Rehabilitación urbana en Lisboa

María Luisa Lourés Seoane

Originariamente asentada sobre la cima de una colina próxima al río Tajo, Lisboa se despliega sobre la propia colina expandiéndose y diluyéndose en múltiples direcciones. Pero, como tantas otras ciudades, alberga dentro de sí múltiples espacios cuya lectura resulta extremadamente compleja. Más allá del poder evocador y el magnetismo que pueda ejercer la imagen de su gran área central, profunda y desigualmente deteriorada, y el deslumbramiento que provocan las recientes grandes operaciones urbanas, una mirada atenta y escrutadora nos permite reconocer signos muy claros de la reorganización socio-espacial que desde hace unos años se viene produciendo.

Si en el orden político la revolución de 1974 marca un antes y un después en Portugal, la entrada en la Unión Europea en 1986 señala un cambio muy significativo, no sólo en el orden político, sino también en el económico. La inserción en una economía globalizada, la especialización que la propia Unión asigna a los diversos países que la integran, las inversiones destinadas a paliar las desigualdades sociales y territoriales, etc., constituyen elementos que, de algún modo, condicionan y dirigen el desarrollo urbano y territorial.

En efecto, la ciudad de Lisboa[1], en un proceso altamente contradictorio, ha experimentado una transformación vertiginosa. La proliferación de grandes centros comerciales, la regeneración del área de la Expo 98 (actual Parque de las Naciones), la creación del Centro Cultural de Belem, la reconversión de los antiguos muelles portuarios (Alcántara, Sto. Amaro…) en espacios lúdico-recreativos, la edificación de

nuevos barrios residenciales, la extensión de la red de metro y de las infraestructuras de transporte por carretera, etc., representan apenas una mínima expresión de cambios más profundos que venían perfilándose desde la década de los setenta. En un afán de homologación con otros países europeos, parte de estas intervenciones responden a un patrón común de intervención en áreas urbanas donde la recuperación de espacios en desuso o las grandes intervenciones urbanas asociadas a un evento particular, se conforman como elementos aglutinadores de recursos destinados a la preparación de estas ciudades para el nuevo escenario político-económico. Simultáneamente a este tipo de actuaciones, gran parte del área central histórica lisboeta sufre, valga la redundancia, un abandono histórico que la política de rehabilitación urbana ha sido incapaz de revertir.

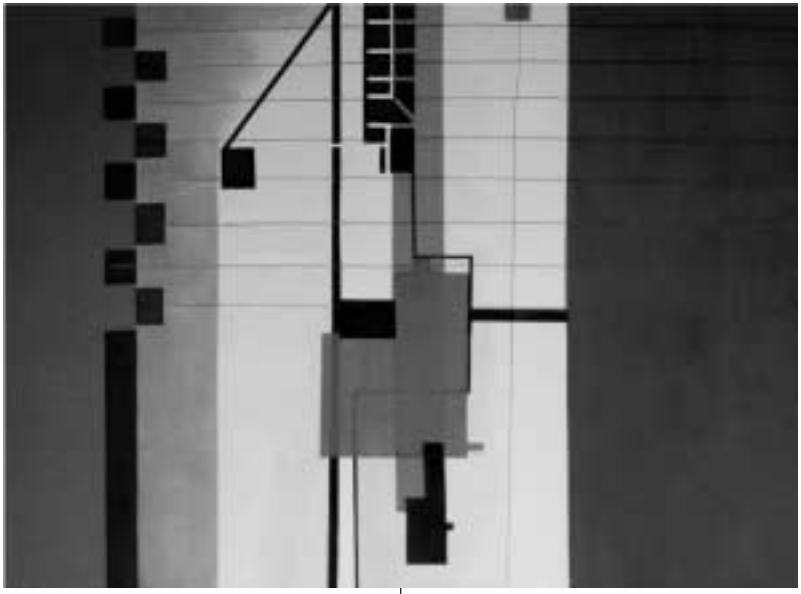
Barrios Históricos y Gabinetes Técnicos Locales (GTLs)

