

GIOVANNI ALLEGRETTI

Construir colectivamente la sostenibilidad territorial mediante la valorización del conflicto

El caso del distrito de Carnide (Lisboa) a través de la historia de un plan urbanístico local

Traducción de Alfredo Ramos

La sostenibilidad en las decisiones urbanísticas es un proceso que se construye lentamente. Exige desarrollar acciones específicas, pero también generar un escenario de principios compartidos por los habitantes de un territorio. Sólo la transformación de la cultura cívica puede modificar el modo en que "consumimos" el territorio y usamos los servicios públicos. Únicamente la puesta en marcha de amplios canales de participación que permitan la implicación directa de la ciudadanía en la transformación del territorio podrá generar esos valores compartidos.

Carnide es una de las zonas más dinámicas de Lisboa. Este texto (basado en la experiencia del Plan Urbanístico Carnide-Luz) pretende reflexionar sobre el modo en que la relación entre subsidiariedad vertical (las relaciones entre diferentes niveles del gobierno administrativo) y subsidiariedad horizontal (diálogo entre instituciones y sociedad civil) puede contribuir a transformar la gestión local, mediante la valorización del conflicto y las tensiones que atraviesan el territorio

Giovanni Allegretti
Centro de Estudos
Sociais (CES),
Universidade de
Coimbra

El contexto territorial y político

Carnide es una de las 53 *freguesias* (juntas de distrito) de la capital portuguesa y una entre las mayores de Portugal (22.000 habitantes), además de ser una de las más activas y dinámicas dentro de la Asociación de Freguesias

Portuguesas (ANAFRE) que reúne al 50% de los 4.259 distritos del país. Es un territorio de frontera entre el ámbito urbano y el campo abierto, rico en estancias antiguas (*quintas*) y con numerosas *azinhas* (caminos que conformaban la red de recorridos del territorio rural).¹ Aunque este tipo de institución inframunicipal (con gobierno de elección directa) tenga poco poder, en muchas ciudades ha ido incrementando su importancia como «ente de proximidad» que gestiona funciones de descentralización de la burocracia municipal y de dinamización sociocultural, y que ha llegado a gestionar servicios locales o a transformar espacios públicos de escala barrial.

Paolo Quaresma, joven exponente del Partido Comunista Portugués, gobierna allí desde 2002 (en alianza con el Partido Socialdemócrata y con un ejecutivo compuesto por un 50% de mujeres, ha ido conformando un estilo propio de gestión política administrativa).

En 2004, Carnide se convierte en la primera *freguesia* que inicia un Presupuesto Participativo.² Se han constituido allí, asimismo, tres grupos comunitarios (integrados por vecinos, asociaciones y comerciantes) que acompañan las diferentes obras y programas en las tres zonas principales del distrito (el centro histórico y dos barrios de vivienda social). Desde 2006, se ponen en marcha nuevos mecanismos participativos que han permitido la implicación del alumnado de las escuelas (guarderías, primarias y secundarias) en la planificación territorial y la organización de Gestión Participativa, un complejo abanico de procesos de diálogo social.

La estrategia-base del gobierno de la Junta de Carnide tiene dos pilares fundamentales: valorizar el conflicto territorial y trabajar siempre en contacto con los habitantes. Estos dos elementos garantizan un mayor sentimiento de pertenencia al lugar, una capacidad mayor para construir alianzas y un vínculo más estrecho entre ciudadanos e instituciones representativas.

Para la Junta de distrito (como institución con autonomía reducida) este diálogo social garantiza la construcción continua de «masa crítica» capaz de defender sus propios intereses frente a otros entes territoriales de los que depende a la hora de adoptar determinadas decisiones (el Ayuntamiento de Lisboa o el Gobierno central, por ejemplo). En ocasiones, ha puesto en marcha iniciativas polémicas con el gobierno municipal para profundizar en temas

¹ En Carnide se encuentra también la Comisaría de Pontinha donde comenzó la revolución de los claveles.

