

# PLAN INTEGRAL DEL CASCO HISTÓRICO 2013 - 2020



## Evaluación Intermedia

Diagnóstico y Futuro

Mayo 2018

## Informe Ejecutivo

# EL OBJETO A EVALUAR: EL PICH 2013-20

Este informe tiene por objeto presentar una breve síntesis de los resultados del proceso de evaluación intermedia del Plan Integral de Casco Histórico (PICH) 2013-2020.

El Plan recoge en cinco líneas estratégicas un total de 85 acciones a través de las cuales se busca favorecer políticas integradoras que superen la segregación espacial y social, así como evitar la devaluación territorial que cronifique y amplíe los índices de vulnerabilidad que los datos arrojan sobre esta zona de la ciudad.

Esquema 1. Estructura Plan Integral del Casco Histórico 2013-2020.



## ¿POR QUÉ UNA EVALUACIÓN INTERMEDIA?

La evaluación de las políticas públicas representa uno de los retos fundamentales para la gestión pública del siglo XXI. Una evaluación sistemática y de calidad puede contribuir a aumentar la racionalidad y coherencia en la toma de decisiones; la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos; el aprendizaje y la capacidad de adaptación a través de la innovación; y la participación efectiva de los agentes implicados.

La evaluación intermedia puede considerarse como una estrategia que vincula un nivel de valoración de lo realizado hasta el momento desde la puesta en marcha de una intervención, con otro nivel de carácter más formativo, ya que las personas participantes incrementan el conocimiento sobre lo acontecido de forma que pueden mejorar sus acciones de cara al resto de periodo de vigencia del Plan.

Bajo estas premisas, el Ayuntamiento de Zaragoza ha impulsado la puesta en marcha de la evaluación intermedia del Plan Integral de Casco Histórico 2013-2020 (PICH, en adelante) con la finalidad de cumplir con el objetivo de seguimiento y control de su ejecución y gestión.

La implementación de esta evaluación, transcurridos cuatro años desde la puesta en marcha de la tercera etapa del PICH, posibilita identificar las causas que explican por qué se han producido unos resultados y no otros, y en definitiva, hace posible reorientar, si procede, las actuaciones desarrolladas en este ámbito de intervención.

