

Gestión de ciudad y construcción de ciudadanía: Aportes desde la experiencia del Programa BIP/ZIP en Lisboa

Managing cities and building citizenship: Contributions from the Lisbon experience in the BIP/ZIP Program

Jorge Gonçalves ^{1*}, jorgemgoncalves@tecnico.ulisboa.pt ORCID 0000-0001-6781-5149

Silvia Spolaor, ^{2*}, silvia.spolaor@tecnico.ulisboa.pt ORCID 0000-0003-0370-265X

Paula Vale de Paula, ^{2*}, paulavaledepaula@tecnico.ulisboa.pt ORCID 0000-0002-3327-1451

Recibido: 11-sep-2023, Aceptado: 21-dic-2023, Publicado: 01-ene-2024

Resumen

En la producción y gestión de las ciudades se percibe el ascenso de la promoción de la ciudadanía activa, curiosamente al mismo tiempo de la afirmación del modelo neoliberal de ciudad. Esta aparente contradicción será discutida en este artículo, analizando en particular el Programa Bairros de Intervenção Prioritária/Zonas de Intervenção Prioritária (BIP/ZIP), desarrollado por el Ayuntamiento de Lisboa (Portugal). El Programa pretende fomentar la ciudadanía activa, la capacidad de autoorganización y la búsqueda colectiva de soluciones, contribuir a una imagen positiva de estas zonas y crear un clima favorable al emprendedurismo y la iniciativa local. Transcurridas trece ediciones del BIP/ZIP, este artículo plantea el desarrollo de una visión de conjunto y una evaluación preliminar del Programa de la que puedan extraerse aportaciones útiles para reflexionar sobre la coherencia entre los resultados obtenidos y los objetivos y misión inicialmente definidos. Esta evaluación ofrece la oportunidad de discutir la contradicción evidenciada entre la emergencia de una ciudad neoliberal marcada por el borramiento de los poderes públicos en la regulación y gestión urbana y la creación de mecanismos de descentralización en los procesos de intervención social y urbana. El artículo concluye que, si bien la participación pública está garantizada por la legislación y su aplicación fomentada por las políticas públicas, cabe cuestionar su efectivo potencial transformador.

Palabras clave: Gestión urbana, Gobernanza, Ciudadanía activa, Lisboa, Programa BIP/ZIP..

Abstract

In the production and management of cities, the rise of the promotion of active citizenship is observed, curiously simultaneously with the affirmation of the neoliberal city model. This apparent contradiction is discussed in this article, addressing in particular the Bairros de Intervenção Prioritária/Zonas de Intervenção Prioritária (BIP/ZIP) Program, designed by the Lisbon City Council (Portugal). The Program aims to encourage active citizenship and foster the capacity for self-organization and the collective search for solutions, contributing to a positive image of these spaces and creating a favorable scenario for entrepreneurship and local initiative capacitation. After thirteen editions of the BIP/ZIP, this article proposes the development of a general overview and a preliminary evaluation of the Program from which useful contributions can be extracted to reflect on the coherence between the results obtained and the objectives and mission initially defined. This assessment offers an opportunity to discuss the contradiction revealed between the emergence of a neoliberal city marked by the erasure of public powers in urban regulation and management and the creation of decentralization mechanisms in social and urban intervention processes. The article concludes that while public participation is ensured by legislation, and its implementation is encouraged by public policies, its effective transformative potential can be questioned

Keywords: City management, Governance, Active citizenship, Lisbon, BIP/ZIP Program..

¹ Doctor, CiTUA, Instituto Superior Técnico, Universidad de Lisboa, Portugal, profesor asistente, jorgemgoncalves@tecnico.ulisboa.pt, ORCID: 0000-0001-6781-5149.

² Doctora, CiTUA, Instituto Superior Técnico, Universidad de Lisboa, Portugal, investigadora posdoctoral, silvia.spolaor@tecnico.ulisboa.pt, ORCID: 0000-0003-0370-265X.

³ Máster, CiTUA, Instituto Superior Técnico, Universidad de Lisboa, Portugal, estudiante de doctorado. paulavaledepaula@tecnico.ulisboa.pt, ORCID: 0000-0002-3327-1451

1 Introducción

En la producción y gestión de las ciudades modernas se observa el ascenso de la promoción de la ciudadanía activa (Purcell, 2003). Curiosamente, este ascenso se produce al mismo tiempo que la afirmación del modelo de ciudad neoliberal (Hackworth, 2017; Peck et al., 2013). Esta aparente contradicción se analizará en este artículo, centrándose en particular en el Programa Bairros de Intervenção Prioritária/Zonas de Intervenção Prioritária (BIP/ZIP), desarrollado por el Ayuntamiento de Lisboa (Câmara Municipal de Lisboa - CML), Portugal.

Este Programa, que se suma a otros como el Presupuesto Participativo, pretende: fomentar la ciudadanía activa, la capacidad de auto organización y la búsqueda colectiva de soluciones, a través de la participación de la población en la mejora de sus condiciones de vida; contribuir a una imagen positiva de estos barrios y zonas, para permitir y reforzar su integración armoniosa en la ciudad, sin discriminación en el acceso a los bienes y servicios que son debidos a todos; crear un clima favorable al emprendedurismo y a la capacidad de iniciativa local (CML, 2022).

Toda la experiencia recogida a lo largo de las últimas trece ediciones (2011-2023) permite desarrollar un panorama general del Programa, que ha sido pionero y premiado por su modelo de implementación -como «Boas Práticas em Participação Cidadã 2013» y con el Sello URBACT Good Practice City Label en 2017- y también una evaluación preliminar de la que se pueden extraer aportaciones útiles para reflexionar sobre la coherencia entre los resultados obtenidos y los objetivos y misión definidos. Este análisis más global también aprovecha los estudios realizados para el periodo 2011-2017 como forma de profundizar en determinados temas.

Esta reflexión es también una oportunidad para debatir sobre la aparente contradicción identificada inicialmente entre la emergencia de una ciudad neoliberal marcada por el borramiento de los poderes públicos en la regulación y gestión urbana y la creación de mecanismos de descentralización y gobernanza en los procesos de intervención social y urbana.

El neoliberalismo como modelo político-económico que fomenta la mercantilización de la vida social y colectiva, la desregulación de los mercados y la pérdida del poder del Estado para imponer el interés colectivo (Jessop, 2002), ha ido ganando espacio desde los años ochenta y ha transformado profundamente las relaciones entre los actores urbanos. La expansión de la comercialización en las relaciones sociales ha encontrado un terreno fértil en la ciudad occidental y se refleja en el espacio público, la vivienda, la planificación y la movilidad. El resultado de esta transformación urbana se ha denominado ciudad neoliberal, ampliamente debatida por Harvey (1989) en sus contornos y sus consecuencias para la justicia, la cohesión y la equidad. Harvey, de hecho, deja muy claro el cambio de paradigma en la gobernanza urbana al que hemos asistido cuando afirma que, en los últimos años, la gobernanza urbana se ha preocupado cada vez más por explorar nuevas formas de fomentar y estimular el desarrollo local y el crecimiento del empleo. Según el autor, esta visión empresarial contrasta con las prácticas de gestión de décadas anteriores, en las que el objetivo principal era proporcionar servicios, infraestructuras y beneficios a la población urbana.

