

# Tres décadas de planificación regional en Portland, Oregón

Ethan Seltzer

Ethan Seltzer es director de la Escuela de Estudios Urbanos y Planificación en la Portland State University en Portland, Oregón. Residente en la región de Portland desde hace veinticinco años, ha trabajado en diversas instituciones relativas a aspectos urbanos, vecinales y medioambientales, y ha sido fundador del Instituto de Estudios Metropolitanos de Portland. Como voluntario, en la actualidad es presidente de la Comisión de Planificación de la Ciudad de Portland y tesorero del Instituto de Arte Contemporáneo de la misma ciudad.

It has been said that the city of Portland is the most "European" city in the United States. It has a relatively compact layout, an attractive and bustling centre, lively neighbourhoods and a high usage rate for means of transport other than the private car (in comparison with other North American cities, particularly those of a similar size). In Portland, none of this has happened by chance. This article details the recent history of planning in the region and evaluates the conclusions that may so far be drawn from the initiatives. It begins with a brief history of urban development in the region, followed by a description of the main regional planning initiatives of Metro, as the regional administration is called. Consideration is given to the plans and planning methods and proposals are made regarding what can be drawn from the Portland experience and what may be of use to other regions around the world.

The article has been taken partly from "It's not an Experiment: Regional Planning at Metro, 1990 to the Present", by the same author, which was recently published in *The Portland Edge: Challenges and Successes in Growing Communities*, a work compiled by Connie P. Ozawa (Island Press, 2004). Without doubt, this publication will be of great interest to readers who wish to obtain further information about planning in the Portland region.

Se ha dicho que la ciudad de Portland es la más "europea" de Estados Unidos. Tiene un desarrollo relativamente compacto, un centro llamativo y vivo, unos barrios llenos de vida y un alto índice de utilización de modos de transporte ajenos al automóvil, en comparación con otras ciudades estadounidenses, especialmente las de su mismo tamaño. Nada de todo esto ha ocurrido en Portland por casualidad. En el presente artículo se detalla la historia reciente de la planificación en la región y se sopesan las conclusiones que cabe deducir de esas iniciativas hasta la fecha. El artículo empieza con una breve historia del desarrollo urbano en la región, seguida de una descripción de las grandes iniciativas de planificación regional de Metro, pues así se llama la administración regional. Se ponderan esos planes y métodos de planificación y se propone luego lo que se desprende de la experiencia de Portland, que puede resultar de utilidad para otras regiones del mundo.

Este artículo está tomado en parte de "It's not an Experiment: Regional Planning at Metro, 1990 to the Present", del mismo autor; publicado hace poco en *The Portland Edge: Challenges and Successes in Growing Communities*, obra compilada por Connie P. Ozawa (Island Press, 2004). A los lectores deseosos de disponer de información complementaria sobre la planificación de la región de Portland les interesará sin duda esta obra.

## SÍNTESIS HISTÓRICA

Un examen sucinto de la historia de la región pone de manifiesto seis grandes motores del entorno urbano y normativo en la actual zona metropolitana de Portland:

- 1. El territorio.** La zona metropolitana de Portland es una de las zonas habitadas sin interrupción desde hace más tiempo en América del Norte. Con asentamientos desde hace unos 10.000 años de americanos autóctonos, antes de la llegada de los blancos a principios del siglo XIX, ofrece un paisaje increíblemente bello y variado. Para los primeros pobladores era ciertamente un Edén, un jardín. Como lo han señalado muchos historiadores del Oeste, es un paisaje incitante y muy superior a cualesquiera logros del ser humano. Hoy en día, esa conexión con la naturaleza y la decisión de resaltar todo lo relacionado con la ecología sigue siendo un elemento central en los debates sobre la gestión del progreso y el futuro de la ciudad en esta parte de Estados Unidos. El paisaje del noroeste del Pacífico, el desove del salmón y los altos y alegóricos abetos de las montañas de la zona occidental tienen carácter sagrado en el Oregón actual e influyen poderosamente en la opinión pública y en sus anhelos de futuro.
- 2. Asentamiento agrario.** Desde 1800, aproximadamente, hasta 1830 se asentaron en la zona metropolitana de Portland agricultores procedentes de los estados fronterizos del Medio Oeste. Acudieron sencillamente en busca de prosperidad y riqueza, y se encontraron con una tierra de ricos suelos y buen clima, donde el problema no fue facilitar el crecimiento sino frenarlo cuando pasaba a ser excesivo. Las ciudades surgieron como centros de prestación de servicios a la economía agraria de la cuenca del río Columbia. Oregón pasó a ser un estado en 1859, treinta años antes que el de Washington, con el que linda al norte. Cuando la gran oleada de la industrialización llegó a sus costas, Portland tenía ya intereses diferentes de los de Seattle, su metrópolis vecina del norte.

Desde aproximadamente 1850 hasta la Segunda Guerra Mundial hubo en Oregón una intensa especulación inmobiliaria, con una dispersión creciente de los habitantes, basada cada vez más en los medios técnicos de transporte disponibles.

**3. Especulación inmobiliaria.** Desde aproximadamente 1850 hasta la Segunda Guerra Mundial hubo en Oregón una intensa especulación inmobiliaria, con una dispersión creciente de los habitantes, basada cada vez más en los medios técnicos de transporte disponibles. A la Portland de entonces se la denominaba “*the Clearing*” (“el Calvero”), ancho lugar en el camino que lleva del fértil valle de Tualatin, en el oeste, a la sede territorial de la ciudad de Oregón, en el sur. Desde su planta original en el decenio de 1850, los primeros especuladores y promotores de Portland estaban convencidos de que iban a construir lo que podría ser algún día una gran ciudad. Acotaron una zona verde dividida en parcelas a lo largo de la ciudad cuando la población total sólo era de varios centenares de habitantes y se veían más tocones que personas.

Semejante reserva de zona verde fue el patrimonio legado a la posteridad con un afán de perennidad. En definitiva, una gran ciudad tenía que estar circundada de extensos espacios verdes, como los que había conocido la mayoría de los colonos procedentes de Nueva Inglaterra. No obstante, el centro de Portland heredó sus parcelas edificables de 60 x 60 metros, derivadas de las decisiones que habían tomado ellos mismos para elevar al máximo la renta de las de mayor precio. Cuanto más pequeña era la parcela, tanto más rentable resultaba. Esas parcelas pequeñas contribuyeron además a drenar los suelos inundados, al crear más “regueras” hacia el río.

La ciudad empezó a crecer a orillas del Willamette, pero se extendió tierra adentro y a través del río cuando las sendas pasaron a ser carreteras, los tranvías y la vía férrea ensancharon el círculo y se construyeron puentes en sustitución de los transbordadores. De hecho, los caminos y carreteras estaban en tan mal estado antes de la Segunda Guerra Mundial que a principios del siglo XX la red interurbana de comunicación por vía férrea de Portland tenía fama de ser la tercera de la nación. En 1924, después de una sucesión de derrotas electorales, Portland adoptó el principio de la zonificación, esencialmente con la finalidad de mantener el carácter selecto de unos barrios residenciales y en gran medida segregados.

Actualmente, la herencia de unas parcelas pequeñas ha dejado un centro urbano transitable a pie, y las zonas verdes constituyen un foco de atracción regional. Los suburbios más antiguos conectados por tranvía no han perdido valor y reviven en esta era de nuevo urbanismo. La segregación flagrante y, según los cánones de hoy, ignominiosa, de las barriadas del suburbio, ha cedido el paso a la segregación económica dentro de una misma subdivisión, tan corriente hoy en el panorama metropolitano de Estados Unidos.



Figura 1:  
El área metropolitana  
de Portland, Oregón.

En 1958, los dirigentes empresariales del centro, preocupados por el declive de su foco comercial histórico, se sumaron al Ayuntamiento de Portland en la constitución de la Comisión de Desarrollo de Portland (PDC), que emprendió la renovación urbana (...).

