



CGLU
Comisión

Inclusión Social,
Democracia Participativa
y Derechos Humanos

Observatorio
Ciudades Inclusivas

«EL PROGRAMA DE ÁREAS URBANAS CRÍTICAS IMPLEMENTADO EN COVA DA MOURA»

Amadora, Portugal

Período de implementación: 2006 (lanzamiento) | Estudio de caso escrito en 2010

En abril de 2008, una subvención del FEEI desencadenó una parte de 3,8 millones de euros de un complejo proyecto de cerca de 100 millones de euros para combatir la exclusión social e inició cambios sociales en zonas urbanas deprimidas de Portugal. El acuerdo de subvención para el proyecto de 3,2 millones de euros en el barrio de Cova da Moura se firmó el 2 de abril de 2008 en Lisboa. El proyecto es parte del programa de Zonas Urbanas Críticas (ZUC), una inversión en rehabilitación urbana de cerca de 100 millones de euros en Portugal, que también cubre la zonas de Vale da Amoreira y Lagarteiro en el área metropolitana de Oporto. El Instituto Nacional de la Vivienda de Portugal gestiona el programa ZUC y el mecanismo financiero que apoya las partes del proyecto. Mejorar las condiciones de vida en la zona urbana venida a menos de Cova da Moura, hogar de cerca de 7.000 personas, implica cooperación interministerial, participación cívica y de las autoridades locales. El proyecto participativo piloto tiene un gran respaldo local, y la comunidad de Cova da Moura está lista para cambiar la mala imagen pública de la zona.



El **Observatorio Ciudades Inclusivas** fue lanzado en 2008 de parte de la Comisión Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos con el objetivo de crear un espacio de análisis y reflexión sobre políticas locales de inclusión social. La iniciativa fue desarrollada con el apoyo científico del profesor Yves Cabannes (University College de Londres) y el Centro de Estudios Sociales (CES) de la Universidad de Coimbra. En el presente, el Observatorio contiene más de sesenta estudios de caso desarrollados principalmente entre 2008 y 2010. A pesar de que muchos de estos estudios se refieren a políticas ya finalizadas, estos aún tienen mucho que ofrecer: desde capitalizar los conocimientos realizados por otros gobiernos locales hasta conocer formas alternativas sugerentes desde las cuales abordar retos de inclusión social de forma local.

Contexto

En Portugal, la existencia de zonas urbanas deprimidas está directamente relacionada con el proceso de colonización que se llevó a cabo durante la década de 1970, cuando más de un millón de *retornados* (repatriados portugueses) inmigraron a Portugal procedentes de las antiguas colonias africanas. Este importante flujo de nuevos habitantes, combinado con el vacío legal tras la revolución de 1974, derivó en una serie de ciudades informales caracterizadas por una apropiación conflictiva de la tierra y por la falta de planificación urbana. La inmigración posterior procedente de la antigua colonia portuguesa de Cabo Verde y de otros países ha dado a los barrios un aire multicultural, un valor positivo que el programa de Zonas Urbanas Críticas (ZUC) ha incluido en sus esfuerzos de construcción de la comunidad.

Contexto de gobierno y descentralización

Los ejecutivos municipales de Portugal tienen competencias específicas en cuestiones urbanas y de vivienda. Los Planes municipales (*Planos Municipais de Ordenamento do Território*, PMOT) definen las políticas de gestión territorial locales de acuerdo con las indicaciones ministeriales. Dichos planes municipales incluyen subplanes relativos a:

- Plan maestro (*Plano Diretor Municipal*, PDM) –establece el modelo general de estructura especial municipal
- Plan de urbanización (*Plano de Urbanização*, PU) –define la organización especial de zonas urbanas concretas que necesitan una intervención planificada integrada
- Plan detallado (*Plano de Pormenor*, PP) –crea acciones de organización especial detalladas en determinadas zonas municipales. Sirve de base para obras infraestructurales, arquitectónicas y exteriores.

La asamblea municipal aprobó el PDM de Amadora el 30 de diciembre de 1993, el cual fue ratificado a través de la *Resolução de Conselho de Ministros* n.º 44/94, de 22 de junio de 1994.

