

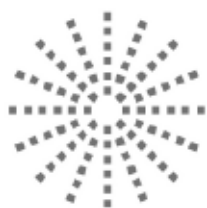
Estrategia 2020

Zaragoza y su entorno: desafíos para el 2020 desde una perspectiva social y relacional.

Jaime Minguijón Pablo

Zaragoza, enero de 2011

Documento elaborado dentro del proceso de reflexión de la
Estrategia Zaragoza 2020



EBRÓPOLIS

Indice

1. - Las claves de la reflexión: el futuro y el “espacio” social que conforma Zaragoza y su entorno	3
2. - Los desafíos de las ciudades en el contexto de la globalización	7
2.1. La globalización y los lugares	8
2.2. La globalización y las ciudades	9
2.3. La crisis: ¿coyuntura o punto de inflexión?	12
3. - Zaragoza y su entorno en el contexto de la globalización	15
3.1. El área metropolitana de Zaragoza	15
3.2. ¿Quiénes somos y seremos los zaragozanos?	15
3.2. Las condiciones de vida de los zaragozanos	18
3.3. La desigualdad y la exclusión social en Zaragoza	24
3.4. La participación política	25
4. - Los desafíos de Zaragoza y su entorno de cara al 2020	28
4.1. Adelantándonos a los acontecimientos: zaragoza ciudad pionera y líder en la era de la globalización	29
4.2. Unos niveles óptimos de calidad de vida	31
4.3. La existencia de un nivel equilibrado de equidad	35
4.4. El perfeccionamiento de la ciudadanía	41
5. - La planificación de Zaragoza y su entorno de cara al 2020	45
5.1. El territorio socialmente responsable	47
5.2. El contrato de ciudad	49
6. - Bibliografía citada, por orden alfabético	52

I Las claves de la reflexión: el futuro y el “espacio” social que conforma Zaragoza y su entorno

Nos enfrentamos a un reto tremendamente complicado, pero en la misma medida atractivo: dibujar un escenario creíble acerca de los elementos definitorios de la ciudad de Zaragoza y su entorno en el año 2020, desde su perspectiva más social, es decir, de los habitantes que residen y residirán en ella. El abordaje del mismo, en cierta medida, da muestras de un atrevimiento que va en contra de las más elementales reglas del método sociológico. Como decía el gran sociólogo francés Pierre Bourdieu, “todo sociólogo debe ahogar en sí mismo el profeta social que el público le pide encarnar”. Y es que el futuro en muy pocas ocasiones obedece al mandato de sus profetas, como muy claramente hemos podido observar al calor de la presente crisis económica.

Sin embargo, también es cierto que en época de cambio, cuando entran en crisis gran parte de los condicionantes estructurales y culturales dados por supuestos y nos adentramos hacia otra realidad de la que todavía desconocemos sus trazos fundamentales, el científico social ha de hacer un especial esfuerzo por dar el máximo de luz a la comunidad a la que pertenece, aventurando caminos de acción que permitan a las sociedades y a los individuos adaptarse en mejor medida a los posibles futuros que se abren ante ellos. Aun con las limitaciones expuestas, desde ese compromiso con la colectividad a la que pertenecemos y con el objetivo de involucrarnos activamente en el devenir que a todos nos incumbe, es desde el que se ha redactado el presente informe. No pretendemos adivinar el futuro, sino simplemente atisbar o dibujar los trazos que pueden ayudar a definirlo. En este sentido, siguiendo al gran historiador holandés de principios de siglo pasado (Johan Huizinga²), aunque no podamos explorar el futuro, sí que podemos estudiar las sombras que el porvenir proyecta en el presente.

Para ello, tendremos que aplicar un método que otro científico, esta vez más cercano a nosotros (Daniel Innerarity), ha definido descomponiéndolo en tres pasos³:

- En primer lugar, “identificación de lo nuevo”, que a nuestro juicio viene determinado por el contexto de la globalización.
- En segundo lugar, la “observación del presente”, a lo que dedicaremos un capítulo, identificando los aspectos más relevantes de este presente en la ciudad de Zaragoza.
- Y, finalmente, la “orientación hacia la acción”, es decir, una mirada hacia el futuro, detectando las tendencias que se aparecen ante nosotros como más probables, pero orientada hacia la búsqueda de alternativas que permitan caminar hacia un futuro mejor.

Por otra parte, aceptando el principio de que toda labor sociológica introduce en parte los valores y cosmovisiones que posee el investigador, en mayor medida debemos asumir esta certeza a la hora de afrontar tareas de tipo prospectivo. Es decir, más allá de que los análisis estén sustentados en datos e informaciones objetivas, lo cierto es que a la hora de proyectar el futuro que está por

1 Pierre Bourdieu, J.C. Chamboderon y J.C. Passeron (2007): *El oficio de sociólogo*, Siglo XXI editores, México.

2 Huizinga, Johan (2007). *Entre las sombras del mañana*, Ediciones Península, Madrid.

3 Daniel Innerarity (2009): *El futuro y sus enemigos*, Paidós Ibérica, Barcelona.

venir, se introducirán, sin duda, valoraciones subjetivas que posee el redactor del informe en torno a lo que “debe ser” esa sociedad del mañana. Hay, por lo tanto, una dosis de utopía a la que es difícil renunciar. En consecuencia, deberemos estar atentos a que esas sombras (esos indicios, a veces tan negativos) que el futuro cierne sobre nosotros no oscurezcan la vertiente utópica que queremos dar a este trabajo. Como otro sociólogo ilustre señala (Norbert Lechner), “No sólo el pasado echa sombras, también el mañana. Son las fuerzas que nos inhiben a imaginar lo nuevo, otro mundo, una vida diferente, un futuro mejor”⁴.