- 4. El automóvil.** Desde el decenio de 1930 hasta nuestros días, esta región, como las demás de Estados Unidos, vive bajo el influjo del automóvil, que, al hacer su aparición en el modelo de asentamiento de los primeros años, no cambió la matriz original. El plano cuadrículado de las calles, unos barrios jalonados de actividades comerciales, y los parques y plazas, eran, y siguen siendo, típicos de esa parte más antigua de la región. Pero la construida a partir de 1940 se ciñe a la pauta habitual de usos rigurosamente separados, déficit de parques y espacios públicos y superávit de vehículos en las vías radiales que enlazan las explotaciones agrícolas con el mercado. El tipo de asentamiento en la región es el fiel reflejo de tales tendencias, si bien el ritmo de crecimiento o la envergadura de los suburbios están a la altura de los de otras zonas metropolitanas occidentales.
- 5. Reinversión en el centro.** En 1958, los dirigentes empresariales del centro, preocupados por el declive de su foco comercial histórico, se sumaron al Ayuntamiento de Portland en la constitución de la Comisión de Desarrollo de Portland (PDC), que emprendió la renovación urbana y tomó medidas de “eliminación de viviendas insalubres” en lo que es hoy la parte meridional del centro, expulsando a italianos y judíos del centro de Portland. Este proyecto trajo consigo la remodelación completa del extremo meridional del centro con la creación de otros espacios públicos nuevos, amén de dos grandes fuentes de Lawrence Halprin. Pero lo principal fue sin duda la muy fecunda asociación entre el sector público y el privado, que desembocó, a principios del decenio de 1970, en un plan para el centro, financiado por las empresas y el municipio, y que trajo consigo diversos proyectos, desde la construcción de andenes para los medios de transporte públicos hasta la habilitación de vías peatonales en torno a todos los edificios de nueva planta.

(...) lo principal fue sin duda la muy fecunda asociación entre el sector público y el privado, que desembocó, a principios del decenio de 1970, en un plan para el centro, financiado por las empresas y el municipio, y que trajo consigo diversos proyectos (...).

Otro elemento de la evolución de entonces fue la supresión de Harbor Drive y la creación del Waterfront Park. Fue elegido alcalde el joven Neil Goldschmidt, gracias al cual se mantuvieron los comercios del centro y se establecieron otros nuevos, especialmente en Nordstrom. La PDC contribuyó a la creación de varios barrios históricos y coadyuvó a los esfuerzos del Ayuntamiento para mantener y remodelar apartamentos, así como en el establecimiento de la Pioneer Place, iniciativa de Rouse y emplazamiento de la única sucursal de los grandes almacenes Saks Fifth Avenue en el Pacífico Noroccidental.

El centro de Portland sigue siendo el corazón cultural y económico de la región. Gracias a la acción conjunta del municipio y de las empresas, el centro revive hoy y es una colmena en plena agitación las veinticuatro horas del día. Conserva su proporción del empleo regional a pesar del impresionante aumento del espacio de oficinas de categoría A en las afueras. Además de ser la zona mejor atendida por el transporte público, es también la más accesible por carretera. De todos los desplazamientos realizados al centro, aproximadamente el 35% se realizan por transporte público, y un 10% a pie o en bicicleta. Pero, aunque en un 45% de los casos para el acceso al centro se recurra a otros medios de locomoción distintos al automóvil, a nivel regional se hacen en automóvil casi el 94% de todos los desplazamientos, y a los medios públicos de transporte les corresponde tan sólo un dos o un tres por ciento.

El centro de Portland sigue siendo el corazón cultural y económico de la región. Gracias a la acción conjunta del municipio y de las empresas, el centro revive hoy y es una colmena en plena agitación las veinticuatro horas del día. Conserva su proporción del empleo regional a pesar del impresionante aumento del espacio de oficinas de categoría A en las afueras.

- 6. Normativas públicas y uso del suelo.** A mediados del decenio de 1960, una expansión urbana desmesurada amenazaba lo que quedaba del paisaje ajardinado del valle de Willamette. El propio río estaba muy contaminado y se iban urbanizando, en diversas formas, las explotaciones agrícolas productivas. Desde hacía años, la explotación de los recursos había revestido una importancia capital en la economía de la región, pero sus manifestaciones después de la guerra repercutían en el alma misma del estado.

Además de la planificación del uso del suelo en todo el estado, la otra gran innovación política, que ha repercutido sensiblemente en la forma urbana del Portland metropolitano, fue la creación en 1979 del Metropolitan Service District, que hoy llaman todos simplemente *Metro*. Metro es un organismo gestor regional de elección directa. Se le ha encomendado la misión de administrar el perímetro de crecimiento urbano de la región (...). Metro puede exigir que se cambien los planes locales de modo que concuerden con los regionales.

En 1973 el Senado de Oregón adoptó la Ley nº 100, que creaba un programa de aprovechamiento de las tierras en todo el estado, y exigía que todas sus ciudades y condados prepararan un plan integral de usos del suelo, con miras a la consecución de objetivos específicos en todo el estado, y que las decisiones futuras sobre el particular concordaran con unos planes sujetos a dichos objetivos. La zonificación apuntaba específicamente a la ejecución de los planes, con lo cual pasaba a ser un instrumento a su servicio.

Además de la planificación del uso del suelo en todo el estado, la otra gran innovación política, que ha repercutido sensiblemente en la forma urbana del Portland metropolitano, fue la creación en 1979 del Metropolitan Service District, que hoy llaman todos simplemente *Metro*. Metro es un organismo gestor regional de elección directa. Se le ha encomendado la misión de administrar el perímetro de crecimiento urbano de la región, fiscalizando con ello la disponibilidad de terrenos urbanos. Aunque la planificación general del uso del suelo incumbe a las ciudades y los condados, Metro puede exigir que se cambien los planes locales de modo que concuerden con los regionales. Metro es el organismo metropolitano de planificación que se relaciona con los planes federales de transporte, y ha contribuido a la aparición de usuarios de los planes de transporte para toda la región y al desarrollo del metro ligero.

De lo antes dicho se deducen las siguientes observaciones. En primer lugar, en la zona metropolitana de Portland han existido, si bien no siempre, las mismas influencias en materia de configuración urbana que en otras zonas metropolitanas. Su ciudad principal, Portland, surgió muy pronto (en comparación con otras del Pacífico Noroccidental), para atender los intereses de una economía más agraria que industrial. Aunque el impacto de las pautas de globalización y urbanismo suburbano es tan evidente como en otros sitios, se plasma y puede abordarse en un marco normativo derivado de iniciativas originales, de carácter tanto regional como estatal, lo cual no ocurre en otras zonas metropolitanas de los Estados Unidos. En segundo lugar, en momentos singulares de su desarrollo la zona metropolitana tuvo la suerte de recibir dádivas de dirigentes y constructores, a veces físicas o materiales y otras en forma de una acción rectora y colectiva.

En tercer lugar, la naturaleza ejerce una influencia increíblemente central y poderosa en quienes viven en la región. Según Ed Whitelaw, consultor económico y profesor de la Universidad de Oregón, los oregonianos perciben dos pagas: la que les abona su empleador y la que se deriva del hecho de vivir en el territorio de Oregón. Ahora bien, actualmente el empleo tecnológico cualificado es mucho mayor que el del sector forestal y de la industria de la madera en el estado, sobre todo en la zona metropolitana. La región sigue creciendo gracias a su "paisaje", pero por otras razones.

#### **METRO Y LA PLANIFICACIÓN REGIONAL**

El sentido común nos dice que es indispensable crecer para seguir con vida. Y sin embargo, en Portland, ocurrieron muchas cosas a principios del decenio de 1980, en plena recesión de la economía regional. La región perdió a la vez habitantes y puestos de trabajo en lo que resultó ser una intensa reestructuración de la economía de la zona. Aunque la región declinaba en casi todos los conceptos, seguía habiendo proyectos en construcción en el corazón de la ciudad, se inauguró un metro ligero y se adoptaron y aprobaron unos planes muy completos de usos del suelo que concordaban con los objetivos de planificación del estado de Oregón.



