

# **Seminario-Taller Internacional**

## **“Desarrollo local en la recuperación de áreas centrales”**

Proyecto “Ciudad Vieja Renueva”  
Intendencia Municipal de Montevideo  
Comisión Europea – Programa URB-AL

### **Conferencia**

## **Integralidad de las políticas urbanas de rehabilitación de centros históricos**

*Hélène Rivière d’Arc*

Para comenzar, deseo aclarar que mi planteo está realizado desde la óptica de los investigadores que proponen el “retorno a la ciudad”, no sólo como un remedio a sus males, sino como una tendencia estructural que combina lo económico y lo cultural, en un proceso en el cual lo social depende, al mismo tiempo, de un horizonte utópico y de la voluntad política. Creo que la multiplicación de los programas de revitalización y de rehabilitación constituye un substrato metodológico suficiente para poder afirmarlo. Por lo tanto, sin ser preceptiva ni predecir el futuro, recurriré más a Jane Jacobs y a su insistencia en defender la diversidad en las grandes ciudades que a Melvin Webber y a su focalización en las redes, la monotonía espacial y la *nonplace urban realm*, que borra tanto los lugares como el imaginario y la materialidad que los crearon. Hago alusión a estos autores norteamericanos porque creo que el debate se planteó en primer término en Estados Unidos (en los años 1970).

Algunos viajes por el mundo me llevaron a observar un fenómeno casi universal: la rehabilitación/recalificación de las áreas centrales de las ciudades, sobre todo de las más grandes, pero también de numerosas ciudades medianas, por iniciativa de sus autoridades municipales. Por supuesto, estas rehabilitaciones/recalificaciones no se hallan en la misma fase en todas partes: incluso en un mismo país, existen grandes diferencias en el tiempo. Si se compara Europa con América Latina, el desfase es de unos treinta años en general; de ahí que las experiencias de ciertos lugares, tal vez de Europa misma, pueden permitir realizar un balance de los éxitos y los fracasos y dar lugar a reflexiones que aporten cuantiosas enseñanzas.

Interesada por la relativa contemporaneidad de este fenómeno en ambos continentes, busqué los argumentos fundadores, al menos para algunos casos.

Parecería que, si bien algunos proyectos correspondieron a la reconstrucción de Europa, la mayoría de ellos coincidieron más bien con un cierto enriquecimiento de los asalariados y la diversificación de los empleos urbanos del sector terciario en la década del 60. Se pueden observar varias etapas sucesivas en los programas de rehabilitación/recalificación de las grandes ciudades bajo los que subyacen cambios ideológicos en la mentalidad de quienes los han concebido. Creo que en América Latina se le debe a la UNESCO la difusión, en los años 70, de la idea de la rehabilitación o

reciclaje de los monumentos. Era la tarea que ella se asignaba en aquella época; pero la llegada al poder de los regímenes democráticos a nivel nacional, los procesos de descentralización que se pusieron en marcha en todas partes y el surgimiento de gobiernos locales procedentes de partidos que se habían apoyado en las luchas urbanas de los 80, aportaron una preocupación social suplementaria. Me parece que, para numerosas municipalidades de América Latina, esta preocupación social no ha sido la copia de un modelo sino un marco de referencia, en países donde los planes estratégicos han constituido una referencia omnipresente.

La preocupación de los urbanistas por intervenir en las áreas urbanas centrales no es algo nuevo pues están impregnados, al menos en Europa, por el valor simbólico de esos lugares, que contribuyen a agregar prestigio y/o notoriedad a quienes intervienen en su transformación. Esto ha marcado las grandes reformas urbanas, como la de Haussmann y las de sus émulos a lo largo y ancho del mundo, así como al pensamiento higienista. Puede decirse que la gran ruptura con esta preocupación data de la difusión de la Carta de Atenas, por una parte, y por la otra, de un modelo espacial de ciudad fordista.

A pesar de ese episodio tan importante, el vigor de las representaciones simbólicas de las áreas urbanas centrales no ha desaparecido. No se tornaron no-ciudades, espacios vacíos. Pero ya no respondían a los imperativos residenciales y de producción del fordismo. Estaban fuera del modelo funcionalista y evolucionaban en lo que, en ese entonces, podía ser considerado como desorden.

