EVALUACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS DEL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA 2018 (2ª edición)

Avance de resultados

Zaragoza, diciembre 2018

Director de la Cátedra de participación e innovación democrática:

Enrique Cebrián Zazurca

Equipo de investigación:

Eva Tomás Del Río (Coord.)
Elisa Esteban Carbonell
Juan David Gómez Quintero
Sandra Romero Martín

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN 5
1. EL MODELO DE EVALUACIÓN IMPLEMENTADO 7
2. METODOLOGÍA Y TÉCNICAS PARA LA EVALUACIÓN 10
2.1. Técnicas y herramientas a utilizar 10
3. LAS CONSECUENCIAS DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS DE 2017 14
3.1. Resultados sustantivos del proceso 15
3.2. Implementación de los resultados 15
3.3. Consideraciones sobre la ejecución: la valoración de los agentes implicados 20
4. DISEÑO Y PLANIFICACIÓN. CAMBIOS INTRODUCIDOS EN LA SEGUNDA EDICIÓN 26
4.1. La pertinencia del proceso 28
4.2. La coherencia del diseño 35
4.3. La viabilidad del diseño y su planificación 47
4.4. La calidad del diseño 50
5. EL DESPLIEGUE Y DESARROLLO DEL PROCESO 56
5.1. Capacidad de propuesta 57
5.2. Grado de implementación 64
5.3. Calidad en la ejecución del proceso 71
6. PARTICIPANTES MOVILIZADOS 79
6.1. Grado de apertura 80
6.2. Número de participantes 80
6.3. Diversidad 92
6.4. Representatividad 96
7. EFECTOS Y RESULTADOS 99
7.1. Capacidad propositiva 99
7.2. Eficacia de la ejecución presupuestaria en juntas municipales 109
7.3. Ejecución presupuestaria de las juntas vecinales 110
7.4. Eficiencia en el uso de los remanentes de las juntas de distrito 114
7.5. Implementación de las propuestas aceptadas en juntas municipales 117
8. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES CRÍTICAS 119
8.1. Balance general: logros, déficits y retos a futuro 119
8.2. Presupuestos participativos: posiciones discursivas y dinamismo democrático 125
BIBLIOGRAFÍA 131
ANEXOS 134

Anexo 1: Fuentes documentales **135**

Anexo 2: Observaciones **143**

Anexo 3: Entrevistas **147**

Anexo 4: Ejecución proyectos primera edición de Presupuestos Participativos, según distritos **150**

Anexo 5: índice de diagramas **156**

Anexo 6: índice de esquemas **156**

Anexo 7: índice de figuras **156**

Anexo 8: índice de gráficos **156**

Anexo 9: índice de tablas **157**

INTRODUCCIÓN

Los Presupuestos Participativos se han convertido en una de las expresiones concretas de democracia participativa más significativas y relevantes de las últimas décadas. Desde que se pusieran en marcha por primera vez en 1989 en la ciudad brasileña de Porto Alegre, se ha registrado un interés creciente por ellos y, como consecuencia, su uso se ha ido extendiendo hasta alcanzar en la actualidad a cientos de ciudades de los cinco continentes (Richter, 2014).

Son numerosos los análisis que evidencian como este mecanismo, a través del cual la ciudadanía puede incidir en la toma de decisiones de una parte del presupuesto municipal, constituye una oportunidad para contribuir a conformar ciudadanía activa implicada con los asuntos públicos locales.

No cabe duda de las múltiples bondades ligadas a la puesta en marcha de los procesos de Presupuestos Participativos, sin embargo, su ejecución no está exenta de dificultades. Es más, incluso en las experiencias más célebres y exitosas se pone de manifiesto la naturaleza contradictoria y dialógica de la participación (Prieto, 2010).

En consecuencia, su implementación supone un reto importante, tanto para la institución que lo impulsa, como para los funcionarios y funcionarias con implicación en el proceso. Pero no solo, también plantea exigencias enormes a las entidades y colectivos con presencia en otros espacios de participación de la ciudad, así como a la ciudadanía que, de manera voluntaria, puede encontrar en este mecanismo un vehículo para implicarse en los asuntos colectivos del municipio.

En este contexto, con fecha 13 de diciembre de 2017, el Gobierno de Zaragoza acordó que los vecinos y vecinas decidieran el destino de parte de los presupuestos aprobados para los ejercicios 2018-2019, poniéndose en marcha la segunda edición de los Presupuestos Participativos de nuestra ciudad.

Esta edición arrancaba con la incorporación de tres grandes novedades. Por un lado, la inclusión de los 14 barrios rurales de Zaragoza, que se habían quedado al margen de la primera experiencia. Por otro, la posibilidad de incorporar la realización de proyectos de ciudad. Y, en tercer lugar, la ampliación del plazo de ejecución de las inversiones que resultasen elegidas a lo largo del periodo 2018 y 2019.

En este informe se presenta un avance de los resultados de la evaluación de esta experiencia, dado que el proceso participativo está previsto que finalice en diciembre de 2019.

La etimología de la palabra evaluación es poner en valor externamente. Este ha sido el cometido del grupo de investigación de la Cátedra de Participación e Innovación Democrática. No obstante, poner en valor no significa sobrevalorar o infravalorar. Nuestra valoración se hace considerando la información disponible en un tiempo

determinado, el análisis de los datos obtenidos y la revisión de los marcos conceptuales y de las estrategias de evaluación consensuadas desde las ciencias sociales.

Como se verá en el apartado metodológico, hemos considerado la heterogeneidad de informantes y de fuentes de información, procurando ponderar las opiniones y teniendo en cuenta las distintas posiciones.

Tanto para quienes esperen encontrar evaluaciones negativas que enmienden la totalidad de esta acción política, como para quienes busquen expresiones superlativas de congratulación, el informe resultará decepcionante. La evaluación de las políticas públicas es un ejercicio de investigación que pretende la mejora de la eficacia, la eficiencia, la efectividad, la pertinencia o la calidad de las acciones de quienes gobiernan y administran los asuntos públicos.

Todo proceso de participación de estas características se enmarca en un entorno político-institucional que incluye, entre otros componentes, las relaciones existentes entre los diversos agentes implicados y las legitimidades otorgadas. Estos elementos que se desarrollan en el entorno del proceso pueden influir en él de manera positiva, propiciando oportunidades, o negativa, fomentando amenazas.

En paralelo, todo texto pertenece a un contexto y este texto se ha escrito en medio de un tenso contexto de confrontación y polarización de los partidos políticos en el Ayuntamiento de nuestra ciudad. En este contexto algunos de los representantes políticos declinaron participar de esta evaluación, por lo que no han quedado recogidas sus opiniones e impresiones del proceso. Aun con todo, hemos hecho el esfuerzo de incluir su posicionamiento a través de la revisión de algunas fuentes periodísticas y de las posiciones críticas de algunos representantes de la sociedad civil.

El informe se estructura en base a los resultados de la evaluación de cuatro grandes dimensiones: el diseño y la planificación del proceso; su despliegue y desarrollo; su penetración en cuanto al número y características de las personas participantes; y el estado de la ejecución de las propuestas seleccionadas.

El informe de la evaluación de la primera edición, fue presentado en junio de 2017, momento en el que quedaba pendiente una fase del proceso especialmente relevante, la ejecución de las propuestas aprobadas. Por este motivo, se va a incorporar en este documento una revisión de la situación de la ejecución de las inversiones de la primera edición, como antesala a la evaluación de la segunda.

Esperamos que este documento sea de utilidad para contribuir a generar aprendizajes derivados del análisis, y en definitiva para ayudar a mejorar la participación.

1. EL MODELO DE EVALUACIÓN IMPLEMENTADO

Garantizar la calidad, la adecuación y mejora de todo proceso de participación ciudadana obliga a acompañar la praxis de una reflexión sistemática que favorezca una mayor eficacia en su gestión y desarrollo. Desde esta premisa, la evaluación de toda experiencia participativa no es solo una herramienta de control del proceso y de sus resultados; contribuye a aumentar la transparencia y a identificar tanto errores a evitar como estrategias a modificar.

En consecuencia, todo ejercicio analítico de esta envergadura requiere hacer operativas las tareas de seguimiento y evaluación. En cuanto al seguimiento, desde la Oficina Técnica de Participación, Transparencia y Gobierno Abierto se recopilan, de manera continuada, los datos que se generan como resultado de la ejecución del proceso. Y en relación a la tarea evaluativa, la Cátedra de Participación e Innovación Democrática tiene encomendada la realización de una evaluación del proceso.

Es importante tener en cuenta que, igual que se registra una gran diversidad en cuanto a las metodologías de presupuestos participativos, las evaluaciones tampoco siguen un único modelo. Algunas evaluaciones se limitan únicamente a reproducir, al finalizar la experiencia, una compilación de los datos fruto del seguimiento. En el caso que nos ocupa, se plantea un modelo de evaluación de mayor alcance, basado en el análisis sistemático e inclusivo de datos de naturaleza tanto cuantitativa como cualitativa, obtenidos a partir de fuentes primarias y secundarias.

En toda evaluación es clave decidir los aspectos que van a ser analizados y que, por tanto, ayudarán a medir el alcance del proceso. En general, las diferentes propuestas evaluativas de procesos de participación tienen en consideración, por un lado, sus características procesuales y por otro, los resultados que le confieren sentido a la experiencia. En la presente edición, se va a partir del modelo implementado en 2017, si bien, se ha procedido a revisar su estructura, incluyendo nuevos criterios que contribuyan a enriquecer el esquema evaluativo.

Recodemos que el modelo diseñado se basa en el análisis previo y sistematización de los criterios que se introducen en trabajos, guías y manuales de evaluación de experiencias participativas.

Por un lado, se han tenido en consideración un compendio de varios trabajos realizados desde el ámbito académico, centrados en el análisis de la calidad de la participación. En concreto, "La calidad de la participación: una propuesta de indicadores"[1] de Eva Anduiza y Sergi de Maya (2005) y "Procesos de participación ciudadana: orientaciones para la

[1] *La qualitat en la participació: una proposta d'indicadors* (Título original)

evaluación participada[2]" trabajo elaborado por Laia Jorba, Joel Martí y Marc Parés (2007). Además de estos monográficos publicados en la colección "Ventana Abierta", se han introducido orientaciones conceptuales y metodológicas contenidas en "Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativa" publicado por Marc Parés en 2009.

También se han incorporado directrices y criterios incluidos en materiales publicados por instituciones preocupadas por la evaluación de procesos de participación. Así, cabe destacar: el documento "Evaluación de las prácticas participativas" (2017) promovido por el Observatorio Internacional de Democracia Participativa y coordinado por el Observatorio Vasco de la Vivienda; la "Guía Práctica de evaluación de procesos participativos" (2006) elaborada con la colaboración de los Observatorios Locales de Democracia Participativa; el "Modelo para la evaluación de los procesos participativos en las Administraciones Públicas" (2015) del Departamento de Administración Pública y Justicia del Gobierno Vasco; y la guía "Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes" (2011), publicación resultado del proyecto PARLOCAL, elaborada con la ayuda de la Unión Europea.

A partir de las contribuciones de los trabajos enumerados, se ha diseñado una herramienta que se materializa en cuatro grandes dimensiones a evaluar: el diseño y la planificación del proceso, su despliegue y desarrollo, los/as participantes movilizados/as y sus resultados e impactos. En el siguiente esquema para cada dimensión se incluyen los criterios/ indicadores y los ámbitos evaluados:

Esquema 1. Estructura del modelo de evaluación utilizado

DIMENSIÓN	CRITERIOS	ÁMBITOS EVALUADOS
DIMENSIÓN 1) DISEÑO Y PLANIFICACIÓN	La pertinencia del proceso	Contexto de partida
		Elaboración del proceso
		Nivel de consenso en torno al modelo
		Capacidad de intervención
		Relevancia (Presupuesto/ % respecto presupuesto total/ Distribución presupuesto)
		Claridad de los objetivos
	La coherencia del diseño	Alcance de la participación
		Sucesión de etapas/fases
		Canales de participación
		Métodos y técnicas deliberación
	La viabilidad del diseño y su planificación	Recursos destinados
		Plazos/ Adecuación tiempos

[2] *Processos de participació ciutadana: orientacions per a l'avaluació participada* (Título original).

	La calidad del diseño	Espacios de coordinación previstos
		Sistema de acceso y difusión de la información
		Formación
		Trazabilidad y transparencia
DIMENSIÓN 2) DESPLIEGUE Y DESARROLLO DEL PROCESO	Capacidad de propuesta	Propuestas según canal y agencia
		Propuestas según destino
		Propuestas según temática
		Propuestas según evolución
	El grado de implementación (Modificaciones previsto/ejecutado)	El proceso de ciudad
		El proceso en distritos
		El proceso en barrios rurales
	Calidad del proceso en la ejecución	Transversalidad en la ejecución
		Integración en el sistema participativo
		Estrategia información-comunicación
		Adecuación de los espacios presenciales de deliberación
		Reconocimiento de la participación
DIMENSIÓN 3) PARTICIPANTES MOVILIZADOS	Grado de apertura	Abierto a toda la ciudadanía
	Cantidad de participantes	Número de participantes
		Participantes según fases
	Diversidad	Género
		Edad
	Representatividad	Participantes colectivos
DIMENSIÓN 4) EFECTOS Y RESULTADOS	Capacidad propositiva	Propuestas a ejecutar
		Proponentes más activos
	Eficacia en ejecución presupuestaria	Eficacia de la ejecución presupuestaria en juntas municipales
		Eficacia de la ejecución presupuestaria en juntas vecinales
	Eficiencia en el uso de los remanentes	Propuestas ajustadas a los remanentes
	Implementación de las propuestas aceptadas	Grado de ejecución de las propuestas aceptadas

Fuente: elaboración propia a partir de las fuentes descritas.

2. METODOLOGÍA Y TÉCNICAS PARA LA EVALUACIÓN

No puede haber evaluación sin participación. Si la evaluación es una modalidad de investigación cuya finalidad es conocer y mejorar el objeto de su análisis, este conocimiento se debe fundamentar, por un lado, en la sistematización de la información relativa a la práctica, pero también, en las valoraciones que los diversos actores hacen de la misma.

La evaluación de los Presupuestos Participativos del Ayuntamiento de Zaragoza se ha llevado a cabo desde la lógica de la evaluación participada, implicando a diversos actores del proceso. Además, se ha elaborado un diseño metodológico que combina tanto la recogida de indicadores cuantitativos como otras formas de evaluación cualitativas.

Se plantea un trabajo multinivel que facilite la evaluación sistémica del proceso de Presupuestos Participativos tanto a nivel global como en su desarrollo territorial en distritos urbanos, en barrios rurales y en proyectos de ciudad.

2.1. Técnicas y herramientas a utilizar

☒ **Análisis documental y explotación de los datos resultado del seguimiento**

El desarrollo del propio proceso genera una cantidad ingente de documentos y datos que se convierten en la huella física o manifiesta de la experiencia desarrollada. Estos datos conforman un banco de información cuyo análisis es un punto de partida indispensable para proceder a la evaluación. Cabe destacar a este respecto que, además, en el caso del proceso en distritos urbanos, se va a poder desarrollar el análisis desde una lógica longitudinal, lo que va a permitir realizar una comparativa entre ambas ediciones, así como identificar tendencias.

Se ha partido de la identificación y localización de fuentes secundarias y se ha cursado la solicitud de información y documentación adicional a la Oficina Técnica de Participación, Transparencia y Gobierno Abierto. Los datos se han organizado y depurado en base a los parámetros establecidos. Se han analizado diferentes tipos de documentos (Anexo 1):

- Documentos que regulan el proceso: como las “Bases de los Presupuestos Participativos 2018”, así como otros documentos que desarrollan los aspectos técnicos de la ejecución del proceso; los decretos e instrucciones de desarrollo aprobados desde la Consejería de Participación, Transparencia y Gobierno Abierto, etc.
- Informes de datos facilitados por la Oficina Técnica de Participación, Transparencia y Gobierno Abierto.

- Documentos elaborados por las Mesas de Presupuestos Participativos (Ej. diagnóstico y catálogo de reclamaciones históricas, etc.).

☒ Observación

El proceso de Presupuestos Participativos se apoya en algunos órganos estables de participación, pero también ha supuesto la creación de espacios creados *ad hoc.* Este es el caso de las Mesas de Presupuestos Participativos que se encargan de la coordinación y dinamización del proceso en los distritos urbanos y barrios rurales.

Del 2 al 13 de abril, en el contexto de la segunda fase del proceso, se han celebrado sesiones especiales de las Mesas de Presupuestos Participativos con el objetivo de priorizar las propuestas recibidas que pasarían a la fase de estudio de viabilidad técnica. Este espacio de participación presencial se ha convertido en el escenario elegido para recoger información.

Se han realizado observaciones en 4 sesiones (Anexo 2). En concreto, en las celebradas en los distritos urbanos de Casco Histórico, El Rabal, Oliver- Valdefierro y San José, seleccionadas en base a criterios de accesibilidad y de representatividad. Esta técnica ha facilitado recoger datos e informaciones de primera mano de forma sistemática y acorde al diseño de investigación.

☒ Entrevistas focalizadas semiestructuradas

Ha sido necesario complementar y enriquecer el análisis de los datos generados en el proceso de participación con las opiniones y valoraciones de diversos agentes vinculados a esta experiencia.

Las entrevistas contribuyen a generar una conversación provocada por un entrevistador/a con sujetos elegidos en base a un diseño previo, para conocer su opinión sobre un tema determinado, en base a un guión que se administra de forma flexible. En este caso, las entrevistas cualitativas de tipo focalizado han sido los dispositivos más adecuados para, por un lado, obtener información holística y contextualizada en relación a este tema y para, por otro, servir de soporte para la interpretación de los datos numéricos. Los *outputs* del proceso han requerido de una lectura y explicación en profundidad y no solo de carácter extensivo.

Se han realizado un total de 14 entrevistas a personas implicadas en el proceso (ANEXO 3). Se ha tenido en consideración la heterogeneidad de informantes procurando ponderar las opiniones y teniendo en cuenta las distintas posiciones. Las personas entrevistadas responden a tres perfiles: informantes con responsabilidades políticas y de gestión (2); profesionales municipales que asumen tareas de gestión u organización técnica (8); y representantes de entidades con participación en el proceso (4).

El equipo investigador ha considerado fundamental incluir la perspectiva de todos los grupos políticos con representación en el Ayuntamiento de Zaragoza, sin embargo algunos de los representantes políticos han declinado participar de esta evaluación, por lo que no han quedado recogidas sus opiniones e impresiones del proceso, tal y como se había previsto, a partir de fuentes primarias[3].

Un proceso de aprendizaje continuado

Entendemos la evaluación como un proceso y no como un momento puntual. Es por ese motivo que si bien para la elaboración de este informe se han utilizado las técnicas que han sido enumeradas, queda la puerta abierta a seguir profundizando en la evaluación que la pluralidad de los actores implicados hace de esta práctica. Para ello, en el momento en el que se escriben estas líneas, se está planificando, desde la Oficina técnica de Participación, Transparencia y Gobierno Abierto, una sesión monográfica de la Comisión de Seguimiento con el objeto de contribuir a ampliar la evaluación de los Presupuestos Participativos. Dado que nos encontramos tan solo en la segunda edición de esta experiencia, intensificar esfuerzos en la evaluación es fundamental puesto que los aprendizajes resultantes serán claves para proponer mejoras para su impulso.

Esquema 2. Proceso de evaluación de los Presupuestos participativos

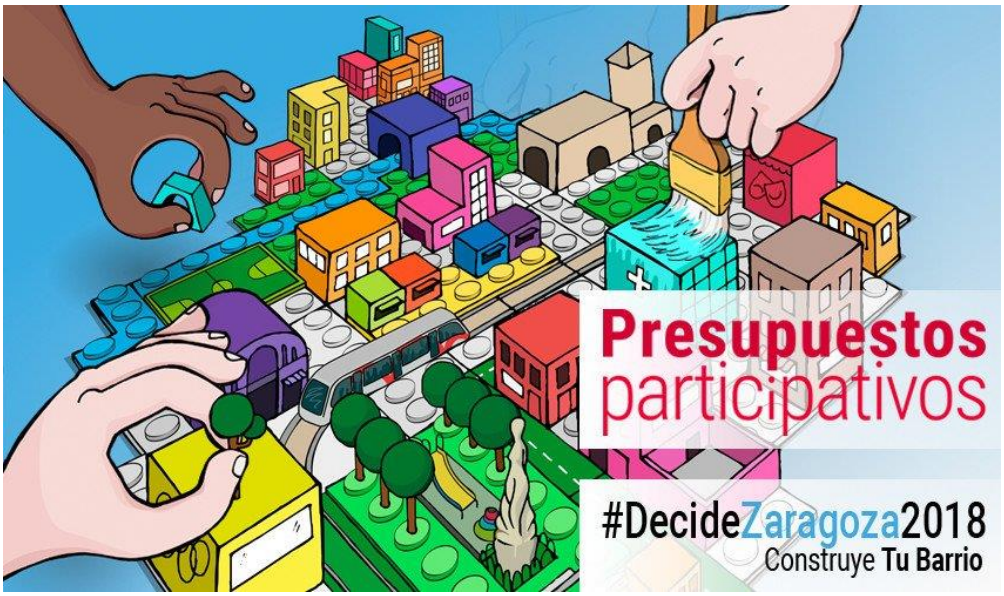
NIVELES	OBJETO	TÉCNICAS y HERRAMIENTAS	RESULTADO
DESCRIPTIVO/EVALUATIVO /PARTICIPATIVO	Identificar y analizar datos seguimiento Sistematización de la información desde enfoque evaluativo Identificar opiniones y valoraciones	Análisis documental y de datos Observaciones Entrevistas semiestructuradas	INFORME AVANCE DE RESULTADOS (Diciembre 2018)
	Interpretación y contraste. Deliberación: logros/déficits Propuestas de mejora	Taller monográfico	INFORME TALLER

Fuente: elaboración propia

Es decir, este informe se plantea como un punto de partida ineludible para la evaluación, pero dado que el proceso participativo sigue vivo y hasta diciembre de 2019 no finaliza su ejecución, se pretende dar continuidad al análisis iniciado, intensificando tanto en número, como en diversidad de perfiles las personas implicadas en esta evaluación. Será fundamental el uso de herramientas de evaluación colaborativa que contribuyan a

[3] Con todo, aunque no estaba contemplado en el diseño metodológico, se ha optado por utilizar alguna referencia a prensa para compensar los vacíos de información.

identificar aspectos sobre los que establecer consensos o al menos alternativas compatibles sobre las que plantear mejoras.



3. LAS CONSECUENCIAS DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS DE 2017

Uno de los criterios fundamentales a la hora de evaluar la calidad de las prácticas de democracia participativa a nivel local es la evidencia de efectos significativos sobre las decisiones públicas (Falck y Paño, 2011; Font y Blanco, 2006; Parés, 2009). Recordemos que la evaluación de la primera edición de Presupuestos Participativos del Ayuntamiento de Zaragoza se presentó antes de la finalización del periodo previsto para la ejecución de las propuestas más votadas. Ha llegado el momento de revisar si las decisiones adoptadas por la ciudadanía han sido respetadas y se han podido implementar.

Para poder evaluar los efectos o consecuencias que ha tenido un proceso participativo, algunas propuestas distinguen entre resultados e impactos (Allegretti, García Leiva y Paño, 2011; Brugué y Parés, 2012). Los primeros, los resultados, se desprenden del logro de los objetivos tangibles que se pretenden alcanzar con el proceso y, por tanto, implican evaluar los efectos concretos alcanzados como consecuencia de la participación. Los segundos, los impactos, son en muchos casos intangibles e imperceptibles a corto plazo, pero se pueden convertir en las huellas indelebles de las prácticas participativas. Los impactos pueden contribuir a generar una cultura participativa a través de aprendizajes, así como ayudar a fortalecer las relaciones entre los actores implicados y conformar el sentido de comunidad (Calvo et al., 2017; Allegretti, García Leiva y Paño, 2011).

Dado que los segundos, para poder ser evaluados, necesitan de una mayor trayectoria y penetración de los procesos de participación, esta dimensión se va a abordar en el último de los apartados de este informe, teniendo en cuenta los aspectos relativos a ambas ediciones. Por lo tanto, en estas páginas se van a evaluar los resultados de la primera edición en relación a su sustantividad, su implementación (global y por distritos urbanos), así como las valoraciones que diversos agentes han compartido en relación a los mismos.

Esquema 3. Evaluación de los resultados del proceso de Presupuestos Participativos 2017

DIMENSIÓN	CRITERIOS	ÁMBITOS EVALUADOS
RESULTADOS DE LA PRIMERA EDICIÓN DE PSPS	Resultados sustantivos del proceso	Resultados de la votación
		Nº de propuestas y cuantía
	Implementación de los resultados	Implementación global
		Implementación por distritos urbanos
		Propuestas no ejecutadas
	Valoración de los agentes implicados	Alcance, dificultades, expectativas y controversias

Fuente: elaboración propia

3.1. Resultados sustantivos del proceso

La legitimidad de todo proceso participativo viene determinada por la existencia de unos resultados sustantivos que respondan a las necesidades planteadas en el diseño del propio proceso (OIDP, 2006). Por ese motivo, nos vamos a aproximar a recordar, brevemente, los *outputs* del proceso como punto de partida para poder valorar después su nivel de implementación.

De las 1.479 propuestas presentadas, tras su filtrado, debate y priorización, un total de 392 propuestas pasaron a la fase de ratificación y de valoración técnica. Tras la votación final, fueron 131 las propuestas a ejecutar, puesto que, a las 119 propuestas más votadas, se añadieron posteriormente 12 propuestas tras la decisión de las Juntas Municipales respecto al remanente de cada distrito urbano.

Tabla 1. Resultado de la votación de los Presupuestos Participativos. Número de propuestas y cuantía según Junta Municipal. 2017

JUNTA MUNICIPAL	Nº DE PROPUESTAS ELEGIDAS	CUANTÍA	Nº FINAL DE PROPUESTAS (CON REMANENTE)	CUANTÍA TOTAL
Actur	9	382.839,00 €	11	433.561,00€
Almozara	10	250.462,00 €	11	257.423,00€
Casablanca	8	341.960,00 €	9	366.995,00€
Casco	8	280.702,00 €	9	327.454,00€
Centro	9	343.197,10 €	9	347.874,00€
Delicias	11	529.268,00 €	11	537.035,00€
El Rabal	5	424.567,00 €	7	479.935,00€
Las Fuentes	8	314.986,09 €	9	336.176,00€
Miralbueno	9	200.516,34 €	10	254.246,00€
Oliver-Valdefierro	4	277.593,72 €	5	297.896,00€
San José	8	349.192,00 €	9	407.695,00€
Santa Isabel	10	254.770,37 €	11	273.660,00€
Torrero	8	334.704,32 €	8	343.247,00€
Universidad	12	333.966,00 €	12	336.804,00€
Totales	**119**	**4.618.723,94 €**	**131**	**5.000.001,00€**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Ayuntamiento de Zaragoza.

3.2. Implementación de los resultados

No es suficiente con haber alcanzado unos resultados sustantivos en un proceso participativo. Los resultados deben ser implementados de forma coherente y fiel a lo acordado (OIDP, 2006). La ejecución de los resultados, como impactos tangibles del proceso desarrollado es, sin duda, uno de los aspectos más cruciales en la evaluación puesto que ayudan a dotar de legitimidad al mismo y facilitan su continuidad en el tiempo.

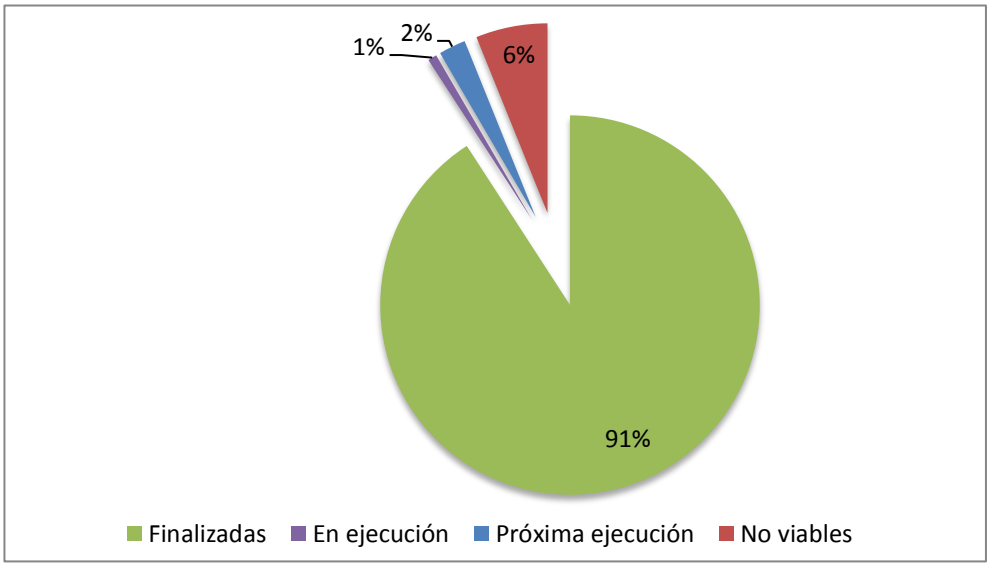
Implementación global

La primera edición de los Presupuestos Participativos del Ayuntamiento de Zaragoza desarrollados en 2017 se va a cerrar con una ejecución del 93,89% de todas las inversiones previstas, lo que supone un total de 4.543.739 €, según los datos facilitados por la Oficina de Participación, Transparencia y Gobierno Abierto.

En el cálculo del porcentaje total se ha incluido una obra que se encuentra actualmente en ejecución en el distrito de Torrero- La Paz y otras tres obras que se van a iniciar en Actur- Rey Fernando, en Delicias y en Almozara.

Por lo tanto, de las 131 propuestas a ejecutar, 8 han sido catalogadas como no viables (el 6,11%).

Gráfico 1. Estado de ejecución de las obras del proceso de Presupuestos Participativos. 2017 (a 5 de diciembre de 2018)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ayuntamiento de Zaragoza

Se exponen, a continuación, los datos de ejecución globales, tanto en número de propuestas como en ejecución presupuestaria.

Tabla 2. Estado de ejecución de las inversiones previstas en la primera edición de Presupuestos Participativos

JUNTA	PROPUESTAS A EJECUTAR	FINALIZADAS		EN EJECUCIÓN		CON FECHA (* No iniciada)		NO VIABLES	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Actur-ReyFernando	11	10	90,91%	0	0,00%	1	9,09%	0	0,00%
Casablanca	9	8	88,89%	0	0,00%	0	0,00%	1	11,11%
Casco Histórico	9	8	88,89%	0	0,00%	0	0,00%	1	11,11%
Centro	9	8	88,89%	0	0,00%	0	0,00%	1	11,11%

El Rabal	7	6	85,71%	0	0,00%	0	0,00%	1	14,29%
Delicias	11	10	90,91%	0	0,00%	1	9,09%	0	0,00%
Almozara	11	10	90,91%	0	0,00%	1	9,09%	0	0,00%
Las Fuentes	9	9	100,00 %	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Miralbueno	10	9	90,00%	0	0,00%	0	0,00%	1	10,00%
Oliver-Valdefierro	5	5	100,00 %	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
San José	9	8	88,89%	0	0,00%	0	0,00%	1	11,11%
Santa Isabel	11	10	90,91%	0	0,00%	0	0,00%	1	9,09%
Torrero-La Paz	8	7	87,50%	1	12,50%	0	0,00%	0	0,00%
Universidad	12	11	91,67%	0	0,00%	0	0,00%	1	8,33%
Zaragoza	**131**	**119**	**90,84%**	**1**	**0,76%**	**3**	**2,29%**	**8**	**6,11%**

Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza

Se han invertido 4.543.739 euros en los proyectos ejecutados, lo que supone el 90,87% del presupuesto total. Hay que apuntar que el montante de propuestas que no se van a ejecutar asciende a 456.262 euros.

Tabla 3. Presupuesto ejecutado en la primera edición de Presupuestos Participativos

DISTRITO	PRESUPUESTO (€)	% SOBRE EL TOTAL	PROPUESTAS FINALIZADAS		PROPUESTAS EN CURSO				PROPUESTAS NO VIABLES	
					EN EJECUCIÓN		CON FECHA DE EJECUCIÓN			
			CUANTÍA	%	CUANTÍA	%	CUANTÍA	%	CUANTÍA	%
ACTUR-REY FERNANDO	433.561	8,70%	415.839	95,91%	0	0,00%	17.722	4,09%	0	0,00%
CASABLANCA	366.995	7,30%	341.960	93,18%	0	0,00%	0	0,00%	25.035	6,82%
CASCO HISTÓRICO	327.454	6,50%	309.454	94,50%	0	0,00%	0	0,00%	18.000	5,50%
CENTRO	347.874	7,00%	345.699	99,37%	0	0,00%	0	0,00%	2.175	0,63%
DELICIAS	537.035	10,70%	428.860	79,86%	108.175	20,14%	0	0,00%	0	0,00%
EL RABAL	479.935	9,60%	239.968	50,00%	0	0,00%	0	0,00%	239.967	50,00%
LA ALMOZARA	257.423	5,10%	247.823	96,27%	9.600	3,73%	0	0,00%	0	0,00%
LAS FUENTES	336.176	6,70%	336.176	100,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
MIRALBUENO	254.246	5,10%	233.676	91,91%	0	0,00%	0	0,00%	20.570	8,09%
OLIVER VALDEFIERRO	297.896	6,00%	297.896	100,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
SAN JOSÉ	407.695	8,20%	349.192	85,65%	0	0,00%	0	0,00%	58.503	14,35%
SANTA ISABEL	273.660	5,50%	223.660	81,73%	0	0,00%	0	0,00%	50.000	18,27%
TORRERO	343.247	6,90%	172.247	50,18%	171.000	49,82%	0	0,00%	0	0,00%
UNIVERSIDAD	336.804	6,70%	294.792	87,53%	0	0,00%	0	0,00%	42.012	12,47%
TOTAL	**5.000.001**	**100%**	**4.183.513**	**83,67%**	**288.775**	**5,78%**	**17.722**	**0,35%**	**456.262**	**9,13%**

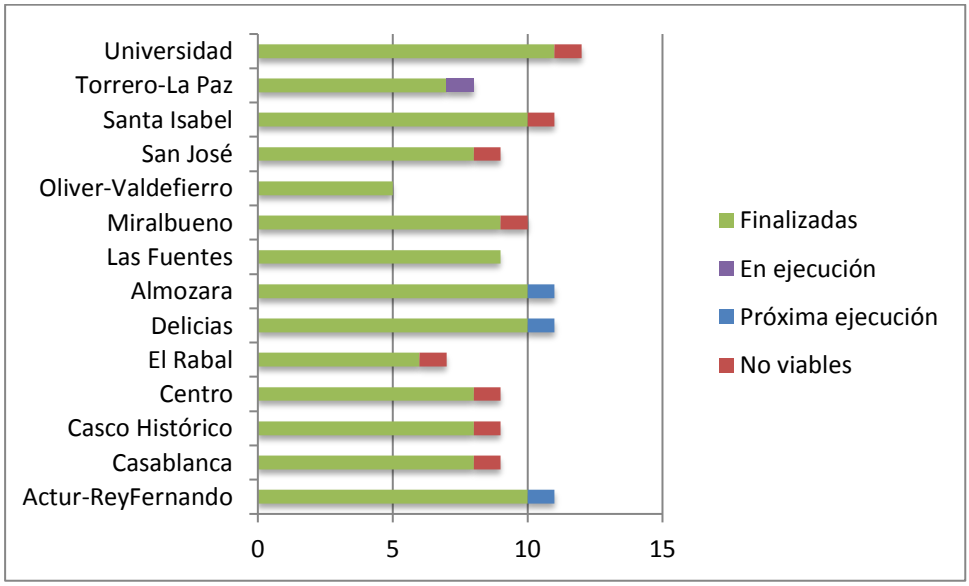
Fuente: elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Ayuntamiento de Zaragoza.

Implementación por distritos urbanos

En 6 de los 14 distritos urbanos se van a ejecutar todos los proyectos seleccionados por los vecinos y vecinas. En concreto, en Actur- Rey Fernando, La Almozara, Delicias, Las Fuentes, Oliver-Valdefierro y Torrero.

Las 8 propuestas que no se han ejecutado por ser inviables se distribuyen entre los siguientes distritos urbanos: Casablanca, Casco Histórico, Centro, El Rabal, Miralbueno, San José, Santa Isabel y Universidad. El importe medio de las propuestas no ejecutadas es de 57.033 euros, con diferencias muy significativas según distritos urbanos: en el caso de distrito Centro la cuantía es de 2.175 y en El Rabal de 239.967 (la mitad del presupuesto del distrito urbano).

Gráfico 2. Ejecución por distritos Presupuestos Participativos 2017



Fuente: elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Ayuntamiento de Zaragoza

En el anexo 4, se recogen, para cada uno de los distritos urbanos, las propuestas a ejecutar según votación ciudadana y según acuerdo de remanente (sombreadas en gris), así como su estado final de implementación y presupuesto.

Propuestas no ejecutadas

Un total de 8 propuestas votadas por los vecinos y vecinas de Zaragoza en la primera edición de Presupuestos Participativos no han sido ejecutadas. En total suman 456.262 euros, el 9,13% del total de presupuesto abierto a deliberación.

La no ejecución obedece a que estos proyectos han sido valorados por parte de los servicios competentes como no viables. En general, la imposibilidad de ser llevados a cabo se debe a dos grandes motivos: las condiciones preexistentes de los espacios en

los que deberían ejecutarse (que desaconsejan su implementación: existencia de raíces, colonia gatuna, etc.) y la titularidad de los mismos (de otras Administraciones o privada). Esta situación llama la atención sobre la importancia de reforzar la valoración técnica de las condiciones que garantizan la viabilidad de las propuestas, para evitar generar expectativas en los vecinos y vecinas.

Tabla 4. Propuestas no viables Presupuestos Participativos 2017

ID	TÍTULO	DISTRITO	SERVICIO	COSTE	INCIDENCIA
994	Eco-Huerto didáctico en el Centro	Centro	Medio-Ambiente	2.175	No se aconseja su ejecución por coincidir el espacio con una colonia de gatos
Remanente	Cubrimiento de los espacios ajardinados en la C/ Sagrada Familia	Casablanca	Servicios Públicos	25.035	No se considera adecuado para el arbolado existente la pavimentación de los alcorques corridos
204	Arreglo y adecentado del entorno del centro de salud	Santa Isabel	Servicio Técnico de Infraestructuras	50.000	El suelo es del Ministerio de Fomento
678	Acondicionamiento del Solar de Pedro IV el Ceremonioso	Universidad	Servicio de Inspección Urbanística	42.012	La titularidad del solar es privada
979	Remodelación Parque Paco Lacasa	Miralbueno	Servicios Públicos	20.570	Características del terreno. (han salido raíces).
580	Zona infantil San Pedro Nolasco	Casco Hco.	Servicios Públicos	18.000	No viabilidad de la propuesta
79 Remanente	Renovación y mejora de la zona infantil en Pza. Reina Sofía	San José	Servicios Públicos	58.503	El servicio comunica la imposibilidad de ejecutarla en el presente año
390	Explanada Estación del Norte	El Rabal	Parques y Jardines	239.967	Superficie destinada a la construcción de equipamientos

Fuente: Oficina de Participación, Transparencia y Gobierno Abierto

De las 8 propuestas no ejecutadas, 5 plantean inversiones superiores a 25.000 euros. Especialmente significativo es el caso de distrito de El Rabal, dado que la obra no ejecutada representa la mitad del presupuesto del distrito urbano.

En este caso, el informe técnico que dio viabilidad a esta propuesta indicaba que se trata de una superficie destinada a la construcción de equipamientos municipales y que no conviene plantar arbolado hasta que esté aprobado un proyecto de urbanización de acuerdo a los futuros equipamientos.

La valoración de la propuesta planteaba una actuación reversible y provisional consistente en una pavimentación de solera, andadores y amplias zonas de césped que requeriría previamente de la realización de un proyecto técnico y su aprobación.

El informe por tanto planteaba una intervención provisional supeditada al destino real de la superficie, equipamientos municipales.

3.3. Consideraciones sobre la ejecución: la valoración de los agentes implicados

El conocimiento y la valoración de los resultados e impactos del proceso es una dimensión clave de la evaluación que va a permitir aprender y mejorar los siguientes procesos a emprender. Al considerar esta dimensión estaremos centrándonos en conocer la valoración que los diferentes agentes hacen de los efectos que ha tenido el proceso en el que se han implicado. Como veremos, existe una clara polarización de las opiniones sobre algunos aspectos, si bien, también se han identificado discursos coincidentes a la hora de describir algunas de las problemáticas asociadas a la ejecución.

Los agentes implicados en el proceso coinciden en señalar que el nivel de ejecución de los proyectos más apoyados por los vecinos y vecinas es el indicador de evaluación *"más importante"* (E-2) y el que de manera más eficiente puede dar cuenta del sentido de un proceso de esta envergadura.

> *"El principal indicador de éxito es la ejecución"* (E-10).

Las personas consultadas sostienen que si bien valoran positivamente el porcentaje de ejecución *"Del año pasado [2017] vamos a llegar a un grado de ejecución de más del 90%"* (E-1) al descender al plano de lo concreto, se evidencian algunas debilidades que es necesario subsanar para mejorar el rendimiento global del proceso.

> *"Se puede decir que, en general el porcentaje de ejecución del 2017 fue alto, pero todos perseguimos la perfección"* (E-11).

> *"(…) parece alta la ejecución, pero subyacen carencias que se deberían corregir en la siguiente …"* (E-9).

En cuanto a los proyectos que han sido calificados como no viables, y que por lo tanto no se han ejecutado, algunos/as informantes destacan el elevado volumen económico de algunas de dichas propuestas, lo que se considera ha ocasionado una merma en las expectativas generadas en los vecinos y vecinas de los distritos urbanos afectados. En términos generales se comprende que, en algunos casos, la no viabilidad obedece a contingencias no esperadas *("ej. raíces árboles, colonia de gatos,* etc." E-2). No obstante, se ha echado en falta una mayor transparencia en el retorno de la información relativa a algunas de estas obras que implicaban grandes partidas y que no han podido ejecutarse.

> *"(…) ha habido una alta ejecución porque ha habido muchas obras, pero las que no se han ejecutado son obras de grandes cuantías. Se han incumplido las bases"* (E-9).

"Una pena que las obras no ejecutadas se hayan concentrado en dos o tres distritos" (E-11).

Por otro lado, en cuanto a las obras ejecutadas, los discursos coinciden en señalar algunas deficiencias que se pueden sintetizar en dos ámbitos: los retrasos en relación al calendario establecido y la percepción de la no coincidencia, en algunos proyectos concretos, del resultado de la implementación con la demanda ciudadana. Ambas circunstancias se apuntan que contribuyen a generar *"cierto sentimiento de frustración"* (E-12):

"Todavía quedan sin ejecutar algunos proyectos. Seguimos evaluando la ejecución cuando a 31 de diciembre de 2017 debería estar todo ejecutado" (E-9).

"(…) cosas que se han hecho y no se han pedido y cosas que se han pedido y no se han hecho (…) Pero es que, además, en algunos casos, una propuesta decía una cosa y los técnicos, entendían otra" (E-11).

En este sentido, desde la perspectiva de los diferentes responsables y técnicos municipales consultados se coincide en evidenciar algunas dificultades asociadas a la ejecución de los proyectos que contribuyen a contextualizar las debilidades percibidas por otros actores. El encaje entre los plazos y los procedimientos de la administración y los tiempos y mecanismos trazados por el propio proceso, se califica de "complejo".

"… tiene un inconveniente técnico importantísimo (…) es que claro si tú lo que haces es el proceso participativo a lo largo del año y luego tienes que con las propuestas de los vecinos modificar el presupuesto aprobado en el año, para poder encajar las propuestas hay una dificultad técnica de hacer eso y de que eso se pueda cumplir en el mismo ejercicio (…) hace dos días el pleno aprobó las modificaciones necesarias del presupuesto para hacer las obras en los barrios que han decidido los vecinos, vale; pero es que esa modificación se tiene que publicar en un boletín, hay que esperar 15 días hábiles, luego se tiene que aprobar definitivamente nos metemos a finales del mes de octubre ¿podemos en dos meses ejecutar y no frustrar por tanto la iniciativa de los vecinos? ejecutar eso, con lo que es una administración y lo que es la lentitud del procedimiento administrativo,…" (E-3).

Es decir, en cuanto a las problemáticas o dificultades que han podido interferir en el desarrollo de la fase de ejecución se encuentran aquellas derivadas de la envergadura de las obras y del procedimiento administrativo que acarrean. Es por ese motivo que el retraso de algunos proyectos se asocia a "l*os casos en los que se superan los 180.000 euros"*, puesto que han requerido de unos procedimientos administrativos que han dilatado los plazos ("*ej. Proyectos de obra, etc.")* (E-2).

"En principio nosotros los que ejecutamos la mayor parte de ellos no tuvimos mayor problema, solo tuvimos algún problema en uno de ellos que lo vamos a ejecutar al final este año, pero fue un problema que era previsible… porque… la tramitación… porque era un proyecto bastante grande y requirió de la licitación por un procedimiento ordinario, con lo cual los plazos se dilataron en el tiempo y finalmente se va a ejecutar probablemente ya este año, pero… digamos… se salió del ámbito temporal que

*establecían los presupuestos del año pasado [2017], aunque era un problema que todos pensábamos, por lo menos desde… el servicio sabíamos que probablemente pasaría porque los plazos de licitación de un proyecto de esa envergadura…" (*E-6).

"El grueso de las actuaciones fue en colegios, fundamentalmente en mejora de la energía térmica, cambiando ventanas muy antiguas que tienen de hierro con vidrio sencillo por ventanas de aluminio con rotura de puente térmico, con climalit, con doble vidrio, y también se intervino mucho en patios, en zonas más deterioradas, se renovaron pavimentos. Se actuó rápido, en verano, que es cuando hay que hacerlo, cuando no están los niños, pero se consiguió hacer vía contrata (…) gracias a eso se hizo, si no, no se hubiera hecho.... Cuando surgió en junio te pones a tramitar contratos y a hacer proyectos y tener un contratista que tenga la suerte de que le den suministros y tal, pues era muy fácil que se nos hubiera pasado el verano y no hubiéramos hecho nada. Esta es la realidad pragmática, otra cosa son los conceptos y lo que se esté planificando, pero claro, nosotros somos ya la ejecución. Buscamos el camino para poder ejecutar las cosas. Muchas veces hay que priorizar cosas y decir que no a muchas cosas. Nuestra labor es no malgastar el dinero público" (E-4).

Desde esta óptica, las propuestas que se han ejecutado *"sin problemas"* (E-1) son aquellas que requerían contratos menores o en las que ya se contaba con mecanismos en funcionamiento.

"(…) entonces todas aquellas actuaciones de presupuestos participativos que hubo unas cuantas, que no eran muy grandes o que eran actuaciones que no eran de mucha envergadura y que pudimos hacerlas a través de los contratos de conservación…. En general se gestionaron de forma mucho más ágil…" (E-6).

