

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LVII, Nº 223, primavera 2025

Págs. 291-310

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.223.14>

CC BY-NC-ND



Urban Growth Boundary en Portland (Oregon, Estados Unidos): tendencias para la densificación urbana en un modelo disperso

Guido CIMADOMO ⁽¹⁾
Howard DAVIS ⁽²⁾

⁽¹⁾ Profesor Titular. Universidad de Málaga
⁽²⁾ Full Professor. University of Oregon

Resumen: Tanto Portland como su área metropolitana destacan por mantener un enfoque pionero y democrático por un intento de controlar la expansión urbana a escala metropolitana. La creación de la *Urban Growth Boundary* a finales de los años 70 buscó limitar esta expansión extrema de la ciudad para así proteger las zonas agrícolas y forestales del valle circundante y, de este modo, mejorar el diseño y la gestión de las infraestructuras urbanas. Estos objetivos se han ido adaptado a lo largo de los últimos 40 años para poder afrontar el crecimiento demográfico de la ciudad garantizando a la vez la inversión inmobiliaria a largo plazo. El estudio analiza las tendencias actuales de la ciudad, centrada en aumentar su densidad urbana, un aspecto no considerado en los inicios de esta experiencia. Se pretende contribuir a la comprensión de las actuales dinámicas urbanas, sirviendo de referencia para otras ciudades que enfrentan desafíos similares en entornos urbanos en constante evolución.

Palabras clave: Portland; Urban Growth Boundary; Densidad urbana; Transformaciones urbanas; Fronteras.

Recibido: 21.11.2023; Revisado: 29.02.2024

Correo electrónico (1): cimadomo@uma.es; N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2926-3678>

Correo electrónico (2): hdavis@uoregon.edu; N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2937-6533>

Los autores agradecen las críticas constructivas recibidas, comentarios y sugerencias realizados por las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

El presente trabajo ha sido financiado por el Ministerio de Universidades del Reino de España, a través del Programa de Recalificación del Sistema Universitario Español. Se agradece la disponibilidad y sugerencias de Matt Brown de YBA Architects a lo largo de la realización de esta investigación.

Urban Growth Boundary in Portland (Oregon, USA): trends for Urban Densification in a Dispersed Model

Abstract: Portland and its metropolitan area stand out for their pioneering and democratic approach to controlling urban sprawl on a metropolitan scale. The establishment of the Urban Growth Boundary in the late 1970s aimed to restrict the extreme expansion of the city, safeguard agricultural and forested areas in the surrounding valley, and enhance the design and management of urban infrastructures. Over the course of the last 40 years, these objectives have evolved to address the city's demographic growth while ensuring long-term real estate investments. The study examines the current trends in the city, focusing on increasing urban density—a dimension not initially considered in the inception of this initiative. The intention is to contribute to the understanding of ongoing urban dynamics, serving as a benchmark for other cities grappling with similar challenges in continually evolving urban environments.

Keywords: Portland; Urban Growth Boundary; Urban Density; Urban Transformations; Borders.

1. Introducción

El estado de Oregón (EE. UU.) tiene un gran reconocimiento por parte de urbanistas y planificadores a raíz de la implantación de políticas urbanas sostenibles que se dieron a finales de los años 70 a través de la *Urban Growth Boundary* (UGB) (BATES, 2018). El área metropolitana de Portland, en el noroeste de Estados Unidos, es la experiencia más notable de esta visión: en 1979, hace más de 40 años, puso en práctica una política para limitar el incipiente crecimiento urbano común a muchas ciudades norteamericanas a través de la UGB. La intención de proteger el medio ambiente, la importante masa forestal de la región y la actividad agrícola (actividades principales del estado en la década de los años setenta), plantearon desarrollar una serie de medidas alrededor del modelo de *Trend city*, basado en la idea de que las ciudades debían diseñarse para satisfacer las necesidades de las personas, no sólo de los automóviles. Destacaba la importancia del transporte público, los carriles bici y las zonas peatonales, así como la creación de espacios verdes y la conservación de edificios históricos, sustituyendo los planes preexistentes en base a criterios de responsabilidad con las consecuencias que tales decisiones acarrearían (ADLER, 2022; GRAY & SHRIVER, 2006). La integración de las diferentes figuras de planeamiento bajo un mismo departamento para su coordinación a escala estatal o metropolitana, permitía de este modo limitar la edificación en las zonas señaladas como prioritarias dentro de unos límites definidos. Una limitación considerada necesaria para restringir las fuerzas liberales del mercado que aprovechaban el coste reducido de las áreas periurbanas para el desarrollo inmobiliario y por ende como respuesta a la expansión urbana incontrolada típica en el país. Durante los

años setenta la centralización de la regulación del uso del suelo se vio como un paso necesario especialmente en los estados del Oeste, por la convergencia de intereses de ecologistas, promotores, activistas, y funcionarios estatales que impulsaron su implementación (POPPER, 1988). Pese a la innovación que ha supuesto la implementación de la UGB, el modelo urbano alrededor del cual ha crecido el entorno metropolitano de Portland sigue teniendo un importante impacto ecológico y ambiental, especialmente por su limitada densidad urbana. Ésta se debe por un lado a la enorme extensión que originalmente fue incluida en la UGB, y por otro lado a la ausencia de límites mínimos del número de unidades admitidas en cada parcela junto con la "planificación euclíadiana" (por la ciudad de Euclid en Ohio) que configura una jerarquía de usos del suelo, siendo la zonificación más restrictiva la unifamiliar y la comercial la menos. De este modo, la norma permite ubicar en estas últimas parcelas todo tipo de usos y tipologías, incluida la unifamiliar (NELSON & MOORE, 1993).

La concentración y densificación urbanas son vistas por la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas, y por diferentes instituciones públicas, como el medio para las mejoras económicas y sociales (H.-Y. CHEN & al., 2020), además de producir significativas mejoras medioambientales comparadas con modelos más dispersos, especialmente en un contexto donde la emergencia climática resulta apremiante (NEWTON, 2000). Sin embargo existen discrepancias que reconocen la existencia de múltiples modelos urbanos que permiten aumentar la sostenibilidad de una ciudad, y que responden a las características y políticas específicas de cada urbe (WILLIAMS & al., 2000). La densidad—o su ausencia—es un proceso político dinámico útil como una lente a través de la cual comprender las transformaciones que

se producen en las ciudades. Por si sola no es ni buena ni mala, aunque los discursos tradicionales siempre tienden a los extremos: falta de densidad, o densidad extrema (KEIL, 2020). Los actuales debates políticos en torno a la densidad urbana están relacionados mayoritariamente con cuestiones vinculadas al carácter especulativo del suelo, a procesos de exclusión, de abandono selectivo de sectores de las ciudades, o su urbanización espontánea. Al mismo tiempo es considerada una fuente potencial de soluciones colectivas. Estas dinámicas obligan a reconocer su relación con la dimensión temporal, siendo una variable en función de los múltiples parámetros que configuran el entorno urbano (H.-Y. CHEN & al., 2020). Aunque la densidad no es por si sola un indicador de una mejor configuración urbana, existen relaciones directas entre los dos conceptos, estando demostrado como esta última influye sobre los hábitos residenciales, la equidad social, o sobre el uso de vehículos privados (GROSVENOR & O'NEILL, 2014). Los distintos modelos de densidad utilizados en ciudades de todo el mundo también se basan en factores culturales que pueden modificarse sólo con políticas de largo alcance, no sin dificultades e incluso rechazos por parte de los mismos ciudadanos.

La presente investigación se enfoca en analizar las tendencias que están teniendo lugar en la ciudad de Portland (Or, EE. UU.) con el objetivo de aumentar la densidad urbana y disminuir su impacto sobre la sostenibilidad ambiental (CHAPMAN & LUND, 2004). A lo largo de su historia, Portland ha sido reconocida como una ciudad pionera en términos de sostenibilidad ambiental, aunque en la actualidad, adelantando los resultados de este trabajo, no pueda diferenciarse sustancialmente de otros modelos urbanos norteamericanos. El estudio examina las iniciativas y políticas en curso que buscan fomentar una mayor densidad urbana. Al comprender estas tendencias y sus impactos potenciales, se espera que esta investigación contribuya a entender la planificación urbana y la sostenibilidad del caso de estudio y sirva como referencia para otras ciudades que busquen abordar los desafíos de la sostenibilidad en un entorno urbano en constante evolución.

2. Metodología

Este artículo se centra en analizar la experiencia democrática de la *Urban Growth Boundary* en el área metropolitano de Portland, y sus efectos sobre el desarrollo urbano de la ciudad. Para lograr este objetivo se lleva a cabo un enfoque metodológico que combina el análisis cartográfico SIG (Sistemas de Información Geográfica)

utilizando datos en abierto proporcionados por el estado de Oregon y el área metropolitano de Portland, junto con el análisis de casos de estudio de promociones inmobiliarias tanto públicas como privadas.

En primer lugar, se procede a realizar un análisis cartográfico utilizando tecnología SIG. Se recopilan datos geoespaciales relacionados con la ubicación y extensión de la UGB así como sus modificaciones, datos relacionados con el desarrollo urbano del área metropolitana de Portland, como densidad de población, zonificación, distribución de servicios públicos, intensidad del tráfico y accidentes. A través de software SIG, se elaboran los mapas temáticos que son analizados para comprender el desarrollo y estado actual de la ciudad y que acompañan al artículo. Entre las limitaciones encontradas, se evidencia la falta de datos sobre el uso de las edificaciones—aunque fácilmente identificable a través de un análisis morfológico—así como la falta de actualización de las mismas después de 2018. Se utilizan distintas bases de datos (locales, metropolitanas y federales) para incrementar al máximo la información disponible, así como los datos de los censos federales de 2010 y 2020 para obtener los datos específicos de densidad urbana.