El carácter legitimador de la política de rehabilitación impulsada por el *Estado Novo* (1933-1974) hizo que ésta se orientase a la búsqueda de una supuesta *esencia histórica portuguesa.* Así, en los años treinta el Castillo de San Jorge en Lisboa fue *liberado* de elementos que no respondían a ese criterio de puridad, o pequeñas aldeas portuguesas se mantuvieron como ejemplos representativos de lo *genuino* en el mundo rural. Aunque desde 1974 se había ido produciendo legislación orientada a la recuperación de los inmuebles degradados (Ley de Suelos de 1976, programas PRID, RECRIA y PRAUD, etc.) y la experiencia de rehabilitación en Oporto del área Porto-Barredo señaló un hito importante en la intervención en áreas históricas, las prácticas de *renovación urbana* todavía eran frecuentes. Finalmente, fue a partir de 1990 cuando se afrontó una política de rehabilitación urbana en el sentido más amplio del término.

Durante los años ochenta, en un contexto de crisis económica y ante el progresivo deterioro de sus barrios, los sectores populares de Alfama y Mouraria, apoyados por técnicos del ayuntamiento e intelectuales que compartían sus preocupaciones, se organizaron para reivindicar la mejora de sus condiciones habitacionales. Fue así como, para dar respuesta a estas demandas, se crearon en 1985 los dos primeros Gabinetes Técnicos Locales (GTLs)[2]. Por otro lado, la conmoción que provocó el incendio del Chiado, en agosto de 1988, y el debate posterior que se generó en torno al deterioro y abandono de las zonas antiguas de la ciudad, concitó un cierto consenso en torno a la necesidad de volver la mirada hacia el centro de la ciudad, cuestión que de algún modo ya estaba madura y que el suceso precipitó. En efecto, el continuo trasvase poblacional desde el municipio de Lisboa hacia la periferia, que se venía produciendo desde los años sesenta, se agudizó notablemente en esta década, vaciándose el centro de su función residencial. Además, el deterioro del patrimonio edilicio residencial, en parte provocado por el abandono y en parte por la sucesiva congelación de los alquileres, era alarmante. De algún modo, la necesidad de revertir este proceso estuvo en la base de la política de rehabilitación urbana dirigida por el gobierno de coalición entre el Partido Socialista (PSP) y el Partido Comunista (PCP) resultante de las elecciones municipales de 1989.

El discurso sobre la rehabilitación se configuró en torno a la vivienda y el derecho de los sectores populares a residir en las áreas centrales de la ciudad, la lucha contra el *despilfarro inmobiliario*, la participación de la población en todo el proceso y la descentralización como la estructura más adecuada para la participación. Fue bajo estas premisas que se organizaron el conjunto de medidas a desarrollar. La experiencia acumulada en los barrios de *barracas* por los técnicos que habían trabajado conjuntamente con las poblaciones afectadas, se proyectó en el enfoque adoptado para los Barrios Históricos.

De un lado, existía una manifiesta voluntad política de conjurar el peligro que toda operación de rehabilitación comporta, tal es, la expulsión del área de la población de menores recursos y su sustitución por estratos sociales superiores. Desde los años sesenta, y de acuerdo a la terminología utilizada por Ruth Glass (1964) en su estudio sobre Londres, los fenómenos de *gentrification* habían ido salpicando la geografía de las ciudades. Con posterioridad, Neil Smith (1996), en una profundización del concepto, sostuvo que éste no debía entenderse como un mero recambio residencial, sino que debía incluir también las grandes operaciones urbanas que durante la década de los ochenta y noventa se desarrollaron en muchas ciudades, tanto norteamericanas como europeas. En el área europea, el Reino Unido, Italia y Francia con honda experiencia en materia de rehabilitación urbana, confirmaban la extensión de este fenómeno que, en el transcurso del tiempo, había ido adquiriendo nuevos matices.