Una vez expuestas las bases epistemológicas del presente trabajo, la siguiente tarea que debemos afrontar consiste en definir y encuadrar con la máxima claridad posible el objeto de nuestras reflexiones. Históricamente, la sociología se ha centrado en el análisis de “aquello” que desbordaba el campo de lo individual, pero que a la vez lo incluye y ayuda a explicarlo. Aunque, atendiendo a las diferentes aproximaciones que existen al estudio de la ciudad, nos haya correspondido la vertiente de carácter más humano, no haremos referencia tanto a las personas en su sentido individual, como a la vida en sociedad, es decir, a las relaciones humanas que la componen. Parafraseando a Aristóteles, el hombre es un *zoon politikon*, es decir, un ser social, un ser que se desenvuelve con otros seres semejantes y que trasforma su entorno y se transforma a sí mismo. Es precisamente en esa interacción entre el individuo y la sociedad donde nos queremos ubicar en el presente análisis. Es decir, abordaremos los temas vinculados a la vida de las personas, en el sentido de aquellas dimensiones que determinan sus comportamientos y que, a la vez, siempre han estado entre sus preocupaciones: hábitat, trabajo, familia, vínculos sociales, valores, participación, entorno, etc.

De esta forma, hemos de partir del hecho de que existen varias aproximaciones al estudio de la ciudad, dependiendo de que consideremos la ciudad desde una perspectiva funcional o instrumental (¿para qué sirve?, ¿qué servicios ofrece?, etc.), económica (¿qué produce?, ¿qué necesidades satisface?, ¿qué consume?, etc.), arquitectónica (¿qué edificios tiene?, ¿cuál es su distribución espacial?, etc.).... Nosotros abogamos por otra aproximación al estudio de la ciudad, cuya perspectiva podrá entenderse mejor si tratamos de responder a las siguientes preguntas: ¿qué gentes viven en la ciudad?, ¿qué relación tienen con ella?, ¿qué interacciones se dan entre ellos?, ¿cómo se apropian y reinventan cotidianamente la ciudad? Solamente respondiendo a estas preguntas podremos ofrecer una aproximación a la ciudad desde la vertiente humana y humanista que nos interesa en este estudio.

Y es que la perspectiva que adoptemos no es neutra. Lo ideal sería aproximarnos al análisis de la ciudad de forma conjunta, es decir, desde una perspectiva transversal. Porque cualquier aproximación parcial nos llevará a conclusiones igualmente parciales y sesgadas y, por lo tanto, a propuestas de acción equivocadas y, en cierta medida, peligrosas. Como dice Edgar Morin, “el pensamiento mutilado no es inofensivo: desemboca tarde o temprano en acciones ciegas que ignoran que aquello que ellas ignoran actúa y retroactúa sobre la realidad social, y conduce a acciones mutilantes que despedazan, cortan y suprimen en vivo el tejido social y el sufrimiento

4 Norbert Lechner (2002): *Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política*. LOM Ediciones, Santiago de Chile.

humano”⁵. Por eso, este estudio no puede entenderse de manera separada de otros informes que se están proponiendo desde EBRÓPOLIS, como una forma de realizar una mirada global a la ciudad de Zaragoza y su entorno.

Pero decir que la aproximación es de carácter social es, en realidad, una simple enunciación del objetivo, que requiere algún tipo de aclaración más. Si partimos de la base de que la ciudad es reinventada y construida cotidianamente por los individuos y los grupos que la habitan (en un sentido amplio, no sólo residencial, sino también de ocio, de trabajo, etc., es decir, que “la viven”), el conocimiento de las características fundamentales de esos individuos y grupos, así como de los condicionantes fundamentales que están provocando cambios significativos en su forma de entender el mundo y relacionarse con él, son claves a la hora de afrontar el reto que tenemos ante nosotros.

Por ello, este trabajo tendrá como primer desafío el análisis de esos cambios, que mantienen fuertes conexiones con procesos sociales de alto alcance, pero haciendo el esfuerzo de aterrizar al análisis de los cambios de comportamientos cotidianos, que son los que permitirán conocer las relaciones entre ellos y con el medio físico. Parafraseando a otro autor (Salvador Rueda), “la ciudad es, sobre todo, contacto, regulación, intercambio y comunicación. Ésta es la base epistemológica sobre la que se sostienen, después, el resto de componentes que acaban por constituirla. La estructura, la forma de producir la ciudad, el paisaje urbano, la movilidad, incluso el mercado... son aspectos secundarios o parciales en relación con aquello que es esencial de la ciudad, que es la interacción entre los ciudadanos y sus actividades e instituciones”⁶.