Posteriormente se analizan las políticas relacionadas con la promoción de una mayor densidad urbana, en especial el *Residential Infill Project* promovido por la municipalidad de Portland, enmarcándola en el contexto más amplio de esta acción en Norteamérica. Los efectos de esta ordenanza en el primer año de vigencia han tenido efectos decisivos en la zona este de la ciudad más próxima al río. Adicionalmente, se seleccionan varios casos de estudio de promociones inmobiliarias de escala intermedia en la localidad de Gresham, identificada como lugar de interés por las dinámicas urbanas que están teniendo lugar en la actualidad. Gresham ha experimentado un importante crecimiento a lo largo de las últimas décadas, contribuyendo al patrón de baja densidad difusa que caracteriza el área metropolitana de Portland. La presencia de barrios tradicionales de viviendas unifamiliares, corredores comerciales y áreas industriales, junto con los recientes esfuerzos para promover desarrollos inmobiliarios mixtos y de alta densidad, permiten atribuir a esta localidad un interés elevado para comprender los factores de influencia en el uso y transformación del suelo, los modelos residenciales más demandados, y los efectos de las políticas implementadas. Se recopila información detallada de tres promociones que destacan por contemplar soluciones que exceden de la simple construcción de viviendas complementando esta función con diferentes estrategias. Se incluye su

ubicación, dimensiones, características del desarrollo, tipo de propiedad y actores involucrados, profundizando en la información a través de una entrevista al arquitecto responsable de sus proyectos. La selección ha sido determinada también por la disponibilidad de documentación técnica, necesaria para una correcta evaluación del uso del suelo. Para una mejor comprensión del contexto en el cual se desarrollan estas promociones, se estudia también una promoción pública de gran envergadura en el centro de Portland, a través de fuentes secundarias publicadas en red y en el portal público del proyecto, con el objetivo añadido de evaluar las diferentes problemáticas y enfoques de la promoción de viviendas en la ciudad. Las visitas *in situ* a distintos barrios de la ciudad, incluyendo las zonas de estudio, han permitido comprender de primera mano las dinámicas urbanas en curso, el estado de ocupación de los edificios, y experimentar la fragmentación descrita en los siguientes apartados.

3. Historia y consolidación de la Urban Growth Boundary en Portland

La historia del planeamiento en la ciudad de Portland en la primera mitad del siglo XX no difiere de la de muchas otras ciudades americanas. Pese a introducir en 1924 una de las primeras ordenanzas sobre zonificación de los Estados Unidos, los conflictos entre la minoría liberal y los sectores de grandes promotores inmobiliarios y pequeños propietarios marcan significativamente la política urbanística de la ciudad. La zonificación venía considerada como un riesgo para los intereses de estos últimos, que han luchado para mantener una comisión local de planeamiento débil, facilitando de este modo sus intereses (ABBOTT, 1980). De hecho, es interesante observar como las necesidades colectivas promovidas por los distintos planes urbanísticos vienen filtradas por el sistema de tomas de decisión que involucra a la población y a sectores de la sociedad civil (ABBOTT, 1985). Los vaivenes de las distintas ordenanzas urbanísticas locales y leyes estatales (FIG. 1) tienen además que entenderse bajo la óptica del derecho a la propiedad privada frente al interés público, de gran relevancia en la historia del urbanismo americano. Estas reflejan a la misma vez las distintas etapas económicas nacionales: se impulsan nuevos planeamientos en momentos de crecimiento económico, enfriándose con las sucesivas etapas de recesión, cuando la baja actividad inmobiliaria no hacía necesario su control (McVOY, 1945). Sin embargo, uno de los méritos que caracterizan históricamente la planificación de la ciudad tiene que ver con la apuesta por fomentar el valor del debate y de la

democracia en la gestión de la ciudad, dando voz a todos los colectivos afectados por las decisiones a tomar (ABBOTT, 1996).

La puesta en marcha de la Urban Growth Boundary en los años 70 marca un hito relevante en el urbanismo americano, siendo el punto de inflexión para esta investigación. Su implementación, pionera en Estados Unidos, concretizaba un movimiento difuso relacionado con la preocupación por el crecimiento de la población y su impacto en la economía del país. Los resultados de la Comisión sobre el Crecimiento Demográfico y el Futuro de Estados Unidos presentados al Presidente Nixon y al Congreso en marzo de 1972 servirían para apoyar el proyecto político de Oregón:

“Hemos buscado, y no hemos encontrado, ningún argumento económico convincente para continuar con el crecimiento demográfico. La salud de nuestro país no depende de ello, ni la vitalidad de las empresas ni el bienestar del ciudadano medio”.

“Por el contrario, la mayoría de las ventajas se sitúan del lado de un crecimiento más lento... la renta por persona es mayor con la hipótesis de un crecimiento demográfico más lento”. (ADLER, 2022, p. 49)

El informe señalaba que el rápido crecimiento de la población ejercía una importante presión sobre los recursos naturales, como el agua y la tierra, y contribuía a la contaminación y la degradación del medio ambiente. También reconocía que un crecimiento demográfico descontrolado podía provocar problemas sociales y económicos, como el hacinamiento, el desempleo y la pobreza. Por ello, el informe recomendaba políticas y programas que fomentaran un crecimiento más lento de la población, a través de programas de planificación familiar y educación, como medios para garantizar un futuro más sostenible y próspero para el país. Las conclusiones del informe, presentado por John D. Rockefeller III, hacían hincapié en la necesidad de abordar el aumento de la población como una cuestión crítica para la salud y el bienestar del país a largo plazo. Este enfoque tuvo su impacto en el ámbito estatal y local, por ejemplo con las afirmaciones del comisario del condado de Multnomah—el más poblado de Oregón que incluye también la ciudad de Portland—Don Clark, quién defendió con vehemencia el control de las áreas edificables de la región en la reunión de la asamblea del *Columbia Region Association of Governments* (CRAG) de enero de 1974. Advirtió de que la calidad de vida de la comunidad

Año	Normativa	Resumen
1917	Greater Portland Plan***	Primer plan de ordenación de la ciudad, realizado por E.H. Bennett basado en el plan de D. Burnham para Chicago (City Beautiful). Ineficaz por falta de autoridad legal y por elevados costes de implantación, en un momento de recesión.
1919	Portland Plan (previamente informe sobre estado de la vivienda) ***	Plan de ordenación de C.H. Cheney para responder a la falta de viviendas en la ciudad. Uno de los primeros a escala federal a implementar la zonificación. Permite extrema parcelación y no controla la planificación de la periferia. Revocado el 1/12/1920.
1922	Standard State Zoning Enabling Act*	Modelo de implementación estatal de zonificación redactado por el Departamento de Comercio federal. Implementado rápidamente por muchas ciudades americanas (218 a finales de 1925).
Noviembre 1924	Revised Code***	Aprobación de la ordenanza sobre zonificación. Cuatro zonas funcionales (unifamiliar, plurifamiliar, comercial e indefinido). Aproximadamente dos terceras partes de los terrenos residenciales fueron catalogados como plurifamiliar.
1943	Moses report***	Informe del urbanista Rober Moses para definir las intervenciones más urgentes para el periodo de posguerra. Impulsa atención hacia la necesidad de planeamiento de la ciudad cuando esta más lo necesitaba.
6 Marzo 1969	Senate Bill 10**	Requerimiento obligatorio para ciudades y condados de desarrollar planes de uso y zonificación exhaustivos.
22 de Marzo 1973	Senate Bill 769**	Aprobada en paralelo con la SB 100, reestructura las competencias de la Columbia Region Association of Governments para ejercer la autoridad de coordinación en relación con los planes globales de uso del suelo y las ordenanzas de zonificación que el SB 100 exigía.
29 Mayo 1973	Senate Bill 100**	Modificación para que la planificación se realice a nivel estatal. Cada ciudad y condado de Oregon tiene que desarrollar su planeamiento siguiendo los objetivos estatales.
Diciembre 1974	**	Aclaración y adopción de los 10 objetivos establecidos en 1969 más 4 nuevos por la Land Conservation and Development Commission. Se amplían a 19 en diciembre de 1976.
2007	Senate Bill 1011**	Creación de un plan de crecimiento a 50 años vista para las UGB, simplificado en 2015. Establece áreas de reserva urbana que pueden desarrollarse en los siguientes 20 años, y un área de reserva rural que se protege por 50 años.
2017	Oregon Agricultural Heritage Program (OAHP)**	Establece incentivos a los agricultores y ganaderos para que apoyen prácticas que mantengan o mejoren tanto la agricultura como los recursos naturales, como los peces y la fauna silvestre, en terrenos agrícolas.
2019	House Bill 2001**	Oregón aprueba una reforma de la zonificación a escala estatal. Elimina la prohibición de construir duplex en zonas residenciales de las ciudades con más de 10 000 habitantes y en todo el área metropolitano de Portland. Se autorizan viviendas plurifamiliares de hasta 4 unidades en las ciudades de más de 25 000 habitantes.
12 Agosto 2020	Ordenanza 190093, Residential Infill Program***	Se pone fin a la ordenanza que limita la zonificación de viviendas unifamiliares aisladas en las ciudades del estado con más de 10 000 habitantes. Se limita la edificabilidad máxima de viviendas unifamiliares para promover mayor densidad a través de distintas tipologías residenciales.
14 Junio 2022	22/EF/8960 Residential Infill Program 2***	Reduce las limitaciones del anterior programa, extendiendo la posibilidad de construir unidades habitativas adicionales en toda la ciudad.

* Normativa de ámbito federal

** Normativa de ámbito estatal (Oregon)

*** Normativa promovida por la Municipalidad de Portland

FIG. 1 / Tabla resumen de la evolución legislativa en relación con el ámbito de estudio

Fuente: Elaboración propia

"se escapaba" a medida que se retrasaba la implementación de la oficina de planeamiento territorial, así como que "(...) ha llegado el momento de que el CRAG se calle. Debemos hacer lo necesario para preservar el área metropolitana para que las generaciones futuras no lloren sobre nuestras lápidas" (PINTARICH, 1974, p. 28).