Ya en ámbito propio, en el *Bairro Alto* de Lisboa, desde los años setenta cuando se instalaron los primeros anticuarios y restaurantes, y a ritmo creciente hasta la actualidad, donde, junto a los establecimientos de *design*, restaurantes y bares con cierto *glamour*, etc., se percibe una cierta renovación residencial a cargo de nuevos residentes con un estilo de vida claramente diferenciado e internacionalizado y la aparición de servicios asociados a los mismos (aparcamientos subterráneos), había signos evidentes de este proceso[3]. Este se produjo, en principio, con cierta espontaneidad, si bien se daban las premisas necesarias para que así sucediese, es decir, la existencia de un patrimonio edilicio muy deteriorado, locales vacantes, fuerte desinversión, actividades comerciales en franca decadencia, centralidad y una cualidad arquitectónica y espacial óptima para su recreación como escenario de representación. La declaración en 1991 del *Bairro Alto* como *Área Critica de Recuperación y Reconversión Urbanística*, si bien potencialmente constituía un instrumento valioso para frenar las tendencias especulativas, lo cierto es que no logró impedir el proceso en marcha. Además, las expectativas creadas tras el incendio del vecino Chiado y la gran operación especulativa de reconstrucción que se proyectaba, ahondó en el fenómeno de sustitución que se venía produciendo.

Por otro lado, tras asumir la debilidad presupuestaria, se optó por multiplicar las intervenciones de carácter sencillo que fuesen capaces de mejorar sensiblemente las condiciones materiales de lo edificado. En el conjunto de los barrios históricos, el régimen de tenencia de la vivienda se basaba, mayoritariamente, en el alquiler y desde un principio se imple-

mentaron normas de protección de los inquilinos, así como medidas coercitivas dirigidas a aquellos propietarios que, de algún modo, forzaban la situación con ánimo de negocio[4]. Sin embargo, los fondos para la rehabilitación eran fundamentalmente públicos y dado el número de intervenciones necesarias éstos tenían un techo.

Si bien el perfil sociodemográfico y de actividad económica de los diferentes *Bairros Históricos* ofrecía un cuadro heterogéneo, lo cierto es que, en general, se trataba de áreas donde existía una cierta concentración de población de escasos recursos y un parque edilicio notablemente deteriorado. No obstante, el proceso aleatorio de selección y delimitación de los *Bairros Históricos* mostró sus claras limitaciones ya que no fue capaz de situar claramente las necesidades concretas de cada área en relación con el conjunto, llegándose a producir, incluso, una cierta incoherencia a la hora de afrontar la rehabilitación de estas áreas y contribuyendo a crear una visión fragmentada de la ciudad. La ya mencionada, y al día de hoy incompleta, reconstrucción del Chiado, con financiación propia y desarrollo autónomo, junto a la deteriorada Baixa Pombalina, por mencionar únicamente dos ejemplos claros, revelan sin duda un modo de proceder proyecto a proyecto donde se pierde en cierto modo una visión de conjunto que se hace necesaria.