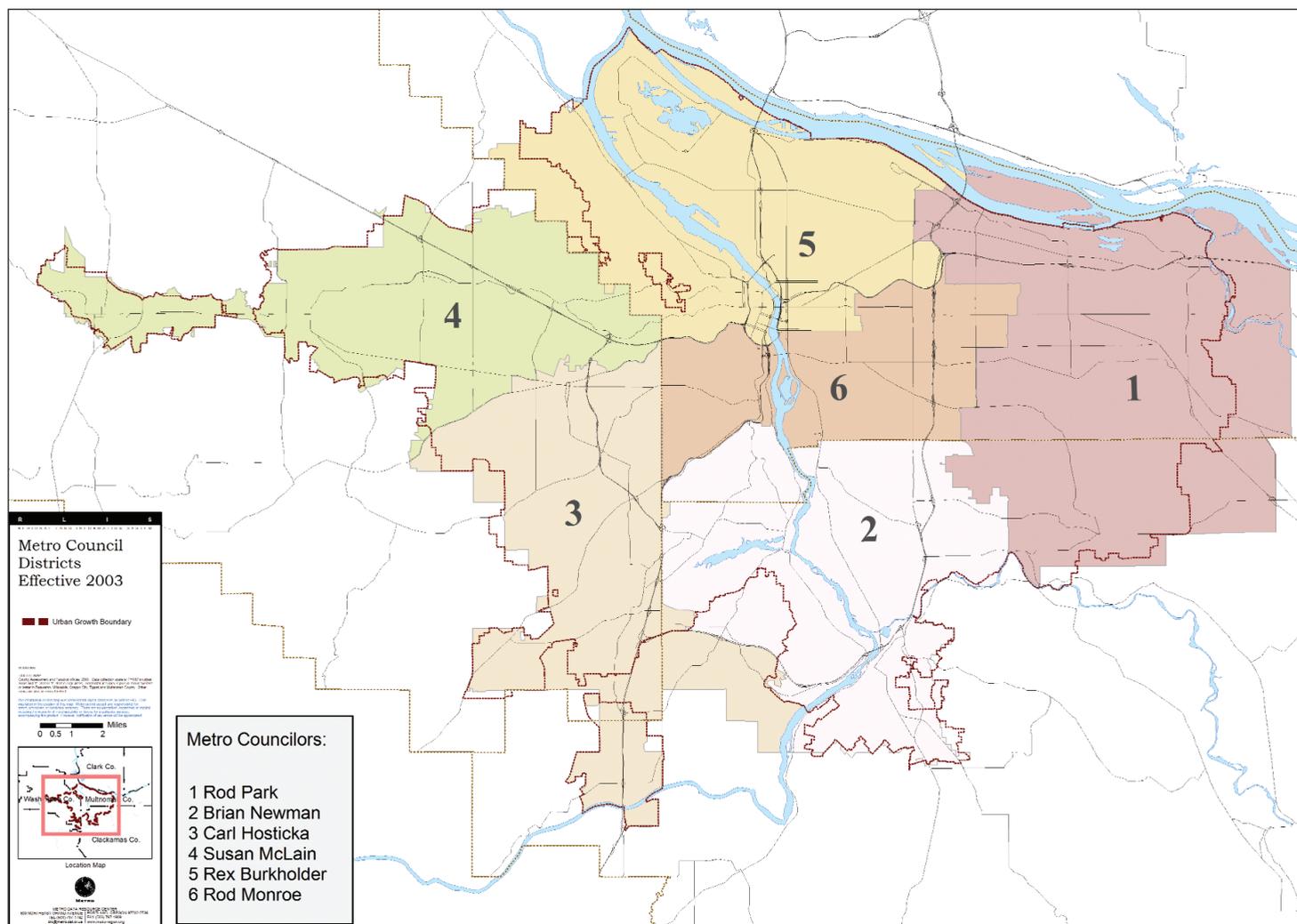


Figura 3:  
Metropolitan Service District.  
División en distritos.

(...) se encomendó a Metro, administración regional, la misión de establecer y administrar el perímetro de crecimiento urbano para las 24 ciudades contiguas y una parte de los tres condados que constituyen la zona más urbanizada de Oregon (...).

tres condados que constituyen la zona más urbanizada de Oregon, por estimar que las ciudades y la parte urbanizada de los condados que actuaban en el mismo mercado de suelo darían al traste con el concepto de perímetro de crecimiento urbano si cada jurisdicción actuaba por su cuenta. El suelo reservado para un tipo dado de utilización urbana se quedaría al margen, al añadirse nuevas tierras con el mismo fin en lugares diferentes de jurisdicciones vecinas. En suma, las jurisdicciones que comparten el mismo mercado de suelo tienen un destino común, y el hecho de que Oregon traspasara esa función a Metro se ceñía a la realidad de la vida metropolitana.

En 1980, Metro delimitó un perímetro de crecimiento urbano que quedó incluido en los planes generales de las ciudades y de parte de los condados que dependían de ellas. En 1987 el estado pidió a Metro que evaluara la eficacia de ese perímetro con arreglo a un “examen periódico” de los planes de uso del suelo en Oregon. A finales de 1988 la economía revivió y los debates de política y uso del suelo inherentes al perímetro de crecimiento urbano empezaron a centrarse en estos tres puntos:

- En su ámbito de crecimiento urbano, se daban en la región los mismos problemas inherentes a una expansión urbana anárquica que en el resto del mundo. La congestión creciente del tráfico, los kilómetros recorridos por persona y la desaparición del espacio abierto estaban pasando a ser asuntos candentes en los planos local, jurisdiccional y regional. De la delimitación original del crecimiento urbano no se deducía nada sobre el modo de ligar el uso del suelo dentro de esos límites a una gestión del propio perímetro, y viceversa.

(...) a principios de 1989 el Consejo de Metro adoptó un plan de trabajo para el examen periódico del perímetro de crecimiento urbano, que implicaba la fijación de objetivos regionales de crecimiento urbano como fundamento del plan global de gestión de dicho crecimiento.

- Fuera, en las zonas rurales, cundía la especulación por doquier, incluso en tierras reservadas para la agricultura. Más preocupante todavía es que los planes rurales generales proponían a la vez la asignación de recursos y de zonas residenciales más allá de los límites del crecimiento. Al recuperarse la economía proliferó en ellas una urbanización selecta, lo cual suponía una paradoja para la región y para el estado: si se implantaban estructuras monofamiliares muy caras en esas zonas, sería sumamente improbable que se urbanizaran con una densidad urbana normal, y la evolución ulterior del perímetro de crecimiento urbano se centraría en las tierras “vacantes”, esto es, precisamente en las que se había propuesto proteger Oregón en 1973.
- En el perímetro propiamente dicho no había normas ni orientaciones para los agricultores, los inversores, los funcionarios y los proveedores locales de servicios a propósito de la ubicación de la futura expansión. El contorno de 360 kilómetros no estaba diferenciado y era, por ende, atacable, a pesar de que en ciertas zonas no había, o no debería haber nunca, expansión urbana cuando hicieran falta nuevas tierras urbanas.

Por consiguiente, la simple revisión de los límites adoptados en 1980 dejaba muchos problemas pendientes. Por lo mismo, a principios de 1989 el Consejo de Metro adoptó un plan de trabajo para el examen periódico del perímetro de crecimiento urbano, que implicaba la fijación de objetivos regionales de crecimiento urbano como fundamento del plan global de gestión de dicho crecimiento. Tan importante decisión suscitó una gran polémica. En sus nueve primeros años de existencia, Metro había limitado su intervención en la planificación del urbanismo a una débil función de coordinación, y a partir de 1987 se había contentado con supervisar los límites. El hecho de intervenir en una planificación semejante realzó la actuación de Metro en materia de urbanismo, con un personal cada vez más numeroso para la gestión del crecimiento regional.

Además, Metro empezaba a poder ejercer sus atribuciones de planificación funcional, cosa que no había hecho en sus nueve primeros años de existencia. A los municipios adscritos a la jurisdicción de Metro les competía la facultad de planificación funcional y declararon sin ambages que el ejercicio de esas funciones sería considerado por ellos como una grave usurpación del poder local. Por otra parte, los ecologistas, preocupados por lo que, a su juicio, era un débil control local de los objetivos de planificación del uso del suelo, querían que Metro se pronunciara y tomara medidas contra toda decisión local que pudiera alimentar una expansión urbana desenfadada.

**Metro creó la Comisión Asesora para la Gestión del Crecimiento Urbano (...). Empezó a actuar a mediados de 1989, y a finales de 1991 adoptó los Objetivos Regionales de Crecimiento Urbano (RUGGO).**

Metro creó la Comisión Asesora para la Gestión del Crecimiento Urbano, encargada de supervisar y de proponer objetivos para su adopción por el Consejo. El consejero de Metro Jim Gardner presidía la Comisión, que estaba integrada por representantes de la administración local, responsables del desarrollo, organizaciones ecologistas, organismos del estado y regionales, y ciudadanos. Empezó a actuar a mediados de 1989, y a finales de 1991 adoptó los Objetivos Regionales de Crecimiento Urbano (RUGGO).