Otra de las cuestiones controvertidas hace alusión al montante del presupuesto ejecutado. De la estimación económica inicial de las propuestas, al presupuesto final ejecutado, se ha producido, en términos globales, una variación a la baja. Dicha desviación, al igual que en otro tipo de procedimientos, se ha tratado como gestión ordinaria, es decir, como apunta un entrevistado:

"va a la caja única, se aminora deuda (…) y lo que podría leerse como eficacia en la gestión, es uno de los aspectos criticados desde algunas de las Juntas de distrito" (E-2).

Cabe subrayar como la gestión por parte de los diferentes servicios municipales implicados para dar respuesta a los requerimientos de la ejecución supone *"una sobrecarga de trabajo"* (E-5) que puede plantear dudas en cuanto a su mantenimiento a largo plazo si no se incorporan medidas correctoras en cuanto a los recursos humanos disponibles y a su organización.

"Lo que percibo es que nos somete al Ayuntamiento a un estrés en el que importan mucho más las cosas hechas que cómo se han hecho. Realmente al estar hablando de obras o de compras de equipamiento tenemos muy poco tiempo para la ejecución, es decir, entre que se aprueba y no se aprueba, estamos en el verano… Entonces, realmente tenemos un trimestre para la adquisición de equipamiento y su instalación y lo que es

más difícil, la ejecución de obras, que, aunque sean menores, requieren de un tiempo…" (E-5).

El cambio a un modelo bianual introducido en la segunda edición (que se evaluará en los siguientes apartados) se considera que, al menos en parte, contribuye a mitigar algunos de los obstáculos identificados. En consecuencia, se entiende la primera edición como *"un proceso nuevo, así que ha supuesto un aprendizaje para todos… y lógicamente, se han tenido que hacer ajustes"* (E-2). No obstante, de cara a la puesta en marcha y desarrollo de la segunda edición, y en base a la experiencia previa, se dibuja, a juicio de algunas de las personas entrevistadas, un escenario incierto.

> *"… que gracias a que la plantilla municipal se ha realizado, se ha esforzado en un primer momento y, comprendiendo el interés político de esta primera iniciativa se ha hecho este esfuerzo, lo que dudo es que sea un esfuerzo sostenible en el tiempo edición tras edición (…) en la medida en que se abre también a barrios rurales y a la ciudad, la cartera de pedidos… si antes había 100 y pico a ejecutar, este año ¿Cuántas serán, 200 y algo? Eso (…) con las mismas estructuras de gestión, hace que la sobrecarga de los canales habituales de trabajo sea muchísimo mayor, entonces, hay que buscar otro tipo de alternativas de gestión que no pasen por la gestión ordinaria del Ayuntamiento"* (E-5).

Como vemos, hay una coincidencia en el discurso de gran parte de las personas entrevistadas a la hora de destacar que, pese a los obstáculos y problemáticas identificadas, es necesario la puesta en valor de la implicación de un elevado número de servicios y de trabajadores/as del Ayuntamiento. Hasta el punto que, en algunos casos, la implicación de los diferentes servicios y la transversalidad del proceso ha sido vista con sorpresa.

> *"Frente a la tendencia en la Administración en que cada uno tiene su competencia, aquí se ha registrado una gran implicación desde los servicios de movilidad, de parques y jardines, etc. (…) Si hace un tiempo me hubieran dicho que se iban a implicar desde otras áreas como lo han hecho, no sé si lo habría imaginado… y eso que es un trabajo añadido"* (E-2).

Muchos de los/as técnicos/as del Ayuntamiento destacan especialmente el trabajo desarrollado desde el área de Urbanismo dado el elevado porcentaje de propuestas que han implicado el trabajo de los profesionales de esta área.

> *"No sabría decirte, no he detectado que a lo largo del proceso se hayan querido introducir cuestiones que pudiesen mejorar, lo que sí reconozco es que ha habido un gran esfuerzo por parte de los servicios municipales, sobre todo el área de urbanismo donde ha caído el grosso de la ejecución, con una contrapartida, que ha paralizado proyectos municipales del presupuesto municipal por acometer o precipitar las obras que tenían que ver con presupuestos participativos teniendo en cuenta que aun así no se ha llegado…"* (E-9).

> *"Por la parte de Urbanismo […] se hizo un esfuerzo muy grande […] de llamada a la participación. Hubo que asumir una gran carga de trabajo, que se pudo solucionar con un compromiso de las direcciones de las jefaturas y de las correspondientes personas*

que estaban en las unidades más técnicas de ejecución, con una respuesta muy positiva participativa y proactiva" (E-7).

Al ser preguntados por el impacto que consideran ha tenido en la ciudad y en los distritos urbanos la ejecución de las propuestas de la primera edición, se evidencian, de nuevo, opiniones muy polarizadas. En algunos casos se tilda de satisfactorio y positivo y en otros de insuficiente y frustrante. En el espacio intermedio, alguna persona entrevistada ha matizado que este aspecto está mediatizado por *"las expectativas de cada uno de los participantes"* (E-5).

Entre las percepciones más optimistas se sitúan aquellas que ponen en valor la materialización de un importante número de proyectos que han sido gestados por los vecinos y vecinas de la ciudad. Se abre paso un escenario nuevo para la promoción de la cultura de la participación, que, pese a sus complejidades, no existía hasta hace poco tiempo.

> *"Yo creo que, en general, la…. Dado que el origen de las propuestas viene de las peticiones de los propios vecinos… hombre yo, creo que… en principio son favorables porque al final son peticiones que los propios ciudadanos están solicitando y votando, con lo cual en general, yo creo que, …. han mejorado un poco la vida de las personas que viven en ese entorno, puesto que se supone que las han votado ellos y las han apoyado ellos y las han propuesto ellos…"* (E-6).

> *"Los vecinos, las vecinas pueden ver cómo, en la mayoría de los casos, sus propuestas se han convertido en realidad (…) La participación se ha hecho creíble"* (E-2).

Además, se destaca que el proceso ha contribuido a detectar necesidades a las que se debía dar respuesta desde las instituciones:

> *"Ha ayudado a detectar necesidades. Este sería el caso de los colegios públicos. Las competencias de Ayuntamiento y DGA a este respecto, sobre su mantenimiento es una línea muy ancha"* (E-2).

> *"Sí. La mayoría, al menos las que competen a los centros y las propuestas de las APAS, yo creo que la mayoría sí que se han cumplido*" (E-13).

En otros casos, se habla en términos de un impacto relativo donde las expectativas se han cubierto de manera parcial, quedando abiertos múltiples espacios para la mejora y la consolidación de un proceso de amplio alcance.

> *"Yo creo que las expectativas de la ciudadanía al 100% nunca se pueden cumplir porque al final…. Es complicado, pero bueno, en la medida en que…. Al menos, sobre el papel, en la medida en que el proceso es fruto de una participación ciudadana y de unas… de unas votaciones, y de una selección en base a esas votaciones…. Yo entiendo que sí, yo creo que lo que pasa muchas veces es que en los procesos participativos… en los que nos ha tocado participar… realmente es que luego a la hora de la verdad da la sensación que la implicación de la ciudadanía en general no es muy alta…"* (E-6).

> *"En algunos ha tenido una alta repercusión porque se han acometido cosas que se necesitaban. También digo que son pequeñas cosas, grandes proyectos no ha habido*

absolutamente ninguno. A partir de ahí, sí que se han abordado pequeñas cosas que desde el presupuesto municipal no se puede, pero en una parte más… sentimental creo que se ha generado bastante frustración porque la gente esperaba que sirviese para algo más, más allá de la baldosa y la farola" (E-9).

"Se han cumplido las expectativas de forma global, y para ser el primer año yo creo que fue un año duro en todos los sentidos" (E-7).

Las visiones más críticas valoran la ejecución de las propuestas como un último estadio de un proceso de participación plagado de errores que también se han evidenciado en la fase final y que requieren de un replanteamiento global del mismo.

"De las 34 asociaciones casi todos tienen la misma opinión negativa. En las asambleas los escuchamos. La idea es genial, pero el diseño y la ejecución es un desastre" (E-12).

"No, no, no. Ni mucho menos. Las expectativas de la puesta en marcha de este proyecto no se han cumplido. Hubiese sido mucho más honesto… elaborarlo un poco más, pensarlo un poco más y quizás ponerlo en marcha este año y no en 2017, creo que se quiso poner de forma precipitada y el resultado es un poco frustrante. Cuestión que no creo que se haya mejorado mucho para 2018…" (E-9).

4. DISEÑO Y PLANIFICACIÓN. CAMBIOS INTRODUCIDOS EN LA SEGUNDA EDICIÓN

El resultado del análisis de los procesos de Presupuestos Participativos puestos en marcha en diferentes latitudes, evidencia una diversidad procedimental elevada. Si bien todas las experiencias deben compartir ciertos principios rectores que posibiliten agruparlos bajo este paraguas, el rasgo más significativo es que no existe un único modelo de Presupuestos Participativos (Blanco, 2002; Francés y Carrillo, 2008). De hecho, la heterogeneidad de experiencias obedece a que estas deben adaptarse a la realidad concreta del contexto en el que se desarrollan (Falck y Paño, 2011). En consecuencia, si todo proceso de participación es heredero de su diseño previo, la evaluación de esta experiencia debe iniciarse analizando el modelo elegido y su planificación.

En este epígrafe va a ser fundamental conocer qué cambios se han introducido en el modelo previsto, cómo se han gestado y qué valoración hacen los actores implicados de los mismos. Las consecuencias de la implementación de dichas modificaciones serán objeto de análisis en los apartados relativos a la evaluación de la ejecución y de su impacto.

En cuanto al diseño y la planificación las principales novedades que se han introducido en esta edición en relación a la anterior, se pueden ordenar en 4 tipos:

- **Modificaciones en la delimitación temporal y territorial.** Uno de los cambios más importantes es el que afecta a los niveles territoriales. En el proceso, además de la formulación y votación de propuestas de distritos urbanos, se han incorporado cuantías económicas para propuestas de ciudad y se ha ampliado el proceso a los barrios rurales. Por otro lado, el proceso pasa a ser bienal realizándose durante 2018 y 2019.

- **Ampliación de las funciones de los órganos de participación implicados en el proceso.** Por un lado, las Mesas de Presupuestos asumen, además de la coordinación y dinamización del proceso en sus respectivos territorios, el planteamiento del catálogo de necesidades históricas, la sesión especial para realizar la priorización presencial de las propuestas y una mayor intermediación con las personas que realizan propuestas. En el diseño se contempla que la Comisión de Seguimiento, es la encargada de la priorización presencial de las propuestas de ciudad.

- **Modificación de algunos procedimientos.** En la planificación inicial se han incorporado algunos cambios en cuanto al diseño de procedimientos concretos, como, por ejemplo, la separación del tiempo de presentación de propuestas del de recaudación de apoyos y la posibilidad de replantear propuestas.

- **Refuerzo de las estrategias de información y formación.** En la evaluación de la primera edición, se reveló como uno de los aspectos a mejorar en próximas ediciones, el refuerzo de las tareas de información y formación. En consecuencia, en la planificación de la actual edición, se han ampliado los puntos presenciales de información del proceso y se ha abierto la posibilidad de crear puntos de información por parte de las Mesas, además de incluir el apoyo del voluntariado en la información y dinamización del proceso. Asimismo, en cuanto a la formación, se ha previsto la realización de sesiones formativas "generales" y también con colectivos específicos.

Las características del contexto en el que se desarrolla el proceso, la definición de su alcance y objetivos, la programación de sus fases de desarrollo, la estrategia metodológica para su implementación, unido a los recursos humanos y materiales previstos, conforman algunos de los aspectos fundamentales que han tenido que ser definidos para su puesta en marcha. En la evaluación del diseño y la planificación de esta segunda edición de los Presupuestos Participativos de Zaragoza se va a tomar en consideración el análisis de los ámbitos y criterios enunciados, con el objeto de evaluar la pertinencia, coherencia, viabilidad y calidad del diseño y de la planificación, prestando especial atención a los cambios que se han incorporado.

Esquema 4. Dimensión 1. Diseño y planificación

DIMENSIÓN	CRITERIOS	ÁMBITOS EVALUADOS
DIMENSIÓN 1) DISEÑO Y PLANIFICACIÓN	La pertinencia del proceso	Contexto de partida
		Elaboración del proceso
		Nivel de consenso en torno al modelo
		Capacidad de intervención
		Relevancia (Presupuesto/ % respecto presupuesto total/ Distribución presupuesto)
		Claridad de los objetivos
	La coherencia del diseño	Alcance de la participación
		Sucesión de etapas/fases
		Canales de participación
		Métodos y técnicas deliberación
	La viabilidad del diseño y su planificación	Recursos destinados
		Plazos/ Adecuación tiempos
	La calidad del diseño	Espacios de coordinación previstos
		Sistema de acceso y difusión de la información
		Formación
		Trazabilidad y transparencia

Fuente: elaboración propia

4.1. La pertinencia del proceso

Evaluar la pertinencia de la puesta en marcha de la segunda edición del proceso de Presupuestos Participativos en la ciudad de Zaragoza, y de su diseño y planificación, implica analizar la capacidad de intervención de la Administración que lo promueve sobre el ámbito que se abre a la participación, la relevancia del tema abordado y la claridad de los objetivos planteados (OIDP, 2006). Además, se va a revisar cómo se ha procedido a elaborar el modelo a implementar, el consenso en torno al mismo y si se registran unas condiciones de partida que favorezcan una adecuada implementación.

Contexto de partida

La importancia de contar con un contexto favorable a la experiencia es una condición de partida indispensable para su puesta en marcha y para una adecuada implementación. Se necesita una voluntad política sostenida, un tejido social activo que muestre algún tipo de interés en el proceso e interés en capacitar a todos los actores implicados, desde ciudadanos a técnicos y políticos (Allegretti, García Leiva y Paño, 2011). De hecho, Anduiza y Maya (2005:22) advierten que, si no existe un acuerdo político y social, el proceso puede ser percibido como una herramienta manipuladora en manos de la autoridad política, lo que previsiblemente dificultará la implicación de la ciudadanía y reducirá la legitimidad del resultado.

En el caso de los Presupuestos Participativos del Ayuntamiento de Zaragoza, afrontar la puesta en marcha de la segunda edición evidencia, en primer lugar, la voluntad de dotar de continuidad a la experiencia y consolidarla. No olvidemos que la voluntad política tiene un papel importante en la promoción de la participación ciudadana, especialmente cuando los mecanismos de participación no están suficientemente consolidados o institucionalizados (Welp y Schneider, 2011).

La iniciativa primigenia fue fruto de una apuesta del equipo de gobierno que recordemos, incluía la puesta en marcha de este mecanismo en su programa electoral. Pero un proceso de estas características para tener éxito requiere convertirse en una apuesta de ciudad.

El resto de grupos políticos con representación en el Ayuntamiento valoran los Presupuestos Participativos como una herramienta de democracia deliberativa con muchas potencialidades, no obstante, cuestionan con diferentes niveles de intensidad algunas características del modelo diseñado, así como diversos aspectos de su implementación en la ciudad.

Además de la voluntad política, hemos apuntado que también se requiere un tejido social en la ciudad interesado y en esta segunda edición, debería evidenciarse también una expansión en cuanto al número de actores y a su implicación. El tejido social de la

ciudad, especialmente el vecinal, había demandado la activación de este mecanismo desde hacía años:

> *"Desde hace tiempo el movimiento vecinal ha hecho una apuesta por los Presupuesto participativos. Ha habido algunas experiencias previas en El Rabal (…), Casablanca (…), fue un primer paso, pero con partidas pequeñas (…) reclamábamos unos Presupuestos Participativos articulados y potentes (…) que los vecinos podamos decidir y priorizar obras, y en ese sentido es un logro, estamos contentos"* (E-11).

No obstante, si bien el tejido asociativo pone en valor la apuesta definitiva por la creación de este mecanismo y su activación en la ciudad, también apuntan al igual que otras de las personas entrevistadas la importancia de perfilar los procedimientos para no generar insatisfacción.

Y por último, un proceso de esta envergadura necesita contar con el respaldo de los/as profesionales de la administración municipal. Su trabajo e implicación es una condición necesaria para que la maquinaria participativa se ponga en marcha y recorra el trayecto diseñado. En este sentido hay un consenso generalizado en cuanto al elevado nivel de implicación en el proceso del personal del Ayuntamiento, aunque el resultado de su trabajo, en esta segunda edición, no haya satisfecho a todos los agentes implicados.

> *"Me quito el sombrero con los compañeros y compañeras que han tenido poco tiempo y han tenido que realizar muchos informes"* (E-2).

Elaboración del proceso

Todo diseño supone explicitar el modelo y las reglas del proceso, requisito a su vez indispensable para garantizar su transparencia (OIDP, 2006). En este caso, el 13 de abril de 2017 el Gobierno de Zaragoza aprobó el documento que desarrollaba los aspectos técnicos que regulan la ejecución del proceso y que, junto al documento "Bases del proceso de Presupuestos Participativos[4]", lo reglamentan sin perjuicio de otros decretos e instrucciones de desarrollo aprobados con posterioridad[5].

En este sentido, algunos autores recalcan la importancia de que las reglas del tablero de juego sean definidas por las personas participantes o cuenten con su contribución (Avritzer y Navarro, 2003; Allegretti, García Leiva y Paño, 2011). Tal y como se recoge en el documento "Bases", las normas operativas para el desarrollo de estos segundos Presupuestos Participativos se han visto enriquecidas con las aportaciones de diferentes entidades integrantes de la Comisión de Seguimiento, han tenido en consideración algunos de los resultados de la evaluación de la primera edición realizada por la Cátedra

[4] En adelante "Bases".

[5] La Consejería de Participación, Transparencia y Gobierno Abierto ha aprobado en esta edición, el Decreto de actualización de las Mesas de Presupuestos Participativos en las Juntas Municipales para el proceso de 2018 (Aprobación por Ayuntamiento Pleno el 15.01.2018); y el Decreto sobre la actualización del proceso de ratificación de propuestas en el proceso de Presupuestos Participativos 2018.

de Participación e Innovación Democrática y han contado con el informe favorable del Consejo de la Ciudad.

> *"(…) las bases han incorporado propuestas de los grupos políticos, de la FABZ… en concreto, en relación a la modificación de los tiempos, la inclusión de barrios rurales, mayor protagonismo de las Mesas… (…) Los cambios son resultado de la revisión de la primera experiencia"* (E-1).

En concreto, de las 90 aportaciones formuladas por parte de entidades vecinales, grupos políticos y Mesas de Presupuestos Participativos, finalmente se han incorporado 30 en el documento.

Nivel de consenso en torno al modelo

Con todo, el resultado del diseño, y pese a su elaboración participada, genera algunas discrepancias que evidencian una polarización en cuanto a las opiniones de los agentes consultados. En algunos casos, se pone de relieve la *"permeabilidad, flexibilidad y adaptabilidad del modelo"* (E-1) y en otros, se subraya que el diseño de la presente edición no ha conseguido dar respuesta a todas las problemáticas identificadas previamente. En relación al mismo, se recogen algunas críticas:

> *"Pues mejorable. Para mí lo más importante es que no se han corregido carencias del anterior habiéndolas detectado. Por ejemplo, en el anterior se puso de manifiesto que había una cuestión que tenía que ver con la brecha digital […] Se dio una situación paradójica en el 2017, dijimos que debía ser incorporada en el diseño del proceso del 2018 y no se ha puesto, entiendo que puede ser complejo pero la precipitación y el querer poner en marcha algo… te lleva a que no soluciones todos los problemas, aunque los tengas detectados"* (E-9).

Hay que destacar que los agentes consultados valoran positivamente la incorporación en el diseño del proceso de la participación en torno a propuestas de ciudad y la ampliación a los barrios rurales.

> *"Los cambios incluidos en esta edición, el proceso bianual y la ampliación a ciudad y barrios rurales es positiva. Lo veníamos demandando"* (E-11).

> *"(…) un acierto porque me parece que puede provocar que la gente abra más las orejas y sea consciente que hay proyectos de ciudad independientemente de donde estén ubicados"* (E-9).

Por otro lado, también hay un elevado consenso en relación a la necesidad de simplificar el proceso, sobre todo, entre los representantes de entidades.

> *"En general es complicado (…) Hay demasiadas fases, aunque tiene que estar abierto, antes de la votación tiene que haber una fase de filtrado presencial, con entidades y con vecinos, con todos los que quieran venir (…) creemos que el proceso puede venir bien para acercarnos a los vecinos…"* (E-11).

> *"La metodología es muy compleja (…) En estas cosas, la gente que tiene inquietud es la que se implica" (…) "Tanto foro, tanta mesa… provoca cierto hartazgo"* (E-9).

En la mayoría de los casos, tras esa simplificación se aboga por un modelo que dote de mayor peso a la participación de las entidades como agentes de representación, es decir, un modelo que priorice "lo colectivo" frente al modelo que establece los canales para propiciar la participación individual en igual de condiciones en todas las fases.

> *"…eso es lo que de alguna manera impide la participación individual, pensar en colectivo donde es mejor realizar esta inversión, no que quién lo necesita más, no porque nos juntemos una confluencia de intereses y de forma individual que estamos participando (…) yo añoro los años 90 cuando una asociación de vecinos salía a la calle para apoyar la reivindicación de otra asociación de vecinos de otro barrio"* (E-3).

> *"Yo haría los presupuestos, pero con las Juntas de Distrito, aumentaría los presupuestos". "Los vecinos se reúnen en las juntas de distrito, apoya a las juntas, dales dinero, … Los vecinos de los distritos conocen los problemas de su barrio"* (E-12).

> *"Echo de menos en los proyectos de ciudad que puedan decidir, no sé de qué manera, las grandes federaciones…"* (E-9).

Capacidad de intervención

La regulación de los cauces de participación ciudadana en la gestión municipal de Zaragoza se canaliza a través de una organización territorial específica constituida por Juntas Municipales, Juntas Vecinales y Concejos Locales, y está sectorialmente articulada a través del Consejo de la Ciudad de Zaragoza. Tal y como se establece en el Reglamento de Órganos Territoriales y Participación Ciudadana (Aprobación definitiva por Ayuntamiento Pleno el 28.07.2005), las Juntas Municipales y las Juntas Vecinales son órganos del Ayuntamiento de Zaragoza de ámbito territorial para la gestión de los distritos urbanos y los barrios rurales en los que, mediante la participación vecinal, se realiza la gestión desconcentrada de asuntos que afectan al territorio y a los vecinos y vecinas en el ámbito del mismo, mejorando la eficacia de los servicios públicos que gestionan y siendo instrumento para la corrección de desequilibrios entre zonas y barrios de Zaragoza.

Un proceso participativo de ámbito local es pertinente si aborda temas sobre los cuales la capacidad de intervención de la administración local es amplia. Es decir, su pertinencia está supeditada a que la administración que lo lidera tenga completa capacidad de intervención sobre el ámbito abierto a la participación (OIDP, 2006). En este caso, como sabemos, el Ayuntamiento de Zaragoza tiene competencia total sobre la materia abordada, dado que sufraga, planifica y gestiona las inversiones públicas de la ciudad, de sus distritos urbanos y de los barrios rurales.

En relación a este criterio, algunos de los actores consultados han apuntado la importancia de garantizar la consolidación y sostenibilidad del proceso regulándolo a través del Reglamento de Participación Ciudadana, entendiendo que la institucionalización de este mecanismo garantiza su supervivencia a lo largo del tiempo.

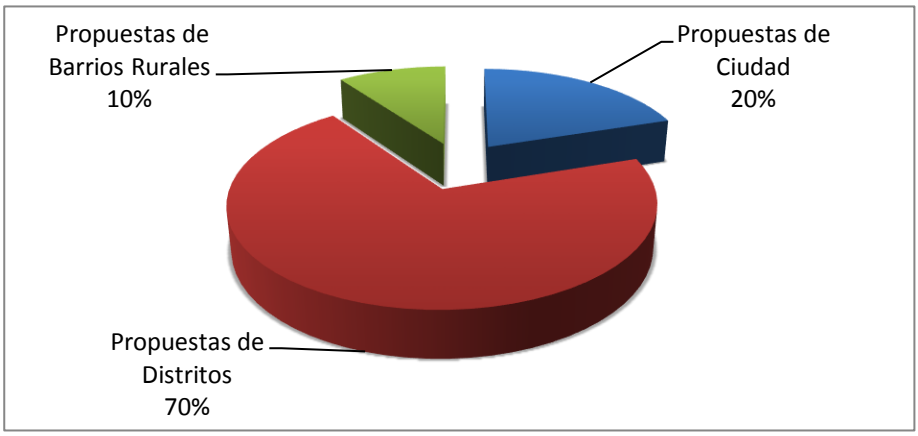
Relevancia

Evaluar la pertinencia del proceso implica también revisar si se aborda un aspecto relevante para la ciudadanía (OIDP, 2006). En caso contrario, estaríamos hablando de escenarios en los que la participación se aborda como un fin en sí mismo -vinculado, en algunos casos a la mera autopromoción institucional- en vez de como un medio eficaz para la toma de decisiones. En este proceso, el porcentaje del presupuesto afectado por el resultado del proceso es uno de los indicadores que pueden ayudarnos a evaluar su relevancia (Anduiza y Maya, 2005).

En esta segunda edición, el Pleno del Ayuntamiento ha aprobado destinar 10 millones de euros para la realización de las inversiones elegidas por la ciudadanía mediante el proceso de Presupuestos Participativos. El presupuesto destinado se ha duplicado en relación al año anterior, no obstante, hay que tener en cuenta dos modificaciones importantes a las que ya se ha hecho referencia: el presupuesto se va a ejecutar a lo largo de dos años (2018 y 2019); y se incorpora, además de a los distritos urbanos, propuestas de ciudad y barrios rurales.

En concreto, la distribución territorial de las propuestas es la siguiente: 2.000.000 € para las propuestas de ciudad o no asignadas a un distrito; 7.000.000 € para las de distritos; y 1.000.000 € para las de barrios rurales.

Gráfico 3. Distribución territorial del presupuesto destinado al proceso (Porcentaje)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Ayuntamiento de Zaragoza

Las aplicaciones presupuestarias correspondientes a los Presupuestos Participativos se distribuyen proporcionalmente en los distritos urbanos y barrios rurales atendiendo a los mismos criterios que en la primera edición: 10% según criterio lineal fijo y común; 40% en función de la población; 20% según accesibilidad a equipamientos; 20% en función de la renta; y 10% según extensión área urbana.

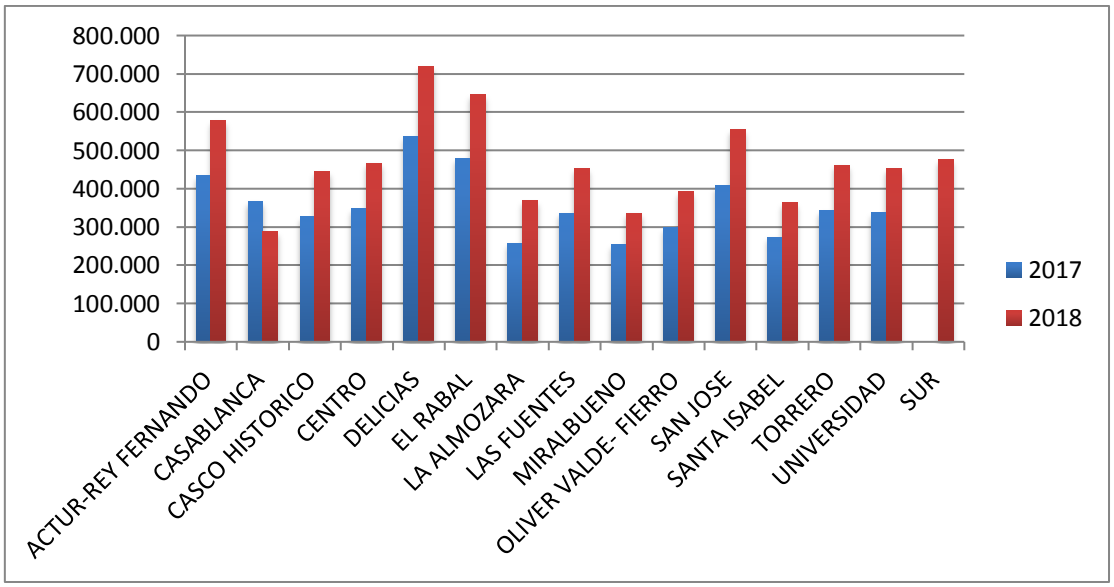
Tabla 5. Distribución presupuestaria en distritos urbanos 2018 (2ª Edición)

DISTRITO URBANO	POBLACIÓN	% DE POBLACIÓN	RESULTADO OBTENIDO	% SOBRE JUNTAS VECINALES	INVERSIÓN HABITANTE/€
ACTUR-REY FERNANDO	59.346	8,88%	578.740	8,27%	9,75
CASABLANCA	9.983	1,49%	287.569	4,11%	28,81
CASCO HISTORICO	46.015	6,89%	444.766	6,35%	9,67
CENTRO	52.968	7,93%	466.226	6,66%	8,8
DELICIAS	102.998	15,42%	719.257	10,28%	6,98
EL RABAL	78.082	11,69%	645.486	9,22%	8,27
LA ALMOZARA	30.417	4,55%	368.691	5,27%	12,12
LAS FUENTES	42.192	6,32%	453.566	6,48%	10,75
MIRALBUENO	12.649	1,89%	335.750	4,80%	26,54
OLIVER VALDE- FIERRO	29.829	4,47%	391.912	5,60%	13,14
SAN JOSE	66.039	9,89%	554.590	7,92%	8,4
SANTA ISABEL	13.665	2,05%	363.144	5,19%	26,57
TORRERO	39.129	5,86%	460.668	6,58%	11,77
UNIVERSIDAD	49.745	7,45%	452.929	6,47%	9,11
SUR	34.960	5,23%	476.706	6,81%	13,64
TOTAL	**668.017**		**7.000.000€**		**10,48**

Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza

Todos los distritos urbanos han visto incrementado su presupuesto entre un 32% (Oliver– Valdefierro, MIralbueno) y un 43% (La Almozara). Solo en el distrito urbano de Casablanca, el presupuesto ha descendido un 22% como consecuencia de la creación del Distrito Sur.

Gráfico 4. Presupuesto por distrito urbano en euros (1ª y 2ª edición)



Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza

El reparto de las cuantías asignadas a cada barrio rural también se ha efectuado de acuerdo con los criterios indicados. Mientras que en el caso de los distritos urbanos la inversión es de 10,48 euros por habitante, en el caso de los barrios rurales este valor se triplica.

Tabla 6. Distribución Presupuestaria en Barrios Rurales (2018)

BARRIO RURAL	POBLACIÓN	% DE POBLACIÓN	RESULTADO OBTENIDO	% SOBRE JUNTAS VECINALES	INVERSIÓN HABITANTE /EUROS
ALFOCEA	166	0,53%	37.887	3,79%	228
CASETAS	7.403	23,73%	151.644	15,16%	20
GARRAPINILLOS	5.389	17,27%	121.618	12,16%	23
JUSLIBOL - EL ZORONGO	2.579	8,27%	81.665	8,17%	32
LA CARTUJA	2.049	6,57%	59.682	5,97%	29
MONTAÑANA	3.250	10,42%	84.759	8,48%	26
MONZALBARBA	1.930	6,19%	62.240	6,22%	32
MOVERA	2.742	8,79%	76.583	7,66%	28
PEÑAFLOR	1.282	4,11%	55.124	5,51%	43
SAN GREGORIO	596	1,91%	48.922	4,89%	82
SAN JUAN DE MOZARRIFAR	2.622	8,40%	71.349	7,13%	27
TORRECILLA	24	0,08%	44.075	4,41%	1.836
VENTA DEL OLIVAR	971	3,11%	59.597	5,96%	61
VILLARRAPA	194	0,62%	44.854	4,49%	231
TOTAL	**31.197**	**100%**	**1.000.000,00 euros**	**100%**	**32**

Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza

El porcentaje del presupuesto afectado por el resultado del proceso participativo es un indicador que refleja la relevancia de la cuestión sobre la que se participa desde el punto de vista económico, aunque tiene como limitación no poder reflejar su relevancia simbólica (Anduiza y Maya, 2005).

En concreto, se ha abierto a debate el 1,3% del total del presupuesto municipal (753 millones de euros). En la primera edición, este porcentaje fue del 0,7%. Hay que tener en consideración que las inversiones crecen el 21,7% para llegar a los 65,5 millones de euros y es en este capítulo, en el que tiene incidencia el proceso de presupuestos participativos que estamos evaluando, siendo la ciudadanía la que ha decidido el 15,3% del total de la inversión.

Si comparamos estas cifras con las de otros procesos similares, nos encontramos con que la mayoría de los presupuestos participativos acostumbran poner a debate menos de un 2% del total del presupuesto municipal (y generalmente no se supera el 1%) (Neópolis, 2017). Se subraya que paradójicamente, son los municipios pequeños y medianos los que suelen destinar partidas superiores al 1%. En cualquier caso, aunque aumentar la cuantía destinada no garantiza para nada el éxito del proceso, sí que representa, al menos, un indicador de la relevancia que se le otorga al mismo, e inclusive, puede estar ligado a la eficiencia del proceso.

Claridad de los objetivos

Dada la complejidad que un proceso de esta envergadura conlleva, es fundamental que la finalidad y los objetivos que justifican la puesta en marcha de la experiencia se definan al inicio de manera clara. Allegretti, García Leiva y Paño (2011:25) destacan que:

> "(…) solo si quien promueve un proceso tiene claro por qué lo hace (cuál es la necesidad de hacerlo y para lograr qué objetivos) es posible activar las medidas pertinentes (recursos financieros y humanos, instrumentos metodológicos, tecnologías adecuadas, etc.) para llevar a cabo la experiencia con resultados satisfactorios".

En esta segunda edición se ha dado continuidad a los objetivos ya planteados en 2017 por lo tanto, podemos concluir que, al menos en cuanto a su formulación, se ha consolidado la definición de las metas que se persiguen con los Presupuestos Participativos en la ciudad de Zaragoza. En concreto, tal y como se recoge en el documento "Bases del proceso", se busca:

- Mejorar la relación entre ciudadanía y administración.
- Facilitar la transparencia, al permitir decidir, entre todos y todas, el destino de nuestros impuestos.
- Abrir la participación. Es una herramienta que permite una profundización democrática en las instituciones públicas.
- Potenciar la inteligencia colectiva, democratizando la toma de decisiones y fomentando el diálogo entre vecinos y vecinas.

4.2. La coherencia del diseño

Además de su pertinencia, es preciso evaluar si los diferentes componentes del proceso definidos en el diseño se alinean para lograr, de manera eficaz, los objetivos planteados. En concreto se va a prestar atención a la coherencia entre el alcance de la participación con los objetivos que han sido definidos, así como con la planificación de sus fases y con los canales, métodos y técnicas que se han planificado.

Alcance de la participación

En todo proceso evaluar el alcance de la participación implica calibrar la capacidad de incidencia de las personas participantes o la intensidad de la participación (Francés, Carrillo y Sanchís, 2015). La tradicional escala de participación de Arnstein (1969) nos ayuda a establecer el alcance de la participación, ubicándola en el continuum de menor a mayor incidencia: información-comunicación; consulta-deliberación; decisión-gestión.

Un mayor nivel de intensidad lo encontraríamos en aquellas experiencias de presupuestos participativos que posibilitan que no solo las personas participantes pueden participar como espectadores (nivel menos ambicioso) o como sujetos que expresan sus opiniones o preferencias (nivel intermedio), sino que además de la

deliberación, se tiene la capacidad de decisión mediante la habilitación de un mecanismo como puede ser una votación. En este caso el modelo de Presupuestos Participativos de Zaragoza puede ser catalogado de alta intensidad en cuanto al alcance de la participación previsto, ya que se alcanza el nivel decisorio.

Recordemos, no obstante, que en principio un mayor grado de participación o alcance, supone una ampliación de derechos, si bien, puede haber otros elementos que condicionen la calidad democrática de una experiencia participativa y que hagan tambalear la relación unidireccional entre mayor grado o alcance de la participación y su calidad democrática (Calvo et al., 2017).

Los Presupuestos Participativos de Zaragoza se definen en sus bases como *"Un acto deliberativo y de toma de decisiones por parte de la ciudadanía para el diseño de la ciudad*" que se enmarca "*en un sistema más amplio que facilita la articulación y la complementariedad de la democracia representativa y participativa".*

Efectivamente, como se verá en estas páginas, el planteamiento y diseño del proceso, así como los canales y dinámicas habilitadas, tienen por objeto promover la reflexión y la formulación de propuestas y en última instancia, favorecer una votación final que debe ser asumida por el Gobierno de la ciudad. Por lo tanto, nos encontramos ante un proceso cuyos resultados son vinculantes (una vez satisfechos los filtros técnicos), con una salvedad: en el caso de la votación de los vecinos y vecinas de los barrios rurales el resultado solo será vinculante si se alcanza el 12,5% de participación.

Garantizar el adecuado cumplimiento del alcance de la participación previsto, implica prestar especial atención a la calidad del procedimiento y de su ejecución, puesto que sus resultados y consecuencias estarán determinados por el mismo. (Calvo et al., 2017).

Etapas previstas en el diseño

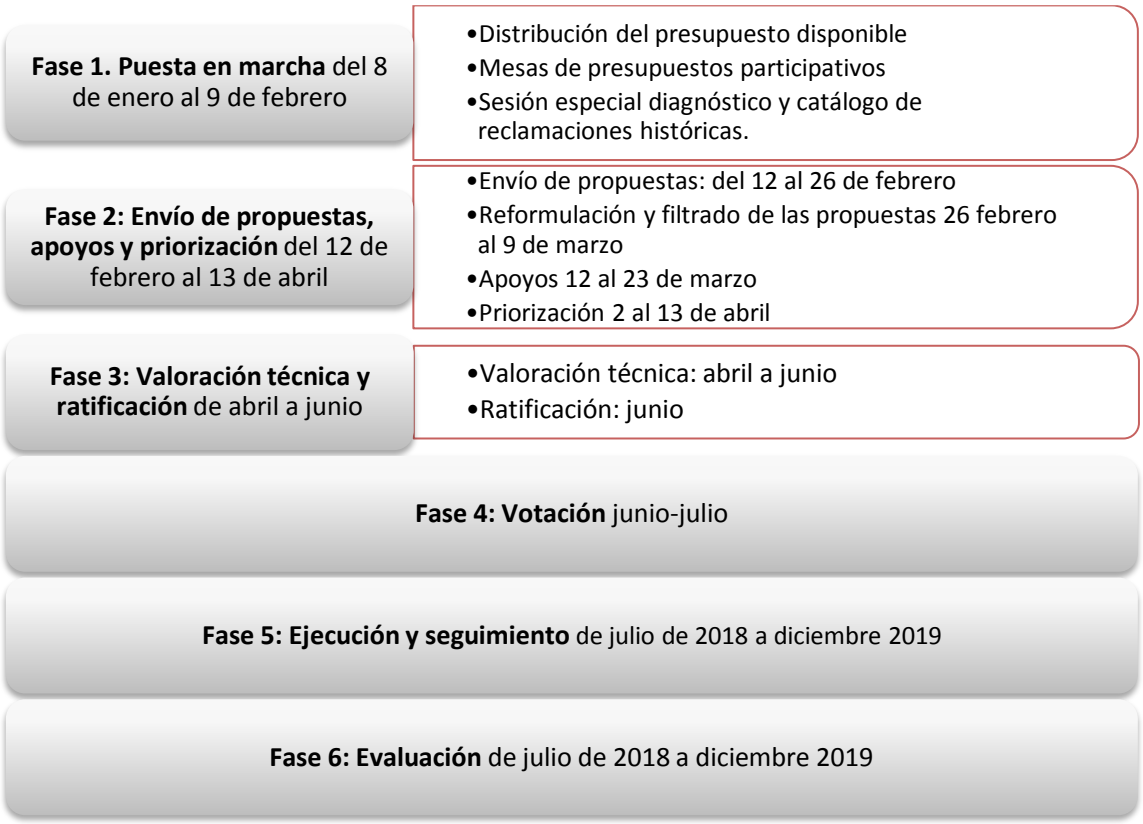
Cabe poner de relieve que, en la planificación inicial, los procesos de ciudad, distrito urbano y barrio rural se iban a simultanear, si bien, contaban con un cronograma propio para cada uno, atendiendo a las peculiaridades de cada proceso. Esta planificación que, finalmente, no ha podido implementarse tal y como se diseñó, habría generado interesantes sinergias entre los tres procesos que seguramente habrían contribuido a alcanzar mejores resultados en cuanto a la penetración de la segunda edición de Presupuestos Participativos.

El proceso diseñado, como en la primera edición, incorpora 6 fases, si bien se han introducido algunas modificaciones, fundamentalmente, en cuanto al cronograma de las actuaciones concretas a desarrollar en cada una de las fases.

Con anterioridad a la puesta en marcha de la fase 1, se ha acometido una fase preliminar que ha tenido por objeto desarrollar el diseño del proceso que está siendo evaluado en este apartado. Esta fase ha incluido el desarrollo de las siguientes actuaciones: el análisis de las mejoras propuestas; el diseño de su alcance territorial, económico y

temporal del proceso; la definición de las bases del proceso, marco legal, colaboraciones entre áreas municipales, etc.; y diseño y definición del portal de Presupuestos Participativos.

Esquema 5. Fases y calendario (Distritos y ciudad) 2018.



Fuente: elaboración propia

La **fase 1 "Puesta en marcha"** ha incluido la presentación del proceso, así como la constitución de las Mesas, la primera sesión y la sesión especial de diagnóstico y catálogo de necesidades históricas, cuyo planteamiento ha recaído este año en las Mesas.

En cuanto a la **fase 2 "Envío de propuestas, apoyo y priorización"** se han incorporado tres modificaciones.

En primer lugar, cabe destacar que se ha separado el tiempo de presentación de propuestas del de recaudación de apoyos. A diferencia de lo contemplado en el diseño de la primera edición, el periodo de apoyos ha comenzado una vez que ha acabado el tiempo de envío de las propuestas y una vez que se ha procedido al replanteamiento de aquellas que haya sido necesario reorientar.

Precisamente la segunda mejora incluida en el diseño ha estado ligada a la posibilidad de replantear propuestas. Por este motivo se ha previsto en el diseño, que desde que se empezaran a recibir propuestas habría personal técnico municipal para ayudar a que la ciudadanía pudiera replantearlas, en el caso de que no cumplieran los requisitos para

permanecer en debate. Esta labor ha llevado implícita una mayor intermediación de las Mesas con las personas que realizan propuestas, abriéndose la posibilidad de ayudar a los proponentes para que sus propuestas se formulasen de manera más concreta, evidenciando la existencia de duplicidades etc., pero siempre respetando la autonomía de los/as proponentes.

Y, en tercer lugar, si en la edición anterior la fase de apoyos fue exclusivamente digital a través de la plataforma en internet, en esta ocasión se ha ofrecido la posibilidad de plantear apoyos presencialmente durante tres días. En concreto se han habilitado cuatro grandes espacios dotados de punto informático con personal de apoyo: 14 Centros de Convivencia para Mayores; el ciberespacio Morlanes (CIPAJ); 8 Juntas Municipales con disposición de ordenador; y 3 Centros Cívicos. Asimismo, se ha dispuesto de puntos de información durante 7 jornadas en el edificio Seminario y en distintos Centros Cívicos gracias a la colaboración del cuerpo municipal de voluntariado.

> *"Se han prestado apoyos presenciales para dar respuesta a las necesidades derivadas de la brecha digital (Ej. Centros de mayores). Este apoyo se ha prestado desde las Juntas de distrito con un alto nivel de participación"* (E-2).

> *"Tanto por parte de entidades, como grupos políticos, como ciudadanía se demandó que en esta fase se incluyera el diseño y habilitación de un espacio presencial"* (E-1).

El diseño de la **fase 3 "Valoración técnica y ratificación"** ha incorporado, al menos en cuanto al diseño, mejoras en el desarrollo del sistema de gestión que permite la digitalización y la gestión de todos los informes de valoración técnica. El objetivo último ha sido simplificar el procedimiento facilitando el seguimiento, la resolución de dudas y la trazabilidad de las propuestas. En el sistema se han dado de alta 42 servicios y 78 personas. No obstante, y pese a las mejoras sobre el papel, precisamente la valoración técnica y la ratificación ha sido uno de los estadios más controvertidos y en su desarrollo han generado modificaciones significativas en cuanto a lo previsto.

La **fase 4 "Votación"** ha incluido la difusión y comunicación del procedimiento de votación y de las propuestas, validadas por la Comisión Técnica y ratificadas en las Juntas, que se publican en el portal con sus informes técnicos y presupuesto asignado. A partir de dicho listado, la ciudadanía vota las prioritarias para sus distritos hasta llegar a cubrir el presupuesto disponible.

Se ha procedido a la votación tanto a través del canal digital en la plataforma Gobierno Abierto, como presencialmente en las Juntas de Distrito. Como se verá en la dimensión relativa al despliegue y desarrollo del proceso, las propuestas de ciudad no se han abierto a votación.

La **fase 5 "Ejecución"** ha incluido el seguimiento, así como el procedimiento de gestión del remanente. En el diseño se contempla que la ejecución de las propuestas más votadas les corresponde a los servicios municipales competentes. La Comisión de Valoración Técnica es el órgano encargado de supervisar la correcta valoración técnica,

dotación económica y ejecución de los presupuestos. En el documento "Bases" se contempla que "al ser un proceso vinculante y garantista, se establece un seguimiento sobre la ejecución de las propuestas ganadoras". La Comisión de Seguimiento y las Juntas Municipales serán quienes realizarán el seguimiento de la ejecución de las propuestas.

> *"… mientras que, en otros ayuntamientos, como el de Madrid, el proceso de da por finalizado con la votación, en Zaragoza, el retorno, incluye la fase de ejecución. Se ha presentado el balance y los medios de comunicación se han ido haciendo eco de la ejecución de las obras (Ej. con impacto: el columpio adaptado)"* (E-2).

Ya por último, **la fase 6 "Evaluación"** ha incorporado el desarrollo, de forma continua, de un análisis de los procesos y datos que generan los Presupuestos Participativos realizado desde la Oficina Técnica de Participación, Transparencia y Gobierno Abierto, así como la evaluación final que, tal y como se establece en el documento "Bases", tiene que ser realizada desde la Cátedra de Participación e Innovación Democrática. Esta fase finaliza en diciembre de 2019.

Como se expone en el esquema 6, el diseño previsto en los barrios rurales ha reproducido la secuencia de fases descritas, aunque incorporando algunas adaptaciones al proceso. La más significativa ha sido la relativa a la priorización de propuestas que pasan a la fase de valoración técnica, dado que no se ha utilizado el procedimiento de apoyos ciudadanos. Cada una de las Mesas ha determinado un máximo de 15 propuestas que podían pasar a la fase de valoración.

Esquema 6. Fases y calendario (barrios rurales) 2018.