A este proceso político-económico-financiero se opuso pronto una resistencia constituida por movimientos más o menos organizados, más o menos espontáneos, asociados a intereses específicos y cada vez más impulsados por la expansión de los medios de comunicación digitales. Esta pulverización de asociaciones y movimientos provocó algunas perturbaciones en el sistema neoliberal (Larner, 2003).

Con el fin de evitar nuevos conflictos, el propio sistema empieza a promover formas de ciudadanía activa que apelan a la iniciativa popular para una posible, aunque reducida, coconstrucción (Gonçalves y Ferreira, 2015). Este proceso de fomentar la ciudadanía activa puede revelar también un intento de captación de capital social. Es en este contexto que el artículo pretende comprender los resultados efectivos del Programa BIP/ZIP.

Cuestionando la posibilidad de captación del capital social emergente, se presentan y analizan las entidades implicadas en las candidaturas al Programa, así como los importes financiados por el Ayuntamiento de Lisboa y los importes financiados por las propias entidades, y también los impactos observados en algunos territorios.

El estudio se divide en cinco partes. La primera parte consiste en una breve introducción, mientras la segunda presenta el cuadro teórico utilizado como punto de partida. La tercera parte contiene la metodología de investigación utilizada. En la cuarta se presentan los resultados obtenidos del análisis y, por último, en la quinta se exponen las conclusiones.

2 Neoliberalismo, gestión urbana y participación pública: referencias teóricas

Neoliberalismo: de un concepto a un modelo de gestión de las ciudades

El aforismo «Menos Estado, mejor Estado», pronunciado a raíz de la crisis económica de los años setenta que puso fin a la edad de oro de la posguerra, ha sido una de las expresiones más populares y movilizadoras de un progresivo cambio de paradigma en el papel del Estado en la conducción de las políticas económicas y sociales. En pocas palabras, estamos asistiendo a una reconfiguración de su papel como proveedor de bienes y servicios a un papel como gestor de la provisión, supervisando y regulando esa oferta (Braithwaite, 2005).

Merece la pena, pues, repasar los aspectos más consolidados del neoliberalismo: aversión al Estado por las dependencias, trabas y costes que aporta a la colectividad; celebración del individuo y de su iniciativa económica, pero conservador en sus valores y costumbres. Estos prejuicios acabaron contribuyendo a dar forma a un discurso simple en el que unas pocas palabras de moda ocupan un lugar central: liberalización, desregulación, competitividad, privatización e individualismo (Carmo et al., 2014).

Aunque la difusión mundial de este modelo de sociedad y gobernanza surgió en los años ochenta, sus rasgos fundamentales se mantienen en la actualidad. Cuando este modelo encontró sus límites políticos e institucionales en la década de los años noventa, el resultado no fue una implosión, sino una reconfiguración, mediante la transformación en un proyecto más intervencionista y mejorado (Peck y Tickell, 2002). En esta lógica de mayor racionalidad económica y de búsqueda incesante de ventajas competitivas, las relaciones entre las esferas pública y privada ocupan un lugar central en la definición de la estrategia a implementar en la administración pública en general y en la gestión urbana en particular. Sin embargo, el alcance de las posibilidades de estas relaciones se ve limitado por la convergencia, tanto en la forma como en el contenido, de la reorganización del sistema económico por la necesidad de competir en un mercado capitalista global (Jessop, 1997). Así, y a partir de esta convergencia, se establece una relación entre el auge del neoliberalismo y la consecuente necesidad de implementar una administración local de carácter empresarial (Harvey, 1989); y entre el sector privado como solución a los problemas de gestión urbana y la abdicación de la «dictadura» de la administración pública.

El neoliberalismo aparece primero en el discurso de la economía social, y luego en la conceptualización política y urbana, como una especie de figura redentora del doble fracaso: del Estado del bienestar y del contrato de ciudad modernista (Fortuna, 1997). En este contexto, y aparentando reconocer la pasividad y lentitud de la administración pública, parece empeñada en copiar los modelos de gestión basados en la empresa.

Hay que señalar que el camino del neoliberalismo no ha sido lineal ni siempre esperado. Algunos autores han identificado cambios importantes en este proceso. Peck y Tickell (2002) señalan que la primera transformación observada se refiere a la transición de la abstracción intelectual a proyectos estatales concretos, como los de Thatcher y Reagan. Los autores también analizan cómo en la década de los años 2000 el neoliberalismo estaba más presente en forma de hardware institucional que al principio, cuando aparecía como una especie de software, como una ideología o mentalidad política.

Por estas razones, es importante debatir el desencadenamiento del proyecto neoliberal en la gestión de la ciudad y se analiza su transformación para acomodar los procesos de participación ciudadana. En los párrafos siguientes se describen los procesos que condujeron al surgimiento de políticas públicas que incluían a los ciudadanos en el proceso consultivo y/o deliberativo. En el contexto portugués, esta transformación culminará en el desarrollo de Programas como el BIP/ZIP, objeto de análisis de este artículo.

La postpolítica, la democracia participativa y la ciudadanía activa

Dentro del sistema neoliberal, se preveía un modelo en el que la política sería marginal, con tasas bajas, los objetivos fijados por principios de eficiencia y el comportamiento del desarrollo económico estaría regulado por la disciplina de la competitividad impuesta (Galès, 2016). Era lo que podría llamarse una era postpolítica. Todo sería gestionado por el sistema económico y sus reglas de mercado, haciendo prescindible la discusión política porque sólo tiene sentido cuando existen alternativas ideológicas. En este sistema neoliberal, las opciones se limitan a la idea de «there is no alternative – TINA». Todavía no hemos llegado a este extremo, pero la multiplicación de estrategias capaces de dismantelar el Estado en sus más variados niveles ha sido evidente a lo largo del periodo de la crisis financiera (Neil, 2010).