Hoy en día, está dividido el campo de las representaciones en: representaciones muy negativas según los grupos sociales o segmentos de clases sociales, y representaciones positivas (ligadas a la identidad, a la búsqueda de cultura y de estética). Es por esta razón que nos atrevimos, con un grupo de colegas, a escribir un libro titulado “Retorno a la ciudad”. Señalo, sin embargo, que el mismo se refiere más a ciudades europeas que latinoamericanas. El libro plantea la idea de que este retorno sólo atañe a ciertas categorías bien identificables de la población, lo que nos llevó a pensar que la noción de gentrificación tenía sentido. Volveré a hablar de esto al final de esta conferencia.

Lo que antecede me lleva a enunciar un cierto número de paradigmas, pues mi propósito es dar un marco general a la problemática de la recalificación de los centros históricos/áreas urbanas centrales. Por supuesto, esta problemática, calificada en el programa como “integralidad”, es también pluridisciplinaria. Pero para mostrar su complejidad, creo que es necesario deconstruirla. Es por esta razón que voy a presentar muy brevemente los puntos siguientes: la recalificación vista por los urbanistas, que, según creo, se plantea en términos de acción reformadora; la recalificación vista por los economistas, planteada en términos de mercado y de bienes inmuebles; la recalificación vista por los sociólogos planteada en términos de representaciones, de actores y de clases sociales. En cuanto a los geógrafos y a los historiadores, tratan de articular estas diferentes visiones o de destacar las paradojas que emanan de las mismas.

### **Algunos principios emitidos por los urbanistas y operadores de lo urbano**

Teniendo en cuenta el enunciado de ciertos proyectos, puede decirse que existen tres principios que presentan la realidad tal como la ven los urbanistas, los profesionales de lo urbano y los decisores que programan la recalificación y deben explicar sus

proyectos a los actores sociales “participantes”. Estos proyectos tienen una duración más o menos definida y deben conciliar lo social, la cultura y el mercado. Tratan de combinar, en un tiempo determinado, el reconocimiento de una situación considerada como caótica o de crisis, los imperativos de una visión integrada de la aglomeración urbana, a pesar del abandono bastante generalizado de la idea de planificación, y la exhortación a corregir en el tiempo que dura un proyecto, las disfunciones heredadas de tendencias históricas. La declaración de patrimonio cultural por parte de la UNESCO impone obligaciones que facilitan sin duda la toma de algunas decisiones en lo que respecta a las prioridades, pero el no-reconocimiento deja también más autonomía en la definición de las prioridades. La historia de cada ciudad merecería ser contada, pues es interesante la identificación de los actores que podrían intervenir en un proyecto en niveles a determinar, así como las diferentes relaciones entre esos actores. Pero yo voy, más bien, a tratar de buscar algunos métodos y/o algunas exhortaciones que, según creo, reaparecen muy frecuentemente, aunque estén desfasados en el tiempo, dependiendo de las ciudades o los países. Más allá de un discurso formal sobre la ciudad y la memoria, en el cual el imaginario de casi todos se puede reconocer, la rehabilitación y la renovación están asociadas a la idea de desarrollo sustentable y, por ende, incluyen una dimensión ideológica: al recrear las condiciones de durabilidad de las áreas centrales de las ciudades, se contribuye a exorcizar el temor a la precariedad social que invade las vidas urbanas. Como decía, existen, a mi entender, tres o cuatro nociones que están presentes en numerosos proyectos.