Fase 1. Puesta en marcha del 8 al 16 de mayo	• Sesión: Constitución Mesas y catálogo de reclamaciones históricas.
Fase 2: Presentación de propuestas del 17 al 24 de mayo	•Envío de propuestas a través de la Plataforma de GA o de manera presencial
Fase 3: Selección de propuestas 25 de mayo al 1 de junio	•La Mesa de cada barrio debate y hace una propuesta de priorización
Fase 4: Valoración técnica y ratificación 4 de junio al 23 de septiembre	•Valoración técnica (del 4 de junio al 4 de septiembre) •Ratificación (del 4 al 23 de septiembre)
Fase 5: Votación de propuestas de 24 de septiembre al 3 de octubre	•Votar propuestas prioritarias para barrios rurales y para conjunto de la ciudad
Fase 6: Ejecución y seguimiento de octubre de 2018 a marzo 2019	

Fuente: elaboración propia.

Canales de participación

El proceso diseñado, como en la primera edición, ha establecido diferentes vías de participación mediante el solapamiento de espacios presenciales y digitales a lo largo de las diferentes fases. Esta hibridación metodológica ha favorecido, al menos en cuanto a su inclusión en el diseño, una mayor apertura de la experiencia (OIDP, 2006).

Espacios presenciales

La participación presencial se ha apoyado en órganos participativos existentes en la ciudad combinados con otros nuevos espacios creados específicamente para esta experiencia. Entre los espacios presenciales ya existentes se encuentran **las Juntas Municipales, el Consejo de Ciudad y el Pleno Municipal.** Desde el Pleno se ha acordado la cuantía a distribuir mediante esta figura y se aprueban los presupuestos. El papel del Consejo de Ciudad es la de informar sobre las bases del proceso y hacer seguimiento a través de la Comisión. Por su parte, las Juntas Municipales desarrollan una función fundamental en el proceso, velando por su buen desarrollo y garantizando el derecho a la participación de las entidades y vecinos y vecinas que lo deseen.

A su vez, entre los órganos de participación constituidos específicamente para apoyar y desarrollar el proceso, se encuentran las Mesas de Presupuestos Participativos, la Comisión Técnica y la Comisión de seguimiento.

Cabe destacar que, en esta edición, se ha dotado de mayor protagonismo a **las Mesas de Presupuestos Participativos**, que recordemos, son los espacios de participación encargados de la coordinación, el impulso y la dinamización del proceso en cada distrito urbano o barrio rural.

> *"Como cambio cabe apuntar que si en 2017 era la Oficina (*se refiere de Participación Transparencia y Gobierno abierto*) quien por ejemplo gestionaba la fusión o no de propuestas duplicadas, en la edición de 2018, esta competencia ha pasado a las propias Mesas de Presupuestos […] Se han desarrollado más las Mesas, tienen usuario y password"* (E-1).

Cabe destacar que en esta edición, como novedad, las Mesas han asumido directamente el desarrollo de sesiones especiales de elaboración de catálogo de demandas históricas y de priorización de propuestas. Todas las Mesas de Presupuestos participativos han enviado dicho catálogo y han sido colgados en el portal de Presupuestos Participativos con el objetivo de orientar e informar a la ciudadanía sobre las demandas y reclamaciones históricas de sus territorios. Estas sesiones se han celebrado entre el 31 de enero y el 8 de febrero.

Como en la primera edición, hay que subrayar su carácter inclusivo, dado que, en su diseño, son espacios abiertos y de participación voluntaria. Es decir, ha podido participar en las Mesas cualquier persona vinculada al distrito urbano o al barrio rural. En concreto, tal y como se explica en las bases del proceso, forman parte de las Mesas "el /la Presidente/a de Distrito; Técnicos y técnicas de Distritos y Centros Cívicos; Técnicos y técnicas de equipamientos de proximidad; Entidades y grupos organizados del Distrito; Vocales de la Junta de Distrito; y Vecinos y vecinas a título personal".

Además, en los distritos urbanos con más de un barrio, se han podido constituir Mesas de Barrio (compuestas por un mínimo de 10 personas) como espacios de participación para debatir previamente el diagnóstico, las propuestas o la priorización de las mismas, antes de elevar las conclusiones a la Mesa del Distrito. Mientras que en la primera edición se constituyeron las Mesas de Barrio de los Distritos Sur y de Valdefierro, en esta edición la Mesa de Barrio de Distrito Sur se ha conformado como Mesa de Presupuestos Participativos y no se constituido ninguna más.

Por su parte, **la Comisión Técnica** del proceso, como en la edición anterior, ha estado constituida por un/a representante técnico/a de cada una de las áreas y servicios competentes del Ayuntamiento (Urbanismo y Sostenibilidad; Servicios Públicos; Economía; Derechos Sociales y Educación; Servicio de Distritos; Servicio de Centros Cívicos; y Cultura) y por un/a representante de Ebrópolis.

Entre sus funciones se encuentra apoyar en la gestión de las propuestas realizadas por la ciudadanía en la primera fase, abrir cauces para asesorar a los proponentes en cuestiones de competencia o viabilidad de las propuestas, coordinar la elaboración de los informes técnicos sobre la viabilidad de las propuestas realizadas por la ciudadanía, fijando los criterios generales de filtrado y valoración técnica y participar, de manera activa, en el seguimiento de la ejecución de las propuestas.

En esta edición, como consecuencia de la evaluación del proceso previo, se ha reforzado el papel a desempeñar por parte del **Servicio de Distritos y de Centros Cívicos.** Por este motivo se han celebrado, al inicio del proceso, reuniones técnicas con el objetivo de, además de presentar el proceso, concretar aspectos organizativos de coordinación entre la Oficina Técnica de Participación Transparencia y Gobierno Abierto y las diferentes Unidades de Administración de Juntas Municipales dependientes del Servicio de Distritos. En este contexto, y según el diseño, el papel a asumir por el Servicio de Distritos en el desarrollo de la edición 2018 de Presupuestos Participativos ha supuesto reforzar la implicación de los Negociados de Distrito en las Mesas, con funciones de información y administración funcional del proceso (convocatorias, etc.), así como la implicación del Servicio en la fase de filtrado de propuestas y de apoyo a la reorientación de las mismas por temas competenciales y económicos, desde el conocimiento de la realidad de los Distritos y la implicación del Servicio de Distritos en la Comisión Técnica.

Por su parte, el trabajo a desarrollar por el Servicio de Centros Cívicos en esta segunda edición, ha llevado implícita la implicación de la Unidades de Centros Cívicos en las Mesas de Presupuestos Participativos con funciones de difusión, formación y dinamización del proceso, pudiendo jugar un papel de animación a la participación y de mediación entre los/as proponentes de acciones a ejecutar con cargo a los Presupuestos Participativos; la presentación en cada Mesa de Presupuestos Participativos de un documento de diagnóstico del Distrito elaborado a partir del conocimiento de la realidad percibida desde cada Centro Cívico; y el apoyo a la elaboración del documento de prioridades y reivindicaciones históricas del Distrito en cada Mesa de Presupuestos Participativos, a partir del conocimiento de la realidad percibida desde cada Centro Cívico.

Asimismo, en cuanto al diseño, también se ha perseguido reforzar la coordinación con el Servicio de Juventud celebrándose una reunión inicial en la que se concretaron acciones de coordinación con el Servicio de Juventud para implicar a técnicos/as y educadores/as de Casas de Juventud y PIEE en el desarrollo y difusión del mismo. Así mismo se concretó una reunión con Antenas Informativas del CIPAJ para colaborar en la difusión de las diferentes fases del proceso.

Por su parte, la **Comisión de Seguimiento**, tal y como se contempla en el diseño, debe funcionar como grupo motor de la ciudad. En esta edición cabe destacar que ha estado

constituida desde el inicio del proceso y, además, se ha incorporado, entre sus funciones, el encargarse de la priorización de las propuestas de ciudad.

> *"En 2017, la Comisión de seguimiento entraba a participar al final del proceso. En 2018 se ha aprovechado este espacio potenciando su presencia y ahora está desde la definición de las bases […] La comisión de seguimiento contribuye a dar visibilidad a todos los servicios del ayuntamiento, ayuda a visibilizar la transversalidad del proceso"* (E-1).

En concreto, en esta segunda edición, integran la Comisión de seguimiento un total de 55 miembros: 15 representantes del Consejo de la Ciudad (6 representantes políticos); 18 representantes de las Mesas de Presupuestos Participativos (se han incorporado 3 nuevos representantes respeto a la edición de Presupuestos Participativos 2017: un representante por la creación del Distrito Sur, y dos miembros en representación de los Barrios Rurales -Alcalde de La Cartuja y Alcaldesa de Juslibol-); y 22 Técnicos Municipales.

A la Comisión de Seguimiento le corresponde: elevar informe al Pleno del Consejo de Ciudad sobre las bases del proceso de Presupuestos Participativos; Ratificar las propuestas de ciudad valoradas técnicamente viables que pasan a la fase de votación; Efectuar el seguimiento y evaluación del proceso de Presupuestos Participativos; Proponer los cambios que se consideren adecuados a lo largo de las diferentes fases del proceso; Realizar evaluación y seguimiento de la ejecución presupuestaria en los aspectos que tienen que ver con el gasto y el monto de las partidas, el tiempo de ejecución y la calidad de las obras, programas y actividades realizadas en relación a los fines y criterios establecidos en el proceso.

Tal y como se establece en el diseño, la Comisión de Seguimiento debe reunirse con una periodicidad bimensual, sin perjuicio de otras reuniones necesarias en función de la fase del proceso. Efectivamente, en esta edición, a noviembre de 2018, se ha reunido en 6 ocasiones (el 30 de noviembre de 2017, el 6 de febrero, 1 de marzo, 15 de mayo, 12 de junio, 6 de septiembre de 2018). Los agentes que la integran valoran satisfactoriamente el trabajo que se desarrolla desde este espacio y en relación a la periodicidad de las sesiones, señalan:

> *"Me parece que es adecuada, ni mucho ni poco, porque más reuniones nos cargarían de trabajo. Las reuniones tienen que ser pocas y efectivas y es lo que han sido"* (E-5).

Espacios online

El uso generalizado de las tecnologías de la información y la comunicación ha abierto nuevas posibilidades en las formas de participación. Junto a las perspectivas más optimistas que subrayan sus potencialidades (aumento del número de participantes, reducción de costes, etc.) surgen dudas "respecto a si la virtualidad puede realmente constituirse en motor de un proceso que se plantea como social, si el grado de

compromiso puede llegar a ser el mismo, o si es similar la deliberación que se puede alcanzar por esta vía que en encuentros directos de ciudadanos" (Allegretti, García Leiva y Paño, 2011: 77).

En consecuencia, es fundamental en el marco de los procesos de participación, apostar por la complementariedad de metodologías y espacios. En el caso de los Presupuestos Participativos del Ayuntamiento de Zaragoza, se ha optado por, además de la habilitación de canales presenciales, incorporar la modalidad de participación *online* a través del portal "Presupuestos Participativos 2018" en la plataforma de "Gobierno Abierto".

En esta edición, la plataforma ha tenido que adaptarse a los cambios en cuanto al diseño del proceso, facilitando un espacio al portal de presupuestos en distritos urbanos-ciudad y en barrios rurales.

Mantiene los enlaces a los contenidos principales del portal: Qué son (Información básica del proceso); Fases (Información sobre las 6 bases del proceso); Mesas (Definición y funciones de las mesas); Documentación (Bases, Guía Explicativa y Guía Rápida de Presupuestos Participativos 2018, normativa, material gráfico y documentación para el desarrollo de las Mesas de Presupuestos Participativos); Preguntas Frecuentes; y ejecución 2017 (información sobre la ejecución de las propuestas de la edición anterior).

Además, con el objetivo de mejorar las posibilidades de la participación online, junto a la adecuación de la plataforma a los cambios incorporados en el diseño del proceso, se han incluido algunas novedades. En concreto, se ha incorporado un mapa interactivo con los límites de los distritos y barrios rurales de la ciudad, así como Información sobre las actividades formativas (agenda y formulario de solicitud), una de las principales novedades de la edición.

Desde este espacio digital se pueden crear propuestas, debatirlas, dar apoyos y, finalmente, votar las propuestas que se consideran más prioritarias por la ciudadanía. Necesariamente en la planificación se han tenido que incorporar engranajes entre ambos canales.

Así, las propuestas presentadas de manera presencial en las Juntas municipales y vecinales también se han subido al portal de Presupuestos Participativos para que pudieran seguir el mismo tratamiento. Cabe adelantar que el 82,1% de las propuestas se han presentado telemáticamente.

En cuanto a la votación final, tras la publicación de las propuestas seleccionadas por Distrito, y una vez validadas por la Comisión Técnica, cada persona, habiendo participado o no en el envío de propuestas, ha podido realizar un gasto virtual del presupuesto asignado a su distrito urbano o barrio rural. Se han habilitado puntos informáticos para facilitar la votación a las personas que tuvieran problemas en el acceso o manejo de internet. Con todo, también se dispuso de urnas instaladas en las juntas. Cabe apuntar que el 83,9% de las personas que votaron lo hicieron por internet y el 16,1% presencialmente.

Además, desde el portal de Presupuestos Participativos 2018 se puede acceder a la Plataforma de Gobierno abierto, espacio que favorece la participación ciudadana digital en los distintos procesos que se impulsan desde el Ayuntamiento de Zaragoza.

Métodos y técnicas de deliberación

La metodología del proceso debe adaptarse para conseguir el máximo rendimiento de la participación en el mismo (Departamento de Administración Pública y Justicia del Gobierno Vasco, 2015). La utilización de diferentes metodologías y técnicas para contribuir a generar participación en el seno de un proceso es uno de los indicadores de calidad y contribuye a evaluar la coherencia del diseño (Anduiza y Maya, 2005). Los presupuestos participativos de Zaragoza, como hemos visto, introducen en su diseño diversos canales para promover la participación, lo que a priori, debería contribuir a paliar o reducir las desigualdades deliberativas y comunicativas entre los diferentes participantes (OIDP, 2006).

Si centramos la atención en los espacios de deliberación presencial diseñados en esta edición, nos encontramos con que los “Foros Abiertos”, contemplados en el proceso desarrollado en 2017, se han transformado en “Sesiones especiales de las Mesas”. Se han diseñado, al igual que en 2017, como espacios abiertos en los que pueden participar todos/as los/as vecinos/as del distrito interesados, así como el personal técnico de distintas Administraciones en el distrito, miembros de la Junta y del tejido social y vecinal. El número de participantes en dichas sesiones, será objeto de análisis, en el apartado correspondiente.

La diferencia fundamental en cuanto al diseño de estos espacios de deliberación, en relación a la edición precedente, apunta a dos direcciones: por un lado, la gestión y dinamización de los mismos ya no recae en un agente externo, sino que es asumida por las propias Mesas de Presupuestos Participativos con apoyo de personal municipal; y

por otro, se ha depurado el diseño de las dinámicas, aunque como veremos, con desigual resultado en cuanto a su implementación.

> *"… dada la valoración negativa que se hizo de los mismos [se refiere a los Foros], se ha decidido cambiarlos: desde el nombre a la gestión de su organización. Ya no se contrata a una empresa externa para su facilitación. Ahora directamente presta apoyo el personal de las diversas Juntas de distrito, de los Centros Cívicos y de la Oficina de Participación. Esto implica que se ha dotado de más peso y protagonismo a las Mesas, contando, eso sí, con más apoyo"* (E-2).

Estos espacios deliberativos se han planificado reproduciendo el esquema secuencial de la edición previa. Es decir, se han planteado a través de dos sesiones especiales monográficas de tipo deliberativo: una primera de carácter diagnóstico y una posterior de priorización de propuestas (tanto en los distritos urbanos como en barrios rurales).

En el primero de los espacios cada una de las Mesas ha tenido la oportunidad de elaborar un primer catálogo de posibles intervenciones en el distrito urbano/barrio rural. Para su elaboración, se han presentado previamente los diagnósticos de Ebrópolis, así como los elaborados por asociaciones vecinales y/o por la Junta Municipal/Vecinal. Con el objetivo de homogeneizar la elaboración de los diagnósticos se ha facilitado un modelo de ficha con varios campos obligatorios (nº, título, descripción) y opcionales (ubicación y beneficiaros/as). En los barrios rurales se ha seguido un procedimiento simplificado.

En esta primera sesión, el resultado de unas 23 horas de deliberación (una media de una hora y media por distrito urbano) se ha materializado en 15 catálogos de reclamaciones históricas publicados en el portal de los para su consulta ciudadana, como ejemplo de las posibles actuaciones a proponer en los distintos distritos urbanos/barrios rurales.

Asimismo, como en la edición anterior, el segundo de los espacios deliberativos abiertos ha tenido por objeto priorizar las propuestas recibidas que debían pasar a la fase de estudio de viabilidad técnica. El diseño de este espacio ha contribuido a equilibrar el impacto en el proceso de los resultados de la participación online, puesto que al listado de 10 propuestas (más 5 de reserva) más apoyadas en cada distrito a través del portal en internet, se suman otras 10 (más 5 de reserva) priorizadas por los vecinos y vecinas en esta sesión especial de la Mesa celebrada en cada distrito urbano. En los barrios rurales la priorización se ha realizado exclusivamente a través de sesión presencial.

Si bien se mantiene la lógica inclusiva, dado que se plantea como una sesión abierta a la que puede asistir cualquier persona, se debe estar empadronado/a en el distrito urbano o barrio rural correspondiente para poder participar con derecho a voto, lo que ha implicado introducir en el diseño de estas sesiones la puesta en marcha de mecanismos para su control. En concreto, el Servicio de Distritos, a través de las Unidades de Administración de Juntas en las Mesas de Presupuestos Participativos debía, además de desarrollar funciones de información y administración funcional del proceso (convocatorias, etc.), ha realizado el control de las personas asistentes. En el nuevo diseño, al Servicio de Centros Cívicos le ha correspondido la función de dinamización del

proceso de priorización de propuestas. Con el objetivo de que ambos Servicios desarrollasen adecuadamente la asunción de estas tareas, desde la Oficina de Participación se han elaborado dos documentos con las instrucciones necesarias para la celebración de estas sesiones de priorización que han sido enviados al personal implicado antes de su celebración.

Asimismo, si bien se ha contemplado que cada Mesa de Presupuestos Participativos tenía autonomía para seleccionar qué metodología aplicar en el transcurso de las sesiones de priorización, desde la Oficina Técnica de Participación, Transparencia y Gobierno Abierto se ha facilitado una lista de criterios a tener en cuenta en la priorización de las propuestas, así como diversas opciones metodológicas para contribuir a establecer un acuerdo de forma colectiva.

En cuanto a los criterios, se han tenido en cuenta dos dimensiones: su importancia (valorando si es una demanda histórica; si resuelve una problemática real; si existe una carencia de ese tipo de actuación; el número de beneficiarios/as o colectivo que se beneficia; la transversalidad de la propuesta; y si atiende a colectivos desfavorecidos) y su urgencia (valorando si actualmente resuelve una problemática grave; si recupera un espacio degradado; y si puede esperar o debe ser una intervención inmediata). Se ha contemplado la posibilidad de que las Mesas introdujeran otros criterios de priorización que favorezcan mecanismos compensatorios territoriales o temáticos.

En concreto, en el diseño se había previsto facilitar un modelo de tabla para recoger las valoraciones de los diferentes criterios citados. A su vez, con el objeto de canalizar la deliberación, se ha planteado la asignación de puntos (individual o grupal) a las propuestas que debían ser priorizadas (a través de cuestionario o de dinámica en mural, bien individual) y a partir de la visión global de las propuestas mejor valoradas como resultado de la suma de los puntos, establecer un debate sobre los resultados en caso de considerar necesario introducir alguna corrección.

Como veremos, en la práctica, la Mesas han utilizado diferentes estrategias metodológicas para consensuar la priorización, en algunos casos más próximas al terreno de la improvisación que a estrategias planificadas.

4.3. La viabilidad del diseño y su planificación

Valorar la viabilidad del diseño y su planificación implica también “evaluar la existencia de recursos suficientes para su puesta en marcha y de tiempo para su adecuado desarrollo” (Departamento de Administración Pública y Justicia del Gobierno Vasco, 2015: 21).

Recursos destinados

Los recursos disponibles también constituyen un indicador que, al menos en parte, puede garantizar que el proceso responde a unos parámetros adecuados en cuanto a la planificación (OIDP, 2006). Se deben incluir tanto a las personas que llevan a cabo el proceso como a los recursos económicos destinados al mismo.

El personal técnico del Ayuntamiento, que ha estado trabajando durante meses para su puesta en marcha y desarrollo, así como para el diseño y gestión de su portal en internet, debe tenerse en consideración a la hora de estimar los recursos totales movilizados. Además, en esta edición hay que añadir la incidencia en el mismo que la ampliación del proceso a barrios rurales y ciudad ha podido tener en cuanto a la movilización de recursos.

Recordemos, asimismo, que este año no se ha incorporado a personal externo para el acompañamiento de las sesiones presenciales, tarea que en la edición previa se desarrolló a través de un contrato de servicios. Cabe señalar también el aumento de la implicación de personal como consecuencia de la ampliación de puntos presenciales de información del proceso y del refuerzo de las sesiones de formación. Estas actividades han sido asumidas por personal municipal y gracias también al apoyo del voluntariado.

Por último, hay que señalar que las personas participantes en el proceso, como en la mayoría de las experiencias de similares características, no han recibido ningún incentivo económico a la hora de participar.

Plazos previstos: Adecuación de los tiempos

Los tiempos en participación tienen que ser proporcionales a la complejidad de la materia abordada y a la cantidad y diversidad de participantes. Además, debe tenerse en cuenta el tiempo que la Administración precisa para valorar las aportaciones. Por este motivo, un proceso de esta envergadura requiere contar con una planificación que dote de los tiempos necesarios para que las diferentes fases del proceso se puedan desarrollar de manera adecuada (Departamento de Administración Pública y Justicia del Gobierno Vasco, 2015).

En la segunda edición de los Presupuestos Participativos del Ayuntamiento de Zaragoza el proceso pasa a ser bienal realizándose durante 2018 y 2019.

> *"En esta edición, se ha incluido el planteamiento en dos años (18-19) para hacer posible, la ejecución de propuestas de mayor alcance. Sin embargo, esta cuestión genera malestar por parte de algunos actores que perciben que dicha planificación supone una reducción del presupuesto abierto a participación"* (E-2).

En general, los actores consultados valoran positivamente la modificación en cuanto a la ampliación del proceso a dos años.

"… y es que no se puede ejecutar en el mismo año… Hay obras de gran envergadura. Se ha rectificado porque se ha aprendido". "… es una manera de evitar esa saturación del último trimestre, creo que ha sido una medida positiva en este sentido" (E-5).

"Al final, la limitación a un año cuando lo que tienes que hacer es todo un proceso de participación ciudadana, valoración de propuestas…. el proceso de filtrado…. Hace que tengas unas actuaciones para ejecutar a mediados de año o en el otoño". Y si tienes que hacer una licitación, el año se te va y no eres capaz" (E-6).

En concreto la temporalización del proceso en distritos ha sido la siguiente:

- FASE 1. Puesta en marcha: del 11 de enero al 9 de febrero.
- FASE 2. Presentación de propuestas, apoyos y priorización: 12 de febrero al 13 de abril.
- FASE 3. Valoración técnica y ratificación: 16 de abril al 15 de junio
- FASE 4. Votación: del 20 de junio al 10 de julio
- FASE 5. Ejecución de las propuestas ciudadanas: de julio de 2018 a diciembre de 2019
- FASE 6. Evaluación: de julio de 2018 a diciembre de 2019

En contraste con la edición previa, la puesta en marcha ha requerido una semana menos de tiempo, sin embargo, se ha optado por ampliar dos semanas el periodo de presentación de propuestas, apoyo y priorización, separando, además la formulación de propuestas de la recogida de apoyos.

"En la primera edición, desde que se presentaban (las propuestas), se podían apoyar. En esta edición, se ha separado: primero presentación, después un filtrado, las que estaban muy claras que tendrían informe de viabilidad negativo"); y después apoyos. El objeto es que las que se presentan al final, también tuvieran tiempo para ser apoyadas. Internamente suscitó debate acerca de si las personas participantes entrarían varias veces en la plataforma…" (E-2).

El tiempo destinado a la votación se ha ampliado en una semana, si bien, lo más reseñable en esta fase, sobre todo por las consecuencias que entraña, es que en la primera edición la votación se celebró en abril, mientras que, en esta, se ha celebrado de finales de junio a principios de julio, coincidiendo con el periodo de vacaciones.

Por su parte, los plazos en el proceso de barrios rurales han sido los siguientes:

- FASE 1. Puesta en Marcha: 8 a 16 de mayo
- FASE 2. Presentación de propuestas: 17 a 24 de mayo
- FASE 3. Selección de propuestas: 25 de mayo a 1 de junio
- FASE 4. Valoración técnica y ratificación: 4 de junio a 23 de septiembre
- FASE 5. Votación de propuestas: 24 de septiembre a 3 de octubre
- FASE 6. Ejecución y seguimiento: octubre de 2018 a marzo de 2019

Como se observa, el procedimiento simplificado del proceso en barrios rurales ha

permitido concentrar los tiempos destinados a las diferentes fases previas a la ejecución.

4.4. La calidad del diseño

Con el objeto de evaluar la calidad del diseño se van a analizar en este apartado algunas cuestiones básicas que tienen incidencia en el mismo. En concreto, la coordinación prevista a través de los espacios que se incorporan en la planificación, así como el sistema diseñado para garantizar la difusión de la información, la formación y la trazabilidad y transparencia del proceso (OIDP, 2006; Departamento de Administración Pública y Justicia del Gobierno Vasco, 2015). El alcance de la participación y el nivel de apertura del proceso (cantidad de participantes, diversidad y representatividad), así como su adecuación metodológica y operativa, son otros de los aspectos contemplados en otros apartados de este informe que también tienen una incidencia significativa en la calidad evaluada.

Coordinación: espacios previstos en el diseño

La coordinación de un proceso tiene gran incidencia en su calidad y posibilidades de éxito. En la evaluación, se va a prestar especial atención a los cambios incorporados en sistema de coordinación previsto en relación a la edición previa.

La Comisión de Seguimiento, la Comisión Técnica y las propias Mesas de Presupuestos Participativos son los espacios creados para desarrollar funciones de coordinación del proceso a diferentes niveles.

En el diseño, la coordinación con carácter transversal del proceso le ha correspondido a la Comisión de Seguimiento, que como hemos visto, funciona como grupo motor de la ciudad. Cabe desatacar que, a las funciones ya desarrolladas en la primera edición, se le añade realizar el seguimiento y el impulso de las propuestas de ciudad, desarrollando un papel muy similar al que en los distritos urbanos realizan las Mesas de Presupuestos Participativos. Asimismo, se pone de relieve en relación a su intervención en el proceso, lo siguiente:

> *"En 2017, la Comisión de Seguimiento entraba a participar al final del proceso. En 2018 se ha aprovechado este espacio potenciando su presencia y ahora está desde la definición de las bases (…) La comisión de seguimiento contribuye a dar visibilidad a todos los servicios del ayuntamiento, ayuda a visibilizar la transversalidad del proceso"* (E-1).

Por otro lado, la elaboración de los informes técnicos sobre la viabilidad de las propuestas realizadas por la ciudadanía, una de las tareas clave en el marco del proceso, también ha contado con un espacio específico de coordinación: la Comisión Técnica. Este órgano es el encargado de fijar los criterios generales de filtrado y valoración. Cabe apuntar que con el objetivo de mejorar la coordinación con algunos servicios municipales a los que desde este año les ha correspondido una mayor implicación en el

proceso, se han celebrado reuniones para, entre otras cuestiones, concretar aspectos organizativos de coordinación.

Por último, las Mesas de Presupuestos Participativos son los espacios encargados de la coordinación en sus respectivos ámbitos territoriales, dinamizando y promocionando la participación de las asociaciones y de la vecindad en el proceso. Además, cabe destacar que las Mesas deben coordinarse con las Juntas Municipales y Vecinales para la gestión de los remanentes.

Más allá de los espacios de coordinación específicos introducidos en el diseño, hay que destacar el rol nuclear que debe desarrollarse desde la Oficina Técnica de Participación, Transparencia y Gobierno Abierto del Ayuntamiento de Zaragoza. Desde esta Oficina se tiene que promover la coordinación con las distintas áreas, servicios y unidades administrativas del Ayuntamiento implicadas en el proceso y se debe garantizar la coordinación en cuanto a los espacios presenciales y digitales de participación. La valoración que los distintos actores hacen del rol desarrollado desde la Oficina Técnica es, en términos generales, satisfactoria, sobre todo, si se tiene en cuenta la percepción del personal municipal de diferentes servicios:

> *"La coordinación bien, la Oficina está dotada y ha trabajado con plantilla suficiente, con medios, por lo tanto, considero que no tenemos nada que decir, que muy bien llevado el proceso"* (E-5).
>
> *"La coordinación de los servicios y la oficina de participación favorable. (…) Mejor este año que el pasado"* (E-6).
>
> *"Yo creo que en este caso hubo un aporte de recursos por parte de la oficina […] de unas relaciones muy directas [evitando] perder apenas tiempo, o cuando tenían que informar dos servicios que estaban en áreas distintas (por ejemplo, parques y jardines e infraestructuras). La buena voluntad, además de herramientas informáticas que este año se han mejorado muchísimo, y sobre todo sobre la experiencia del año anterior. Está siendo una escuela de trabajar más importante… que puede servir para otros procesos de coordinación"* (E-7).

Con todo, y aun poniendo en valor la inclusión en el diseño de espacios para la coordinación, los agentes consultados reconocen que todavía queda margen de mejora puesto que se evidencian algunas dificultades en cuanto a la comunicación interna. Por ejemplo, un entrevistado señala:

> *"A veces tenemos nosotros que investigar el estado de las obras desde la Oficina… en ocasiones nos enteramos por anuncios de cortes de vías"* (E-2).

Sistema de acceso y difusión de la información y comunicación

Un diseño participativo de calidad debe, además de ofrecer a las y los participantes información clara y útil para que puedan participar adecuadamente (OIDP, 2006), garantizar la accesibilidad de la información adaptada a las características de los diferentes colectivos, muy especialmente de aquellos que tienen un menor acceso.

Se ha promovido, como en la edición anterior, la difusión de información a través de cuatro vías: canales presenciales (celebración de sesiones de informativas, etc.); medios de comunicación (notas de prensa, publicidad exterior, etc.); redes sociales; y a través de la sede electrónica del proceso Presupuestos Participativos en la Plataforma de Gobierno Abierto.

En esta edición, además de la sesión inicial de presentación general celebrada el 11 de enero de 2018, se han intensificado las acciones para dar a conocer el proceso. En concreto, se han celebrado 9 sesiones para presentar el proceso y el Portal "Presupuestos Participativos 2018" a diferentes agentes de la ciudad.

Tres sesiones con entidades ciudadanas (una sesión general abierta al público, una sesión con entidades federadas de la Unión Vecinal Cesaraugusta y otra con Asociaciones de Madres y Padres federadas en FAPAR); una sesión con las Antenas informativas del CIPAJ en la que además se aprovechó para concretar el papel que la Red de Antenas Informativas del CIPAJ podían asumir en la difusión del proceso de Presupuestos Participativos; tres sesiones de trabajo con educadores/as de Casas de Juventud y PIEE, en las que además de presentar el proceso, se concretó su papel en cuanto a la difusión y en la animación a la participación en el mismo; y una sesión informativa con el voluntariado en turno de mañana y tarde.

Asimismo, como en la pasada edición, se ha contado con una Red de puntos de información a través de 17 Rincones de los Centros Cívicos y de las Juntas de distrito y de barrios rurales.

Cabe destacar, como novedad, que se ha ofrecido la posibilidad de que cualquier asociación o grupo de personas activo en el barrio se pudiera establecer, previa petición, como Espacio Informativo. El objetivo ha sido contribuir a descentralizar la información, más allá de la facilitada desde los espacios institucionales. En concreto, se han constituido tres puntos de información nuevos contando con la colaboración de la Unión Vecinal Cesaraugusta, de la A.VV. Delicias Manuel Viola y de la Mesa de Presupuestos Participativos del Casco Histórico.

Además de la campaña general de difusión, se ha previsto el refuerzo de las tareas de información en algunas fases concretas del proceso. Así, por ejemplo, la primera reunión de las Mesas de Presupuestos Participativos contó con la participación de una persona de la Oficina Técnica de Participación, Transparencia y Gobierno Abierto, quien, además de otras cuestiones, prestó información acerca de las novedades del proceso. También se ha tratado de ofrecer una comunicación más pedagógica de la información necesaria para la fase de creación de propuestas (qué se puede proponer, qué es competencia municipal y qué es inversión). Con este objetivo, se ha realizado una Sesión Especial al inicio de la fase de presentación de propuestas sobre "cómo elaborar propuestas". El comienzo de la fase de votación es otro momento en el que resulta clave promover una

información efectiva. Se ha difundido a través de la sede electrónica y de notas de prensa, y las Mesas, han podido poner en marcha cuantas medidas de difusión del proceso hayan estimado oportunas, contando con el apoyo de la Oficina Técnica de Participación, Transparencia y Gobierno Abierto. No obstante, como se verá dado el número de personas que han participado en la votación, el impacto ha sido reducido.

Por otro lado, un espacio fundamental para facilitar información es a través del "Portal de Presupuestos Participativos[6]". A través de este espacio se tiene acceso a toda la información que se genera a cada una de las fases que comprende el mismo y, además, está accesible la documentación elaborada. En esta edición se pueden consultar, entre otros, los documentos: "Proceso Participativos: Presupuestos Participativos 2018" aprobado por Gobierno de Zaragoza el 13 de diciembre de 2017; la "Guía rápida Presupuestos Participativos 2018" presentado el día 11 a través de la Sesión Informativa con las entidades ciudadanas y del portal de Presupuestos Participativos; la "Guía explicativa Presupuestos Participativos 2018"; el Decreto Constitución de Mesas de Presupuestos Participativos en las Juntas Municipales 2018 firmado el 15 de enero de 2018; la guía e infografía "Cómo presentar propuestas".

> *"Y todo se ha desarrollado por el equipo de la Oficina [se refiere a la Plataforma], así que se puede hablar en términos satisfactorios tanto de coste como de sostenibilidad."* (E-1).

En paralelo, las redes sociales también se han convertido en un canal para informar sobre los distintas fases y convocatorias de los Presupuestos Participativos. La Oficina Técnica de Participación, Transparencia y Gobierno Abierto gestiona los perfiles de zaragoza.es en los canales de *Facebook* y *Twitter*. Se ha previsto la realización de dos tareas diarias relacionadas con la comunicación de Presupuestos Participativos en redes sociales: por un lado, atender las conversaciones referidas en general, y en especial la vinculada al *hashtag* #DecideZaragoza2018; y por otro, la carga de contenido publicitario, informativo y pedagógico sobre el proceso.

En concreto en *Twitter* se han publicado entre 3 a 5 *tweets* diarios (de lunes a viernes), con información general del proceso, vídeos, información práctica sobre cómo participar (sesiones formativas, plazos, guía, etc.) y datos retrospectivos relativos a la ejecución de los Presupuestos Participativos 2017. En *Facebook*, con los mismos temas que en *Twitter*, se han publicado 3 o 4 entradas semanales.

> *"Este año se ha tenido acceso directo desde las propuestas a poder compartirlas en redes sociales y documentación al respecto"* (E-2).

Con todo, como veremos en el análisis de la siguiente dimensión, estas mejoras de las estrategias de información y comunicación, incluidas en la planificación no han logrado los impactos deseados.

[6] URL: www.zaragoza.es/presupuestosparticipativos

Formación

Para que un número más variado de actores sociales tengan acceso y puedan implicarse en el proceso, deben facilitarse espacios de formación para cubrir la diversidad de capacidades y conocimientos de la materia abordada (Allegretti, García Leiva y Paño, 2011:30). Por ello, muy vinculada a la necesidad de proporcionar unos niveles adecuados de información y comunicación se encuentra la de introducir actividades de formación en el diseño del proceso.

Tal y como se establece en las bases del proceso, la campaña de comunicación general sobre Presupuestos Participativos dirigida a los vecinos y vecinas de Zaragoza, no ha sido exclusivamente divulgativa, sino que también ha tenido un componente formativo. Asimismo, las acciones formativas vinculadas al proceso se han incorporado en el diseño de forma transversal, a lo largo de las diferentes fases, adecuando sus objetivos y contenidos a los diferentes momentos de su desarrollo.

Además, en base a las recomendaciones de la evaluación anterior, se ha optado por reforzar las acciones formativas dirigidas a colectivos específicos puesto que pueden contribuir a motivar y capacitar a los grupos a los que se dirige la acción, contribuyendo, en definitiva, a su empoderamiento. Las acciones formativas se han dirigido a mediadores/as sociales, entidades ciudadanas y ciudadanía en general, con especial atención a colectivos prioritarios; jóvenes, mayores, mujer, etc. y se han podido solicitar a través del correo electrónico.

Finalmente, se han previsto 5 sesiones formativas con diferentes colectivos. Una sesión con el cuerpo de voluntariado, puesto que recordemos que en esta edición contribuye como personal de apoyo en los Puntos Informativos. En dicha sesión se presentó el proceso, se hizo entrega de la guía rápida, se visionó el video promocional y se explicó el papel del voluntariado en cada fase del proceso. También se han celebrado tres sesiones formativas en el IES Blecua con un total de 8 grupos, en el marco del Programa Actividades Educativas Ayuntamiento de Zaragoza. Y, por último, se ha impartido otra sesión dirigida a la Red de Centros de Mayores en la que han participado representantes de las Juntas y los/as directores/as de centro.

Trazabilidad y transparencia

La planificación permite organizar la participación y garantizar una mayor transparencia (OIDP, 2006). De hecho, un distintivo de los presupuestos participativos es la obtención de mayores niveles de transparencia en las instituciones que los ponen en marcha (Allegretti, García Leiva y Paño, 2011:69). Por lo tanto, evaluar la calidad del diseño implica examinar también si se ha sido capaz de prever la trazabilidad y transparencia del proceso.

En este sentido, varias estrategias han podido contribuir a su consecución: las

actuaciones informativas y comunicativas; la presencia de vecinos y vecinas en los espacios creados en el proceso, especialmente, en la Comisión de Seguimiento; y la vinculación del proceso de Presupuestos Participativos con otras experiencias municipales, a la que se hará referencia en el apartado relativo a la integración del proceso en el sistema participativo municipal.

Por un lado, el esfuerzo por mantener informada a la población interesada sobre el procedimiento y sus resultados se ha vinculado, prioritariamente, con las sesiones informativas y formativas, con la comunicación entendida de manera transversal al proceso, así como con la continua actualización del portal de los Presupuestos Participativos. Esta plataforma ha sido y es el soporte a través del cual se ha podido acceder a toda la información clave para el seguimiento y para la participación en el mismo: se puede acceder a las propuestas presentadas, así como a los apoyos recibidos y a los comentarios que han suscitado; se han publicado los informes de valoración, tanto de las propuestas viables (se acompañan de una memoria con su presupuesto) como de las rechazadas; y se han publicado los resultados de la votación. Además, se han previsto canales de comunicación para dar respuesta a las cuestiones planteadas por la ciudadanía a través del servicio de quejas y sugerencias, de atención telefónica, del correo electrónico y del formulario "Tienes alguna pregunta sobre los Presupuestos Participativos".

Otra estrategia que contribuye a garantizar la transparencia del proceso es la presencia de vecinos y vecinas en los espacios creados en el proceso. En este caso, además de la habilitación de espacios presenciales, para garantizar la transparencia en el seguimiento de cada proyecto a lo largo de su ejecución, se ha constituido la Comisión de Seguimiento de la que forman parte los representantes de las Mesas de Presupuestos.

Por otro lado, con el objeto de mejorar la trazabilidad en cuanto al trabajo técnico y al seguimiento de las diferentes propuestas ciudadanas, se ha incorporado en el diseño de esta edición un sistema de gestión interna a través de una herramienta compartida:

> *"Este año se ha desarrollado un sistema de gestión, se genera un informe con los diferentes campos que se van cumplimentando. Se ha facilitado la trazabilidad (…) Se ha simplificado"* (E-1).

Especial atención debe otorgarse a la denominada rendición de cuentas dado que está entrelazada con la transparencia del proceso y la trazabilidad. Por ese motivo es fundamental prever cauces abiertos para mantener informada a la ciudadanía del nivel de implementación de los proyectos seleccionados, así como la celebración de sesiones de información-explicación específicas. El proceso que está siendo evaluado incorpora en su diseño la rendición de cuentas en las tareas que se incluyen en la última fase del mismo.

5. EL DESPLIEGUE Y DESARROLLO DEL PROCESO

Las características del diseño y de la planificación del proceso que han sido evaluadas en la dimensión previa determinan en gran parte su desarrollo, pero en su despliegue y ejecución concreta han entrado en juego otras cuestiones que es necesario valorar.

En esta edición han surgido no pocas controversias en relación a cómo se ha desarrollado la experiencia participativa, generándose un escenario incierto con momentos de incertidumbre que han amenazado su desarrollo y finalización.

Durante el último año se han alternado informaciones que han dado cuenta de los avances del proceso en cuanto a la ejecución de las diferentes fases con otras que han evidenciado la parálisis a la que se ha visto sometida esta edición como consecuencia de los desacuerdos y de la insatisfacción de parte de los agentes implicados en el mismo.

Precisamente por este motivo, en este apartado se va a sintetizar la información fruto del análisis secundario de los datos facilitados desde el Ayuntamiento y también se va a dar cabida a las valoraciones de los diferentes agentes implicados en relación a las debilidades y fortalezas del desarrollo del proceso en esta segunda edición.

Se va a tener en consideración, como elementos a valorar, la capacidad de propuesta que se ha evidenciado como fruto del despliegue y desarrollo del proceso; el grado de implementación, entendido como el margen existente entre el diseño de cada una de las fases y su concreción efectiva; y la calidad en la realización de las fases específicamente en lo que concierne a la transversalidad, a la estrategia de información y comunicación, a la adecuación de los espacios presenciales de deliberación y al reconocimiento de la participación (Anduiza y Maya, 2005; OIDP, 2006) .

Esquema 7. Dimensión evaluativa 2. "Despliegue y desarrollo del proceso"

DIMENSIÓN	CRITERIOS	ÁMBITOS EVALUADOS
DIMENSIÓN 2) DESPLIEGUE Y DESARROLLO DEL PROCESO	Capacidad de propuesta	Propuestas según canal y agencia
		Propuestas según destino
		Propuestas según temática
		Propuestas según evolución
	El grado de implementación (Modificaciones previsto/ejecutado)	El proceso de ciudad
		El proceso en distritos
		El proceso en barrios rurales
	Calidad del proceso en la ejecución	Transversalidad en la ejecución
		Integración en el sistema participativo
		Estrategia información-comunicación
		Adecuación de los espacios presenciales de deliberación

		Reconocimiento de la participación

Fuente: elaboración propia.

5.1. Capacidad de propuesta

Todo proceso participativo amplia más los derechos ciudadanos si permite que las y los participantes hagan propuestas (OIDP, 2006). En este caso la esencia misma del proceso se centra en la posibilidad de que la ciudadanía formule propuestas susceptibles de ser implementadas si cuentan con el apoyo suficiente.

Número de propuestas presentadas según canal y agencia

La participación no es una cuestión de cantidad sino de calidad. Con todo, se han presentado, en total, 2.099 propuestas. Un 41,44% más que en la pasada edición, si bien, tenemos que tener en cuenta la ampliación de los márgenes del proceso a barrios rurales y ciudad. El 82,1% se han presentado telemáticamente a través de la Plataforma de Gobierno Abierto (en la pasada edición se alcanzó el 96,6%) y el 17,9% lo han hecho presencialmente a través de instancia a las Juntas Municipales y Vecinales. Cabe llamar la atención sobre una diferencia muy relevante: la mayoría de las propuestas en barrios rurales, en concreto el 62,3%, se han presentado de manera presencial, mientras que en distritos urbanos y ciudad apenas alcanza el 7%.

Tabla 7. Propuestas totales recibidas según canal de presentación: presencial y digital (Distritos urbanos, ciudad y barrios rurales. 2017 y 2018)

	2017	2018
Distritos urbanos y ciudad	**1.484**	**1.683**
Propuestas realizadas a través de la Plataforma Gobierno Abierto	1.433	1.567
Propuestas realizadas presencialmente en las Juntas	51	116
Barrios rurales		**416**
Propuestas realizadas a través de la Plataforma Gobierno Abierto		157
Propuestas realizadas presencialmente en las Juntas		259
TOTAL	**1.484**	**2.099**

Fuente: elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Ayuntamiento de Zaragoza

Nº de propuestas según destino

Si tenemos en consideración el destino de las propuestas, el 65,2% han tenido por objeto formular proyectos en los distritos urbanos, el 18,6% en los barrios rurales y el 16,2% son propuestas para ciudad. Entre las propuestas de ciudad, 305 se han formulado por vecinos y vecinas de distritos y 30 desde los barrios rurales.

Tabla 8. Propuestas totales según destino (Distrito, ciudad y barrios rurales)

PROPUESTAS REALIZADAS PARA DISTRITO	1.348
PROPUESTAS REALIZADAS PARA CIUDAD	335

PROPUESTAS REALIZADAS PARA BARRIOS RURALES	384
TOTAL	**2.067**[7]

Fuente: elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Ayuntamiento de Zaragoza

Centrándonos exclusivamente en las propuestas realizadas para distritos urbanos, nos encontramos con que se han formulado 136 propuestas menos que en la edición anterior, pasándose de 1.484 a 1.348. Este descenso en términos totales revela una diversidad de situaciones si atendemos a los datos en cada una de las Juntas Municipales. Entre los distritos que más descenso han experimentado se encuentra la Junta de Casablanca, con 103 propuestas menos (reducción que se explica por la constitución la Junta del Distrito Sur), la Junta del Rabal con 56 propuestas menos que en la pasada edición, seguida de la Junta del Casco Histórico con 41 menos. En el otro extremo, entre las que han incrementado el número de propuestas formuladas en relación a 2017, se encuentra la Junta de las Fuentes con un incremento de 61 propuestas, seguida de Santa Isabel con 13.

Tabla 9. Propuestas de distrito por Juntas Municipales y canal (2017 y 2018)

JUNTAS MUNICIPALES	PRESENCIAL (2017)	PLATAFORMA (2017)	TOTAL 2017	PRESENCIAL (2018)	PLATAFORMA (2018)	TOTAL 2018
Junta San José	29	74	103	2	67	69
Junta Delicias	8	102	110	1	102	103
Junta Casablanca	0	138	138	5	30	35
Junta Centro	1	63	64	4	64	68
Junta Casco Histórico	4	115	119	2	76	78
Junta de El Rabal	3	196	199	13	130	143
Junta Miralbueno	3	97	100	-	75	75
Junta ACTUR-Rey Fernando	0	146	146	3	99	102
Junta Torrero-La Paz	1	110	111	5	110	115
Junta La Almozara	1	67	68	5	62	67
Junta Las Fuentes	0	51	51	27	85	112
Junta Oliver-Valdefierro	1	122	123	8	97	105
Junta Santa Isabel	0	70	70	22	61	83
Junta Universidad	0	82	82		87	87
Junta Distrito Sur	-	-	--	-	106	106
TOTAL	**51**	**1433**	**1484**	**97**	**1251**	**1348**

Fuente: elaboración propia

[7] En los datos facilitados se evidencia un desfase de 32 propuestas en relación al recuento de propuestas totales recibidas.