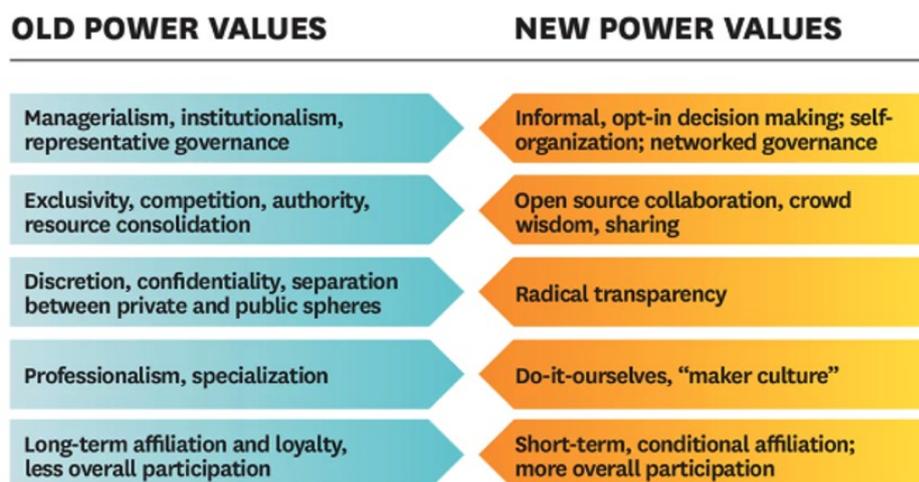
En el contexto de la gestión territorial, el neoliberalismo siempre ha enfatizado la necesidad de la competitividad internacional, la mercantilización extensiva y la ciudad como centro de desarrollo económico e inversión financiera (Gonçalves y Ferreira, 2015; Krugman, 1995). Estas demandas tienen consecuencias de gran alcance para la gestión

metropolitana y el entorno construido. Con la consolidación del neoliberalismo, han surgido otros temas de interés para debatir, como la desindustrialización, el emprendedurismo, la ciudad inteligente, la ciudad global, la gentrificación, la fragmentación socioespacial, la ciudad creativa y la ciudad activa (Larner y McLean, 2020).

A partir de estos debates, y de las críticas al Estado del bienestar que surgieron durante la posguerra, en la década de los ochenta se debatió un nuevo modelo de gobernanza, en el que la atención se centraba en cuestiones de representación democrática, poder y toma de decisiones, pero también en la regulación y el control del sistema económico y social (Raco, 2009). La adopción generalizada de estos principios fomentó la idea de un Estado mínimo que favoreció la colaboración público-privada, la ciudadanía activa y aumentó gradualmente el uso de canales de gobernanza digital (Raco, 2009). Mientras que la democracia representativa ha dejado de explorar el universo de posibilidades de intervención democrática, se han propuesto y probado nuevas e innovadoras formas de democracia participativa.

Sin embargo, estos cambios han sido celebrados por algunos y criticados por otros. Los defensores presentan estas reformas como vehículos para empoderar a las comunidades y a los individuos. Se dismantelan las jerarquías clásicas y surge un círculo virtuoso a través de una ciudadanía activa orientada a la participación y que aspira a lograr la autonomía frente al Estado. Timms y Heimans (2018) proponen un cuadro comparativo que ayuda a comprender qué cambios en esta redistribución de los sistemas de valores han empezado a afectar la cultura del poder (Figura. 1). Estas nuevas formas de ejercer el poder confirman la emergencia de la democracia participativa, creando espacio para estos mecanismos en la democracia representativa (Ferrão, 2013).

Figura. 1. Transformaciones en el sistema de valores del poder



Fuente: Heimans e Timms, 2018

Las críticas apuntan a que, en este proceso de migración de valores, el énfasis en la ciudadanía activa ha conseguido transferir parte de la responsabilidad de resolver los problemas económicos, y a veces también sociales y urbanos, a nuevos grupos de interés, sin conseguir mitigar las desigualdades sociales y distanciando a los casi siempre desfavorecidos en cuanto a su capacidad para influir en las agendas políticas y para cuestionar las relaciones de desigualdad existentes. Existe una falsa sensación de representatividad, pero en realidad es la que resulta más accesible a los actores con mayor movimiento y más conectados social y/o políticamente. Esta falsa percepción de una mayor «democracia» o de una inclusión generalizada puede a veces, paradójicamente, dejar a los excluidos más invisibles e impotentes (Gonçalves y Ferreira, 2015). Aquellos que no puedan o no quieran adoptar nuevas plataformas de participación, que a menudo están controladas por agentes privados, pueden verse impedidos de desempeñar un papel activo en la toma de decisiones y acciones colectivas. Swyngedouw (2005) afirma que esta promesa incumplida de inclusión puede verse en la naturaleza dudosa de estas políticas.

Sin embargo, esta transformación de las relaciones tradicionales de poder a través de la participación puede tener resultados positivos. Este es el contexto que se considera más apropiado para encuadrar las acciones más recientes de apertura a nuevos modelos de gobernanza, considerándolos como herramientas legítimas no sólo para fomentar la competitividad y la ciudadanía activa, sino también para corregir desigualdades y hacer un mejor uso de los recursos públicos. El mejor camino

parece ser llamar a la sociedad civil a colaborar con el Estado en esta tarea. Para que esto funcione, hay que tener en cuenta el riesgo de que determinados grupos de interés se apoderen del proceso de toma de decisiones y, por tanto, del interés colectivo (Gonçalves y Ferreira, 2015).

Pero, ¿cómo garantizar y legitimar este camino de forma transparente y democrática? En Portugal, la participación ciudadana está garantizada a varios niveles, empezando por la Constitución de la República Portuguesa, en el artículo 48 (Participación en la vida pública) o en el artículo 52 (Derecho de petición y derecho de acción popular), que destacan el derecho de los ciudadanos a participar en el proceso de elaboración de planes y programas, pero también a presentar peticiones y reclamaciones.

La legislación orientada a la gestión y transformación del territorio, como la Ley de Bases Generales de Política Pública de Suelo, Ordenación del Territorio y Urbanismo (Ley n.º 31/2014, de 30 de mayo) y el Régimen Jurídico de los Instrumentos de Gestión Territorial (Decreto-Ley n.º 80/2015, de 14 de mayo), no podían ignorar estas obligaciones constitucionales, garantizando sistemáticamente la obligación de convocar la participación y el debate públicos. Cabe destacar esta última legislación, en cuyo artículo 6 (Derecho de participación) se especifica que toda persona tiene derecho a participar en la elaboración, modificación, revisión, ejecución y evaluación de los programas y planes, y que los organismos públicos deben garantizar la difusión de estos programas y planes en plataformas colaborativas. Como se ve, la organización y tratamiento de esta participación puede ser, siempre respetando la ley, más superficial y circunstancial o más profunda y desarrollada, pero siempre con la decisión ejercida por la dirigencia del proceso.

