

Recibido: 08-05-2018
Aceptado: 21-05-2018

EL MODO DE GOBERNANZA NEOLIBERAL EN LOS GRANDES PROYECTOS CULTURALES EN CIUDADES EUROPEAS¹

UN ANÁLISIS CRÍTICO DE LA ÓPERA DE OSLO EN LA *FJORD CITY*.

68

THE NEO-LIBERAL MODE OF GOVERNANCE IN CULTURAL *GRANDS PROJETS* IN EUROPEAN CITIES: A CRITICAL ANALYSIS OF OSLO'S OPERA HOUSE IN THE *FJORD CITY*.

JOSÉ IGNACIO VILA VÁZQUEZ 2

1 Este artículo se enmarca en un proyecto de investigación parcialmente financiado por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de España: AP2010-4119. Quiero dar las gracias al NIBR y muy especialmente a Ove Langeland y a Evelyn Dyb, por permitirme realizar dos estancias de investigación en Oslo, y a todas las personas entrevistadas que hicieron posible esta investigación.

2 Doctor en Geografía y Ordenación del Territorio
UMR 8504 Géographie-Cités. Equipo P.A.R.I.S.
Miembro asociado al UMR 8504 Géographie-Cités. Equipo P.A.R.I.S. Francia
jivilavazquez@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.22320/07183607.2018.21.37.06>

El desarrollo de grandes proyectos culturales ha sido una tendencia en las ciudades europeas en el último ciclo alcista de la última fase capitalista, justo hasta la crisis económica mundial. En el contexto territorial de la Europa del norte, esta investigación analiza el papel de un equipamiento cultural emblemático de financiación pública, la Ópera de Oslo, en un proyecto urbano más amplio (*Fjord City*) y la influencia de la orientación y el modo de gobernanza utilizado en la transformación urbana generada en su entorno. El análisis cualitativo crítico del planeamiento y las entrevistas semiestructuradas a los principales agentes urbanos permiten caracterizar el desarrollo del proyecto, incluyendo el papel de dichos agentes y las interacciones entre ellos. De este modo, se explica la implementación de un modo de gobernanza y de un proceso de regeneración urbana neoliberal en un espacio excéntrico de Oslo, en uno de los países reconocido por su modelo de sociedad del bienestar. Este artículo demuestra la flexibilización e intensificación de las interacciones entre agentes públicos y privados en este nuevo modo de gobernanza y la legitimación generada por la realización de la Ópera para el desarrollo de una estrategia de marketing urbano, la reconcentración de los principales equipamientos culturales en el frente marítimo y un proceso de regeneración urbana orientada a la atracción de capital transnacional.

Palabras clave: gobernanza, gentes, *flagship projects*, regeneración urbana, neoliberalismo.

The development of cultural grands projets has been a trend in European cities during the upward cycle of the last capitalist phase up until the global economic crisis. In the spatial context of northern Europe, this research analyzes the role of an emblematic, publicly-funded cultural facility, Oslo's Opera House, within a larger urban project (Fjord City), and the influence of the orientation and mode of governance used in the urban transformation produced in the surrounding area. A critical qualitative analysis of the planning and semi-structured interviews with the main urban stakeholders made it possible to characterize the development of the project, including the role of these actors and the interactions between them. In this way, this research explains the implementation of a mode of governance and a process of neo-liberal urban renewal in an eccentric Oslo space, in one of the countries renowned for its welfare state model. This article demonstrates how the interactions between public and private agents have become more flexible and have intensified in this new mode of governance, and the legitimacy generated by the execution of the Opera for developing a strategy of urban marketing, the re-concentration of the main cultural facilities on the waterfront, and an urban renewal process focused on the attraction of transnational capital.

Keywords: governance, stakeholders, *flagship projects*, urban regeneration, neo-liberalism.

I. INTRODUCCIÓN

Desde la década de 1990, se ha observado una tendencia a la promoción y el financiamiento público de grandes proyectos culturales emblemáticos en las ciudades europeas, con el fin de aumentar su visibilidad, atraer capital y producir desarrollo urbano. Varios investigadores han indicado la necesidad de evaluar el impacto territorial de este tipo de proyectos para explicar la viabilidad de las inversiones necesarias para su construcción y mantenimiento (Bellet, 2017; Díaz Orueta, 2009; Evans, 2005; Fainstein, 2008; Swyngedouw, Moulaert y Rodríguez, 2002; Vila Vázquez, 2016). La estructura de gobierno y el modo de gobernanza utilizado para implementar estos proyectos constituyen aspectos esenciales para comprender a quién se orientan estos proyectos, su eficiencia a la hora de producir eventuales transformaciones urbanas y el peso del contexto territorial (Salet, 2008). Este artículo tiene como propósito llevar a cabo un análisis crítico del modo de gobernanza de un proyecto emblemático y su adecuación para lograr sus objetivos estratégicos iniciales.

Este trabajo se centra en el caso de estudio de la Ópera de Oslo, edificio que se enmarca dentro del proyecto urbano de la *Fjord City (Fjordbyen)*. La hipótesis es que el modo de gobernanza empresarial de todo el proyecto urbano muestra que la flexibilidad y la participación de un número elevado de agentes permiten tener en cuenta las reivindicaciones de varios sectores de la población, pero se concentra en la atracción de inversiones internacionales y se orienta hacia las clases sociales más acomodadas. A pesar de que el edificio de la Ópera es de financiación pública, la orientación neoliberal del proyecto urbano estaría en contradicción con el objetivo estratégico, indicado como principal, de ofrecer un servicio cultural de alta calidad para el conjunto de los ciudadanos.

En este contexto, se presentan las investigaciones realizadas sobre los grandes proyectos culturales, mostrando especialmente los trabajos centrados en la cuestión de la gobernanza urbana. A continuación, se explican los métodos utilizados en la investigación que dan una especial importancia al estudio de la articulación de los agentes urbanos. Se exponen los principales resultados, que caracterizan el modo de gobernanza empleado en un proceso de regeneración urbano en el que se enmarca un gran proyecto cultural, significativo para el contexto territorial de la Europa del norte. Finalmente, se plantea una reflexión sobre las consecuencias de la elección de la forma en la que los principales agentes urbanos desarrollaron y gestionan el proyecto urbano, y se abre la discusión sobre las posibles alternativas.