En primer lugar, en comparación con el pasado durante el cual dominaba la idea de planificación, el proyecto urbano está hoy en día muy circunscrito. Remite al centro histórico, al perímetro de intervención, a tal o cual zona ... delimitaciones todas que permiten recurrir a la concretización de la idea de “ciclo de vida” de una operación y por extensión, a su éxito o su fracaso. Luego se recalifica siguiendo principios simples pero utilizando instrumentos estructurales y financieros muy complejos. Hablaré de tres de ellos aunque puede haber otros: el primero, la continuidad urbana: se trabaja sobre un proyecto muy espacializado, pero como no se trata de crear guetos, hay que favorecer los accesos y los intercambios, hay que llenar los vacíos. Un segundo principio, que a menudo se ha transformado en exhortación es mantener o crear las condiciones de la mixidad espacial, es decir de las actividades, y de la mixidad social, la de los estratos sociales, de los grupos etarios, de las profesiones; en Francia se habla ahora de mixidad étnica. Se supone que la mixidad espacial es imposible sin mixidad social. Remito aquí a los esfuerzos un poco desconcertantes de la Intendencia de París para crear una mixidad espacial en el centro de la ciudad, por medio de la rápida renovación de las actividades culturales, para intentar detener la tendencia a la museificación de esta ciudad que recibe el mayor número de turistas del mundo y que, en parte gracias a ellos, da todavía la impresión de esa mixidad cuando uno la recorre.

Como dije anteriormente, la mixidad se ha tornado una exhortación política, sobre todo en los municipios con fibras sociales y democráticas. La expresión existe en muchos países y en varios idiomas. En los Estados Unidos se dice *social balance*; en Canadá *mixité* (mixidad); *social mix* en Inglaterra y en Australia. En Francia, se hablaba de reequilibraje social, pero a partir de una circular de 1972, se usa la palabra mixidad. Y aún si hay sociólogos que se sublevan – treinta años después de la aparición de esta palabra – contra esta exhortación siempre presente, a pesar de que las condiciones de ascenso social son mucho más difíciles, los poderes necesitan esta utopía o ficción.

Un tercer principio que también merece ser mencionado es el de la estrategia, pues creo que está muy presente en las políticas urbanas de América Latina. Tal vez sea restringirlo evocarlo de la siguiente manera: un proyecto de renovación urbana, incluso el de un centro histórico, persigue un objetivo que hace del poder público el actor regulador del proyecto. Este tiene un tiempo de vida durante el cual recurre a variados instrumentos de acción, en particular al partenariado público-privado. Durante su tiempo de vida, debe por lo tanto ser capaz de cuestionarse a sí mismo y de adaptarse a las condiciones de otra demanda o de una nueva propuesta.

Para concluir esta parte: ¿es posible que el empleo de los principios que utilizan los profesionales, asociados a la rehabilitación, modifique, por medio de la acción reformadora que ellos pretenden llevar a cabo en un determinado espacio, las grandes tendencias sociológicas y económicas, como por ejemplo las injusticias creadas por el mercado y la segregación espacial, tendencias éstas que a veces son consideradas como ineluctables? Podríamos llegar a creerlo si tomamos en cuenta ciertas experiencias, pero por otro lado no podemos dejar de pensar que las categorías de la acción pública son duales y simplificadas y ocultan otras que operan a largo plazo.

Quisiera ahora presentar la rehabilitación/renovación de las áreas urbanas centrales desde un punto de vista más económico y luego desde un punto de vista socio-geográfico.

### **La rehabilitación desde un punto de vista más económico**

La rehabilitación de las construcciones antiguas de una ciudad se opone, hoy por hoy, la mayoría de las veces, al proyecto funcionalista en boga en los años 60. Esta observación puede remitir a un tema de economía espacial cuya argumentación está basada en observaciones concretas: la división del espacio urbano en fragmentos de territorios que ganan y de otros que pierden. Durante un período bastante largo, a semejanza de ciertas ciudades de América del Norte, los centros históricos de América Latina han perdido más actividades que las ciudades europeas y se despoblaron más rápidamente que ellas. El proceso todavía no se ha invertido. Por lo tanto, hay que aplicarles soluciones diferentes a las que se aplicaban en otros tiempos.