La forma en que se plantea, sin embargo, parece más una estrategia para legitimar aún más el ejercicio clásico del poder que una concesión de poder a otros. La participación es voluntaria y no obligatoria, mediada a través de técnicas de interacción y movilización cada vez más elaboradas, pero que dejan sin resolver la escasa capacidad de influencia de los participantes o incluso su escasa representatividad. Reconociendo estos problemas, Ferreira et al. (2004) señalan que la participación pública debe convertirse en un requisito previo para la aceptación y el mantenimiento de los planes o también en una forma de movilización contra la creciente indiferencia de la población hacia las cuestiones políticas locales. Los autores destacan que esta participación es crucial para fomentar la corresponsabilidad de la comunidad, combatir los intereses y valores individuales y reducir los conflictos y la reacción al cambio.

La implicación de los ciudadanos adquiere aún mayor expresión cuando la planificación se considera informal o soft, como suele ser el caso de la planificación estratégica, que no es obligatoria ni vinculante, pero que supone que su contenido debe ser la condensación de la expresión y la voluntad de las fuerzas locales. Éstas deben poder elegir su futuro y, sobre todo, construirlo de forma articulada, coherente y convergente. Sin dudas, por tanto, de que el uso del suelo derivado de una planificación racionalista, tecnocrática y reguladora (Faludi, 1973; McLoughling, 1969) está hoy sometida a una enorme presión por el limitado papel del Estado en la creación de competitividad territorial, que, desde el punto de vista neoliberal, sólo garantizan el mercado y el sector privado (Pereira, 2009). Este aumento de la competitividad se consigue esencialmente mediante la crítica y la creación de alternativas a los procesos de planificación tradicionales, considerados demasiado rígidos y formales, con el fin de lograr mejores índices de rotación del capital (Peck et al., 2013), tomando forma la idea de que la planificación debe ser un proceso circular (continuo), participativo (abierto) y prospectivo (el futuro como incerteza y construcción) (Fernández-Güell, 2006).

La idea de lo postpolítico gana sentido aquí, ya que existe la sensación de que es la participación pública, en toda su multiplicidad y diferencias, que construye el camino hacia el desarrollo, valorando los intereses comunes por encima de todo. Sin embargo, una vez más, este proceso no está exento del riesgo de manipulación, ya que su dirección o cualquiera de las partes interesadas podría desviar los resultados en su propio beneficio (Mintzberg, 1994).

A partir de estos cuestionamientos, las subsecciones siguientes se refieren al contexto portugués, analizando el Programa BIP/ZIP. Este Programa puede presentarse tanto como una propuesta top-down (de arriba abajo) desde el punto de vista de la decisión, ya que su adopción es definida por el gobierno local, como una propuesta bottom-up (de abajo hacia arriba) desde el punto de vista de la ejecución de los proyectos, ya que los proyectos y sus métodos de ejecución son diseñados por la población

3 Metodología

Con el objetivo de trazar un panorama general del Programa BIP/ZIP en las distintas ediciones realizadas hasta ahora, este estudio ha utilizado un enfoque documental y un enfoque empírico. El enfoque documental incluye el análisis de artículos científicos y tesis sobre el tema, mientras que el enfoque empírico se basa en los datos estadísticos disponibles en la página web oficial del Programa (CML, 2022). Además, este estudio utiliza datos generados por otros trabajos centrados en el Programa BIP/ZIP en los que se realizaron análisis más profundos en el periodo comprendido entre 2011 y 2017, como los estudios de Mascoli (2018) y Machado (2018), y trabajos publicados por académicos implicados en la construcción de un Observatorio para el Programa, así como un índice de participación para medir su desempeño con respecto a la inclusión de los ciudadanos (Falanga, 2019; Farias y Paio, 2020). Una visión más global también consideró el número de candidaturas presentadas y aprobadas por año, así como los importes financiados de 2011 hasta 2023, sumando un total de trece edicionesvas.

4 Resultados

El Programa BIP/ZIP Panorama del Programa BIP/ZIP

El Programa BIP/ZIP tiene como misión fomentar las asociaciones entre Juntas de Freguesia, asociaciones locales, comunidades y organizaciones no gubernamentales con vistas a pequeñas intervenciones locales para mejorar territorios específicos, con el objetivo de reforzar la cohesión socio-territorial en el municipio (CML, 2022). Los objetivos centrales son: fomentar la ciudadanía activa, la capacidad de autoorganización y la búsqueda colectiva de soluciones, mediante la participación de la población en la mejora de sus condiciones de vida; aumentar la capacidad de autoorganización; impulsar la búsqueda colectiva de soluciones; contribuir a una imagen positiva de los territorios destinatarios, reforzando su integración armoniosa en la ciudad y creando un clima favorable al emprendedurismo y la iniciativa local (CML, 2022). Las áreas de intervención se clasifican como Barrios y Zonas de Intervención Prioritaria por presentar altos índices de fracturación social y urbana. Tal como se describe en la carta, los BIP/ZIP constituyen un área de la ciudad aún por consolidar con fuertes desarticulaciones urbanas asociadas a «problemas sociales». Aunque próximos espacialmente, estos 67 barrios o zonas de intervención prioritaria (Figura. 2) son territorios marcados por claras diversidades y múltiples contrastes sociales, físicos y culturales que no se comunican entre sí (CML, 2022).

Figura. 2. Mapa de zonas BIP/ZIP



Fuente: <https://bipzip.lisboa.pt/> (acceso en el 22 de mayo 2024)

Este concepto de barrio o zona prioritaria implica para su definición concreta:

- I. Un componente social
- II. Un componente urbanístico
- III. Un componente medioambiental

Las actividades y acciones elegibles para este Programa incluyen: acciones vinculadas a intervenciones puntuales, formación o sensibilización, limpieza de espacios públicos, exposiciones, campañas, eventos comunitarios, creación de sitios web, servicios comunitarios, sistemas locales de intercambio, huertas urbanas, la restauración de instalaciones locales y la recualificación de espacios públicos, entre otras posibilidades.