II. LOS FLAGSHIP PROJECTS Y EL ESTUDIO DE LA GOBERNANZA DE LOS PROYECTOS URBANOS

Dentro de los llamados grandes proyectos culturales, es necesario distinguir dos grandes tipos. Por una parte, los mega-eventos, que son aquellas celebraciones que se llevan a cabo durante un tiempo limitado de tiempo y que implican el desarrollo de una programación cultural, generalmente asociada a un plan urbanístico en un espacio limitado de las ciudades donde se localiza. Por otra parte, los proyectos arquitectónicos que son edificios o grupos de edificios que fueron concebidos y diseñados con el objetivo de convertirse en catalizadores de un proceso de regeneración o el desarrollo urbano son los denominados *flagship projects* (Bianchini, Dawson y Evans, 1992; Evans, 2003; Vila Vázquez, 2016). Este segundo tipo de proyectos arquitectónicos emblemáticos son sobre los que se focaliza este artículo. Los procesos de regeneración urbana, anteriormente llamados de renovación o de revitalización, comenzó en la segunda mitad del s. XX en los EE.UU., con proyectos como los de la renovación del puerto de Baltimore (Harvey, 2000). Posteriormente, en los años 1980, a partir de la crisis económica de la década precedente, se puso en práctica este mismo tipo de estrategia a través de las corporaciones para el desarrollo urbano (*Urban Development Corporations*) en numerosas ciudades británicas y luego también en otras grandes ciudades de tradición industrial en la Europa continental (Bianchini y Parkinson, 1994; Judd y Parkinson, 1990; Jones y Evans, 2013). Es en París donde se llevarían a cabo los grandes proyectos culturales o *grands travaux* directamente promovidos por los presidentes franceses, con especial mención para F. Mitterrand ³. Hacia la segunda mitad de los años 1990 comenzó un nuevo proceso de desarrollo de estas iniciativas con la construcción de un proyecto que se convertiría en arquetípico: el museo Guggenheim de Bilbao y la regeneración urbana en el frente fluvial, siguiendo el programa de Bilbao Ría 2000 (Del Cerro Santamaría, 2007). Con el objetivo de repetir el denominado el efecto de atracción de capital y de transformación urbana, el denominado "efecto Guggenheim", se promovió la construcción de numerosos *flagship projects* de financiación principalmente pública en ciudades europeas situadas en diferentes posiciones en la jerarquía urbana.

Una parte de las investigaciones centradas sobre este tipo de proyectos se enfocan en el modo de gobernanza puesto en marcha para el desarrollo de los mismos, en ciudades Europeas (Fainstein, 2008; Swyngedouw, Moulaert y Rodríguez, 2002; Pinson, 2011). Por "gobernanza" se entiende la forma de

³ Ejemplos significativos de estos *grands projets culturels* o *grands travaux* serán la Pirámide del Louvre, la Ópera de la Bastilla o la Biblioteca Nacional de Francia F. Mitterrand (Chaslin, 1985).

aplicar el poder sobre un territorio determinado, sobre la base de una justificación o legitimación (en nuestras sociedades occidentales, el sistema democrático) y que establece toda la serie de relaciones entre los diversos agentes sociales y la capacidad de intervención o de regulación por parte de la sociedad civil y los mercados en la toma de decisiones (Romero y Farinós, 2011; Hidalgo y Janoschka, 2014). El uso del término “gobernanza” empezó a utilizarse en detrimento del de “gobierno”, para caracterizar una manera de gobernar flexible, con la participación de una gran cantidad de agentes (no sólo las instituciones públicas) y que se asocia a menudo con el modo de trabajo empresarial, que caracterizó a numerosos proyectos urbanos desde el final de los años 1980 (Harvey, 1989; Hubbard, 1996). La extensión de la influencia o la regulación por parte de los mercados de la toma de decisiones, acompañado del poder de las instituciones gubernamentales en el desarrollo de proyectos urbanos explica que se considere el modo de gobernanza neoliberal (Balke, Reuber y Wood, 2018; Kaika y Ruggiero, 2016; Romero, Brandis y Melo, 2015; Swyngedouw, Moulaert y Rodríguez, 2002; Tarazona Vento, 2017). En esta investigación, se parte del marco de estudio de la gobernanza de proyectos urbanos propuesto por Salet (2008), que requiere el análisis, en primer lugar, de la dimensión de los objetivos estratégicos; en segundo, de la articulación entre los agentes participantes (cívicos, privados, partenariados público-privados, etc.) y las interacciones entre agentes públicos de la misma escala o pertenecientes a escalas diferentes; y en tercero, de las formas de participación ciudadana formal e informal durante las diferentes fases del proyecto. El presente estudio parte, además, de un posicionamiento en el campo de los estudios urbanos críticos, deudores de las reflexiones de la escuela de Frankfurt, porque se pretende establecer un análisis que tenga en cuenta el contexto espacio-temporal estudiado, que discuta y avance hacia la proposición de alternativas al modo de gobernanza neoliberal que sean socialmente más justas (Brenner 2009; Sevilla Buitrago, 2017).

III. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

Es necesario indicar que se toma la decisión de hacer un estudio de caso para hacer un análisis en profundidad de los modos de gobernanza. Se busca un proyecto que cumpla las características de *flagship project*, que tenga una financiación principalmente pública, que su diseño esté concebido por un estudio de arquitectura de autor y de renombre y que se localice en un área urbana intermedia o pequeña a escala europea, en un contexto territorial periférico en Europa. Se parte de la idea de analizar un proyecto que permita observar si existe la tendencia de un nuevo

“empresarialismo” en la manera de producir y gestionar grandes proyectos urbanos en ciudades intermedias y pequeñas europeas. Esto debe permitir ponerlo en relación con los otros estudios de caso de gobernanza de proyectos urbanos en ciudades mundiales y centrales en el sistema urbano europeo.

El proyecto seleccionado es el edificio de la Ópera de Oslo, que es representativo de una ciudad intermedia en la Europa del norte y que se ha construido en la primera década del s. XXI (1998 - 2008), aunque el proyecto de regeneración del frente marítimo de la ciudad aún está en desarrollo. Oslo es la capital del Estado noruego, que es el que financia el proyecto de la Ópera para la institución de la Ópera y Ballet Nacional de Noruega, que ya llevaba décadas actuando en otro local en el centro de la ciudad, sin disponer de un edificio propio. La posición jerárquica de la región metropolitana de Oslo dentro del sistema urbano es secundaria, contando con alrededor de 1,4 millones de habitantes **4**. El Estado noruego, a pesar de estar fuera de la Unión Europea, es uno de los representantes de la Europa nórdica que fue modelo de la sociedad de bienestar en el último tercio del s. XX.