Por otro lado, en cuanto a las propuestas realizadas en los barrios rurales, las Juntas Vecinales más productivas en términos propositivos han sido Montaña (58 propuestas), Peñaflor (51), Casetas (47) y Garrapinillos (39). En el otro extremo se ha situado Alfocea y Villarapa (con 10 respectivamente) y San Gregorio (7).

Tabla 10. Propuestas de barrios rurales por Juntas Vecinales y canal (2018)

JUNTAS VECINALES	PRESENCIAL	PLATAFORMA	TOTAL 2018
JV de Alfocea	10	-	10
JV de Casetas	29	18	47
JV de Garrapinillos	20	19	39
JV de Juslibol-El Zorongo	14	13	27
JV de la Cartuja Baja	23	7	30
JV de la Venta del Olivar	17	14	31
JV de Montañana	22	36	58
JV de Monzalbarba	16	-	16
JV de Movera	17	13	30
JV de Peñaflor	41	10	51
JV de San Gregorio	6	1	7
JV de San Juan de Mozarrifar	13	2	15
JV de Torrecilla de Valmadrid	13	-	13
JV de Villarrapa	10	-	10
TOTAL	**251**	**133**	**384**

Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza

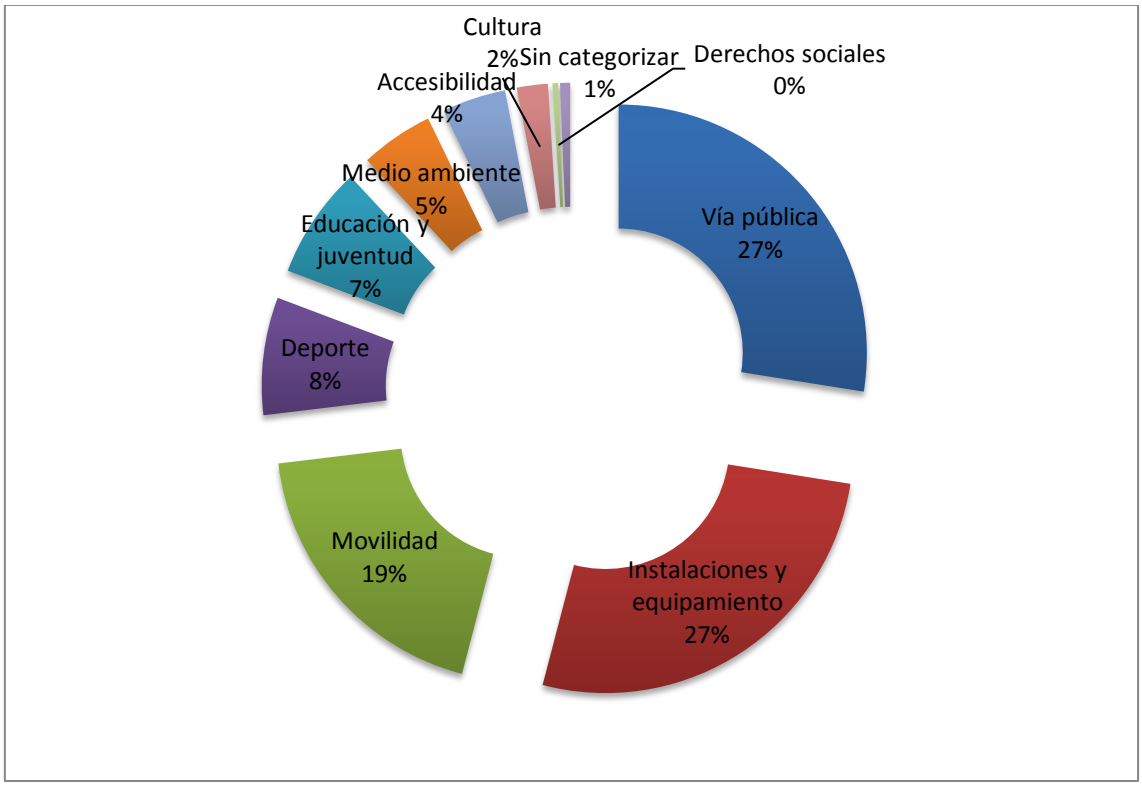
Es interesante explorar la capacidad de propuesta en el proceso de ciudad, dado que en él se ha tenido la oportunidad de participar tanto desde barrios rurales como desde distritos urbanos. El resultado de esta confluencia evidencia que, como es lógico, la mayoría de las propuestas de ciudad han sido formuladas desde las Juntas Municipales (el 91%). De ellas, han sobrepasado la barrera del 10%, Delicias (con 39 propuestas) y El Rabal (con 30). En cuanto a la participación de las Juntas Vecinales en el proceso de ciudad, que ha acaparado un significativo 9% del total de propuestas formuladas, cabe destacar la capacidad de propuesta de la Cartuja Baja que ha planteado una de cada 3 propuestas formuladas desde barrios rurales.

Nº de propuestas según temática

Los Presupuestos Participativos de Zaragoza permiten proponer proyectos de competencia municipal en materia de inversiones públicas. En concreto, el 54% de las propuestas planteadas por los vecinos y vecinas han estado vinculadas a proyectos relacionados con la vía pública y con instalaciones y equipamiento. Le siguen en orden de importancia las relacionadas con la movilidad[8].

[8] No se incluyen los datos por temática relativos a barrios rurales, dado que más del 92% están sin categorizar según los datos facilitados por el Ayuntamiento de Zaragoza.

Gráfico 5. Temas que abordan las propuestas. Datos totales (Distritos urbanos y ciudad)



Fuente: elaboración propia

Finalmente, tras el filtrado técnico, la distribución del número de propuestas abiertas a debate según temática, es prácticamente coincidente con los datos que arroja el gráfico anterior, con una salvedad, las propuestas vinculadas a educación y juventud pasan de representar el 7% al 8,6% sobre el total.

Categorización de las propuestas presentadas según su evolución

Las propuestas en su devenir hasta poder pasar a la votación final recorren un periplo en el que se alternan momentos de revisión y filtrado técnico con momentos abiertos a la participación de la ciudadanía. En esta edición, desde el momento en el que se han empezado a recibir propuestas, personal técnico municipal ha ayudado a que la ciudadanía pudiera replantearlas en el caso de que no cumplieran los requisitos para permanecer en debate.

Del total de propuestas formuladas, el 75% han sido aceptadas, es decir, han podido pasar a la fase de recaudación de apoyos. Este porcentaje es muy similar al alcanzado en la edición anterior (76,8%). Las propuestas que han sido despublicadas por improcedentes (porque su contenido atentaba contra la legislación vigente en materia de derechos fundamentales y libertades públicas, especialmente en lo concerniente al derecho al honor, la intimidad y la propia imagen) en 2017 no llegaban al 1,2% y en esta edición han supuesto un 4,5%.

Tabla 11. Datos totales de propuestas según estado de las mismas 2017 (Distritos urbanos) y 2018 (Distritos urbanos y ciudad).

	2017	2018
TOTAL	**1.433**	**1.683**
A DEBATE	1.100	1.256
RETIRADAS	333	427
Improcedentes	17	75
Retiradas por la Oficina técnica	316	335
Retiradas por los/as proponentes		17

Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza

La proporción de propuestas que se abren a debate ha sido superior en el caso de los distritos urbanos (76,8%) que, en el proceso de ciudad, en el que este porcentaje ha descendido más de 10 puntos (65,9%).

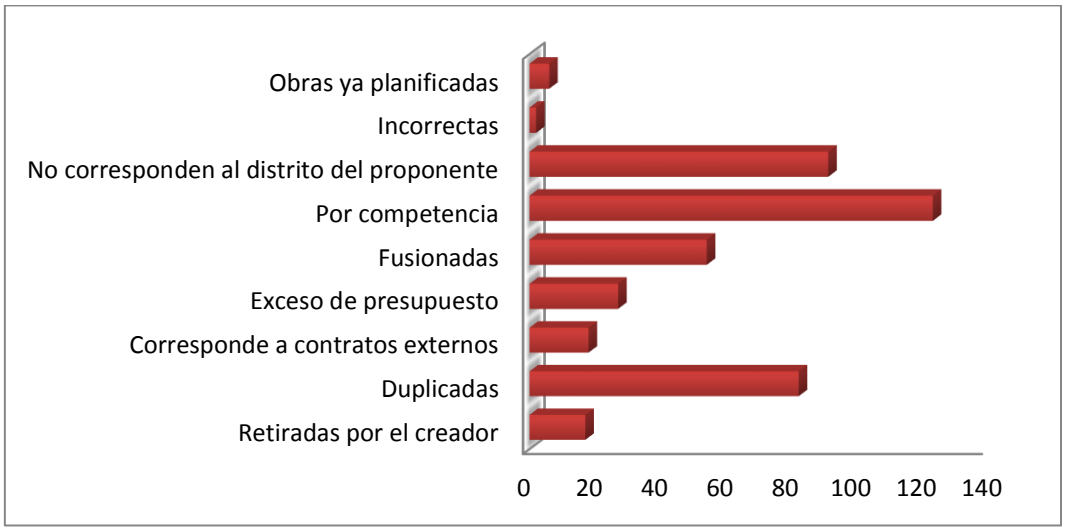
Tabla 12. Datos de propuestas según estado. Ciudad y distritos. 2018

	CIUDAD	DISTRITOS	TOTAL
Total	335	1.348	1.683
A DEBATE	221	1.035	1.256
RETIRADAS	114	313	427
Improcedentes	8	67	75
Retiradas por la Oficina técnica	103	232	335
Retiradas por los/as proponentes	3	14	17

Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza

Entre las propuestas retiradas por no cumplir con los criterios establecidos el 29% se ha debido a que no correspondían con una competencia municipal, el 22% a la no correspondencia con el distrito del proponente, el 20% estaban duplicadas, el 13% han sido fusionadas y el 6% a su exceso de presupuesto. Cabe llamar la atención en el hecho de que también se han incluido entre las retiradas aquellas que corresponden a contratos externos o a obras que ya están planificadas.

Gráfico 6. Propuestas categorizadas por motivo de retirada. 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por el Ayuntamiento de Zaragoza.

En este sentido, alguna de las personas entrevistadas ha puesto el acento en la necesidad de incidir en la explicación de los motivos por los que las propuestas son retiradas. Especialmente en el caso en el que se hace alusión a proyectos que corresponden a contratos externos o a obras ya planificadas:

> *"Si son de menor coste caben dentro de las contratas (que tenemos este límite de 50.000 + IVA) pues las hacemos directamente y ya está. (…) Es más, en el protocolo de internet saldrá que no es viable, y es al revés, es viabilísima porque se va a hacer seguro"* (E-4).

Situación similar en cuanto al elevado número de proyectos que se plantean sin ser competencia municipal:

> *"Si las competencias son de la DGA, pues pídeselo a la DGA... esto no lo pidáis porque es imposible (…) Esto la gente no lo sabe, ellos quieren que se les haga las cosas y muchas veces el tema de qué Administración es competente lo desconocen"* (E-4).

> *Sería interesante que las personas a las que se les ha rechazado su propuesta, "también supieran (…) que están en la DGA, que la cosa no es que no se quiera, sino que no se puede"* (E-4).

En total, se han emitido 57.092 apoyos a las 1.256 propuestas abiertas a debate. El 75,5% lo ha acaparado el proceso en distritos urbanos y el 24,5% en ciudad. Cabe desatacar que 9 de cada 10 apoyos se han recogido a través del canal digital.

Tabla 13. Número de propuestas abiertas a debate y apoyos según canal y total. Ciudad y distritos. 2018

	PROPUESTAS ABIERTAS A DEBATE	APOYOS CANAL PRESENCIAL	APOYOS CANAL DIGITAL	TOTAL
Ciudad	221	1.863	12.111	13.974
Distritos	1.035	3.127	39.991	43.118
TOTAL	**1.256**	**4.990**	**52.102**	**57.092**

Fuente: elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Ayuntamiento de Zaragoza.

Recordemos que el proceso en barrios rurales no ha establecido el sistema de apoyos tal y como se incluye en los otros espacios de participación. En este caso se ha convocado la Mesa de Presupuestos Participativos en cada barrio para el debate y propuesta de priorización aquellas que pasarían a la valoración técnica (un máximo de 10). En las Juntas de San Gregorio, Villarrapa y Alfocea no ha procedido este proceso, puesto que no se han superado las 10 propuestas presentadas, por lo que todas han pasado directamente a valoración técnica sin necesidad de sesión de selección y priorización.

En total, han sido 596 las propuestas (14 de ciudad; 440 correspondientes a distritos; 142 a barrios rurales) las que han pasado a la fase de valoración técnica para informe de viabilidad. En la pasada edición, fueron 392 las propuestas que recibieron esta valoración jurídica, técnica y económica.

El 58,1% de las propuestas han sido valoradas como viables frente al 41,9% que han recibido la calificación de no viables. Es en el proceso de barrios rurales donde se ha alcanzado un mayor porcentaje de viabilidad, en concreto el 67,6%, seguido del proceso de ciudad con un 57,1%. El número de propuestas de distritos urbanos calificadas de viables ha sido del 55%, porcentaje superior al alcanzado en 2017 que se situó en un 53,8%.

Tabla 14. Propuestas viables y no viables tras valoración técnica. Ciudad, distritos urbanos y barrios rurales. 2018

	PROPUESTAS	VIABLES	NO VIABLES
Ciudad (1 unificada)	**14**	**8**	**6**
Actur- Rey Fernando	30	17	13
Casablanca	24	13	11
Casco Histórico	30	19	11
Centro (1 retirada)	29	10	19
Delicias	30	20	10
El Rabal	30	18	12
La Almozara	30	16	14
Las Fuentes	30	15	15
Miralbueno	30	14	16
Oliver / Valdefierro (1 viable retirada)	30	21	9
San José (1 unificada +1 retirada)	28	17	11
Santa Isabel	30	11	19
Sur (1 unificada)	29	17	12
Torrero	30	14	16
Universidad	30	20	10
TOTAL Distritos urbanos	**440**	**242**	**198**
Alfocea	10	6	4
Casetas	15	9	6
Garrapinillos	10	7	3
Juslibol/El Zorongo	10	6	4
La Cartuja Baja	10	10	0
Montañana	10	9	1

Monzalbarba	10	5	5
Movera	10	9	1
Peñaflor	5	3	2
San Gregorio	7	5	2
San Juan de Mozarrifar	10	6	4
Torrecilla de Valmadrid	10	8	2
Venta del Olivar	15	6	9
Villarrapa	10	7	3
TOTAL Barrios rurales	**142**	**96**	**46**

Fuente: elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Ayuntamiento

Es fundamental el resultado de la fase de valoración porque son estas propuestas, una vez que se ratifican por las Juntas, las que se abren a votación en la fase final y por lo tanto, son las potencialmente ejecutables.

5.2. Grado de implementación

Aunque en el apartado relativo a la evaluación del diseño se ha visto cómo se han tratado de perfilar algunos procedimientos con el ánimo de implementar mejoras en relación a la edición previa, la ejecución de la segunda edición ha discurrido en paralelo a diversas contingencias y problemáticas que han afectado a su implementación.

Una de las novedades del proceso ha sido la ampliación del proceso a proyectos para el conjunto de la ciudad con una partida de 2 millones de euros, para los barrios rurales con 1 millón y la elevación de la cuantía en los distritos a 7 millones.

Estos cambios han sido valorados como positivos en cuanto al potencial alcance y penetración del proceso, pero el grado de implementación, entendido como el margen existente entre el diseño de cada una de las fases y su concreción efectiva no ha sido el esperado. Aun teniendo en cuenta las singularidades de cada uno de los territorios en los que se ha desarrollado (ciudad, distritos urbanos y barrios rurales) su ejecución de forma solapada, tal y como se había previsto, habría contribuido a generar sinergias y a optimizar el rendimiento del proceso.

El proceso de ciudad

Este año el proceso de Presupuestos Participativos ha incorporado el desafío de vehiculizar la necesidad de dar respuesta a propuestas para toda la ciudad o que no son asignadas a un distrito (bien porque no están localizadas en uno específico o porque afectan a varios distritos de manera equivalente o a elementos que se consideran de relevancia para la mayoría de habitantes o porque afectan a equipamientos únicos de la ciudad).

En principio, la puesta en marcha y el envío de las propuestas se ha desarrollado con total normalidad. En total, los vecinos y vecinas de Zaragoza han formulado 335 propuestas de ciudad, el 19,9% del total de propuestas formuladas.

Tabla 15. Propuestas de ciudad por junta (distritos urbanos y barrios rurales). 2018.

CANAL DE PRESENTACIÓN	PRESENCIAL	PLATAFORMA	TOTAL 2018
Juntas Municipales	**11**	**294**	**305**
Junta San José	-	23	23
Junta Delicias	2	37	39
Junta Casablanca	1	1	2
Junta Centro	-	19	19
Junta Casco Histórico	1	23	24
Junta de El Rabal	1	29	30
Junta Miralbueno	-	7	7
Junta ACTUR-Rey Fernando	3	17	20
Junta Torrero-La Paz	1	27	28
Junta La Almozara	-	23	23
Junta Las Fuentes	2	17	19
Junta Oliver-Valdefierro	-	26	26
Junta Santa Isabel	-	9	9
Junta Universidad	-	18	18
Junta Distrito Sur	-	18	18
Juntas Vecinales	**8**	**22**	**30**
JV de Alfocea	-	1	1
JV de Casetas	-	1	1
JV de Garrapinillos	-	3	3
JV de Juslibol-El Zorongo	-	5	5
JV de la Cartuja Baja	8	3	11
JV de la Venta del Olivar	-	1	1
JV de Montañana	-	3	3
JV de Monzalbarba	-	2	2
JV de Movera	-	1	1
JV de San Juan de Mozarrifar	-	2	2
TOTAL	**19**	**316**	**335**

Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza

Desde el momento en el que se empezaron a recibir propuestas, personal técnico municipal, tal y como se establecía en el documento "Bases", debía ayudar a la ciudadanía para que pudiera replantear sus propuestas en el caso de que no cumplieran los requisitos para permanecer en debate (respetar los Derechos Fundamentales, cumplir los requisitos competenciales o presupuestarios marcados, ser suficientemente concretas y no estar duplicadas). Finalmente, 221 propuestas, el 66% del total de las formuladas, superaron este filtrado y pudieron pasar a la fase de recaudación de apoyos.

Las 221 propuestas han recibido un total de 13.974 apoyos. El 86,7% a través del canal digital (12.111 apoyos) y el 13,3% mediante canal presencial (1.863).

Se expone a continuación el desglose de las propuestas de ciudad más apoyadas. La propuesta más apoyada "Espacio de conservación y exposición de pasos de Semana Santa" ha aglutinado el 6,6% del total de apoyos, el triple que los siguientes proyectos más apoyados.

Tabla 16. Desglose de propuestas de ciudad más apoyadas. 2018.

ID	PROPUESTA DE CIUDAD	APOYOS
2846	Espacio de conservación y exposición de pasos de Semana Santa	918
2489	Carril bici Plaza Paraíso - Pº Pamplona - Pº Mª Agustín - Plaza de la ciudadanía	351
3298	Equipamiento de entrenamiento para gimnasia artística	346
2308	Carril bici que una la Cartuja Baja con Zaragoza	334
2811	Bicicletas para personas con movilidad reducida	332
3108	Creación campo de fútbol 8 y acondicionamiento en el campo municipal de fútbol ranillas.	318
2406	Acondicionamiento, accesibilidad, humanización y señalización del anillo verde a su paso por el Puente Giménez Abad (las fuentes), Cartuja Baja y Montes de Torrero hasta Valdegurriana	280
2515	Reacondicionamiento y puesta a punto de las Riberas	280
3254	Conexión del anillo verde de Zaragoza desde Miralbueno hasta la Almozara	266
2175	Creación de un centro de interpretación de la vida cartujana y de un centro de la naturaleza de los Galachos	261
1876	Desfibriladores Automáticos en centros municipales	256
2301	Rampas en autobuses para acceder personas discapacitadas	234
3178	Carril bici en Paseo Pamplona	233
2205	Guía Turística de Caminos Naturales, Cultura y Gastronomía de los Catorce Barrios Rurales	227
2408	Calefactar todos los PDM'S de Zaragoza	222

Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza

Como resultado de la valoración técnica, de las 14 propuestas abiertas a valoración, 8 han sido clasificadas como viables y 6 como no viables. Se da la circunstancia de que entre las catalogadas como no viables se encuentra la propuesta que ocupaba el primer lugar en cuanto a número de apoyos.

Tabla 17. Valoración técnica de las propuestas de ciudad. 2018.

ID	TÍTULO	TEMA	VIABILIDAD	COSTE
2489	Carril bici plaza Paraíso - Pº Pamplona - Pº Mª Agustín - Plaza de la Ciudadanía	Movilidad	viable	285.000,00€
3298	Equipamiento de entrenamiento para gimnasia artística	Deporte	viable	161.815,00€
2811	Bicicletas para personas con movilidad reducida	Movilidad	viable	23.250,00€
3108	Creación campo de fútbol 8 y acondicionamiento en el campo municipal de fútbol ranillas.	Deporte	viable	1.130.000,00€
2515	Reacondicionamiento y puesta a punto de las riberas	Medio ambiente	viable	400.000,00€
2175	Creación de un centro de interpretación de la vida cartujana y de un centro de la naturaleza de los galachos	Instalaciones y equipamiento	viable	210.718,00 €
1876	Desfibriladores automáticos en centros municipales	Instalaciones y equipamiento	viable	80.000,00€
2408	Calefactar todos los PDM's de Zaragoza	Deporte	viable	400.000,00€
2846	Espacio de conservación y exposición de pasos de semana santa	Instalaciones y equipamiento	no viable	
2308	Carril bici que una la cartuja baja con Zaragoza	Movilidad	no viable	

2406	Acondicionamiento, accesibilidad, humanización y señalización del anillo verde a su paso por el puente Giménez abad (las fuentes), cartuja baja y montes de torrero hasta Valdegurriana	Movilidad	no viable	
3254	Conexión del anillo verde de Zaragoza desde Miralbueno hasta la Almozara	Movilidad	no viable	
2301	Rampas en autobuses para acceder personas discapacitadas	Movilidad	no viable	
2205	Guía turística de caminos naturales, cultura y gastronomía de los catorce barrios rurales	Cultura	no viable	
	TOTAL			**2.690.783,00€**

Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza

Tal y como se establece en el Decreto 12 de junio de 2018, el procedimiento de ratificación de las propuestas de ciudad implicaba que las informadas como viables por los servicios técnicos, tenían que ser ratificadas por la Comisión Plenaria de Presidencia y Participación Ciudadana. Se contemplaba que la ratificación de las propuestas se realizaría en bloque para el total de las propuestas elegidas por la ciudadanía e informadas como viables por los servicios técnicos. Una vez ratificadas las propuestas se debería haber iniciado la votación de las propuestas finales, para tras su selección, pasar a su ulterior ejecución.

Sin embargo, en el Pleno de la Comisión de Presidencia y Participación Ciudadana de 14 de junio para la ratificación de las propuestas de ciudad, no tuvo lugar la ratificación, se retiró ese punto del orden del día y se volvieron a mandar los informes a los técnicos por si alguna pudiera ser revisable.

Se estableció como nueva fecha prevista para la ratificación el 19 de julio, siendo ocho las propuestas a ratificar porque se incorporó la viabilidad parcial de la propuesta 2.175 de creación de un centro de Interpretación de la vida cartujana y de un centro de la naturaleza de los galachos, con un informe adicional del Servicio de Cultura. Se sometió a votación, y no se ratificó por 20 votos en contra de los Grupos Municipales, 2 abstenciones y 9 votos a favor del Grupo municipal de Zec. Se decidió volver a revisar los informes técnicos y se buscó una fecha en septiembre para la ratificación.

El 4 de septiembre fue la fecha prevista para la ratificación en sesión extraordinaria con ese único punto en el orden del día, pero de nuevo se sometió a votación con resultado negativo.

> *"Llevamos las propuestas de ciudad a ratificación de la Comisión de Participación a pesar de que en las bases ni siquiera estaba eso; fue en la Comisión de Seguimiento, lo propusieron los grupos políticos, y dijimos: "bueno, pues vale", de buena fe y como refrendo de los grupos políticos lo llevamos. Tres veces lo hemos llevado, una lo retiramos y dos no las han ratificado, entonces no han ido a votación"* (E-10).

La argumentación de los grupos de la oposición para no ratificar estas propuestas se debió a “la incongruencia de los informes" y las diferentes "varas de medir en las valoraciones técnicas" (Heraldo de Aragón, 20/07/2018). Al menos así fue esgrimido por los grupos que votaron en contra (PP, PSOE y C’s)[9]. Chunta se abstuvo y criticó, entre otras cuestiones, que un informe técnico señalara el carril bici de la Cartuja como inseguro y, simultáneamente, el carril bici del Paseo María Agustín como seguro, sin ninguna objeción técnica (Heraldo de Aragón, 20/07/2018).

Tras el rechazo de la oposición al proceso por la “arbitrariedad” de los informes técnicos (Heraldo de Aragón, 04/09/2018), el acuerdo de no ratificación motivó que las propuestas de ciudad no pasaran a la siguiente fase de votación ciudadana prevista en las “Bases del Proceso de presupuestos participativos”.

Por todo ello, el Gobierno de Zaragoza para no imposibilitar su materialización, ha asumido la ejecución de las propuestas viables, cuyo valor asciende a 2.690.783 €, según el Acuerdo aprobado en la sesión de gobierno del 17 de octubre de 2018. Aun con todo, en el momento de redacción del presente informe, la Concejalía está estudiando las alternativas jurídicas para desbloquear los dos millones de euros correspondientes a las propuestas de ciudad.

Tabla 18. Propuestas de ciudad a ejecución. 2018

ID	TÍTULO	COSTE
2489	Carril bici plaza Paraíso - Pº Pamplona - Pº Mª Agustín - Plaza de la Ciudadanía	285.000,00€
3298	Equipamiento de entrenamiento para gimnasia artística	161.815,00€
2811	Bicicletas para personas con movilidad reducida	23.250,00€
3108	Creación campo de fútbol 8 y acondicionamiento en el campo municipal de fútbol ranillas.	1.130.000,00€
2515	Reacondicionamiento y puesta a punto de las riberas	400.000,00€
2175	Creación de un centro de interpretación de la vida cartujana y de un centro de la naturaleza de los Galachos	210.718,00 €
1876	Desfibriladores automáticos en centros municipales	80.000,00€
2408	Calefactar todos los PDM'S de Zaragoza	400.000,00€

Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza

El proceso de distritos urbanos

El proceso en los distritos urbanos ha contado con el precedente de la primera edición. Se ha puesto en marcha contando con la implicación de las Mesas y por extensión, de las Juntas de distrito, verdaderos motores del proceso.

[9] Estos partidos políticos fueron invitados a participar del estudio a través de entrevistas personales con los investigadores/as del estudio, pero rechazaron la invitación.

Al inicio de la segunda de las fases tuvo que hacer frente al primero de los contratiempos. Se produjo un problema de asignación del padrón municipal de unas calles de Miralbueno. En concreto, los vecinos y vecinas de las calles Ibón de Astún, Lago de Barbarisa, Lagos de Coronas, Ibón de Escalar e Ibón de Plan no pudieron participar en las fases de presentación de propuestas y de apoyos a las mismas, por un problema de asignación en el padrón municipal al Distrito de Oliver-Valdefierro. Cabe apuntar que se realizaron las oportunas gestiones por parte del Servicio de Distritos, el Servicio de Organización y la Unidad de Estadística Municipal y Gestión Padronal para contribuir a resolverlo y que pudieran participar en el proceso de votación de las propuestas.

Pese a estos incidentes, se han formulado un total de 1.348 propuestas en los distritos urbanos, 136 menos que en la edición anterior. En ambas ediciones, el 77% de las propuestas han pasado el primero de los filtros y, por lo tanto, en esta edición han sido 1.042 las propuestas abiertas a debate (1.142 en 2017).

Ha sido en la tercera de las fases, tras la valoración técnica, cuando algunas Juntas de Distrito criticaron el cribado técnico realizado (Heraldo de Aragón, 15/06/2018). En concreto, las Juntas de El Rabal, Universidad, Centro, Las Fuentes y Distrito Sur, optaron por no ratificar el documento resultante de la valoración técnica y presupuestaria, como resultado de su desacuerdo con dicha valoración.

Cabe apuntar que la oposición ha cargado duramente contra la "falta de transparencia" y los "errores" y “omisión de información” en la tramitación de las propuestas. En algunos casos se ha hablado directamente de "fraude", en otros de que "hay ciudadanos que votan una propuesta que luego no se les concede, pese a que ya habían superado varias fases, esto genera frustración" (Heraldo de Aragón, 15/06/2018).

En relación a la “abultada exclusión de propuestas” (Heraldo de Aragón, 15/06/2018), lo cierto es que, si nos remitimos exclusivamente a los datos, sin entrar en otras valoraciones, nos encontramos con que el porcentaje de propuestas que han sido consideradas viables es exactamente el mismo en ambas ediciones. Para ser más precisos, en esta edición el 54,77% de las propuestas han sido calificadas como viables y en la primera edición, el 54,85%.

Como consecuencia, se generó un extremo que no estaba contemplado en la normativa de los Presupuestos Participativos, por lo que tuvo que solicitarse un informe a los servicios jurídicos municipales para que determinaran cómo dar salida a la situación generada.

Finalmente, y tras la publicación del Decreto de 12 de junio de 2018 sobre actualización del proceso de ratificación de propuestas, los distritos “críticos” procedieron a su ratificación con el objeto de no quedar excluidos del proceso y perder la inversión. El citado decreto establecía que, si tras la segunda revisión técnica se mantenía el bloqueo,

"no se podrá efectuar la fase de votación, pasando al presupuesto municipal ordinario las cantidades que por el concepto de presupuestos participativos estaban asignadas al distrito". En este sentido algunos entrevistados han señalado:

> *"No se puede aceptar que participación ciudadana imponga, eso no lo puedes imponer. No se puede amenazar, o firmáis o lo perdéis'"* (E-12).

Como resultado, se prosiguió con la fase de votación, que se prolongó hasta el 10 de julio, periodo durante el cual los zaragozanos y zaragozanas fueron convocados a elegir qué iniciativas ejecutar en sus barrios. Las entidades vecinales y el Pleno Municipal formularon la propuesta de retrasar la votación hasta septiembre. Los datos relativos a la votación evidencian un descenso significativo en cuanto a la participación. La celebración de las votaciones en periodo vacacional (con los centros de educación y de mayores cerrados) sin duda ha incidido en el descenso en comparación con los datos que se arrojan de la primera edición. En opinión de las entidades vecinales y del Pleno, habría dado tiempo de subsanar estos problemas si se hubiera retrasado hasta septiembre, uniendo en una sola votación los tres procesos: proyectos de distritos urbanos, proyectos de ciudad y proyectos de barrios rurales.

Asimismo, cabe apuntar, algún otro contratiempo puntual de tipo técnico. La página web de los Presupuestos Participativos estuvo inaccesible en algunos momentos concretos (Ej. 30 de junio). No obstante, se buscó solucionar esos incidentes ampliando el periodo de votación para compensar estos problemas en la web del Ayuntamiento.

El proceso en los barrios rurales

Si en los procesos de ciudad y distritos urbanos ha sido fundamentalmente a partir de la fase de valoración técnica y de ratificación cuando han surgido diversas controversias y desajustes entre lo planificado y lo ejecutado, en el caso de los barrios rurales estas diferencias se han evidenciado desde el inicio. Es más, el proceso debería haberse iniciado a la par que en la ciudad y los distritos urbanos, es decir, en enero de 2018 y sin embargo, la puesta en marcha se retrasó hasta el mes de mayo.

Recordemos que el Gobierno de Zaragoza, por acuerdo de 13 de diciembre de 2017, aprobó las bases que regirían los Presupuestos Participativos para el ejercicio 2018 y en las mismas se recogía de forma expresa, la posibilidad de adaptar el proceso de Presupuestos Participativos a la realidad específica y singular de los barrios rurales a diferencia de los distritos urbanos de la ciudad.

La Consejería de Participación, Transparencia y Gobierno Abierto y los Alcaldes y Alcaldesas de barrio mantuvieron diferentes reuniones y sesiones del Consejo Territorial de Alcaldes en los que se puso de manifiesto la necesidad de concretar y adecuar los criterios generales de los Presupuestos Participativos a la realidad de los barrios rurales.

Las discrepancias políticas generaron el retraso que sufrió su puesta en marcha.

> *"En algunos distritos rurales algunos alcaldes consideran que ya son suficientemente participativos. Han planteado otras fórmulas que no han sido percibidas como adecuadas desde la Oficina"* (E-2).
>
> *"Un millón para Barrios rurales. Pero los barrios rurales les obligaron a firmar porque si no firmaban no recibían el dinero. Eso no se le puede hacer a los barrios rurales, que son los más desfavorecidos de todos"* (E-12).

Hasta ese momento, los vecinos y vecinas de los barrios rurales habían podido participar en el proceso de ciudad con una elevada participación (recordemos que formularon 30 propuestas).

Finalmente, el 26 de abril de 2018, el Consejo Territorial de Alcaldes de Barrio alcanzó un acuerdo sobre el procedimiento a seguir y se dictó la Instrucción para el desarrollo de los Presupuestos Participativos en barrios rurales 2018. Cabe señalar que el proceso se ha simplificado puesto que la priorización de las propuestas la ha establecido por consenso cada Mesa de Presupuestos, y por lo tanto no ha requerido de la ejecución de la fase de apoyos. Cabe apuntar una diferencia sustancial en relación a la votación, que es vinculante si se alcanza el 12,5% de participación.

Una vez puestos en marcha, se han implementado con total normalidad. Los vecinos y vecinas de los barrios rurales han presentado 384 propuestas, el 65% de manera presencial, y han participado en la votación el 5,54% del censo (porcentaje muy superior a los datos que se arrojan del proceso en distritos urbanos).

5.3. Calidad en la ejecución del proceso

Para determinar la calidad en el despliegue y ejecución del proceso se van a tener en cuenta, entre otros aspectos, los siguientes: la transversalidad en la ejecución, su integración en el sistema participativo, la estrategia de información-comunicación durante la ejecución y el reconocimiento de la participación (OIDP, 2015).

Transversalidad en la ejecución

En este apartado hacemos referencia a la capacidad de las partes para construir un todo. Esto se traduce en el grado de implicación, coordinación y coherencia entre todas las áreas y servicios municipales relevantes para el proceso, tanto a nivel técnico como político, y que permiten, o no, que el trabajo sea más eficiente y tenga mayor calidad. El proceso en su ejecución ha requerido la implicación de diferentes servicios municipales para la valoración jurídica, técnica y económica de las propuestas. En esta segunda edición han participado 78 técnicos/as, elaborando un total de 570 informes (en la primera edición fueron 598 los informes elaborados).

En todas las evaluaciones uno de los indicadores clave es el número de servicios con implicación en el proceso. Recordemos que las diferentes áreas y servicios municipales participan en la Comisión Técnica, en la Comisión de Seguimiento, en la ejecución de las propuestas y en la difusión y animación a la participación desde los espacios municipales dirigidos a la ciudadanía.

En la segunda edición se ha hecho un énfasis especial en la coordinación de la Oficina Técnica de Participación con el Servicio de Centros Cívicos y con el Servicio de Distritos, ya que esta coordinación resulta de especial relevancia en las primeras fases del proceso (diseño, puesta en marcha, y elaboración de catálogos de reivindicaciones históricas y propuestas), sin olvidar el papel que deben jugar en las fases de dinamización del proceso, difusión de propuestas y desarrollo de las votaciones, así como en la evaluación del proceso.

Durante la ejecución del proceso ha sido posible observar distintos niveles de implicación de algunos Centros Cívicos y distritos. En algunas sesiones presenciales de priorización no todos los servicios pusieron el mismo esfuerzo y dedicación.

No obstante, garantizar la calidad a través de la transversalidad implica valorar que el trabajo resultante responde a unos estándares adecuados en cuanto a su eficacia. En este sentido encontramos una polarización en los discursos en base a la tipología de agente. Por un lado, los profesionales de la administración son conscientes de que el papel que desarrollan los diferentes servicios es especialmente clave en lo que respecta a la valoración de las propuestas y en su ulterior ejecución. También hacen alusión al aumento de la carga de trabajo que ha supuesto el proceso y a que la coordinación de servicios requiere una necesaria conexión de principio a fin.

> *"Todo tiene que estar encajado en el presupuesto, porque si no el interventor no te deja. El interventor te dice: "oiga ¿tiene usted crédito? sí ¿pero el crédito es adecuado? usted no puede hacer una actuación que tiene que ver con Deportes si la partida no está clasificada en Deportes"* (E-3).

Por otro lado, los representantes de las entidades consultadas, aun poniendo en valor el trabajo realizado desde los servicios municipales, han manifestado, en algunos casos, su insatisfacción por la falta de homogeneidad en la aplicación de los criterios de valoración técnica. Demandan una mayor consistencia en los resultados de un trabajo que tiene que ser transversal.

> *"Se han registrado discrepancias técnicas entre lo que es una inversión o no; proyectos rechazados en un distrito que sí que han sido aceptados en otros; etc."* (E-11).

No cabe duda de que es necesario establecer estrategias para mejorar el procedimiento de cara a próximas ediciones, garantizar la correcta aplicación de los criterios a valorar, así como la transferencia de información.

Integración al sistema participativo municipal

En principio, los Presupuestos Participativos en la ciudad de Zaragoza han llegado para quedarse. Se basan en una metodología de proceso bianual que evidencia un procedimiento de participación estable. Por lo tanto, puede llegar a adquirir centralidad en las dinámicas de gobierno, influyendo en las pautas de interacción entre administración local y sociedad civil de la ciudad. Su estabilidad puede contribuir a mejorar la calidad de la ejecución del proceso (facilita la organización de los diferentes actores implicados, aumenta su conocimiento y su competencia, etc.). (Calvo, 2017).

Asimismo, si es importante su estabilidad, también contribuye a la mejora de la calidad de su desarrollo su integración en el sistema participativo municipal. Es fundamental que el proceso de presupuestos participativos mantenga vinculación con aquellos canales estables de participación ya existentes. En este sentido recordemos que, además de la constitución de espacios *ad hoc* (como las Mesas de Presupuestos), se apoya en órganos de participación previos de carácter "territorial" como son las Juntas Municipales y otros de carácter transversal como el Consejo de Ciudad. Además, debería vincularse, en la medida de lo posible, con otras políticas desarrolladas desde el Ayuntamiento.

La vinculación del proceso de presupuestos participativos con otras experiencias municipales contribuye a dar continuidad a la intervención ciudadana, generando sinergias y propiciando una visión integral del territorio y de los servicios (Allegretti, García Leiva y Paño, 2011). En este caso es fundamental establecer puentes entre el proceso de presupuestos participativos y los Planes de Barrio que se están elaborando en Delicias, Las Fuentes, Torrero y Valdefierro, así como en otros procesos que puedan iniciarse próximamente.

En esta edición cabe destacar la vinculación del proceso en alguna de sus fases con dos proyectos europeos en los que participa el Ayuntamiento a través de la Oficina de Participación, Transparencia y Gobierno Abierto. En primer lugar, las personas participantes en el proyecto *Mobile Age* en el distrito de la Almozara han establecido diferentes propuestas en la mesa de priorización. Este proyecto europeo persigue la inclusión de las personas mayores en el uso de los servicios públicos digitales mediante el desarrollo de servicios accesibles a través de móviles. En segundo lugar, todo el material generado para las sesiones de escolares se ha incorporado en la plataforma del proyecto europeo *SlideWiki* en formatos abiertos y con licencias abiertas (CC BY) para facilitar su acceso y reutilización.

Estrategia de información- comunicación durante la ejecución

En la evaluación de la dimensión anterior relativa al diseño, se ha abordado la importancia de que el proceso planificase soportes para garantizar la información de las personas participantes. Ahora, en cuanto a la ejecución, debemos preguntarnos si

efectivamente las personas participantes han estado debidamente informadas. En este sentido, si nos centramos en su percepción, nos encontramos con perspectivas encontradas, si bien, hay una idea que se reitera en gran parte de los discursos: la necesidad de intensificar los esfuerzos por acercar el proceso a toda la ciudadanía. Y es que, pese a la campaña de información y al esfuerzo concreto realizado por el personal técnico para explicar el procedimiento, lo cierto, es que, en cuanto a la ejecución, se han evidenciado algunas deficiencias.

En cuanto a los *inputs* utilizados para dar a conocer el proceso, hemos visto que aunque "no hemos querido invertir demasiado en publicidad" (E-10), se han utilizado diferentes canales de difusión, en su mayoría gestionados con recursos propios de la Oficina de Participación Transparencia y Gobierno Abierto. Con todo, en cuanto a la capacidad de penetración, una de las personas entrevistadas ha subrayado:

> *"Creo que es buena [la difusión] pero lo que hay que tener en cuenta es que el porcentaje de ciudadanía interesada en este tipo de cuestiones tiene un límite y por más que se bombardee, esa cuota de impacto de comunicación tiene un límite. Participa un sector de la ciudadanía que es el más interesado en este tipo de cosas. Entonces, el esfuerzo de comunicación que se hace es razonable, pero sin pretender que se eleven las cuotas de participación, es como en cualquier campaña publicitaria que tiene unos límites de penetración"* (E-5).

No obstante, más allá del impacto de la difusión del proceso en términos generales, si aterrizamos en el plano de lo concreto, los datos relativos a la ejecución de algunas de las fases evidencian desajustes en este ámbito.

De nuevo, como en la edición anterior, el número de propuestas que han tenido que ser retiradas por no cumplir con los prerrequisitos básicos es elevado; la significativa diferencia entre el número de personas que han prestado apoyos a las propuestas y el número de personas que han participado en la fase de votación es otro de los indicadores que dan cuenta de la necesidad de profundizar en las tareas de información, formación y comunicación. Algunos representantes de la sociedad civil, también se quejan de la falta de divulgación y pedagogía en las propuestas de ciudad:

> *"A mí las propuestas de ciudad me parece que es bueno, sobre todo, tal y como indican para lo que es la ciudad. Lo que pasa es que yo creo que no explicaron muy bien en qué iban a consistir esas propuestas de ciudad. Y luego el problema es que los distritos consideraban que a lo mejor hacer una piscina, un polideportivo en un barrio igual se podría considerar una propuesta de ciudad, cuando han considerado que no, que era de distrito y entonces, por supuesto, han tenido que salir fuera de la convocatoria. Entonces ahí, yo creo que tendrían que haber explicado un poquito más en qué podían consistir las propuestas de ciudad"* (E-13).

Varias de las personas entrevistadas han señalado:

> *"La comunicación no ha sido las más idónea. La gente se enteraba cuando se lo contabas"* (E-12).

"Creo que se puede acceder a toda la información porque está colgada, pero sigue siendo algo muy complejo" (E-9).

En consecuencia, no cabe duda de que, dada la complejidad del procedimiento, es necesario continuar incidiendo en el desarrollo de una estrategia eficaz y transversal de información, comunicación y formación.

Adecuación de los espacios presenciales para la deliberación

El despliegue de los espacios de participación presenciales requiere garantizar una adecuada difusión de su convocatoria, así como las condiciones necesarias para crear espacios compartidos que permitan a los participantes hablar en unas condiciones horizontales.

Las primeras Mesas se convocaron a través de las Juntas Municipales y Vecinales. Para dicha convocatoria se utilizaron los canales de comunicación interna existentes en los órganos de participación del Ayuntamiento, a través de convocatoria pública, canales oficiales de redes sociales y a través de correo electrónico a todas las entidades existentes en las bases de datos. Todas las Mesas de distrito celebraron su primera reunión entre el 16 y el 25 de enero y participaron una media de 19 personas (la Mesa de la Almozara ha sido la más numerosa con un total de 26 participantes, seguida de El Rabal, Oliver/Valdefierro/Hispanidad y Distrito Sur con 25).

No se dispone de información relativa al proceso de trabajo interno en relación a las primeras sesiones presenciales de las Mesas, si bien es cierto que, como resultado de una hora y media aproximada por sesión, se elaboraron los diagnósticos iniciales de reclamaciones históricas en todas las Juntas. Tal y como evidencia el análisis de los informes resultantes, en 10 de ellas se siguió el esquema propuesto desde la Oficina de Participación y en el resto, el catálogo responde a otros patrones que se asemejan en mayor o menor medida al esquema propuesto.

Tabla 19. Número de reclamaciones incluidas en el Catálogo según distritos

DISTRITO	Nº RECLAMACIONES IDENTIFICADAS
Actur-Rey Fernando	22
Casablanca	13 + 1 proyecto de ciudad
Casco Histórico	11
Centro	19
Delicias	12
Distrito Sur	27
El Rabal	20
La Almozara	20
Las Fuentes	12
Miralbueno	15
Oliver-Valdefierro	18 + 7 (peticiones desde los centros cívicos)
San José	13 + 3 de ciudad
Santa Isabel	27 + 3 de ciudad
Torrero	18

Universidad	24

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a las segundas sesiones presenciales que tuvieron por objeto la priorización de propuestas, cabe destacar los siguientes aspectos:

- **Control de asistencias.** En todas las Mesas se ha procedido a recoger el listado de personas participantes. No obstante, no siempre se ha contado con la asistencia del personal del Servicio de Distritos. En caso de ausencia, ha sido el personal de la Oficina Técnica de Participación quien ha posibilitado recoger esta información, mediante la administración de una hoja de firmas donde se recogía apellidos y nombre, número de DNI y entidad. No en todas las sesiones se ha procedido a la verificación del requisito de empadronamiento in situ, si bien, como se verá, han sido muy pocos los casos en los que se ha puesto en marcha el procedimiento de votación, dado que en general, se ha acordado la priorización por consenso y negociación.
- **Rol de facilitador/a de la sesión.** La dinamización de las sesiones de priorización estaba prevista que fuera asumida por el personal del Servicio de Centros Cívicos, pero no ha sido así en todas las sesiones. En muchos casos la dinamización y conducción de la sesión ha tenido que ser asumida por algún/a representante de entidades con participación en Junta de Distrito, con el apoyo de personal de la Oficina Técnica de Participación. Es fundamental tener en cuenta que, entre las tareas a desarrollar por la persona encargada de la facilitación de la sesión, además de mantener encaminado al grupo para conseguir el objetivo trazado y mantener el orden de las personas que hablan, se debe garantizar neutralidad en cuanto al contenido, equilibrar la participación y crear un ambiente de confianza. Aun poniendo en valor el esfuerzo que se ha realizado por todas las personas que han facilitado las sesiones, habría sido recomendable lograr una mayor implicación del personal de Centros Cívicos.
- **Información facilitada.** Al inicio de todas las sesiones se ha facilitado información relativa a la fase actual del proceso, al objeto de la sesión y se han recordado los criterios para poder establecer de forma colectiva la lista de propuestas prioritarias. Asimismo, se ha facilitado un listado de todas las propuestas, ordenadas por número de apoyos, donde figuraba ID/Título/Descripción /y apoyos. Pese al esfuerzo por garantizar la información, en el transcurso de las sesiones, algunos/as participantes han evidenciado desinformación y dudas en relación a algunas cuestiones (presupuesto asignado al distrito, procedimiento, etc.). Parece necesario incidir en la información facilitada al inicio de la sesión, haciendo uso de apoyos visuales (información mural, soporte para la presentación, etc.).
- **Métodos y deliberación.** Se había previsto que cada Mesa disponía de autonomía para establecer la metodología que considerase más oportuna para la priorización. Efectivamente se ha identificado una previsible heterogeneidad en cuanto a las

metodologías utilizadas. En algunos casos, gran parte del tiempo de la sesión se ha destinado a consensuar el procedimiento a seguir, evidenciándose cierta improvisación y falta de concreción en la puesta en marcha de las dinámicas. En otros casos, un mayor liderazgo en cuanto a la conducción de la sesión ha contribuido a clarificar el camino para alcanzar el objetivo propuesto y a optimizar los tiempos. No cabe duda de que es importante ofrecer autonomía a las Mesas en cuanto a la selección de las dinámicas dado que éstas, deben adecuarse a una diversidad de situaciones en cuanto al número y tipo de participantes. No obstante, esta flexibilidad no está reñida con una anticipación y preparación en detalle de la dinámica a implementar.