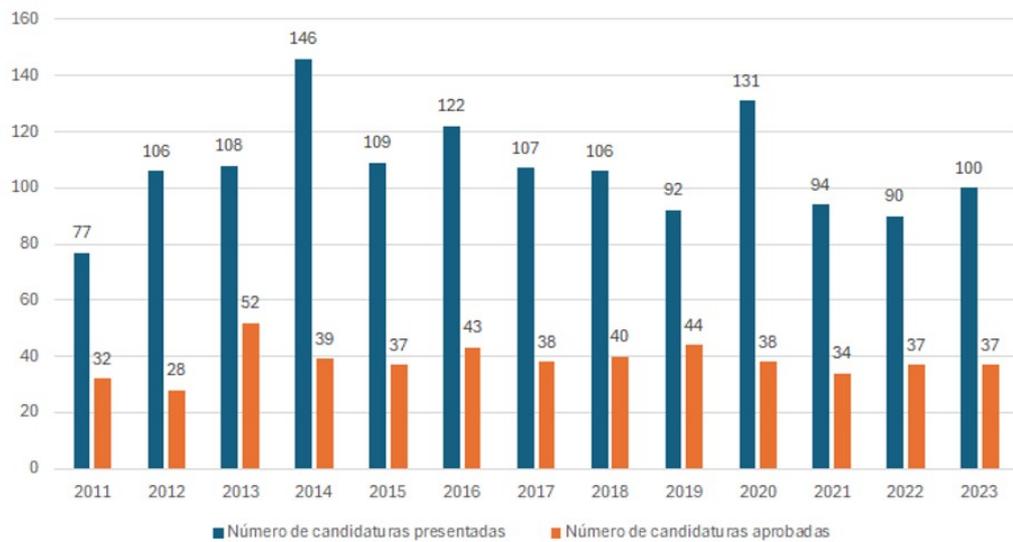
Todo el proceso funciona a través de asociaciones y pequeñas intervenciones locales financiadas por el propio programa BIP/ZIP, fomentando la regeneración urbana mediante intervenciones estructurantes apoyadas por la GABIP (Oficina de Apoyo a los Barrios de Intervención Prioritaria). El programa se inscribe en el marco normal de intervención municipal, siguiendo un modelo de proximidad y de toma de decisiones y responsabilidad compartidas en la respuesta local. También implica la coordinación interdepartamental e interdepartamental dentro de CML, garantizando el seguimiento sistemático de los territorios BIP/ZIP (CML, 2022). Cada equipo de proyecto utiliza metodologías participativas para promover el debate público y la co-creación de soluciones a través de pequeñas inversiones y acciones integradas.

Los proyectos del concurso deben enmarcarse en una de las seis áreas temáticas:

- **Mejorar la vida en el barrio**, engloba estrategias para mejorar la imagen del barrio, fomentar el sentimiento de pertenencia y corresponsabilidad con el patrimonio común y el desarrollo de actividades deportivas y de ocio.
- **Promoción de las competencias y el emprendedurismo**, centrándose en acciones relacionadas con el desarrollo de capacidades, la formación profesional y la promoción de la economía local y de nuevos puestos de trabajo.
- **Espacio Comunitario**, promoviendo la rehabilitación y recualificación de espacios, tanto públicos como de ocio o disfrute, creando nuevas funcionalidades y fomentando el uso de los espacios y la regularización urbanística y patrimonial.
- **Prevención y la Inclusión**, con el objetivo de promover comunidades más seguras, la mejora de los servicios, la igualdad de oportunidades y el uso de las nuevas tecnologías.
- **Promover la dinamización comunitaria y la ciudadanía**, mediante la participación de la población en la identificación y resolución de sus problemas y el fomento de iniciativas individuales y colectivas (CML, 2022).
- **Otros** (También existía la posibilidad de incluir la solicitud en esta categoría, pero hoy ya no es un eje temático).

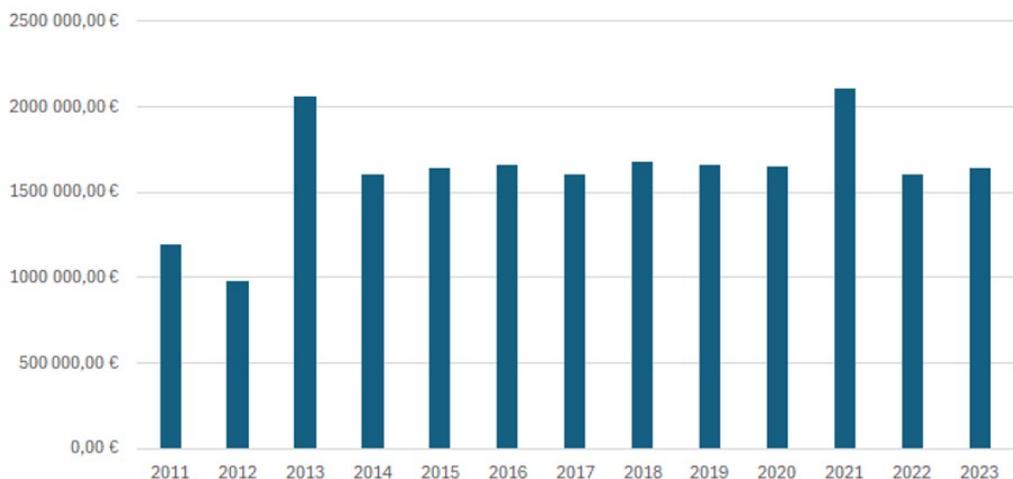
Candidaturas, financiación, organizaciones implicadas: visión global de 2011 a 2023

La evaluación de los proyectos realizada permite sistematizar y reflexionar sobre algunos de los resultados de los proyectos presentados y aprobados por el Programa en sus trece ediciones hasta ahora incluyendo al importe financiado y a las entidades implicadas, que pueden ser promotoras o colaboradoras. En cuanto a las candidaturas, la Figura 03 muestra la diferencia entre las candidaturas presentadas (1.388) y las candidaturas aprobadas (499), en todos los temas, durante los trece años del Programa. El índice de aprobados representa el 36 % del total de las propuestas presentadas. El año de 2012 registró el porcentaje más bajo de candidaturas aprobadas, con sólo un 26 %; mientras que los años de 2013 y 2019 registraron los porcentajes más altos de candidaturas aprobadas, con un 48 % cada uno. En cuanto al número de candidaturas presentadas, destacan los años 2014, con 146 (39 de las cuales fueron aprobadas, lo que equivale al 27 %), y 2020, con 131 (38 de las cuales fueron aprobadas, lo que representa al 29 %).

Figura. 3. Programa PIB/ZIP - Candidaturas presentadas y aprobadas (2011 a 2023).

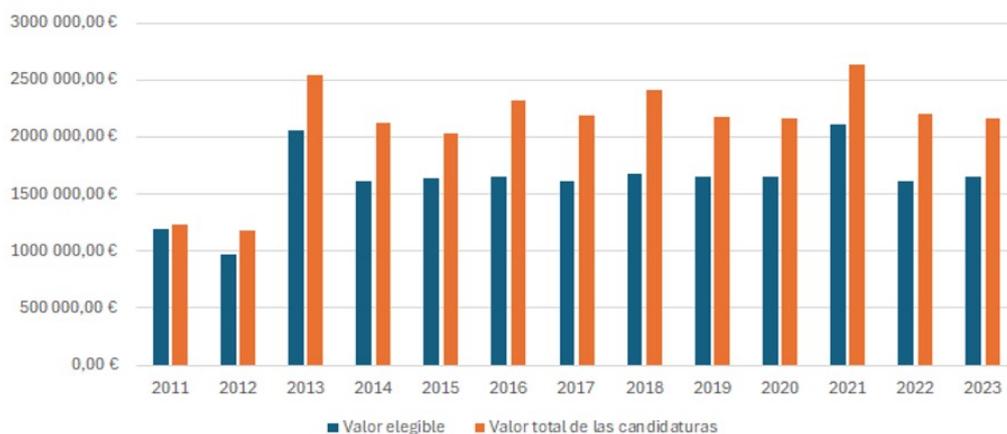
Fuente: Elaborado por los autores a partir de <https://bipzip.cm-lisboa.pt/>

La financiación de los proyectos aprobados corresponde al importe total gastado en el Programa desde 2011 hasta 2023. La financiación inicial prevista para el Programa era de un millón de euros anuales (Mascoli, 2018). Sin embargo, puede observarse que solo 2012 tuvo un importe elegible inferior al previsto (Figura. 4).