Contexto sobre la vivienda

El ejecutivo municipal de Amadora considera que la vivienda es una cuestión política de suma importancia. En este sentido, fomenta medidas de *incentivos* para la rehabilitación urbana, como exenciones fiscales (del valor del IVA y del impuesto municipal de bienes inmuebles), programas de ayuda para obras privadas y un plan de arrendamiento (*regime de arrendamento*) para las personas que lleven a cabo trabajos de recalificación o conservación.

Según la Constitución de la República Portuguesa de 1976 (cuya séptima revisión data de 2005), la organización democrática del poder político del país en el ámbito local se sitúa en las llamadas *autoridades locais o autarquias* (art. 235). Tienen sus propias propiedades y finanzas (art. 238), su propia plantilla permanente (art. 243) y pueden convocar un referéndum para sus votantes en asuntos que incluyen la competencia de sus propios órganos (art. 240). La base de la estructura administrativa portuguesa está compuesta por 308 municipios, que se subdividen en 4.260 parroquias (*freguesias*), que son órganos administrativos políticos descentralizados que derivan de las antiguas divisiones territoriales de las parroquias eclesiásticas.

Los órganos electos, representantes de los distritos y los municipios, son el consejo ejecutivo (el cuerpo que toma decisiones elegido por sufragio universal en una votación directa, cuya composición numérica depende del número de votantes censados en el territorio correspondiente) y el consejo de distrito o el consejo municipal (el órgano legislativo colegiado). Ambos incluyen miembros elegidos por los partidos de la oposición, un legado que

dificulta la vida política del ejecutivo. Esta situación puede entenderse a la luz de la situación posrevolucionaria en la que se concibió la regla: su objetivo era dar valor a todas las fuerzas dinámicas de la sociedad. El alcalde (*Presidente*), el ciudadano que encabeza el partido más votado, siempre coordina el órgano ejecutivo en los municipios y los distritos.

Las elecciones de los órganos ejecutivos y de los órganos de toma de decisiones se llevan a cabo por separado pero simultáneamente, excepto en el caso de elecciones extraordinarias, es decir, cuando uno de los órganos ha finalizado su mandato por motivos políticos y judiciales (como ocurrió en Lisboa en 2006). En la asamblea municipal, solo una parte de los miembros se elige directamente, que debe tener un número mayor que el de presidentes del consejo de distrito, que también forman parte integral como miembros por derecho. El mandato de los órganos de las autoridades locales es un cargo cuatrienal. Desde 2005, el mandato de los presidentes de los cuerpos ejecutivos de las autoridades locales no puede renovarse durante más de tres períodos consecutivos.

En Portugal, las divisiones administrativas de nivel superior a los municipios incluyen los 18 distritos del Portugal continental y la creación de unidades territoriales continuas formadas por las autoridades locales: las comunidades urbanas (ComUrb), las grandes áreas metropolitanas (GAM) y las comunidades intermunicipales (Cominter).

Contexto de la ciudad

La zona analizada en este informe se llama Cova da Moura y pertenece al municipio de Amadora, que está situado en el distrito de Lisboa y se subdivide en once barrios o *freguesias*. Cova da Moura es un barrio edificado sin ningún plan que se construyó de manera ilegal en la década de 1980. Administrativamente, pertenece a dos barrios: Buraca y Damaia. Durante muchos años, la ciudad fue gobernada por el Partido Socialista, y tenía una mayoría de votantes caboverdianos, puesto que la Ley 50/1996 introdujo la posibilidad de que los inmigrantes pudieran votar.

Cova da Moura es la zona más estigmatizada de la región de Lisboa, un asentamiento informal de unos 6.000-7.000 habitantesⁱ (cifra aproximada), el 70% de los cuales procede de Cabo Verde. El barrio se caracteriza por una baja tasa de escolarización, un alto porcentaje de desempleo y una población muy joven: más de la mitad de los residentes son menores de 30 años (el 22 % de la población es menor de 14 años y el 45 % tiene menos de 24 años) y un alto porcentaje de madres adolescentes. Los edificios están derrumbados, la infraestructura es pobre y se trafica con drogas de manera visible en espacios públicos.