Pero en la medida que la rehabilitación debe ser “integral” y más aún un “elemento de durabilidad”, debe conjugar un proyecto económico eficaz con una preocupación por el reequilibrio social (fórmula utilizada hasta la década del 70 en Francia en que apareció la palabra mixidad), por la calidad del medio ambiente y por la seguridad. La combinación de esos elementos, preconizados por el Banco Mundial y el BID, es sin embargo difícil, pues las lógicas utilizadas son diferentes. Si bien la idea de integralidad remite a la voluntad política, las ideas de eficacia económica y de durabilidad económica preconizan el retorno al mercado de las zonas empobrecidas. Es ésta la situación de numerosas áreas urbanas centrales, incluso hoy en día. ¿De qué manera podrán contribuir los poderes públicos a traer al mercado esas áreas centrales? Levantando los obstáculos institucionales, jurídicos, de estatuto de la propiedad, en las zonas que tienen un valor de mercado potencial. Basándose en su centralidad geográfica, en la memoria y la cultura, que un marketing urbano bien armado es capaz de reactivar. En este contexto que supone la articulación entre lo público y lo privado, y

dentro de una lógica puramente económica, veremos que se constituyen reglas de juego financieras, jurídicas y económicas que le permiten al sector público recuperar algunas ventajas que pueden ser redistribuidas para el bienestar de la población. Hay experiencias micro-locales que un economista puede considerar como un éxito. Pero, ¿hasta qué punto los poderes públicos pueden comprometerse con esta lógica que sólo daría sus frutos a largo plazo? Por otra parte, se puede decir que la lógica de los diferentes niveles de poder no es siempre la misma; esto tiene una larga historia en los países europeos pero creo que también pasa lo mismo en América Latina. Esas intervenciones sobre una misma ciudad pueden provocar una nueva división de los espacios, entre los que pierden y los que ganan, tanto más cuanto que la idea de planificación se ha debilitado mucho, conjuntamente con el rechazo al funcionalismo.

He notado que en América Latina, la intervención pública en el mercado inmobiliario tiene un papel importante en los proyectos de reciclaje pues aparece como el único medio de lanzar programas de viviendas populares, una idea que sin embargo está presente en muchos gobiernos locales sensibles a la problemática social. Pero cada historia urbana tiene su especificidad. Digamos aquí que el investigador puede aportar algunas conclusiones que sólo son válidas en cada contexto. El segundo aspecto del enfoque económico de la recalificación está referido al relanzamiento de las actividades, la cohabitación entre actividades modernas y actividades tradicionales. La promoción de las actividades relacionadas con la cultura se desarrolla en casi todos lados. ¿Por qué razón las actividades relacionadas con la cultura aparecen como post-modernas y post-fordistas? ¿Es acaso porque crean muchos empleos? ¿Es porque son un excelente micro-mercado del trabajo flexible y manifiestan gran vitalidad a causa del desarrollo del turismo, muy diferente en volumen según las ciudades, o según su naturaleza: local, nacional, extranjero, etc.? Creo que también se puede decir que, en cierta medida, los lugares constituyen los garantes de las distinciones entre las culturas.

Ahora bien, este deseo de distinción es una alternativa a la uniformización de los modos de vida de la clase media globalizada y está en relación con la uniformidad espacial hacia la cual parecía conducir ineluctablemente el período fordista. Por eso, las áreas centrales de las ciudades permiten la convergencia entre la concepción materialista de un producto específicamente ligado a un lugar y su contenido cultural. El peligro existente es que las áreas urbanas centrales queden inmovilizadas en este rol y ya no sean capaces de promover el nivel de creación, pero sólo en la actividad cultural la rentabilidad puede ser efímera.

Para desarrollar estos sectores de actividad, se recurre a una gran diversidad de sistemas de financiación: formas de incitación financiera, la práctica de la franquicia, etc. Existe también otro aspecto económico relacionado con la rehabilitación, es la promoción de la pequeña empresa. Efectivamente, en las ciudades europeas, la rehabilitación viene de la mano de muchas pequeñas empresas que han desarrollado un saber particular y emplean una mano de obra numerosa y poco calificada en sus comienzos, incluso a través de programas de reinserción. Hablaré de este tema en mi intervención en el Taller. Pero, en un programa de rehabilitación no es muy frecuente la convergencia entre el ofrecimiento residencial propuesto y los empleos propuestos. Salvo a veces, en ciertos micro-espacios cuya recalificación es explicable (por ejemplo ciertos barrios con determinadas características étnicas).

Intenté presentar algunas de las variables que los economistas resaltan cuando se plantea el tema de la renovación urbana que asocia relanzamiento del mercado e intervención pública. Lo que trato de hacer es diversificar el campo de los intervinientes, cosa que creo justificada, teniendo en cuenta la tendencia que se difunde en América Latina según la cual la recalificación de las ciudades sólo puede ser obra del gran capital como Slim en Méjico, Soros en Buenos Aires o el Banco de Boston en San Pablo.