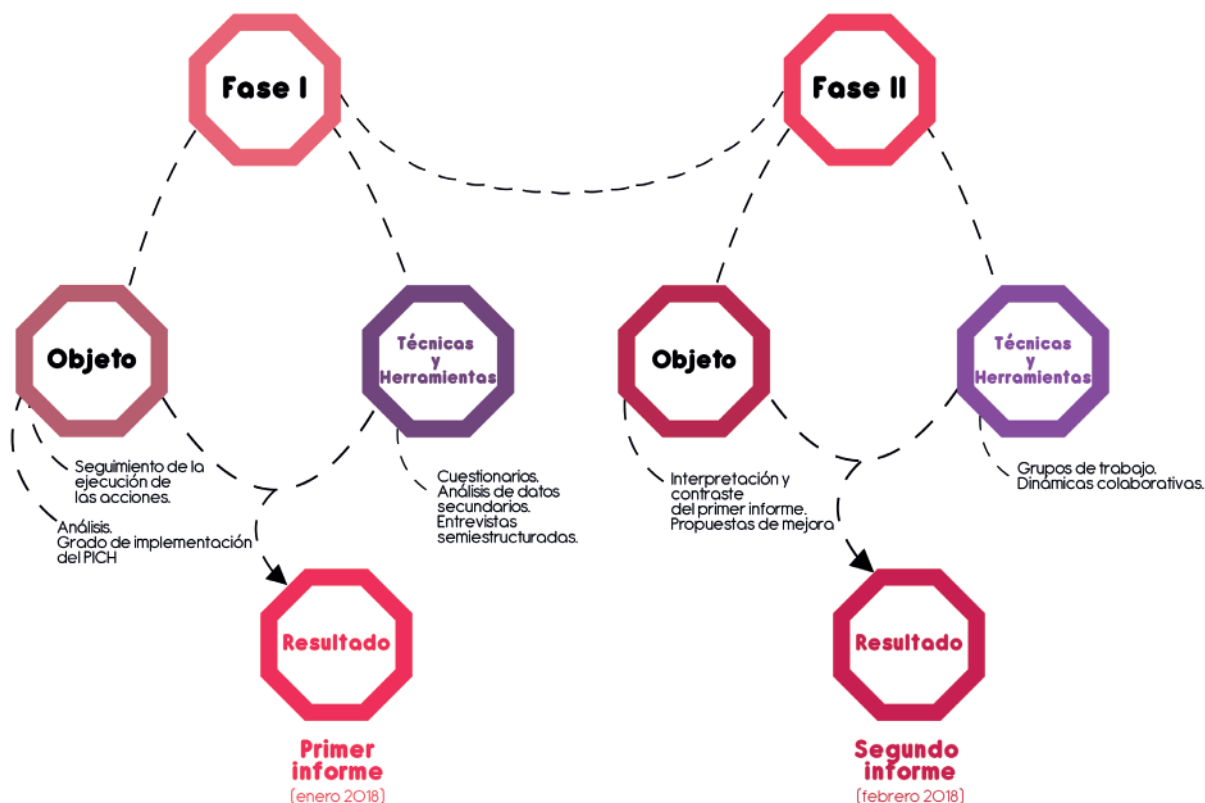
## ¿PARA QUÉ? Objetivos

Esta evaluación intermedia ha sido planteada como un proceso más amplio que persigue dar respuesta a los siguientes objetivos:

- Diseñar e implementar herramientas evaluativas con vocación de permanencia en el tiempo, así como los mecanismos de participación de los diferentes agentes de los territorios del PICH en dichas herramientas.
- Facilitar a las entidades y organizaciones sociales y públicas del PICH, así como a los vecinos y vecinas, la participación y colaboración en los procesos de evaluación, permitiendo su contribución informativa y mejorando la evaluación.
- Unificar la información sobre los servicios y actividades realizados en el Plan integral en una herramienta de evaluación que permita mejorar el seguimiento y control.
- Diseñar y compartir técnicas de evaluación colaborativa para mejorar la gestión de proyectos y actuaciones del PICH.
- Mejorar el funcionamiento evaluativo de la Oficina de Planes Integrales en relación a la gestión del seguimiento y evaluación de los proyectos y actuaciones, la comunicación colaborativa y la gestión de procesos de comunicación con las comunidades y territorios de referencia del PICH.

## ¿CÓMO? Metodología y técnicas

La evaluación intermedia llevada a cabo ha requerido una recogida sistemática de información cuyo proceso de trabajo se ha desarrollado en dos grandes etapas que se desarrollan a continuación.



## FASE I

### I. Seguimiento de la ejecución del Plan: la obtención de los datos

La recogida de datos relativa al grado de desarrollo de cada una de las acciones ha supuesto la puesta en marcha de varias tareas que, solapadamente, se han ido realizando desde mediados de noviembre de 2017 hasta enero de 2018:

#### I.I. Diseño de los indicadores de seguimiento

Los indicadores son necesarios para aproximarnos a conocer el grado de cumplimiento de las acciones puesto que ayudan a ilustrar la evolución relativa al desarrollo de la mismas.

En total, se han formulado 368 indicadores, un promedio de 4,3 indicadores por acción. En concreto: 161 en la Línea 1; 33 en la Línea 2; 69 en la Línea 3; 44 en la Línea 4; y 61 en la Línea 5. A partir de las aportaciones de las entidades participantes se ha procedido a la revisión de los indicadores en base a los criterios de idoneidad y accesibilidad.

#### I.II. La plataforma [www.evaluacionpich.es](http://www.evaluacionpich.es)

Con la intención de promover la puesta en marcha de herramientas evaluativas con vocación de permanencia en el tiempo y facilitar que los servicios municipales, establezcan un sistema de seguimiento autónomo, sin la necesidad de apoyo externo, se ha diseñado y promovido la plataforma <http://www.evaluacionpich.es>.

A través de esta plataforma se ha facilitado un modelo de recogida de datos que ha reproducido la estructura del propio Plan (Líneas Estratégicas/Acciones), a través del cual se ha accedido a los cuestionarios de seguimiento.

#### I.III. La valoración de la ejecución

Por otro lado, con el objetivo de dar continuidad a herramientas ya utilizadas en procesos de evaluación anteriores, desde la Oficina del PICH, se ha facilitado a las diferentes entidades gestoras, una ficha de valoración de las acciones que el PICH incorpora.

#### I.IV. Entrevistas semiestructuradas a informantes clave

Además, con el objetivo de recabar información adicional se ha entrevistado a responsables de 6 entidades implicadas en esta etapa del PICH.