Nivel de gobierno en el que se ha desarrollado la política: municipal

Desarrollo de la política

El programa ZUC es un plan de empoderamiento social y regeneración urbana que tiene como objetivo los barrios aislados físicamente y las zonas urbanas de las áreas metropolitanas de Lisboa y Oporto. Está administrado por el Instituto Nacional Portugués de Vivienda y Rehabilitación Urbana (IHRU). La contribución de 8,79 millones de euros de subvenciones del Espacio Económico Europeo se concentra en los barrios de [Cova da Moura](#) y Vale da Amoreira, en Lisboa, y en el barrio de Lagarteiro, en Oporto, todos ellos zonas multiculturales conocidas y estigmatizadas por su alta concentración de grupos desfavorecidos y falta de oportunidades. El caso de Cova da Moura es el más activo y efectivo para esta política.

El programa ZUC es innovador en tanto que sigue un enfoque holístico que incorpora asuntos sociales, económicos y medioambientales. Reconociendo que la cultura, el empleo, la seguridad y la salud contribuyen a la sostenibilidad, el crecimiento y la cohesión social de la zona, el

programa ZUC pone énfasis en la importancia de forjar lazos comunitarios y conseguir el desarrollo de la comunidad a través del fomento del espíritu empresarial y de las asociaciones.

Antecedentes y trayectoria

Se seleccionó Cova da Moura no porque fuera uno de los barrios más estigmatizados sino porque era el único barrio de ZUC con representación local en la estructura de gestión. El barrio se caracteriza por contar con un amplio abanico de organizaciones locales que abarcan diferentes intereses y actividades. Ya estaba bien organizado y motivado para participar en el programa.

Objetivos de la política

Los objetivos del programa son: (1) contribuir al desarrollo social, económico, educativo y cultural de barrios desfavorecidos y (2) desarrollar un marco organizativo y metodológico como parte de un proceso de aprendizaje nacional

Desarrollo cronológico e implementación

El programa ZUC es un proyecto coordinado por la Secretaría de Estado para la Planificación Urbana y Territorial (*Secretaria de Estado do Ordenamento do Território e Cidades*) como un instrumento para la política urbana. Tiene como objetivo desarrollar soluciones para los territorios urbanos con vulnerabilidades a través de intervenciones socioespaciales integradas aplicadas de manera experimental en Cova da Moura (Amadora), Lagarteiro (Oporto) y Vale da Amoreira (Moita).

El programa se creó por la [Resolução do Conselho de Ministros n.º 1.43/2005, de 2 de agosto de 2005, publicada en DR, I Série – B, el 7 de septiembre de 2005](#). La iniciativa, a la que se le conoce con el nombre de *Iniciativa Bairros Críticos* (Iniciativa de Barrios Críticos), se diseñó inicialmente para durar dos años, pero se prolongó hasta el 2013 gracias a la [Resolução do Conselho de Ministros n.º 189/2007 de 31 de diciembre de 2007](#).

El programa adopta un sistema de gobierno basado en asociaciones institucionales y locales en las que participan once ministerios (de Presidencia, Medio Ambiente, Territorio, Desarrollo Regional, Trabajo, Seguridad Social, Administración Interna, Salud, Educación, Cultura y Justicia) y más de 90 entes públicos y organizaciones y asociaciones locales, siguiendo un modelo de gestión innovador.

Actores, beneficiarios y metodologías participativas

Agentes implicados

El Gobierno de Portugal, el ejecutivo municipal de Amadora, asociaciones locales y todo el barrio están implicados en la implantación de esta política. Siete ministerios participan en la planificación y la implementación del proyecto. Los ejecutivos municipales también son muy importantes, puesto que tienen el mandato de financiar casi la mitad de las inversiones en programas, especialmente los que están relacionados con la renovación física y de infraestructuras. El hecho de que haya habido problemas para obtener los niveles de gobierno nacional y local necesarios como para acordar los asuntos financieros ha contribuido a algunos retrasos en el programa.