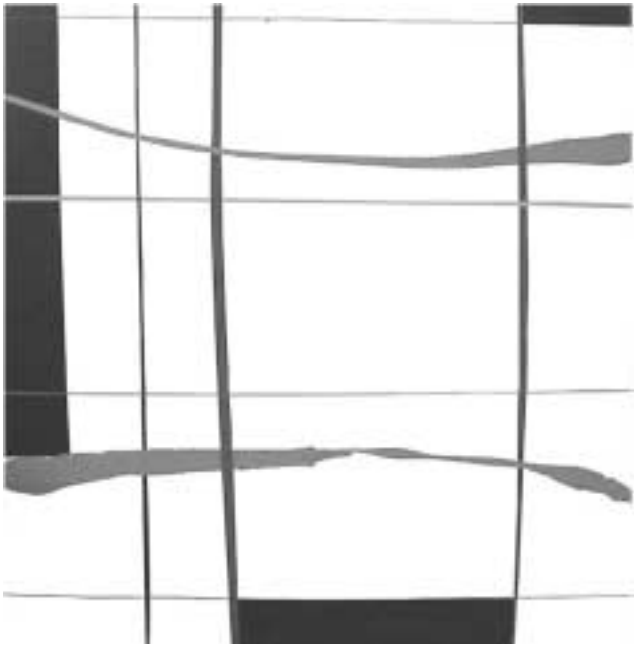
El discurso de la descentralización, ligado a la participación ciudadana y el poder local, llevó a la creación de nuevos Gabinetes Técnicos Locales (GTLs) y la ampliación de los límites de los anteriores[5] con el fin de involucrar a la población en el proceso. Dado que no se contaba con información pormenorizada sobre las características de los barrios, a los GTLs les fue encomendada la tarea de hacer relevamientos exhaustivos de los mismos y en base a ellos redactar Planes de Urbanización individualizados. Planes que debían contemplar no sólo aspectos relativos a vivienda, equipamientos y espacios públicos, sino también de atención a los grupos socialmente vulnerables, de actividad económica en los barrios, etc. Como señalaba Filipe Lopes (1991), director municipal de Rehabilitación Urbana de la Cámara Municipal de Lisboa, los GTLs van a tener competencias totales en cuatro de las doce direcciones municipales, y ello significa una gestión integrada en esas áreas y no sectorializada como en el resto de la ciudad. Sin embargo, desde un primer momento, se vieron desbordados por las urgencias que la propia realidad imponía. Más allá de las numerosas intervenciones realizadas en estos barrios, muchas de ellas discutibles por la calidad de las mismas, lo cierto es que el proceso, en su conjunto, adoleció de una cierta parálisis burocrática que hizo que algunos proyectos se demorasen excesivamente en el tiempo[6]. Esto contribuyó a la visualización de la rehabilitación urbana de forma negativa y en cierta medida provocó un cambio de orientación en la estrategia rehabilitadora. Fue entonces, a partir de 1994, que se pusieron en marcha los llamados *Proyectos Integrados de Rehabilitación*.

Los Proyectos Integrados

Estos proyectos surgieron como un nuevo modelo de gestión donde la participación del sector privado pasaba a ocupar un papel relevante[7]. En Lisboa, se denominó de este modo a proyectos de carácter muy diverso: recuperación de un edificio para equipamientos barriales (antiguo Teatro Taborda), regeneración de un área urbana completa (freguesia do Castelo), rehabilitación de un edificio histórico protegido para usos mixtos de vivienda, comercio, equipamientos (antiguo Convento das Bernardas), etc.[8] Se perseguía con ello otorgarles un cierto carácter de muestra y contagio del entorno circundante. Sin embargo, más allá de los enunciados sobre la mezcla y equilibrio de funciones y la vi-

sibilidad del proyecto, la integración más clara viene dada por la inclusión del binomio público/privado y por el allanamiento de los procedimientos legales con el fin de dar agilidad a todo el proceso. Habría que resaltar que, este tipo de intervención, surgió en un momento de crecimiento económico notable y donde se multiplicaron los proyectos-hito en la ciudad constituyendo la rehabilitación de edificios revestidos de algún valor simbólico referencias urbanas, no sólo en el sentido físico material del término, sino también como modelo de apropiación del espacio.

Al interior de cada *Bairro Histórico* se va a seleccionar un Proyecto Integrado para cuya ejecución y gestión existirá una vía paralela a la actuación ordinaria del propio Gabinete Técnico Local que interviene en el barrio. El GTL gestionará, únicamente, las ayudas sociales a la población afectada por cada uno de estos proyectos. Sin duda, este funcionamiento desconectado de cualquier referente que no sea el propio proyecto, con su gestión autónoma, lejos de representar una filosofía integradora, refuerza sus tendencias disgregadoras y acaba convirtiendo la recuperación de estos elementos en reclamos destinados a una clase social que puede sostener ciertos consumos. La integración se entiende de este modo referida, no única pero sí fundamentalmente, a los usos. Así, en el antiguo Convento das Bernardas, de propiedad municipal, la mezcla de funciones está garantizada por la ubicación en el edificio de viviendas, comercios, sala polivalente, museo, centro para la tercera edad, etc. Sin embargo, pese al mantenimiento de la actividad comercial, los comerciantes que desarrollaban su actividad en el edificio antes de la rehabilitación del mismo tras su recuperación no retornarán. Además, el número de viviendas existentes en el momento del relevamiento sociodemográfico y habitacional, 121 en 1995, han sido drásticamente reducidas a 35, de las que doce se destinan a centro para la tercera edad, con lo que la función



residencial predominante con anterioridad queda seriamente comprometida.