Esos objetivos entrañaban dos tareas importantes. En primer lugar, después de un año de negociaciones, se especificó por primera vez el modo de efectuar la planificación regional cuando Metro ejerciera sus grandes atribuciones, así como el cometido de otras jurisdicciones e intereses en la planificación regional. En segundo lugar, se diseñó una especie de “boceto” regional, que ofreciera un marco común para la gestión del crecimiento urbano pendiente.

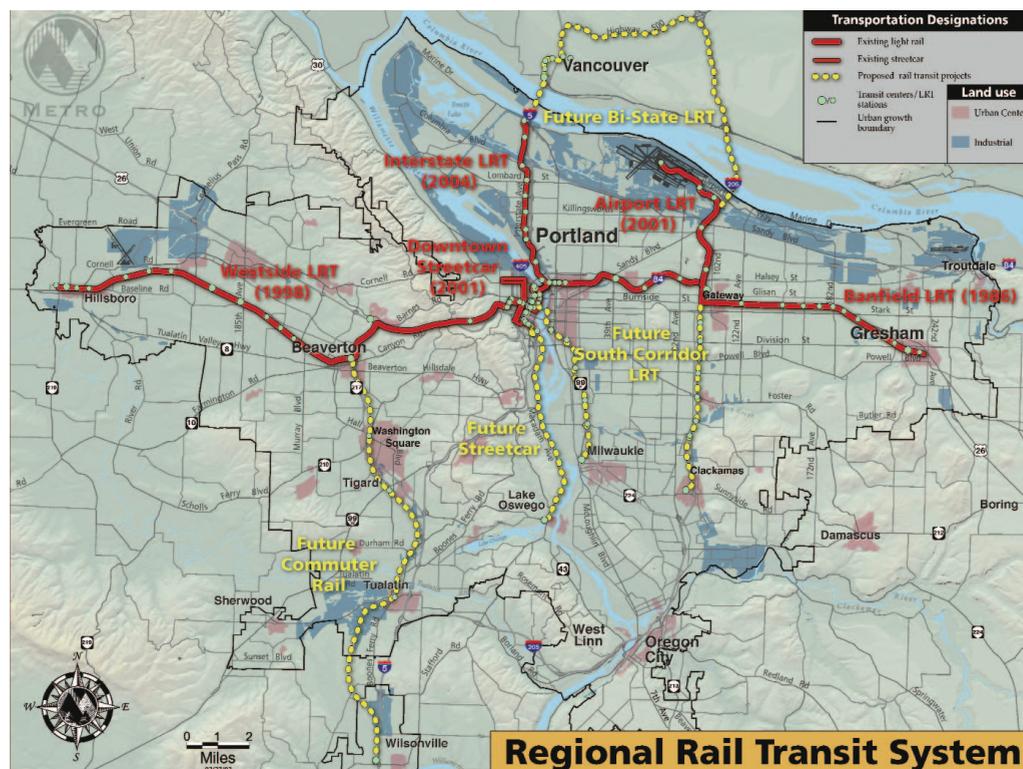


Figura 4:  
Portland Regional: sistema  
de transporte regional.

De los RUGGO se derivó una estrecha colaboración regional entre las jurisdicciones de la propia zona de crecimiento urbano, que fueron las que reclamaron la fase siguiente de planificación, por estimar que el “boceto” regional debería perfilarse más cabalmente para inspirar cualquier actuación. Región 2040 se debió concretamente al deseo de estructurar mejor la forma de entender la región su forma física. Gracias a la labor de planificación de Región 2040, la región:

- 1) especificaría el grado de expansión necesario del perímetro de crecimiento urbano y la ubicación de toda futura expansión;
- 2) determinaría los grandes componentes de la red regional de transporte, especialmente los medios de transporte público, y crearía un sistema peatonal regional;
- 3) establecería un principio jerárquico, desde el centro de Portland hasta los de ciudades ya existentes, aglomeraciones regionales y poblaciones contiguas;
- 4) implantaría un sistema de espacios verdes en la región urbanizada, a la vez con fines recreativos y para mantener la viabilidad del hábitat silvestre.

Región 2040 contó con el apoyo financiero de Metro, de los condados de Clackamas y Multnomah, y Washington, así como de Tri-Met (entidad regional de transporte público) y de Portland General Electric. Los representantes de cada una de esas organizaciones constituyeron un equipo de dirección, que se reunió periódicamente, a veces todas las semanas, para asesorar a Metro en lo tocante a la estrategia y el contenido de los proyectos. Además, la Comisión Asesora de Política Regional y la Comisión Asesora de Política Metropolitana, que la sucedió, proporcionaron a Metro un comité asesor, integrado por funcionarios, directores de entidades oficiales y ciudadanos interesados. La Comisión Asesora de Política Metropolitana ofreció los consejos de directores locales de planificación, tanto para Región 2040 como para otras tareas de planificación en curso. Por último, la Comisión Regional de Actuación Cívica, de Metro, asesoró al personal de Región 2040 en lo tocante a los servicios de extensión y la participación de los ciudadanos.

La primera medida del proyecto Región 2040 fue especificar las condiciones básicas (empezando por la historia del asentamiento en la región), las aspiraciones colectivas y los deseos de los ciudadanos, y crear lo que se ha dado en llamar “el escenario tendencial” (*base case*), esto es,

(...) *Metro* pidió a los ciudadanos que expresaran su opinión sobre cuatro modalidades de crecimiento: reducción del tamaño medio de las parcelas residenciales, reducción de los aparcamientos, fomento de un nuevo crecimiento cerca de las paradas del transporte público, y fomento de un nuevo crecimiento en el centro de ciudades ya existentes.

el futuro probable si no se hacía nada y persistían la dinámica y las pautas de desarrollo existentes. Tras ello, la información sobre las condiciones básicas y las aspiraciones colectivas sirvió para proponer tres variantes posibles de estrategia urbanística para la región, con miras a elegir la más adecuada.

En la variante A, la expansión del perímetro de crecimiento urbano era menor que en el escenario tendencial, paralelamente a la introducción de nuevas relaciones en el uso del suelo y el transporte a lo largo de grandes corredores. La variante B proponía la expansión del perímetro de crecimiento urbano, una gran ampliación del sistema de transporte público y una fuerte rezonificación. La variante C entrañaba pequeños cambios en el perímetro de crecimiento urbano, una gran expansión del sistema de transporte público y la creación de ciudades satélites fuera, o al margen, del actual perímetro de crecimiento urbano.

Se sopesaron todas las variantes, así como el escenario tendencial, valiéndose de una serie de criterios derivados de la consulta al público, y complementados con modelos del sistema de transporte, la calidad del aire y la forma de detallar el uso del suelo. A tal fin hubo un gran número de reuniones públicas y de trabajo, se difundió el proyecto a través de la televisión por cable y los medios de comunicación, se remitieron por correo a las familias de la zona más de 25.000 boletines informativos y se celebraron cientos de actos de explicación en la sede de ayuntamientos y organizaciones cívicas. Se enviaron asimismo más de 500.000 ejemplares de un periódico, que destacaba las virtudes y defectos de cada una de las variantes posibles de gestión del crecimiento, a todos los hogares de la región, a raíz de lo cual se recibieron más de 17.000 comentarios y sugerencias.

En lo tocante a las actividades de consulta del público, *Metro* pidió a los ciudadanos que expresaran su opinión sobre cuatro modalidades de crecimiento: reducción del tamaño medio de las parcelas residenciales, reducción de los aparcamientos, fomento de un nuevo crecimiento cerca de las paradas del transporte público y fomento de un nuevo crecimiento en el centro de ciudades ya existentes. Se ensayaron además otras seis modalidades, desde la constitución de cinturones verdes hasta el impulso del crecimiento en ciudades vecinas.

De esa consulta popular a lo largo de dos años, *Metro* dedujo que los ciudadanos participantes estaban de acuerdo en:

- el mantenimiento del perímetro de crecimiento urbano actual;
- la aplicación del sistema de delimitación ensayado, especialmente la creación de cinturones verdes y el fomento de la urbanización en núcleos de población ya existentes y cerca de los medios de transporte públicos;
- la reducción del tráfico y la promoción de otras formas de circulación;
- el mantenimiento de espacios abiertos, dentro y fuera del perímetro de crecimiento urbano;
- una densidad creciente en el perímetro de crecimiento urbano, combinada con el fomento de cierto crecimiento en ciudades vecinas;
- una labor constante de diálogo y de educación del público, para que comprendiera el interés de un crecimiento bien gestionado.