La implementación de la UGB fue larga y controvertida, por (1) las reticencias de los pueblos y condados más periféricos que veían limitadas oportunidades de crecimiento, (2) por los intereses de sectores empresariales que veían perjudicada la actividad económica inmobiliaria-motor económico en los Estados Unidos de la época y (3) por la población que se pretendió tuviese voz en todo el proceso (ADLER, 2022). Desde la aprobación de las primeras decisiones hasta la efectiva puesta en marcha del programa, pasó casi una década, pese a la profunda convicción de algunos miembros de las comisiones encargadas de su desarrollo sobre la necesidad de actuar. Para poner en funcionamiento esta política fueron decisivas la aprobación de los proyectos de ley *Senate Bill* (SB) 100 y SB 769 en 1973, que pusieron en marcha un proceso de ordenación territorial nunca visto en los Estados Unidos

(SULLIVAN, 2014). Estos proyectos de ley respondían a la preocupación por la rápida urbanización y el desarrollo incontrolado que amenazaban con erosionar los recursos naturales y la calidad de vida del estado. El SB 100 estableció un sistema para la planificación del uso del suelo que buscó compaginar la responsabilidad local en las decisiones sobre el uso del suelo con la necesidad de implementar aspectos relacionados con el interés público y una visión global a nivel estatal, creando la *Land Conservation and Development Commission* (LCDC) para la coordinación y supervisión de su implementación (ABBOTT & HOWE, 1993). Todas las ciudades y condados del estado de Oregón fueron obligadas a adoptar y aplicar un plan integral para gestionar el uso del suelo, así como el crecimiento y el desarrollo urbano vinculado. Estos planes debían ajustarse a una serie de objetivos y directrices estatales que hacían hincapié en la protección y preservación de los espacios y recursos naturales, así como en el fomento de los criterios de desarrollo sostenible. El SB 769 proporcionó financiación para su aplicación, además de abrir un camino de fácil acceso al establecimiento de una planificación regional más autoritaria en el

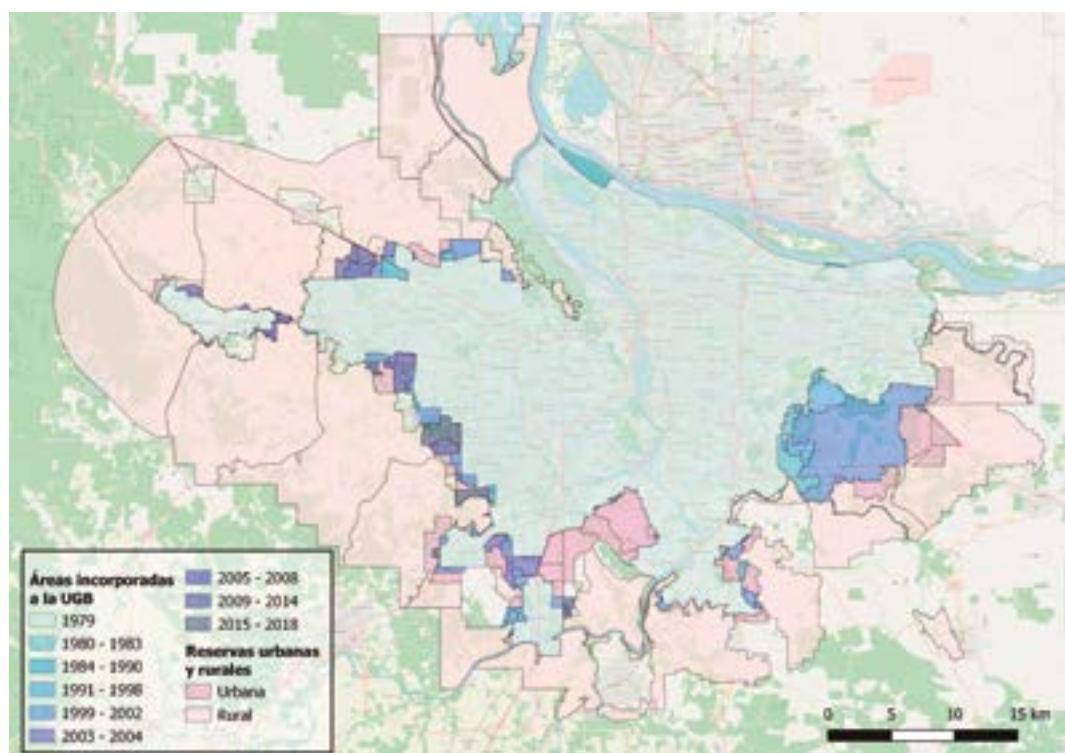


FIG. 2 / Ampliaciones a la Portland Urban Growth Boundary y áreas de reserva urbana y rural

Fuente: Elaboración propia

área metropolitana de Portland (ADLER, 2022). La adopción de los SB 100 y SB 769 en Oregón impulsa la realización de un experimento único en la gestión y planificación a escala local y regional, siendo su implementación en el área metropolitana de Portland el caso más conocido y de mayor impacto debido al tamaño de la población y de la superficie urbana afectados. En palabras de Dennis West, asesor ejecutivo del alcalde de Portland del momento:

“Como resultado de los proyectos de ley 769 y 100 del Senado, la Asociación de Gobiernos de la Región de Columbia está a punto de iniciar un experimento inusual, si no único, en materia de gobierno local y regional: CRAG [por Columbia Region Association of Governments] está a punto de convertirse en un importante acontecimiento nacional en el desarrollo de un enfoque regional de los problemas urbanos”. (ADLER, 2022, p. 56)

Los problemas más destacados durante la implementación de la UGB han sido las numerosas edificaciones aisladas fuera de los límites urbanos, y en mayor medida, las bajas densidades resultantes en el interior de la delimitación (NELSON & MOORE, 1993). La construcción de unidades residenciales rurales en las proximidades de la UGB, permitidas en función de la superficie de las parcelas y de excepciones contempladas en la misma normativa, generalmente surgidas de forma no planificada, han representado una dificultad creciente para la posible ampliación futura de la UGB, al encontrarse con la oposición de los residentes en estas zonas de cara a expropiaciones o transformaciones sustanciales de los modelos urbanos vigentes. Esta amenaza al crecimiento orgánico de la UGB ha sido resuelto con el SB 1011 de 2007—y posteriormente simplificado en 2015—llevando a la creación de un plan de crecimiento a 50 años vista, que en el caso del área metropolitana de Portland se aprueba en 2012 (CHRISTENSEN, 2015). Este plan se materializa con la definición de una zona de reserva urbana, que puede fácilmente incluirse dentro de la UGB en los siguientes 20 años en función de las nuevas necesidades y agotamiento de suelo dentro de la línea de crecimiento a revisar cada 6 años, y una reserva rural, con importantes elementos naturales vinculados a la producción agrícola, que se protegen de posibles recalificaciones urbanísticas por 50 años, hasta 2060 (FIG. 2). El criterio a la base de las ampliaciones, establecido a nivel estatal, es el de garantizar la superficie urbana suficiente para el crecimiento durante los siguientes 20 años.

El modelo urbano implementado en Portland es considerado una experiencia piloto adelantado a otras realidades cercanas, y es valorado como una historia de éxito en la asociación entre

desarrollo urbano y preservación de terrenos agrícolas o no urbanizables, siendo además elogiado como uno de los mejores casos de estrategias de crecimiento inteligente respetuosas con el medio ambiente en EE. UU. (FIRMINO, 2007). En 1999 la SB 100 recibe la declaración de Hito Nacional de Planeamiento por la *American Planning Association*.

En líneas generales, el sistema de ordenación territorial de Oregón ha logrado equilibrar la necesidad de crecimiento y desarrollo urbanos con la necesidad de proteger los recursos naturales y la calidad de vida del estado. Aunque se ha enfrentado a críticas y desafíos a lo largo de los años—hubo hasta tres intentos legislativos para su derogación, ninguno de los cuales recibió los apoyos suficientes (ABBOTT & HOWE, 1993)—sigue siendo un modelo para otros estados que buscan gestionar el crecimiento y el desarrollo de forma sostenible y responsable (ADLER, 2012, p. 227).

4. Análisis de las experiencias orientadas al incremento de la densidad urbana

Un atento análisis de la situación actual, no deja de generar perplejidades sobre la verdadera diferencia entre el modelo urbano de Portland y el de otras ciudades norteamericanas (BEUER, 2018). La inmensa mayoría de viviendas construidas adopta la tipología unifamiliar, extendiéndose dentro de los extremadamente holgados límites de la UGB y sus ampliaciones, ofreciendo por ende niveles de densidad habitacional muy bajos (FIG. 3). El *mall*, entendido como un agregado de edificios aislados destinados a toda actividad comercial y a la oferta de restauración, sigue siendo—al igual que en el resto de Norteamérica y progresivamente en el resto del mundo—el destino principal de los habitantes, especialmente desde que el teletrabajo se ha consolidado como una alternativa a modelos más tradicionales en las grandes corporaciones tecnológicas, muchas de ellas con importantes sedes operativas en Portland. El transporte público se encuentra entre las prioridades de los ejes de desarrollo de la ciudad, siendo el tranvía ligero T-Max la red más desarrollada y rápida para la conexión de las diversas centralidades del condado. Inaugurado en 1986 entre Portland y Gresham, actualmente cuenta con 96 kilómetros de raíles moviendo más de 38 millones de personas al año. El automóvil sin embargo, sigue siendo el medio de transporte por anotonmasia, necesitando de enormes espacios públicos para las vías de transporte y para el aparcamiento. Como resultado del análisis de

la situación urbana de la ciudad, se desarrolla una matriz Debilidades, Amenazas, Fortalezas, Oportunidades (DAFO) (Fig. 4) que refleja la relación directa entre muchas de las amenazas y la que se considera como la mayor debilidad del modelo, la escasa densidad habitacional. Si bien no sea la única, se plantea un estudio más detallado de esta dimensión para comprender sus efectos y posibles transformaciones, debiendo también a las nuevas políticas en acto en la ciudad, enfocadas a incrementar la construcción de viviendas en la zona consolidada.

En los siguientes apartados se analizan algunas políticas y experiencias realizadas en la ciudad de Portland, tanto desde el perfil público de la administración, con iniciativas legislativas y promociones público-privadas de gran escala que definen el futuro de la ciudad, como desde el ámbito privado, a través de algunas promociones que permiten observar las tendencias actuales y los desafíos a los cuales se enfrenta el sector inmobiliario (Fig. 5).