En definitiva, se trata de realizar una “mirada desde abajo”, no desde las estructuras, desde las planificaciones, desde el diseño urbano... sino desde cómo la gente enfoca sus proyectos vitales, cómo efectivamente los desarrolla, cómo coopera o compite, cómo se integra o se excluye... Y para ello, necesitaremos previamente conocer los trazos fundamentales de nuestras sociedades.

Sin embargo, esta mirada desde abajo tampoco renuncia a alcanzar una incidencia en el ámbito de la planificación social y la toma de decisiones políticas. Más bien al contrario, como se verá al final del informe, la intención es que las reflexiones vertidas sirvan para identificar un modelo de planificación de la ciudad que tenga en cuenta las conclusiones que hayamos ido extrayendo.

La expectativa, que esperamos cumplir, es que el análisis de esas nuevas formas de vivir y apropiarse de la ciudad, estén realmente alumbrando los principales trazos que caracterizarán nuestra existencia en un futuro próximo. Es decir, que sean un anticipo del mañana, a través de las sombras que el futuro lanza sobre el presente.

5 Edgar Morin (1981): *Pour sortir du XXe siècle*, Nathan. Nouvelle édition, Seuil, coll.

6 Rueda, Salvador (1998). “La ciudad compacta y diversa frente a la conurbación difusa”. En: <http://habitat.aq.upm.es/cs/p2/a009.html>

2 Los desafíos de las ciudades en el contexto de la globalización

No puede negarse que estamos asistiendo a un periodo histórico lleno de transformaciones en todos los ámbitos. Las últimas décadas y, especialmente, los últimos años, han alterado los principios básicos sobre los que se sustentaban nuestras sociedades (llamadas “desarrolladas”), todavía ancladas ideológicamente en el paradigma de la Ilustración (libertad, igualdad y fraternidad) y de la Industrialización (con el trabajo productivo como núcleo central de la integración y participación social). Ya sea por el efecto de la globalización (económica, social, cultural...), ya sea por la extensión de las ya no tan nuevas tecnologías de la información y la comunicación, estamos abocados a un nuevo mundo del que todavía no conocemos sus trazos definitorios fundamentales. Y ese nuevo mundo, querámoslo o no, tendrá efectos definitivos sobre los espacios locales, sean de carácter más rural o, como en el caso de Zaragoza, urbano. Por ello, lo que debemos conseguir en primer lugar es identificar aquellos elementos que han cambiado y de los que, a modo de marco contextual, es imprescindible disponer de un conocimiento como tarea previa a la labor más netamente prospectiva que será el verdadero núcleo central de este informe.

Quizás, el elemento que más ayuda a encuadrar los profundos cambios que están afectando a nuestras sociedades sea el fenómeno de la globalización. A lo hora de entender y explicar el no tan nuevo proceso de globalización (algunos analistas, como el propio Banco Mundial, hablan de “oleadas sucesivas de globalización”) existen varias perspectivas. Es evidente que la que más predicamento ha alcanzado es la acepción económica, que entiende la globalización como “una interdependencia económica creciente del conjunto de países del mundo, provocada por el aumento del volumen y la variedad de las transacciones transfronterizas de bienes y servicios, así como de los flujos internacionales de capitales, al tiempo que la difusión acelerada y generalizada de la tecnología” (Fondo Monetario Internacional, FMI). Esta definición llama la atención sobre un elemento significativo para el proceso de globalización: “la difusión acelerada de la tecnología”, que incide especialmente en la idea de que la revolución en materia de información (TIC’s) y de comunicación es el verdadero sustrato que ha hecho posible la profundización en ese proceso global.

Ahora bien, hay que considerar que la globalización no es simplemente un proceso neutral de internacionalización (económica y de otros tipos) sino que además implica que dicho proceso refuerza un determinado modelo económico y social: el capitalismo o, si se quiere ser más concreto, el neoliberalismo. Por ello, conviene desconfiar de ciertos discursos que hablan de la globalización como el resultado de la interrelación igualitaria (o aséptica) que se da entre los diferentes territorios, como si tales territorios tuvieran similar capacidad de influencia. Por el contrario, tiene mucho más que ver con la extensión de un determinado modelo socioeconómico y cultural vigente en determinados territorios (los países llamados “del norte”, sobre todo Estados Unidos), a pesar de que indudablemente también adquiere elementos de otros lugares.

De tal manera, la globalización ha tenido consecuencias en diferentes ámbitos: el predominio de la economía financiera (junto con el mayor papel de las multinacionales y la libre circulación de capitales), la emergencia de una cultura global (que ha permitido a algunos autores hablar de la “aldea global”), el avance del individualismo, la prevalencia del modelo de democracia representativa (y de los derechos humanos) como sistema político propio de las economías de corte capita-

lista (de mercado), etc. Como vemos, todas estas cuestiones dirigen nuestra mirada hacia aspectos económicos, culturales, políticos, jurídicos, etc. Pero lo que a nosotros nos interesa especialmente es la vertiente territorial y social, así como la interacción entre esas dos dimensiones. En este sentido, ¿qué es lo que de novedoso trae el fenómeno de la globalización?