A su vez, se han detectado diferencias significativas en cuanto al trabajo previo de sistematización de propuestas entre una Mesas y otras. En aquellas en las que se habían ordenado previamente las propuestas por temáticas, revisándose su localización y valorándose los criterios propuestos, el trabajo posterior se ha desarrollado de manera más clara y ordenada.

En algunos casos se ha optado por favorecer el trabajo de deliberación en pequeños grupos con puesta común posterior en plenario y en otros, la discusión se ha abordado con todo el grupo.

- **Resultados.** Cabe destacar que como resultado de la celebración de las sesiones en todas se han seleccionado 10 propuestas priorizadas más 5 de reserva. En la mayoría de los casos se han alcanzado consensos y en pocos casos se ha tenido que utilizar la votación. Hay que reseñar que en general, en todas las Mesas, las personas participantes han tenido en cuenta criterios de priorización tendentes a introducir mecanismos compensatorios territoriales o temáticos, prestándose especial atención a que los diferentes barrios o zonas del Distrito cuenten con propuestas susceptibles de llegar a la fase final o al planteamiento de propuestas que integren a todas las zonas.

Reconocimiento de la participación

Evaluar la calidad relativa a la ejecución del proceso implica tener en cuenta si se ha estimulado la participación a lo largo del mismo, especialmente, en el caso de la participación presencial dado que requiere de más dedicación.

Tal y como se exponía en el informe de evaluación de la primera edición, la participación requiere que se reconozca y agradezca. En este sentido es importante intensificar los esfuerzos promoviendo la recepción de comunicaciones (a través del correo electrónico o de la propia Plataforma de Gobierno Abierto) agradeciendo la participación, así como información relativa al mismo (por ejemplo, el recordatorio del inicio/fin de las diferentes fases, requerimientos del procedimiento, resultados por Distrito...)

contribuyendo, de esta forma, a estimular la participación de las personas participantes y a reforzar su implicación a lo largo de todo el proceso.

6. PARTICIPANTES MOVILIZADOS

Como señala Francés, Carrillo y Sanchís (2015: 13), "la dimensión de inclusividad es la que hace referencia a qué actores se convierten en elegibles para el Presupuesto Participativo y cómo se convierten en participantes". Asimismo, estos autores señalan que ese tipo de procesos podría seleccionar a sus participantes siguiendo una configuración normativa restrictiva, en la que "por ejemplo, solo estén llamados a participar los representantes electos de un municipio, esto es, los políticos" (Ibídem).

En el caso de los procesos participativos, los representantes electos no constituyen un elemento identificativo de inclusividad, puesto son más característicos del proceso de democracia representativa.

Figura 1. Inclusividad según grados.

Fuente: elaboración propia a partir de Francés et al. (2015).

Centrándonos en el caso de los Presupuestos Participativos de Zaragoza, éstos cuentan con un grado elevado de inclusividad, permitiendo la participación a toda la ciudadanía mayor de 14 años empadronada en la ciudad.

El análisis de los participantes movilizados se ha elaborado siguiendo las dimensiones contempladas en la Guía Práctica de Evaluación de Presupuestos Participativos (OIDP, 2006), que quedan reflejadas en la siguiente figura:

Esquema 8. Dimensiones de análisis de participantes movilizados.

DIMENSIÓN	CRITERIOS	ÁMBITOS EVALUADOS
DIMENSIÓN 3: PARTICIPANTES MOVILIZADOS/AS	Grado de apertura	Abierto a toda la ciudadanía
	Cantidad de participantes	Nº de participantes
		Participantes según fases
	Diversidad	Género
		Edad
	Representatividad	Participantes colectivos

Fuente: elaboración propia a partir de OIDP (2006).

6.1. Grado de apertura

El grado de apertura de un proceso participativo puede ser amplio, o bien estar limitada la participación en el mismo a participantes pertenecientes a un determinado grupo o con unas ciertas características (OIDP, 2006).

El proceso evaluado está abierto a la participación de personas mayores de 14 años que se encuentren empadronadas en algunos de los distritos urbanos o barrios rurales de la ciudad de Zaragoza.

La novedad de la incorporación de los barrios rurales en el proceso de Presupuestos Participativos de 2018 ha supuesto incluir *"unas connotaciones muy diferentes, unas necesidades peculiares, pero eso enriquece el ámbito de la participación de unos ciudadanos que están viviendo en unos núcleos muy distintos y con unas circunstancias diferentes al ámbito urbano"* (E-7).

Asimismo, cabe destacar que las Mesas de Presupuestos, como grupo motor del proceso, han estado abiertas a toda la ciudadanía vinculada al distrito urbano o al barrio rural, permitiéndose la asistencia de cualquier vecino o vecina a título personal, sin ser requisito el estar vinculado a las respectivas juntas.

Únicamente la participación ha sido restringida en la fase de valoración técnica de propuestas, por criterios operativos y de funcionalidad. En esta fase, como señala una de las personas entrevistadas:

> *"Se ha tenido que matizar lo que es viable y no es viable (...) y todo esto es lo que se va aprendiendo y (...) seguirá en el tercer o cuarto año. Es una forma de aprendizaje para todos"* (E-7).

En resumen, se puede afirmar que, se trata de un proceso de carácter abierto, que alcanza el grado más ambicioso, dada su apertura a ciudadanos individuales, frente a otros modelos que presentan accesos más restrictivos (Francés et al., 2015). Su carácter inclusivo se refleja principalmente en tres aspectos. Por un lado, la edad mínima de participación se sitúa en los 14 años, frente a los 16-18 años en otros procesos de presupuestos participativos, excepto en los dirigidos específicamente a la infancia. Por otro lado, no ha sido requisito pertenecer a asociaciones o entidades para poder participar en el proceso. Por último, destaca la no restricción en la participación de los vecinos y vecinas en todos los espacios, excepto en los espacios reservados para la valoración técnica de las propuestas.

6.2. Número de participantes

En cuanto al número de participantes, tal y como afirma el Observatorio Internacional de Democracia Participativa (2006: 24), en principio:

> "Cuantos más (…) tiene un proceso mucho mejor; teniendo en cuenta que la valoración de la cantidad de participantes siempre dependerá de los objetivos del proceso y la población de referencia a la que se orienta el mismo. Al mismo tiempo, no se puede olvidar que igual de importante que la cantidad de participantes es la diversidad de los mismos".

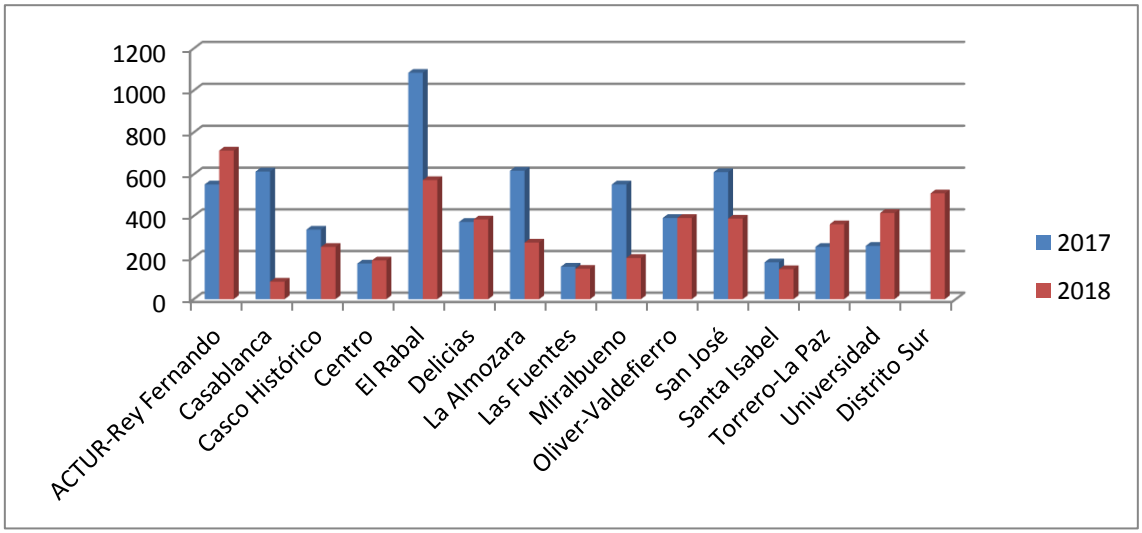
Pese a que en ciudades como Valencia o París el porcentaje de participación ha ido en aumento a medida que se sucedían las ediciones de Presupuestos Participativos, por el momento no ha sido el caso de Zaragoza.

Han participado en la votación final un total de 6.810 personas (5.425 en distritos urbanos, y 1.385 en barrios rurales), lo que supone un 1,12% del censo de personas con derecho a voto. Comparando con 2017, cuando la participación registrada fue del 1,07%, puede parecer que ésta ha ascendido. Sin embargo, cabe señalar que en 2017 solo tenía acceso al voto la ciudadanía de los distritos urbanos. Si tomamos únicamente este dato en 2018, se observa un descenso de la participación, con un 0,93% en esta segunda edición y una evolución interanual de -0,14%.

Por distritos urbanos, en 2018 la participación ha aumentado en cinco y ha bajado en seis, aunque el descenso de los distritos que han perdido participación ha sido más pronunciado que el aumento de los que han ganado participantes.

Destacan por su alto porcentaje de participación Miralbueno (2,33%), Distrito Sur (1,99%) u Oliver-Valdefierro (1,69%). Sin embargo, el año pasado, los distritos urbanos con mayor porcentaje de participación presentaban datos más elevados que en 2018 (por ejemplo, Miralbueno registraba un 5,75%).

Gráfico 7. Comparación de la participación por distritos urbanos. 2017-2018



Fuente: elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Ayuntamiento de Zaragoza.

Cabe poner de relieve el porcentaje de participación de los barrios rurales, que ha alcanzado un 5,54% del censo de personas con derecho a voto. Destaca el dato de Torrecilla de Valmadrid (82,62%), La Cartuja Baja (24,49%) y Alfocea (19,85%).

Las opiniones de las personas entrevistadas sobre la participación ofrecen lecturas diametralmente opuestas. Para unos la participación ha sido tan baja que hablan de fracaso. Además, añaden "el agravante" de ser el segundo año del proceso:

> *"Solo ha participado el 0,93% de los vecinos. En el segundo año esperas que suba, pero no puedes decir que ha sido un éxito… Entonces ¿qué es un fracaso?"* (E-12).

En este sentido, hay quienes han afirmado que "existe mucha desmotivación y desafección ante este tipo de iniciativas" (E-14).

Para otros, es comprensible que participe el 1% de la población, ya que las personas movilizadas suelen tener techo en este tipo de iniciativas.

> *"Hay que tener en cuenta es que el porcentaje de ciudadanía interesada en este tipo de cuestiones tiene un límite y por más que se bombardee, esa cuota de impacto de comunicación tiene un límite. Participa un sector de la ciudadanía que es el más interesado en este tipo de cosas"* (E-5).

Para los últimos, defensores del proceso, lo menos importante es el número. Destacan el valor de la participación como un derecho fundamental recogido en la Constitución, independientemente del número de personas que lo reivindiquen y disfruten.

> *"Nos podemos basar en los porcentajes y mirar a ver si es un éxito o no es un éxito, pero no tiene que ser un único indicador; el que sí que tendría que ser un indicador de éxito es el que vaya evolucionando más, (…) en la fase de apoyos se fue a más, se dobló la Participación"* (E-10).

En cualquier caso, tal y como señalan Francés y Carrillo (2008: 157):

> "En las experiencias con participación individual y directa, las tasas se sitúan usualmente entre el 1% y el 15% de la población con derecho a participar (en general para habitantes a partir de los 16 años). Los casos con más de 15% de participación son excepcionales, siendo lo habitual una participación que se sitúa en torno al 1%".

Los autores afirman también que en este tipo de procesos el número de participantes es muy variable de un año a otro, existiendo una elevada rotación de los mismos. Además, (Ibídem):

> "Durante los primeros años la participación puede ser baja, y en la medida que se afianza el proceso, este número tiende a aumentar. En los primeros años, el número de participantes en Porto Alegre una de las ciudades pioneras en esta experiencia, que contaba con más de 1,2 millones de habitantes, era del orden de 1.000 y subió a 40.000 aproximadamente".

A continuación, se presentan los datos de participación siguiendo las fases contempladas en el proceso: puesta en marcha, envío de propuestas; apoyos y priorización; valoración técnica y ratificación de propuestas; y votación.

Fase 1. Puesta en marcha

Como se ha señalado anteriormente, cualquier persona mayor de 14 años vinculada al distrito urbano o al barrio rural ha podido participar en las Mesas de Presupuestos. En esta primera fase se han convocado dos sesiones de las Mesas de Presupuestos Participativos.

En cuanto a los distritos urbanos, según el registro de asistentes a **la primera sesión** de las Mesas, 284 personas han participado en las 15 mesas celebradas.

Tabla 20. Primera sesión de las Mesas de Presupuestos Participativos. Distritos urbanos.

Nº de Mesas PsPs	15
Nº de participantes totales	284
Nº máximo de participantes	26 (Almozara) 25 (Distrito Sur) 25 (El Rabal) 23 (Miralbueno)
Nº mínimo de participantes	10 (Casablanca) 11 (Actur) 13 (Santa Isabel)
Media participantes/Mesa PP	18,93

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes facilitados por el Ayuntamiento Zaragoza.

Se ha constituido una Mesa más que en 2017, la nueva mesa Distrito Sur, conformada de manera provisional hasta el momento de la aprobación definitiva de la creación del nuevo Distrito Sur. En cuanto al número de participantes total, se ha registrado un aumento del 4% (284 personas, frente a las 273 de 2017). Sin embargo, tanto el número máximo como el mínimo de participantes por Mesa ha disminuido ligeramente respecto a la edición anterior, con una media de participantes un 3% inferior (18,9 en 2018, y 19,5 en 2017).

En lo que respecta a los barrios rurales, entre 11 y el 16 de mayo de 2018 se han constituido las 14 Mesas de Presupuestos Participativos, con una participación total de 258 personas.

Por otra parte, en cuanto a la **segunda sesión**, denominada sesión especial de diagnóstico y catálogo de reclamaciones históricas, se han celebrado en los quince distritos urbanos, entre el 23 de enero y el 8 de febrero de 2018. Solo en 5 de ellas se ha recogido el número de participantes, que asciende a 81.

No se tiene constancia de los datos de esta segunda sesión en los barrios rurales.

Fase 2. Envío de propuestas, apoyos y priorización.

Esta segunda fase se compone de tres momentos en cuanto a la participación: el envío de propuestas, la votación de apoyos a las mismas y la sesión de priorización de propuestas (3ª sesión de las Mesas de Presupuestos Participativos).

Envío de propuestas

En conjunto (distritos urbanos, ciudad y barrios rurales) el número de participantes que han enviado propuestas asciende a 917 personas (739 distritos urbanos y ciudad; 178 barrios rurales). En total, han participado 75 personas más que en 2017, aunque como sabemos, en la edición anterior las 842 personas que enviaron propuestas lo hicieron exclusivamente al proceso en distritos urbanos.

El medio más utilizado para la presentación de las mismas ha sido la Plataforma: un 92% de la ciudadanía que ha enviado propuestas de distrito urbano y ciudad han optado por la participación online (680 personas) frente a la presencial (59 personas).

Respecto a los barrios rurales, han enviado propuestas un total de 178 personas (61 a través de la Plataforma, y 117 a través de las Juntas). Se observa que, mientras en los distritos urbanos y propuestas de ciudad se ha participado más desde la plataforma que a través de las Juntas, en los barrios rurales ha sucedido lo contrario: el 65,7% de la ciudadanía que ha formulado propuestas lo ha hecho a través de las Juntas.

Tabla 21. Ciudadanía que ha enviado propuestas y canal (2018)

	2018	
	DISTRITOS URBANOS + CIUDAD	BARRIOS RURALES
Ciudadanía que ha enviado propuestas a través de la Plataforma.	680	61
Ciudadanía que ha presentado propuestas en las Juntas	59	117
SUBTOTAL	**739**	**178**
TOTAL	**917**	

Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza

Votación de apoyos a las propuestas

En 2018, 11.557 personas han participado en la fase de votación de apoyos, mientras que en 2017 participaron un total de 5.598 personas. Cabe subrayar el significativo

aumento de la movilización en esta fase, que ha duplicado las cifras que se arrojaron en la edición previa.

Un 94% de las personas participantes han utilizado el canal de presentación digital (10.847), mientras que un 6% ha participado presencialmente (710). Teniendo en cuenta el número total de apoyos realizados (57.092), cada usuario/a ha emitido una media aproximada de 5 apoyos.

Cabe destacar también que el número de participantes en esta fase de apoyos (11.557) ha sido muy superior al número de participantes en la fase de votación (5.425 personas), si bien, solo se ha procedido a la votación en distritos urbanos.

Tabla 22. Usuarios/as y apoyos según canal de presentación (distritos urbanos y ciudad)

2018	APOYOS	USUARIOS/AS
Canal de presentación digital	52.102	10.847
Canal de presentación presencial	4.990	710
TOTAL	**57.092**	**11.557**

Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza

De las 10.847 personas registradas en la Plataforma y que han participado en la fase de apoyos, 4.174 lo estaban antes de iniciarse el proceso, 6.285 fueron usuarios/as nuevos de la Plataforma, y de los 388 restantes se desconoce su fecha de registro.

Es importante señalar que la ciudadanía puede registrarse en la Plataforma de Gobierno Abierto durante todo el año para participar en diferentes procesos, así como solicitar su baja en cualquier momento. La participación en Procesos Participativos está restringida a las fechas en que las diferentes fases tienen lugar.

Tabla 23. Registrados/as en la Plataforma que han participado en la Fase de Apoyos en distritos urbanos

	2018
Usuarios/as ya registrados antes de iniciarse proceso 2018	4.174
Nuevos usuarios/as registrados/as	6.285
Usuarios/as con fecha de registro desconocida	388
TOTAL	**10.847**

Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza

Priorización de propuestas (3ª sesión Mesas de Presupuestos Participativos)

En esta sesión han participado un total de 517 personas, 269 en los distritos urbanos y 248 en los barrios rurales.

En los diferentes distritos urbanos, la horquilla de participación abarca desde los 8 participantes de Casablanca hasta los 29 de El Rabal y La Almozara. Cabe señalar que además de la ciudadanía, han participado 43 miembros de la junta y/o personal

municipal. En 2017, la participación fue de 238 personas y 90 representantes de juntas y/o personal municipal.

Tabla 24. Asistentes en las mesas de priorización de propuestas según distrito urbano (2018)

DISTRITO URBANO	CIUDADANÍA PERTENECIENTE A ASOCIACIONES Y/O A TÍTULO PERSONAL	MIEMBROS DE LA JUNTA/PERSONAL MUNICIPAL
Actur	29	3
Casablanca	8	3
Casco Histórico	18	3
Centro	20	2
Delicias	23	5
Distrito Sur	9	2
El Rabal	29	4
Las Fuentes	19	3
La Almozara	29	3
Miralbueno	9	3
Oliver	18	2
San José	15	1
Santa Isabel	16	3
Torrero	16	3
Universidad	11	3
TOTAL	**269**	**43**

Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza

En cuanto a los barrios rurales, han participado 248 personas. Además de la ciudadanía, 20 miembros de la junta y/o personal municipal se han implicado en esta fase. Cabe resaltar que los barrios de Alfocea, San Gregorio y Villarrapa no han superado las 10 propuestas presentadas, por lo que todas han pasado directamente a valoración técnica sin necesidad de sesión de selección y priorización.

Fase 3. Valoración Técnica y Ratificación de Propuestas.

Como se ha señalado anteriormente, por criterios operativos y de funcionalidad, la fase de valoración técnica está restringida a la participación ciudadana, siendo el personal técnico el que ha valorado si las propuestas seleccionadas y priorizadas anteriormente por la ciudadanía tenían viabilidad.

En cuanto a la ratificación de propuestas, el proceso ha contado con la implicación de todas las Juntas.

Fase 4. Votación

Un total de 6.810 personas han participado en la fase de votación, siendo 5.425 pertenecientes a los distritos urbanos y 1.385 a los barrios rurales.

Cabe destacar que la participación ha sido proporcionalmente más elevada en los barrios rurales: un 5,54% del total de la población, frente a solo un 0,93% de los distritos urbanos). Esta situación vendría a ratificar la idea de que *"generalmente, la participación es mayor en las ciudades de menor tamaño o cuando las asambleas se hacen en regiones pequeñas"* (Francés y Carrillo, 2008: 157).

Tabla 25. Datos de participación en las votaciones 2018 (distritos urbanos y barrios rurales)

	PARTICIPANTES	CENSO	%
Distritos urbanos	5.425	584.070	0,93%
Barrios rurales	1.385	24.993	5,54%
TOTAL	**6.810**	**609.063**	**1,12%**

Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza

Cabe señalar que, aparte de las explicaciones sobre el balance final de la participación, tanto defensores como detractores reconocen que las fechas seleccionadas para las votaciones en distritos urbanos no han sido las más pertinentes. En 2018 las votaciones se realizaron entre el 12 y el 15 de junio, lo cual afectó la afluencia de votantes; al menos así lo explicó la concejala de Participación: *"el periodo estival ha afectado más de lo esperado. (….) No estamos contentos" ("Los presupuestos participativos registran aún menos votos que el año pasado".* Heraldo de Aragón, 11/07/2018).

El motivo para seleccionar esas fechas se hizo a conciencia. La decisión buscaba *"garantizar la ejecución"*, ya que *"si pasábamos todo a septiembre, sería imposible ejecutar la partida de este año"* (Heraldo de Aragón, 11/07/2018).

<u>Votación en distritos urbanos</u>

De las 5.425 personas que han participado en la votación en los distritos urbanos, 4.550 han optado por la vía digital (un 83,87%), frente a las 875 que lo han hecho por la vía presencial (16,13%). De todos estos votos, 417 se han considerado no válidos.

Tabla 26. Datos de participación en las votaciones 2018 (distritos urbanos)

	DIGITAL	PRESENCIAL	TOTAL VOTOS
Válidos	4.203	805	5.008
No válidos	347[10]	70[11]	417
TOTAL	**4.550**	**875**	**5.425**

Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza

En total ha habido más de 400 votos no válidos, lo que equivale al 8% de los votos totales. La invalidez del voto afectó más a los votos digitales que a los presenciales y la principal causa fue la finalización incorrecta del formulario digital.

Las siguientes tablas describen la distribución de las votaciones por distritos diferenciando los votos válidos y los no válidos, así como los presenciales y los digitales.

Tabla 27. Participación total por Distrito (votos válidos y no válidos)

DISTRITO	VOTOS PRESENCIALES VÁLIDOS	VOTOS PRESENCIALES NO VÁLIDOS[12]	VOTOS DIGITALES VÁLIDOS	VOTOS DIGITALES NO VÁLIDOS[13]	TOTAL	CENSO	% DISTRITO
Junta Actur-Rey Fernando	142	9	571	59	781	50.959	1,53%
Junta Casablanca	54	1	30	4	89	9.007	0,99%
Junta Casco Histórico	14	3	237	19	273	40.759	0,67%
Junta Centro	42	4	144	11	201	47.395	0,42%
Junta de El Rabal	23	8	549	47	627	66.385	0,94%
Junta Delicias	79		304	22	405	92.300	0,44%
Junta Distrito Sur	21	1	487	39	548	27.550	1,99%
Junta La Almozara	140	13	132	5	290	27.447	1,06%
Junta Las Fuentes	28		118	12	158	37.556	0,42%
Junta Miralbueno	9		189	15	213	9.157	2,33%
Junta Oliver-Valdefierro	108	24	282	32	446	26.361	1,69%
Junta San	42	1	345	18	406	59.304	0,68%

[10] 347 votos digitales no válidos por no haber finalizado el proceso haciendo clic en "He terminado" o bien por no llegar al 51% de inversión.
[11] 70 votos presenciales no válidos: Se han retirado 46 votos presenciales digitalizados por no llegar al 51% + 24 votos presenciales no eran válidos por otras circunstancias.
[12] 70 votos presenciales no válidos: Se han retirado 46 votos presenciales digitalizados por no llegar al 51% + 24 votos presenciales no eran válidos por otras circunstancias.
[13] 347 votos digitales no válidos por no haber finalizado el proceso haciendo clic en "He terminado" o bien por no llegar al 51% de inversión.

José							
Junta Santa Isabel	3	1	141	11	156	10.799	1,44%
Junta Torrero-La Paz	10	1	350	24	385	34.765	1,11%
Junta Universidad	90	4	324	29	447	44.326	1,01%
TOTAL	**805**	**70**	**4.203**	**347**	**5.425**	**584.070**	**0,93%**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ayuntamiento de Zaragoza

En cuanto a la valoración del volumen de participación por distritos, podemos diferenciar tres conjuntos: participación alta, media y baja. Agrupamos a los distritos en tres conjuntos iguales de cinco distritos para ver tendencias diferenciadas.

Los distritos de participación alta son aquellos que están entre el 1,33% y el 2,16% de participación (Santa Isabel, Actur, Oliver-Valdefierro, Distrito Sur y Miralbueno). Los de participación media, aquellos que están entre el 0,86% y el 1,04% (El Rabal, Casablanca, Universidad, La Almozara y Torrero-La Paz). Y los distritos de baja participación entre el 0,38% y el 0,65% (Las Fuentes, Centro, Delicias, Centro Histórico y San José).

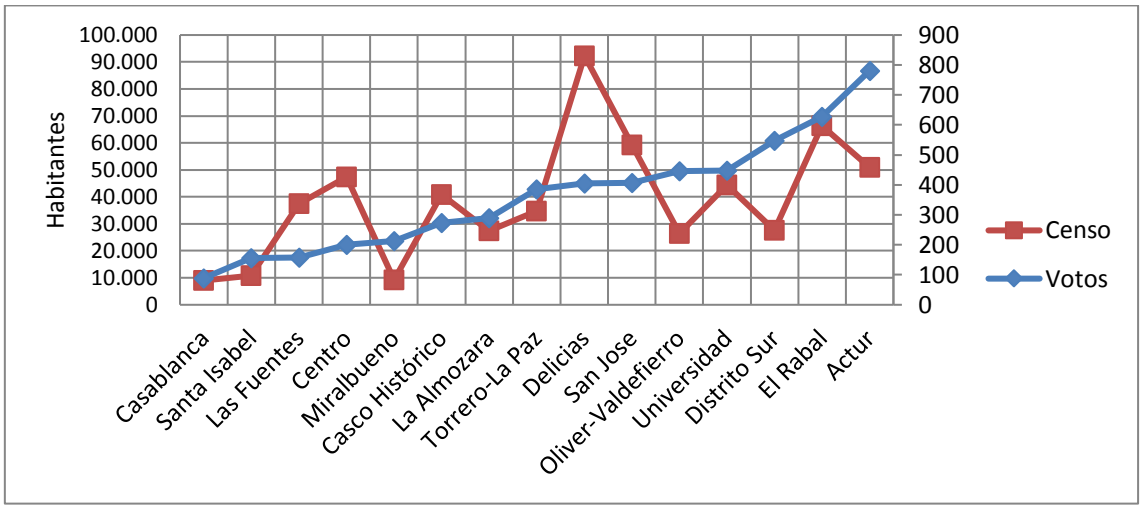
Tabla 28. Participación por distrito (votos válidos)

DISTRITO	VOTOS PRESENCIALES VÁLIDOS	VOTOS DIGITALES VÁLIDOS	TOTAL VOTOS	CENSO	% DISTRITO
Junta ACTUR-Rey Fernando	142	571	713	50.959	1,40%
Junta Casablanca	54	30	84	9.007	0,93%
Junta Casco Histórico	14	237	251	40.759	0,62%
Junta Centro	42	144	186	47.395	0,39%
Junta de El Rabal	23	549	572	66.385	0,86%
Junta Delicias	79	304	383	92.300	0,41%
Junta Distrito Sur	21	487	508	27.550	1,84%
Junta La Almozara	140	132	272	27.447	0,99%
Junta Las Fuentes	28	118	146	37.556	0,39%
Junta Miralbueno	9	189	198	9.157	2,16%
Junta Oliver-Valdefierro	108	282	390	26.361	1,48%
Junta San Jose	42	345	387	59.304	0,65%
Junta Santa Isabel	3	141	144	10.799	1,33%
Junta Torrero-La Paz	10	350	360	34.765	1,04%
Junta Universidad	90	324	414	44.326	0,93%
TOTAL	**805**	**4.203**	**5.008**	**584.070**	**0,86%**

Fuente: elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Ayuntamiento de Zaragoza

Analizando los datos de manera gráfica, llama especialmente la atención, por su altísimo volumen de población, el caso del distrito Delicias en el que solo ha participado el 0,41% de la población.

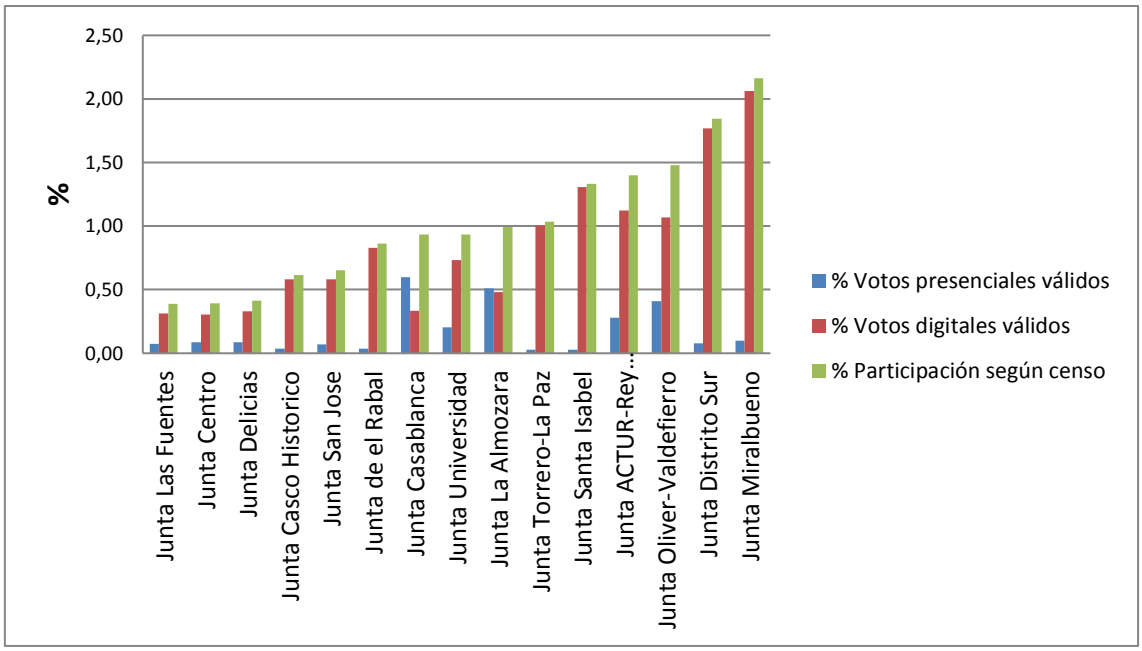
Gráfico 8. Votos totales según habitantes de los distritos urbanos



Fuente: elaboración propia.

En total, los votos digitales han quintuplicado a los votos presenciales. En solo dos de los 15 distritos analizados, la votación presencial ha superado a la votación electrónica (Casablanca y La Almozara).

Gráfico 9. Comparación de votación digital/presencial y porcentaje de participación por distrito urbano



Fuente: elaboración propia.

Votación en barrios rurales

La fase de votación en los barrios rurales ha tenido lugar entre el 24 de septiembre y el 3 de octubre y ésta podía ser de manera presencial o a través de la Plataforma digital, alcanzando, como se ha señalado anteriormente, un total de 1.385 personas. Como se

ha indicado, la participación en el proceso ha sido proporcionalmente mayor en los barrios rurales que en los distritos urbanos.

De éstas, 461 han optado por la vía digital (33,29%), mientras que 924 (66,71%) han votado de manera presencial. Por lo tanto, podemos afirmar que mientras que en los distritos urbanos la participación ha sido mayoritariamente por vía digital, en los barrios rurales se ha producido una mayor participación presencial.

Tabla 29. Datos de participación en las votaciones 2018 (barrios rurales)[14]

	DIGITAL	PRESENCIAL	TOTAL VOTOS
Votos	461	924	1.385
Porcentaje	66,71%	33,29%	100%

Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza

Por otra parte, como se ha señalado en la tabla anterior, las Juntas Vecinales de Monzalbarba, San Gregorio y Villarrapa no han participado en la votación, dado que el presupuesto del conjunto de propuestas realizadas no ha sobrepasado el presupuesto de sus respectivas Juntas, por lo que todas han sido incluidas.

Los barrios rurales en los que la votación ha sido proporcionalmente mayor (relación entre el número de personas censadas y los votos emitidos) han sido La Cartuja Baja (24,49%), Alfocea (19,85%) y especialmente Torrecilla de Valmadrid en el que, a pesar de vivir solo 23 habitantes, 19 han participado en el proceso (un 82,62% de la población). Alfocea y Torrecilla de Valmadrid son los dos Barrios Rurales con menor número de habitantes (131 y 23 respectivamente).

En el resto de barrios rurales, la participación no ha llegado en ningún caso al 10% de la población, siendo los menos participativos Casetas y Garrapinillos, ambos con un 1,86% (precisamente los dos barrios rurales con mayor población) y Juslibol, con 2,77%.

Tabla 30. Participación en las votaciones en Barrios Rurales 2018. Datos desagregados

BARRIO RURAL	PARTICIPANTES DIGITALES	PARTICIPANTES PRESENCIALES	TOTAL	CENSO	%
Alfocea	7	19	26	131	19,85%
Casetas	70	96	166	6.438	1,86%
Garrapinillos	42	48	90	4.850	1,86%
Juslibol	25	40	65	2.345	2,77%
La Cartuja Baja	124	317	441	1.801	24,49%
Montañana	60	100	160	2.810	5,69%
Movera	67	144	211	2.432	8,68%

[14] Las Juntas Vecinales de Monzalbarba, San Gregorio y Villarrapa no participan en la votación al no haber sobrepasado el presupuesto de sus respectivas juntas.

Peñaflor	14	35	49	1.075	4,56%
San Juan de Mozarrifar	40	79	119	2.229	5,34%
Torrecilla de Valmadrid	2	17	19	23	82,62%
Venta del Olivar	10	29	39	859	4,54%
TOTAL	**461**	**924**	**1.385**	**24.993**	**5,54%**

Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza

6.3. Diversidad

Se debe señalar que un proceso "tendrá mayor calidad democrática si es capaz de incorporar la diversidad de la sociedad en la cual se desarrolla, es decir, si los distintos grupos sociales y los distintos intereses están representados en el proceso" (OIDP, 2006:25-26).

En los procesos participativos habitualmente se produce una sub-representación de los colectivos mujeres, jóvenes y personas inmigrantes (Ibídem). En este caso, y respecto a la fase de envío de propuestas, se han desglosado algunos de los datos por sexo y edad, por lo que únicamente es posible el análisis de estas dos categorías.

Datos según sexo

De las 1.721 propuestas presentadas a través de la Plataforma de Gobierno Abierto, el 60,72% han sido formuladas por hombres (1.045) y el 39, 27% por mujeres (676).

En cuanto a las propuestas de distritos urbanos y de ciudad, del total de 1.567 propuestas emitidas a través de la Plataforma de Gobierno Abierto, se observa que el número de las emitidas por hombres es significativamente mayor que el de las emitidas por mujeres: 970 (61,90%) frente a 597 (38,10%).

Sin embargo, en el caso de los barrios rurales, las 154 propuestas emitidas a través de la Plataforma de Gobierno Abierto están bastante compensadas por sexos, siendo incluso ligeramente superior el número de las emitidas por mujeres frente a las realizadas por hombres (79 realizadas por mujeres; 75 por hombres).

Tabla 31. Datos de propuestas emitidas a través de la Plataforma de Gobierno Abierto según sexo (distritos urbanos + propuestas de ciudad / barrios rurales)

	DISTRITOS URBANOS Y PROPUESTAS DE CIUDAD		BARRIOS RURALES		TOTAL NÚMERO PROPUESTAS
	NÚMERO PROPUESTAS	PORCENTAJE	NÚMERO PROPUESTAS	PORCENTAJE	
Hombres	970	61,90%	75	48,70%	1.045
Mujeres	597	38,10%	79	51.30%	676
TOTAL	**1.567**[15]	**100%**	**154**[16]	**100%**	**1.721**

[15] No se conoce el sexo de los/as proponentes cuyas propuestas han sido enviadas de forma presencial (116 propuestas).

[16] No se conoce el sexo de los/as proponentes cuyas propuestas han sido enviadas de forma presencial (259 propuestas). Tampoco se conoce el sexo de un/a proponente cuyas propuestas han sido enviadas de forma digital (3 propuestas).

Por último, es importante señalar que los datos analizados en este apartado representan el número de propuestas por sexo, pero no el número de mujeres y hombres que han realizado dichas propuestas (recordemos que no se ha establecido ningún límite en cuanto al número de propuestas a presentar por persona).

En cuanto a la votación, no se cuenta con datos de participación desagregados por sexo en distritos urbanos y ciudad. En los barrios rurales han participado 767 mujeres y 617 hombres (1.384 personas en total). La participación ha sido 10 puntos superior en el caso de las mujeres (55,42% frente a 44,58%). Estos datos son coincidentes con los que se arrojaron en la pasada edición, donde la participación fue del 56% en el caso de las mujeres y del 44% en el de los hombres.

Tabla 32. Datos de personas que han votado de manera electrónica las propuestas de su barrio por sexo 2018 (barrios rurales)

	VOTOS DIGITALES	%
Hombre	617	44,58%
Mujer	767	55,42%
TOTAL	**1.384**[17]	**100%**

Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza

Datos según edad

En términos globales se ha producido un ascenso en el número total de propuestas enviadas respecto a 2017. Al analizar las cifras de distritos urbanos y ciudad observamos como el número de propuestas ha aumentado en todos los tramos de edad, excepto en el de 31 a 40 años (316 propuestas en 2018, frente a 340 en 2017), si bien cabe señalar que mientras las cifras de 2018 incluyen propuestas de distritos urbanos y ciudad (éstas últimas, novedad en los Presupuestos Participativos de 2018), las de 2017 recogen únicamente propuestas de distritos urbanos.

Cabe señalar que, mientras que en distritos urbanos y ciudad el mayor número de propuestas se ha registrado entre la población de 41 a 50 años, en los barrios rurales se ha producido entre las personas de 51 a 60 años (44,7%), lo que representa casi la mitad del total de propuestas.

En lo que respecta a la población joven, y teniendo en cuenta ya datos totales (distritos urbanos en 2017; y distritos urbanos, ciudad y barrios rurales en 2018), se ha producido un ascenso del número de propuestas presentadas. Las propuestas realizadas por el tramo de edad de 21 a 30 años han representado el 9,9% del total (frente al 8% de 2017), mientras que las realizadas por la población de 14 a 20 años han supuesto un 2,8% del total de propuestas (frente al 1,7% de 2017). Sin embargo, es cierto que la suma de ambos grupos solo supone un 12,7% del total de propuestas emitidas en 2018. Hay que tener en cuenta que los datos registrados en la tabla no se refieren al número de

[17] No se ha registrado el sexo de una de las personas participantes

participantes sino al número de propuestas emitidas que, como es sabido, una misma persona puede enviar un número indeterminado de propuestas.

Tabla 33. Propuestas enviadas por tramos de edad 2017 (Distritos urbanos) y 2018 (Distritos urbanos, propuestas de ciudad y barrios rurales)

	2017		2018					
	DISTRITOS URBANOS		DISTRITOS URBANOS + CIUDAD		BARRIOS RURALES		TOTAL 2018	
	NÚMERO PROPUESTAS	PORCENTAJE	NÚMERO PROPUESTAS	PORCENTAJE	NÚMERO PROPUESTAS	PORCENTAJE	NÚMERO PROPUESTAS	PORCENTAJE
14-20	25	1,7%	50	3,0%	4	1,4%	54	2,8%
21-30	118	8,0%	172	10,3%	21	7,4%	193	9,9%
31-40	340	23,0%	316	18,8%	37	13,1%	353	18,1%
41-50	405	27,3%	468	28,0%	40	14,2%	508	26,0%
51-60	306	20,7%	312	18,7%	126	44,7%	438	22,4%
+60	285	19,3%	354	21,2%	54	19,2%	408	20,8%
TOTAL	**1.479**[18]	100,0%	**1.672**[19]	100,0%	**282**[20]	100%	**1.954**	100%

Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por Ayuntamiento de Zaragoza.

Centrándonos ya en la fase de votación, si analizamos la distribución de las personas que han votado de manera electrónica por tramos de edad (tabla 34), observamos una elevada participación en la población adulta y una baja votación en la población joven y mayor. No obstante, tenemos una dificultad metodológica importante: no podemos contar con la edad de las personas votantes que han participado de forma presencial, lo que nos permitiría comparar los porcentajes de participación teniendo en cuenta los canales de participación más idóneos para cada tramo de edad.

Sin embargo, con los datos disponibles, lo que se observa no es solo una brecha digital sino una brecha de participación. Si juntamos los dos grupos de edad en cada uno de los extremos, poniendo en un lado la población adolescente y joven (de 14 a 30 años) y, en otro lado, la población mayor (desde 51 años a más de 60), encontramos que en el primer grupo la participación ha sido del 7,21% del total de participantes, mientras que el segundo grupo ha sido del 23,86%. Es decir, aun considerando la posible brecha generacional y tecnológica que favorecería a los más jóvenes, las personas mayores triplicaron en número a los votantes digitales jóvenes.

[18] No disponemos del dato de año de nacimiento de 5 propuestas presenciales.
[19] No disponemos del dato de año de nacimiento de 11 propuestas presenciales.
[20] No disponemos del dato de año de nacimiento de 134 propuestas presenciales.

Tabla 34. Datos de Personas que han votado de manera electrónica las propuestas de distritos urbano, ciudad y barrio rural por tramos de edad 2018.

	DISTRITO URBANO Y CIUDAD		BARRIOS RURALES	
	VOTOS DIGITALES	%	VOTOS DIGITALES	%
14-20	52	1,24%	42	9,11%
21-30	251	5,97%	49	10,63%
31-40	1.112	26,4%	92	19,96%
41-50	1.785	42,47%	136	29,5%
51-60	599	14,25%	87	18,87%
+60	404	9,61%	55	11,93%
TOTAL	**4.203**	**100%**	**461**	**100%**

Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza

Como se ha indicado al inicio del apartado, la sub-representación del colectivo joven es un rasgo habitual en los procesos participativos. Esta afirmación quedaría validada a la luz de los datos de participación de este colectivo en los Presupuestos Participativos de Zaragoza en 2018 (tanto en la fase de envío de propuestas como en la de votación), lo que también confirma la idea que alguno de las personas entrevistadas ha afirmado:

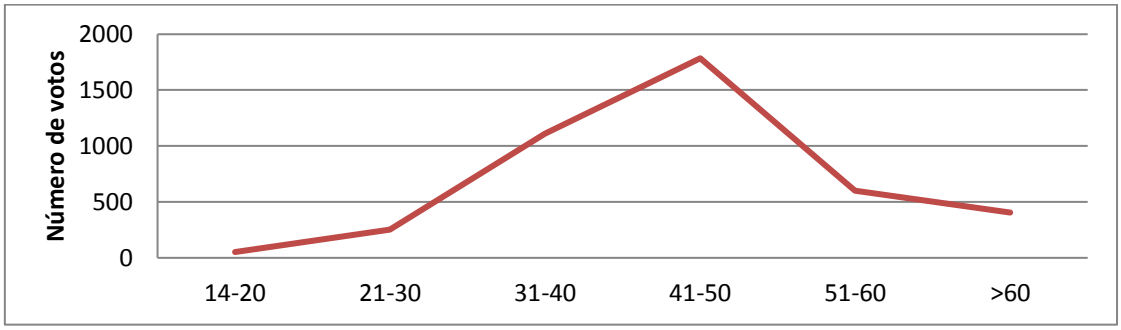
> *"El colectivo joven ha estado al margen, pero hay un problema de fondo que tiene que ver con otras cosas que no creo que estén en manos del Ayuntamiento". "El colectivo inmigrante también tiene muchas más limitaciones"* (E-9).

Podemos observar, por tanto, que la adolescencia y juventud es esquiva a la participación en este tipo de procesos, a pesar de que se haya facilitado la posibilidad del uso de plataformas digitales (en teoría el canal más idóneo para este grupo de edad), y de que se haya incluido en esta edición de 2018 la posibilidad de participación de adolescentes a partir de los 14 años. Sobre esta cuestión se pronunció un representante vecinal:

> *"La votación presencial tiene que hacerse. No todo el mundo sabe (…) hay que formar a la gente, hay que explicar… ¿Qué pasa con la juventud?... habría que hablar con las Casas de Juventud"* (E-11).

A modo de ejemplo, en el tramo de edad de 14 a 20 años han votado solo 94 jóvenes, a pesar de que muchas de las propuestas tenían relación con la mejora de infraestructuras e instalaciones de las que podían beneficiarse.

Gráfico 10. Votos digitales según la edad del votante



Fuente: elaboración propia

Por otra parte, el colectivo de personas mayores es uno de los sectores que tradicionalmente también participa poco en este tipo de procesos, tal y como señala una de las personas entrevistadas:

> *"(…) parece que hay ciertos sectores de la ciudadanía que se movilizan más con estos procesos y otros sectores que cuesta más que se movilicen. No sé si es por edad o por… no sé un poco cuál es. Da la sensación que las personas más mayores quizás se implican menos en estos procesos, las personas más jóvenes también (…)"* (E-6).