Los residentes de los barrios participan activamente en la planificación y la gestión del programa. Los representantes de los residentes no siempre tienen una relación fluida con el ejecutivo municipal, como demuestra el caso de Cova da Moura (Amadora). En un acuerdo político-organizativo complejo, el órgano coordinador, el IHRU, toma la delantera en el

programa, presidiendo cada uno de los comités ejecutivos de ZUC y empleando a cada líder del proyecto. Además, la vía para asegurar la representación de los residentes en el comité ejecutivo se enfrenta a retos a la hora de gestionar las diferentes situaciones locales. Por ejemplo, los residentes de Cova da Moura se hacen oír mucho, y sus representantes están muy descontentos con el hecho de que se les haya asignado solo un escaño en el Comité Ejecutivo.

Beneficiarios

Los 7.000 residentes, el barrio (escuelas, iglesias, comercios) y el municipio.

Procesos participativos desarrollados

Cova da Moura es un buen caso para subrayar *el proceso hacia* el protocolo, que 25 actores de los ámbitos central, municipal y local firmaron a finales de 2000. La variedad de actores de diferentes ámbitos ilustra la complejidad de los procesos de desarrollo urbano en el ámbito local. También demuestra que la implantación del programa depende de un proceso de coordinación exitoso en el que son decisivas la información, la comunicación y la interconexión.

Durante el proceso de desarrollo de un protocolo consensuado, hubo más de 20 reuniones antes de llegar a un acuerdo, las cuales se llevaron a cabo en asociaciones locales para debatir y deliberar. Las comisiones locales eligieron a los representantes. El ejecutivo municipal (el alcalde) y los representantes de los ciudadanos al principio no tenían objetivos ni visiones comunes y tuvieron que llegar a un acuerdo. Para implicar a la población y a las asociaciones locales de Cova da Moura y sus percepciones de un futuro deseado en la zona, se invitó a los residentes a tomar parte en las iniciativas de planificación participativas.

Este proceso ha continuado desde el inicio hasta finales de 2006. Se organizaron reuniones y talleres abiertos para invitar a la gente e implicarla en el proceso. En estas reuniones, la gente podría escribir sus propuestas en notas adhesivas. El protocolo tenía la intención de “captar”, recopilar e incluir la mayoría de estas propuestas en el programa de acción.

Este enfoque participativo continuó en la implantación de la política. Sobre la base de recursos locales como un fuerte sentido de la identidad y de la solidaridad del barrio para establecer dinámicas positivas, los residentes y las instituciones públicas se unen para hacer más agradables y accesibles a todo el mundo los espacios públicos para fomentar iniciativas culturales que valoran la herencia cultural de los residentes de la zona. Virginia Sousa, una asesora del programa ZUC, enfatiza la importancia de la apropiación local del programa. Los residentes se implican en la implantación del programa aunque también lo critican. “Los residentes locales deben sentir que su participación es una parte importante y valiosa del proceso. Nada cambiará sin la participación activa de los residentes” (“Combating urban segregation...” 2010).

En línea con esta idea, el programa se basa en un proceso de planificación participativa. Este enfoque atrajo a mucha gente joven con nuevas ideas y nuevas habilidades, que sabía cómo innovar y cambiar las cosas allí. Al mismo tiempo, la gente local salió y entró en contacto con realidades diferentes, aprendió cosas nuevas y trajo ideas nuevas para ayudar a solventar sus problemas. Antonio Pereira, de la Policía de Seguridad Pública de Amadora, repitió esta idea: “El proceso de planificación implicó a toda la comunidad en identificar sus problemas y en ayudar a encontrar soluciones a estos” (“Combating urban segregation...” 2010). Las personas de la comunidad ahora miran el futuro de manera más positiva.

Proceso de institucionalización y financiación

Procesos de institucionalización de la política

La política se institucionalizó a través del siguiente proceso: el Gobierno portugués pidió al IHRU estudiar un proyecto de rehabilitación para barrios deprimidos. El IHRU solicitó fondos de la UE y de Noruega, y se aprobó el programa ZUC. El ejecutivo municipal y las asociaciones locales están implicados en las decisiones a través del Comité Ejecutivo para la implantación del programa en el territorio. La representante del consejo municipal de Amadora era Margarida Guimarães.