### II. Informe borrador de la evaluación intermedia

A partir de toda la información extraída se ha elaborado un primer informe que ha permitido elaborar una fotografía evolutiva de la implementación global del Plan en el periodo abierto a seguimiento y de cada una de sus líneas por separado. El documento ha sido clave para poder desarrollar la fase posterior.

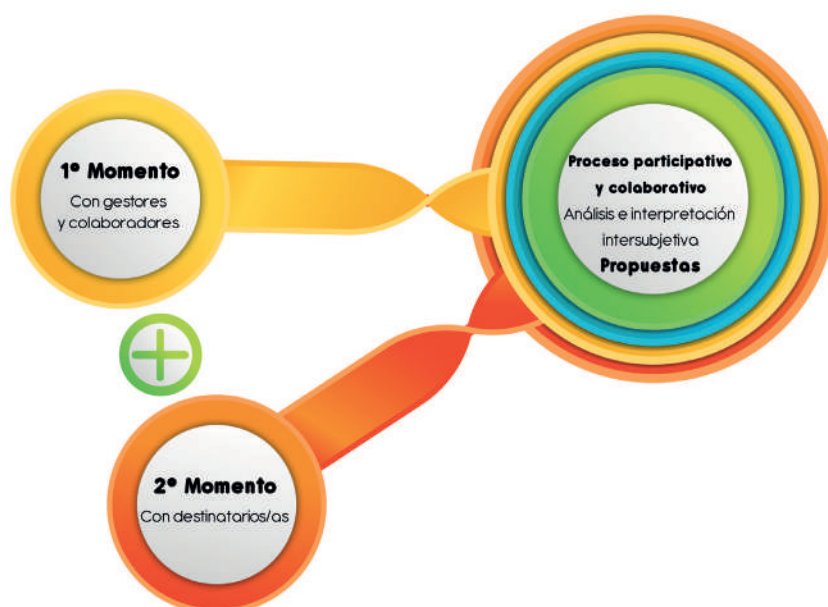
## FASE II

### III. Dinámicas colectivas para una evaluación compartida

Hasta aquí un número significativo de agentes implicados habían facilitado información y por lo tanto, se podría afirmar que la evaluación intermedia había sido participada. Pero se ha considerado preciso facilitar un espacio específico para que tanto entidades como organizaciones sociales y públicas vinculadas al PICH, así como los propios vecinos y vecinas, pudieran contribuir a elaborar una evaluación compartida que sienta las bases para mejorar la implementación del Plan en el periodo 2018-2020.

Esta fase ha supuesto la puesta en marcha de un proceso de participación en torno a dinámicas colaborativas. Para ello, se ha considerado recomendable subdividir esta etapa en dos momentos:

### Esquema 3. Proceso Participación. Fase II



El objetivo de los talleres ha sido favorecer el debate en torno a la evaluación intermedia del PICH 2013-2020 recogiendo aportaciones fruto de la deliberación. Para ello se ha buscado contrastar los principales resultados obtenidos en la fase anterior y obtener información complementaria, no solo en clave evaluativa, también de carácter propositivo.

#### IV. Elaboración del informe final

Con toda la información recabada de ambas fases se ha procedido a redactar un informe final de la evaluación intermedia, cuyos resultados se resumen en las páginas siguientes.

## ¿CON QUIÉNES?

Es importante destacar que la evaluación del conjunto de las acciones que comprende el PICH ha sido posible gracias a la información facilitada por los agentes implicados en sus diferentes niveles: el personal técnico municipal de servicios y áreas técnicas que las realizan y sus responsables a todos los niveles; algunas entidades sociales que colaboran en diferentes niveles; algunos colaboradores que participan; las comisiones de trabajo existentes; y especialmente, la oficina técnica del PICH. La participación se ha ido intensificando a lo largo de la evaluación, tanto en número, diversidad de perfiles de participantes como en su alcance.

### Un total de 50 personas implicadas en la evaluación intermedia.

Los productos resultantes de la evaluación, así como el propio proceso evaluativo contribuyen a que los actores implicados en este territorio puedan establecer una visión compartida en torno a las acciones que se están desarrollando. Facilitar los cauces para superar visiones parciales y segmentadas y posibilitar la construcción de una “visión de conjunto” es clave para poder dar respuesta a los desafíos futuros.