En algunas entrevistas realizadas a representantes de la sociedad civil aparece claramente la existencia de una brecha digital que, a priori, afectaría a la población mayor:

> *"La brecha digital es en este barrio muy importante. La mayor parte de nuestros usuarios son personas mayores de 60 años. Además, hay fallos importantes a nivel informático. Llamas y te dicen 'eres al único que le pasa'. Estuve tres cuartos de horas para votar. Trajeron una urna y votaron 25 personas"* (E-12).

Sin embargo, hay quienes afirman que la baja participación no es debida a la variable edad o a la citada brecha digital, sino que, en general*, "no hay participación (…) por fallo en el proceso, sino por diferentes niveles de implicación entre la ciudadanía, que no utiliza los cauces para participar"* (E-7).

Para finalizar, y como se ha indicado al inicio de este apartado, si bien sería interesante analizar la posible sub-representación de las personas migrantes, no se han recogido datos desagregados que permitan dicho análisis.

6.4. Representatividad

Francés, Carrillo y Sanchís (2015), explican el concepto de inclusividad como un elemento clave en los procesos participativos. La inclusividad es gradual: un proceso se considera más inclusivo en la medida en que incorpora más actores participantes.

Uno de los aspectos a tener en consideración en el análisis del grado de inclusividad (cuando, como en este caso, el proceso incluye como posibilidad, aunque no como requisito, la participación de actores organizados), es el de la representatividad, o lo que es lo mismo, el nivel de participación de asociaciones y otros colectivos con mayor o menor nivel de formalización. Además, es interesante conocer si los/as representantes efectivamente son vehículos portadores de un discurso colectivo (OIDP, 2006).

En el caso de los Presupuestos Participativos de la ciudad de Zaragoza en su edición de 2018, el nivel de representatividad es alto, puesto que el tejido asociativo ha tenido un papel muy productivo, al menos en relación al número de propuestas planteadas, especialmente por parte de AMPAS y asociaciones de vecinos.

Se observa que en general se ha producido un ascenso del 38,2% en número de propuestas totales presentadas por las entidades (604 propuestas en 2018 frente a 437 en 2017). Si desagregamos por categorías, destaca el aumento en las propuestas presentadas por asociaciones vecinales, con un incremento del 62,5% (104 propuestas en 2018, frente a 64 en 2017), así como las presentadas por otras entidades o colectivos, si bien es cierto que en esta categoría se engloban las realizadas en las propias Mesas[21] de Presupuestos Participativos.

La participación de las AMPAS ha crecido respecto a 2017, aunque el número de propuestas presentadas dista mucho de las presentadas por las asociaciones vecinales. Sin embargo, varias de las personas entrevistadas afirman que las AMPAS constituyen uno de los colectivos más representados:

> *"Los coles por ejemplo se han movilizado y esto cuestiona al movimiento vecinal. ¿Hay forma de ponderar eso? ¿Hay forma de ponderar que una asociación vecinal que lleva trabajando 30 años… valga más… que un AMPA que sale como una seta para un proyecto concreto? Igual hay alguna manera… Es un toque de atención también para las asociaciones vecinales porque muchas están ancladas en…. Una forma de funcionar poco actualizada"* (E-9).

Tabla 35. Datos de propuestas por entidades 2017-18 (distritos urbanos y ciudad)

	2017	2018
Propuestas por AMPAS	64	104
Propuestas por AAVV	258	234
Propuestas por otras entidades o colectivos	115	266[22]
TOTAL propuestas de entidades	**437**	**604**

Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza

Se observa además que, proporcionalmente, las entidades han hecho menos propuestas en los barrios rurales que en los distritos y en el proceso de ciudad (13,7% frente a 35,89%), destacando el importante papel de la categoría "otras entidades y colectivos", que representan el 78,9% del total de las propuestas enviadas en los Barrios Rurales.

Tabla 36. Datos de propuestas por entidades 2018 (barrios rurales)

	2018
Propuestas por AMPAS	4
Propuestas por AAVV	8
Propuestas por otras entidades o colectivos[23]	45
TOTAL ENTIDADES	**57**

Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza

[21] Se refiere a las mesas constituidas en cada distrito que funcionan como grupos motores del proceso. Algunas propuestas tienen a las propias mesas de distrito como proponente.
[22] En este bloque se recogen entidades y colectivos de diferente naturaleza incluidas las propias mesas de presupuestos participativos.
[23] En este bloque se recogen entidades y colectivos de diferente naturaleza incluidas las propias mesas .

En cuanto a la elección de los representantes de asociaciones y colectivos formales que han participado en el proceso se desconoce si las personas representadas han elegido a los/as representantes. No obstante, se ha facilitado el acceso a toda la información a través de la plataforma online y la división del proceso por fases ha podido favorecer que los representantes trasladen información a sus respectivas entidades generándose debate interno y propiciando la movilización.

Además de lo señalado anteriormente, en estos presupuestos se ha contado con la participación del conjunto de la ciudadanía a título individual. Desde el punto de vista de la inclusividad, se habría alcanzado por tanto "el grado más ambicioso vendría dado por la apertura a ciudadanos individuales, ya con un papel más o menos activo si se incorporan al desarrollo de las acciones del proceso" (Francés, Carrillo y Sanchís, 2015: 14), si bien se ha observado como los espacios de participación presencial, aunque también han contado con la participación de personas a título individual, mayoritariamente han sido copados por representantes de entidades y asociaciones.

7. EFECTOS Y RESULTADOS

Como hemos dicho anteriormente, evaluar los frutos de una política pública supone diferenciar los efectos o resultados directos (*outputs*) de los impactos finales (*outcomes*). En la evaluación de los procesos participativos ocurre la misma diferenciación (Allegretti, García Leiva y Paño, 2011; Brugué y Parés, 2012). Mientras que los resultados se desprenden del logro de los objetivos tangibles formulados, los impactos son en muchos casos intangibles e imperceptibles a corto plazo, pero se pueden convertir en las huellas indelebles de las prácticas participativas.

En este apartado omitimos del título la palabra *impactos* porque el proceso de evaluación ha coincidido en el tiempo con el proceso de ejecución de las acciones más votadas por los participantes para realzarse con cargo a los presupuestos participativos. De este modo, daremos cuenta de algunos resultados que se han podido detectar en el corto plazo, pero resulta inviable metodológicamente, dar cuenta de los impactos.

Esquema 9. Dimensiones, criterios y ámbitos evaluados en los resultados

DIMENSIÓN	CRITERIOS	ÁMBITOS EVALUADOS
DIMENSIÓN 4) EFECTOS Y RESULTADOS	Capacidad propositiva	Propuestas a ejecutar
		Proponentes más activos
	Eficacia en ejecución presupuestaria	Eficacia de la ejecución presupuestaria en juntas municipales
		Eficacia de la ejecución presupuestaria en juntas vecinales
	Eficiencia en el uso de los remanentes	Propuestas ajustadas a los remanentes
	Implementación de las propuestas aceptadas	Grado de ejecución de las propuestas aceptadas

Fuente: elaboración propia a partir de las fuentes descritas.

Dentro de los resultados destacamos la capacidad de los actores participantes para hacer propuestas que puedan ser aceptadas y llevadas a ejecución. También describimos la eficacia y la eficiencia en la ejecución presupuestaria de las juntas municipales y vecinales, así como el uso de los remanentes. Por último, enunciamos las propuestas que han comenzado su ejecución.

Incluimos los efectos como resultados inesperados o no planificados que han emergido como fruto de las fases y acciones realizadas previamente.

7.1. Capacidad propositiva

En este apartado nos vamos a aproximar a evaluar los *outputs* del proceso, prestando especial atención al número de propuestas, su tipología, a los proponentes más activos y a la eficiencia de los presupuestos y sus remanentes. Por último, repasaremos las propuestas y los presupuestos empleados en los barrios rurales.

Propuestas a ejecutar por distritos urbanos

En apartados anteriores describimos las votaciones y a las persoans votantes en los distritos urbanos. A continuación, vamos a revisar los tipos de propuestas más votadas y los proponentes más activos.

En una primera mirada es fácil encontrar que existen dos sectores que agrupan el 54% de las propuestas: Instalaciones/equipamientos y vía pública.

Tabla 37. Propuestas a ejecutar por tipología

SECTOR	Nº PROPUESTAS	%
Instalaciones y Equipamiento	32	27,4
Vía pública	31	26,5
Movilidad	17	14,5
Educación y Juventud	17	14,5
Deporte	9	7,7
Accesibilidad	8	6,8
Medio Ambiente	3	2,6
TOTAL	**117**	**100**

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Ayuntamiento de Zaragoza.

Respecto a las instalaciones y equipamientos, se puede concluir la necesidad de mejorar las condiciones de algunos Centros Cívicos municipales. También destacan las propuestas que buscan la mejora de espacios públicos tales como plazas, solares, parques y jardines (además de zonas deportivas, arbolados, parques infantiles…).

En cuanto a la vía pública abundan las propuestas de iluminación, señalización, arreglo de farolas, mejora de aceras y pasos de cebra. Sobre movilidad destacan las propuestas relacionadas con la construcción o mejora de los carrieles bici, los aparcamientos de bicicletas y la pacificación de vías. En cuanto a educación y juventud, se proponen mejoras en aproximadamente 13 colegios públicos de educación infantil y primaria de la ciudad. La mayor parte de estas mejoras están relacionadas con el patio de recreo.

Las opiniones de la mayoría de las personas entrevistadas respetaron la voluntad de los/as votantes y se abstuvieron de criticar las propuestas más votadas. No obstante, las pocas críticas estuvieron dirigidas en dos sentidos: a). Muchas de las propuestas son reparaciones y arreglos de infraestructuras o instalaciones estropeadas o que carecen de mantenimiento. b). Existe una tendencia muy favorable a realizar obras o reparaciones en los patios de colegios de la ciudad.

No obstante, sobre la primera cuestión un representante del movimiento vecinal criticó que el objetivo de los presupuestos no puede estar en la reparación o mantenimiento de infraestructuras e instalaciones que corresponden a otras partidas presupuestarias. Afirmaba que no se puede poner a la gente a competir en apoyos y votaciones hacia iniciativas que son una obligación de determinados servicios públicos (municipales o autonómicos).

Sobre la segunda destacamos el testimonio de un grupo político:

> *"Lo de los coles, cuestión polémica… Yo no puedo dedicar 200 mil euros de 300 mil a arreglar ventanas de coles cuando luego tengo una partida que se llama mantenimiento en edificios escolares y la ejecución es de 1 millón 400.000. Aquí hay una cuestión que tiene que ver con la coordinación entre servicios. Vamos a sentarnos y vamos a hacerlo bien"* (E-9).

Tanto una técnica municipal como un representante de una asociación vecinal han señalado que unas de las dificultades importantes de los presupuestos es la falta de una visión de conjunto y una mirada sistémica de la ciudad. Han afirmado que la ciudad es más que la suma de los barrios y, por tanto, la agregación de propuestas puntuales no construye una idea de ciudad. Además, la ciudad entendida como un sistema se reciente en su conjunto: la actuación positiva en un distrito puede repercutir negativamente en otro. Las propuestas de ciudad no han logrado recoger esa loable iniciativa, porque los vecinos perciben lo que les afecta en su día a día.

> *"Las obras de ciudad deben tener una concepción general. No puede hacerse por partes. Eso requiere a especialistas que miren la ciudad en su conjunto: movilidad, sostenibilidad, urbanismo, arquitectura. La idea de ciudad debe ser de gobierno. Debe partir de una cabeza que piense una idea de ciudad para los próximos 25 años. La capacidad del común no llega a toda la ciudad. La gente del común piensa en su calle, en sus basuras, en sus problemas cercanos"* (E-12).

Sobre la tipología de los proponentes, podemos señalar la existencia de dos tipos: la ciudadanía que ha participado a título individual y las asociaciones o plataformas que lo han hecho en nombre de un colectivo. Aunque en el recuento del volumen total de propuestas destacan las asociaciones e iniciativas colectivas, la separación de las propuestas colectivas por tipo de organización nos dejan un balance claro: la ciudadanía que ha participado a título individual ha encabezado el número de propuestas aprobadas con el 41% del total, seguidos, a una distancia considerable, de asociaciones vecinales (28,2%) y AMPAS (16,2%).

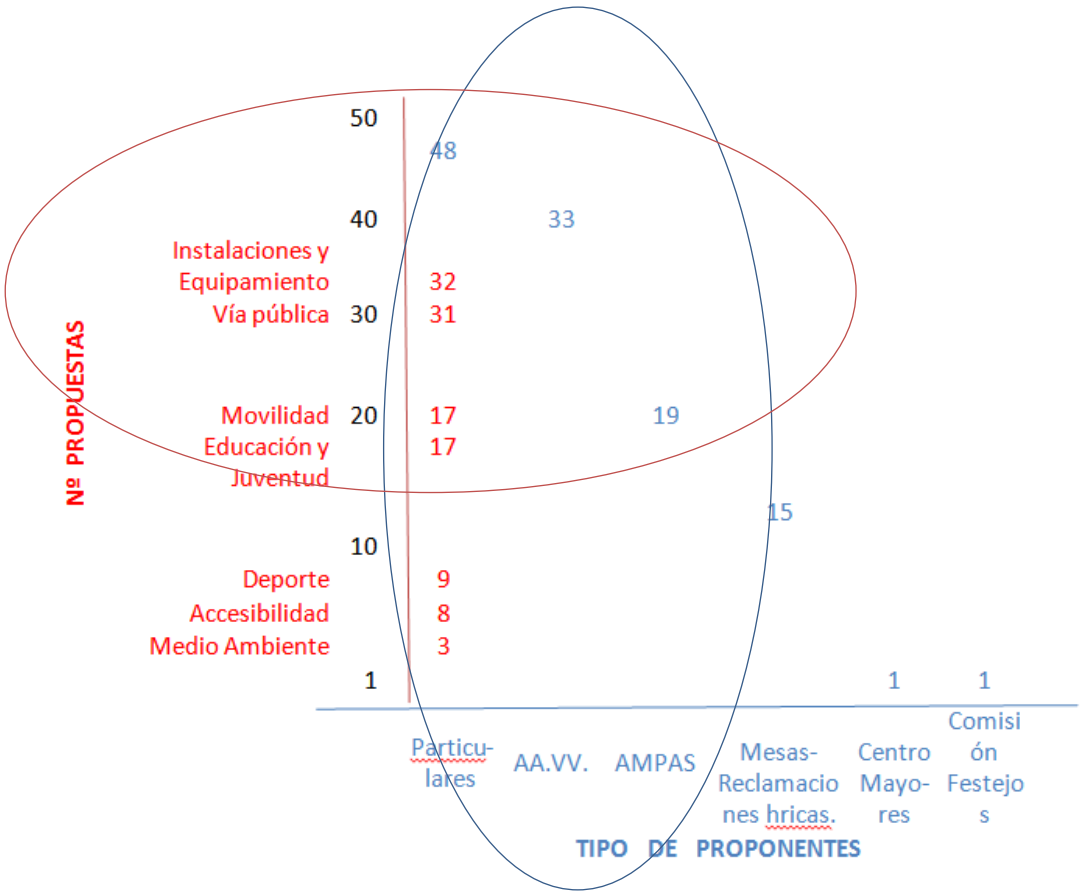
Tabla 38. Propuestas a ejecutar por proponente

TIPO DE PROPONENTE	Nº DE PROPUESTAS	%
Particulares	48	41,0
Asociaciones vecinales	33	28,2
AMPAS-Colegios	19	16,2
Mesas-Reclamaciones históricas	15	12,8
Centro de Mayores	1	0,9
Comisión de Festejos	1	0,9
TOTAL propuestas más votadas	**117**	**100**

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ayuntamiento de Zaragoza.

Si hacemos un ejercicio para relacionar las principales propuestas aprobadas con los proponentes más activos, podemos concluir que las personas particulares, las asociaciones de vecinos y las AMPAS hicieron propuestas relacionadas con instalaciones y equipamientos, mejoras en la vía pública y en la movilidad, así como iniciativas en el ámbito de la educación y la juventud

Diagrama 1. Distribución de las propuestas votadas y de los tipos de proponentes



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Ayuntamiento de Zaragoza.

De los testimonios recabados por parte de informantes clave en esta evaluación, se pueden apreciar posiciones discursivas enfrentadas a tres niveles. Por una parte, la división entre la participación individual y la colectiva. Por otra, una diferencia entre la

participación de asociaciones vecinales frente a asociaciones de madres y padres de alumnos. Y, por última, una discrepancia entre personal técnico municipal y ciudadanía sobre la idoneidad de las propuestas.

En el primer nivel de discusión observamos la preocupación de algunos testimonios de que los/as ciudadanos/as que participan a título personal sean representativos de las necesidades de un conjunto más amplio de la ciudadanía:

> *"Problema importante: representatividad. ¿Hasta dónde un grupo pequeñito incide o polarice más que otro que tiene una necesidad mayor?* (E-7).

> *"Bien, creo que está muy abierto en internet. Lo han explicitado mucho. Pero claro, el dejar mucho rol a la gente es también un poco peligroso, porque puede venir cualquiera que tenga una idea, consiga votos de amigos o lo que sea y al final pues sea una idea votada que sea una cosa que realmente no tenga mucho fundamento... eso es lo que nos da miedo, que el sistema no acabe respondiendo a necesidades básicas de verdad"* (E-4).

En este nivel se observa preocupación y miedo porque la apertura de propuestas y proponentes derive en iniciativas que no atiendan las necesidades que el informante entiende que "tienen fundamento" y son las "verdaderas". También cuestiona indirectamente la legitimidad de los apoyos, en la medida en que no se atribuyen a ciudadanía interesada, sino a amistades del proponente particular. No obstante, en la otra cara de la moneda, está el temor y la desconfianza hacia algunas asociaciones o conjunto de asociaciones vecinales que, según algunos entrevistados, tienen poca apertura y receptividad hacia vecinos y vecinas particulares.

De este modo alguna ciudadanía se siente poco representada por asociaciones y federaciones y defienden la importancia de la participación individual.

En el segundo nivel nos encontramos convergencias y divergencias entre las asociaciones de vecinos (AAVV) y las asociaciones de madres y padres de alumnos (AMPAS).

En algunos distritos hubo convergencias inéditas hasta la fecha entre estos dos tipos de asociacionismo. Algunos entrevistados destacaron positivamente la creación de sinergias entre AAVV y AMPAS que compartían el mismo territorio pero que nunca habían trabajado juntas.

Históricamente las AAVV habían sido actores muy fuertes en la movilización de la ciudadanía para reclamar sus derechos, necesidades y hacer propuestas de mejora en los territorios urbanos. No obstante, para muchas de las personas entrevistadas, las AMPAS son un actor emergente y significativo:

> *"Las AMPAS han sido el gran descubrimiento de este proceso como espacios organizados, no en torno al barrio, sino en torno a los niños y niñas, porque no es solo el colegio, se preocupan también por la vida en el barrio, no solo de los niños, pero muy*

enfocado desde el enfoque de familia y de infancia, y han participado mucho en este proceso" (E-10).

Por otra parte, algunos entrevistados resaltaron la existencia de divergencias entre AAVV y AMPAS en algunos distritos. A pesar de que es indiscutible el protagonismo de las AMPAS como uno de los proponentes más activos, con el 16% de las propuestas aprobadas, algunos discuten la idoneidad de sus propuestas como las más representativas y necesarias para los barrios y la ciudad:

> *"De colegios vienen muchas propuestas. (…) Muchas no son para un sector completo de la población, pero sí que podrán beneficiarse toda la ciudadanía, y sin embargo no se ve, se ve más lo pequeño que lo grande, cada uno ve su parcela o su barrio"* (E-4).

La división entre AAVV y AMPAS en algunos distritos emergió durante la evaluación de la primera edición de los presupuestos participativos y en esta segunda edición se ha mantenido. Algunas entrevistas señalan el riesgo de enfrentar a colegios entre sí o a vecinos y vecinas con madres y padres de alumnos:

> *"hay algunos barrios en los que una gran cuantía o una gran movilización es para los colegios y se generan unas dinámicas de un colegio contra otro, o un colegio contra una asociación de vecinos. Así no. Este año lo modificamos y, aun así, se ha mantenido. Entonces yo para una siguiente edición propondría que no entraran propuestas de colegios"* (E-10).

En este mismo nivel de discusión, hay otras visiones que equiparan la participación individual a las propuestas de las asociaciones de madres y padres de alumnos. Entienden que las AMPAS defienden necesidades de colegios específicos y no representan necesidades más amplias de la ciudadanía:

> *"Yo soy muy reacia a la participación individual porque te das cuenta que cada uno actúa de forma individual; 'entonces yo quiero que se me arregle mi colegio, donde va mi hijo"* (E-3).

Según esta visión, puede haber asociaciones que defiendan intereses colectivos o particulares, aunque esa particularidad sea un colegio público. En esa misma dirección se habla de *confluencia de intereses* particulares para diferenciar los intereses colectivos:

> *"Hay un AMPA muy fuerte que decide votar en bloque y decide arreglar el patio de mi colegio; vale, y votan allí no sé cuántos mil. Bien, desde el punto de vista de la institución, incluso desde el pensamiento colectivo del ciudadano: '¿oiga, no es más urgente, más prioritario, más justo, arreglar el parque que el patio de recreo de un colegio?' (…) vamos a pensar en colectivo. Eso es lo que, de alguna manera, impide la participación individual, pensar en colectivo, donde es mejor realizar esta inversión, no que quién lo necesita más, no porque nos juntemos una confluencia de intereses estamos participando colectivamente"* (E-3).

Se puede entonces concluir la existencia de una tensión interna sobre la legitimidad y la representatividad de las necesidades e intereses de la ciudadanía. Se habla de la fundamentación de las propuestas, de las necesidades verdaderas y, en definitiva, de la frontera entre las demandas particulares, las confluencias de intereses y las demandas colectivas.

El tercer y último nivel retoma un dilema clásico en las ciencias sociales: el saber experto y el saber popular. Parte del personal técnico entrevistado identifica necesidades que los participantes no piden:

> *"El parque entre Almozara y Delicias nadie lo pide, hay mucho hueco en la ciudad y muchas acciones que la gente no propone"* (E-4).

También se señalan errores y desconocimiento de los participantes sobre los gastos de las obras propuestas:

> *"La gente está equivocada en el sentido de que piensan que el gasto es solo ejecutar la propuesta, pero eso es lo de menos, el mantenimiento es lo realmente costoso. Por eso hay que tener cuidado, porque si empezamos a disgregar locales y servicios, el gasto que se acumula para muchos años (mantenimiento) es muy alto. Por eso hay que tener visión global y planificar económicamente el dinero público, que es limitado y no puede emplearse en cosas que no son necesarias o solo para muy pocos. Hay que hacer cosas viendo el horizonte de gasto, tanto de energía, como de mantenimiento, como de limpieza, etc. que va a conllevar luego"* (E-4).

Otra de las advertencias realizadas por el personal técnico ha tenido que ver con las dimensiones de las propuestas. Algunas, a su juicio, eran idealistas y desproporcionadas:

> *"Como sugerencia (…) ¿para qué voy a proponer algo que sé que va a tener problemas? Que seamos realistas, pero también en las limitaciones en el ámbito temporal y económico (…) es como si yo pido una carretera en un año"* (E-7).

> *"Muchas veces nosotros (los técnicos) somos más partidarios de actuaciones grandes y edificios más centralizados. Por ejemplo, el Centro de Arte y Tecnología junto a la Estación, que tiene 16.000 metros y puede aglutinar muchos coworking, talleres y actividades en un mismo espacio. Nos da miedo que se disgreguen mucho las actuaciones y, al final, se malgaste el dinero público en cosas que no son muy necesarias"* (E-4).

Por la otra parte, algunas voces de la ciudadanía expresaban frustración o impotencia al observar informes técnicos que anulaban o limitaban sus propuestas. De cierta forma percibían respuestas distantes y procedimientos burocratizados.

Desglose de las propuestas a ejecutar en los distritos

A pesar de su extensión, no podemos dejar de lado en una evaluación de los Presupuestos Participativos las propuestas seleccionadas para su ejecución. Se trata de 131 propuestas que deben ser ejecutadas entre el segundo semestre de 2018 y el primero de 2019.

En la siguiente tabla enunciamos las 117 propuestas más votadas por junta distrito, coste de la propuesta y votos que respaldaron cada propuesta. Más adelante se describen las 14 propuestas restantes que se ejecutarán con los remanentes.

Tabla 39. Desglose de propuestas a ejecutar por Distrito

	ID	TÍTULO	COSTE	VOTOS
		Actur		
1	1712	Espacios cardiosaludables: instalación de desfibriladores (DEA)	2.000,00 €	438
2	1655	Carril bici por Pablo Ruiz Picasso	205.000,00 €	429
3	1653	Giro a la izquierda en la salida de Emilia Pardo Bazán	93.438,00 €	412
4	1691	Juegos adaptados en parques infantiles	18.200,00 €	366
		Casablanca		
1	2988	Iluminación	55.000,00 €	65
2	1921	Mejora camino izda. del canal, desde Casa Juventud hasta parque ACUAES	30.000,00 €	62
3	2425	Arreglo de acera	5.000,00 €	62
4	2745	Arreglar la seguridad del paso de cebra de la calle Tomas Gabasa	8.501,00 €	58
5	2978	Acondicionamiento espacio de tierra entre árbol y árbol.	4.845,00 €	54
6	1897	Mejora entrada Centro Cívico Isaac Valero	18.000,00 €	52
7	2045	Instalar caja enchufe eléctrica elevada para realizar actividades al aire libre	7.000,00 €	48
8	1928	Reparar y adaptar potrero Casablanca	20.000,00 €	48
9	1890	Ensanche Camino Fuente de la Junquera	128.200,00 €	46
10	3031	Mesa ping pong y de ajedrez	4.000,00 €	43
		Casco Histórico		
1	3301	Reposición de árboles en alcorques vacíos	30.201,00€	151
2	3191	Adecuación de aceras en final del coso bajo	11.000,00€	139
3	2830	Arreglo Plaza de La Magdalena	150.000,00€	136
4	2168	Carril bici por calle Alonso V y calle Asalto	170.000,00€	119
5	2254	Iluminación de calles	39.000,00€	119
6	2730	Instalación de un sistema de megafonía en el Colegio Público Tenerías	10.000,00€	108
		Centro		
1	1931	Mejora parque Miraflores (condiciones higiénicas, embaldosado de caminos)	48.000,00 €	124
2	2337	Arreglo aceras calle Hernán Cortes	40.000,00 €	117
3	2338	Asfaltado en distintas calles del distrito	170.000,00 €	116
4	2007	Mejoras en colegios	130.000,00 €	112
5	3194	Continuidad peatonal paseo constitución	31.000,00 €	112
6	2340	Gimnasio para mayores en el barrio del Carmen/ Ruiz Anglada	25.000,00 €	97
		Delicias		
1	2093	Mejora Parque Castillo Palomar	90.000,00 €	174
2	1995	Mejorar la Plaza Delicias	6.500,00 €	169
3	2603	Acondicionamiento del patio escolar. Patios dinámicos.	170.000,00 €	157
4	3177	Rampa de acceso al anfiteatro del Parque Delicias	30.000,00 €	155
5	3036	Equipamiento centro Cívico Delicias	18.000,00 €	152
6	2667	Arreglo aceras números impares avenida navarra	250.000,00 €	151
7	3072	Cambio farolas	31.000,00 €	144
8	2141	Mejorar solar frente ambulatorio Bombarda-Monsalud	89.000,00 €	136
10	2131	Zona ajardinada C/ Barcelona	9.907,00 €	130
		El Rabal		
1	2526	Juegos inclusivos y adaptados en todo el distrito de El Rabal	40.000,00 €	364

2	2270	Equipamientos y mantenimiento en centros cívicos distrito de El Rabal	12.650,00 € *	351
3	2558	Adecuación solares municipales para su uso como aparcamiento en precario	43.220,00 €	338
4	2539	Reforma de las zonas ajardinadas, platabandas y alcorques del barrio de La Jota	10.000,00 €	312
5	2912	Reformas en baños del edificio de primaria del C.E.I.P. Hilarión Gimeno	137.000,00 €	272
6	1943	Columpio adaptado	40.000,00 €	269
7	2493	Embaldosado paseo central calle Bielsa (el terreno es arena compacta)	85.000,00 €	266
8	2426	Zona deportiva al aire libre para mayores y jóvenes en El Picarral	26.206,00 €	248
9	2919	Reforma de los jardines José Pablo Arrizabalaga	18.000,00 €	247
10	2534	Construcción de un nuevo paso de peatones en San Juan de la Peña	17.561,00 €	237
11	2899	Remodelación patio del C.E.I.P. Hilarión Gimeno	100.000,00 €	232
La Almozara				
1	2051	Mejora de acceso al entorno de la Aljaferia.	90.000,00 €	214
2	2268	Rebaje de bordillos	12.000,00 €	198
3	2462	Tablas que hay en la bajada desde c/ diputados al parque	18.000,00 €	190
4	3238	Elementos que den sombra en el patio - CEIP Jerónimo Zurita	1.983,00 €	187
5	2156	Jardín entrada centro cívico Almozara por parque Konga	25.700,00 €	181
6	2148	Puertas de entrada a centro cívico Almozara	37.500,00 €	177
7	2392	Colocación farolas en parque maceta	56.000,00 €	174
8	2072	Instalación semáforo acústico	3.738,00 €	165
9	1834	Luminarias led en parque de la Cruz Roja.	76.000,00 €	159
10	2507	Adecuación del patio de infantil y primaria colegio puerta de sancho	12.000,00 €	153
Las Fuentes				
1	2328	Renovación de las dos zonas infantiles del parque torre ramona	43.000,00 €	103
2	2257	Continuar con la mejora de la iluminación viaria	92.000,00 €	90
3	1760	Uso edificio Schindler-Giesa	100.000,00 €	82
4	2754	Parque infantil centro cívico Salvador Allende (Matadero)	35.000,00 €	79
5	3120	Aparcabicis	2.206,00 €	73
6	3319	Mejoras CEIP Torre Ramona (barrio Las Fuentes)	80.000,00 €	66
7	2422	Señalización horizontal y vertical	70.000,00 €	62
8	1846	Instalación de aparatos de gimnasia para mayores (parque glorietas de Goya)	22.000,00 €	60
Miralbueno				
1	2153	Cambio de Ventanas C.E.I.P. Julián Nieto Tapia: aulas de apoyo y desdoble.	19.000,00 €	100
2	1905	Carril bici camino del Pilón	165.000,00 €	100
3	2945	Rotonda en camino del pilón con calle Lago de Coronas	46.196,00 €	98
4	3002	Miralbueno: solar Camino del Pilón/Juan Bautista Labaña	46.356,38 €	96
5	2155	Renovación de baños y aseos del C.E.I.P. Julián Nieto Tapia.	46.000,00 €	93
Oliver-Valdefierro				
1	1945	Sustitución de ventanas CEIP Jerónimo Blancas y Tomas	80.000,00 €	203
2	2633	Mejora peatonal del cruce de calle Orión con Aldebarán	72.000,00 €	194
3	1947	Arreglo de aseos en el CEIP Jerónimo Blancas y Tomas	120.000,00 €	193
4	2404	Wifi en el centro cívico Valdefierro	4.600,00 €	186
5	2402	Elevador salón de actos del centro cívico Valdefierro	12.000,00 €	177
6	2398	2 puertas de acceso automáticas al centro cívico Valdefierro	32.000,00 €	174
7	2964	El parque estrella polar (parque de la maceta) arreglo	30.000,00 €	160

8	2413	Espacio de juegos tradicionales	18.000,00 €	138
San José				
1	1629	Eliminación barreras arquitectónicas en zonas de San José	60.000,00 €	234
2	1778	La plaza Reina Sofía, para disfrute de niños y mayores	43.000,00 €	201
3	2810	Arreglo de aseos del colegio María Moliner (CEIP)	108.000,00 €	197
4	2369	Paseo del canal	10.205,00 €	197
5	2814	Actuaciones sobre el patio del colegio María Moliner (CEIP)	85.000,00 €	195
6	2084	Adecuación y mejora en plaza Utrillas, disfrute común para niños y adultos	43.000,00 €	190
7	1628	Unión carril bici 3rd cinturón (Príncipe Felipe) con Camino Las Torres	180.000,00 €	173
8	1648	Reparación baldosas plaza Ángel Sanz Briz	5.015,00 €	161
Santa Isabel				
1	1783	Asfaltado patio de infantil del CEIP Guillermo Fatas	50.000,00 €	102
2	1781	Asfaltado patio de primaria del CEIP Guillermo Fatas	165.000,00 €	102
3	2236	Soterramiento de los cables aéreos de la puerta del colegio Guillermo Fatas	8.000,00 €	90
4	2478	Desfibriladores	6.000,00 €	74
5	2931	Colocación columpio adaptado niños problemas motrices	55.000,00 €	70
6	2929	Pista de patinaje, árboles y pista de baloncesto en parque (calle de la juventud)	40.000,00 €	68
7	2928	Renovación parque infantil, plaza de La Cultura en calle La Iglesia	36.000,00 €	68
Distrito Sur				
1	2421	Mejoras zonas verdes en distrito sur	45.000,00 €	344
2	2757	Creación de un pulmón verde en el distrito sur	15.000,00 €	335
3	2904	Mobiliario urbano para distrito sur: fuentes	40.000,00 €	325
4	2911	Mejoras de movilidad urbana en distrito sur: seguridad vial	20.536,00 €	290
5	2907	Mobiliario urbano para distrito sur: papeleras	25.000,00 €	247
6	2902	Mobiliario urbano para distrito sur: bancos	35.000,00 €	233
7	1856	Zona deportiva aire libre Valdespartera/recinto ferial	100.000,00 €	227
8	2908	Mejoras de movilidad urbana en distrito sur: accesibilidad	65.425,00 €	220
9	2375	Escenarios distrito sur. Cultura en la calle	87.000,00 €	191
Torrero				
1	3208	Acondicionamiento camino tierra canal	4.500,00 €	291
2	2818	Ribera del canal entre el tercer cinturón y valdegurriana	21.000,00 €	267
3	3052	Acondicionamiento de fuentes públicas en los parques	18.000,00 €	243
4	3019	Mejora de espacios lúdicos en plazas san marcos y marco polo, Parque Venecia	4.000,00 €	210
5	2303	Sustitución del suelo y delimitación de los parques infantiles de Parque Venecia	18.000,00 €	203
6	2267	Mejorar señalización cruce Tierno Galván - García Condoy	511,00 €	195
7	1746	Carril bici vertebrador de Torrero	225.000,00 €	194
8	2656	Instalación de un conjunto recreativo tipo "barco pirata" en la plaza San Marcos	160.000,00 €	176
Universidad				
1	2950	Replantar alcorques vacíos en distrito universidad	140.390,00 €	168
2	2961	Arreglo baldosas Pza. San Francisco	10.000,00 €	155
3	3025	Arreglo aceras c/ Bruno Solano, desde C/ Ram de Viu hasta C/ Supervía	108.000,00 €	120
4	2972	Aparatos gimnasia Pza. San Francisco (Universidad) junto al parque infantil	10.000,00 €	107
5	1728	Pacificación Manuel Lasala	9.708,00 €	98
6	2970	Cubrir escaleras Quiosco música Pza. San Francisco y arreglar chapa del suelo	24.000,00 €	97

7	2971	Fresado, asfaltado y señalización pasos de cebra, calles del polígono universidad	73.000,00 €	90
8	2139	Mejoras medioambientales reducción huella de carbono en CEIP César Augusto	50.000,00 €	88

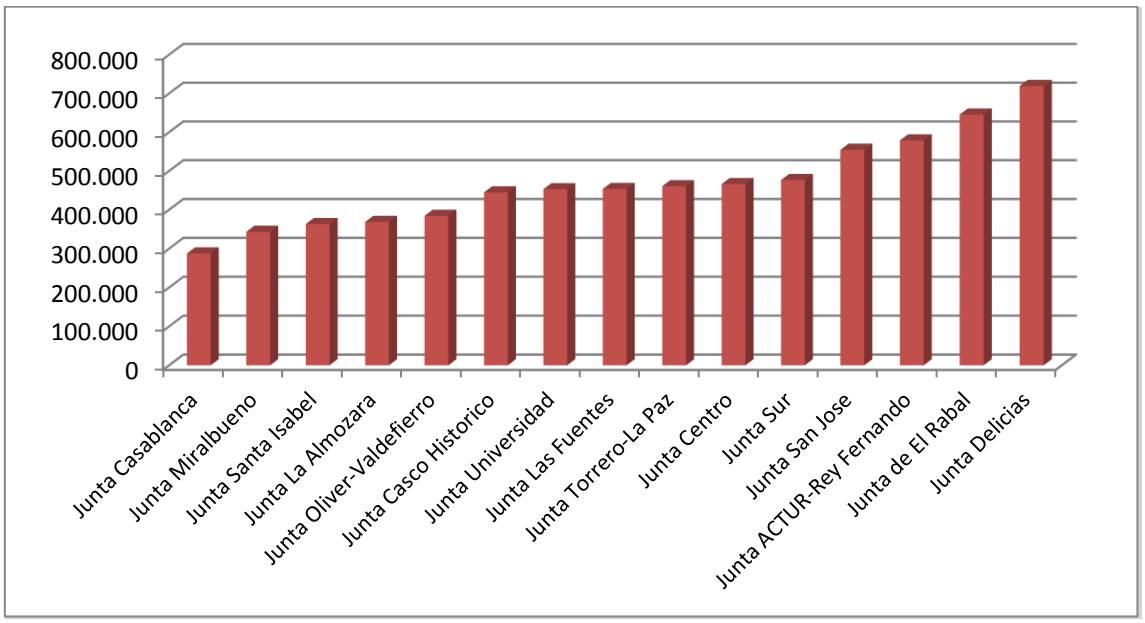
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ayuntamiento de Zaragoza.

7.2. Eficacia de la ejecución presupuestaria en juntas municipales

A pesar de que no podremos conocer con exactitud la ejecución presupuestaria final hasta que haya avanzado el año 2019, si podemos aproximarnos a calcular el porcentaje de ejecución previsto en función de las propuestas ya seleccionadas y su coste estimado.

Primero debemos partir del presupuesto asignado, como se puede apreciar en la gráfica correspondiente a la distribución presupuestaria por distrito.

Gráfico 11. Distribución presupuestaria por Juntas de Distrito



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ayuntamiento de Zaragoza.

Posteriormente, las propuestas validadas por la Comisión Técnica y ratificadas en las Juntas fueron publicadas en el portal web de Gobierno Abierto con los respectivos informes técnicos y el presupuesto asignado. Con el listado de propuestas publicado, la ciudadanía votó en verano de 2018 por las iniciativas prioritarias para sus distritos hasta llegar a cubrir el presupuesto disponible. En los casos más ajustados hubo distritos urbanos en los que se prevé una ejecución del 99,13% (Santa Isabel) y, en los casos más holgados como el Distrito Actur-Rey Fernando, se estima el 55%. Como se verá posteriormente, la gestión del remanente permite considerar las propuestas que no fueron incluidos en la fase de asignación de presupuestos.

De este modo, la eficacia en la gestión presupuestaria estará condicionada por una mayor disponibilidad de tiempo para la ejecución en aquellos distritos con un mejor ajuste entre el presupuesto estimado y el coste de las propuestas aprobadas.

Tabla 40. Resultados fase de votación 2018 y estimación de la ejecución presupuestaria prevista según el coste de las propuestas

JUNTA DISTRITO	PRESUPUESTO	Nº PROPUEST. SELECCIONADAS	COSTE	REMANENTE	% DE EJECUCIÓN PREVISTA
Junta ACTUR-Rey Fernando	578.740	4	318.638	260.102	55,06
Junta Casablanca	287.569	10	280.546	7.023	97,56
Junta Casco Histórico	444.766	6	410.201	34.565	92,23
Junta Centro	466.226	6	444.000	22.226	95,23
Junta Delicias	719.257	9	694.407	24.850	96,55
Junta de El Rabal	645.486	11	529.637	115.849	82,05
Junta La Almozara	368.691	10	332.921	35.770	90,30
Junta Las Fuentes	453.566	8	444.206	9.360	97,94
Junta Miralbueno	343.307	5	322.552	20.755	93,95
Junta Oliver-Valdefierro	384.355	8	368.600	15.755	95,90
Junta San Jose	554.590	8	534.220	20.370	96,33
Junta Santa Isabel	363.144	7	360.000	3.144	99,13
Junta Sur	476.706	9	432.961	43.745	90,82
Junta Torrero-La Paz	460.668	8	451.011	9.657	97,90
Junta Universidad	452.929	8	425.098	27.831	93,86
TOTAL	**7.000.000**	**111**	**6.348.998**	**651.002**	**Promed. 92 %**

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ayuntamiento de Zaragoza.

7.3. Ejecución presupuestaria de las juntas vecinales

Los tiempos y fases en los barrios rurales han transcurrido de forma más lenta que en los barrios urbanos. Por tanto, la información disponible en estos casos es inferior al deseable para exponer conjuntamente los resultados. A continuación describimos las propuestas aceptadas en las 14 Juntas.

Tabla 41. Propuestas aceptadas en las Juntas Vecinales

ID / Nº PPTAS	TÍTULO PROPUESTA	COSTE
	ALFOCEA	
3575	Área recreativa	3.600,00 €
3549	Instalación de aparatos de gimnasia en la zona de Alcaldía	1.573,00 €
3569	Colocación de dos bancos en calle parque Gerardo Marín Zaera	3.630€
3574	Parque infantil de juegos	25.000€
	CASETAS	
3407	Reposición de papeleras en el barrio.	15.000,00 €
3405	Sustitución de los bancos de la Av. de Logroño entre los números 2 y 14, 94 y 102	2.420,00 €
3399	Instalación de escaleras de aluminio con guía en el cementerio	8.000,00 €
3401	restauración del muro de la acequia calle de Ntra. Sra. del Carmen	18.000€
3583	Mejora parque Urbanización Alameda, Casetas	18.150€
3403	Reparación de jardineras de las palmeras de la plaza Santiago Castillo.	35.000€

3406	Reparación de la fuente de agua en plaza Joaquín costa	3.500€
	GARRAPINILLOS	
3379	Rotonda barrio del Cuenco	2.954,46 €
3381	Sumidero carrera de la herradura	5.302€
3384	Fuente Plaza José Ramón Arana	2.500€
3368	Reparación camino puente de clavería	80.000€**
	LA CARTUJA BAJA	
3562	Terminación de Asfaltado calle Mayor (Pacificación)	150,00 €
3449	Arreglo de los dos pasetes de San Bruno y Refectorio	3.600,00 €
3562	Terminación de Asfaltado calle Mayor (Pacificación)	19.640,00 €
3451	Cubrimiento y adecuación mediante pérgola, bancos y mesas del solar que hay frente a la Casa de Juventud	12.130,01 €
3457	Sustitución de la Cartelería Explicativa del Conjunto Histórico-Artístico.	3.600,00 €
3469	Adquisición de un Proyector Digital y su instalación	3.600,00 €
	JUSLIBOL	
3666	Adecuación de zona inferior del parque de Juslibol	15.000€
3347	sumideros en calle Zaragoza n º 91	10.000€
3350	Gimnasio para la tercera edad	5.000€
3343	Arreglo talud entrada al barrio en calle Zaragoza 6-8-10	30.000€
	MONTAÑANA	
3605	Montaje de dos porterías plegables para fútbol ocho	3.600,00 €
3380	Reapertura finca municipal Gran Capitán	48.000,00 €
	MONZALBARBA	
3450	Megafonía del Barrio	12.000,00 €
3477	Colocación de Iluminación zona de lectura de la Biblioteca de Monzalbarba	3.600,00 €
	MOVERA	
3364	Supresión barreras arquitectónicas barrio de Movera	158,30 €
3364	Supresión barreras arquitectónicas barrio de Movera	24.000,00 €
3609	Sustitución ventanas Centro Cultural Lugarico Cerdan	16.000,00 €
3620	Mejora patio colegio Juan Pablo Bonet	1.230,00 €
	PEÑAFLOR	
3716	Peticiones varias	5.000 €
	SAN JUAN DE MOZARRIFAR	
3472	Rehabilitación de aceras y de pasos de cebra.	474,90 €
	SAN GREGORIO	
3496	Circuito de gimnasia en C/ Cristo Rey	15.000 €
3494	Acondicionamiento antiguo parque	33.900 €
	TORRECILLA	
3543	Acondicionamiento para minusválidos Edificio Municipal	30.000 €
3541	Parque de Mayores e Infantiles	14.000€
	VILLARRAPA	
3483	Reparación puente	2.541,00 €
3488	Colocación barandilla	3.594,00 €
3489	Ensanchamiento puente de riego	770,00 €
3490	Terminación vallado bocacalle	380,00 €
3492	Reparación camino municipal	832,00 €
	VENTA DEL OLIVAR	
3341	Iluminación Calle Camino Torrebarajas	15.000€
3639	Asfaltado y desbroce Calle Mariano Fle Royo números 8 al 22.	16.000,00 €

3545	Asfaltado camino de Pinseque número 95	35.000 €
3548	Mesa de ping-pong en Plaza Mayor	1.800 €
3714	Poda árboles, desbroce y limpieza del camino de urbanización Maitena	12.000 €

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ayuntamiento de Zaragoza.

Tabla 42. Distribución de las propuestas elegidas, cuantías a ejecutar, remanentes y presupuestos de las juntas vecinales

JUNTA	PROP ELEG.	CUANTÍA EJECUTAR	% SELEC.	REMANENTE	PRESUPUESTO
Alfocea	4	33.803,00 €	89,22%	4.084,00 €	37.887,00 €
Casetas	7	100.070,00 €	65,99%	51.574,00 €	151.644,00 €
Garrapinillos	4	115.756,00 €	95,18%	5.862,00 €	121.618,00 €
Juslibol	4	60.000,00 €	73,47%	21.665,00 €	81.665,00 €
La Cartuja Baja	6	52.720,00 €	88,33%	6.962,00 €	59.682,00 €
Montañana	4	80.600,00 €	95,09%	4.159,00 €	84.759,00 €
Monzalbarba	4	62.600,00 €	100,58%	-360,00 €	62.240,00 €
Movera	5	73.888,00 €	96,48%	2.695,00 €	76.583,00 €
Peñaflor	1	55.000,00 €	99,78%	124,00 €	55.124,00 €
San Gregorio	2	48.900,00 €	99,96%	22,00 €	48.922,00 €
San Juan de Mozarrifar	4	66.595,00 €	93,34%	4.754,00 €	71.349,00 €
Torrecilla de Valmadrid	2	44.000,00 €	99,83%	75,00 €	44.075,00 €
Venta del Olivar	3	51.600,00 €	86,58%	7.997,00 €	59.597,00 €
Villarrapa	7	44.854,00 €	100,00%	0,00 €	44.854,00 €
TOTALES	**57**	**890.386,00 €**	**89,04%**	**109.613,00 €**	**999.999,00 €**

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ayuntamiento de Zaragoza.