El Comité del Barrio de Cova da Moura se estableció en 2002 como protesta contra un informe consultivo encargado por el municipio: dicho informe recomendaba la demolición de las estructuras existentes en Cova da Moura. El establecimiento del Comité de Barrio también fue el resultado del programa europeo URBAN II (2001-2006). En este programa, el municipio solicitó y recibió financiación de la UE, que beneficiaría Cova da Moura. Sin embargo, la impresión entre los residentes era que mucha de la financiación se utilizaba para otros propósitos en el municipio, lo que contribuyó al escepticismo local hacia los programas externos a la vez que se necesitaban y buscaban programas para mejorar la zona.

Financiamiento

Importantes fuentes de financiamiento han sido el Gobierno de Portugal, el municipio de Amadora (rehabilitación física, recursos humanos) y el Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega. El financiamiento de la iniciativa ZUC se organiza de manera muy compleja, utilizando mecanismos financieros integrados. En octubre de 2007, se llegó a un acuerdo con el EEE valorado en 10 millones de euros. Durante el período 2007-2010, el 15 % del presupuesto, sin contar la rehabilitación física, está cubierto por el EEE. El presupuesto total del programa destinado al barrio de Cova da Moura es de 3.800.000 € (hasta 2011).

Resultados y reflexiones

Resultados y logros

Principales resultados y logros

Mejora de las infraestructuras

A través del programa, se han actualizado las infraestructuras de la zona relativas a servicios sanitarios, electricidad, gas y comunicaciones. Se ha introducido la recogida de basura, y los caminos de tierra se han pavimentado, se les ha puesto nombre y se han convertido en auténticas calles. Autoridades públicas, ONG y asociaciones locales han montado iniciativas y talleres educativos para ayudar a los residentes a crear microempresas para generar sus propios empleos. Se han establecido programas de educación para la salud, especialmente en los ámbitos de crianza de los hijos, planificación familiar y consumo de drogas. El proyecto también permite legalizar la propiedad de la tierra y apoyar el proceso de adquisición de la ciudadanía por parte de inmigrantes y personas sin documentación legal. Se han organizado varios eventos culturales y de creación de lazos entre la comunidad, como festivales de música rap y hip-hop.

Programas socioculturales

En el marco de esta política, se llevan a cabo dos programas: el Programa inmediato para pequeñas mejoras (*Programa Imediato de Pequenos Melhoramentos*, PIPEM) y el Programa inmediato de intervención social y educativa (*Programa Imediato de Intervenção Social e Educativa*, PIISE). Los principales resultados son:

- En 2008 el ejecutivo municipal reubicó y rehabilitó el patio de la escuela como parte del Plan de mejora social.
- Ese mismo año el ejecutivo municipal inició “La política de las tres artes”, un proyecto que recicla y reutiliza residuos de plástico, vidrio y papel.
- La policía continúa su labor en la zona y empieza nuevos proyectos, uno de los cuales se centra en las personas que abandonan la prisión y las ayuda a reintegrarse en sus hogares y en su barrio. Otro proyecto se centra en la integración de los descendientes de inmigrantes.

En conjunto, la lista de actividades iniciadas y en proceso está en línea con el Plan de acción de ZUC para Cova da Moura. Además del trabajo anclado en el Comité directivo, las actividades muestran que las instituciones municipales por separado han tomado responsabilidades reforzando sus ámbitos de acción. Las primeras actividades que se iniciaron se centran en mejorar la vida cotidiana de las personas. Se demostró que la estrategia tiene éxito en motivar a los residentes para que se impliquen más en el barrio (Vestergaard 2004).

Percepciones

Las personas de Cova da Moura tienen una historia de 35 años de negociaciones políticas con el Consejo municipal de Amadora. Sus negociaciones todavía no han resuelto el problema de la legalización de la tierra y las viviendas. Los representantes de las asociaciones locales así como otros observadores que siguen el proceso hoy en día quieren creer que el programa ZUC va a suponer un gran paso adelante para la mejora de la zona en línea con las necesidades y las preferencias de los habitantes. Sin embargo, la larga historia de las antiguas negociaciones ha concienciado a las partes implicadas locales sobre los intereses diferentes en relación con el uso futuro y la apropiación de la zona. Por una parte, se cree que el ejecutivo municipal tiene intereses económicos en la tierra, mientras que, por otra parte, los habitantes están preocupados con la posibilidad de mantener sus propias casas y tierras y desarrollar la zona para que se convierta en una comunidad más atractiva para todos.