Los métodos que se emplean son principalmente cualitativos. Se busca un análisis con un enfoque crítico de los objetivos estratégicos del proyecto, los discursos y las prácticas de los agentes urbanos, así como de las interacciones entre estos durante las diferentes fases del proyecto urbano. Una primera fase consiste en el análisis de los discursos de los documentos del planeamiento urbano y documentos técnicos relativos al proyecto de la Ópera y de la *Fjord City*, que permite identificar a los principales agentes urbanos que participaron. Además, se inicia una observación directa del avance de la construcción y la puesta en marcha de los proyectos, así como de las prácticas espaciales de los usuarios del sector urbano estudiado. Este proceso se realiza fundamentalmente durante dos períodos, entre 2011 y 2014. Una segunda fase, consiste en la selección, contacto y realización de entrevistas semiestructuradas a los trabajadores técnicos o representantes corporativos de los principales agentes que tuvieron un amplio conocimiento del funcionamiento de la coordinación del desarrollo del proyecto urbano. La guía para las entrevistas está compuesta por preguntas comunes sobre su papel en el proceso y el de la institución a la que representa; otras relativas a los objetivos estratégicos de su empresa en el proyecto, el tipo de relaciones de su empresa con el resto de agentes y la frecuencia con la que esas relaciones tienen lugar durante las diferentes etapas del proyecto. Se realizan un total de 16 entrevistas semi-estructuradas largas a las instituciones públicas y las empresas directamente vinculadas con el desarrollo urbano del sector (10), a representantes de asociaciones de residentes y de empresas culturales del barrio (3), así como a residentes y comerciantes del mismo (3) **5**.

4 Datos de Statistics Norway y de la Municipalidad de Oslo, relativos al año 2011. El municipio central de Oslo contaba con unos 600.000 habitantes ese mismo año.

5 Ver Tabla 1, con la descripción del conjunto de personas entrevistadas. Los residentes han sido elegidos al azar, siguiendo el único criterio de que se estos encontrarán en el barrio.

Agente*	Función	Fecha y lugar
Stein Kolsto	Director del "Fjorbyen Plan", del Departamento de Urbanismo del municipio de Oslo	29/09/2014 – Agencia de Planificación del Municipio de Oslo
Tor Saghaug	Director responsable de la empresa Rom Eiendom.	23/10/2014 – Sede de la empresa
Léo	Antiguo presidente de una de las principales asociaciones del barrio popular de Grønland	29/10/2014 – Restaurante emblemático del barrio (Olympen)
Dominic Wilson	Responsable de la gestión de uno de los establecimientos culturales del Gamle Oslo - Grønland	31/10/2014 – Nordic Black Theater
Alice	Empresaria cultural, promotora y organizadora de actividades culturales en el barrio de Bjørvika. Vinculada a una de las empresas vinculadas a la producción de espacios públicos de la Fjord city	31/10/2014 – Stockflets Café
Marianne Saeter	Arquitecta principal y cofundadora de la firma de arquitectura: Snohetta	23/10/2014 – Sede principal del estudio en el puerto de Oslo
Hamil	Propietario de un bar y usuario del barrio de Gamle Byen	05 y 07/10/2014
Ulrikke Hegnar von Ubisch	Secretario de una de las principales empresas de promoción inmobiliaria	10/10/2014 – Sede de la empresa en el sector de Sørenga
Eivind Hartmann	Director del Plan de la empresa vinculada a las actividades portuarias (Hav Eiendom)	14/10/2014 – Sede de la empresa

Maria Borja	Departamento de comunicación de la Ópera de Oslo	27/10/2011 – Edificio de la Ópera
Arne Ch. Blix	Arquitecto del Ministerio de Obras Públicas encargado de supervisar el desarrollo del proyecto de la Ópera	26/10/2011 – Sede del Ministerio correspondiente (Statsbygg) en Oslo
Paul Lodoen	Presidente de la compañía OSU Development	25/10/2011 – Sede de la empresa en Oslo (sector del Barcode)
James	Residente del barrio del entorno inmediato de la Ópera (Grønland) y persona muy activa en actividades asociativas y culturales del barrio	05 y 07/10/2014 – Cafetería y su apartamento en Grønland
Sylvia	Técnica trabajadora en el "Plan para Tøyen" del distrito de Gamle Oslo	22/10/2014 – Sede del departamento del distrito de Gamle Oslo
Daniel	Investigador en Ciencias Sociales en Centro de Investigación en Oslo y residente del barrio de Grønland desde los años 90	31/10/2014 – Despacho en el Centro de Investigación
Lorenz	Comerciante del barrio de Grønland y refugiado político iraní	30/10/2014 – Comercio del que es propietario

* Todos los nombres sin apellidos son ficticios para asegurar la anonimidad de las personas interrogadas que eran entrevistadas a título personal (y preferían no ser presentadas con sus verdaderos nombres).

Tabla 1: Entrevistas semi-estructuradas a los principales agentes vinculados al desarrollo de la Ópera de Oslo y el conjunto de la *Fjord City*. Fuente: Elaboración por el autor

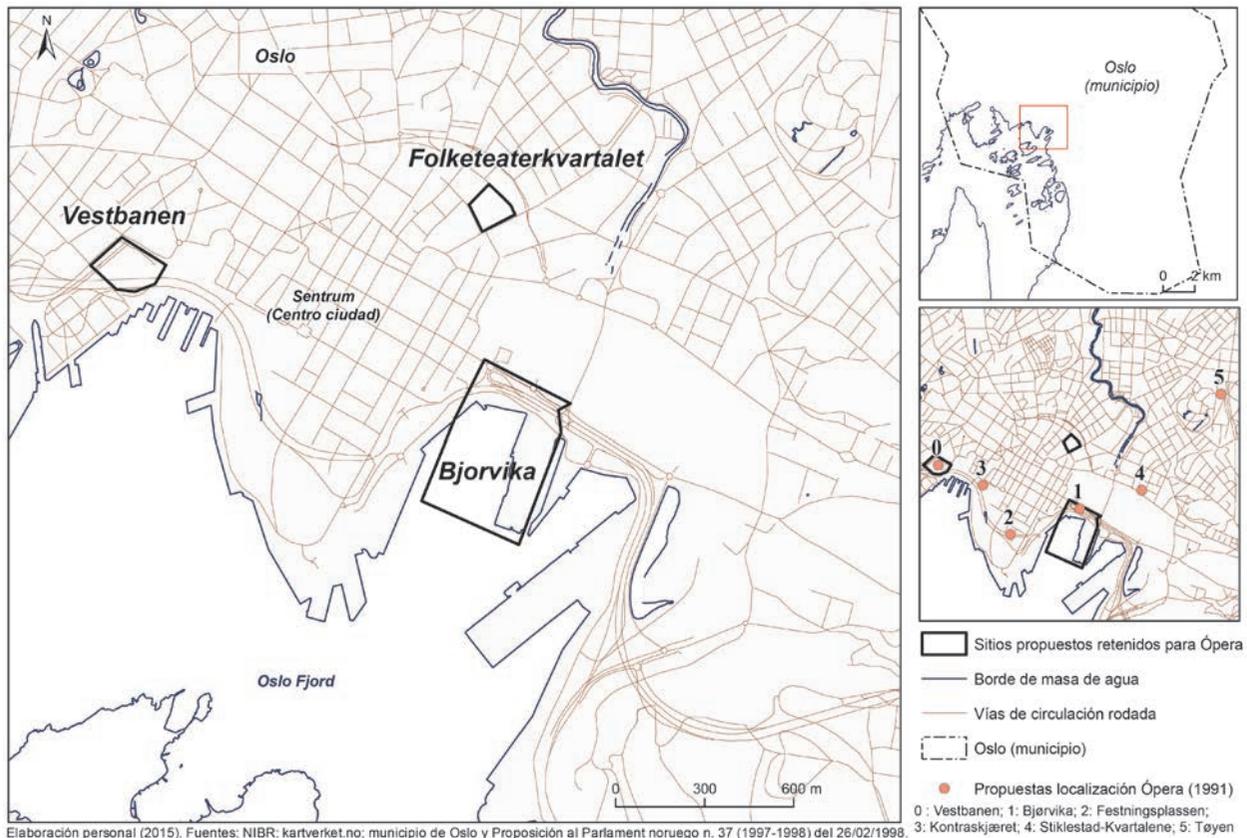


Figura 1: Propuestas de localización de la futura Ópera de Oslo en los años 1990. Fuente: Elaboración del autor, a partir de Vila Vázquez (2016).