Además, los ciudadanos expresaron sus dudas acerca del carácter ineluctable del crecimiento y se preguntaron si la planificación en vez de controlar el crecimiento no iba a fomentarlo. Pusieron en tela de juicio la utilidad de un crecimiento en ciudades vecinas, por estimar que había pocas probabilidades de que se creara en esas localidades un número de puestos de trabajo suficientes para que la gente trabajara cerca de su casa.

Lo que pasó en definitiva a ser la idea aceptada de crecimiento regional hasta 2040 requería una muy modesta expansión del perímetro de crecimiento urbano en los cincuenta años venideros (suponía aproximadamente el siete por ciento del total). (...) A diferencia de la variante B, el concepto de crecimiento adoptado para 2040 requiere poca expansión urbana y se ciñe al deseo del público de limitarla lo más posible.

La solución preferida fue una combinación de comentarios del público y de aspectos de cada una de las variantes. Lo que pasó en definitiva a ser la idea aceptada de crecimiento regional hasta 2040 requería una muy modesta expansión del perímetro de crecimiento urbano en los cincuenta años venideros (suponía aproximadamente el siete por ciento del total). Esa expansión futura se refería a las partes de la región que necesitaban un crecimiento urbano adicional, pero evitando la utilización de tierras protegidas de explotación agrícola o forestal. En contraste con ello, el escenario tendencial y la variante A presuponían un ingente aumento de la superficie de uso urbano y muy poca reestructuración en los terrenos urbanos ya existentes. A diferencia de la variante B, el concepto de crecimiento adoptado para 2040 requiere poca expansión urbana y se ciñe al deseo del público de limitarla lo más posible.

En cuanto al sistema de transporte, se abogaba por una ampliación de la red regional de metro ligero, respaldada por la previsión de un aumento de los recorridos a pie en los centros regionales importantes. Cada centro desempeñará probablemente funciones diferentes, porque esta región no puede sustentar un gran número de elementos que ofrezcan todos ellos lo mismo. Cabe señalar que el metro ligero no pretendía suplir al automóvil, sino contribuir a que los habitantes de la región se acostumbrasen a ser peatones. Se estableció un sistema de espacios verdes para separar las localidades y seguir protegiendo el espacio abierto en las zonas urbanas. Por último, se previó específicamente la relación entre la zona urbanizada del perímetro de crecimiento urbano de Metro y las pequeñas localidades rurales situadas más allá de dicho perímetro.

La fórmula de crecimiento que se adoptó finalmente fue objeto de un amplio examen público con las mismas técnicas ya mencionadas. Se preparó y facilitó al público un vídeo gratuito que presentaba la variante escogida y su impacto en la región, (a través de Blockbuster Video, cadena de tiendas de alquiler de vídeos). El arquitecto Peter Calthorpe, designado previamente, concibió una serie de “imágenes de diseño regional”, alzados “antes y después” y mapas topográficos de toda la región, detallando los lugares que podían hacer ver mejor al público en general los efectos potenciales del plan. Desde diciembre de 1994, al cabo de dos años y medio, el Consejo de Metro adoptó el Concepto de Crecimiento para 2040 a petición de las administraciones locales, ciudadanos y empresarios.

Una vez adoptado ese Concepto, Metro emprendió dos actividades para llevarlo a la práctica. En primer lugar, modificó los RUGGO con la inclusión del Concepto de Crecimiento. En segundo lugar, empezó a trabajar en el Plan Regional (“Regional Master Plan”), que es una recopilación de planes funcionales encaminados a la aplicación de dicho Concepto, proporcionando a las jurisdicciones locales la información necesaria para determinar si sus planes locales, decisiones de zonificación y otras tareas de gestión del suelo concuerdan con la concepción regional. En el Plan Regional Maestro hay capítulos sobre vivienda, transporte, espacios verdes, calidad del agua y evacuación de las aguas de tormenta, centros de las aglomeraciones regionales y otros lugares seleccionados, así como evaluación de los resultados de los planes. El Plan Regional Maestro se adoptó a finales de 1997.

A finales de 1998, el Consejo de Metro aprobó la adición de unas 2.035 hectáreas al perímetro de crecimiento urbano para mantener la disponibilidad de tierra a lo largo de veinte años. Tras ello, en 2002, el Consejo de Metro añadió casi 7.300 hectáreas, esto es, el siete por ciento del total, habida cuenta del agotamiento de las tierras disponibles al cabo de diez años de intenso crecimiento. En el decenio de 1990 la región metropolitana de Portland ganó unos 400.000 nuevos residentes y 250.000 nuevos puestos de trabajo, o sea, un aumento del 25% en un decenio.

#### LA CRÍTICA

Según Bob Yaro, presidente de la Regional Plan Association de Nueva York, el éxito de una planificación regional entraña cuatro factores fundamentales:



Figura 5:  
Vista de Portland y el monte Hood.

- 1) amplio reconocimiento de la identidad y los recursos regionales;
- 2) amenaza ampliamente percibida para la integridad de la identidad y los recursos regionales;
- 3) unos regionalistas con una visión clara del futuro;
- 4) institucionalización de la labor regional de planificación.

Si falta uno de esos factores, la planificación regional pierde su energía y su facultad de llevar a la práctica las decisiones adoptadas. Cabe cotejar el plan Región 2040 con estos cuatro factores:

- 1) *¿Hay un amplio reconocimiento de la identidad y los recursos regionales?* El medio ambiente es la “marca” de esta región. La comparación con otras ciudades y países confirma que Oregón es notorio por su condición de región “limpia, verde y tranquila”, tierra de montes y ríos, así como de actividades recreativas al aire libre, de fácil acceso.

De hecho, a esta región la aglutina su relación con el entorno natural. Quienes residen en ella han manejado desde hace largo tiempo una definición de la calidad de la vida que implica, además de la calidad de sus aglomeraciones urbanas, el acceso a las montañas en el este y a las playas del océano en el oeste. En muchos sentidos, esa relación con la naturaleza ha ejercido una influencia de mediación, al contribuir a crear un entorno en cuyo seno unos intereses aparentemente heterogéneos pueden abrazar una causa común, en este caso la gestión del crecimiento regional.

La tierra es igualmente muy generosa: alimentos frescos, agua en abundancia y bosques y ríos legendarios, así como sus tierras vírgenes, dan fe del apego a la tradición y de la realidad de la región. Los datos relativos a las compras de los consumidores denotan una fuerte concordancia entre esos recursos, los valores regionales declarados y el modo en que los residentes reparten su tiempo y su dinero. La economía es muy variada, pero se mantiene, en gran medida, debido a los niveles anteriores de inversión y a la calidad de la vida. Hoy en día, la defensa del medio ambiente reviste una importancia primordial, como lo puso de manifiesto la crisis de la trucha y el salmón. Más todavía que la política forestal, la pesca suscita cuestiones fundamentales a propósito de la ubicación y la identidad en el Pacífico Noroccidental.

Hay, por último, un voluntarismo manifiesto. Es bien sabido que Portland y Oregon sobresalen por su planificación y por la adopción consciente de decisiones sobre el futuro. No es éste un fenómeno reciente. El asentamiento de la población blanca se debió a unas familias campesinas que aunaron sus fuerzas para crear un gobierno y un estado, y esto ocurrió en Oregon treinta años antes que en ningún otro sitio del norte, Washington por ejemplo. A principios del decenio de 1900, “el sistema oregoniano” de iniciativas y referendos abonó el terreno para una democracia basada en el pueblo, que fue ampliamente copiada en toda la nación. La gente desea que se tenga en cuenta su opinión a propósito de lo que ocurre en su localidad, y esto tiene su fiel reflejo en una planificación local y regional basada en la participación de todos.

- 2) *¿En qué consistía la amenaza para la identidad y los recursos?* Son varios los factores que promovieron la planificación regional ya descrita. La región tenía pendientes los mismos problemas urbanísticos que otras muchas, a pesar de su sólida tradición de planificación. Esto se oponía directamente a la idea que se hacían de ella los residentes y a la atracción que ejercía sobre los inmigrantes, a quienes se debía el 70 por ciento, más o menos, del crecimiento de la población en la región. Se aceptó la solución regional porque no era posible atender las necesidades de los ciudadanos, en lo tocante al transporte y al medio ambiente, sin rebasar los límites jurisdiccionales. Todo ello contrastaba con las lagunas existentes en la política y los procedimientos de *Metro*, indispensables para estructurar la colaboración interjurisdiccional.