# PRINCIPALES RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN INTERMEDIA

## EL GRADO DE IMPLANTACIÓN DEL PICH 13-17 A TRAVÉS DE UN ÍNDICE SINTÉTICO

A partir de la identificación de las actuaciones concretas asociadas a cada acción, se ha establecido para cada una de ellas su estado de ejecución según las siguientes categorías:

- **“Ejecutada”**. Se utiliza esta categoría cuando la acción **se ha desarrollado o se está desarrollando** tal y como se define en la planificación. Esta categoría no implica que la actuación haya finalizado, es más, la mayoría de las acciones, en concreto 66 de las 85, permanecen activas durante todo el periodo 2013-2020, según la planificación inicial.
- **“En proceso o parcial”**. Implica que se han recogido actuaciones parciales con el objeto de dar respuesta a la acción planteada pero no se ha llegado a acometer su ejecución tal y como se formula. En algún caso, también se ha utilizado esta categoría cuando se encuentra en proceso de reprogramación. Debe tenerse en consideración que la categoría “en proceso” puede incorporar a su vez diversos niveles de ejecución, desde inicial a medio-avanzado.
- **“Pendiente”**. Se evidencia que la acción no se ha ejecutado. En este caso, se especificará, en la medida de lo posible, el contexto de la no ejecución, los motivos de la misma y la proyección a futuro.

Una vez definido el estado de ejecución para cada acción en base a la información recopilada, y tras proceder a su contraste con la Oficina técnica del PICH, a cada estado se le ha asociado un valor numérico que permite obtener resultados cuantitativos sintéticos del **grado de implantación del PICH a fecha de 2017**. Estos valores numéricos asignados son los siguientes:

No ejecutada o pendiente (P)=0  
En proceso o parcial (Ep)=50  
Ejecutada (E)=100

El grado de implantación del Plan se calcula a partir de la siguiente operación:

$$\text{Grado Implantación} = [ (P*0) + (Ep*0,5) + (E*1) ] / N ] \times 100$$

Donde:

**P:** número de acciones pendientes de inicio  
**Ep:** número de acciones en proceso o ejecutadas parcialmente  
**E:** número de acciones ejecutadas  
**N:** número total de acciones

## El grado de ejecución alcanzado por el PICH en 2017 es del **56%**.

**En su cuarto año de ejecución supera en seis puntos la mitad de las acciones planificadas.**

Los datos recogidos permiten conocer la tendencia en términos generales en cuanto a la evolución de su implementación, aunque no cifrar el índice de ejecución para cada uno de los años previos. No obstante, salvo contadas excepciones, la tendencia ha sido creciente, produciéndose un incremento paulatino en términos generales en cuanto a su implementación, especialmente a partir del año 2015.

Si tenemos en consideración la ejecución por líneas, la que más se ha ajustado a la planificación inicial es la Línea 1. Participación Convivencia y Cohesión Social (ha alcanzado un nivel de ejecución del 79,5%). Le sigue, a distancia, la Línea 3. Infraestructuras, Escena Urbana y Patrimonio y la Línea 4. Suelo y Rehabilitación de Vivienda (50%). Niveles similares encontramos en la Línea 2. Servicios Públicos y Equipamientos (45,6%) y en último lugar la Línea 5. Comercio y Turismo (43,8%).

**Tabla 1. Índice de ejecución alcanzado en 2017, según líneas.**

Líneas	Índice (%)
Línea 1: PARTICIPACIÓN Y CONVIVENCIA	79,5
Línea 2: SERVICIOS PÚBLICOS Y EQUIPAMIENTOS	45,6
Línea 3: INFRAESTRUCTURAS, ESCENA URBANA, PATRIMONIO	50,0
Línea 4: SUELO Y REHABILITACIÓN DE VIVIENDA	50,0
Línea 5: COMERCIO Y TURISMO	43,8