2.1. La globalización y los lugares

En primer lugar, la globalización implica la “reorganización de la geografía macro-social, en el sentido de que el espacio de las relaciones sociales en esta escala ya no puede ser cartografiado solamente en términos de lugares, distancias y fronteras territoriales”⁷. Ello solo es posible con la extensión de las nuevas tecnologías de la información, lo que provoca que los términos esenciales para comprender la globalización sean las “interconexiones”, las “redes” y los “flujos”.

Todo este sistema sólo se sustenta bajo la emergencia de lo que se ha dado en llamar las “ciudades globales”, en las que se concentran las multinacionales, los servicios especializados en nuevas tecnologías, los grandes bancos, las industrias culturales, etc. Esas ciudades cumplen, además, la función de interconectar al entorno que conforma su área de influencia (en muchos casos, de ámbito supranacional) con el proceso de globalización (es decir, lo local y lo global), a través de dos vías: canalizan los recursos locales hacia la economía global, pero igualmente devuelven los impulsos de la globalización hacia su entorno de referencia.

Una consecuencia de todo ello es la “compresión del tiempo y del espacio”, provocada por la aceleración de los ritmos de la vida cotidiana, que nos hace cambiar los parámetros sobre los que tradicionalmente observábamos estas variables aparentemente inmutables (tiempo y espacio).

Sin embargo, realizando una mirada al proceso de globalización desde la perspectiva del poder, tenemos que concluir que aunque todo el planeta, todos los seres humanos, todos los territorios, se están viendo afectados por este proceso, sólo unos pocos tienen capacidad de incidir en cómo se diseña ese futuro⁸, produciéndose, como es lógico, una pugna entre actores sociales y territorios por colocarse en una posición de poder influir. Por lo tanto, la globalización posee un carácter polarizado y desigual: tanto desde el punto de vista territorial como individual, no todos tenemos capacidad de incidencia en el mismo; es más, una de las características de este proceso es, precisamente, la sensación de desvalimiento, incluso de impotencia, ante los acontecimientos que nos tocan vivir⁹. Esos sentimientos están generando respuestas, a veces inconexas, a veces de carácter igualmente mundial, que tienden a posicionarse en contra del proceso de globalización. En este caso, lo local adquiere nueva relevancia, ya que la reacción se construye en torno al refuerzo de

7 Gilberto Jiménez (2005): “Cultura, identidad y metropolitanismo global”. En: *Revista mexicana de sociología*, año 67, nº 3. Universidad Nacional Autónoma de México.

8 Por expresarlo gráficamente con un ejemplo: el trabajador de un centro de trabajo de una multinacional de un pueblo aragonés, puede verse despedido por la deslocalización de su empresa, pero no ha participado en ningún momento en el proceso de decisión que ha llevado a esa deslocalización.

9 Por poner otro ejemplo, ¿cómo puede participar en el proceso de globalización (a través de las nuevas tecnologías) el 40% de la población mundial que no tiene acceso a la electricidad?

viejas (y nuevas) identidades, la recuperación de lo propio, la generación de economías de pequeña escala, etc.

En definitiva, desde el punto de vista territorial y social, el proceso de globalización se presenta como algo contradictorio, ya que coexisten, de una parte, fuertes tendencias de homogeneización, que tienden a imponer formas de actuar y de concebir la vida (el trabajo, la familia, el ocio, etc.) y, de otra parte, episodios de mayor o menor calado que podríamos denominar como “insurrectos” (de carácter local pero, a menudo, de impacto global), creando espacios para una nueva ciudadanía. Bajo este prisma, como dicen algunos autores, no cabría hablar tanto de globalización, como de “glocalización” (Ulrich Beck).

Por lo tanto, y volvemos al tema central de nuestro análisis, podemos comprobar cómo en las reflexiones en torno a la globalización, adquiere especial relevancia, de nuevo, el concepto “del lugar” y de las gentes que viven en él. Es en los lugares (ciudades, barrios, pueblos) donde se ponen de manifiesto actualmente las contradicciones de la globalización y donde tenemos que ubicar principalmente nuestro análisis, centrándonos específicamente en la ciudad de Zaragoza y su entorno.

2.2. La globalización y las ciudades

Existen multitud de documentos que hablan sobre los cambios que se están produciendo en las ciudades en este contexto de globalización. Uno de ellos, que otorga relevancia a este proceso desde la perspectiva meramente cuantitativa, es que cada vez más personas viven en un entorno urbano. Si en 1975 el 37,3% de la población residía en núcleos urbanos (el 65,7% en Europa), en 2007 ya representaba el 49,4% (el 72,2% en Europa) y se espera que para el 2050 el 70% de la población mundial resida en entornos urbanos (84% en Europa)¹⁰. Eso quiere decir, en primer lugar, que las reflexiones en torno a lo urbano cada vez afectan a más personas. Pero, más allá de eso, ayuda a tomar conciencia en torno al hecho de que la modernización en la época de la globalización parece ser sinónimo de urbanización, con todas las ventajas e inconvenientes que eso supone. Ello se traduce incluso en el ámbito rural, pues las nuevas ampliaciones de las zonas urbanizadas tienden a copiar los esquemas propios de las ciudades.