² Este proceso de codecisión sobre las obras municipales dura hasta el 2008. El problema es que la gran parte de las peticiones ciudadanas excedían el campo de competencias de la Junta, de forma que se empezaba a generar cierta sensación de frustración. Una vez que se constata que no se trata de la escala adecuada para poder poner en marcha un Presupuesto Participativo se trata de innovar, de sustituir este mecanismo por otros. Si la participación debe servir no sólo a la renovación de la política, sino también de la sociedad civil, se entiende por qué en Carnide el proceso de Presupuesto Participativo supuso una importante renovación del tejido social. Por ejemplo, muchos jóvenes se incorporaron a las asociaciones de vecinos y de barrio, sustituyendo a muchos de los antiguos directivos.

que han sido o podrían ser objeto de aproximaciones simplificadoras. En 2009, por ejemplo, se recurrió a la justicia para bloquear la construcción del carril bici (aprobado en el Presupuesto Participativo de Lisboa, un sistema basado únicamente en votaciones telemáticas), ya que no había habido una deliberación previa sobre el recorrido y la naturaleza de los carriles.³ Carnide con esta acción estaba defendiendo la necesidad de que se estableciera un diálogo entre la ciudadanía y las instituciones sobre los detalles de las acciones de interés general y meramente sobre las grandes definiciones de inversión.

Para la Junta de distrito el diálogo social garantiza la construcción continua de «masa crítica» capaz de defender sus propios intereses frente a otros entes territoriales

La bella durmiente: el Plan “congelado” de Carnide- Luz

El Plan llamado Carnide-Luz no ha sido aprobado de manera definitiva a día de hoy, pero su puesta en marcha se inició hace tiempo a través de varios pasos sucesivos. Cuando empezó a cobrar forma (tras una acción del Consejo Municipal el 26 de mayo de 1994) los límites que establecía eran bastante más coherentes que en la actualidad. De hecho, incluían el centro histórico de Carnide (desde Largo de Coreto al oeste, al Jardín de la Luz en el este), una serie de “fincas” (de uso agrícola) situadas detrás, y las sedes de tres instituciones locales neurálgicas: el Consejo Militar, el Seminario de la Luz y la Casa del Artista con el anexo parque para artistas de circo, nacido para albergar las *roulottes* de artistas nómadas.

En sus orígenes el Plan tenía dos objetivos: a) favorecer la recalificación arquitectónica y completar la edificabilidad de algunas partes de esta zona; b) permitir la protección activa y la sostenibilidad de las franjas agrarias del distrito. Su reto principal era –en todo caso– bloquear hasta su aprobación definitiva cualquier decisión sobre el destino de las áreas rurales históricas, permitiendo mientras tanto otras operaciones puntuales, por ejemplo, la protección del centro histórico o la construcción del nuevo centro de salud (programado para atender a los más de 20.000 habitantes de la *freguesia*). Mientras se ha estado a la espera de la aprobación definitiva del Plan se han desarrollado partes del tejido urbano que el Plan debía ocuparse de proyectar, habiéndole expropiado algunas de sus competencias iniciales.

Tras varios problemas que dificultaron su puesta en marcha, en 2001, la contratación de la arquitecta Maria Joao Duarte relanzó el plan. Elaboró cinco escenarios posibles para la

³ Carnide bloqueó el proceso alegando que pasaban en medio de un parque y de otros espacios públicos, reduciendo sus posibilidades de uso para la ciudadanía.

parte norte de la zona (aquella con carácter rural cuyos desarrollos están bloqueados por el reglamento hasta la aprobación final del Plan), y mantuvo las previsiones para el resto de zonas.

De los cinco escenarios han tenido continuidad aquellos con mayor apoyo social, y que preveían un modesto tejido de “reconexión” entre el centro histórico y el territorio abierto, además de un parque urbano de carácter agrícola, dotado de un espacio museal sobre la historia local (no se definía como “museo” para no ceder sus competencias al Ministerio de Cultura, lo que retrasaría enormemente su realización) y una zona amplia para actividades culturales vinculadas a la valorización del histórico teatro de Carnide. El escenario elegido, el quinto, preveía una mayor cantidad de zonas residenciales (con índices de edificabilidad muy bajos).

La elaboración de estas hipótesis supuso una importante interacción de la arquitecta con el territorio. Su método de trabajo, para llegar a la elaboración técnica del proyecto, fue ampliamente dialógico, realizó inspecciones y visitas continuas a los lugares y se reunió con habitantes y asociaciones, aunque M. J. Duarte no simpatizaba con los procesos participativos de carácter decisonal que (en su opinión) “expropián” las competencias de los técnicos y de los políticos. Este método permitió avanzar de una guía urbanística de carácter general a un “plano-proyecto”. Esto permitió que la gestión urbanística desarrollara avances rápidos que no requerían instrumentos de detalle, pues el Plan –más allá de ser un instrumento de definición zonal– presta atención al proceso de realización y hay elementos cuya coherencia solo podrá verse plasmada con el tiempo.