Figura. 4. Programa BIP/ZIP - Valores elegibles de las candidaturas aprobadas

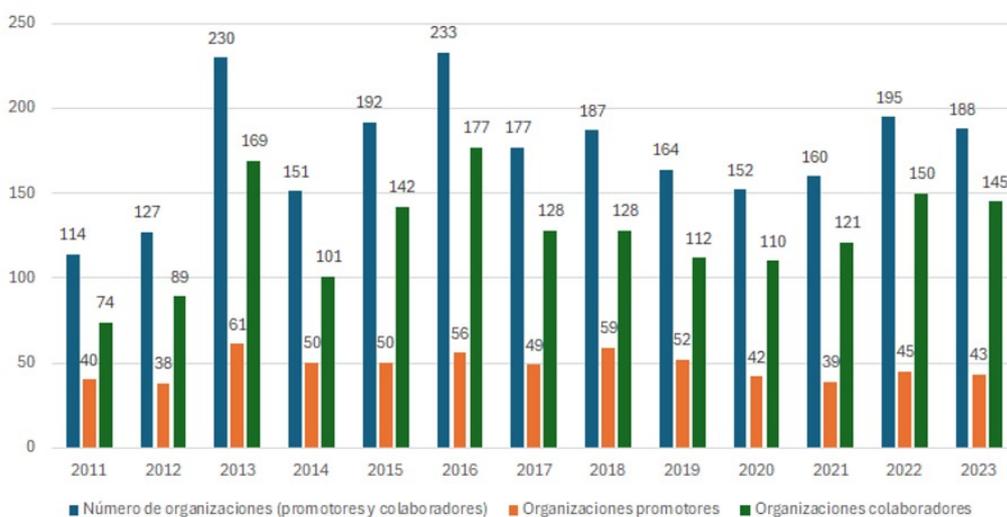
Fuente: Elaborado por los autores a partir de <https://bipzip.cm-lisboa.pt/>

Otro aspecto interesante en relación con los importes de los proyectos aprobados es la diferencia entre los importes elegibles y los importes totales de las candidaturas aprobadas. Como muestra la Figura. 5, los importes totales de las solicitudes son superiores a los importes elegibles en todas las ediciones del Programa. Esta diferencia demuestra que las organizaciones promotoras o colaboradoras se hicieron cargo de parte de la financiación, sea mediante autofinanciación o buscando otras fuentes para sus proyectos.

Figura. 5. Programa BIP/ZIP - Valores elegibles y valores totales de las candidaturas aprobadas

Fuente: Elaborado por los autores a partir de <https://bipzip.cm-lisboa.pt/>

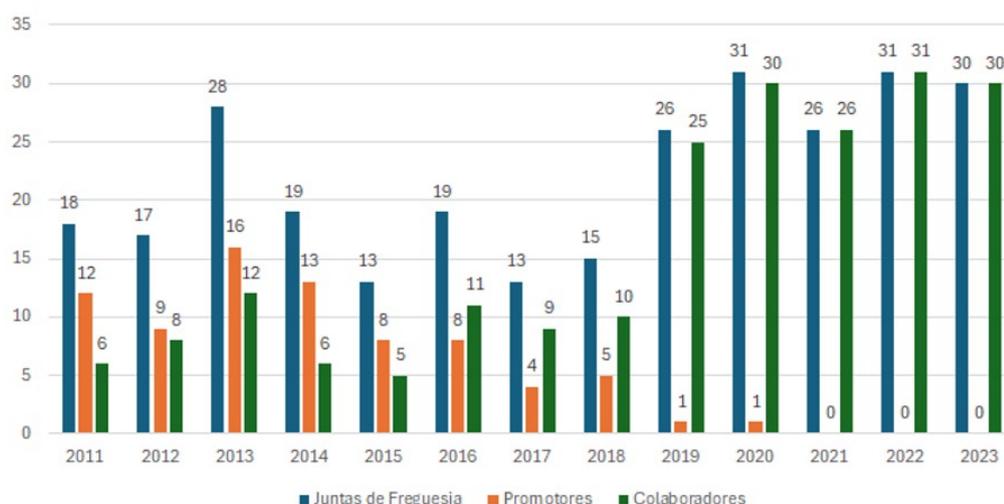
El análisis de las entidades muestra el número de organizaciones participantes en las distintas ediciones del Programa. La Figura. 6, muestra el número de organizaciones por edición, divididas en promotores y colaboradores de los proyectos aprobados. Como puede verse en la imagen, aunque un proyecto puede tener más de un promotor, en todos los casos el número de organizaciones colaboradoras es considerablemente superior al de promotores.

Figura. 6. Programa BIP/ZIP - Número de organizaciones (promotores y colaboradores).

Fuente: Elaborado por los autores a partir de <https://bipzip.cm-lisboa.pt/>

Entre las entidades, es interesante analizar el papel de las Juntas de Freguesia en los proyectos aprobados por el Programa BIP/ZIP. La Figura. 7, muestra la participación de las Juntas de Freguesia en número total y también como promotoras o colaboradoras en los proyectos aprobados.

Es interesante observar que, si bien en las primeras ediciones del Programa las Juntas de Freguesia asumían a menudo el papel de promotoras, gradualmente este papel se fue reduciendo y, en las últimas ediciones, eran exclusivamente colaboradoras de los proyectos. Este cambio en el papel de las Juntas de Freguesia obedeció a la constatación de que, en algunos casos, podría existir el riesgo de que solicitaran financiación del PIF/ZIP para proyectos que deberían ser de su propia responsabilidad. No obstante, siguieron teniendo la posibilidad de participar en el programa en calidad de socios.

Figura. 7. Programa BIP/ZIP - Juntas de Freguesia (promotores y colaboradores)

Fuente: Elaborado por los autores a partir de <https://bipzip.cm-lisboa.pt/>

De 2011 a 2017: un panorama detallado

Aproveitando alguns estudos realizados recentemente é possível detalhar a análise anterior, embora a janela temporal considerada vá apenas até 2017. Em todo o caso, entendemos como muito relevante e representativo este trabalho porque nos permite ir mais longe na reflexão sobre a distribuição dos projetos pelos eixos temáticos e pelos próprios bairros e zonas de intervenção prioritárias.