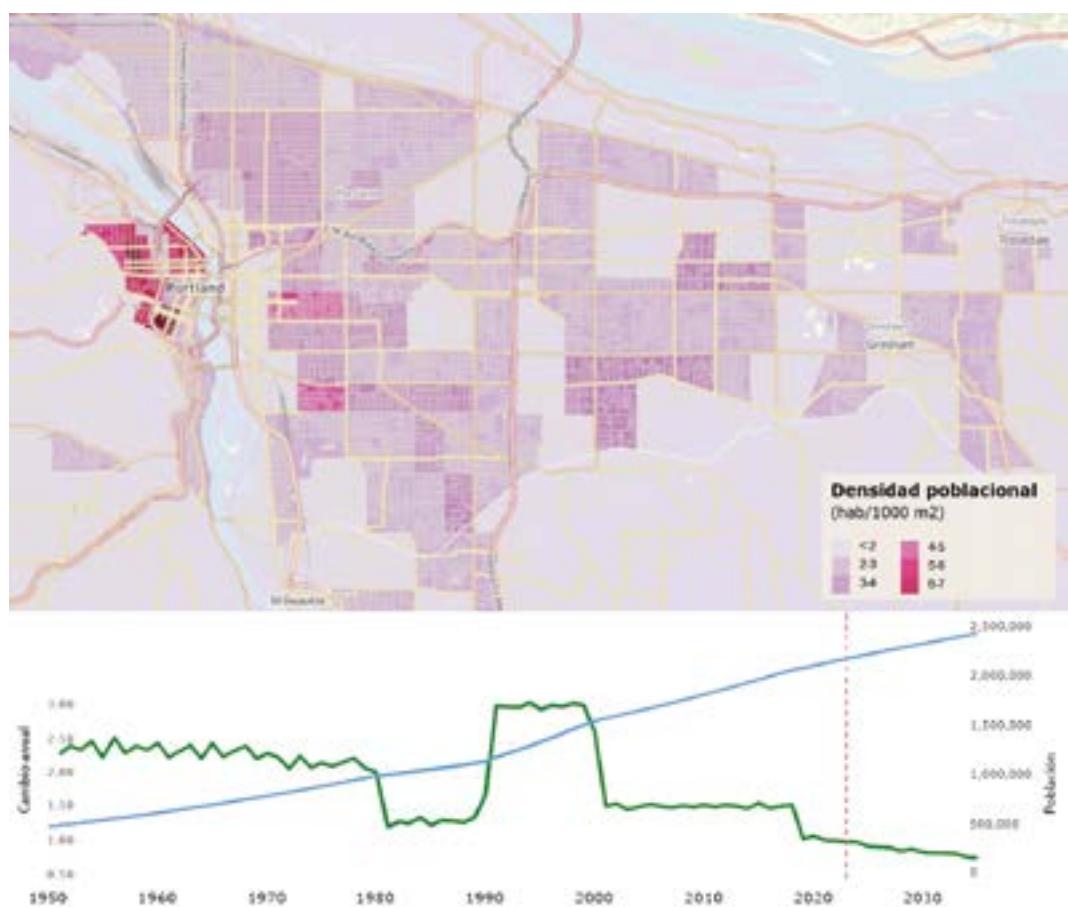


FIG. 3 / Densidad poblacional en el área metropolitana de Portland y evolución de su población

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de *The Oregonian* y Naciones Unidas



FIG. 4 / Matriz Debilidades, Amenazas, Fortalezas, Oportunidades (DAFO) sobre el modelo urbano de Portland

Fuente: Elaboración propia

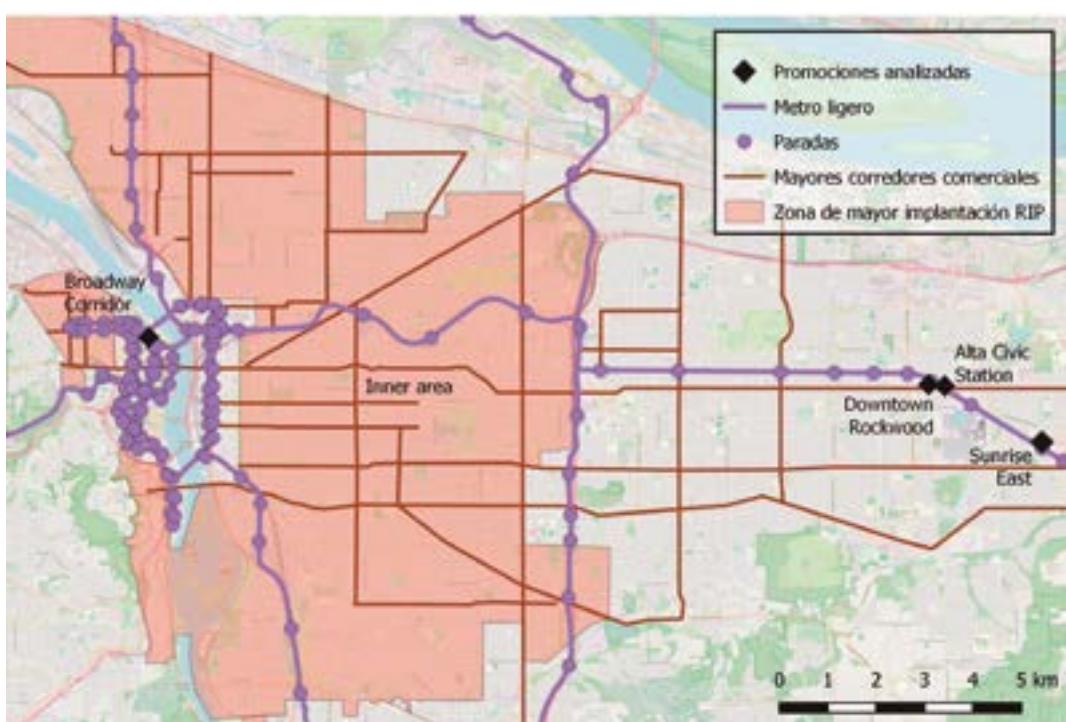


FIG. 5 / Emplazamiento de los casos de estudio

Fuente: Elaboración propia

4.1 Residential Infill Project

La dispersión urbana, que caracteriza históricamente el modelo de las ciudades americanas, está reconocido como la causa de un elevado coste económico, social y medioambiental (WILLIAMS & al., 2000). Alrededor del 75 % de las áreas urbanas de la mayoría de las ciudades americanas contempla una zonificación destinada a edificaciones residenciales unifamiliares, un modelo buscado históricamente por familias de clase media y alta que encuentran en los barrios residenciales suburbanos una mayor pertenencia a la comunidad, mejor calidad de vida en ambientes más rurales, y el cumplimiento del sueño americano: la casa en propiedad (BADGER & Bui, 2019). Entre las desventajas reconocidas estaría en primer lugar la necesidad de largos tiempos de desplazamiento y la necesidad de tener vehículo propio, que no han incidido en la permanente demanda de esta tipología que ha impulsado el crecimiento incontrolado de las ciudades. Las desventajas más significativas sin embargo están relacionadas con la sostenibilidad ambiental y económica a la cual tienen que enfrentarse las municipalidades, por el mayor consumo de suelo, la mayor contaminación, mayor necesidad de infraestructuras de viabilidad y de las redes de distribución. La búsqueda de formas urbanas más sostenibles impulsa gran parte de las teorías de planeamiento del siglo XX, que como apunta Robert Fishman, es “un historial de oportunidades perdidas y éxitos parciales salpicados de fracasos rotundos” (FISHMAN, 2000, p. 5). A partir de las teorías de Frederick Law Olmsted para abrir la naturaleza al interior de las ciudades, generando la necesaria diversidad y complejidad que favorecería una mayor civilización de las ciudades, muchos modelos se han sucedido para dar respuesta a las necesidades de la población frente al rápido crecimiento de las urbes. Desde el movimiento “*City Beautiful*” o el “*New Town*” propuesto por Lewis Mumford a principio del siglo XX hasta el “*New Urbanist*” que recupera el barrio como unidad fundamental alrededor de la cual generar comunidad en los años ochenta, ninguna propuesta ha podido frenar la dispersión urbana promoviendo la diversidad y sostenibilidad de las ciudades compactas (FISHMAN, 2000; SILVER, 2006). En un contexto más actual, entre las propuestas que han encontrado mayor aceptación en distintas ciudades del continente, y que han sido reconocidas por su capacidad de incrementar la densidad habitacional especialmente en barrios residenciales, se encuentra el programa de consolidación residencial *Residential Infill Program* (RIP). Este contempla la construcción de unidades residenciales complementarias e independientes (*Accessory Dwelling Units*, ADU por sus

siglas en inglés), habitualmente de dimensiones reducidas, situadas en la misma parcela de la edificación principal (VALLANCE & al., 2005). Las modalidades más habituales constan de una nueva edificación adosada o independiente de la principal o la independización del sótano que constituyen nuevas unidades habitativas que ofrecen la posibilidad de obtener unos ingresos adicionales a sus propietarios, o bien aprovechar el espacio residencial excedente (fenómeno de nido vacío) (WEGMANN & NEMIROW, 2011). Este tipo de desarrollos, comparados con los de mayor escala que edifican parcelas enteras, son frecuentemente realizados por propietarios y pequeños contratistas, favoreciendo también la economía local. Los estudios que investigan este fenómeno reconocen una importante limitación en relación con la escala de los resultados de por si relevantes en el contexto nacional, ya que un gran número de estas edificaciones, que vienen ocupadas principalmente por sectores de la población con ingresos reducidos, no son legales o en muchos municipios no necesitan permisos especiales. Sin embargo, las investigaciones relacionadas con este fenómeno han descubierto que este parque residencial “en la sombra” constituye una parte sorprendentemente sustancial del mercado de la vivienda, especialmente en Estados Unidos (BAER, 1986). Políticamente el fenómeno es observado y promovido con la expectativa de revitalizar estos barrios atrayendo una mayor población, lo que impulsaría mayores inversiones, la reducción de la pobreza y nuevas oportunidades, además de estabilizar los ingresos municipales originados por los impuestos (DANIELSEN & al., 1999; VALLANCE & al., 2005). La riqueza humana de nuevos residentes, generando una mezcla entre propietarios e inquilinos, también es vista favorablemente para la estabilidad de los barrios y su desarrollo, que además se desarrollarían de una forma más lenta.