La existencia de un componente “diacrónico” se vincula con las estrategias participativas generales de la Junta de Freguesia de Carnide, que considera el tiempo como un factor central del proyecto urbanístico/arquitectónico que puede valorizarse en el diálogo con los habitantes, y que aproveche el carácter pedagógico de los procesos de participación. Por otro lado, la variable tiempo ha sido usada contra el propio Plan desde diversos sectores, en especial, por los especuladores que querían invertir en las áreas agrícolas de Carnide. Sus ambiciones no han cesado con la preadopción por parte de la Junta del instrumento regulador que contenía el proyecto del Parque Agrícola, además el Gobierno de Lisboa (especialmente con la administración conservadora que gobernó desde 2002 a 2006) se ha mostrado condescendiente con los intereses de dichos especuladores.

Son numerosos los indicios que apuntan hacia un importante desinterés por parte del municipio en la aprobación definitiva y la implementación del Plan Carnide-Luz. El primero, es el largo periodo de tiempo en el que esta propuesta ha permanecido en los cajones municipales. Su reactivación en 2009 debe mucho a la actuación de Quaresma. Un segundo indicio es el aislamiento al que se ha sometido a la arquitecta responsable. El tercero es la nula

consideración que el municipio ha prestado a las medidas sugeridas por ella para concretar de manera certera algunos pilares del plan-proyecto. En particular, Maria João Duarte señaló, en 2001, que existía un pequeño vacío urbano (entre el centro histórico, el área del Teatro y el espacio abierto) que podía destinarse a la construcción de un espacio que, a modo de “catalejo”, forjara las transiciones entre los espacios abiertos y el territorio consolidado. El Municipio podría haber garantizado la construcción de una «puerta del parque agrícola», utilizando su «derecho de prelación» para adquirir el único vacío existente en la malla del compacto centro histórico. Nadie se preocupó de ello, y dicho lote fue adquirido por un particular con la expectativa de explotar el uso residencial previsto en el Plano Regulador de Lisboa, a falta de medidas de previsión en el Plano Carnide-Luz.

Análogamente, no se tomó ninguna medida para tutelar los diferentes elementos construidos en la zona agrícola (pozos y acueductos de los siglos XIX y XX) que el proyecto consideraba claves para el diseño museal. De este modo, muchos fueron demolidos por propietarios/especuladores a modo de venganza contra el municipio, o para remarcar su rechazo a las previsiones urbanísticas y su poder de gestionar como mejor considerasen el patrimonio de su propiedad.

La situación actual y la recuperación del Largo do Coreto como motor de renovación

Hoy, en la nueva administración socialista del Ayuntamiento de Lisboa, los arquitectos del departamento de planificación, la *freguesia* y el grupo de trabajo del centro histórico de Carnide (creado en febrero del 2007), se preguntan cómo enfrentarse a estas dificultades. Problemas que no provocan el desánimo de técnicos y políticos locales, que recientemente han encontrado una nueva “convergencia” apoyada y conformada por los nuevos mecanismos de diálogo ciudadano, mediante los cuales los vecinos representan una importante masa crítica para presionar a las instituciones e impulsar el Plan. El más importante de estos nuevos espacios democráticos es el Presupuesto Participativo del Municipio de Lisboa, que nació en 2008 (tres años después de Carnide). En la votación de 2010 se aprobó la financiación para la rehabilitación del Largo do Coreto, una plaza-mirador del casco antiguo de Carnide que toma su nombre de una tribuna musical de hierro y madera que se encuentra en el centro.

El proyecto de recalificación del Largo (tercero en las 200 propuestas seleccionadas en el Presupuesto Participativo de Lisboa) corresponde a una inteligente estrategia de la Junta de Freguesia que ha afrontado las polémicas con los vecinos de su distrito (que habían propuesto otros dos proyectos en Horta Nova y Barrio Padre Cruz) y defendido enérgicamente someter a votación esta prioridad, con la convicción de que sólo la convergencia de todos

los votos de los habitantes en una propuesta única permitirían que se aprobara. El proyecto defendido con mayor fuerza por los vecinos y la Junta pretendía convertir la recuperación de un área degradada, pero central para la construcción del sentimiento de pertenencia de los ciudadanos, para crear un “motor” indispensable para reactivar el mecanismo que debería poner realmente en marcha el Plan Carnide-Luz.