El análisis de Mascoli (2018) muestra desequilibrios entre la financiación recibida por los diferentes barrios y zonas prioritarias. El importe medio por BIP/ZIP es de 157.677,93 euros, pero existen diferencias significativas en la financiación de las propuestas presentadas. Por ejemplo, el PIB/ZIP nº 44 - Mouraria, tuvo 22 solicitudes aprobadas durante el mismo periodo, por un total de 546.881,73 euros. Cabe destacar que el número total de proyectos aprobados fue de 269 a lo largo de los siete años, con una media de 4 proyectos por PIP/ZIP de un total de 67 BIP/ZIP (Mascoli, 2018). En los casos en los que se observa que prácticamente todos los territorios tenían solicitudes ganadoras (66 de 67 territorios en 2011), se debió a la existencia de una propuesta que preveía intervenir con actuaciones en varios territorios BIP/ZIP (Mascoli, 2018).

El análisis por tema muestra que entre 2011 y 2017, el tema que tuvo más candidaturas aprobadas fue «Inclusión y Prevención» con 59, mientras que el tema «Otros» tuvo un total de 16. El tema relacionado con el Espacio Comunitario (antes llamado Rehabilitación y Recualificación de Espacios - RRE), aunque en 2011 tuvo el mayor número de candidaturas aprobadas a lo largo de los siete años, con 38 (casi 20 candidaturas menos que el tema «Inclusión y Prevención»), se encuentra, en conjunto, en la penúltima posición de las aprobadas en relación con los otros temas (Mascoli, 2018).

En cuanto a la participación efectiva de la población durante el desarrollo de los proyectos, Mascoli (2018) afirma que es difícil comprender cómo se lleva a cabo este proceso y si realmente desempeña un papel fundamental en el éxito de los proyectos. En este contexto, el estudio realizado por Machado (2018) señala que la participación evaluada en tres proyectos realizados en 2018 está influida por factores contextuales. El análisis demuestra que la voluntad política y la organización de las organizaciones, así como el tamaño de la zona en la que se interviene, influyen en el poder de acción de la organización y son elementos esenciales para comprender la intensidad de la participación percibida.

Falanga (2019) también evaluó las asociaciones locales y las organizaciones no gubernamentales participantes entre 2011 y 2017 y constató que sólo un tercio se había creado desde el inicio del Programa, lo que indica una coincidencia entre su periodo de actividad y el de la duración del BIP/ZIP. Según los consultores y académicos que siguieron la aplicación del BIP/ZIP, la creación de un Observatorio sería esencial para conocer los índices reales de participación y evaluar los resultados del Programa (Falanga, 2019; Farias y Paio, 2020). Se han publicado obras posteriores sobre el proceso de creación de este Observatorio, así como sobre el desarrollo de un índice de participación pública, con la creación de un parámetro que pueda medir la deseada inclusión ciudadana (Falanga, 2019, 2021).

En un análisis realizado en los primeros años del Programa (2011 a 2013), Falanga (2016) afirma que es posible observar un cambio gradual en los proyectos y objetivos de las candidaturas. Si bien inicialmente existía una preocupación más centrada en el desarrollo local comunitario, en 2012 y 2013 un mayor número de entidades promovieron actividades enfocadas a la asistencia social y la solidaridad, con una progresiva atención a cuestiones sociales más amplias. No obstante, es importante señalar que acciones puntuales como las previstas por el Programa deben encuadrarse en acciones de gobernanza urbana a largo plazo para representar cambios efectivos a esta escala (Falanga, 2016).

5 Discusión

Creemos pertinente presentar y analizar el Programa BIP/ZIP, después de trece ediciones y casi veinte millones de euros involucrados, para discutir los beneficios efectivos proporcionados por el Programa. Además, el análisis estadístico presentado, que incluye las organizaciones promotoras y socias, los importes financiados y las zonas beneficiadas – disponible hasta 2017 –, también justifica cuestionar si no ha habido una estrategia voluntaria o involuntaria de captación de capital social.

A partir de los resultados obtenidos de la encuesta y de la revisión de la literatura producida sobre el Programa, es posible obtener aportes relevantes sobre la relación entre los resultados de 13 años de ediciones del BIP/ZIP y los objetivos que los inspiraron. Dado que el programa tenía como objetivo promover “proyectos pensados por y para las comunidades locales, que respondan a sus necesidades en distintos niveles y que reúnan a las fuerzas locales y a la propia comunidad” (CML, 2022), se esperaba que tuviera impacto en la empleabilidad, la capacitación, la salud y el espacio público, entre otras dimensiones que afectan a las comunidades barriales. Sin embargo, los datos recogidos no permiten validar la consecución de estos objetivos tras trece años de financiación ininterrumpida, como tampoco es cierto que ninguno de los territorios BIP/ZIP haya dejado de serlo. Esto no quiere decir que el Programa no haya tenido un impacto real en las comunidades en las que ha trabajado, pero sí que sus objetivos han quedado algo desvirtuados.

Además de esta visión más global del impacto del Programa, y dadas las enormes disparidades en el número de proyectos aprobados en cada PIF/ZIP, así como en los importes asignados y las características asociadas a las entidades socias y promotoras (en concreto, en cuanto a su fecha de creación y recurrencia en diversas solicitudes), se puso de manifiesto la existencia de un sesgo gradual del Programa en beneficio de determinados territorios y entidades. A estos problemas se añade la preponderancia de unos ejes temáticos sobre otros en la captación de proyectos aprobados.

Si nos centramos únicamente en el tema de la promoción de la ciudadanía y la participación pública, es difícil medir el éxito del proyecto hasta el momento, ya que las acciones propuestas son de pequeña escala y sólo afectan al ámbito local. Medir la participación pública y el apoyo efectivo de la comunidad en la preparación de la solicitud y luego en su desarrollo es un tema desafiante tanto para los tomadores de decisiones como para la academia, y esto se refleja en la falta de mecanismos, metodologías y parámetros de análisis para entender el desempeño de este tipo de programas (Falanga, 2021). Se ha hecho público que se ha propuesto la creación de un Observatorio BIP/ZIP (Falanga, 2019; Farias y Paio, 2020).

6 Conclusiones y recomendaciones

Sin embargo, no ha sido posible obtener más información sobre su implementación o funcionamiento. Del mismo modo, circuló la noticia de que se estaba realizando una evaluación del Programa, pero sus conclusiones nunca se hicieron públicas. Sin embargo, se reconoce que esta evaluación y Observatorio ofrecerían una oportunidad única para discutir la contradicción revelada entre la emergencia de una ciudad neoliberal marcada por el borramiento de los poderes públicos en la regulación y gestión urbana y la creación de mecanismos de descentralización en los procesos de intervención social y urbana.