Por último, la oportunidad de una solución regional se presentó cuando tanto los individuos como la colectividad estaban ya en circunstancias algo más cómodas, por haberse recuperado la economía. Todo parecía ir en la buena dirección, pero el desbocado “crecimiento a toda costa” de los años de recesión estaba cediendo el paso a un nuevo interés por la calidad de vida al acelerarse el crecimiento. En tiempos de la recesión la región pasó de una economía basada en la capacidad productiva del mundo del trabajo a una economía del saber.

El ámbito laboral, la agricultura y la silvicultura han contribuido decisivamente a definir la economía y, en suma, lo que se entiende por “Oregon”. Actualmente, el empleo tecnológico cualificado ofrece en Oregon más puestos de trabajo que la producción forestal y la industria de la madera. A finales del decenio de 1980 se solía pensar que estaba habiendo unos cambios fundamentales que eran, por lo demás, necesarios. Confirmaba esto, en el plano local, la naciente preocupación nacional por los problemas de una expansión urbana desmesurada y los fallos de las pautas tradicionales de crecimiento suburbano. En ese período empezaron a surgir los “nuevos urbanistas”, y la fascinación

del público y de los medios de comunicación por lugares como Seaside (Florida) incitó a que se pusiera en tela de juicio el viejo modo de actuar.

**El alma de los promotores de la planificación de Región 2040 fueron los miembros de las comisiones suburbanas de condado y los alcaldes, que se dieron cuenta de que los problemas que sus electores querían ver “resueltos”, el más grave de ellos el de la circulación y el tráfico, no se podían abordar plenamente dentro de los límites jurisdiccionales.**

3) *¿Quiénes fueron los regionalistas con visión de futuro?* Esta región ha contado con la presencia de dirigentes extraordinarios en momentos clave de su historia. Los más conocidos son quizás el gobernador Tom McCall y el ex alcalde de Portland y gobernador Neil Goldschmidt. Pero, aun siendo menos conocidos, un gran número de ciudadanos de gran espíritu cívico y decididos a actuar han sido coautores del éxito. El alma de los promotores de la planificación de Región 2040 fueron los miembros de las comisiones suburbanas de condado y los alcaldes, que se dieron cuenta de que los problemas que sus electores querían ver “resueltos”, el más grave de ellos el de la circulación y el tráfico, no se podían abordar plenamente dentro de los límites jurisdiccionales.

Una de las personalidades más importantes que intervinieron en los RUGGO y en Región 2040 fue Gussie McRobert, alcaldesa por entonces de Gresham, localidad suburbana del condado de Multnomah, que era entonces la segunda ciudad de la región con sus 70.000 habitantes. Hoy tiene 85.000 y es la tercera después de Vancouver (Washington), que se amplió rápidamente en el decenio de 1990 gracias a un programa implacable de anexiones. La alcaldesa McRobert fue elegida concejal por primera vez en 1988, al amparo de una reforma provocada por el descontento local que habían suscitado ciertas decisiones municipales en materia de urbanismo. Aunque no pensaba presentarse a las elecciones, su preocupación por el futuro de su ciudad y la insistente presión de otros conciudadanos la impulsaron a presentarse y ganó las elecciones. No desconocía la temática de uso del suelo. En el decenio de 1970 había formado parte de la comisión de planificación del condado de Multnomah y dos factores importantes moldearon su mentalidad.

En primer lugar, según ella, entró en contacto con las ideas de un personal técnico excelente e ilustrado, empeñado en la ejecución del nuevo programa de planificación para todo el estado de Oregón. Se tomó muy en serio su trabajo y recuerda todavía las llamadas que recibía a diario de la mujer de un criador de vacas lecheras, que amenazaba con suicidarse si su granja no quedaba incluida en el perímetro regional de crecimiento urbano, por lo cual no iba a poder venderla a un precio urbano. Por su experiencia llegó a la conclusión de que, cuando el interés colectivo es claro y contundente, puede ser necesario limitar los intereses personales.

En segundo lugar, su trabajo en la comisión de planificación y, más tarde, como periodista especializada en temas de urbanismo en el condado de Clark (Washington), le hizo ver la índole plurijurisdiccional de muchas facetas de la planificación local, así como la utilidad de la planificación en general. Sobre todo como periodista, observó aspectos de la urbanización del condado de Clark que aclaraban el modo oregoniano de planificar el uso del suelo, así como el lastre de una fuerte expansión urbana.

Cuando la eligieron alcaldesa, se le pidió que representara a las poblaciones suburbanas en la Comisión Asesora para la Gestión del Crecimiento Urbano, lo cual era a su juicio su función “natural” de alcaldesa. Paralelamente a los RUGGO, abogó por un replanteamiento de la ciudad de Gresham. Una de las actividades derivadas de Metro fue la iniciación de conferencias anuales sobre el crecimiento, que deparan la oportunidad de que nuevos protagonistas de la región hablen del crecimiento y del desarrollo metropolitanos y de cambiar el lenguaje que se empleaba a propósito del desarrollo de la región. En la segunda conferencia intervinieron Andres Duany, Peter Calthorpe y Elizabeth Deakin. La alcaldesa



Figura 6:  
Portland. Centro urbano.

McRobert cuenta que, como muchos de los ciudadanos participantes en el plan, lo suscribió, y que la experiencia la ayudó a seguir adelante.

Gussie fue una incansable participante y animadora, primero en los RUGGO y luego en las actividades de Región 2040. Al término de los RUGGO llegó a estas dos conclusiones: en primer lugar, hicieron falta dos años para producir un documento que, aun siendo la “Carta” de la planificación regional, no desembocaba en un plan regional; en segundo lugar, la región tenía ciertas ideas sobre los pormenores de lo que deseaba, pero no una visión global. Para entonces su programa local *Envision Gresham* había reorganizado cabalmente las ideas de sus conciudadanos sobre el futuro y sabía por su experiencia personal que su visión era prometedora. Su director de planificación, John Anderson, y ella redactaron una introducción a los RUGGO, en la que proponían una visión regional, y compareció en el Consejo de Metro, junto con otros responsables suburbanos elegidos, para proponer la creación de Región 2040 al adoptarse los RUGGO.

Aunque Gussie no fue la única voz en la labor regional de planificación, fue siempre coherente y convincente. Encabezó a los representantes locales elegidos y actuó en el nivel local, y más allá de los límites jurisdiccionales, de muy diversos modos mientras fue alcaldesa. Acabó simbolizando el carácter regional de los problemas locales y abogó firme y constantemente por el cumplimiento de los objetivos locales al servicio de los intereses locales gracias a una interacción regional, tanto en Metro como en otras entidades. Su altura de miras fue un valioso contrapunto al afán inevitable de control local que se puso de manifiesto con ocasión de las actividades de planificación regional.

4) *¿Cómo se institucionalizaron tales esfuerzos?* Metro es un elemento capital en la planificación regional metropolitana, a pesar de que sus actividades se limitan exclusivamente a una parte de la vertiente oregoniana de PMSA. La crisis de la trucha y el salmón, el Corredor I-5 y el dragado del río Columbia exigirán un nivel nuevo y sin precedentes de interacción, coordinación y colaboración con Oregón y toda la región biestatal. La planificación de Metro encaja además en el marco establecido por la legislación del estado y por la Carta interna, gracias a lo cual se formularon las normas básicas para nuevos temas de carácter regional.

La planificación de los RUGGO y de Región 2040 era una prolongación de los deberes y atribuciones enunciados en la legislación y en la Carta interna. En realidad, la adopción en 1992 de una Carta interna para Metro realzaba el cometido central de Metro en la gestión del crecimiento regional. Cabe recordar que la razón de ser de los RUGGO era atender la necesidad, pendiente desde hacía tiempo, de unos estatutos propios de Metro, con miras a la definición de unos objetivos de crecimiento urbano. Este primer fundamento de los RUGGO fue lo que llevó al lanzamiento de Región 2040.

## CONCLUSIONES

¿Qué conclusiones se desprenden de la experiencia de Portland?