III. RESULTADOS

La búsqueda de un proyecto monumental. Arquitectura de autor y de renombre, y liderazgo político

La concepción del proyecto de la Ópera está marcada por varias propuestas de localización realizadas por el Departamento de Urbanismo Municipal de Oslo, un informe de evaluación y un largo proceso de discusión antes de que el Parlamento Nacional tomara la decisión definitiva de construir dicho edificio en 1999, en un antiguo espacio industrial de un astillero abandonado y marginalizado de la bahía de Bjørnvika **6** (Figura 1). El sitio elegido estaba en contacto directo con el agua del fiordo y a escasa distancia del centro de la ciudad, aunque entre ellos había una barrera formada por vías rodadas de alta capacidad, incluyendo

circulaciones a diferentes alturas. El proyecto genera una gran controversia pública inicial por la elección de la localización, que no es aceptada por sectores de la ciudadanía, que sería incluso objeto de una manifestación ciudadana de protesta.

El objetivo estratégico principal de los promotores estatales del proyecto consistía en la construcción de un monumento para la cultura de Noruega, que permitiera el acceso a un servicio cultural de alto nivel para el conjunto de los ciudadanos:

“El objetivo de la política cultural de una nueva Casa de la Ópera es la transmisión de ópera y de ballet de alta calidad a un público amplio y extenderlos a nuevos públicos” (Proposición al Parlamento de Noruega (1997-1998), 1998) **7**.

6 Proposición al parlamento noruego n°48 (1998-1999), del 26 de marzo de 1999. El proceso se había iniciado a finales de 1989 con la petición de la institución de la Ópera y Ballet Nacional de tener un edificio propio, y daría lugar a un primer informe, en 1991, con varias proposiciones de localización para una nueva Casa de la Ópera.

7 Esta es una traducción del autor, del texto original noruego, al igual que el resto de citas directas tomadas de las entrevistas o de la documentación de este artículo, que están inicialmente en inglés o en noruego.



Figura 2: La Ópera de Oslo.

El concurso internacional de ideas para el diseño arquitectónico del proyecto es ganado por la firma noruego-estadounidense Snohetta, que forma parte de los arquitectos de autor y de renombre internacional (Pérez Indaverea y Vila Vázquez, 2014). Según este equipo de arquitectura, la idea para el edificio surgió de la deconstrucción del propio encargo inicial de crear un edificio-monumento. Su propuesta es la de una pieza arquitectónica blanca, de mármol, en la que se crea de un espacio público abierto en el techo del edificio y en contacto directo con el agua. Por su parte, los arquitectos encargados de la supervisión del proyecto por parte del Ministerio de Obras Públicas noruego (Statsbygg) consideran que el proyecto aporta una “monumentalidad horizontal” asociada con la posibilidad de los usuarios de andar por el techo del edificio (Figura 2).

El edificio de la Ópera es de financiación completamente pública, aportada por el gobierno estatal de Noruega, y el desarrollo de las obras se lleva a cabo por el equipo de Snohetta, en estrecho diálogo con el Ministerio de Obras Públicas. En el año 2000, se aprueba el proyecto urbano de la *Fjord City*, que propone una estrategia de regeneración urbana de todo el frente marítimo del fiordo en la ciudad de Oslo. En el sector de la bahía de Bjørvika, la Ópera es el primer edificio que se empieza a construir y, como explica el Director Municipal de Planeamiento, se usó como elemento de legitimación del proceso de renovación urbana de un sector completamente infrautilizado: “La Ópera está destinada a ser un catalizador de la progresión del desarrollo urbano, animando a la inversión privada a la reordenación de la zona” (Oslo City Council, 2006: 7).

Además, en el mismo año que se decide la construcción de la Ópera se aprueba la construcción de un túnel debajo de la bahía que ha permitido evitar el tráfico pesado de las vías de alta capacidad que bordeaban la bahía y cambiar por completo el paisaje urbano. Estos dos factores explican que, efectivamente, desde 2004, se produzca un intenso re-desarrollo urbano en el sector de Bjørvika. Estas transformaciones en el entorno de la Ópera lo han convertido en un edificio de fácil acceso desde el centro de la ciudad al suprimir las barreras generadas por las vías rodadas de alta capacidad, que han sido substituidas por vías que dan más importancia a los modos de transporte público, con vías para peatones, bicicletas y la inclusión del tranvía.

Multiplicidad de agentes, interacción flexible y adaptación del proyecto urbano

Al preguntarse por los agentes que participaron en el desarrollo del proyecto urbano, sus objetivos, sus papeles y las relaciones entre ellos, se puede constatar una compleja articulación entre un número elevado de agentes. Los propietarios del suelo en la zona de Bjørvika eran diversos, aunque la autoridad portuaria (*Havn KF*) y la empresa pública de ferrocarriles (*NSB*) eran los principales. Estos dos organismos, junto con los agentes institucionales de las administraciones desempeñan un papel esencial en el desarrollo del proyecto urbano (Bergsli, 2015).