Este ha sido el proceso de reactivación el Plan. La aprobación de la rehabilitación del Largo do Coreto deberá de concluirse en 18 meses (mediados del 2011), de acuerdo a los plazos establecidos por el Presupuesto Participativo lisboeta. La fuerte vigilancia de la *freguesia* por parte de las asociaciones y los comités locales asegurará el desarrollo de las obras. Desde hace años, Quaresma, dados los conflictos con el municipio, dedica parte del *Boletín de la Junta* a denunciar las “promesas incumplidas” con formas de presión muy creativas. Este uso innovador de los medios de comunicación, junto a la presión realizada frente a instancias superiores a la *freguesia* mediante asambleas públicas, ha dado buenos resultados.

La administración de Carnide no se ha limitado a la protesta, sino que se ha construido un rol de “integrador territorial” de las políticas públicas y de los proyectos de otros entes, consiguiendo mejorar la coordinación de actores y competencias que de otra manera actuarían de manera fragmentada e improductiva.

En el caso del Largo do Coreto, la primera acción de la Junta, tras la aprobación de la dotación presupuestaria, fue convocar al concejal municipal y a los técnicos del Ayuntamiento para avanzar con el proyecto detallado. El Ayuntamiento se ha mostrado colaborador, llamando nuevamente a la arquitecta que diez años atrás había trabajado en un proyecto similar (abandonado en un cajón). La labor de la arquitecta Helena Gomes ha acelerado la adecuación del antiguo proyecto, algo a lo que la *freguesia* ha contribuido convocando al grupo de trabajo comunitario. Así, habitantes y trabajadores de la zona han contribuido significativamente a reforzar el proyecto y hacerlo viable en poco tiempo. La explicitación de los conflictos derivados de su uso y de las diferentes visiones de los ciudadanos que frecuentan esa zona ha conducido a una rápida propuesta compartida que ha acelerado la puesta en marcha de las políticas públicas para el mantenimiento de la zona y la construcción de medidas para la sostenibilidad de su desarrollo.

Actualmente, el debate se refiere a tres temas: 1) la estética del barrio; 2) la gestión de las licencias de las terrazas y los bares de la nueva plaza, así como el mobiliario urbano; 3) la gestión de las obras en el tiempo. En relación a los primeros temas, el acuerdo parece alcanzado, y se ha incorporado un pavimento que convierte la zona en semipeatonal, y se han empleado para ello materiales y formas que dificulten el tráfico de vehículos, privilegiando a los peatones. Sobre el segundo tema, la *freguesia* esta discutiendo con vecinos y

asociaciones los posibles partenariados que puedan concretarse para la gestión de los espacios comerciales, con la intención de que la recalificación del Largo se convierta también en una oportunidad de desarrollo económico local y de incremento de las actividades culturales.

El tema de la gestión de las obras parece el más importante y en ello se concentra hoy por hoy el esfuerzo de las instituciones implicadas. De hecho, para hacer posible la apertura de las obras (y el cierre de la plaza), sin penalizar las labores comerciales y las ferias del barrio que se realizan anualmente, es necesario inventar mecanismos que permitan construir la sostenibilidad de la zona durante los 18 meses de la obra, que atiendan a la movilidad, abriendo nuevos aparcamientos temporales y estudiando la pavimentación para no inutilizar todo el Largo.

Con la mirada en el futuro

Si nos atenemos a los resultados de los años pasados, cabe imaginar que la rehabilitación del Largo supondrá algo más que el motor para la rápida puesta en marcha de las partes más complejas del Plan Carnide-Luz (a la espera de algunos trámites para su aprobación definitiva, tras la adopción por parte del Ayuntamiento de Lisboa). Se trata de que se transforme en un posible factor de armonización entre las políticas participativas (ya muy experimentadas) de la *freguesia* y las nuevas políticas, promovidas desde Lisboa, y que anteriormente han recibido fuertes críticas desde Carnide.