La evolución de las ciudades, en el marco del proceso de globalización, se viene caracterizando por tres fenómenos íntimamente interrelacionados, uno de carácter más físico y dos de carácter más relacional:

a El primero, hace referencia fundamentalmente al ensanchamiento del territorio periurbano que circunda a la urbe clásica, es decir, colonizando las zonas próximas a las ciudades compactas y consolidadas del pasado.

Ese crecimiento, se debe en gran medida, no tanto a la capacidad interna de reproducción,

¹⁰ United Nations (2008): *World Urbanization Prospects: The 2007 Revision*. En la siguiente dirección electrónica: www.un.org/esa/population/publications/wup2007/WUP_Highlights_web.pdf

sino a los procesos migratorios (tanto de nuevos pobladores, como de nuevas familias que desplazan su residencia a municipios aledaños a la gran urbe debido fundamentalmente al precio de la vivienda), lo que da muestra de otro de los grandes acontecimientos de nuestra época: los movimientos urbanos.

b El segundo hace referencia a las relaciones de la ciudad tradicional (en clave de límites del término municipal) con otras formas de asentamiento humano de su entorno que presentan diferentes niveles de complejidad. El término “relaciones” hace referencia tanto a intercambios financieros y económicos, como a movimientos de trabajadores y estudiantes, flujos cruzados de ocio y cultura, etc.

En este sentido, no sólo debemos fijarnos en los municipios próximos que hemos identificado como de nueva colonización, sino igualmente a lo que desde EBRÓPOLIS se identifica como “entorno” o “área de influencia”, que presenta unos límites siempre difusos y cambiantes, muy relacionados con la esfera concreta de la que estemos hablando¹¹.

c La tercera hace referencia a la relación de la ciudad definida en los términos anteriores (es decir, ella y su entorno) con la economía global a través, especialmente, de su interacción con otras urbes de igual o menor importancia en el contexto mundial.

El proceso de internacionalización de la economía ha sido explicado en muchas ocasiones como una malla en la que las grandes ciudades y urbes del mundo se encuentran interconectadas a través de diferentes dimensiones. Estas ciudades poseen diferentes niveles de protagonismo en este nuevo escenario, pero, las conexiones entre ellas son fundamentales.

Teniendo en cuenta estos tres elementos, los cambios para Zaragoza y su entorno se aparecen como determinantes para entender el futuro que nos espera¹². Se ha comentado anteriormente que Zaragoza está ya en estos momentos ejerciendo de nodo de interacción entre ella y su entorno con el proceso de globalización, canalizando lo local hacia lo global, pero igualmente devolviendo los impulsos de la globalización hacia su entorno de referencia. Si anteriormente Zaragoza representaba para su entorno un gran mercado en el que poder distribuir los productos y servicios en él producidos (y a su inversa, aunque en menor medida), a modo de economía local (o territorial)¹³,

11 Así, desde el punto de vista de movimientos laborales, el entorno ha sido identificado como un círculo de unos 40 Km., pero en otros ámbitos este límite varía: en el administrativo, incluso en el educativo, podría fácilmente ser el conjunto de la Comunidad; en el económico, incluso en el de ocio, se extendería más allá, hasta las provincias de Soria, La Rioja, etc. Un análisis de estos aspectos se encuentran tratados en un informe de EBRÓPOLIS sobre las relaciones de los municipios del entorno con la capital. EbroPolis (2009): *El entorno de Zaragoza. Una visión desde sus municipios*. http://www.ebropolis.es/files/File/Plan%20Estrategico/Ebropolis_Encuesta_entorno09.pdf. En él, por ejemplo, se dice que una tercera parte de los residentes en estos municipios han nacido en la ciudad de Zaragoza, que un 22% realiza las actividades de ocio en la ciudad de Zaragoza y un 12,5% las compras, que un 23,1% trabaja en la ciudad de Zaragoza y que, teniendo todos estos elementos en consideración, un 21% lo de los residentes realiza al menos un desplazamiento diario a la capital de la Comunidad.

12 Por ello no pueden tomarse como concluyentes los análisis que se circunscriben el territorio a los límites del término municipal, sino que debería tenerse en cuenta la zona de influencia. Pero, como hemos argumentado, ésta es variable y difusa, con lo que los análisis se hacen más complejos. Para un estudio comparativo de ciudades, en el que se presentan las similitudes entre Zaragoza y otras capitales europeas, ver: Urban Audit, en: <http://www.urbanaudit.org>. En esta página se emplean indicadores sobre Demografía, Aspectos sociales, Aspectos económicos, Participación Cívica, Formación y Educación, Medio Ambiente, Viajes y Transporte, Sociedad de la Información y Cultura y Recreación.

13 En este sentido, es interesante recuperar la definición que Max Weber hizo de la dimensión económica de la ciudad: “Habla-

en estos momentos, Zaragoza se está convirtiendo en plataforma de conexión entre las economías locales (con los difusos límites antes comentados) y las globales.