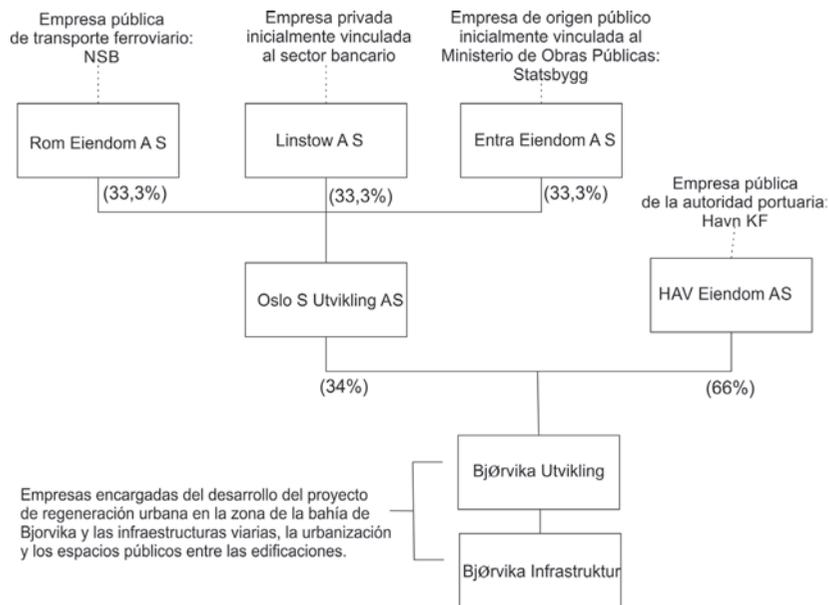


Figura 3: Esquema de la estructura organizativa de las empresas que participan en el desarrollo del sector urbano de Bjørvika. Fuente: Modificado de Vila Vázquez (2016) y realizado a partir de Kjæras (2009: 10), de www.osu.no y de entrevistas a los principales agentes urbanos.

El liderazgo del proyecto de la Ópera fue del gobierno nacional, que con el apoyo del Parlamento Noruego, financia y supervisa el proceso constructivo a través del Ministerio de Obras Públicas, que es el responsable de la obra. Todos los actores públicos apoyan la decisión de construir el edificio, lo cual garantiza el cumplimiento preciso de los tiempos y del presupuesto inicial. Esto es un aspecto que es destacado tanto por el Ministerio como por el equipo de Snohetta. Por otra parte, el municipio detenta las competencias en materia de urbanismo, dirige el proyecto urbano de la *Fjord City* y vela por su cumplimiento delante de los intereses de los diferentes promotores. Finalmente, los propietarios iniciales del suelo en el sector de Bjørvika, están relacionados con la red de entidades, de carácter público, privado o partenariados público-privados que se crean, especialmente las que participan en el conglomerado empresarial de *Bjørvika Utvikling*, para promover el desarrollo de un proyecto urbano mixto, que incluye actividades residenciales, oficinas y otras actividades comerciales (Figura 3). Asimismo, las dimensiones de la zona regenerada y los beneficios económicos previstos se concibieron para ser lo suficientemente grandes como para que las nuevas infraestructuras y la ordenación de los espacios públicos fueran financiadas por las empresas privadas y partenariados público-privados encargadas del desarrollo urbano. De este modo, *Bjørvika Infrastruktur* se crea para efectuar estos trabajos en el entorno de la bahía, como contrapartida o retorno de los beneficios esperados por la promoción privada o público-privada para el sector público (el municipio).

La interacción entre el Departamento de Urbanismo de Oslo y estos otros agentes encargados del desarrollo urbano es continua desde la concepción del proyecto urbano (Figura 4), tal y como reconocen abiertamente ambas partes, y la administración pública acepta la discusión sobre el contenido del mismo. El contacto es muy frecuente en las diferentes fases del proceso de re-desarrollo de la zona. Las reuniones en la sede de la empresa o en las oficinas municipales se ejecutan, en promedio, cada dos o tres semanas en las fases de mayor actividad. Los agentes privados hacen propuestas de cambio de varios aspectos del *master plan* de la *Fjord City* con la presentación de sus proyectos arquitectónicos. Algunas de estas propuestas de modificación significativas llegan a realizarse. La negociación entre *OSU Utvikling* y la municipalidad permitió así una ampliación de la edificabilidad en el proyecto de centro de negocios mixto de esta zona, el *Barcode*, aunque se limitaron las pretensiones iniciales presentadas por los primeros.

También se reconoce de manera transparente toda una serie de contactos informales (además de las reuniones de formales) entre técnicos o ejecutivos pertenecientes a diferentes agentes con independencia de ser de tipo privado, público o mixto: "Con *OSU Utvikling* tenemos reuniones; con *Bjørvika Infrastruktur* tenemos reuniones regularmente; con la compañía del puerto [*Havn KF*] y con otros agentes [...] Si estamos en un período de desarrollo intensivo, con los planes necesitamos estar en contacto a menudo... y otras

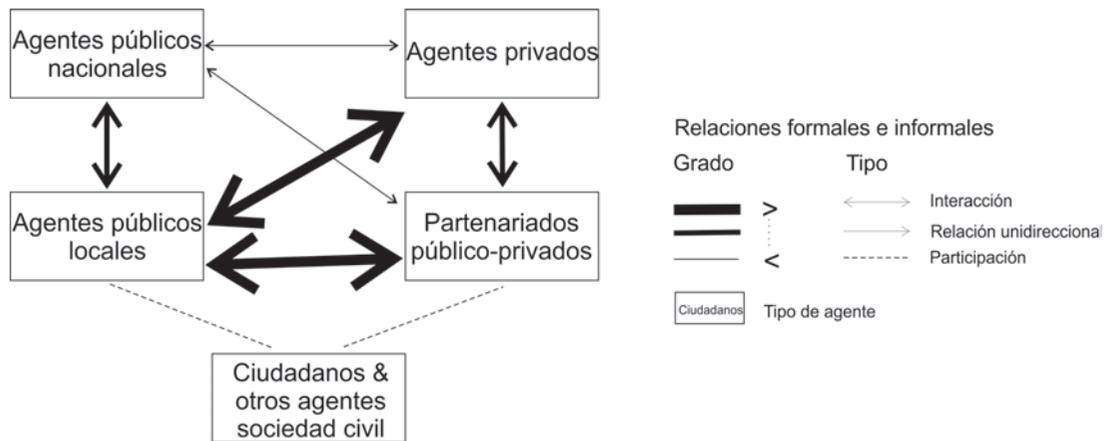


Figura 4: Gráfico del modo de gobernanza neoliberal a partir de las interacciones entre los principales tipos de agentes y la intensidad de las mismas. Fuente: Elaboración del autor a partir de Vila Vázquez (2016).



Figura 5: Modelo del proyecto de regeneración de la zona de la bahía de Bjørvika. Fuente: Bjørvika Utvikling A S - <http://www.bjorvikautvikling.no/>.

veces no nos vemos tanto. A veces cada semana y otras, una vez al mes” **8**. Incluso existe una movilidad laboral de los técnicos y altos ejecutivos entre la administración y las otras compañías, tal y como reconocen en las entrevistas los trabajadores entrevistados, de *Rom Eiendom* y de *Hav Eiendom*. Las relaciones son más escasas entre los partenariados público-privados y las empresas de promoción privada, que actúan en algunos casos como competidores entre sí. Los sitios *web* de todos los agentes muestran la estructura organizativa de la empresa, permiten conocer su modo general de funcionamiento y contactar directamente con los diferentes miembros, lo que permite considerar un elevado grado de transparencia en sus acciones.