Respecto a la gestión de los remanentes en las juntas vecinales, las siguientes son las actuaciones que permitirán aprovechar estas cantidades:

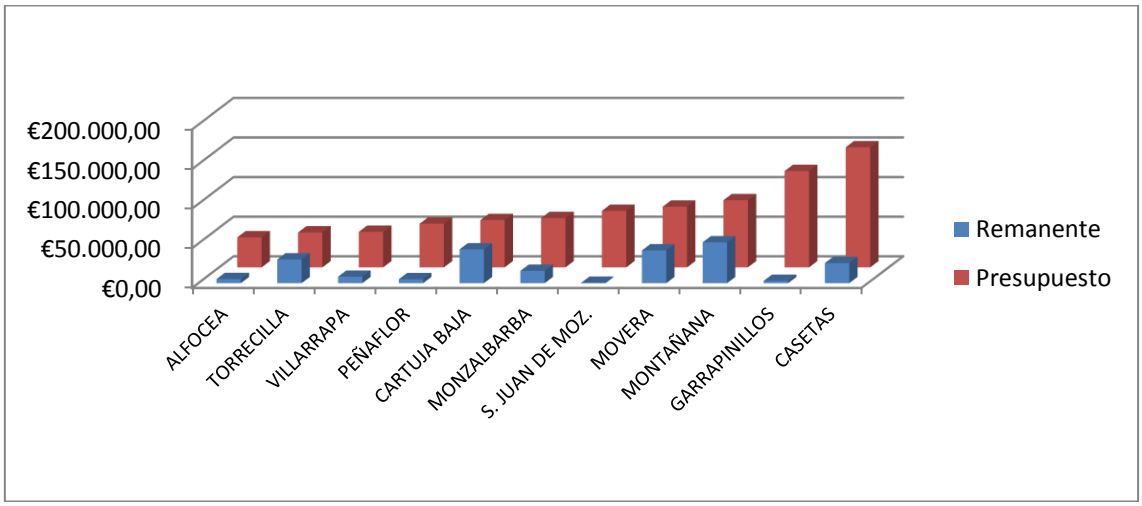
- En Casetas el destino de los 33.574€ de remanente se utilizará para la realización de las siguientes obras: Ejecución de la 2º fase de rehabilitación de la Joaquín Costa. Adecuación de la fuente en las plaza de Doña Dorotea Arnal. Instalación de bolardos y barandilla/pasamanos en la cuesta de la Avenida Constitución.

- En Garrapinillos los 5.800€ de remanente se emplearán en la reparación camino puente de clavería.

- En Juslibol, los más de 21.000€ de se emplearán en 1.Construcción de murete en Barranco las Pocetas y calle Alta para retención de piedras, dando salida de agua y prolongación de la malla de protección en calle Alta. 2.Limpieza de barranco en calle Pilar Figueras. 3. Arreglo de escaleras que enlazan calle alta con calle mayor. 4. Arreglo Parque en la zona del campo de Fútbol.

En las otras Juntas Vecinales no hay información sobre el uso de los remanentes o estos no son suficientes para cubrir las propuestas realizadas por los participantes.

Gráfico 12. Presupuestos y remanentes de las propuestas aceptadas por Juntas vecinales



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ayuntamiento de Zaragoza.

Los barrios rurales han contado con un millón de euros. Las Juntas con mayores partidas presupuestales asignadas han sido Casetas, Garrapinillos con más de 100.000 euros por Junta; Montañana, Movera, San Juan de Mozarrifar, Monzalbarba y Cartuja Baja, con cantidades entre 50.000 y 100.000 euros y, por último, Peñaflor, Villarrapa, Torrecilla y Alfocea con cantidades entre 30.000 y 50.000 euros. El total de propuestas aprobadas fue de 57.

En cuanto a las propuestas presentadas en los barrios rurales, las relacionadas con las instalaciones y equipamientos, así como con la vía pública, han sido mayoritarias, en una tendencia muy similar a las Juntas de Distrito.

Tabla 43. Propuestas a ejecutar por tipología y Junta Vecinal

BARRIO RURAL	Alfocea	Casetas	Garrapinillos	Juslibol - el Zorongo	La Cartuja Baja	Montañana	Monzalbarba	Movera	Peñaflor	San Gregorio	San juan de Mozarrifar	Torrecilla de Valmadrid	Venta del Olivar	Villarrapa	TOTAL
Vía pública			2	1	2		2				1			7	15
Movilidad			1												1
Educación y juventud															0
Accesibilidad								1			1	1			3
Instalaciones y equipamientos	3	1	1	3	3	2	2	3		1		1	1		21
Deporte	1					1		1	1	1	2				7
Medio ambiente						1									1
Cultura					1										1
Sin categorizar		6											2		8
Total	**4**	**7**	**4**	**4**	**6**	**4**	**4**	**5**	**1**	**2**	**4**	**2**	**3**	**7**	**57**

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ayuntamiento de Zaragoza.

En cuanto a la movilización de los proponentes, es destacable la relevancia de las Mesas con reclamaciones históricas. Este protagonismo ha tenido su origen en el acuerdo alcanzado por el Ayuntamiento de Zaragoza y los barrios rurales que se ha citado previamente. Las Mesas con reclamaciones históricas han tenido 26 propuestas, lo que ha supuesto en 45,6% de las propuestas. A mucha distancia han seguido las de los/as particulares, con el 23% y las Juntas Vecinales, con el 16%.

Tabla 44. Propuestas y actividad de los proponentes en los barrios rurales

BARRIO RURAL	Alfocea	Casetas	Garrapinillos	Juslibol - El Zorongo	La Cartuja Baja	Montañana	Monzalbarba	Movera	Peñaflor	San Gregorio	San Juan de Mozarrifar	Torrecilla de Valmadrid	Venta del Olivar	Villarrapa	Total	%
Asociaciones vecinales	2							1			1				4	7,0
AMPAS – Colegios						2		2							4	7,0
Centros de Mayores											1				1	1,8
Mesas		3	4		5	1		2		2	2			7	26	45,6
Junta Vecinal		3		1			4		1						9	15,8
Particulares	2	1		3	1	1						2	3		13	22,8
Total	4	7	4	4	6	4	4	5	1	2	4	2	3	7	57	100

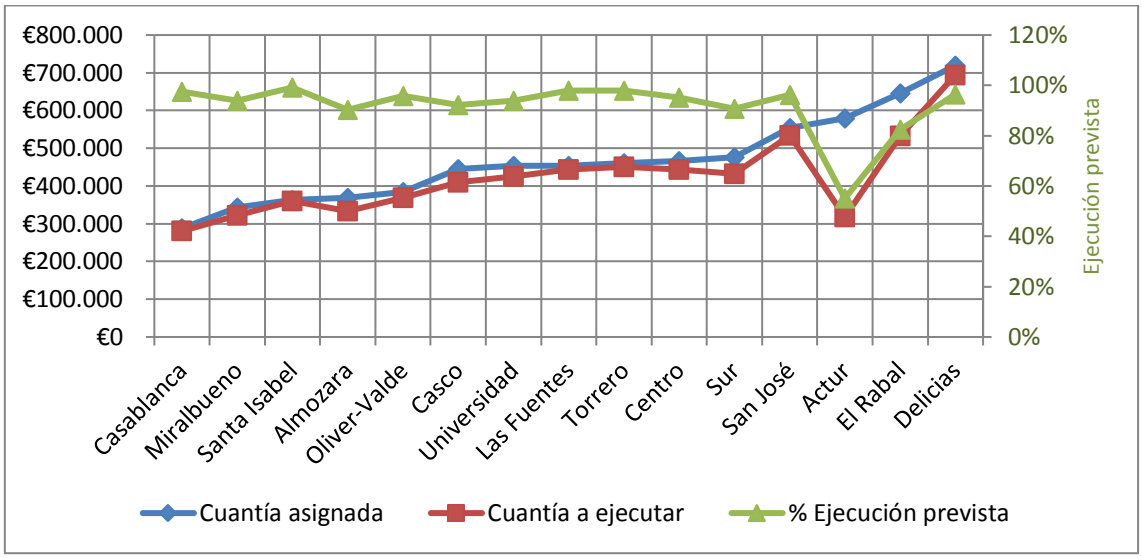
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ayuntamiento de Zaragoza.

Para alguno de los pocos representantes políticos que ha querido participar en esta evaluación, el caso de los barrios rurales ha sido modélico por la sencillez y simplificación del proceso: *"Creo que el modelo de los barrios rurales debería aplicarse en los distritos urbanos en cuanto a la simplificación del proceso"* (E-9).

7.4. Eficiencia en el uso de los remanentes de las juntas de distrito

Tal y como señala el portal de Gobierno Abierto, el remanente es la diferencia entre el presupuesto asignado a cada distrito y el importe total de las propuestas a ejecutar. Según la estimación del presupuesto y el coste de las propuestas, el Distrito Actur-Rey Fernando sería el que mayor remanente tendría con 260.000€ seguido de El Rabal con un remanente de 115.849€ y más del 80% ejecutado. Como se puede apreciar en la tabla y el gráfico, todos los distritos restantes tendrían una ejecución superior al 90%. El remanente total sería de 651.002€ para un promedio de ejecución estimado de 92%.

Gráfico 13. Cuantías asignadas, ejecutables y porcentaje de ejecución prevista según distritos



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ayuntamiento de Zaragoza.

El diseño del proceso ha previsto la gestión de los remanentes de tal manera que se han revertido según la Junta Municipal a propuesta de la Mesa de Presupuestos Participativos. De este modo, el remanente ha podido destinarse a propuestas registradas en el portal de Gobierno Abierto y ha sido la Junta Municipal quien, a través de la celebración de un Pleno ordinario o extraordinario, ha aprobado su ejecución.

Los siguientes son los casos de las Juntas de Distrito que han tenido que gestionar remanente.

La Junta de Distrito Actur - Rey Fernando, que presentaba el mayor volumen de remanente, resolvió, en sesión del 19 de septiembre de 2018, destinar los 260.102€ las siguientes actuaciones según los criterios definidos de uso de remanentes en los presupuestos participativos.

Tabla 45. Propuestas para uso de los remanentes en distritos municipales

ID / Nº PPTAS	TÍTULO PROPUESTA	COSTE	SERVICIO
Distrito Actur según Pleno de la Junta del 19 de septiembre de 2018			
2349	Acondicionamiento José Atarés y Francisco Martinez Soria. Arbolado y ajardinamiento	3.000,00€	Parques y Jardines
1633	Pista de Petanca	3.200,00€	Parques y Jardines
1661	Paneles informativos/Cartelería Social	9.000,00€	Serv. de Distritos
2721	Pavimentación del patio de recreo de primaria CEIP Hermanos Marx	115.000,00€	Arquitectura
2383	Mejora paso subterráneo bajo avenida Majas de Goya, Parque Goya	12.000,00€	Conservación de Infraestructuras
3338	Ruta botánica en el Parque Goya 2	6.000,00€	Parques y Jardines
2381	Acondicionamiento del entorno de la casa del barrio del Parque Goya	1.000,00€	Parques y Jardines

1660	**Skatepark- parkour-grafitis	100.000,00€ +10.902[24]	Zaragoza Deporte
TOTAL		**260.102,00€**	
TORRERO. Pleno de la Junta 14/09			
2026	Intervenir en el quiosco del parque de la calle Cuarte	18.000,00€	Parques y Jardines
1	Remanente 9.657€		
OLIVER/VALDEFIERRO. Pleno de la junta 20/09			
2994	Rebaje de aceras en c/ monasterio Ntra. Sra. de los Ángeles	4.000,00€	Conservación de Infraestructuras
3004	Acondicionar una sala de informativa en el CC Oliver	12.000,00€	Servicio de CC Civicos
2	Remanente 16.455€	16.000,00€	
LA ALMOZARA. Pleno de la Junta 18/10			
2056	Zona infantil en parque La Aljafería	43.000€	Parques y Jardines
1	Remanente 35.770€		
DELICIAS. Pleno de la Junta 18/10			
2851	Espacio de ocio digital y tecnología en la Casa de Juventud	15.000,00€	servicio de juventud
2723	Plaza en la calle Sarasate	3.113,00€	Movilidad
	Remanente 24.850 €	18.113,00€	Resto: 6.737,00€
CASCO H. Pleno de la Junta 4 de octubre			
2719	Reforma del adoquinado	175.000,00€ **	Infraestructuras
	Remanente 35.565 €		

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ayuntamiento de Zaragoza.

Desde las áreas de Economía, Urbanismo y Derechos Sociales del Ayuntamiento han expuesto la dificultad que supone el escaso plazo de ejecución de los Presupuestos Participativos y el estrés que implican los plazos para muchos/as funcionarios/as municipales, especialmente las obras con contratos mayores que rompían el ciclo presupuestal. Si en el mismo año que se presentan las propuestas se debe modificar el presupuesto y ejecutar el gasto, el tiempo resulta muy ajustado.

Además, se deben hacer los proyectos correspondientes a las propuestas, luego deben ser aprobados, sacar la licitación, colgarlas en el perfil del contratante, presentar las empresas, valorar sus proyectos y adjudicarlas.

Un/a técnico/a de participación del Ayuntamiento señaló que la mayor dificultad de ejecución está en las propuestas más costosas, mientras que las de menor cuantía son más ágiles:

> *"Se da la circunstancia de que algunos proyectos no se han podido ejecutar hasta la fecha dada su envergadura (elevado presupuesto -casos en los que se superan los 180.000 euros-). Requieren de unos procedimientos administrativos (ej. Proyectos de obra, etc.) que dilatan los plazos. Desde esta óptica, en consecuencia, las propuestas que se han*

[24] Según el acta citada, los asistentes a la Junta solicitaron invertir los 10.902€ restantes en el *skatepark*

ejecutado "sin problemas" son aquellas que requerían contratos menores o en las que ya se contaba con mecanismos en funcionamiento" (E-1).

Dentro de los mecanismos existentes de funcionamiento que facilitan una ejecución eficaz de las propuestas, las personas entrevistadas destacan proyectos que correspondían a pequeñas actuaciones de señalización. El Ayuntamiento tiene contratos de conservación de la señalización y semaforización de la ciudad y algunos proyectos han podido realizarse dentro del marco de esos contratos sin tener que sacar a licitación esos proyectos (E-6).

7.5. Implementación de las propuestas aceptadas en juntas municipales

En el momento de redactar este informe, (diciembre de 2018) hay 17 actuaciones iniciadas, finalizada o con alguna incidencia pendiente de trámite. Hay tres distritos en los que no se ha iniciado ninguna actuación y 12 de los 15 distritos urbanos en los que al menos una ha iniciado.

Tabla 46. Distritos con propuestas iniciadas o en desarrollo

	ID / Nº PPTAS	TÍTULO PROPUESTA	SERVICIO
		ACTUR	
1	1653	Giro a la izquierda en la salida de Emilia Pardo Bazán	Movilidad
		CASABLANCA	
2	3031	Mesa ping pong y de ajedrez	Parques y Jardines
		CASCO HISTÓRICO	
3	3301	Reposición de árboles en alcorques vacíos	Parques y Jardines
		CENTRO	
4	1931	Mejora parque Miraflores (condiciones higiénicas, embaldosado de caminos)	Parques y Jardines
5	2338	Asfaltado en distintas calles del distrito: Cánovas, Cortes de Aragón, Valcarreres, Dato, García Galdeano, Pérez Galdós.	Conservación de Infraestructuras
		DELICIAS No se ha iniciado ninguna actuación	
		EL RABAL	
6	2558	Adecuación solares municipales para su uso como aparcamiento en precario	Inspección Urbanística
7	2426	Zona deportiva al aire libre para mayores y jóvenes en El Picarral	Inspección Urbanística
		LA ALMOZARA	
8	2268	Rebaje de bordillos	Conservación de Infraestructuras
		LAS FUENTES	
9	2328	Renovación de las dos zonas infantiles del parque Torre Ramona	Parques y Jardines
10	3120	Aparcabicis	Movilidad FINALIZADA
11	1846	Instalación de aparatos de gimnasia para mayores (parque glorietas de goya)	Parques y Jardines
		MIRALBUENO	
12	3002	Miralbueno: solar camino del pilón/juan bautista labaña	Inspección Urbanística
		OLIVER VALDEFIERRO	

13	2404	Wifi en el Centro Cívico Valdefierro	Redes y Sistemas FINALIZADA
SAN JOSÉ			
14	2084	Adecuación y mejora en plaza Utrillas, con instalaciones de uso y disfrute común para niños, adolescentes y adultos	Parques y Jardines
SANTA ISABEL			
15	2478	Desfibriladores	Servicio Distritos
16	2931	Colocación columpio adaptado niños problemas motrices	Parques y Jardines muy avanzada
DISTRITO SUR		No se ha iniciado ninguna actuación	
TORRERO		No se ha iniciado ninguna actuación	
UNIVERSIDAD			
17	2972	Aparatos gimnasia pza san francisco (lado de la universidad) junto al parque infantil	Parques y Jardines

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ayuntamiento de Zaragoza.

17 actuaciones de 131 equivale a un 12,97% de ejecución. El balance puede verse de dos maneras: es un balance muy bajo si consideremos el total de propuestas, o es muy prometedor si consideramos que estas propuestas fueron votadas hace seis meses.

Estos resultados parciales tendrán que revisarse en los próximos meses, pero ese futuro cercano excede las posibilidades de este informe.

De todos modos, si los resultados son los efectos en el objeto de la participación, los impactos serían "aquellas huellas indelebles que estas experiencias participativas dejan en la comunidad en que se llevan a cabo" (Allegretti, García Leiva y Paño, 2011: 81). Estas consecuencias no desaparecen con la finalización de los presupuestos participativos o con el paso del tiempo, ya que se trata de transformaciones más profundas.

No obstante, estos intangibles son muy complicados de evaluar, sobre todo en el caso de experiencias que no cuenta con una dilatada trayectoria en un territorio, como es el caso que nos ocupa. Además, como hemos insistido, resulta inviable extraer impactos en un momento en el que aún están en marcha las fases finales del proceso.

8. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES CRÍTICAS

8.1. Balance general: logros, déficits y retos a futuro

En las páginas precedentes se ha expuesto el análisis evaluativo relativo al diseño, al despliegue del proceso, a la extensión de la participación y a los resultados alcanzados en esta segunda edición de los Presupuestos Participativos de Zaragoza. A partir de dichos hallazgos se elabora en este apartado un análisis crítico de los avances realizados y de los retos a resolver. Para ello se repasan **las principales debilidades identificadas en la primera edición que debían ser afrontadas de cara a nuevas ediciones y se valora su situación actual en base a los resultados de esta evaluación.**

1. La evaluación de la primera edición se presentó antes de la finalización del periodo previsto para la ejecución de las propuestas más votadas. Quedó pendiente cifrar el nivel de ejecución, aspecto crucial para evaluar la calidad del proceso puesto que contribuye a dotarlo de legitimidad, genera confianza y facilita su continuidad.

   La primera edición se va a cerrar con una ejecución del 93,9% de las obras, lo que representa el 90,9% del presupuesto total. Un total de 8 propuestas votadas por los vecinos y vecinas de Zaragoza no van a poder ser ejecutadas.

   Como se ha visto en el informe, se registra una clara polarización a la hora de valorar estas cifras. Entre los discursos que ponen el acento en el logro alcanzado y los que evidencian las deficiencias del mismo, se revelan algunas cuestiones sobre las que es necesario reflexionar.

   Los resultados de un proceso deben ser implementados de forma coherente y fiel a lo acordado, cuidando la comunicación con las personas proponentes que han tomado parte activa en el proceso. La satisfacción de la ciudadanía implicada está mediada por los resultados pero también por las expectativas. Le corresponde a los impulsores del proceso conocer, valorar y gestionar esas expectativas. Por ese motivo y aun reconociendo el complejo encaje entre los plazos y procedimientos de la administración y los tiempos y mecanismos trazados, es fundamental llamar la atención sobre la importancia de perfeccionar los procedimientos vinculados a la ejecución (como la valoración técnica de las condiciones que garantizan la viabilidad de las propuestas, la comunicación de los resultados, etc.) para acomodar las expectativas a los resultados plausibles. No olvidemos que, como se ha visto, los resultados de una experiencia tienen consecuencias en el contexto de partida de nuevas ediciones.

2. El modelo de Presupuestos Participativos de la primera edición incorporaba sólo a distritos. Quedaban fuera los barrios rurales e impedía avanzar hacia lo que podrían ser unos “Presupuestos Participativos de ciudad” que contribuyeran a compensar la “fragmentación de proyectos”, obstáculo al que hicieron alusión algunos actores.

En esta edición se ha abierto la posibilidad de hacer propuestas ciudadanas a proyectos de ciudad que superan el ámbito territorial del distrito urbano y se ha extendido el proceso a la totalidad de barrios rurales de la ciudad, con un proceso específico que ha tenido que adaptarse a la realidad de las diferentes Juntas Vecinales.

La introducción de esta modificación en el diseño ha contado con un significativo consenso tanto por parte de los diversos grupos políticos como de las entidades. No obstante, tal y como se ha analizado, han surgido diferentes problemáticas en la implementación de estas experiencias.

En el proceso de ciudad la puesta en marcha transcurrió con normalidad: se formularon 335 propuestas, el 66% superó el primer filtrado pasando a la fase de apoyos que casi alcanzó la cifra de 14.000. Sin embargo, como resultado de la valoración técnica que calificó como no viables 6 de las 14 propuestas valoradas (entre ellas la propuesta que ocupaba el primer lugar en cuanto a número de apoyos, relativa al espacio de conservación y exposición de los pasos de Semana Santa) el proceso inició un devenir incierto en el que se fue dando respuesta a diversas contingencias no contempladas en el diseño inicial. En el proceso de barrios rurales las discrepancias políticas generaron un notable retraso en su puesta en marcha. Y el proceso de distritos urbanos tuvo que hacer frente al primer contratiempo nada más empezar por un problema de asignación del padrón municipal de las calles de un distrito, a los que se añadirían otras problemáticas en fases posteriores a las que se ha hecho referencia en el informe.

Por lo tanto, la ampliación a otros niveles territoriales, por una parte muy necesaria, ha multiplicado la complejidad de la gestión del proceso. A más complejidad se hace más necesario, si cabe, una revisión de su planificación con el objeto de mejorar su alcance e implementación. Entre otras cuestiones, y aun respetando las singularidades de cada una de las experiencias, se tiene que reflexionar sobre las posibilidades de equipar los requisitos establecidos para la participación en los tres niveles (ciudad, distritos y barrios rurales). Crear sinergias entre los procesos de los diferentes niveles territoriales puede contribuir a mejorar el rendimiento de la participación en su conjunto.

3. La importancia de contar con un contexto favorable a la experiencia es una condición de partida indispensable para su puesta en marcha y adecuada implementación. Se precisa una voluntad política sostenida, un tejido social activo e interesado y la implicación y respaldo del personal de la administración. Además, cuando un mecanismo no está lo suficientemente consolidado es todavía más importante, alcanzar altas cotas de consenso entre los diferentes agentes en relación al modelo a implementar.

Las normas operativas para el desarrollo de estos segundos Presupuestos Participativos, tal y como se recoge en el documento "Bases", se han visto enriquecidas con las aportaciones de diferentes entidades integrantes de la Comisión de Seguimiento, han tenido en consideración algunos de los resultados de la evaluación de la primera edición realizada por la Cátedra de Participación e Innovación Democrática y han contado con el informe favorable del Consejo de la Ciudad. En concreto, de las 90 aportaciones formuladas por parte de entidades vecinales, grupos políticos y Mesas de Presupuestos Participativos, finalmente se incorporaron 30 en el documento.

Pero analizadas las dificultades que han tenido que sortear los procesos en ciudad, distritos urbanos y barrios rurales en esta segunda edición, se hace necesario alcanzar altas cotas de consenso en torno al modelo de presupuestos participativos a ejecutar. En este sentido hay que señalar que en el Pleno municipal del 26 de octubre de 2018, estando vigente la fase de ejecución, se aprobó por mayoría la revisión del actual modelo de funcionamiento de presupuestos participativos[25].

Tal y como se ha explicado en apartados precedentes, es importante que todos los agentes implicados contribuyan a identificar aspectos sobre los que establecer consensos o alternativas compatibles sobre las que plantear mejoras

4. Se planteó en la evaluación anterior la importancia de ampliar el número de participantes. Recordemos que en la primera edición participó el 1,07% del censo de personas con derecho a voto (empadronadas en los distritos urbanos y mayores de 14 años). Ese porcentaje, aun siendo similar a los alcanzados en otras ciudades en sus primeras ediciones de Presupuestos Participativos (Valencia, 0,89%; Coruña, 0,9%; Madrid, 1,68%...) fue valorado por algunos agentes como insuficiente.

   En algunas ciudades estos porcentajes se han incrementado en posteriores ediciones por lo que la segunda edición abría la posibilidad de consolidar esta cifra y mejorarla. La participación en esta edición ha sido del 1,12% del censo (personas empadronadas en distritos urbanos y barrios rurales). No obstante, si tenemos en consideración únicamente el proceso en distritos urbanos, se observa un descenso de la participación con una evolución interanual de -0,14.

   Aunque como hemos visto, algunos estudios evidencian que el número de participantes es altamente variable de un año a otro y la participación es mayor en las ciudades de menor tamaño, no cabe duda de que en el caso de los Presupuestos Participativos de Zaragoza es prioritario que la participación aumente.

[25] En relación a la Moción presentada por el grupo municipal socialista el 18 de octubre de 2018.

5. En la primera edición algunos actores implicados subrayaron que era necesario que el proceso fuera liderado por agentes que conocieran en profundidad las singularidades de los barrios, evitando, en la medida de lo posible, la externalización de las tareas de facilitación.

   En esta edición no se ha contado con empresas externas y, en consecuencia, las Mesas de Presupuestos Participativos han ampliado sus funciones. Para reforzar el papel fundamental que desempeñan las Mesas, además de los recursos de la Oficina de Participación, Transparencia y Gobierno Abierto, se ha dotado de funciones específicas al personal de los centros cívicos y de las unidades de distrito.

   En paralelo, se han puesto en marcha otras actuaciones (como la ampliación de los puntos de información, la posibilidad de que cualquier asociación o grupo de personas activo en el barrio pudiera establecerse como espacio Informativo, la incursión del voluntariado, etc.). Con todo, se han detectado algunos déficits en el desarrollo de las tareas a acometer en algunas de las fases, por lo que es necesario continuar reforzando la supervisión y coordinación de las tareas y de los agentes implicados.

   Se debe progresar en el objetivo de abrir la participación del proceso y hacer copartícipes del mismo a todos los agentes sociales clave en el día a día de los barrios, estableciendo a la par cauces para la coordinación y reforzando su formación. Este es el camino para obtener un mayor éxito de participación.

6. En línea con lo anterior, en la evaluación de la primera edición, muchos informantes coincidieron en que la dinamización de los talleres presenciales no había funcionado adecuadamente, recogiéndose varias críticas en esa dirección. En la misma línea, algunos señalaron que no eran necesarios los foros de diagnóstico, puesto que dicha tarea se realiza desde las Juntas, donde se trabaja para dar respuesta a las demandas vecinales históricas.

   En esta edición, el diagnóstico inicial ha partido del planteamiento del catálogo de reclamaciones históricas de cada distrito o barrio rural realizado por las Mesas. Asimismo, este espacio ha asumido la realización de la sesión especial para la priorización presencial de las propuestas. Desde la Oficina de Participación, Transparencia y Gobierno Abierto se han elaborado unas directrices metodológicas para su desarrollo y se ha previsto la facilitación de las sesiones presenciales por personal municipal. Pese a los avances, es necesario depurar los procedimientos ligados a la facilitación de las sesiones así como reforzar la implicación del personal municipal o de otros agentes con conocimiento del territorio.

7. En la evaluación de 2017 se evidenció la necesidad de consolidar el establecimiento de los distintos canales de participación en cada una de las fases, prestado especial

atención a que la brecha digital no suponga una limitación que dificulte la implicación de algunos colectivos. En paralelo, se demandó que se siguiera apostando por la participación presencial.

En el proceso se ha continuado combinando la participación telemática con la presencial, si bien, se ha incluido como mejora la posibilidad de prestar apoyos a las propuestas de manera presencial. Con todo, queda mucho camino por recorrer para superar la brecha digital, por lo que se valoran positivamente varias acciones. Por un lado, la creación de espacios presenciales de apoyo a la participación virtual en las fases relevantes del proceso (propuestas, apoyos y votaciones). Por otro, las actuaciones de formación que se ponen en marcha desde diferentes entidades para acercar el proceso a los vecinos y vecinas. Es fundamental contribuir a facilitar la participación de los perfiles de población menos acostumbrados al uso de las tecnologías.

8. También se puso de relieve la necesidad de promover una mayor información y formación de todos los actores participantes. Algunas personas insistieron en las carencias a la hora de difundir los presupuestos participativos y se apuntó que se requería una labor pedagógica de comunicación.

   En esta edición se ha tratado de acercar a la ciudadanía el proceso con la planificación de actuaciones de información, comunicación y formación descentralizadas, que han sido recogidas en las páginas previas. Sin embargo, teniendo en cuenta las cifras globales de participación que han sido analizadas, o el elevado número de propuestas que han tenido que ser retiradas por no cumplir con los prerrequisitos básicos, es necesario continuar reforzando la comunicación del proceso y hacerlo combinando diversas estrategias (de información, publicidad, formación, etc.).

9. En la evaluación anterior algunos actores destacaron la necesidad de tratar de simplificar el proceso, calificado de “farragoso”, tratando de abreviar las tareas que se incorporan en sus fases.

   En esta edición, como en la primera, el diseño del proceso en ciudad y distritos urbanos incorpora una fase de priorización de propuestas que se materializa en una votación de apoyos, previa a la votación final. Este año se ha modificado el procedimiento, con la separación del tiempo de presentación de propuestas del de recaudación de apoyos.

   Como hemos visto, el número de participantes en la fase de apoyos ha sido muy superior al de la votación final (11.557 frente a 6.810). Por un lado, cabe destacar que el número de personas que se han implicado en la fase de apoyos ha duplicado las cifras de la edición anterior (si bien es cierto que se ha ampliado el censo). Por

otro, es muy significativo el elevado descenso en cuanto a la implicación en la votación final (aun contando con la incidencia de las fechas estivales). Se evidencia una caída en el interés de las personas participantes y déficits en la comunicación del proceso. En consecuencia, son muchos los agentes implicados que siguen subrayando la posibilidad de simplificar el proceso, reproduciendo el modelo que se ha desarrollado en esta edición en los barrios rurales. Dicha simplificación aboga por dotar de mayor protagonismo a la participación presencial, terreno abonado para las entidades, aunque bajo una lógica apertura a la participación individual. En cualquier caso, estas cuestiones estarían ligadas a la oportunidad de repensar el modelo y consensuarlo, partiendo de los logros alcanzados.

10. En la pasada edición se apuntó que no se había llegado a los jóvenes. Tampoco a las personas mayores, en el momento de las votaciones. El diseño de los Presupuestos Participativos en la primera edición tuvo en cuenta esos colectivos y en el caso de los jóvenes se hizo un esfuerzo para promocionar su participación. Sin embargo, la respuesta, no respondió a las expectativas programáticas.

En esta edición se han intensificado las relaciones con los proyectos de ciudad que desarrollan su trabajo cotidiano en contacto con la ciudadanía (Casas de Juventud, Centros de Mayores, Centros Cívicos,…). Es cierto que con carácter general la población joven rehúye de los procesos de participación de carácter instituido. Pero dados los niveles de participación alcanzados, es necesario potenciar aún más la aproximación del proceso a los espacios relacionales de diferentes colectivos que tienen mucho que aportar.

11. En la evaluación anterior se subrayó la necesidad de mejorar la comunicación en relación al seguimiento de las propuestas presentadas, promoviendo la unificación de propuestas que, por su contenido, eran similares, explicando, en su caso, la retirada de las mismas cuando incumplen algunos de los criterios establecidos, etc.

Una de las mejoras incluidas en el diseño de 2018 ha estado ligada a la posibilidad de replantear propuestas. Por este motivo se ha previsto que, desde que se empezaran a recibir propuestas, habría personal técnico municipal para ayudar a que la ciudadanía pudiera replantearlas, en el caso de que no cumplieran los requisitos para permanecer en debate. Esta labor ha llevado implícita una mayor intermediación de las Mesas con las personas que realizan propuestas, abriéndose la posibilidad de ayudar a los proponentes para que sus propuestas se formulasen de manera más concreta, evidenciando la existencia de duplicidades etc., pero siempre respetando la autonomía de los y las proponentes.

Las personas que deciden implicarse en el proceso ponen su motivación, tiempo e ilusión en la formulación de propuestas, por lo que es fundamental que se siga reforzando el trabajo vinculado a esta mejora. En paralelo, hay que continuar

informando de la manera más clara posible del tipo de actuaciones que se pueden proponer, qué es competencia municipal y qué es inversión.

12. Mejorar la fase de valoración de las propuestas, alcanzado una mayor definición y homogeneidad de los informes elaborados por los técnicos municipales que determinan su validez, fue otra de las propuestas de la edición anterior.

    En esta edición se ha incorporado un sistema de gestión que permite la digitalización y la gestión de todos los informes de valoración técnica. El objetivo último ha sido simplificar el procedimiento facilitando el seguimiento, la resolución de dudas y la trazabilidad de las propuestas. En el sistema se han dado de alta 78 personas. No obstante, y pese a esta mejora, la valoración técnica ha sido uno de los estadios más controvertidos.

    Es fundamental repensar la concreción de esta fase para evitar que sea percibida como arbitraria o como incongruente en base a la comparativa que algunos agentes hacen de los informes. El establecimiento de criterios claros por tipos de propuestas puede ser una de las estrategias a desarrollar. Asimismo se debe reforzar la comunicación para explicar adecuadamente que algunas propuestas son retiradas porque corresponden con obras ya planificadas o porque corresponden a contratos externos. Es importante que el filtrado y valoración no sea percibido como hermético y genere confianza.

Como se observa, en algunos casos se han revertido las debilidades identificadas en la primera edición de los presupuestos participativos como consecuencia de la realización de modificaciones en la planificación, aunque no siempre se han alcanzado los niveles de satisfacción deseados. En otros casos, se continúan presentando problemáticas que, aun habiendo sido afrontadas, sólo se consideran resueltas parcialmente. Pero también nos encontramos con importantes retos que es necesario afrontar en próximos procesos.

8.2. Presupuestos participativos: posiciones discursivas y dinamismo democrático

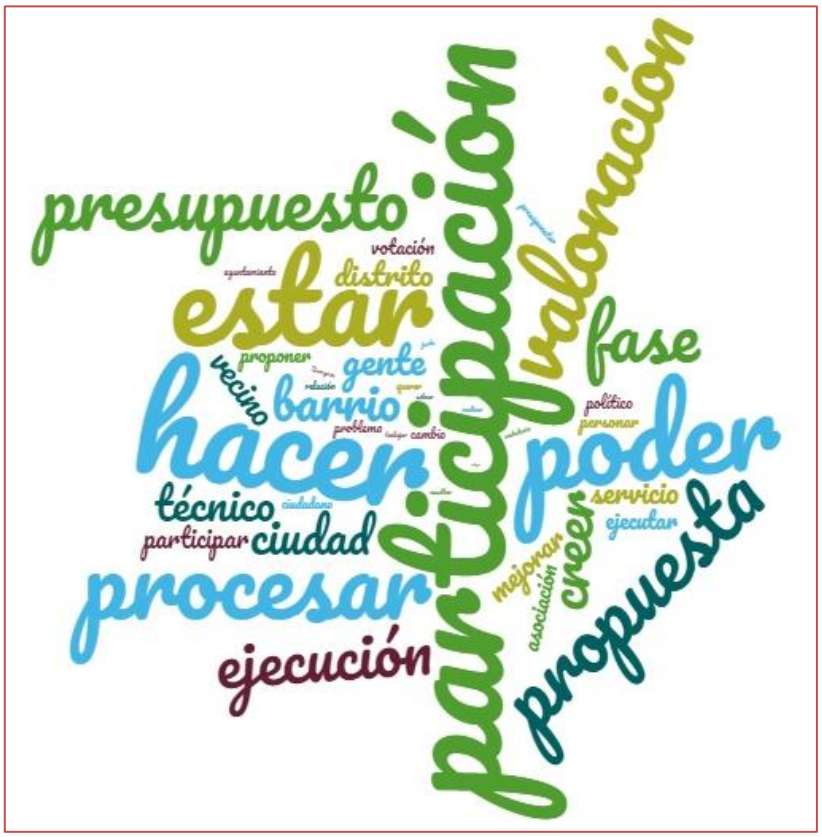
Antes de entrar en las líneas más significativas de las conclusiones, hemos recogido las palabras más empleadas en las 14 entrevistas realizadas a informantes clave del proceso durante los meses de junio a noviembre de 2018.

En términos generales, y después de analizar los testimonios recogidos, observamos que los entrevistados valoraron positivamente la existencia de unos presupuestos participativos en la ciudad de Zaragoza. Las discrepancias entre las opiniones de los entrevistados y las críticas recibidas se produjeron sobre el diseño, la gestión o los resultados del proceso.

Los sustantivos más empleados en las entrevistas fueron: presupuesto, propuesta, barrio, ciudad, distrito, asociación, vecinos, gente, políticos y servicios. De este modo se entrevén las fases y los actores más significativos del proceso. Por otra parte, los verbos más empelados fueron: participación, valoración, hacer, poder, estar, procesar, ejecutar, creer y mejorar. No obstante, los adjetivos fueron pocos y dispersos, hubo adjetivos de elogio, de crítica y de neutralidad, de tal manera que no podemos destacar concretamente algunos.

Tanto las posiciones defensoras del proceso como sus detractores emplean estas palabras para interpretar lo que consideran la voz de la gente y lo que entienden que es mejor para el conjunto de la ciudadanía.

Figura 2. Nube de palabras a partir de las entrevistas a informantes clave



Fuente: elaboración propia

De este modo, es fácil observar que las explicaciones e interpretaciones de los distintos actores se realizan en nombre de una entidad superior al propio interés, grupo o sector

representado. Esta entidad superior recibe varias denominaciones: la ciudad, los vecinos, la gente o los barrios. Incluso hay quienes aluden a valores sustanciales más allá de las entidades. En esos casos se invoca la democracia, la deliberación, la participación o la construcción colectiva para legitimar las propias valoraciones del proceso. Vamos a dedicar unas líneas a estas palabras y a estos valores para ver en qué dirección seguiremos caminando en los próximos años.

La evaluación de los presupuestos participativos ha permitido al grupo investigador conocer los aciertos y errores del diseño, del proceso y del resultado. Por ello, además de describir y valorar cifras y porcentajes, queremos finalizar esta evaluación dejando algunas propuestas de análisis que se podrían ahondar en el futuro.

Desde el trabajo académico que realizamos en la Universidad, hemos podido reflexionar sobre las dinámicas sociales implícitas que transcurren como parte del ejercicio democrático a nivel local.

Como plantea Robert Dahl (2004) la democracia no es una forma de gobierno estática, implica necesariamente la constante adaptación a los tiempos, a los requerimientos de los ciudadanos y a los problemas emergentes. Avanza o retrocede dependiendo de lo que los ciudadanos hagamos o dejemos de hacer. En esas tensiones propias de la adaptación y la construcción colectiva, hemos detectado un amplio espectro de posiciones ideológicas frente a los presupuestos participativos.

Ese espectro podría agruparse en distintos ejes que reflejan posiciones contrarias y que, a la vez, nos dan pistas sobre los cambios sociales que estamos viviendo en el ámbito municipal. Hemos observado tres ejes significativos: una tensión sobre el modelo democrático (que oscila entre la democracia representativa y la participativa), una discusión respecto a la naturaleza de los participantes (asociaciones frente a ciudadanos independientes) y un debate sobre los canales idóneos para la participación.

Respecto al primer eje, las fuentes consultadas se movían en dos posiciones antagónicas: la delegación de intereses y necesidades a través de representantes instituidos por una parte y, por otra, la participación directa de la ciudadanía. El polo de la democracia representativa fundaba sus argumentos en la legitimidad de las instituciones consolidadas, en el marco legal vigente y en la relevancia que ambas han tenido durante los últimos 40 años a través del sufragio. En tal sentido, destacaban el papel de los alcaldes rurales, los concejales y las juntas de distrito. Señalaron que estas figuras conocen los problemas de los ciudadanos y han sido nombrados como representantes legítimos para velar por sus intereses y necesidades. De este modo, perciben que algunos mecanismos empleados por los presupuestos participativos ignoran o minusvaloran estas instituciones.

Por su parte, el polo defensor de la democracia directa critica la delegación del voto, porque, según esa postura, se cae en la irresponsabilidad de desentenderse de los

problemas que a todos nos ocupan. Cuestionan en parte la legitimidad de los actuales partidos políticos y reivindican la necesidad de un cambio en el marco normativo de la participación. Hablan de empoderar a la ciudadanía y de promover acciones colectivas que acerquen las instituciones a las personas.

El segundo eje se articula sobre la naturaleza de los participantes. Aquí nos encontramos con un debate recurrente en los análisis de la ciencia política sobre la definición de la sociedad civil. En este caso la disparidad gira en torno al protagonismo de las asociaciones y de las organizaciones estatutarias frente al papel de los ciudadanos independientes.

Para las posiciones defensoras de la participación individual, las asociaciones algunas veces ejercen el papel de pequeños grupos de interés que actúan como "lobbies" ante los partidos políticos; cuestionan las bases sociales de algunas asociaciones y señalan la escasa democracia interna de determinadas entidades.

Las posiciones defensoras de la participación individual tienen varios matices. Hay quienes salen de las asociaciones cansados de algunas dinámicas organizativas como las señaladas, otros no se sienten identificados ni escuchados por las asambleas u órganos de participación internos de las organizaciones. No obstante, hay otro matiz. Corresponde a motivaciones diferentes. Se trata en muchos casos de personas jóvenes y adultas que quieren participar en los asuntos públicos, pero no desean ser miembros de una asociación, grupo o plataforma. Perciben que la posibilidad de hacer propuestas individuales atrae y acerca a la ciudadanía que no integra las asociaciones existentes y aprecian la interlocución directa con los técnicos y las instituciones municipales.

Las asociaciones defienden su legitimidad histórica, su base social y sobre todo su trabajo y conocimiento cercano de la realidad territorial. No obstante, en el polo de la participación colectiva podríamos abrir otro sub-eje relacionado con una tensión existente entre el asociacionismo convencional (AA.VV.) frente al emergente (AMPAS, ecologistas…). El asociacionismo convencional tiene un fuerte arraigo territorial e histórico, mientras que el asociacionismo emergente buscaría el reconocimiento de las políticas identitarias que atiendan a colectivos específicos más que a territorios delimitados.

Respecto al tercer eje, sobre los canales idóneos para la participación, también observamos dos posiciones enfrentadas: quienes abogan por la votación presencial y quienes lo hacen por la tecnológica.

Mientras unos actores reivindican los canales presenciales como las urnas de votación distribuidas en las Juntas de Distrito y otros lugares públicos, otros actores defienden el papel de las plataformas tecnológicas y las mediaciones de los dispositivos móviles. Los primeros fundamentan sus razones en la existencia de una cuarta parte de la población que tiene más de 65 años y tiene dificultades de manejarse con las plataformas

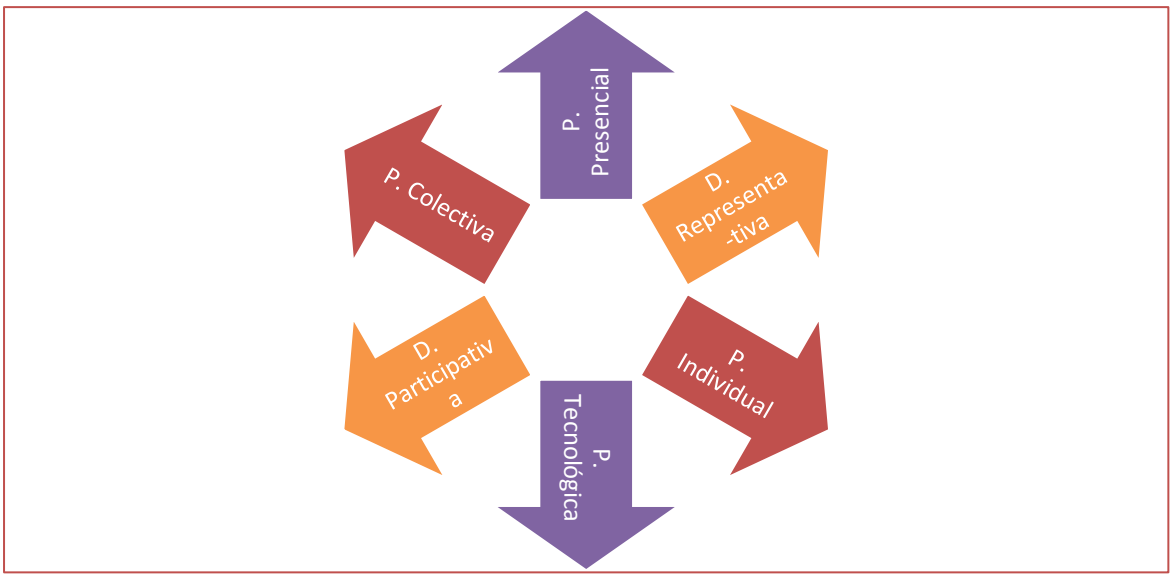
tecnológicas. Asimismo, critican los inconvenientes como la accesibilidad a los dispositivos, la conectividad a internet y la saturación o caída ocasional de la red o de la plataforma digital.

Los defensores de los canales tecnológicos observan innumerables ventajas, entre las que destacan la comodidad de participar desde el teléfono móvil, la facilidad de expresarse a través de una pulsación de un botón o dígito, etc. Lo que se puede concluir es la existencia de una considerable brecha generacional que, estaría muy cerca, aunque no coincidiría exactamente, con la brecha digital.

La representación de polos extremos en tres ejes es un modelo analítico para ubicar las distintas posiciones ideológicas sobre los presupuestos. No se trata de "un fiel reflejo de la realidad", sino de su análisis e interpretación sociológica argumentada sobre las fuentes primarias y secundarias utilizadas en esta evaluación. Reconocemos que hay muchas posiciones intermedias entre los dos polos que expresan mezclas o combinaciones de distintas opiniones y actitudes.

Sería un error situar a un perfil determinado de ciudadano en un polo concreto, porque la ciudadanía es dinámica y fluctuante. El acierto estaría en considerar las distintas posiciones para implementar mecanismos que no dejasen a ninguna por fuera.

Esquema 10. Posiciones discursivas y ejes del dinamismo democrático sobre los presupuestos participativos



Fuente: elaboración propia

Para que los presupuestos participativos ahondaran en su calidad democrática tendrían que considerar ambos polos de los ejes descritos y a todas las combinaciones posibles, ya que muchas de las posiciones contrarías son complementarias, no mutuamente excluyentes.

BIBLIOGRAFÍA

Allegretti, G., Garcia Leiva, P., & Paño Yanez, P. (2011). *Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes* (pp. 1-139). CEDMA.

Anduiza, E. y de Maya, S. (2005). *La qualitat en la participació: una propostad'indicadors.* Barcelona: Fundació Bofill. Colecció Finestra Oberta. Disponible en: www.fbofill.cat/intra/fbofill/documents/publicacions/405.pdf

Arnstein, S. R. (1969). *A Ladder Of Citizen Participation*, Journal of the American Planning Association, 35: 4, 216 — 224.