Todos estos procesos dan cuenta de una serie de características cualitativas de las nuevas urbes que van mucho más allá del simple aumento cuantitativo. Innerarity, en una conferencia ofrecida el marco de EBRÓPOLIS¹⁴, identificó una serie de cambios cualitativos que es preciso tener en cuenta en este momento:

- En primer lugar, la “pérdida de centralidades”, lo que viene a querer decir no sólo que el centro de las ciudades haya perdido su papel de concentración de poder, sino que, además, deja de ser el lugar principal donde se genera el empleo, donde se encuentra la actividad económica, etc.

Por otra parte, la periurbanidad se extiende más allá de los límites de la ciudad, es decir, de la continuidad de edificaciones, afectando los procesos sociales y económicos que en ella se dan a entornos cada vez más amplios. Hoy en día, es difícil, por ejemplo, delimitar la esfera de influencia de una ciudad como Zaragoza.

- En sentido inverso, la articulación reticular de la economía y de los grupos humanos que caracteriza el fenómeno de la globalización, favorecen procesos de diseminación del poder y de las actividades económicas en todo el territorio que forma parte de su área de influencia, con lo que pierde sentido la idea tradicional de capitalidad. En consecuencia, cuando se habla de planificación urbana y de proceso de toma de decisiones, hay que poner en cuestión la vieja articulación en torno a municipios plenamente autónomos e independientes del resto de municipios que componen la red de la que forma parte.
- Por otra parte, aunque la ciudad se construyó en función de los procesos migratorios y su esencia consistía en la diversidad y heterogeneidad de grupos humanos, creencias, incluso de poder adquisitivo, se observa en la era de la globalización un proceso de fragmentación en base a homogeneidades que crean grupos alejados cada vez más del resto.
- Todo ello aumenta la complejidad y reduce la posibilidad de generar identidades en torno a la idea de ciudad. La disolución de los límites, la descentralización del poder y la fragmentación interna entre los grupos humanos, dificultan la generación de identidades comúnmente compartidas en torno a la idea de ciudad. Y, en este sentido, la cuestión de la identidad se convierte en uno de los mayores retos en múltiples dimensiones: en la cohesión social, en la imagen externa, en la idea de marca, etc.

remos de 'ciudad', en sentido económico, cuando la población local satisface una parte económicamente esencial de su demanda diaria en el mercado local y, en parte esencial también, mediante productos que los habitantes de la localidad y la población de los alrededores producen o adquieren para colocarlos en el mercado": En: Max Weber (1969): *Economía y Sociedad*, FCE; México.

¹⁴ Daniel Innerarity (2008): "Las ciudades en un mundo globalizado: hacia una nueva forma de ciudadanía". Conferencia inaugural del XII Encuentro Ibérico de Directores de Planes Estratégicos Urbanos y Territoriales. Zaragoza (www.ebropolis.es).

Las reflexiones previas ponen ante nosotros un reto al que es necesario dar respuesta a la hora de plantearnos la posibilidad de afrontar los desafíos que tiene ante sí la ciudad del siglo XXI, ya que nos obligan a preguntarnos si las viejas herramientas que tenemos a nuestra disposición para analizar y diseñar la ciudad del futuro, siguen siendo válidas o si, por el contrario, debemos plantear otras novedosas y alternativas. Esa será una de las cuestiones importantes que trataremos en el último punto del presente informe.

Para avanzar en esta línea, es preciso traer a colación y mantener en la recámara otra serie de aspectos que hay que tener en cuenta a la hora de comprender los elementos definitorios de las urbes de nuestro tiempo. El “Human Settlements Programme” de las Naciones Unidas viene aportando una serie de reflexiones en torno a los desafíos que el proceso de globalización, en el marco de la crisis económica mundial, conlleva para las ciudades del mundo. La novedad que más nos interesa es que en sus últimos documentos¹⁵ introduce una perspectiva de análisis que consideramos plenamente válida para el objetivo del presente informe: la sostenibilidad, vista desde el triple enfoque medioambiental, económico y social. Es decir, se trata de introducir mejoras en la planificación de las grandes aglomeraciones urbanas que existen en el planeta.

Según estos enfoques, son cuatro los desafíos a los que se enfrentan las grandes ciudades y a los que deberán dar respuesta en un futuro próximo:

- Los desafíos medioambientales, tanto en términos del uso y agotamiento de recursos (energéticos, de materias primas, etc.), como de producción y gestión de residuos.
- Los cambios económicos que se están produciendo en los últimos años, al calor de la crisis económica, que se traducen en la profundización en el proceso de polarización ocupacional (con dos mercados de trabajo, el primario y el secundario), en el crecimiento del desempleo, la pobreza y la exclusión social y, finalmente, en aumento de la economía informal.
- Los cambios institucionales, poniendo el acento en la evolución desde un paradigma dominante en la gestión de las ciudades centrado en el “gobierno” de las mismas, a otro emergente centrado en la “gobernanza”. Estos cambios institucionales responde tanto a un aumento de la complejidad inherente al funcionamiento de las ciudades, como a un contexto globalizado que obliga a actuar de forma integral y multinivel entre todos los ámbitos que conforman de la vida de las ciudades.
- Cambios en la sociedad civil, con un tercer sector cada vez más voluminoso y maduro, comprometido con el desarrollo del territorio y de sus gentes, además de una ciudadanía que exige una participación más activa en los asuntos públicos.