Para revertir el modelo dominante en la ciudad de Portland e incrementar su densidad, una de las recientes medidas implementadas por la ciudad es el RIP, aprobado en 2020 (Ordenanza 190093, RIP1) y ampliado en 2022 (RIP2) a toda el área metropolitana (CITY OF PORTLAND, 2022). Esta nueva ordenanza deroga los límites existentes en la tipología de casa unifamiliar aumentando los coeficientes de edificabilidad en caso de construcciones de hasta cuatro viviendas en casi cualquier parcela residencial (Fig. 6). A la vez, limita entre un tercio y un medio la edificabilidad máxima para viviendas unifamiliares comparada con los reglamentos vigentes, fomentando así la implementación de nuevas tipologías residenciales. También permite la construcción de edificios de apartamentos de

tres plantas y hasta seis viviendas en cualquier parcela, si al menos la mitad cumple las normas de accesibilidad a la vivienda (alquiler inferior al 30 % de los ingresos del inquilino). Las estimaciones prevén un incremento en la oferta de 1200 viviendas adicionales al año, llegando así aproximadamente a un total del 20 % de las nuevas construcciones estimadas cada año. Un análisis de la organización nacional en defensa de la vivienda *Up for Growth* calcula que, a largo plazo, el alquiler medio de Portland será un 12 % más bajo de lo que habría sido sin la reforma (ANDERSEN, 2021).



FIG. 6 / Twin houses en parcela esquinera en el barrio residencial de Boise, Portland

Fuente: Guido CIMADOMO

Los posibles efectos de esta reciente ordenanza son diversos, desde las dudas sobre los beneficios reales de tal implementación frente a los procesos de expulsión y gentrificación, hasta el apoyo de muchas asociaciones locales que ven la posibilidad de impulsar la construcción de viviendas protegidas para colectivos desfavorecidos (MICHEL, 2022). La misma aprobación de la ordenanza ha sido recibida con estupor y sorpresa por el gobierno de la ciudad, que no esperaba hubiese acuerdo para su aceptación (ANDERSEN, 2021). Cabe recordar que pese a los numerosos estudios que han analizado las

relaciones entre la implementación de la UGB y el incremento de los precios de la vivienda en el interior de la misma, este último tiene más que ver con parámetros como el crecimiento de la población, el empleo, la renta per cápita y los tipos de interés hipotecario (X. CHEN, 2020). Un aspecto significativo de esta ordenanza, reflejado en el *Finding of Facts Report* de Julio de 2020, es la intención de la municipalidad de alcanzar los objetivos de desarrollo compacto, resiliencia climática y de derecho a la vivienda, sin modificar la tipología familiar presente en la mayoría de barrios, aunque reduciendo su dimensión, con la intención de generar un mayor número de alojamientos (CITY OF PORTLAND, 2020).

4.2 Análisis de tres nuevas promociones inmobiliarias en Gresham, Multnomah County

Con el objetivo de entender mejor las dinámicas y las limitaciones existentes, así como las posibilidades de incremento de densidad, se realiza el análisis de tres promociones inmobiliarias en el área metropolitana de Portland, una recién terminada, una actualmente en obra y una última pendiente de ejecución, diseñadas por el estudio de arquitectura YBA Architects para distintos promotores privados. La entrevista (13 de abril de 2023) realizada a Matt Brown, arquitecto responsable de estos proyectos, ofrece la oportunidad de comprender las dinámicas de los proyectistas y promotores frente a la situación del mercado inmobiliario local, pese a las limitaciones cuantitativas que la misma selección conlleva.

Las tres intervenciones se encuentran en Gresham, la segunda ciudad más poblada después de Portland en el condado de Multnomah, y la cuarta del estado, según el censo de 2020. Siempre según el último censo disponible, la población se asienta sobre los 111 000 habitantes, después de un importante crecimiento en la década de 2010 (cerca del 10 %), con un perfil mayoritariamente blanco (63,3 %), una elevada educación y unos ingresos medio familiares en 2021 inferiores a la media nacional (61 826 \$ frente a 69 717 \$). Otros datos de interés ofrecidos por el censo son la densidad urbana, que alcanza 1879,6 personas por km², con un crecimiento del 6,96 % en la última década, y el tiempo medio para llegar al trabajo, 28,6 minutos. La ciudad, que está reforzando una propia centralidad para consolidarse como centro complementario y limitar la dependencia de Portland, sigue orbitando en su ámbito gravitacional,

justificando la selección de los casos de estudio. La ciudad tiene una conexión privilegiada con el distrito comercial a través de la línea de metro ligero en superficie T-Max, a una distancia de aproximadamente 30 minutos.

4.2.1 Alta Civic Station

Alta Civic Station es una promoción de 318 viviendas, incluyendo 19 viviendas talleres, espacios comerciales y espacios públicos completado en otoño de 2022. El programa, fruto de una asociación público-privada entre el promotor Wood Partners, el condado de Multnomah y la agencia pública de transporte TriMet, ha requerido la incorporación de un importante espacio público en forma de una plaza en la parcela que tiene una superficie total aproximada de 3 ha. Mientras los espacios públicos se encuentran en las proximidades de la estación del metro ligero Civic Drive, los edificios se distribuyen a lo largo del perímetro de la parcela, dejando el interior de la misma para los aparcamientos (Fig. 7). La superficie total construida, en ocho edificios de hasta cinco plantas, asciende a 29 124 m², con una ratio 1:1 respecto a la superficie de la parcela. Pese a los esfuerzos de crear un núcleo urbano variado de alta densidad y con diferentes

tipologías residenciales y comerciales, frente a las 299 plazas de aparcamiento exigidas por normativa, se construyen 338 en superficie, el 20 % de las cuales cubiertas, que ocupan 1,4 ha de la parcela (50 %).

4.2.2 Downtown Rockwood Rising

Rockwood es un barrio de Gresham, localizado al Oeste del centro de la ciudad que después de un periodo de decadencia, cierre de numerosas actividades comerciales y el incremento de la criminalidad, está experimentando un renovado y rápido crecimiento, reflejado en una amplia representación racial y una edad media de sus habitantes de 27 años. Su localización y conexiones tanto con el centro de Gresham como con el distrito comercial de Portland ofrecen un entorno dinámico con múltiples oportunidades de crecimiento. El proyecto *Downtown Rockwood Rising*, en una parcela de forma trapezoidal de 2,08 ha en la confluencia de las principales arterias viarias de la zona, además de su proximidad a la parada de metro ligero Rockwood, plantea generar un hito urbano, alrededor de una gran plaza y un espacio cubierto destinado a mercado y restauración. Dos edificios multiusos, el primero de hasta cuatro

SITE PLAN /
UPPER GROUND FLOOR PLAN



FIG. 7 / Alta Civic Station en Gresham, emplazamiento en la parcela

Fuente: YBA Architects



FIG. 8 / Downtown Rockwood Rising en Gresham, emplazamiento en la parcela

Fuente: YBA Architects

plantas destinado a actividades económicas y oficinas, y el segundo, de cuatro niveles residenciales sobre una planta baja destinada a actividades comerciales, cierran otros dos lados de la plaza, dejando el cuarto frente abierto hacia la avenida SE 187th (FIG. 8). El proyecto plantea la visibilidad de la plaza y accesos directos a la misma desde todos los alrededores sin perjudicar su seguridad, buscando la configuración de un hito urbano para el barrio. La superficie total construida de los tres edificios descritos asciende a 17 823 m², distribuida en 6065 m² residenciales, 5276 m² destinados a comercio y 3318 m² para oficinas. Al igual que en el caso anterior, la generación de un entorno multifuncional requiere de un gran número de plazas de aparcamientos, diseñándose tres grandes bolsas en superficie por un total de 175 plazas frente a las 108 exigidas por las ordenanzas, que ocupan 0,9 ha de la parcela (46,91%). La fecha de finalización prevista es el invierno del año 2023, estando en obra durante la preparación de este artículo, la última fase correspondiente al edificio plurifamiliar.

4.2.3 Sunrise East Gresham

El tercer proyecto se encuentra a corta distancia del anterior, en el mismo barrio de Rockwood. Su desarrollo, previsto para el año 2024, está posiblemente vinculado al éxito del anterior, ya que la generación de un espacio urbano y comercial sería un claro atractivo para nuevos

residentes que quieran establecerse en el barrio. *Sunrise East Gresham* es una promoción residencial distribuida en dos edificios con múltiples tipologías, de uno a tres dormitorios, en una parcela de una hectárea de extensión. El desarrollo residencial se completa con un espacio semi-público, en forma de plaza y de un espacio verde equipado (FIG. 9). Junto a las dotaciones al aire libre, el proyecto ofrece servicios y espacios colectivos de encuentro y recreo en planta baja, así como un gimnasio y espacios adicionales de almacenamiento para los residentes. Se proyectan un total de 79 viviendas, cuya ocupación en planta alcanza el 24 % de la parcela. Las zonas públicas (plaza, espacios abiertos privados y área de juego), ocupan otro 27,12 %. El restante 48,88 % de la parcela, equivalente a aproximadamente 5000 m², está destinado a aparcamiento en superficie, con 94 plazas y una ratio de 1.19 frente a las 79 plazas requeridas por normativa.