Avritzer, L. y Navarro, Z. (coords.) (2003), *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*, São Paulo: Cortez.

Blanco, I. (2002, October). *Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas*. In VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal (pp. 8-11).

Brugué, Q. (2009). *Una administración que habla es una administración que piensa.* En, VV.AA, Participación ciudadana para una administración deliberativa. Zaragoza: Gobierno de Aragón.

Brugué, Q. y Parés. M. (2012). *Entre la deliberación y la negociación: el caso de la Mesa de la Montaña en Aragón*, Revista de estudios políticos, 158: 75-101.

Dahl, R. (2004). *La democracia*. Postdata, (10), 00-00.

Departamento de Administración Pública y Justicia. Gobierno Vasco (2015). *Modelo para la Evaluación de Procesos Participativos en las Administraciones*. Bilbao: Gobierno Vasco.

Calvo, M. (coord.). (2017). *Evaluación de los Presupuestos Participativos del Ayuntamiento de Zaragoza. Avance de resultados de la primera edición.* Cátedra de Participación e Innovación democrática. Universidad de Zaragoza.

Falck, A. y Paño, P. (eds.) (2011). *Democracia Participativa y Presupuestos Participativos: Acercamiento y profundización sobre el debate actual.* Impresión CEDMA - Centro de Ediciones de la Diputación de Málga, España.

Francés, J.F, Carrillo, A. y Sanchís, Mª J.(2015). *Guía metodológica para la implementación de un Presupuesto Participativo.* Colección Monografías. Preparacción Ediciones https://presupuestosparticipativos.com/wp-content/uploads/2017/01/Monográfico-GUÍA-PRESUPUESTOS-PARTICIPATIVOS1.pdf

Francés, F. y Carrillo, A. (2008). *Guía metodológica de los Presupuestos Participativos.* Alicante: Colectivo Preparación.

Font, J. y Blanco, I. (2006). *Polis, la ciudad participativa. Participar en los municipios: ¿quién, cómo y por qué?,* Papers de Participació Ciutadana, Barcelona: Centre per a la Participació Ciutadana Organisme Autònom Flor de Maig, Diputació de Barcelona.

Ganuza, E. (2007). *Tipología y modelos de presupuestos participativos en España.* Córdoba: IESA Workingpaper series. Nº 1307. IESA-CSIC.

Ganuza, E. (2009). *Los presupuestos participativos en España*. Ponencia presentada en las Jornadas de Presupuestos Participativos, celebradas en Córdoba (España), los días 25 y 26 de abril.

Genro, T. y De Souza, U. (1998). *Presupuestos Participativo. La Experiencia de Porto Alegre*. Buenos Aires: EUDEBA.

Jorba, L., Martí. J. y Parés, M. (2007). *La qualitat en la participació: orientacions per l'avaluació participada.* Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

Neópolis (2017). IX Neobarómetro de Presupuestos Participativos Presupuestos participativos. Análisis de 16 experiencias, disponible en https://www.oidp.net/docs/repo/doc127.pdf

Noboa, A. (2013). *Participación Ciudadana: La Gestión Pública de los Presupuestos Participativos vista desde sus protagonistas*. Salto: UdelaR.

Observatorio Internacional Democracia Participativa (2006). *Guía práctica de evaluación de procesos participativos*. Documento elaborado a partir de los Grupos de Trabajo coordinados por el Ayuntamiento de Donostia- San Sebastián. Barcelona: OIDP

Observatorio Internacional Democracia Participativa y Observatorio Vasco de la Vivienda (2017). *Evaluación de las prácticas participativas.* Observatorio Vasco de la Vivienda.

Parés, M. (coord.). (2009). *Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativ*a. Barcelona: Ariel.

Perkins, D. D. y Zimmerman, M. (1995). *Empowerment theory, research and application*.American Journal of CommunityPsychology, 16, 569 – 580.

Prieto-Martín, P. (2010). *Las alas de Leo. La participación ciudadana del siglo XX*, Asociación Ciudades Kyosei.

Richter Morales, U. (2014). *De la protesta a la participación ciudadana.* México: México DF: Editorial Océano.

Sintomer, Y. (2005). *Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos*, en Reforma y democracia, Revista del CLAD, febrero.

Sintomer, Y., Herzberg, C. y Röcke, A. (2008). *Les Budgetsparticipatifs en Europe. Des servicespublicsauservice du public*. Paris: La Découverte.

Welp, Y., & Schneider, C. (2011). Orígenes y contradicciones de la participación ciudadana institucional: Análisis de las experiencias de Buenos Aires, Montevideo, Barcelona y Zúrich. Revista mexicana de ciencias políticas y sociales, 56(211), 47-68.

Zimmerman, M. A. (2000). *Empowerment theory: psychological, organizational, and community level of analysis*. En J. Rappaport y E. Seidman (Eds.) Handbook of Community Psychology (pp. 43 – 63). Nueva York: Kluwer Academic.

Zimmerman, M. A. y Rappaport, J. (1988). *Citizen participation, perceived control and psychological empowerment.*American Journal of CommunityPsychology, 16, pp 725 – 750.

Enlaces de interés

https://presupuestosparticipativos.com/enlaces-de-interes/

Cátedra de participación
e innovación democrática
Universidad
Zaragoza
ZARA
GOZA

ANEXOS

Cátedra de participación
e innovación democrática
Universidad Zaragoza

Anexo 1: Fuentes documentales

I. Documentación básica

Documento 1	
Título	***Bases de los Presupuestos Participativos Proceso 2018***
Fecha	Aprobado por Gobierno de Zaragoza el 13 de diciembre de 2017
Elabora	Ayuntamiento de Zaragoza. Consejería de Participación, Transparencia y Gobierno Abierto.
Nº páginas	38
Fecha de recuperación	26 de marzo de 2018
URL	Disponible en línea. https://www.zaragoza.es/sede/portal/presupuestos-participativos/doc-bases-2008

Documento 2	
Título	***Guía explicativa de los Presupuestos Participativos Proceso 2018-19***
Fecha	2017
Elabora	Ayuntamiento de Zaragoza. Consejería de Participación, Transparencia y Gobierno Abierto.
Nº páginas	26
Fecha de recuperación	26 de marzo de 2018
URL	Disponible en línea. https://www.zaragoza.es/contenidos/presupuestos-participativos/GuiaExplicativaPresupuestosParticipativos2018.pdf

Documento 3	
Título	***Guía rápida Presupuestos Participativos Proceso 2018-19***
Fecha	2017
Elabora	Ayuntamiento de Zaragoza. Consejería de Participación, Transparencia y Gobierno Abierto.
Fecha de recuperación	26 de marzo de 2018
URL	Disponible en línea. http://www.zaragoza.es/sede/portal/presupuestos-participativos/guia-rapida-2018

Documento 4	
Título	***Formulario para la presentación de propuestas en las Juntas Municipales y Vecinales***
Fecha	2018
Elabora	Ayuntamiento de Zaragoza. Consejería de Participación, Transparencia y Gobierno Abierto.
Nº páginas	3
Fecha de recuperación	26 de abril de 2018
URL	Disponible en línea. https://www.zaragoza.es/contenidos/presupuestos-

	participativos/Formulario-propuestas-juntas-2018.pdf

Documento 5	
Título	***Catálogo de costes y Servicios***
Fecha	2018
Elabora	Ayuntamiento de Zaragoza. Departamento de Infraestructuras. Obras de renovación viaria y Servicio de Movilidad
Nº páginas	3
Fecha de recuperación	26 de abril de 2018
URL	Disponible en línea. http://www.zaragoza.es/sede/portal/presupuestos-participativos/catalogo-costes

Documento 6	
Título	***Normas para la votación en el proceso de Presupuestos Participativos 2018***
Fecha	2018
Elabora	Ayuntamiento de Zaragoza.
Nº páginas	19
Fecha de recuperación	26 de abril de 2018
URL	Disponible en línea. http://www.zaragoza.es/contenidos/presupuestos-participativos/Normas-votacion-2018.pdf

Documento 7	
Título	***Apoyos presenciales. Documento explicativo y formulario***
Fecha	Marzo 2018
Elabora	Ayuntamiento de Zaragoza.
Fecha de recuperación	26 de abril de 2018
URL	Disponible en línea. https://www.zaragoza.es/contenidos/presupuestos-participativos/apoyos-presenciales.pdf https://www.zaragoza.es/contenidos/presupuestos-participativos/formulario-juntas-apoyos.pdf

II. Documentos relativos al desarrollo de las diferentes fases del proceso:

Documento 8	
Título	***Informe de datos finales presupuestos participativos 2017***
Fecha	17 de enero de 2018
Elabora	Ayuntamiento de Zaragoza
Páginas	23
Fecha de recuperación	5 de abril de 2018
URLs	Disponible en línea. https://www.zaragoza.es/contenidos/presupuestos-participativos/DatosfinalesPsPs2017.pdf

Documento 9	
Título	***Presentación de las obras ejecutadas de los presupuestos participativos 2017***
Fecha	17 de enero de 2018
Elabora	Ayuntamiento de Zaragoza
Páginas	92
Fecha de recuperación	5 de abril de 2018
URLs	Disponible en línea. https://www.zaragoza.es/contenidos/presupuestos-participativos/PresentacionEjecucionPsPt2017.pdf

Documento 10	
Título	***Diagnóstico y catálogo de reclamaciones históricas***
Fecha	2018
Elabora	Mesas de Presupuestos Participativos
Fecha de recuperación	5 de abril de 2018
URLs	Disponible en línea. 1. Actur - Rey Fernando 2. Casablanca 3. Casco Histórico 4. Centro 5. Delicias 6. Distrito Sur 7. El Rabal 8. La Almozara 9. Las Fuentes 10. Miralbueno 11. Oliver - Valdefierro 12. San José 13. Santa Isabel 14. Torrero - La Paz 15. Universidad

	http://www.zaragoza.es/sede/portal/presupuestos-participativos/catalogo-costes

Documento 11	
Título	***Actas sesión priorización***
Fecha	2018
Elabora	Mesas de Presupuestos Participativos
Fecha de recuperación	15 de junio de 2018
URLs	Disponible en línea. 1. Actur - Rey Fernando 2. Casablanca 3. Casco Histórico 4. Centro 5. Delicias 6. Distrito Sur 7. El Rabal 8. La Almozara 9. Las Fuentes 10. Miralbueno 11. Oliver - Valdefierro 12. San José 13. Santa Isabel 14. Torrero - La Paz 15. Universidad http://www.zaragoza.es/contenidos/presupuestos-participativos/Priorizacion-Actur_b.pdf

Documento 12	
Título	***Autodiagnósticos***
Fecha	2017
Elabora	Entidad facilitadora-Juntas
Fecha de recuperación	16 de marzo de 2018
URLs	Disponible en línea. 1. Actur - Rey Fernando 2. Casablanca 3. Casco Histórico 4. Centro 5. Delicias 6. El Rabal 7. La Almozara 8. Las Fuentes 9. Miralbueno 10. Oliver - Valdefierro 11. San José 12. Santa Isabel 13. Torrero - La Paz 14. Universidad

	http://www.zaragoza.es/sede/portal/presupuestos-participativos/autodiagnosticoActur

Documento 13	
Título	***Informes Ebrópolis***
Fecha	2017
Elabora	Ebrópolis, GEOT, Ayuntamiento de Zaragoza
Fecha de recuperación	16 de marzo de 2018
URLs	Disponible en línea. 1. Actur - Rey Fernando 2. Casablanca 3. Casco Histórico 4. Centro 5. Delicias 6. El Rabal 7. La Almozara 8. Las Fuentes 9. Miralbueno 10. Oliver - Valdefierro 11. San José 12. Santa Isabel 13. Torrero - La Paz 14. Universidad http://www.zaragoza.es/contenidos/presupuestos-participativos/Ebropolis/1-Actur-ReyFernando.pdf

Documento 14	
Título	***Convocatoria- orden del día y actas Comisión de seguimiento***
Fecha	2017-2018
Elabora	Ayuntamiento de Zaragoza
Fecha de recuperación	15 de septiembre de 2018
URLs	Disponible en línea. http://www.zaragoza.es/sede/portal/presupuestos-participativos/documentacion

III. Documentos y materiales para la difusión del proceso:

Documento/ material 15	
Título	***Cartelería presupuestos participativos***
Fecha	2018
Elabora	Ayuntamiento de Zaragoza.
Formatos	Cartel JPG: DIN A3 | DIN A4. Cartel PDF: DIN A3 | DIN A4

Fecha de recuperación	26 de abril de 2018
URL	Disponible en línea. https://www.zaragoza.es/contenidos/presupuestos-participativos/material-grafico/Cartel_2018_A3.jpg

Documento/ material 16	
Título	***Folleto informativo***
Fecha	2018
Elabora	Ayuntamiento de Zaragoza.
Fecha de recuperación	26 de abril de 2018
URL	Disponible en línea. *https://www.zaragoza.es/contenidos/presupuestos-participativos/material-grafico/folleto2018_web.jpg*

Documento/ material 17	
Título	***Materiales para la fase 2. Envío de propuestas, apoyo y priorización***
Fecha	2018
Elabora	Ayuntamiento de Zaragoza.
Materiales	Infografía Fase 2 Infografía Presentación de Propuestas Infografía Propuestas de ciudad Guía Cómo presentar propuestas. Infografía Cómo apoyar propuestas. Guía Cómo difundir tu propuesta en las Redes Sociales.
Formatos	Infografías: DIN-A4 Facebook | Twitter Formato .jpg
Fecha de recuperación	26 de abril de 2018
URL	Disponible en línea. https://www.zaragoza.es/sede/portal/presupuestos-participativos/documentacion#catalogos2018

Documento/ material 18	
Título	***Materiales para la fase 4. Votación***
Fecha	2018
Elabora	Ayuntamiento de Zaragoza.
Materiales	Cartel
Formatos	Formato jpg. Formato pdf.
Fecha de recuperación	26 de abril de 2018
URL	Disponible en línea.

	https://www.zaragoza.es/sede/portal/presupuestos-participativos/documentacion#catalogos2018

Documento/ material 19	
Título	***Redes sociales y medios digitales***
Fecha	2018
Elabora	Ayuntamiento de Zaragoza.
Materiales	Banner Facebook, Banner Twitter
Formatos	Varios Tamaños. Todos los archivos en formato .jpg
Fecha de recuperación	26 de abril de 2018
URL	Disponible en línea. https://www.zaragoza.es/sede/portal/presupuestos-participativos/documentacion#catalogos2018

IV. Documentos normativos:

Documento 20	
Título	**Decreto de actualización de las Mesas de Presupuestos Participativos**
Fecha	Aprobación definitiva por Ayuntamiento Pleno el 15.01.2018.
Elabora	Ayuntamiento de Zaragoza.
Fecha de recuperación	6 de marzo de 2018
URL	Disponible en línea. https://www.zaragoza.es/ciudad/detalle_Normativa?id=9203

Documento 21	
Título	**Instrucción para el desarrollo del proceso de apoyos presenciales en la segunda edición de los Presupuestos Participativos Solo días 22, 23 y 26 de marzo.**
Fecha	21 de marzo de 2018
Elabora	Ayuntamiento de Zaragoza.
Fecha de recuperación	3 de mayo de 2018
URL	Disponible en línea. http://www.zaragoza.es/contenidos/presupuestos-participativos/instruccion_apoyos_presenciales_acc.pdf

Documento 22	
Título	**Decreto sobre la actualización del proceso de ratificación de propuestas en el proceso de Presupuestos Participativos 2018**
Fecha	12 de junio de 2018
Elabora	Ayuntamiento de Zaragoza.
Fecha de recuperación	10 de septiembre de 2018
URL	Disponible en línea. http://www.zaragoza.es/contenidos/presupuestos-

	participativos/Decreto-ratificacion-propuestas-12-6-2018-na.pdf

Documento 23	
Título	Instrucciones para el recuento y digitalización de votos presenciales
Fecha	6 de julio de 2018
Elabora	Ayuntamiento de Zaragoza.
Fecha de recuperación	10 de septiembre de 2018
URL	Disponible en línea. http://www.zaragoza.es/contenidos/presupuestos-participativos/Instrucciones-votos-presenciales-2018.pdf

V. Informes de seguimiento del proceso:

Documento 24	
Título	***Informe Presupuestos Participativos 2018. Fase I y II***
Fecha consulta	24/10/2018
Elabora	Ayuntamiento de Zaragoza. Consejería de Participación, Transparencia y Gobierno Abierto
Páginas	28
Disponibilidad	No publicado. Documento de trabajo interno.

Documento 25	
Título	***Informe Presupuestos Participativos Fase III-IV***
Fecha consulta	10/11/2018
Elabora	Ayuntamiento de Zaragoza. Consejería de Participación, Transparencia y Gobierno Abierto
Páginas	24
Disponibilidad	No publicado. Documento de trabajo interno.

Documento 26	
Título	***Informe Presupuestos Participativos Fase V***
Fecha consulta	10/11/2018
Elabora	Ayuntamiento de Zaragoza. Consejería de Participación, Transparencia y Gobierno Abierto
Páginas	82
Disponibilidad	No publicado. Documento de trabajo interno.

Documento 27	
Título	***Informe Presupuestos Participativos Barrios Rurales***
Fecha consulta	10/11/2018
Elabora	Ayuntamiento de Zaragoza. Consejería de Participación, Transparencia y Gobierno Abierto
Páginas	58

Disponibilidad	No publicado. Documento de trabajo interno.

Anexo 2: Observaciones

1	MESA DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EL RABAL
	Distrito: Oliver- Valdefierro
	Fecha: 9/04/2018
	Hora convocatoria: 19h
	Duración: 1 h. 50 (Se inicia a las 19,10)
	Ficha de registro completa

2	MESA DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EL RABAL
	Distrito: El Rabal
	Fecha: 10/04/2018
	Hora convocatoria: 18h
	Duración: 2h.10´ (con un retraso de media hora)
	Ficha de registro completa

3	MESA DE PRESUPUESTOS CASCO HISTÓRICO
	Distrito: Casco Histórico
	Fecha: 12/04/2018
	Hora convocatoria: 18h
	Duración: 1,30h
	Ficha de registro completa

4	MESA DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS SAN JOSÉ
	Distrito: San José
	Fecha: 11/04/2018
	Hora convocatoria: 19h
	Duración: 1h. 30´
	Ficha de registro completa

FICHA DE SEGUIMIENTO DE LAS MESAS DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS 18/19 SEGUNDA EDICIÓN	Cátedra de participación e innovación democrática Universidad Zaragoza

Cumplimentar una ficha por cada sesión de observación.

IDENTIFICACIÓN:

DISTRITO	
FECHA	
HORA CONVOCATORIA	
DURACIÓN	
REALIZA LA OBSERVACIÓN	

QUIÉN PARTICIPA:

Cantidad de participantes	Nº de participantes TOTAL:			
	Nº de participantes con derecho a voto*:			
Diversidad y tipo	Nº mujeres:		Nº hombres:	
	Grupos de edad (aprox.):	Jóvenes (14-30):		
		Adultos (31-65):		
		Mayores (66 y más):		
	Representatividad:	Miembros Junta Municipal:		
		Personal técnico del Distrito y CC:		
		Personal técnico de la Oficina técnica de Participación:		
		Personal técnico de equipamientos de proximidad del distrito:		
		Entidades y grupos organizados del distrito:		
		Vecinos y vecinas a título individual:		
Iniciativa y liderazgo	Quién/es lidera/n la sesión:			

ANOTACIONES: * Procedimiento para comprobar el empadronamiento:

CÓMO SE PARTICIPA:

Información:	Se facilita información inicial:	SÍ		NO	
		Contenido de la información:			
	Quién/es informa/n:				
		Deficiente	Regular	Adecuada	Excelente
	Valora la claridad de la información:				
	Valora la utilidad de la información:				

Métodos y deliberación:	Descripción del procedimiento:				
	Técnicas utilizadas:				
	Resultados/ Priorización:				
	Propuesta 1:				
	Decisión:	Por consenso:		Por votación:	
	Criterios que se tienen en cuenta:				
	Propuesta 2:				
	Decisión:	Por consenso:		Por votación:	
	Criterios que se tienen en cuenta:				

	Propuesta 3:				
	Decisión:	Por consenso:		Por votación:	
	Criterios que se tienen en cuenta:				
	Propuesta 4:				
	Decisión:	Por consenso:		Por votación:	
	Criterios que se tienen en cuenta:				
	Propuesta 5:				
	Decisión:	Por consenso:		Por votación:	
	Criterios que se tienen en cuenta:				
	Propuesta 6:				
	Decisión:	Por consenso:		Por votación:	
	Criterios que se tienen en cuenta:				
	Propuesta 7:				
	Decisión:	Por consenso:		Por votación:	
	Criterios que se tienen en cuenta:				
	Propuesta 8:				
	Decisión:	Por consenso:		Por votación:	
	Criterios que se tienen en cuenta:				
	Propuesta 9:				
	Decisión:	Por consenso:		Por votación:	
	Criterios que se tienen en cuenta:				
	Propuesta 10:				
	Decisión:	Por consenso:		Por votación:	
	Criterios que se tienen en cuenta:				

OTRAS ANOTACIONES:

Anexo 3: Entrevistas

Entrevista E-1	Perfil gestión- técnico
	Ayuntamiento de Zaragoza
	Fecha: 18/05/2018
Entrevista E-2	Perfil gestión- técnico
	Ayuntamiento de Zaragoza
	Fecha: 3/4/2018
Entrevista E-3	Perfil gestión- técnico
	Ayuntamiento de Zaragoza
	Fecha: 26/09/2018
Entrevista E-4	Perfil gestión- técnico
	Servicio Ayuntamiento de Zaragoza
	Fecha: 21/06/2018
Entrevista E-5	Perfil gestión- técnico
	Servicio Ayuntamiento de Zaragoza
	Fecha: 5/06/2018
Entrevista E-6	Perfil gestión- técnico
	Servicio Ayuntamiento de Zaragoza
	Fecha: 22/06/2018
Entrevista E-7	Perfil gestión- técnico
	Servicio Ayuntamiento de Zaragoza
	Fecha: 21/05/2018
Entrevista E-8	Perfil gestión- técnico
	Servicio Ayuntamiento de Zaragoza
	Fecha: 4/12/2018
Entrevista E-9	Perfil representante grupo político
	Fecha: 15/05/2018
Entrevista E-10	Perfil representante grupo político
	Fecha: 27/09/2018
Entrevista E-11	Perfil representante asociación vecinal
	Fecha: 5/11/2018
Entrevista E-12	Perfil representante asociación vecinal
	Fecha: 7/11/2018
Entrevista E-13	Perfil representante federación asociaciones AMPAS
	Fecha: 15/10/2018
Entrevista E-14	Perfil asociación mayores (2)
	Fecha: 22/10/18

Guiones entrevistas semiestructuradas.

Los guiones se han adaptado a la tipología de informante clave. En todos se han abordado tres ámbitos en base a los objetivos establecidos:

I) Recoger valoraciones en relación a la fase de ejecución de la primera edición

II) Asimismo, en cuanto a la edición actual de presupuestos participativos: Identificar su valoración en relación a los cambios introducidos en el proceso de 2018 y primeras valoraciones relativas a las fases iniciadas (1) Puesta en marcha; 2) Envío de propuestas, apoyos y priorización; y 3) Valoración técnica y ratificación)

III) Identificar propuestas de mejora.

Ejemplo: Entrevista a profesionales de Servicios municipales.

I)	**PRIMERA EDICIÓN DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: EJECUCIÓN DE LAS PROPUESTAS**

I.1. ¿Cómo valora la fase de ejecución de los presupuestos participativos de la primera edición?

- ¿Qué dificultades o problemáticas ha identificado?
- Y por el contrario ¿Identifica alguna circunstancia que haya contribuido a mejorar la ejecución?
- ¿Qué repercusión o impacto considera que ha tenido en la ciudad/distritos la ejecución de las propuestas?
- ¿Considera que se han cumplido las expectativas?

I.2. ¿Cómo valora la IMPLICACIÓN de su Servicio en la primera edición de los Presupuestos participativos?

I.3. ¿Cómo valora la COORDINACIÓN con la Oficina de Participación y con otros servicios implicados en la primera edición de los Presupuestos participativos?

I.4. Si participa en la COMISIÓN DE SEGUIMIENTO. ¿Cómo valora este espacio? (En relación al número de reuniones, la dinámica de las sesiones, a la relación entre los diferentes agentes participantes…). ¿Algún aspecto a mejorar?

II)	**EDICIÓN ACTUAL PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS**

II.1. ¿Cómo valora los cambios introducidos en el diseño de esta segunda edición (Ciclo de dos años; Temporalización fases; Propuestas de ciudad; PsPs en barrios rurales)?

II.2. ¿Cuál es su opinión en relación a la puesta en marcha de esta segunda edición?

- ¿Han participado en la elaboración de las Bases 2018?
- ¿Cómo valora la accesibilidad de la información? ¿Y la comunicación a lo largo de todo el proceso?
- ¿Cómo valora el filtrado inicial? (dificultades, potencialidades…) ¿Y el envío de propuestas, apoyos y priorización? ¿Y la fase de valoración técnica y ratificación?

II.3. En términos generales, ¿Los resultados están siendo positivos o negativos? ó ¿En qué medida se están cumpliendo/alcanzando los objetivos planteados inicialmente?

II.4. ¿Se están viendo representadas las necesidades de la ciudadanía en las propuestas priorizadas?

II.5. ¿Cómo valora que está siendo la participación de los diferentes sectores de la población? ¿Considera que hay algún sector de la población está quedando al margen del proceso?

III) PROPUESTAS DE MEJORA

Durante el proceso actual y de cara a nuevas ediciones.

Anexo 4: Ejecución proyectos primera edición de Presupuestos Participativos, según distritos

Propuestas a ejecutar según votación ciudadana y según acuerdo de remanente (sombreadas en gris), estado final de implementación, presupuesto y coste.

Distrito Actur-Rey Fernando

ID	PROPUESTA	PSPTO.	COSTE	ESTADO
910	Rebaje de bordillos	26.000		FINALIZADA
912	Colocación de aparatos infantiles adaptados para niñ@s con necesidades.	139.150	51.304	FINALIZADA
1036	Pavimentación y adecuación patio de recreo con zonas infantiles para todos: áreas de juegos inclusivas en el CEIP Hermanos Marx	60.500	47.928,89	FINALIZADA
438	Pista de patinaje en Parque Che Guevara	11.979	15.439,6	FINALIZADA
1233	APA Cortes de Aragón iluminación patio infantil.	4.000€	3.954,85	FINALIZADA
444	Acondicionamiento de la entrada de alumnos del IES Tiempos Modernos	90.000		FINALIZADA
907	Intervención artística en el barrio.	1.210		FINALIZADA
904	Mejora urbanística paso subterráneo entre Po Rafael Esteve y plaza Tántalo	12.000		FINALIZADA
441	Acceso a la zona infantil del CEIP Río Ebro	38.000		FINALIZADA
*906	Intervención y mejora entorno de la Casa del Barrio.	33.000		FINALIZADA
*1616Acuerdo	Iluminación del patio de primaria del CEIP Cortes de Aragón	17.722		CON FECHA DE EJECUCIÓN

Distrito La Almozara

ID	PROPUESTA	PSPTO.	COSTE	ESTADO
1116	Colocación de césped artificial en la zona de patio del CTL VENDAVAL,del C.C La Almozara.	18.000	17.999,69	FINALIZADA
325	Creación de un espacio deportivo y recreativo en el CEIP La Almozara	60.500	59.376,372	FINALIZADA
126	Parque adaptado discapacitados	30.492	25.780,62	FINALIZADA
1263	Reparación de accesos al Centro Cívico La Almozara	60.500	31.965,78	FINALIZADA
105	Instalación semáforo acústico	1.900	1.900	FINALIZADA
*1451	Reconversión del patio de recreo del CEIP Puerta de Sancho	15.000	15.722,21	FINALIZADA
*392	Iluminación Parques Infantiles	36.000		FINALIZADA

*93	Espacios Cardioprotegidos Municipales	9.600		EN CONTRATACIÓN
*173	Circuito deportivo con máquinas en el Ebro	8.470	8.461,77	FINALIZADA
*240	Accesibilidad cognitiva	10.000	11.034,96	FINALIZADA
(1)827	Taquillas Vestuarios	6.961	5.826,44	FINALIZADA

Distrito Casablanca

ID	PROPUESTA	PSPTO.	COSTE	ESTADO
990	Mejora Parque de los Incrédulos	3.000	3.000	FINALIZADA
370	Mejoras en Biblioteca José Martí (Valdespartera)	10.000	5.701,35	FINALIZADA
644	Cuadros eléctricos para Programa de actividades "El Sur Cultural"	25.000	12.266,98	FINALIZADA
656	Adecuación Zonas Deportivas	139.000	41.794	FINALIZADA
700	Eliminar areneros y poner suelo de caucho en los parques infantiles	82.280	61.723,05	FINALIZADA
657	Zona Infantil y Cardiosaludable	9.680	9.016,92	FINALIZADA
*1012	Alumbrado aparcamiento en terrenos de la Calle Embarcadero	68.000		FINALIZADA
*95	Parque Estepario	5.000	5.000	FINALIZADA
**Remanente	Cubrición de los espacios ajardinados de la C/ Sagrada Familia acondicionándolos como acera	25.035		NO VIABLE

Distrito Casco Histórico

ID	PROPUESTA	PSPTO.	COSTE	ESTADO
275	Eliminación barreras arquitectónicas en aceras inclinadas	21.000		FINALIZADA
552	Zonas infantiles en el Casco Histórico (Parque Villafeliche)	38.720	30.146,86	FINALIZADA
580	Zona infantil en plaza San Pedro Nolasco	18.000		NO VIABLE
1336	¡Ningún rincón arrinconado!	25.000	18.016,9	FINALIZADA
271	Dignificación de la calle San Agustín	51.000		FINALIZADA
926	Señalética Cultural en calle Conde de Aranda y Adyacentes	3.852	3.852	FINALIZADA
1470	Aparcabicis calle Cereros	1.694	1.616.56	FINALIZADA
*188	Arreglar el pavimento de la calle Basilio Boggiero	95.000		FINALIZADA
*821	Peatonalización calle Santo Dominguito de Val	72.000		FINALIZADA

Distrito Centro

ID	PROPUESTA	PSPTO.	COSTE	ESTADO
335	Mantenimiento de aceras y calzada del barrio	7.000		FINALIZADA
648	Bancos para descansar en las calles	7.091		FINALIZADA
662	Mantenimientos en los centros educativos del centro	110.000	66.625,62	FINALIZADA
307	Juegos infantiles	3.812		FINALIZADA

130	Parque Infantil Cubierto Más Parques Infantiles (Plaza Salamero, Plaza de los Sitios y Glorieta del Esperanto)	129.470	72.361,72	FINALIZADA
208	Re-pavimentar de Coso a Constitución	62.500		FINALIZADA
1010	Arreglo de pavimento o en su defecto señalización en el Paseo de Pamplona no9	3.000		FINALIZADA
994	Ecohuerto Didáctico en el Centro	2.175		NO VIABLE
643	Gimnasio para mayores	18.150	10.901,5	FINALIZADA

Distrito Delicias

ID	PROPUESTA	PSPTO.	COSTE	ESTADO
1149	Mejora en Colegio Público Delicias: Escaleras zona infantil.	500	632,70	FINALIZADA
1399	Eliminación barreras arquitectónicas en Parque Delicias	30.000	24.792,9	FINALIZADA
551	Renovación Avenida de Valencia	3.678		FINALIZADA
1148	Mejora en el Colegio Público de las Delicias. Emilio Calvete	15.000	14.340,90	FINALIZADA
525	Delicias Accesible	12.100	11.034,96	FINALIZADA
1305	valla Ramiro I de Aragón	4.000	3.000	FINALIZADA
1197	Patios Escolares Seguros	60.500	55.736,06	FINALIZADA
605	Accesibilidad	60.000		FINALIZADA
939	Una Pantalla Monitorizada para la Sala de Cine.	2.990		FINALIZADA
300	Finalizar tramo carril bici	180.175		EN CONTRATACIÓN
327	Bici por Delicias	160.325	56.502,86	FINALIZADA

Distrito El Rabal

ID	PROPUESTA	PSPTO.	COSTE	ESTADO
194	Parque entrenamiento/gimnasio deportivo al aire libre Zona Arrabal/Azucarera	9.680	9.568,08	FINALIZADA
128	Explanada estación del norte	111.000		FINALIZADA
390	Actuación Verde en la Explanada Estación del Norte	239.967		NO VIABLE
556	Remodelación del Patio del CEIP Hilarión Gimeno	60.500	48.210,47	FINALIZADA
178	Área preferente ciclistas en semáforos	3.420	824,99	FINALIZADA
*963	Parque salida colegio Vadorrey Les Allées	36.300	36.300	FINALIZADA
*474	Colocación de Tablones Informativos para la difusión de información de las Entidades Deportivas, Educativas, Culturales y Sociales del Barrio Jesús.	16.328		FINALIZADA

Distrito Las Fuentes

ID	PROPUESTA	PSPTO.	COSTE	ESTADO
895	Mejorar iluminación en el barrio de Las Fuentes	40.000		FINALIZADA
929	Rebajes de aceras	28.000		FINALIZADA

683	Colocación de equipamiento deportivo de uso público	36.300	33.759,18	FINALIZADA
1215	Tramo carril bici	37.202	36.766,83	FINALIZADA
684	Mejora iluminación viaria	64.000		FINALIZADA
1393	Asfaltado de la calle Batalla de Pavía	4.000		FINALIZADA
1154	Señalizar la c/Francisco de Quevedo	484		FINALIZADA
* 1068	Embaldosado en c/Miguel Servet	70.000		FINALIZADA
* 958	Remodelación de la plaza Nuestra Señora del portal	35.090		FINALIZADA

Distrito Miralbueno

ID	PROPUESTA	PSPTO.	COSTE	ESTADO
303	Sustitución de las ventanas del edificio de primaria del C.E.I.P. Julián Nieto Tapia	60.500€	60.499,78	FINALIZADA
304	Arreglo de aseos en el C.E.I.P. Julián Nieto Tapia	60.500€	59.755,13	FINALIZADA
305	Remodelación del patio infantil CEIP Julián Nieto Tapia	30.000€	40.359,61	FINALIZADA
231	Bizi Miralbueno	2.541€	1.810,76	FINALIZADA
382	Modificar cruce C/ Ibón de Astún C/Lago de Barbarisa	80€	79,74	FINALIZADA
999	Mesas de ping pong en los parques	9.632€	7.868,63	FINALIZADA
344	Colocación de barras para sujeción de bicicletas distribuidas por todo el barrio	1.694€	1.810,76	FINALIZADA
979	Remodelación parque Paco Lacasa	20.570€		NO VIABLE
531	Construcción de acera en Camino del Pilón con Calle Marqués de San Felices	15.000€		FINALIZADA
*125	Solar detrás de La Ermita	71.873€		FINALIZADA

Distrito Oliver-Valdefierro

ID	PROPUESTA	PSPTO.	COSTE	ESTADO
680	Sustitución ventanas en el C.P. Jerónimo Blancas y Tomás	60.500	60.368,63	FINALIZADA
858	Mejora de aceras Valdefierro	140.346		FINALIZADA
436	Acondicionamiento de solares junto centro de salud Valdefierro	59.203	22.365,64	FINALIZADA
508	Limpieza, acondicionamiento y vallado de zonas de juego de niños del parque del canal en zona Valdefierro	17.545	17.520,38	FINALIZADA
*646	Instalación Graderío CD Valdefierro	36.300	20.302,08	FINALIZADA

Distrito San José

ID	PROPUESTA	PSPTO.	COSTE	ESTADO
1292	Intervención en parques y jardines del Distrito (Jardín de la Memoria, Reina Sofía, La Granja, Plaza Mayor, María Moliner)	60.500	60.497,9	FINALIZADA
314	Eliminación Barreras Arquitectónicas	40.000		FINALIZADA

420	Renovación de la verja del C.E.I.P. María Moliner	25.000	5.089,76	FINALIZADA
407	Re-asfaltado y acondicionamiento del patio del C.E.I.P María Moliner	60.500	49.475,21	FINALIZADA
711	Iluminación del andador Emilio de Arce, junto al IES Pablo Gargallo y la EOI	27.500		FINALIZADA
831	Unir carriles bici: el que baja del canal con el nuevo de Tenor Fleta	44.552	38.657,-	FINALIZADA
713	Aparcamiento gratuito en el Camino Mira ores 13	50.000		FINALIZADA
1144	Mejora de la Calle del Dance. Colocación de bancos y juegos infantiles	41.140	34.464,59	FINALIZADA
79*	Renovación y mejora de zona infantil en la Plaza Reina Sofía	58.503		**NO VIABLE**

Distrito Santa Isabel

ID	PROPUESTA	PSPTO.	COSTE	ESTADO
204	Arreglo y adecentado del entorno al centro de salud	50.000€		NO VIABLE
1453	Regulación con semáforos cruce Avda. Estudiantes con calle del Dieciséis de Julio	61.000€	37.438,38	FINALIZADA
740	Paso de cebra en calle Iglesia, frente al número 12.	201€	201,-	FINALIZADA
265	Paneles informativos	8.792€		FINALIZADA
1355	Valla de protección defectuosa	577€	577,37	FINALIZADA
1353	Espacio deportivo Word Out	24.200€		FINALIZADA
261	Toma de corriente en plaza Libertad	25.000€	14.007,24	FINALIZADA
260	Tomas de corriente	25.000€	15.271,41	FINALIZADA
1023	Regulación semafórica cruce calle la Raperi con avenida de la Industria	55.000€	37.438,38	FINALIZADA
1178	Alumbrado Patio de Primaria Colegio Guillermo Fatás	5.000€	4.860,60	FINALIZADA
(1) 1179	Toma de Corriente Colegio Guillermo Fatás	5.000€	4.284,93	FINALIZADA

Distrito Torrero

ID	PROPUESTA	PSPTO.	COSTE	ESTADO
91	Continuidad del carril bici Vía Pignatelli - Tierno Galván	38.159	13.10,007	FINALIZADA
97	Unión de Carril Bici del Canal con el de Parque Pignatelli	20.570	13.107,00	FINALIZADA
123	Adecuación plaza de la memoria histórica	26.000		FINALIZADA
976	Arreglar Paseo del Canal	171.000		EN CONTRATACIÓN
972	Cierre de la entrada a Puerto Venecia por los Pinares	2.420	1.905,75	FINALIZADA
73	Instalación en Parque La Paz de aparatos para actividad deportiva y de mantenimiento 3a Edad y Pista Patinaje	42.955	12.029,82	FINALIZADA
81	Colocación de Paneles Informativos	15.072	11.830,00	FINALIZADA
377	Pintar la señal de velocidad 30 en las calles del Distrito	18.528	18.528,32	FINALIZADA

Distrito Universidad

ID	PROPUESTA	PSPTO.	COSTE	ESTADO
1046	Acondicionamiento y aprovechamiento río Huerva en zona Puente de los Gitanos, Goya, Gran Vía.	41.000		FINALIZADA
974	Acondicionamiento Ribera del río Huerva en el entorno del puente de Cesaraugusto (puente de Los Gitanos)	18.000	33.193,92	FINALIZADA
874	Carril bici Domingo Miral universidad	26.620	9.079,73	FINALIZADA
703	Arbolado urbano Romareda: Recuperación, señalización y guía educativa.	17.917	17.917,00	FINALIZADA
347	Reparación de aceras calle Arzobispo A palada, aceras muy inclinadas por la existencia de badenes que ya no se utilizan	4.000		FINALIZADA
1271	Rebaje de acera en C/ Condes de Aragón nº 2	4.000		FINALIZADA
1279	Equipo audiovisual para Centro de Actividades José María Aguilar	417€		FINALIZADA
179	Barrer las barreras del Barrio y de la Ciudad	60.000		FINALIZADA
1277	Pavimentar zona C/ Condes de Aragón cruce con Juan Pablo II y Juan Carlos I	7.000		FINALIZADA
1095	Remodelación Gimnasio Recarte y Ornat	25.000	25.762,43	FINALIZADA
*795	Rebajar bordillos Bruno Solano y alrededores	88.000		FINALIZADA
*678	Acondicionamiento solar Pedro IV el ceremonioso			**NO VIABLE**

Anexo 5: índice de diagramas

Diagrama 1. Distribución de las propuestas votadas y de los tipos de proponentes.....102

Anexo 6: índice de esquemas

Esquema 1. Estructura del modelo de evaluación utilizado 8
Esquema 2. Proceso de evaluación de los Presupuestos participativos.....12
Esquema 3. Evaluación de los resultados del proceso de Presupuestos Participativos 2017 .14
Esquema 4. Dimensión 1. Diseño y planificación.....27
Esquema 5. Fases y calendario (Distritos y ciudad) 2018. 37
Esquema 6. Fases y calendario (barrios rurales) 2018. 40
Esquema 7. Dimensión evaluativa 2. "Despliegue y desarrollo del proceso" 56
Esquema 8. Dimensiones de análisis de participantes movilizados. 79
Esquema 9. Dimensiones, criterios y ámbitos evaluados en los resultados 99
Esquema 10. Posiciones discursivas y ejes del dinamismo democrático sobre los presupuestos participativos.....129

Anexo 7: índice de figuras

Figura 1. Inclusividad según grados. 79
Figura 2. Nube de palabras a partir de las entrevistas a informantes clave.....126

Anexo 8: índice de gráficos

Gráfico 1. Estado de ejecución de las obras del proceso de Presupuestos Participativos. 2017 (a 5 de diciembre de 2018).....16
Gráfico 2. Ejecución por distritos Presupuestos Participativos 2017 18
Gráfico 3. Distribución territorial del presupuesto destinado al proceso (Porcentaje) 32
Gráfico 4. Presupuesto por distrito urbano en euros (1ª y 2ª edición) 33
Gráfico 5. Temas que abordan las propuestas. Datos totales (Distritos urbanos y ciudad) 60
Gráfico 6. Propuestas categorizadas por motivo de retirada. 2018 62
Gráfico 7. Comparación de la participación por distritos urbanos. 2017-2018.....81
Gráfico 8. Votos totales según habitantes de los distritos urbanos 90
Gráfico 9. Comparación de votación digital/presencial y porcentaje de participación por distrito urbano.....90
Gráfico 10. Votos digitales según la edad del votante.....95
Gráfico 11. Distribución presupuestaria por Juntas de Distrito.....109
Gráfico 12. Presupuestos y remanentes de las propuestas aceptadas por Juntas vecinales.113
Gráfico 13. Cuantías asignadas, ejecutables y porcentaje de ejecución prevista según distritos 115

Anexo 9: índice de tablas

Tabla 1. **Resultado de la votación de los Presupuestos Participativos. Número de propuestas y cuantía según Junta Municipal. 2017** 15
Tabla 2. Estado de ejecución de las inversiones previstas en la primera edición de Presupuestos Participativos 16
Tabla 3. **Presupuesto ejecutado en la primera edición de Presupuestos Participativos** 17
Tabla 4. Propuestas no viables Presupuestos Participativos 2017 19
Tabla 5. **Distribución presupuestaria en distritos urbanos 2018 (2ª Edición)** 33
Tabla 6. Distribución Presupuestaria en Barrios Rurales (2018) 34
Tabla 7. Propuestas totales recibidas según canal de presentación: presencial y digital (Distritos urbanos, ciudad y barrios rurales. 2017 y 2018) 57
Tabla 8. Propuestas totales según destino (Distrito, ciudad y barrios rurales) 57
Tabla 9. Propuestas de distrito por Juntas Municipales y canal (2017 y 2018) 58
Tabla 10. Propuestas de barrios rurales por Juntas Vecinales y canal (2018) 59
Tabla 11. Datos totales de propuestas según estado de las mismas 2017 (Distritos urbanos) y 2018 (Distritos urbanos y ciudad). 61
Tabla 12. Datos de propuestas según estado. Ciudad y distritos. 2018 61
Tabla 13. Número de propuestas abiertas a debate y apoyos según canal y total. Ciudad y distritos. 2018 62
Tabla 14. **Propuestas viables y no viables tras valoración técnica. Ciudad, distritos urbanos y barrios rurales. 2018** 63
Tabla 15. Propuestas de ciudad por junta (distritos urbanos y barrios rurales). 2018. 65
Tabla 16. **Desglose de propuestas de ciudad más apoyadas. 2018.** 66
Tabla 17. Valoración técnica de las propuestas de ciudad. 2018. 66
Tabla 18. Propuestas de ciudad a ejecución. 2018 68
Tabla 19. Número de reclamaciones incluidas en el Catálogo según distritos 75
Tabla 20. Primera sesión de las Mesas de Presupuestos Participativos. Distritos urbanos. 83
Tabla 21. Ciudadanía que ha enviado propuestas y canal (2018) 84
Tabla 22. Usuarios/as y apoyos según canal de presentación (distritos urbanos y ciudad) 85
Tabla 23. Registrados/as en la Plataforma que han participado en la Fase de Apoyos en distritos urbanos 85
Tabla 24. Asistentes en las mesas de priorización de propuestas según distrito urbano (2018) 86
Tabla 25. Datos de participación en las votaciones 2018 (distritos urbanos y barrios rurales) 87
Tabla 26. Datos de participación en las votaciones 2018 (distritos urbanos) 88
Tabla 27. **Participación total por Distrito (votos válidos y no válidos)** 88
Tabla 28. Participación por distrito (votos válidos) 89
Tabla 29. Datos de participación en las votaciones 2018 (barrios rurales) 91
Tabla 30. Participación en las votaciones en Barrios Rurales 2018. Datos desagregados 91
Tabla 31. Datos de propuestas emitidas a través de la Plataforma de Gobierno Abierto según sexo (distritos urbanos + propuestas de ciudad / barrios rurales) 92
Tabla 32. Datos de personas que han votado de manera electrónica las propuestas de su barrio por sexo 2018 (barrios rurales) 93

Tabla 33. Propuestas enviadas por tramos de edad 2017 (Distritos urbanos) y 2018 (Distritos urbanos, propuestas de ciudad y barrios rurales) 94
Tabla 34. Datos de Personas que han votado de manera electrónica las propuestas de distritos urbano, ciudad y barrio rural por tramos de edad 2018......95
Tabla 35. Datos de propuestas por entidades 2018 (distritos urbanos y propuestas de ciudad) 97
Tabla 36. Datos de propuestas por entidades 2018 (barrios rurales) 97
Tabla 37. Propuestas a ejecutar por tipología 100
Tabla 38. Propuestas a ejecutar por proponente 102
Tabla 39. Desglose de propuestas a ejecutar por Distrito 106
Tabla 40. Resultados fase de votación 2018 y estimación de la ejecución presupuestaria prevista según el coste de las propuestas.....110
Tabla 41. **Propuestas aceptadas en las Juntas Vecinales**.....110
Tabla 42. Distribución de las propuestas elegidas, cuantías a ejecutar, remanentes y presupuestos de las juntas vecinales.....112
Tabla 43. Propuestas a ejecutar por tipología y Junta Vecinal 113
Tabla 44. Propuestas y actividad de los proponentes en los barrios rurales 114
Tabla 45. Propuestas para uso de los remanentes en distritos municipales.....115
Tabla 46. Distritos con propuestas iniciadas o en desarrollo 117