Igualmente, los programas europeos contemplan en su diseño y ejecución la dimensión urbana, en

¹⁵ Ver especialmente: *Planning Sustainable Cities: Global Report on Human Settlements 2009*. En: <http://www.unhabitat.org/grhs/2009>.

el sentido de dar relevancia a la importancia que tienen las ciudades en las sociedades europeas¹⁶.

Cada uno de estos hitos tiene su plasmación en la ciudad de Zaragoza. A continuación pasamos a analizar los principales datos que nos informan de ellos.

2.3. La crisis: ¿coyuntura o punto de inflexión?

Evidentemente, en un informe como el presente, preocupado en identificar los principales rasgos de la Zaragoza del año 2020, no podemos dejar de lado una reflexión en torno a la actual crisis económica internacional. Pero el acercamiento a esta cuestión desde una perspectiva de carácter prospectivo no es ni mucho menos sencillo. Y hacemos esta afirmación porque hay dos modos de considerar la actual crisis: como situación meramente coyuntural, propia de los ciclos económicos (de crecimiento y decrecimiento) que son inherentes a la economía capitalista desde su mismo nacimiento; o como situación que ha venido a representar un punto de inflexión en las economías desarrolladas, en el sentido de que la salida a la crisis se hará entrando en otra etapa económica (después del capitalismo industrial, del de consumo y del financiero), de la que no conocemos todavía sus trazos fundamentales¹⁷.

Esta cuestión no es baladí, puesto que en función de que nos situemos en un polo u otro de esa disputa intelectual, la incidencia en el proceso argumental que estamos llevando a cabo será esencialmente diferente: en el primero de los casos, como sería previsible que de aquí a 2020 la situación económica se hubiera recuperado, la crisis adoptaría una consideración meramente coyuntural, con lo que sólo habría de ser tenida en cuenta como referencia para que Zaragoza salga reforzada de ella¹⁸. En el segundo de los casos, sin embargo, la cuestión cambia sustancialmente, pues se abre la puerta a un mundo desconocido, ante el cual es mucho más difícil adoptar estrategias de previsión de riesgos y oportunidades y, en consecuencia, de adaptación.

Ante esta disyuntiva, la perspectiva que se adopta en el presente informe es triple:

- De una parte, asumir que la crisis está teniendo unos efectos claros y evidentes en la economía de la ciudad de Zaragoza, lo cual hace necesario, de hecho, tenerla en cuenta a la hora de diagnosticar y proponer medidas en diferentes materias que serán tratadas posteriormente (educación, servicios sociales, vivienda, protección social, atención a la dependencia, etc.).

16 El documento "Guide sur la dimension urbaine des politiques de l'Union européenne 2010" (en : http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/urban/index_fr.htm) explicita las repercusiones urbanas de las políticas europeas: Fondos europeos de desarrollo regional, Fondo Social Europeo, la Política Social Social y de Empleo, la Política europea en materia de Medioambiente, la política europea de Investigación y Desarrollo, etc. En todos los casos aparecen los retos sociales, económicos y medioambientales como ejes de las actuaciones.

17 Aquí se incluirían tanto las críticas la modelo capitalista que tratan de reformularlo (o "refundarlo"), como las viejas teorías anticapitalistas que tratan de "superarlo".

18 Lo que se ha venido considerando en términos de "crisis como oportunidad" por parte de muchos analistas económicos.

En este sentido, los informes que analizan la evolución de la economía zaragozana¹⁹ vienen a decir que, después de una caída intensa posterior a la Expo, que se extendió hasta mayo de 2009, se ha producido un cambio de tendencia hasta el primer trimestre de este año 2010, pero que no ha terminado de consolidarse, manteniéndose de manera más bien plana.

Estos datos económicos tienen su reflejo especialmente en el ámbito del empleo, en el que se observa que los altibajos en los dos últimos años, pero que actualmente reflejan una tasa de paro en torno al 15% de la población activa.

- De otra parte, asumir que, aparte de las tendencias que se vienen observando sobre los (hipotéticos) trazos fundamentales de la economía de un próximo futuro²⁰, los agentes económicos y los territorios, pueden adoptar estrategias proactivas, en el sentido de que también tienen algo que decir en el diseño de aquello que llegará a ser la economía del futuro. En concreto, como se observará más adelante, Zaragoza, por su particular tradición e historia, tiene algo que decir y ofrecer al resto del mundo entorno a la conformación del nuevo escenario económico a escala global.
- Y, finalmente, adoptar una perspectiva de análisis más amplia que las que se vienen proponiendo hasta el momento y que, a nuestro juicio, se centran excesivamente en la dimensión económica a la hora de hacer planteamientos sobre los escenarios de futuro.