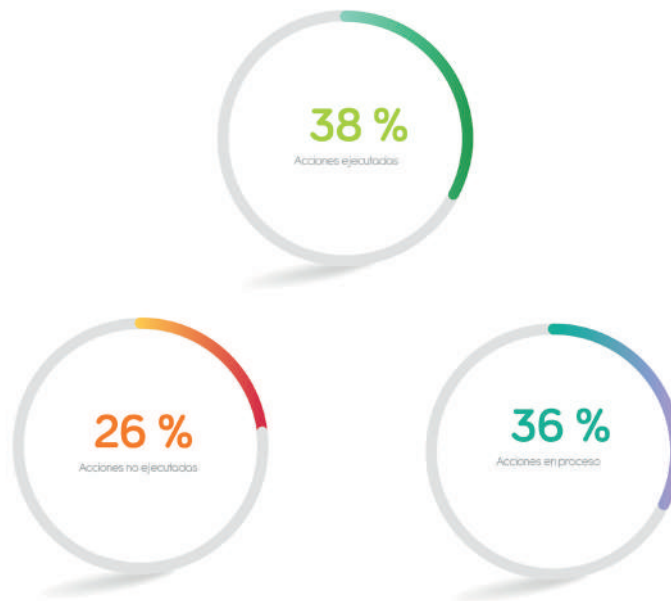
Fuente: elaboración propia a partir de los datos del seguimiento.

## NIVELES DE EJECUCIÓN DEL PICH

En lo que respecta a la ejecución de las actuaciones del PICH a partir de la de los datos recabados durante el periodo de ejecución de esta evaluación intermedia (diciembre 2017-enero 2018), cabe destacar que se han alcanzado diferentes niveles de ejecución:

**De las 85 actuaciones planificadas se han ejecutado 32, casi el 38% del total; 31 se consideran en proceso o ejecutadas parcialmente (el 36% del total), y las 22 restantes no se han ejecutado (el 26%).**

**Gráfico 1. Nivel de ejecución del PICH 13-20, en 2017.**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del seguimiento.

La comparación de los niveles de ejecución según líneas evidencian algunas diferencias significativas. Es la Línea 1. Participación, Convivencia y Cohesión Social la que alcanza el mayor porcentaje de acciones que están siendo ejecutadas (el 63,6%), seguida la Línea 4. Suelo y rehabilitación de vivienda (el 40%), y de la Línea 3. Infraestructuras, escena urbana y patrimonio (el 33,3%).

A distancia se sitúan la Línea 5. Comercio y Turismo (el 18,8%) y la Línea 2. Servicios Públicos y equipamientos (el 18,2%). No obstante, hay que subrayar a este respecto que son precisamente estas dos líneas, las que acaparan un mayor volumen de acciones que se encuentran en proceso de ejecución (en algunos casos evidencian ejecuciones parciales en el contexto de medidas que incluyen varias actuaciones a la vez). En concreto, el 54,5% de las acciones de la Línea 2 Servicios Públicos y Equipamientos se encuentran en proceso de ejecución y la mitad de la Línea 5. Comercio y Turismo (el 50%).

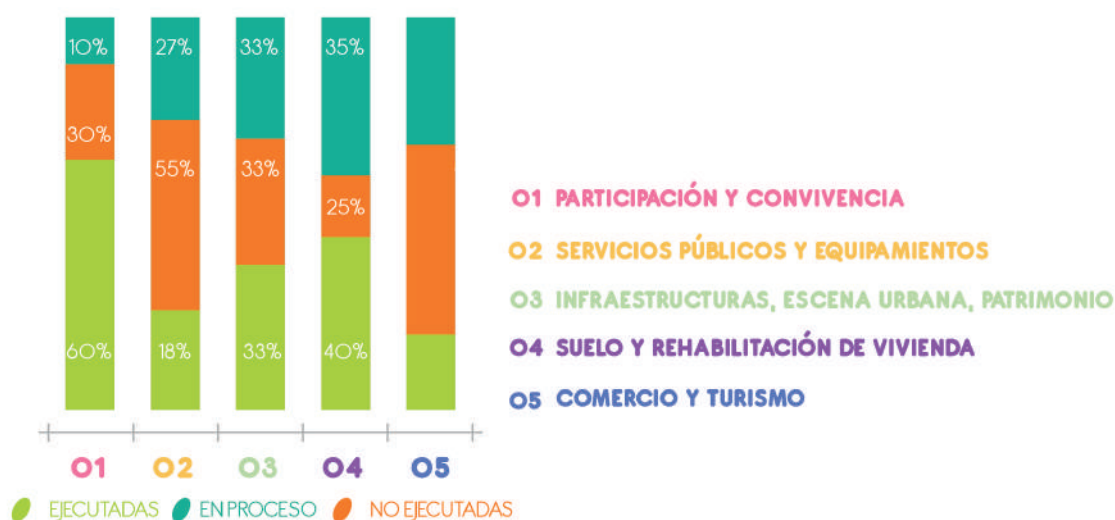
Es la Línea 4. Suelo y Rehabilitación de Vivienda la que aglutina el mayor porcentaje de acciones no ejecutadas (el 40%) y la Línea 1. Participación, Convivencia y Cohesión Social la que menos (el 4,6%). El resto alcanza porcentajes de no ejecución cercanos al 30%.