Por otra parte, tanto el presidente de *OSU Utvikling*, como el director municipal del proyecto de *Fjord City*, reconocen que apenas dispusieron mecanismos para recoger las opiniones de la población. Para estos agentes, la participación consiste en la absoluta claridad en el proceso de comunicación de los proyectos previstos a los ciudadanos. De esa forma, los procesos participativos se reducirían a reuniones informativas. Sin embargo, este tipo de dispositivos pueden considerarse exclusivamente en términos de transparencia. La participación ciudadana en la concepción del proyecto está limitada al plan zonal de urbanismo, pero las líneas estratégicas del proyecto urbano no son consultadas. La carencia de procesos verdaderamente participativos se revela en la contestación social organizada por los agentes de la sociedad civil y secundada por la ciudadanía, para marcar su oposición a la elección de la localización del proyecto. Esta decisión no tendrá en cuenta el parecer popular y representa uno de los escasos casos de intercambio interescalar entre la administración municipal y la nacional que es poco frecuente y reducida, incluso en el proyecto arquitectónico de la Ópera. Así también ocurrieron importantes manifestaciones de las asociaciones de vecinos y la oposición del distrito de Gamle Byen-Grønland, que presenta una composición social de elevado carácter popular e inmigrante, las cuales se centraron en impedir el aumento de la altura de los rascacielos propuestos del Barcode, por su efecto de sombra y de barrera visual para este barrio con respecto al fiordo:

“[Después de la proposición del arquitecto de MVRDV, W. Maas, del concepto de Código de Barras] La idea era la de dar una pequeña variación con edificios que reducían su tamaño, así sería posible ver a través de ellos. Entonces otros edificios tenían que ser más altos [Cambio de altura de los 52 m iniciales del plan de 2004 a los 67 m]. Así que fue un cambio bastante grande y hubo una gran protesta a ese cambio. [...] La Agencia [Departamento de Urbanismo Municipal] recomendó finalmente esa modificación” **9**.

Estrategia de regeneración y transformaciones urbanas resultantes de una regulación por el mercado

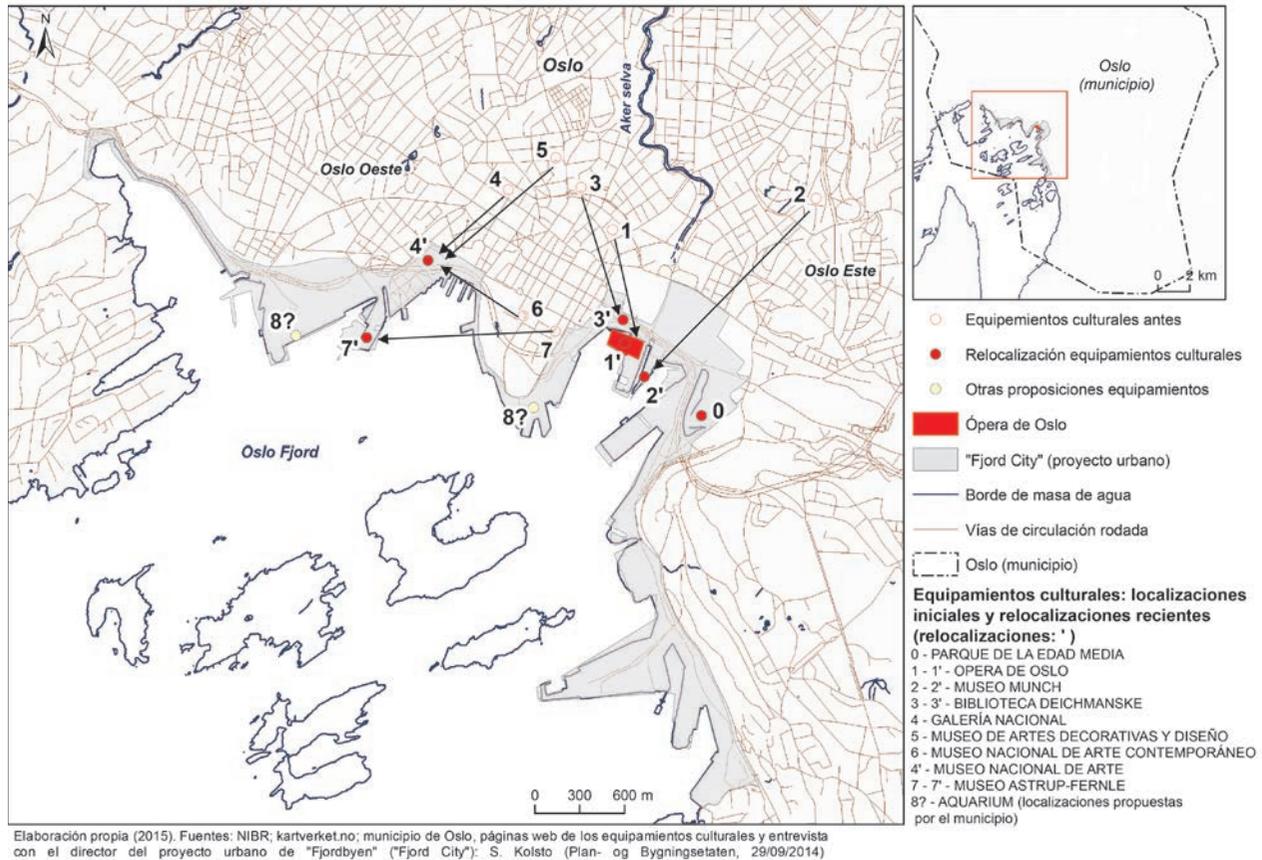
Las actividades económicas programadas en el proyecto de regeneración y la interacción del departamento municipal de urbanismo con los otros agentes urbanos muestra que el mercado tiene un papel regulador es muy amplio. Los proyectos de promoción público-privados se orientan claramente al libre mercado, en lo relativo a los espacios dedicados tanto a oficinas como a usos residenciales. La capacidad de adaptación del proyecto por parte de la administración atiende a los proyectos de otros agentes y no establece mecanismos de regulación significativos para contribuir al acceso a las viviendas o a los espacios comerciales a personas pertenecientes a clases sociales con un capital económico reducido. Los promotores inmobiliarios y los constructores relacionan la competitividad de este sector urbano con la proximidad al mar y el gran potencial en términos de accesibilidad generada por la proximidad a la estación central de ferrocarriles (Figura 5).