4.3. Broadway corridor, un proyecto para el futuro

El *Broadway corridor* es el proyecto urbano (público) más relevante actualmente en desarrollo en la ciudad de Portland, contemplando un nuevo masterplan para las 13,7 ha situadas en el centro de la ciudad. Se trata de un entorno estratégicamente ubicado en la orilla Este del río Willamette, entre los barrios de Old Town/ Chinatown y Pearl District, servido por una red



FIG. 9 / Sunrise East en Gresham, emplazamiento en la parcela

Fuente: YBA Architects

de transporte compuesta por metro ligero en superficie T-Max, tranvías y autobuses, además de la proximidad a la estación ferroviaria Union Station. De acuerdo con la promotora pública Prosper Portland, este proyecto tiene como objetivo principal establecer una conexión fluida entre los barrios de Old Town/Chinatown y Pearl District, con el propósito de maximizar los beneficios para la comunidad en su conjunto, con especial énfasis en aquellos grupos que históricamente no han obtenido ventajas significativas de otros proyectos urbanos en la región. La compra en 2016 del solar de 5,6 ha ocupado por las antiguas instalaciones del Servicio Postal de EE. UU. por 88 millones de dólares, en una asociación conjunta con la Oficina de la Vivienda de Portland (PHB) ha permitido desbloquear este gran proyecto, al tratarse de la pieza central de su desarrollo, aunque en un momento de gran incertidumbre con respecto al futuro desarrollo inmobiliario del centro de la ciudad. Según el plan maestro desarrollado por ZGF Architects (PROSPER PORTLAND, 2020), se prevé un desarrollo máximo de 378 000 m² con oportunidades económicas, empresariales, sociales y comunitarias en un total de nueve edificios con altura máxima de 120 m. El objetivo pasa por generar empleo, establecer viviendas de renta mixta y desarrollar servicios que sean un foco de atracción para toda la ciudad.

La gran volumetría de la nueva promoción puede sin embargo ser en sí misma un problema para el desarrollo de esta iniciativa, considerando las

dinámicas actuales relacionadas con la ocupación de viviendas en el centro de la ciudad. A raíz de la emergencia sanitaria producida por el COVID-19 en febrero de 2020, y los recortes económicos al *Portland Police Bureau* para ese mismo año estimados en 15 millones de dólares, el centro histórico de la ciudad *Old Town Chinatown*, junto al cercano distrito comercial, han experimentado un proceso de deterioro imparable. Las protestas, pronto sustituidas por vandalismo, robos y disturbios generalizados, unidas a problemas más estructurales que se han incrementado con la emergencia sanitaria, como el elevado número de sin techos, enfermos mentales y drogodependientes que viven en las aceras del centro, han impulsado un abandono generalizado de las actividades comerciales establecidas en el distrito histórico que se han unido a los cierres provocados por las restricciones a la movilidad durante varios meses de 2020, y posteriormente por el efecto en cadena del abandono de las viviendas en estos barrios por parte de los residentes. El incremento del teletrabajo no ha hecho que agudizar esta tendencia, vaciando un elevado número de oficinas en el distrito comercial, que acarrea a continuación la desaparición de muchas otras actividades comerciales. La situación actual en la zona es desoladora, tal como alertan numerosos ciudadanos, lo que hace pensar en la cita del urbanista Peter Marcuse "Por tanto, es necesaria una política de reducción planificada (traje): abandonar por completo ciertos barrios para salvar otros" (MARCUSE, 1985, p. 196).

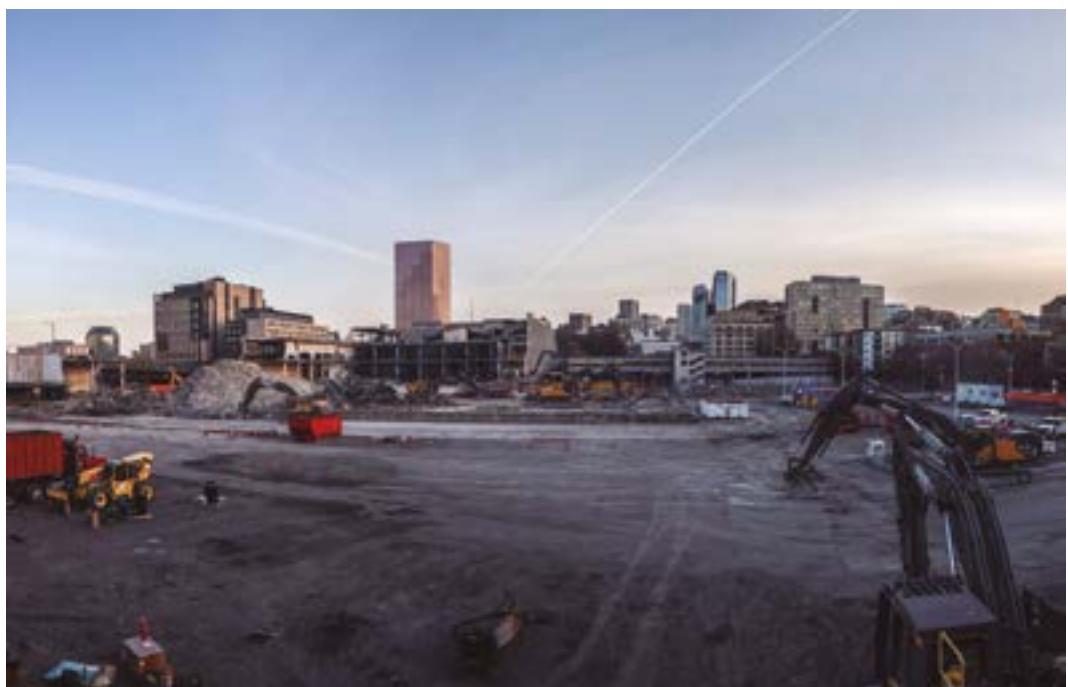


FIG. 10 / Demolición de las oficinas de Correos en el Broadway Corridor, con Chinatown y el distrito comercial al fondo, marzo de 2023

Fuente: Guido CIMADOMO

Una solución que sin embargo se vislumbra difícil por la posición central y la proximidad con el Broadway Corridor, que no permitiría un desarrollo coherente de este sector de la ciudad. Las dudas sobre las posibilidades de desarrollar este nuevo sector, teniendo un elevado número de edificios vacíos en los alrededores, refleja las incertidumbres de los promotores privados que han sido encargados de liderar el proceso. *Continuum Partners*, promotor seleccionado en 2018 por la agencia municipal *Prosper Portland*, ha renunciado en 2022 a desarrollar la actividad de consultor y de promotor privado del sector de Correos, aduciendo la poca flexibilidad ofrecida para mitigar los riesgos de la inversión, especialmente después de la emergencia sanitaria, que ha traído más incertidumbres sobre su desarrollo. En enero de 2023 un nuevo acuerdo ha sido firmado con la empresa *Related*, que tiene hasta finales de ese año para evaluar la viabilidad del contrato de consultoría y promoción del proyecto. A medida que el desarrollo avanza—actualmente se está ejecutando la demolición del edificio de Correos—se hace manifiesto que el plazo original de dos décadas contemplado para este proyecto será seguramente más largo

(FIG. 10). Esta extensión se debe a las incertidumbres que surgen en torno a la viabilidad de una promoción de gran escala en el centro de la ciudad y, por consiguiente, sobre las dinámicas urbanas actuales en esa área en particular, una de las densidades más altas del condado.

5 Discusión y conclusiones

Entre los objetivos previstos con la implementación de las *Urban Growth Boundaries* en el estado de Oregón, se encontraban la protección de las tierras destinadas a cultivos, los bosques y otros recursos naturales frente al desarrollo urbano. En definitiva, se trataba de proteger y preservar los espacios “naturales” que se encontraban fuera de la línea de demarcación de la UGB, también gracias a nuevos proyectos de ley como el 1037 *Oregon Agricultural Heritage Program*, aprobado en 2017. Los resultados en su interior son sin embargo más discutibles, tal como ha resultado evidente por la amplitud de la superficie incluida en la delimitación original, por la extremadamente baja densidad en la gran

mayoría de su superficie, y por los evidentes esfuerzos políticos que intentan incrementarla.

Las dificultades que está encontrando la promoción público-privada *Broadway Corridor* para pasar de las fases preliminares, demuestra que el mercado inmobiliario, especialmente después de la emergencia sanitaria generada por el Covid-19, es muy cauteloso en realizar nuevas inversiones, ya que el mercado se encuentra con posibles fluctuaciones por la gran cantidad de edificios vacíos en el centro de la ciudad y por ser éste en la actualidad una zona poco atractiva para el uso residencial y comercial. La tendencia a alejarse del centro, facilitada también por el teletrabajo, genera también incertidumbres sobre el mercado de oficinas. Esta tendencia no sólo viene denunciada por los colectivos e instituciones establecidas en la zona (CHONG, 2021; EFFINGER, 2023), sino que ha sido reconocida durante las visitas realizadas y por las personas entrevistadas informalmente. El riesgo de una sobreoferta, recordando sin embargo que la población de la ciudad sigue creciendo, impulsa a los promotores privados a una mayor cautela y posiblemente a realizar promociones de dimensiones más reducidas como las tres aquí analizadas, sin por ello quedar en el inmovilismo, tal como es posible observar en varias zonas de la ciudad, dado que la demanda de vivienda y el crecimiento de la población siguen vigentes. Promociones de mayor escala, como la ya mencionada *Broadway Corridor*, necesitan de un impulso público para poder desarrollarse, sin por ello eliminar incertidumbres y riesgos sobre su éxito. Considerando los tiempos necesarios desde los primeros pasos de una nueva promoción hasta su finalización, el objetivo de incrementar la densidad urbana no puede basarse exclusivamente en las promociones, sean éstas públicas o privadas.