### 1. Planificación

La planificación puede cambiar las pautas que rigen el paisaje urbano. Como han mostrado Lew Hopkins, Gerrit Knaap y sus colegas, es indispensable que haya planes (Knaap *et al.*, 1999). Antes de la delimitación del perímetro de crecimiento urbano, el número total de unidades familiares que podían asentarse en el espacio urbano disponible era de unas 160.000. Después de la delimitación del perímetro de crecimiento urbano había un potencial de unas 310.000 más. Por otra parte, una pauta de asentamiento más compacta y armoniosa, sumada a una planificación minuciosa del transporte, ha traído consigo un ritmo de aumento del número de pasajeros de los medios de transporte público sensiblemente más rápido que el de la población general o que el de los kilómetros recorridos por los automovilistas. De hecho, las cifras más recientes del Organismo Federal de Carreteras parecen indicar que está menguando ligeramente en esta región el número de kilómetros recorridos por cada automovilista, exactamente lo contrario de lo que ha ocurrido en otras zonas metropolitanas de los Estados Unidos (Metro, 2003b).

**La planificación puede cambiar las pautas que rigen el paisaje urbano. Como han mostrado Lew Hopkins, Gerrit Knaap y sus colegas, es indispensable que haya planes (Knaap *et al.*, 1999). Antes de la delimitación del perímetro de crecimiento urbano, el número total de unidades familiares que podían asentarse en el espacio urbano disponible era de unas 160.000. Después de la delimitación del perímetro de crecimiento urbano había un potencial de unas 310.000 más.**

### 2. Participación

Hoy en día, la intervención de los ciudadanos en la planificación reviste una importancia capital. Por diversas razones, es indispensable que haya una intervención de todos en la labor local de planificación. La planificación legitima y ampara a los planificadores y a los responsables políticos. Pero aporta también dos elementos esenciales para el éxito de los planes. En primer lugar, una amplia participación aumenta la gama de iniciativas que se proponen, al ser más los participantes que reflexionan sobre la índole real de los problemas y las soluciones posibles (Hwang, 1996). En segundo lugar, se invita a protagonizar la acción a una amplia gama de personas, a lo largo de los años y los decenios.

La planificación es un elemento importante del tipo de intervención de la población local que se requiere a la larga para respaldar los ideales y una visión del futuro. Gracias a la participación, resultó posible la planificación de Región 2040 por Metro. Al estilo de Portland, se creó una

especie de “Arca de Noé”, consistente en una comisión para la orientación de los RUGGO, cuyos miembros eran responsables elegidos de toda la región: ecologistas, constructores de viviendas, hombres de negocios y ciudadanos.

Al cabo de los dos años de gestación de los RUGGO, fueron unos responsables elegidos de los suburbios quienes señalaron que, si bien ellos y Metro habían hecho una descripción cabal de los elementos de una región que funcionaba perfectamente, se carecía de una visión general y de una descripción global del futuro. De ahí que fueran los propios participantes quienes abogaran por la formulación del Concepto de Crecimiento de Región 2040, y no Metro. Sin la participación de una amplia gama de interesados, no hubieran prosperado nunca las iniciativas de Metro sobre el particular.

### **3. Liderazgo**

Nadie puede negar que Oregón y la región de Portland han contado con unos dirigentes de excelente calidad, que aportaron una contribución decisiva en diferentes momentos. El ex gobernador Tom McCall y destacados dirigentes legislativos de ambas partes contribuyeron a que los planes de uso del suelo en el estado de Oregón se hicieran realidad. Se ha alabado a Neil Goldschmidt, ex gobernador y alcalde de Portland, por haber encabezado el crecimiento del centro de Portland y de sus alrededores, así como el progreso de la cultura cívica. Actualmente la región sigue disponiendo de grandes dirigentes que ocupan cargos fundamentales, saben situar el problema, advierten la conexión entre los distintos intereses e incitan a todos a ser mejores de lo que son.

Ahora bien, el sentido del liderazgo ha cambiado sensiblemente desde hace veinticinco años. Los líderes no controlan ya la información como solían hacerlo. Los militantes locales de ArcView operan desde sus ordenadores de casa. La información está hoy en todas partes. Además, en esta región los intereses están tan compartimentados que no hay líderes únicos que dominen todo el temario político, ensamblen todos los intereses y centren sus esfuerzos.

### **4. La calidad pide tiempo**

La región está en marcha. No está acabada y no lo estará nunca. La situación no ha sido siempre lo que es hoy. Lewis Mumford visitó la región de Portland en el decenio de 1930 a petición de un grupo de dirigentes que estudiaban el modo de encajar la electrificación en el Pacífico Noroccidental. Ésta fue su opinión a propósito de Portland y Seattle:

“(…) desde la perspectiva del urbanismo, ni Portland ni Seattle dan muestras de grandes ambiciones metropolitanas. La malhadada idea de aumentar la población de Portland de 300.000 a tres millones de habitantes consiguió desordenar y descentrar el crecimiento y no aportó gran cosa a una planificación moderna de la ciudad. Paralelamente, las perspectivas financieras de esas ciudades portuarias socavaron un desarrollo mejor en otras partes de la región, de un modo verdaderamente moderno” (Mumford, 1939).

La solución que proponía Mumford era construir nuevas ciudades en un paisaje que le había maravillado. Sesenta años más tarde, el centro de Portland es un modelo nacional, pero fue reconstruido en plena recesión del decenio de 1980, al amparo de unas iniciativas adoptadas veinte o treinta años antes. Para crear un lugar sobresaliente se requiere toda una vida y no simplemente meses, un solo mandato o una ceremonia de inauguración. Toda maduración presupone varias generaciones: no es un logro inmediato.

### **5. No se crea calidad de la vida sólo mediante reglamentos**

Los planificadores tienen un arsenal de instrumentos a su disposición para limitar los daños. Ahora bien, la calidad de la vida de la población es un quehacer colectivo. Los grandes parques de la región no se debieron a expropiaciones forzosas, sino a transacciones y a otras decisiones colectivas. De los modelos ideados para el Concepto de Crecimiento de Región 2040 se desprende que, si no

cambia el modo de desplazarse, no se alcanzarán los objetivos del sistema de transporte, ni siquiera con una disposición ideal de los edificios en relación con dicho sistema.

Así pues, sin una cultura de la vivienda que corra pareja con el desarrollo físico del territorio no se alcanzarán los objetivos del plan y no se acatarán los valores de la comunidad. La calidad de vida es un equilibrio entre lo necesario y lo que deciden los individuos. La reglamentación no basta, y los planificadores deben contextualizar sus decisiones.

**Hace ya tiempo que los planificadores saben que la expansión urbana sin trabas no es gratuita. Ciertos estudios recientes sobre los costes de dicha expansión en Oregón han confirmado que la expansión y sus defectos tienen un coste. Pero hemos constatado igualmente que tampoco es gratuita la alternativa de una expansión desmesurada.**

## **6. El crecimiento entraña a la vez costes y beneficios**

Hace ya tiempo que los planificadores saben que la expansión urbana sin trabas no es gratuita. Ciertos estudios recientes sobre los costes de dicha expansión en Oregón han confirmado que la expansión y sus efectos tienen un coste. Pero hemos constatado igualmente que tampoco es gratuita la alternativa a una expansión desmesurada. Toda decisión entraña un coste, y la gestión del crecimiento puede hacer que resulte más explícita todavía la dificultad de crear regiones equitativas. Aunque se han llevado a cabo muchos estudios para determinar el coste que engendra el perímetro de crecimiento urbano, en ninguno de ellos se ha demostrado que sea la única razón, significativa o no, de la subida de los costes de la vivienda en esta región (Downs, 2002; Metro, 2000a; Nelson *et al.*, 2002; Phillips y Goodstein, 2000). No obstante, la elección de un perímetro de crecimiento urbano trae consigo un coste de cierta magnitud e implica probablemente, sobre todo, que no serán viables en la región los métodos tradicionales de disponibilidad de viviendas asequibles (devaluación del centro de la ciudad y de los suburbios más antiguos, a la vez que reducción del coste de la tierra en otros puntos).

Como en el resto del país, el problema pendiente estriba en encontrar el modo de alojar en la región a las familias menos acomodadas cerca de los servicios y los puestos de trabajo existentes. La gestión del crecimiento no exime a los planificadores y responsables políticos de la obligación de solventar tal problema, del mismo modo que la expansión urbana desenfrenada no lo obvia en otras regiones.