La estrategia de marketing de la *Fjord City* promueve la creación de un espacio de gran calidad urbana. Propone una reconcentración de las principales instituciones culturales de la ciudad en la zona del proyecto, a escasa distancia del mar, siguiendo el ejemplo del edificio icónico de la Ópera (Smith y von Krogh Strand, 2011). Dicho proyecto urbano sigue criterios de comercialización de la cultura y de atracción de capital transnacional, en forma de inversiones y de turistas, a través de la construcción de un espacio urbano atractivo, trenzado por un paseo marítimo que combina espacios verdes y públicos con los servicios culturales de alto nivel indicados. El traslado del Museo Munch, situado originalmente en un antiguo barrio popular (Tøyen), se compensa con la dotación de un programa de ayudas y de equipamientos para dicho barrio (Figura 6). Pero esta estrategia contribuye a un basculamiento de la centralidad hacia el frente marítimo y a un incremento de la polarización social entre los barrios, que refuerza la tradicional división social del espacio entre el oeste y el este de Oslo (Wessel, 2015). Los efectos de la política, de mediados del s. XX, de desconcentración de este tipo de equipamientos por toda la ciudad, con la voluntad de contribuir a la equidad en el acceso a los servicios culturales de alto nivel, están siendo contrarrestados.

La orientación general del proyecto de la *Fjord City* muestra una retórica de mejora de los servicios culturales y la producción de espacios de calidad para el conjunto de la población. A esto responde el proyecto de la Ópera, entre otros equipamientos. No obstante, la estrategia de los principales agentes urbanos está centrada en la promoción de una estrategia de gentrificación en nuevas edificaciones a través de la regeneración urbana de la

8 HARTMANN, Eivind. Entrevista realizada el 14 noviembre 2016 (Tabla 1).

9 KOLSTØ, Stein. Entrevista realizada el 29 de septiembre de 2014 (Tabla 1).



78

Figura 6: Mapa de la relocalización en la zona del proyecto de la *Fjord City* de los principales equipamientos culturales de Oslo.
Fuente: Elaboración del autor a partir de Vila Vázquez (2016).

bahía de Bjørvika. Todo este frente marítimo es puesto en valor con la realización de un barrio funcionalmente mixto, que desarrolla usos residenciales casi exclusivamente abiertos al mercado libre de vivienda y usos comerciales de proximidad igualmente de alto *standing*, además de espacios de oficinas orientados a grandes empresas nacionales o internacionales. Los promotores de los subsectores del *Barcode* o de *Sørenga* evidencian la lógica de maximizar los beneficios y las actividades culturales y comerciales que se instalan o que pretenden atraer son consideradas como elementos atractivos para su nicho de mercado de individuos pertenecientes a clases sociales con un capital económico alto (Figura 7).

IV. CONCLUSIÓN Y DISCUSIÓN DE ALTERNATIVAS AL MODO DE GOBERNANZA NEOLIBERAL

El proyecto de la Ópera de Oslo, en el marco de desarrollo de la *Fjord City*, revela un modo de organización y de gobernanza flexible. El proyecto urbano aparece como un dispositivo para la regeneración

urbana que se basa en la capacidad de adaptación en el tiempo, la transparencia y la flexibilidad de los agentes del sector público para ejercer un papel regulador reducido. Se produce una intensa interacción de las instituciones administrativas locales y los agentes privados o los consorcios o conglomerados público-privados, llegando estos últimos a influir en la orientación del proyecto.

El modo de funcionamiento es empresarial y el papel regulador del mercado permite claramente caracterizar al modo de gobernanza como neoliberal y constatar su extensión incluso a ciudades intermedias en contextos europeos, en los que el Estado de bienestar había adquirido una importancia significativa en la segunda mitad del siglo pasado.

No existe un modo de gobernanza único e ideal para este tipo de *flagship projects*, pues debe de adaptarse al contexto territorial. Sin embargo, su realización y el cumplimiento de sus objetivos estratégicos requieren de un liderazgo político (Judd y Parkinson, 1990), que posibilite generar un gran consenso político que, a su vez, permita la identificación con el proyecto. Los proyectos de financiación pública, como el de la Ópera



Figura 7: Vista desde la bahía del nuevo perfil urbano con los rascacielos del *Barcode* (derecha) y la Ópera (izquierda).
Fuente: Elaboración del autor (27 de septiembre de 2014).

de Oslo, sirven para legitimar procesos de regeneración más amplios. Un grado de interacción elevado entre los diferentes actores urbanos, siguiendo un proyecto urbano y unos objetivos estratégicos comunes, parecen servir, como en el caso estudiado, para inducir un proceso de transformación urbana profunda en su entorno.

La realización de este proyecto en Oslo sólo es comprensible en un contexto económico alcista. Incluso cuando el resto de Europa estaba sufriendo los efectos de la burbuja inmobiliaria y de la crisis económica mundial, el proyecto de la *Fjord City* avanzaba rápidamente, gracias a una coyuntura económica específica de Noruega, por sus recursos de hidrocarburos y su independencia relativa del espacio europeo. Este contexto es el que permite explicar la construcción de la gran infraestructura de transporte del túnel bajo la bahía de Bjørvika, al mismo tiempo que la construcción de la Ópera. El auge de la liberalización económica y la extensión de políticas neoliberales en la última fase del capitalismo, con ejemplos de proyectos de regeneración en el frente marítimo en ciudades de primer nivel en países occidentales, legitima la orientación del proyecto

urbano estudiado y el modo de gobernanza utilizado. Esto refuerza la idea de cambio de tendencia en Noruega, con la acogida de políticas urbanas de carácter neoliberal (Falleth, Hanssen y Saglie, 2010).

Las alternativas para este tipo de proyectos en el contexto europeo deberían partir de la regulación, por parte de las instituciones públicas de los diferentes niveles del Estado, frente a la predominancia de la orientación estrictamente del mercado impuesta por los agentes privados o los consorcios o partenariados público-privados. Por una parte, se podría promover activamente la construcción de vivienda social y para estudiantes, y la regulación de una diversidad de comercios de proximidad en los barrios en regeneración, en aras de garantizar una verdadera inclusión y evitar procesos de sustitución social. Por otra parte, promover un grado de interacción amplio entre los agentes contribuye al buen desarrollo de los proyectos, pero, en casos como el analizado, es necesario poner en marcha dispositivos que garanticen la participación ciudadana y la concertación de las decisiones estratégicas con las asociaciones cívicas, con el fin de que tengan una mayor implicación y se

identifiquen con el proceso. En la actualidad, la voluntad en Oslo es la de continuar con el proceso de concentración de instituciones culturales en el frente marítimo, con el objetivo de ser más visibles y competitivos a nivel internacional. El perjuicio para el resto de barrios de la capital es importante en términos de equidad de acceso de los habitantes a esos servicios de alto nivel. Se reduce, también, la singularidad aportada por el edificio icónico de la Ópera, que es menos visible y eficaz en términos de marketing urbano, por haber situado otros proyectos de ese tipo en su entorno urbano inmediato. Por consiguiente, se plantea que una política de desconcentración de esta clase de equipamientos culturales en el área metropolitana sería más justo socialmente. Podría, inclusive, ser más beneficioso para la atracción de capital y para dispersar y reducir las externalidades negativas vinculadas a los turistas potenciales atraídos por esos proyectos culturales.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALKE, Jan; REUBER, Paul y WOOD, Gerald. Iconic architecture and place-specific neoliberal governmentality: Insights from Hamburg's Elbe Philharmonic Hall. *Urban Studies*, 2018, vol. 55, nº 5, pp. 997-1012.