**Tabla 2. Nivel de ejecución alcanzado según líneas en 2017. Valores absolutos y porcentajes.**

Líneas	Nº acciones planificadas	EJECUTADAS		EN PROCESO		PENDIENTES	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%
Línea 1: PARTICIPACIÓN Y CONVIVENCIA	22	14	63,6	7	31,8	1	4,6
Línea 2: SERVICIOS PÚBLICOS Y EQUIPAMIENTOS	11	2	18,2	6	54,5	3	27,3
Línea 3: INFRAESTRUCTURAS, ESCENA URBANA, PATRIMONIO	21	7	33,3	7	33,3	7	33,3
Línea 4: SUELO Y REHABILITACIÓN DE VIVIENDA	15	6	40,0	3	20,0	6	40,0
Línea 5: COMERCIO Y TURISMO	16	3	18,8	8	50,0	5	31,3
<b>TOTALES</b>	<b>85</b>	<b>32</b>	<b>37,6</b>	<b>31</b>	<b>36,5</b>	<b>22</b>	<b>25,9</b>

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del seguimiento.

**Gráfico 2. Nivel de ejecución alcanzado en 2017 según líneas.**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del seguimiento.



# VALORACIÓN DE LAS ACTUACIONES

Esta radiografía evaluativa se ha completado con la perspectiva valorativa que los diferentes agentes que participan en el PICH hacen de las acciones en las que están implicados. Para ello, las acciones se han evaluado teniendo en cuenta cuatro aspectos: calidad, eficacia, eficiencia y adecuación.

Se ha aplicado un cuestionario donde se tenía que asignar un valor de una escala de 0 a 4, siendo el 0 equivalente a “deficiente” y 4 “excelente”. En total, se han obtenido 54 respuestas (algunas relativas a una misma acción por lo que se ha calculado el promedio).

**Tabla 3. Nº respuestas por línea.**

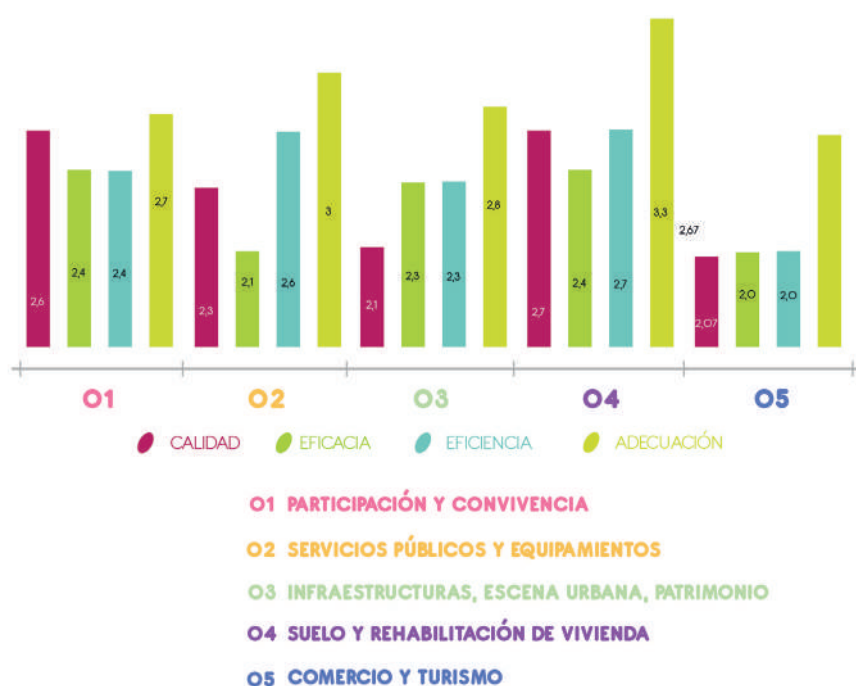
Líneas	Nº acciones	Calidad	Eficacia	Eficiencia	Adecuación
Línea 1: PARTICIPACIÓN Y CONVIVENCIA	22	21	21	21	21
Línea 2: SERVICIOS PÚBLICOS Y EQUIPAMIENTOS	10	5	5	5	5
Línea 3: INFRAESTRUCTURAS, ESCENA URBANA, PATRIMONIO	21	9	9	9	9
Línea 4: SUELO Y REHABILITACIÓN DE VIVIENDA	15	9	9	9	9
Línea 5: COMERCIO Y TURISMO	16	10	10	10	9

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del seguimiento.