La política del Ayuntamiento de Portland de reducir el techo máximo edificable en las parcelas unifamiliares, y promover la construcción de segundas viviendas en las mismas a través del *Residential Infill Program*, es una medida presente en numerosas ciudades norteamericana, y recibe el consenso de amplios sectores civiles, ya que permite ingresos adicionales para las familias, además de impulsar la construcción de viviendas para colectivos desfavorecidos por parte de asociaciones no gubernamentales sin una significativa transformación de los barrios afectados. Durante el primer año de implementación del RIP (agosto 2021 a julio 2022), los permisos de construcción otorgados no permitidos por las anteriores ordenanzas han sido el 53 % del total. Los edificios plurifamiliares de nueva construcción triplican el número de

permisos de viviendas unifamiliares, demostrando el interés por la ordenanza desde distintos sectores de la ciudad (DEPARTMENT OF LAND CONSERVATION AND DEVELOPMENT, 2023). El informe realizado por la municipalidad de Portland ofrece otros datos de interés para comprender la posible tendencia de esta política. Se reconoce que la limitación de la superficie máxima de las viviendas unifamiliares, asociadas con los precios de venta más elevados, hace que la promoción de viviendas plurifamiliares sea más competitiva en el mercado, poniendo en relieve que el impacto de la ordenanza no se refleja solo sobre lo que se permite construir, sino también sobre lo que ya no se permite. La ordenanza RIP1, en vigor en el periodo estudiado por el informe, permitía la construcción de unidades de hasta 6 viviendas en parcelas antes destinadas a viviendas unifamiliares, siendo las de 4 unidades las más solicitadas. La superficie de las viviendas, así como el número de habitaciones construidos en el periodo en estudio, es directamente inverso al número de unidades por edificio, siendo el mayor número de permisos solicitados correspondiente a las viviendas de dos dormitorios. La localización de los permisos también ofrece una lectura interesante: el 80 % se encuentra en el área interior de la ciudad (FIG. 5); además, el 80 % de las nuevas promociones plurifamiliares se encuentran en un radio de 400 m desde los centros de barrios y los corredores comerciales de la ciudad. Por último, destacar la reducción del número de aparcamientos por unidad en función del número de unidades por vivienda construidas, siendo directa consecuencia de la superficie requerida para obtener los estándares de habitabilidad esperados en parcelas de dimensiones limitadas. Con respecto a los objetivos de la ordenanza para incrementar la densidad en la ciudad, el informe reconoce que la construcción de viviendas plurifamiliares optimiza la superficie de las parcelas respecto a las viviendas unifamiliares en el orden de un 300 % (DEPARTMENT OF LAND CONSERVATION AND DEVELOPMENT, 2023). Lo que será necesario evaluar con la posible consolidación de esta tendencia es el efecto negativo que podría generarse por el incremento de habitantes sin la correspondiente actualización de las infraestructuras, ya que las infraestructuras, aparcamientos, transporte urbano, entre muchas otras, no están dimensionadas para un número mayor de residentes. Tampoco es posible prever si esta dinámica favorecerá a los promotores privados frente a los propietarios de las viviendas existentes o las organizaciones orientadas a la construcción de viviendas sociales, que hasta el momento se han centrado en promociones de mayor escala para optimizar recursos y resultados (LADD, 2022).

La prudencia que rige las promociones inmobiliarias es también reflejada en los proyectos analizados a lo largo de este artículo. Las tres promociones, de dimensiones medianas, buscan diferenciarse por la inclusión de espacios urbanos propensos a la socialización (plazas, entornos comerciales, ofertas de restauración, áreas de juego), además de buscar localizaciones bien conectadas por servicios públicos y en lugares donde el coste del suelo es menor respecto a zonas más céntricas de la ciudad. Si bien se trata de estrategias enfocadas a mejorar el carácter urbano de las zonas donde se ubican, los modelos estudiados no se diferencian de otras tipologías consolidadas. El número de plazas de aparcamiento superior al mínimo exigido (en parte justificado por los modelos de uso mixto que atraen a un público más amplio que los mismos residentes), ocupan una superficie importante de las parcelas, entorno al 50 % de las mismas. Proyectos como el *Downtown Rockwood Rising* se diseñan adelantando una transición desde modelos suburbanos a urbanos compactos en función de las mejoras de las condiciones económicas y legislativas en un próximo futuro, previendo la sustitución de bolsas de aparcamientos por nuevos bloques que podrían incluir estacionamientos en los niveles enterrados del edificio. Como es posible observar en la planimetría de los proyectos estudiados, en la actualidad las grandes áreas destinadas a aparcamiento en superficie impiden el incremento de densidad de los sectores en los cuales se levantan, al distanciar las edificaciones unas de otras e impulsar el uso de vehículos particulares para cada desplazamiento. Este modelo ha sido observado en otros numerosos entornos, como por ejemplo alrededor de la estación del T-Max Beaverton Central en la localidad de Beaverton al Oeste de Portland, donde espacios comerciales y de ocio, instituciones públicas municipales, y un museo (*Patricia Reser Center for the Arts*), se encuentran fragmentados por numerosos espacios de aparcamiento, limitando el potencial "urbano" de la propuesta. La eliminación del requerimiento de aparcamientos en la RIP ha impulsado la construcción de edificios plurifamiliares en las proximidades de los corredores comerciales y paradas del transporte público, siendo una tendencia que a través de las ordenanzas oportunas podría extenderse a las promociones más grandes.

Los análisis realizados ofrecen un marco de intervención en el cual la acción para la transformación del modelo urbano consolidado se encuentra centrada en la iniciativa privada aunque facilitada por las instituciones públicas, algo inherente a la historia del urbanismo americano

(FISHMAN, 2000). Tanto el RIP como las promociones residenciales en el centro de la ciudad y en sus suburbios, condensan todas las posibilidades de incrementar la densidad residencial, otorgando los riesgos que ello conlleva, a través de modelos diferentes a los consolidados, a la iniciativa privada. Si es razonable entender que el proceso no puede que desarrollarse lentamente, reduciendo los riesgos que cada promotor puede o quiere asumir, también surgen una serie de preguntas abiertas que configuran el marco teórico alrededor del cual sería deseable un debate para encontrar soluciones viables, tanto desde el punto de vista social, como económico y ambiental. En primer lugar cabe plantearse el rol que la administración pública está tomando, y cual sería deseable, especialmente teniendo en cuenta lo arriesgado que resultó la implementación de la UGB. Otras realidades urbanas basan su revitalización en una apuesta por parte de las instituciones en cambiar el *statu quo* vigente a través de la peatonalización de sectores urbanos con un potencial atractivo para los ciudadanos, con la correspondiente reducción del tráfico rodado (JIAO & al., 2019), la creación de supermanzanas cuyos experiencias piloto en Barcelona se están replicando en otras muchas ciudades (FRAGO CLOLS, 2022), o más en general los modelos de ciudad de 15 minutos que se encuentran en distintos niveles de implementación en grandes urbes del mundo (MORENO, 2024). Si bien todos los modelos anteriores auspician los mismos objetivos, con políticas de proximidad que revitalicen el entorno urbano poniendo las personas al centro de las transformaciones, cabe reconocer que las experiencias europeas o latinoamericanas parten de modelos de densidad urbana mucho mayores, buscando la deseada revitalización a través de la recalificación de los espacios urbanos, la renaturalización de la ciudad, las actividades comerciales y de proximidad. Los resultados de dichas transformaciones muestran que es posible revitalizar barrios o escalas micro-locales desde lo público, contaminándose a continuación la componente inmobiliaria del sector privado, no sin problemas añadidos como el de la gentrificación. Cabría considerar sin embargo los hábitos de la población en relación con los modelos tradicionales de vivienda, un aspecto seguramente difícil de transformar sin ofrecer incentivos atractivos. La realidad de Portland es distinta, los espacios públicos son numerosos y de calidad, pese a que la mentalidad de vivir en una vivienda unifamiliar con jardín y coche, sigue siendo dominante. Nuevas tendencias como la movilidad compartida, en especial con servicios de flota libre, o la movilidad de última milla con patinetes o bicicletas de alquiler, y la generación de modelos de comercio de

proximidad (actualmente centrado en la oferta de restauración, incluso callejera), tienen el potencial de transformar no solo la movilidad, sino también la configuración de los barrios residenciales de Portland, aspecto que todavía se reconoce como incipiente en la ciudad.

Lo anterior, y la misma experiencia de implementación de la UGB, ponen de manifiesto la posibilidad de promover cambios sustanciales desde lo público, interviniendo sobre el ámbito urbano como paso previo a la renovación y densificación de la ciudad, no sólo a través de ordenanzas que fomenten las actividades de proximidad, consideradas como una oportunidad que ofrece múltiples sinergias para la mejora de la vida urbana. Se trataría, cuanto menos, de redistribuir los riesgos, reduciendo los que en la actualidad recaen mayoritariamente sobre los promotores privados, y facilitando un mayor dinamismo en muchos barrios, frente a las políticas actuales. Resulta evidente que se trata de un planteamiento que supera la escala de la planificación, necesitando de la participación de todos los actores que intervienen en la ciudad para que el deseado incremento de densidad se desarrolle a la par que la mejora de la habitabilidad de los barrios objeto de transformación. Las estrategias de colonización a corto plazo, y de consolidación a medio plazo tendrían mejores resultados de aplicación, creando además una demanda y una reactivación más sólidas (CARTA & al., 2016). Apoyarse en dinámicas flexibles y en espacios mutantes, donde el factor tiempo contribuye a reducir la especificidad del territorio, podría facilitar la sustitución de modelos fijos y consolidados, mejorando así su densidad (CIMADOMO, 2023).

En el caso específico de Portland, aunque asimilable a muchas otras ciudades norteamericanas, se trataría de conseguir que el espacio urbano, y la arquitectura, sean lo suficientemente atractivos para el ciudadano como para prescindir de un aparcamiento, que como se ha visto es el causante de la fragmentación urbana existente. Una solución que, por ser atractiva, necesita de la colaboración público privada para ofrecer soluciones de transporte alternativas, oportunidades de aparcamiento de larga duración que no fragmenten el tejido urbano, así como las necesarias modificaciones a las ordenanzas que por lo general en la actualidad exigen que se destine a plazas de estacionamiento aproximadamente el 50 % de las parcelas. Por último, las ordenanzas RIP, que favorecen transformaciones pausadas de los barrios, podrían evolucionar hacia modelos más densos, favoreciendo cambios más significativos en la configuración urbana de determinados sectores de la ciudad.