BELLETT, Carme. Proyectos y grandes operaciones urbanas. En: *Naturaleza, Territorio y Ciudad en un Mundo Global. Actas del XXV Congreso de la AGE*. Madrid: UAM Ediciones-Asociación de Geógrafos Españoles, 2017, pp.1249-1265.

BERGSLI, Heidi. *Urban Attractiveness and Competitive Policies in Oslo and Marseille. The Waterfront as Object of Restructuring, Culture-led Redevelopment and Negotiation Processes*. Tesis doctoral inédita, University of Oslo, 2015.

BIANCHINI, Franco; DAWSON, Jon y EVANS, Richard. Flagship projects in urban regeneration. En: HEALEY, Patsy; DAVOUDI, Simin; O'TOOLE, Mo; TAVSANOGU, Solmaz y USHER, David. *Rebuilding the City: Property Led Urban Regeneration*. London: FN Spon, 1992, pp. 245-255.

BIANCHINI, Franco y PARKINSON, Michael. *Cultural policy and urban regeneration: the West European experience*. Manchester: Manchester University Press, 1994.

BRENNER, Neil. What is critical urban theory? *City*, 2009, vol.13, nº 12-13, pp.198-207.

CHASLIN, François. *Les Paris de François Mitterrand: histoire des grands projets architecturaux*. Paris: Gallimard, 1985.

DEL CERRO SANTAMARÍA, Gerardo. *Bilbao: Basque pathways to globalization*. 1ª ed. Amsterdam: Elsevier, 2007.

DÍAZ ORUETA, Fernando. El impacto de los megaproyectos en las ciudades españolas. Hacia una agenda de investigación. *Estudios demográficos y urbanos*, 2009, vol. 24, nº 1 (70), pp. 193-218.

EVANS, Graeme. Hard-branding the cultural city - from Prado to Prada. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2003, vol.27, nº2, pp. 417-440.

EVANS, Graeme. Measure for measure: Evaluating the evidence of culture's contribution to regeneration. *Urban Studies*, 2005, vol. 42, nº5, pp. 959-983.

FAINSTEIN, Susan. Mega-projects in New York, London and Amsterdam. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2008, vol.32, nº4, pp. 768-785.

FALLETH, Eva I.; HANSEN, Gro S. y SAGLIE, Inger L. Challenges to Democracy in Market-Oriented Urban Planning in Norway. *European Planning Studies*, 2010, vol. 18, nº 5, pp. 737-753.

HARVEY, David. From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler. Series B. Human Geography*, 1989, vol. 71, nº 1, pp. 3-17.

HARVEY, David. *Spaces of hope*. Edinburgh: Edinburgh university press, 2000.

HIDALGO, Rodrigo y JANOSCHKA, Michael. *La ciudad neoliberal: gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, 2014.

HUBBARD, Phil. Urban Design and City Regeneration: Social Representations of Entrepreneurial Landscapes. *Urban Studies*, 1996, vol. 33, nº 8, pp. 1441-1462.

JONES, Phil y EVANS, James. *Urban regeneration in the UK*. 2ª ed. Los Angeles: SAGE, 2013.

JUDD, Denis y PARKINSON, Michael. *Leadership and urban regeneration: cities in North America and Europe*. Newbury Park CA: Sage Publications, 1990.

KAIKA, Maria y RUGGIERO, Luca. Land financialization as a 'lived'process: The transformation of Milan's Bicocca by Pirelli. *European Urban and Regional Studies*, 2016, vol. 23, nº 1, pp. 3-22.

KJÆRÅS, Ingrid A. *Barcode Dekodet: En diskursanalyse av byutviklingsdebatten om utbyggingsprosjektet Barcode i Bjørvika* [en línea]. Master tesis. Universitetet i Oslo, 2009. [Consultado 15 septiembre 2014]. Disponible en: <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/16118/Kjaeraas.pdf?sequence=3>

OSLO CITY COUNCIL. Oslo: The Fjord City Expo. Oslo - Beijing: Oslo City Council, 2006.

PÉREZ INDAVEREA, M. Aránzazu y VILA VÁZQUEZ, José I. Analysing a Spatial Pattern of Innovative and Brand Architecture in European Cities: Clustering and Diffusion of Media and Signature Projects? En: MIERZEJEWSKA, Lidia y PARYSEK, Jerzy. *Cities in a Complex World: Problems, Challenges and Prospects*. Poznan: Bogucki Wydawnictwo Naukowe, 2014, pp. 139-151.

PINSON, Gilles. *Urbanismo y gobernanza de las ciudades europeas: gobernar la ciudad por proyecto*. Valencia: Publicaciones de la Universidad de Valencia (PUV), 2011.

Proposición al Parlamento de Noruega (1997-1998). 1998, nº 37, 26 febrero 1998.

ROMERO, Juan; BRANDIS, Dolores y MELO, Carme. El giro neoliberal de las políticas para la ciudad en España. Balance a partir de los ejemplos de Madrid y Valencia. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 2015, nº69, pp. 369-386.

ROMERO, Juan y FARINÓS, Joaquín. Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 2011, nº 56, pp. 295-319.

SALET, Wilhem. Rethinking urban projects: experiences in Europe. *Urban Studies*, 2008, vol. 45, nº 11, pp. 2343-2363.

SEVILLA BUITRAGO, Álvaro. *Neil Brenner: teoría urbana crítica y políticas de escala*. Barcelona: Icaria, 2017.

SMITH, Andrew y VON KROGH STRAND, Ingvild. Oslo's new Opera House: Cultural flagship, regeneration tool or destination icon? *European Urban and Regional Studies*, 2011, vol. 18, nº 1, pp. 93-110.

SWYNGEDOUW, Erik, MOULAERT, Frank y RODRÍGUEZ, Arantxa. Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy. *Antipode*, 2002, vol. 34, nº 3, pp. 542-577.

TARAZONA VENTO, Amparo. Mega-project meltdown: Post-politics, neoliberal urban regeneration and Valencia's fiscal crisis. *Urban Studies*, 2017, vol. 54, nº1, pp. 68-84.

VILA VÁZQUEZ, José I. *Les flagship projects et leur impact territorial dans les villes européennes. Analyse comparative de quatre cas à Paris, Santiago de Compostela, Porto et Oslo*. Tesis doctoral inédita, Université Paris 1 & Universidade de Santiago de Compostela, 2016.

WESSEL, Terje. Economic Segregation in Oslo : Polarisation as a Contingent Outcome. En: TAMMARU, Tiit; VAN HAM, Maarten; MARCINCZAK, Szymon y MUSTERD, Sako. *Socio-Economic Segregation in European Capital Cities: East Meets West*. New York: Routledge, 2015, pp. 132-155.