Si bien todavía predominan los sectores populares residiendo en el centro de Lisboa, lo cierto es que poco a poco éstos están siendo desplazados del mismo. Las operaciones en marcha, junto a una legislación sobre alquileres que recientemente ha sido modificada y que permite repercutir sobre las rentas de alquiler los gastos de manutención de las viviendas[9], puede conducir inexorablemente a la expulsión definitiva de los sectores sociales más débiles.

Notas

1. Según estimaciones del INE, en 1997, el municipio de Lisboa albergaba 554.050 habitantes y su área metropolitana 2.565.440.

2. Se trata de estructuras municipales multidisciplinares y descentralizadas, con competencias importantes para intervenir en los llamados *Bairros Históricos.* En el momento de su creación dependían directamente del ejecutivo de la Cámara Municipal.

3. Como signo elocuente de todo ello, en noviembre de 1999 fueron vendidos sobre plano en el *Bairro Alto* (*Páteo Bairro Alto*), 41 apartamentos con unos precios que oscilaban entre 25 y 53 millones de escudos. Cuando el edificio, de propietario único, fue puesto a la venta hace cinco años, la Cámara Municipal no ejerció su *derecho de preferencia* del que en otras ocasiones se había valido para impedir operaciones especulativas (Jornal *O Público*, 17-09-2000). Muy próximo a este proyecto inmobiliario se encuentra el Palácio de Marim Olhao, elegido como Proyecto Integrado en el área.

4. Estas consistían en la posibilidad por parte del ayuntamiento de ejercer la expropiación forzosa y/o el derecho preferente de compra. Ambas medidas fueron utilizadas limitadamente, más como un poder disuasorio que como una práctica generalizada. También se fijaron medidas de control de alquiler tras la reforma de los inmuebles.

5. En la actualidad son: Madragoa, Mouraria, Colina do Castelo e Alfama, Bairro Alto e Bica, Núcleos Dispersos y Patios e Vilas, estos últimos antiguos pueblos periféricos que han sido absorbidos por el crecimiento urbano y viviendas obreras que se encuentran diseminadas por la ciudad, respectivamente.

6. Según declaraciones de António Abreu , vereador de la Cámara Municipal de Lisboa, en *Pedra&Cal, 1999, nº 2,* del conjunto de edificios identificados para rehabilitación en 1990 se calcula que en 10 años se habrá rehabilitado un 25%, lo que da una muestra de la lentitud del proceso.

7. En 1995 se crea la empresa municipal EBAHL, cuya función consiste en gestionar los equipamientos de los barrios históricos de Lisboa.

8. Cuando se inició el programa de Proyectos Integrados algunos se habían ejecutado con anterioridad, otros se encontraban en una fase de estancamiento, como el PIC del Castillo y otros se diseñaron específicamente y correspondiendo al nuevo modelo de gestión.

9. En la actualidad conviven dos tipos de rentas, una protegida que afecta en gran parte al área central de Lisboa, donde se concentran los alquileres más antiguos, y otra liberalizada, en la que el arrendador y el arrendatario pactan el alquiler por un período determinado de años.

Bibliografía

Glass, Ruth, (1964): *London:aspects of change*, London: Centre for urban studies and MacGibbon and Kee.

Lopes, Filipe, (1991): “Reabilitaçao urbana em Lisboa”, en: *Sociedade e Territorio,* Porto, nº 14-15, pp. 73-78.

Smith, Neil, (1996): *The new urban frontier. Gentrification and the revanchist city,* N. York: Routledge.