6. Bibliografía

- ABBOTT, C. (1980): Portland in the Pacific War: Planning from 1940 to 1945. *Urbanism Past & Present*, 6(1), 12-24.
- ABBOTT, C. (1985): Greater Portland: Experiments with Professional Planning, 1905-1925. *The Pacific Northwest Quarterly*, 76(1), 12-21.
- ABBOTT, C. (1996): *The Portland region: Where city and suburbs talk to each other ... and sometimes agree*. Urban Studies and Planning Faculty Publications and Presentations. http://pdxscholar.library.pdx.edu/usp_fac/53
- ABBOTT, C. & HOWE, D. (1993): The politics of land-use law in Oregon: Senate Bill 100, twenty years after. *Oregon Historical Quarterly*, 94(1), 4-35.
- ADLER, S. (2012): *Oregon plans: The making of an unquiet land use revolution*. Corvallis, Estados Unidos, Oregon State University Press.
- ADLER, S. (2022): *Planning the Portland urban growth boundary: The struggle to transform trend city*. Corvallis, Estados Unidos, Oregon State University Press.
- ANDERSEN, M. (6 de agosto, 2021): The Eight Deaths of Portland's Residential Infill Project. *Sightline Institute*. <https://www.sightline.org/2021/08/06/the-eight-deaths-of-portlands-residential-infill-project/>
- BADGER, E. & Bui, Q. (18 de junio, 2019): Cities Start to Question an American Ideal: A House With a Yard on Every Lot. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/interactive/2019/06/18/upshot/cities-across-america-question-single-family-zoning.html>
- BAER, W. C. (1986): The Shadow Market in Housing. *Scientific American*, 255(5), 29-35.
- BATES, L. K. (2018): Growth without Displacement: A Test for Equity Planning. En N. KRUMHOLZ & K. WERHEIM HEXTER (Eds.) *Advancing Equity Planning Now* (pp. 21-43). Ithaca, Estados Unidos, Cornell University Press.
- BEUER, S. (2018): *Houston or Portland: Which City Is Doing Urban Density Better?* <https://marketurbanismreport.com/blog/houston-or-portland-which-city-is-doing-urban-density-better>
- CARTA, M. & LINO, B. & RONSIVALLE, D. (2016): *Re-cyclical Urbanism. Visioni, paradigmi e progetto per la metamorfosi circolare*. Trento, Italia, Listlab.
- CHAPMAN, N. & LUND, H. (2004): Housing Density and Livability in Portland. En C. OZAWA (Ed.) *The Portland Edge: Challenges and Successes in Growing Communities* (pp. 206-229). Washington DC, Estados Unidos, Island Press.
- CHEN, H.-Y. & CHOWDHURY, R. & MCFARLANE, C. & TRIPATHY, P. (2020): Introduction: Rethinking urban density. *Urban Geography*, 41(10), 1241-1246. <https://doi.org/10.1080/02723638.2020.1854531>
- CHEN, X. (2020): *The Expansion of Urban Growth Boundary and Its Impact on Housing Affordability in the Portland Metropolitan Area, Oregon* [Trabajo Fin de Máster, University of North Carolina]. https://cdr.lib.unc.edu/concern/masters_papers/z316q618d
- CHONG, R. D. (12 de diciembre, 2021): Op-Ed: A Ghastly Crisis in Portland's Old Town Chinatown.

- AsAmNews. <https://asamnews.com/2021/12/12/residents-in-chinatown-and-japantown-struggle-to-find-a-reason-to-be-optimistic/>
- CHRISTENSEN, N. (2015): *A 50-year map: Years of research, public input led to agreement on reserves plan*. https://friendsoffrenchprairie.org/pdf/Metro_A_50-year_map_11-30-15.pdf
- CIMADOMO, G. (2023): Spatial Transformations in Ceuta, Spain: Effects of a Low-Density Hinterland on a Border Enclave. En Q. M. ZAMAN & G. HALL (Eds.), *Border Urbanism: Transdisciplinary Perspectives* (pp. 321-336). Cham, Suiza, Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-031-06604-7_19
- CITY OF PORTLAND (2020): *Exhibit A: Findings of Fact Report*. Portland, Estados Unidos, City of Portland. <https://www.portland.gov/bps/rip/documents/exhibit-it-findings-report/download>
- CITY OF PORTLAND (2022): *Residential Infill Project (RIP and RIP2) and New Development Projects*. Portland, Estados Unidos, City of Portland. <https://www.portland.gov/bds/zoning-land-use/residential-infill-project>
- DANIELSEN, K. A. & LANG, R. E. & FULTON, W. (1999): Retracting suburbia: Smart growth and the future of housing. *Housing Policy Debate*, 10(3), 513-540. <https://doi.org/10.1080/10511482.1999.9521341>
- EFFINGER, A. (16 de agosto, 2023): Empty and Unwanted, the Iconic Buildings of Portland's Skyline Are in Trouble. *Willamette Week*. <https://www.wwweek.com/news/2023/08/16/empty-and-unwanted-the-iconic-buildings-of-portlands-skyline-are-in-trouble/>
- FISHMAN R. (2000): The American Planning Tradition: An Introduction and Interpretation. En R. FISHMAN (Ed.) *The American planning tradition: culture and policy* (pp. 1-29). Washington DC, Baltimore, Estados Unidos, Woodrow Wilson Centre Press, Johns Hopkins University Press.
- FIRMINO, R. (2007): Book Review: City Limits: Walking Portland's Boundary DAVID OATES, 2006 Corvallis, OR: Oregon State University Press. *Urban Studies*, 44(10), 2050-2052. <https://doi.org/10.1177/00420980070440100903>
- FRAGO CLOLS, L. (2022): Fragmentación urbana y comercio de proximidad: Un ensayo sobre el proyecto Superilla en Barcelona. *Tlalli. Revista de Investigación en Geografía*, 8, 116-139. <https://doi.org/10.22201/ffyl.26832275e.2022.8.1824>
- GRAY, J. D. & SHRIVER, K. (2 de noviembre, 2006): *Land Use Planning Information for the Citizens of Oregon*. Oregon Community Foundation. <https://ir.library.oregonstate.edu/downloads/fj2366373?locale=en>
- GROSVENOR, M. & O'NEILL, P. (2014): The Density Debate in Urban Research: An Alternative Approach to Representing Urban Structure and Form: The Density Debate in Urban Research. *Geographical Research*, 52(4), 442-458. <https://doi.org/10.1111/1745-5871.12084>
- JIAO, J. & HE, S. & ZENG, X. (13-14 Julio 2019): *An investigation into European car-free development models as an opportunity to improve the environmental sustainability in cities: The case of Pontevedra* [Comunicación en congreso]. Second Canadian International Conference on Humanities & Social Sciences, Toronto, Canada. <https://uniqueca.com/archives/proceedings/Papers%20HUSO2019%20.pdf>
- KEIL, R. (2020): The density dilemma: There is always too much and too little of it. *Urban Geography*, 41(10), 1284-1293. <https://doi.org/10.1080/02723638.2020.1850025>
- LADD, M. E. (2022): *Portland, Oregon Just Eliminated Exclusionary Zoning: What Comes Next?* [Trabajo Fin de Máster, Pratt Institute]. ProQuest. <https://www.proquest.com/openview/0d2f6701c2e5f078d/ed1af1429eabf81/1?pq-origsite=gscholar&cbl=18750&diss=y>
- MARCUSE, P. (1985): Gentrification, Abandonment, and Displacement: Connections, Causes, and Policy Responses in New York City. *Journal of Urban and Contemporary Law*, 28, 195-240.
- MCVOY, A. (1945): A history of city planning in Portland, Oregon. *Oregon Historical Quarterly*, 46(1), 3-21.
- MICKEL, G. (2022): Gentrification and the Cycle of (In) Equity-Using Land Use Authority to Combat Displacement. *Urban Lawyer*, 51(3), 477.
- MORENO, C. (2024): The 15-minute city: a solution to saving our time and our planet. Hoboken, Estados Unidos, Wiley.
- NELSON, A. C. & MOORE, T. (1993): Assessing urban growth management: The case of Portland, Oregon, the USA's largest urban growth boundary. *Land Use Policy*, 10(4), 293-302.
- NEWTON, P. (2000): Urban form and environmental performance. En K. WILLIAMS, E. BURTON, & M. JENKS (Eds.), *Achieving Sustainable Urban Form* (pp. 46-53). Londres, Reino Unido, E & FN Spon.
- PINTARICH, P. (1 de febrero, 1974): CRAG Votes to Restrict Urban Sprawl. *Oregonian*, 28.
- POPPER, F. (1988): Understanding American Land Use Regulation Since 1970, *Journal of the American Planning Association*, 54(3), 291-301.
- PROSPER PORTLAND (2020): *USPS Masterplan* (LU 19-246279 CCMS AD). <https://www.dropbox.com/s/49ugz8c4pidfhff/USPS%20Master%20Plan.pdf?dl=0>
- PAISES BAJOS, IOS Press. <https://doi.org/10.3233/SHTI220851>
- SILVER, C. (2006): New Urbanism and Planning History: Back to the Future. En J. MONCLÚS-FRAGA & M. GUARDIA (Eds.), *Culture, urbanism and planning. (Heritage, culture and identity)* (pp. 179-93). Burlington, Reino Unido, Ashgate.
- SULLIVAN, E. (2014): Urban growth management in Portland, Oregon. *Oregon Law Review*, 93, 455-491.
- VALLANCE, S. & PERKINS, H. C. & MOORE, K. (2005): The Results of Making a City More Compact: Neighbours' Interpretation of Urban Infill. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 32(5), 715-733. <https://doi.org/10.1068/b31157>

WEGMANN, J. & NEMIROW, A. (2011): *Secondary units and urban infill: A literature review* (Working Paper 2011-02). Institute of Urban and Regional Development, University of California. <http://hdl.handle.net/10419/59382>

WILLIAMS, K. & BURTON, E. & JENKS, M. (2000): *Achieving Sustainable Urban Form*. Londres, Reino Unido, E & FN Spon.

7. Listado de Acrónimos/Siglas

ADU	Accessory Dwelling Units
CRAG	Columbia Region Association of Governments
DAFO	Debilidades, Amenazas, Fortalezas, Oportunidades
LCDP	Land Conservation and Development Commission
PHB	Portland Housing Bureau
RIP	Residential Infill Program
SB	Senate Bill
SIG	Sistemas de Información Geográfica
UGB	Urban Growth Boundary