Del análisis de los **resultados globales** se desprenden las siguientes conclusiones:

- En promedio, las personas encargadas de la gestión o implementación han valorado los cuatro ejes de análisis (calidad, eficacia, eficiencia y adecuación) por encima de 2. En concreto, de mayor a menor valoración las puntuaciones obtenidas han sido: 2,9 en adecuación; 2,4 en eficiencia; 2,3 en calidad; y 2,2, en eficacia.
- Estos datos evidencian que desde su perspectiva y en general, se muestra una satisfacción “moderada” en relación a la ejecución. Se aprueba en todos los criterios pero las calificaciones a fecha de 2017 tienen margen de mejora (sobre todo en relación a la calidad y eficacia). Es significativo que la calificación más elevada se vincula al criterio de adecuación (2,9), lo que manifiesta que, con carácter general, y salvo en algunos casos que se referencian en los capítulos siguientes, las actuaciones siguen siendo percibidas como adecuadas para dar respuesta a los objetivos del PICH.

**Gráfico 3. Valoración global media de las actuaciones valoradas en 2017, según líneas.**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del seguimiento.

Si descendemos al análisis por Líneas se arrojan las siguientes conclusiones:

- En cuanto al criterio “calidad”, la puntuación más elevada se alcanza en la Línea 4 con un 2,7, y la más baja en la Línea 5 con un 2.
- En relación al criterio “eficacia” de la acción, son las Líneas 1 y 4 las que obtienen mejor puntuación (2,4), y las Líneas 2 y 5 las que arrojan puntuaciones más bajas con un 2,1 y 2 respectivamente.
- En cuanto a la “eficiencia” de las ejecuciones en relación con los recursos económicos y medios empleados, es la Línea 4 con un 2,7 la mejor valorada en relación a este criterio y la Línea 5 la que obtiene la puntuación más baja (2).
- Y por último, al revisar la valoración de la adecuación a los objetivos del PICH, la Línea 4 se posiciona de nuevo como la mejor valorada alcanzando en este caso la puntuación de un 3,3, medio punto más que la obtenida en la Línea 5 que arroja el resultado más bajo (2,7).

Se incorpora a continuación el detalle de las valoraciones que han obtenido las diferentes acciones que han sido valoradas por líneas. Cabe apuntar que en las gráficas, no se incluyen aquellas actuaciones que no se han puesto en marcha o para las que no se ha recibido el pertinente cuestionario de valoración. En consecuencia, en base a la información disponible, las valoraciones son las siguientes:

## ¿POR DÓNDE SEGUIR? Propuestas resultado de la evaluación compartida

La implicación en la evaluación de los diferentes agentes vinculados al PICH ha sido pieza clave en su ejecución. A través de entrevistas y talleres se ha contrastado el documento borrador, depurando y ampliado la información relativa a las diferentes actuaciones y a su impacto, pero además, se ha aprovechado el desarrollo de dichas sesiones para recabar aportaciones en clave propositiva que ayuden a identificar aquellos aspectos que, según los diferentes profesionales y vecinos y vecinas, deben ser tenidos en consideración en el periodo 2018-20.

En concreto se han recogido 63 aportaciones. Se presenta una síntesis de las mismas a continuación.

La **Línea 1. Participación, Convivencia y Cohesión Social** es la que acapara el mayor volumen de actuaciones del conjunto del PICH. En paralelo, también es la línea que más aportaciones ha recibido.

Los agentes participantes han puesto de relieve la importancia de las actuaciones, programas y proyectos incluidos en este ámbito, puesto que muchos de ellos, atienden a más de un objetivo, lo que es valorado como una multifuncionalidad muy interesante dado el contexto socioeconómico actual.

Algunas de las aportaciones han puesto el acento en la importancia de promover una reflexión compartida que contribuya a impulsar el Espacio Comunitario de Relación. Revisar su funcionamiento actual, la vigencia o no de determinadas estructuras, la puesta en marcha de metodologías compartidas, la promoción de herramientas que faciliten la comunicación y coordinación o el desarrollo de acciones formativas, son algunas de las sugerencias formuladas para mejorar esta estructura comunitaria.