## **7. No basta con controlar el crecimiento**

La gestión del crecimiento presupone cierta dosificación: prever el ritmo de crecimiento, determinar el crecimiento en cada situación e intentar que el crecimiento vaya al mismo ritmo que la infraestructura y los servicios. Dicho de otro modo, se reducirá al mínimo probablemente el impacto de todo nuevo crecimiento si se toma en consideración y se prevé todo lo que entraña.

Aunque es importante saber anticipar el tamaño y la fecha del crecimiento y velar por que la comunidad prospere airoosamente cuando llegue el momento, ahora sabemos ya que no es posible hacer caso omiso de los efectos del crecimiento. Un número mayor de personas supone más actividad, más competencia y más interesados, por muy bien llevado que haya estado el desarrollo. Como la decadencia, el crecimiento engendra cambios.

¿Cómo puede coadyuvar un nuevo crecimiento a la maduración local? Las más de las veces, se entiende el crecimiento como la aparición de algo nuevo. En vez de centrarse en la novedad, procede preguntar cómo puede ayudar el crecimiento a madurar, ensamblando mejor las aspiraciones locales, la calidad del medio ambiente y la perennidad. En segundo lugar, cualquiera que sea el número de personas, y cómo han llegado a donde están ahora, ¿qué es lo que debería seguir siendo cierto en el caso de la comunidad?



Figura 7:  
Washington Park, Portland.

La planificación no puede prevenir los cambios. Siempre habrá cambios, pero la planificación puede promover valores. ¿Cuáles son las cualidades que deberían persistir en el futuro? Con la planificación se puede progresar mucho en tal sentido, como lo han puesto de manifiesto el centro de Portland y sus alrededores, así como la vitalidad del entorno laboral del “Silicon Forest”, en rápida expansión.

#### **8. Es responsabilidad de todos estrechar los lazos tanto locales como regionales**

A principios del siglo XX, el mensaje tajante de Portland era sencillo: quería ser “la ciudad reina” de la costa del Pacífico. Hoy no basta con ese anhelo de magnitud, sino que se apunta ahora a hacer las cosas mejor, y una mejor calidad de vida suscita inmediatamente los temas del coste, la responsabilidad colectiva y la voluntad política. Nuestra experiencia es que la planificación regional resulta fundamentalmente una tarea colectiva. Además, si no se moviliza a la población local, si no se siente influyente en lo que le afecta directamente, no podrá incorporarse a un quehacer regional.

Procede, pues, consolidar la colectividad local en armonía con un futuro metropolitano compartido. Ambas cosas son indispensables. En definitiva, la competitividad en la escala metropolitana no consiste en hacer bien lo mismo que hacen los demás sino en hacer bien lo que es privativo de la zona metropolitana propia.

En Portland vivimos en un edén de océanos, montañas, desiertos, tierras vírgenes y alimentos increíblemente frescos, todo ello accesible en coche en el mismo día. Podemos beber agua en la cocina mientras contemplamos la sierra en el horizonte. Si Portland persiste en el hacerse y rehacerse como el lugar óptimo que puede llegar a ser, el vigor de nuestra acción y de nuestras ideas colectivas seguirá interesando al mundo entero. Nadie acudirá a esta región por el mero afán de ver una versión mejor de algún otro paraje.

Esta región no se propuso llegar a ser un modelo nacional, sino que procuró aplicar el ideal que la ha inspirado siempre, a saber, el de abordar y resolver nosotros mismos nuestros problemas, a la vez que procuramos proteger el medio ambiente. (...) Como ha dicho Carl Abbott, somos voluntaristas, y lo que ha sucedido es lo que nos habíamos propuesto (...).

## 9. No es un experimento

Se dice con frecuencia que la experiencia de Portland es un experimento. No es cierto. Esta región no se propuso llegar a ser un modelo nacional, sino que procuró aplicar el ideal que la ha inspirado siempre, a saber, el de abordar y resolver nosotros mismos nuestros problemas, a la vez que procuramos proteger el medio ambiente.

Como ha dicho Carl Abbott, somos voluntaristas, y lo que ha sucedido es lo que nos habíamos propuesto (Abbott, 2001). Según el ex gobernador Tom McCall, “padre” del programa de planificación de Oregón: “Los héroes no son titanes que se yergan en un trasfondo rojo, sino personas que piensan: ésta es mi gente, y debo contribuir a que viva más plenamente”.

En lo que se refiere al auge y la evolución de una zona metropolitana, no existen controles en el sentido experimental clásico. No es posible dar marcha atrás y rehacer el experimento con una serie diferente de parámetros. Por consiguiente, lo que está ocurriendo en la zona metropolitana de Portland no es un experimento, como no lo es tampoco lo que está ocurriendo en otros sitios, deliberadamente o no. Toda decisión adoptada, o soslayada, influye en lo que acabará sucediendo en un lugar dado. En mayor medida que casi todas las demás regiones, la de Portland ha decidido elegir su futuro libremente, y no accidentalmente.



## BIBLIOGRAFÍA

- Abbott, Carl (2001): *Greater Portland: Urban Life and Landscape in the Pacific Northwest*, Filadelfia: University of Pennsylvania Press.
- Abbott, Carl y Abbott, Margery P. (1991): *Historical Development of the Metropolitan Service District*, Portland: Metro.
- Abbott, Carl, Adler, Sy y Abbott, Margery P. (1997): *Planning a New West: The Columbia River Gorge National Scenic Area*, Corvallis: Oregon State University Press.
- Downs, Anthony (2002): “Have Housing Prices Risen Faster in Portland than Elsewhere?”, *Housing Policy Debate*, 13(1): 7-31.
- Hwang, Sang W. (1996): “The Implications of the Nonlinear Paradigm for Integrated Environmental Design and Planning” *Journal of Planning Literature*, 11(2): 167-180.
- Knaap, Gerrit, Hopkins, Lewis D. y Ding, Chengri (1999): “Do Plans Matter? Effects of Light Rail Plans on Land Values in Station Areas” *Working Paper WP99GK1*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Knaap, Gerrit, Bolen, Richard y Seltzer, Ethan (2003): “Metro’s Regional Land Information System: The Virtual Key to Portland’s Growth Management Success”, *Working Paper WP03GK1*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Leccese, Michael y McCormick, Kathleen (2000): *Charter of the New Urbanism*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Metro (1991): *Regional Urban Growth Goals and Objectives*, Portland: Metro.
- Metro (1995): *Report of the Future Vision Commission*, <http://www.metro-region.org/article.cfm?ArticleID=433>, (consultado el 19 de febrero de 2004).
- Metro (1997): *Regional Framework Plan*, <http://www.metro-region.org/article.cfm?ArticleID=432> (consultado el 19 de febrero de 2004).
- Metro (2000a): *Regional Affordable Housing Strategy*, <http://www.metro-region.org/article.cfm?articleid=417>, (consultado el 19 de febrero de 2004).
- Metro (2000b): *The Nature of 2040 - The region’s 50-year strategy for managing growth*, <http://www.metro-region.org/article.cfm?ArticleID=422>, (consultado el 22 de febrero de 2004).
- Metro (2001): *Land Acquisition Report to Citizens*, <http://www.metro-region.org/article.cfm?articleid=469>, (consultado el 19 de febrero de 2004).
- Metro (2002): *2002 UGB Decision and Map*, <http://www.metro-region.org/article.cfm?articleid=2504>, (consultado el 19 de febrero 2004).

- Metro (2003a): *Charter* <http://www.metro-region.org/article.cfm?ArticleID=3724>, (consultado el 19 de febrero de 2004).
- Metro (2003b): *The Portland Region: How Are We Doing?*, <http://www.metro-region.org/article.cfm?ArticleID=3795>, (consultado el 19 de febrero de 2004).
- Mumford, Lewis (1939): *Regional Planning in the Pacific Northwest: A Memorandum*, Portland: Northwest Regional Council.
- Nelson, Arthur C., Pendall, Rolf, Dawkins, Casey J. y Knaap, Gerrit J. (2002): "The Link between Growth Management and Housing Affordability: The Academic Evidence", *Center on Urban and Metropolitan Policy*, Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Oregon Department of Land Conservation and Development (2001): *Oregon Statewide Land Use Planning Goals and Guidelines*, <http://www.lcd.state.or.us/goalhtml/goals.html>, (consultado el 19 de febrero de 2004).
- Phillips, Justin y Goodstein, Eban (2000): "Growth Management and Housing Prices: The Case of Portland, Oregon", *Contemporary Economic Policy* 18(3):334-344.