### **Clases sociales y dimensión social de la rehabilitación**

Para terminar, y antes de realizar algunas recomendaciones, quisiera recordar el debate sobre el riesgo de gentrificación de los barrios antiguos, que ha dado lugar a una abundante producción sociológica y geográfica en los Estados Unidos y en Inglaterra, pero mucho menos en otros países europeos y en América Latina. Sin embargo, el debate hizo su aparición en todos lados: hoy en día la palabra gentrificación ha sido afrancesada, y también existe en español y en portugués. Sólo quisiera, en este momento, plantearlo de la siguiente manera: los especialistas en el tema vieron la gentrificación como un proceso resultante de la estructura del mercado inmobiliario y del comportamiento de los actores privados (especialmente de ciertas clases medias llamadas en América Latina, clases medias altas), proceso recuperado y erigido en política urbana por las municipalidades. Con el fin de revalorizar las áreas urbanas centrales, hacer más atractivas a sus ciudades y favorecer su reconversión económica.

En el período de ascenso social de los años 60-70, la gentrificación parecía una manera positiva de “empujar los barrios hacia arriba”. Pero los discursos sociales de los municipios no han podido ocultar, por una parte, la considerable suba de precios de los bienes inmuebles que sólo conocen bien, por lo menos en ciertas áreas centrales, los promotores inmobiliarios y los escribanos, y por otra parte, el relegamiento de los habitantes de los estratos populares y especialmente de las personas de edad que se beneficiaban con regimenes sociales de alquiler que databan de mucho tiempo atrás.

La realidad de la gentrificación, considerada más bien como positiva en una primera etapa, ha tomado hoy en día una connotación negativa e incumbiría únicamente a una clase media alta. Entonces, una nueva palabra hizo su aparición hace quince años, en varios idiomas y varios países, en el discurso de los urbanistas y de los políticos, es la palabra mixidad, utilizada en expresiones que van siempre juntas: mixidad social y mixidad espacial. Se supone que ella expresa la voluntad política de modificar las tendencias excluyentes y antisociales del mercado.

Lo que quisiera decir, para terminar, es que gentrificación y mixidad expresan procesos que el tiempo y la voluntad política pueden reorientar. No son conceptos estereotipados, ni siquiera consolidados. En ciertas ciudades europeas, son, incluso, considerados como obsoletos. Una nueva división socio-espacial se dibuja en ciudades como Londres o Paris, en las que una nueva capa social de gente rica con actividades globalizadas, sobre todo personas especializadas en actividades culturales, de comunicaciones y de moda, parecerían convertirse en los únicos compradores del inmobiliario residencial de las

áreas urbanas centrales. Por su parte, los habitantes de los suburbios, las clases medias y populares de la población, frecuentan estos espacios los sábados y domingos.

¿Qué pensar de este proceso? ¿Se puede transferir a otras ciudades, por ejemplo de América Latina? En general, se dice que no, por varias razones: la promoción inmobiliaria ligada al mercado no jugó la carta de los centros históricos como espacios residenciales. No hay una clase media, o mejor dicho, una clase media alta suficientemente numerosa como para que una fracción de ella sea capaz de identificarse colectivamente a los inmuebles urbanos antiguos, por muy rehabilitados que estén, y hacer de ellos un valor común. Es por lo tanto generalmente la voluntad política de los municipios la que interviene, favoreciendo los programas de viviendas sociales, o en ciertos casos, de viviendas baratas. Por último, ¿Los programas de vivienda social son compatibles con el mercado de trabajo que ofrece el desarrollo de modernas actividades de servicios? Creo que, para responder a estas preguntas, es importante conocer experiencias, aún sí ya tenemos conocimientos parciales de algunas de ellas. Las experiencias permiten comprender que ciertos procesos se parecen pero no se desarrollan de igual manera. Es esencial deconstruirlas; algunas enseñanzas pueden ayudar a tomar esta decisión.

---

*Traducción: Marta Gebelin*