Por otro lado, se ha destacado la importancia de consolidar las acciones destinadas a promover la cobertura de necesidades básicas como pieza necesaria para mejorar la cohesión social y la convivencia, así como algunas acciones orientadas a la dinamización económica, que a su vez contribuyen a mejorar el barrio. En este sentido se han propuesto acciones que potencien la labor de seguimiento de las transformaciones socio-económicas que pueden darse en algunos espacios del PICH con el objeto de poder detectar nuevas necesidades y dar respuesta a consecuencias imprevistas. Renovar y ampliar las actuaciones relativas a infancia y revisar y renovar el papel de los Servicios Sociales en relación al PICH, han sido otras de las aportaciones formuladas.

Por su parte, pese a las mejoras percibidas en los últimos años en relación a la **Línea 2. Servicios Públicos y Equipamientos**, gran parte de las aportaciones formuladas en este eje se han centrado en la necesidad de avanzar en la mejora de la gestión de los residuos. En dos años, la ciudad va a tener que introducir cambios en el sistema de recogida de basuras, así que, se ha planteado que se revise cómo se van a introducir dichas modificaciones en los territorios PICH. Nuevas actuaciones de sensibilización que promuevan la limpieza en la vía pública, así como prestar asesoramiento y apoyo a iniciativas de este tipo lideradas desde asociaciones vecinales, han sido otras de las propuestas recogidas.

El impulso de acciones para la mejora de la ribera del río Ebro, fomentando su uso lúdico y deportivo, así como el desarrollo de actuaciones que promuevan el uso y aprovechamiento de los centros educativos fuera del horario escolar completan, entre otras, esta lista.

Se percibe con satisfacción la mejora de espacios públicos y la renovación de infraestructuras a través del PICH, si bien, en relación a la **Línea 3. Infraestructuras, Escena Urbana y Patrimonio** también se han recogido varias aportaciones.

En cuanto al proyecto Solares, como oportunidad que ha mejorado su ejecución, se ha evidenciado el hecho de que se han cambiado algunos de los usos iniciales seleccionados así como parte de sus instalaciones, conforme a las necesidades y carencias detectadas, acometiéndose de manera consensuada con los distintos servicios implicados. Como propuesta o sugerencias de cara al futuro se apunta que no debería utilizarse el término estonoesunsolar dado que es el nombre de una fase y no se debería mantener la denominación más allá del 2015. También se hace hincapié en que es necesario dejar de usar la nomenclatura ENEUS y se tiene que hablar de la conservación y mantenimiento de los solares, ya que además, se están arreglando nuevos espacios.

Entre otras aportaciones se ha propuesto que se incluyan indicadores procesuales de seguimiento y no sólo de resultados, dada la larga duración y complejidad de los proyectos que se acometen en esta línea.

Asimismo, en relación a las aportaciones a la **Línea 4. Suelo y Rehabilitación y Vivienda**, se ha valorado como fundamental que durante el periodo que resta de este PICH se apueste y fomente por la rehabilitación de viviendas, incluyendo, como en la línea anterior, indicadores procesuales de seguimiento y no sólo de resultados.

Para contribuir a la implementación de algunas de las actuaciones que incorpora el PICH en relación a la rehabilitación se ha propuesto la recuperación de la fórmula de trabajo con un equipo multidisciplinar y una ventanilla única. Asimismo, se propone que, en relación a la construcción de apartamentos de alquiler, se reflexione en relación a los colectivos destinatarios y a los usos de los mismos.

Entre las sugerencias y propuestas para avanzar en los próximos años en la **Línea 5. Comercio y Turismo**, se ha destacado la importancia de avanzar en la promoción de un ecosistema real entre diferentes actores (públicos y privados) que permita promover conexiones y avanzar de manera significativa en una dirección: una revitalización comercial debe trazarse en paralelo a la revitalización social.

Apoyar la iniciativa “Centro Comercial Abierto en el CH” adecuando y reforzando, si procede, las diversas líneas de trabajo que incorpora el PICH, así como acciones que contribuyan crear una cultura de concienciación del comercio de proximidad, fomentar las sinergias entre lo turístico-cultural y lo comercial, consolidar la oferta cultural destinada a los vecinos y vecinas, sin olvidar explorar nuevas fórmulas que conecten con tendencias emergentes, han sido otras de las aportaciones formuladas por las personas participantes.