Gestionar la ciudad mediante una descentralización artificial, concebida de arriba abajo (top-down), puede ser algo inmensamente bueno, pero también requiere mucho seguimiento y evaluación, para no perder de vista el objetivo de desarrollo local de una ciudadanía activa efectiva y, al mismo tiempo, evitar los sesgos introducidos por la mayor capacidad de algunos territorios para atraer más proyectos, más financiación y a los promotores y socios más cualificados y dinámicos

7 Referencias

- Braithwaite, J. (2005). Neoliberalism or regulatory capitalism. RegNet Occasional Paper No. 5. <https://ssrn.com/abstract=875789>
- Carmo, A., Ferrão, J., & Malheiros, J. (2014). Geografias do Estado social: reorganização territorial, habitação e urbanismo. In R. M. Carmo & A. Barata (Eds.), *Estado social: de todos para todos* (pp. 167–200). Tinta da China.
- CML. (2022). Programa BIP/ZIP Lisboa. BIP/ZIP. <https://bipzip.cm-lisboa.pt/>
- Falanga, R. (2016). From citizens' participation to co-governance: Is the road to hell paved with good intentions? In M. Ognen & A. Armando (Eds.), *Projects for an Inclusive City: social integration through Urban Growth Strategies* (pp. 7–20).
- Falanga, R. (2019). Measuring citizen participation in urban regeneration: A reflection on the construction of the participation index for the Bip/Zip programme in Lisbon. *Urban Development Issues*, 62(1), 47–60. <https://doi.org/10.2478/udi-2019-0009>
- Falanga, R. (2021). Como avaliar a participação pública? Uma reflexão a partir do programa BipZip da Câmara Municipal de Lisboa. *Espaços Vividos e Espaços Construídos: Estudos Sobre a Cidade*, 10(1), 26–32.
- Faludi, A. (1973). *Planning Theory*. Pergamon Press.
- Farias, A. C. C., & Paio, A. (2020). Tecnopolíticas em Lisboa: redes híbridas como base para a criação de um observatório BIP/ZIP. *Gestão Tecnologia de Projetos*, 15(3), 97–111. <https://doi.org/10.11606/gtp.v15i3.166316>
- Fernández-Güell, J. M. (2006). *Planificación Estratégica de las ciudades. Nuevos instrumentos y procesos*. Editorial Reverté.
- Ferrão, J. (2013). Governança, governo e ordenamento do território em contextos metropolitanos. In Á. Ferreira, J. Rua, & R. C. Mattos (Eds.), *Metropolização do Espaço: Gestão Territorial e Relações Urbano-Rurais* (pp. 477–504). Geo UERJ.
- Ferreira, I., Cunha, C., & Marinho, M. (2004). Planeamento Local e Participação Pública: o caso de Barcelos. V Congresso Da Geografia Portuguesa, 1–13.
- Fortuna, C. (Ed.). (1997). *Cidade, Cultura e Globalização - Ensaio de Sociologia*. Celta Editora. <https://www.researchgate.net/publication/310806664>
- Galès, P. Le. (2016). Neoliberalism and urban change: Stretching a good idea too far? *Territory, Politics, Governance*, 4(2), 154–172. <https://doi.org/10.1080/21622671.2016.1165143>
- Gonçalves, J., & Ferreira, J. A. (2015). The planning of strategy: A contribution to the improvement of spatial planning. *Land Use Policy*, 45, 86–94. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2015.01.020>
- Hackworth, J. (2017). *The Neoliberal City: Governance, Ideology, and Development in American Urbanism*. Cornell University Press.
- Harvey, D. (1989). From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 71(1), 3–17. <https://doi.org/10.1080/04353684.1989.11879583>
- Jessop, B. (1997). Capitalism and its future: Remarks on regulation, government and governance. *Review of International Political Economy*, 4(3), 561–581.
- Jessop, B. (2002). Liberalism, neoliberalism, and urban governance: A state-theoretical perspective. *Antipode*, 34(3), 452–472. <https://doi.org/10.1111/1467-8330.00250>

- Krugman, P. (1995). *Development, geography, and economic theory*. The MIT Press. <https://doi.org/10.7551/mitpress/2389.001.0001>
- Larner, W. (2003). Neoliberalism? *Environment and Planning D: Society and Space*, 21(5), 509–512. <https://doi.org/10.1068/d2105ed>
- Larner, W., & McLean, H. (2020). Neoliberalism, urban. In A. Kobayashi (Ed.), *International Encyclopedia of Human Geography* (pp. 359–364). Elsevier. <https://doi.org/10.1016/B978-0-08-102295-5.10675-4>
- Machado, J. (2018). Participação e redes de governança: Fatores contextuais no Programa BIP/ZIP de Lisboa. Universidade do Porto.
- Mascoli, D. (2018). Contributo para a avaliação de iniciativas sócio urbanas inovadoras. O Programa BIP/ZIP – Reabilitação e Requalificação de Espaços. Universidade de Lisboa.
- McLoughlin, J. B. (1969). *Urban and regional planning*. Faber & Faber.
- Mintzberg, H. (1994). Rethinking strategic planning part I: Pitfalls and fallacies. *Long Range Planning*, 27(3), 12–21. [https://doi.org/10.1016/0024-6301\(94\)90185-6](https://doi.org/10.1016/0024-6301(94)90185-6)
- Peck, J., Theodore, N., & Brenner, N. (2013). Neoliberal urbanism redux? *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(3), 1091–1099. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12066>
- Peck, J., & Tickell, A. (2002). Neoliberalizing space. *Antipode*, 34(3), 380–404. <https://doi.org/10.1111/1467-8330.00247>
- Pereira, M. (2009). Desafios contemporâneos do ordenamento do território: Para uma governabilidade inteligente do(s) território(s). *Prospectiva e Planeamento*, 16. <https://www.researchgate.net/publication/263765909>
- Purcell, M. (2003). Citizenship and the right to the global city: Reimagining the capitalist world order. *International Journal of Urban and Regional Research*, 27(3), 564–590. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.00467>
- Raco, M. (2009). Governance, urban. In R. Kitchin & N. Thrift (Eds.), *International Encyclopedia of Human Geography* (pp. 622–627). Elsevier. <https://doi.org/10.1016/B978-008044910-4.01089-0>
- Swyngedouw, E. (2005). Governance innovation and the citizen: The Janus face of governance-beyond-the-state. *Urban Studies*, 42(11), 1991–2006.
- Timms, H., & Heimans, J. (2018). *New power: Why outsiders are winning, institutions are failing, and how the rest of us can keep up in the age of mass participation*. Pan Macmillan.