Para implicarse en una negociación así, la *freguesia* necesita establecer alianzas/partenariados que aporten ideas al proyecto que puedan ser debatidas con el municipio. Para ello, el año pasado, se organizaron dos campañas de «diagnóstico participativo» mediante eventos culturales (Carnide da mucha importancia al uso del arte como elemento central del proceso de diálogo con los ciudadanos), que logró un importante seguimiento. La primera de ellas se realizó durante la primavera de 2009, basada en la fiesta popular del barrio, en la que la ciudadanía decora macetas que se cuelgan en los balcones. En una especie de concurso, se envió a 100 asociaciones e instituciones locales macetas para que las decoraran con carteles que plantearan los problemas y los deseos para el futuro de sus barrios. Las más de 90 respuestas realizadas por parte de las asociaciones e instituciones locales se expusieron al público durante tres meses. Este mosaico de macetas se convirtió en una suerte de diagnóstico local, que estimuló un amplio debate sobre la situación del barrio tanto entre la ciudadanía como dentro de la propia *freguesia*.

Ante la falta de arquitectos entre sus funcionarios, la *freguesia* ha colaborado (en junio del 2008) con profesores y alumnos de la Universidad Autónoma de Lisboa, para realizar

análisis y proyectos participativos de algunas «zonas sensibles» de la circunscripción. Entre estas zonas encontramos una de las dos áreas de urbanización ilegal del territorio (la Azinhaga dos Lameiros y Quinta das Camareiras) y el eje cultural que tendría que dinamizar la valorización del Teatro de Carnide en el barrio, una vía neurálgica comprendida entre el centro histórico y el futuro parque.

Estos proyectos, cuya exposición, ha dado lugar a un importante debate en los medios de comunicación local y entre la ciudadanía, pese a poder generar expectativas no basadas, en algunos casos, en conocimiento exacto de todas las variables urbanísticas en juego, son un elemento fundamental de la estrategia de la circunscripción. Esta pretende afirmar un rol “visionario” y “constructivo” respecto a las transformaciones del territorio, mediante la dinamización social. Al tiempo que mantiene la capacidad de prefiguración de los proyectos que ha sido determinante para mantener con vida el Plan Carnide-Luz.

Mientras tanto, los actores sociales de la zona han ido organizándose y conformando estrategias de acción, atendiendo también a los episodios que acontecen fuera de sus límites. Por ejemplo, en la *freguesia* de Lumiar, una propiedad privada abandonada y degradada se convirtió en una zona merendero. La administración ha empezado a desarrollar allí algunos actos culturales que, de manera casi natural, han llevado a su compra y a su transformación en un parque público. Acciones similares, donde los usos prefiguren los espacios del Plan se están empezando a planear en Carnide. Por ejemplo, con la Fiesta de los Santos Populares, que en 2011, debido a la rehabilitación del Largo se tendrá que trasladar a una zona donde habitantes y Junta pretenden que estos nuevos usos configuren un imaginario que acelere la transformación física de dicho espacio según sus objetivos.

El elemento principal del trabajo de Carnide es que *la participación tiene que ser rutina*. Algo que no debe producirse de un modo excepcional sino que ha de convertirse en la norma para hacer política. Una rutina que tiene que ser parte de la cultura de la zona. La idea de Carnide es la de una *perspectiva fractal de la participación*. La participación se tiene que extender a todas las escalas y todos los momentos del planeamiento. Así, el trabajo pasó del presupuesto participativo al proceso de «gestión participada». Todo lo que se hace en el barrio se hace participativamente, y por lo tanto es un proceso que implica también desarrollo institucional, ya que mejora su valoración por parte de la ciudadanía.

El gobierno de Quaresma tampoco olvida que son muchos los actores que intervienen en la conformación del territorio, entre ellos los técnicos municipales y que es necesario *implicarlos de manera activa*. Este enfoque es innovador en el marco de muchos procesos participativos, que suelen olvidar el rol de los técnicos. En ocasiones esta ausencia dificulta, cuando no impide, la sostenibilidad en el tiempo de los procesos, ya que muchas veces se bloquean ante la acción de aquellos que deberían de transformar las decisiones comunes en acciones.

La historia reciente de Carnide muestra cómo *las políticas públicas participativas son un instrumento clave para la construcción de una ciudadanía activa* (que, parafraseando a Sciascia, representa «un deber que tiene la cara de un derecho y viceversa»). Los espacios públicos creados en torno al proyecto Carnide-Luz son metáforas de un nuevo modelo de concebir la planificación como ocasión para reactivar dinámicas sociales centradas en la valorización del sentido de pertenencia al lugar. Al tiempo que integran el tiempo y el conflicto como dos componentes centrales para la sostenibilidad social y económica del proyecto territorial.