Balance final y potencial replicabilidad

La Iniciativa de Barrios Críticos puede considerarse el primer gran esfuerzo llevado a cabo por el Gobierno portugués para fomentar una política pública hacia la intervención territorial integrada. Ello ayuda a explicar la visibilidad de esta experiencia, puesto que ha buscado desviarse del “enfoque sectorial” dominante utilizado por la Administración pública lusa, que se encarga de las personas y los territorios de manera “desintegrada”, lo que tiene como resultado políticas incoherentes y contradictorias.

Además, la implantación de esta política adquiere mayor visibilidad debido a que:

- Se centra en territorios considerados críticos desde el punto de vista de la segregación física y de la concentración de los fenómenos de pobreza urbana, exclusión y delincuencia, así como de la incoherencia en términos de planificación urbana, entre otros elementos que pueden estigmatizar estos barrios.
- Es una iniciativa fomentada por la Administración central que sigue un enfoque participativo en el ámbito local, implicando servicios de la Administración regional, ejecutivos municipales y asociaciones de la sociedad civil.

Dicha iniciativa no puede evitar toparse con dificultades y obstáculos, lo que genera problemas y conflictos imprevistos. En el caso concreto de Cova da Moura, las dificultades son mayores debido a que el origen de este barrio es un asentamiento ilegal, lo que ha dificultado la consecución de algunos de los objetivos establecidos inicialmente, principalmente los relacionados con la planificación territorial, la intervención urbana y la construcción de infraestructuras.

Sin embargo, debería subrayarse que, a lo largo de tres años de intervención, se ha convertido en un espacio de aprendizaje mutuo, para construir asociaciones y confianzas, para evaluar las metodologías de la intervención comunitaria. A través de este caso, el ejecutivo municipal de Amadora llegó a entender el potencial de este tipo de intervención. Hoy en día, se están desarrollando enfoques similares en otros barrios de la comunidad que se consideran “cruciales”.

Replicabilidad y adaptación de la política en otros contextos

Los prerequisites y recomendaciones para implantar una política similar en otros contextos son:

- Integrar proyectos socioterritoriales
- Centrarse en zonas urbanas
- Implicar actores locales durante la concepción y la implantación de las iniciativas
- Movilizar nuevas soluciones de financiación
- Coordinar estratégicamente y fomentar las asociaciones
- Centrarse en la sostenibilidad y la duración de los resultados a través de la creación de redes para gestionar las sinergias y los fondos
- Orientar las intervenciones a la innovación y la capacidad para el impacto estructural
- Incluir evaluación y seguimiento periódicos

Para más información

La Dra. Elsa Lechner, del Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra (Portugal), investigó y redactó este caso en 2010.

Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU

Sitio web: <https://www.uclg-cisd.org/>

Información de contacto: cisd1@uclg.org | +34 933 42 87 70

Referencias documentales

Braathen, E., Lechner, E., Ruud, M. & Sørholt, S., 2008, *The ‘Critical Urban Areas’ Programme in Portugal – First Assessment*. Oslo: Norwegian Institute for Urban and Regional Research.

‘Combating urban segregation in Lisbon and Porto’, 2010 (February 15), *EEA and Norway Grants*. Brussels: EEA Financial Mechanism and Norwegian Financial Mechanism. <http://eeagrants.org/id/1814>

United Cities and Local Governments, 2008, *First Global Report on Decentralization and Local Democracy (GOLD Report)*. Barcelona: UCLG.

United Cities and Local Governments, 2010, *Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century. Second Global Report on Decentralization and Local Democracy*. Barcelona: UCLG.

ⁱ Todos los datos estadísticos proceden de la web www.portaldahabitacao.pt.