En esta última dimensión hemos de tomar consciencia de que la crisis, aunque tiene una clara vertiente económica, es mucho más que eso, pues está afectando a otras facetas de la vida en colectividad que tienen una incidencia especial para la temática tratada en este informe: la puesta en cuestionamiento del Estado de Bienestar y, en concreto, del modelo de protección social; la fragilización social en términos de pérdida de cohesión; la crisis de valores encarnada por el postmaterialismo (con el individualismo como valor supremo); la pérdida de confianza en las posibilidades de desarrollar proyectos colectivos (y, en cierto sentido, la pérdida de confianza en la política), etc.

¹⁹ Utilizamos de fuente los informes de Fundear para el Ayuntamiento de Zaragoza, pero especialmente el último publicado: Boletín Económico Ciudad de Zaragoza. 4º trimestre de 2010 / N° 4 (Datos disponibles a 7 de octubre de 2010).

²⁰ Nos referimos, fundamentalmente, a los documentos de la Unión Europea que serán tratados más adelante y que nos hablan de una economía inteligente, sostenible e integradora.

3 Zaragoza y su entorno en el contexto de la globalización

Una vez descrito el proceso de globalización y su incidencia en el espacio de los lugares y, específicamente, en el medio urbano, tenemos que analizar los cambios que están originando en lugar concreto que es objeto de nuestro estudio: la ciudad de Zaragoza. Como hemos comentado, esas consecuencias, que nos abrirán las puertas para pensar posteriormente en clave de futuro, son múltiples y en diversas dimensiones. Por ello, consideramos necesario introducir un esquema que nos ayude a sistematizar y ordenar la información y los análisis, además de facilitar la posterior reflexión de carácter prospectivo. Empezaremos por analizar quiénes somos (y seremos) los zaragozanos, para continuar con algunos perfiles relevantes sobre sus características socioeconómicas.

3.1. El área metropolitana de Zaragoza

La realidad urbana contemporánea impone el uso del concepto de “área metropolitana” debido a que la ciudad traspasa las fronteras municipales y su influencia se deja notar en su entorno más próximo. El área metropolitana funciona a modo de red urbana, en la que existe un centro (el municipio de Zaragoza) y una periferia conformada por municipios que cumplen diversas funciones relacionadas con la ciudad (industria, vivienda, comercio, servicios).

El área metropolitana de Zaragoza es el área urbana centrada en torno a la ciudad de Zaragoza²¹. No existe oficialmente ningún ente político o administrativo que defina sus municipios, si bien un estudio elaborado por la Universidad de Zaragoza²² establece que el área metropolitana está conformada por 26 municipios de 3 comarcas diferentes.

	2008	2006	2001	1996	1991
Ciudad Zaragoza	666.129	649.181	610.976	601.674	622.371
Zona Norte (4 municipios)	17.162	12.931	11.014	10.139	9.493
Zona Este (8 municipios)	16.654	15.000	11.904	10.730	10.255
Zona Sur (4 municipios)	17.359	12.752	6.565	4.910	4.065
Zona Oeste (9 municipios)	35.741	31.735	25.379	22.520	20.746
Área metropolitana	753.045	721.599	665.838	649.973	666.930

Fuente: Censos de población de 1900 a 2001. Padrón municipal de habitantes de 2006 y 2008. INE-IAEST.

21 Desde EBRÓPOLIS se habla con frecuencia de “Zaragoza y su entorno” para referirse al área metropolitana de Zaragoza. En sus propios análisis hablan de una red compuesta por 50 municipios a lo largo de seis ejes carreteros (Barcelona, Castellón, Huesca, Logroño, Valencia y Madrid), compuesta, en total, por 845.000 personas. Pero, como argumentaremos posteriormente, no hay que tomar esas cifras como contradictorias, ya que debido a la ambigüedad y, en cierta medida, arbitrariedad de esos límites, las cifras de población variarán en función de las decisiones metodológicas que se adopten.

22 Ángela López, Luís Alfonso Castellano, Carmen Díez y Ana Escalona. *Carácter y localización de las nuevas empresas en el área metropolitana de Zaragoza (1997-2000)*. Universidad de Zaragoza, 2001.

3.2. ¿Quiénes somos y seremos los zaragozanos?

Antes de abordar el análisis de otras tres dimensiones, tenemos la obligación de ofrecer un breve perfil de las personas que residen en la ciudad de Zaragoza, así como de la evolución que ha sufrido en los últimos años:

Evolución de la población		
Año	Población	Crecimiento
1991	592.548	100%
2001	612.472	103,36%
2006	646.546	109,11%
2007	654.390	110,44%
2008	666.129	112,42%
2009	674.317	113,80%
2010	699.755	118,26%

Fuente: Censos de población de 1900 a 2001. Padrón municipal de habitantes desde 2002. INE-IAEST.

Podemos observar que la evolución de la población de la ciudad de Zaragoza en las últimas dos décadas ha sido del 18,3%. En este caso, la evolución ha sido positiva debido en mayor medida al efecto de la inmigración (saldo migratorio) que al crecimiento natural de la población (crecimiento vegetativo). De hecho, si entre las dos fechas comentadas, el crecimiento total de la población zaragozana fue de 107.207 personas, el saldo migratorio de 1991 a 2010 fue de 105.742 residentes extranjeros²³.

Pero la realidad de la inmigración no es algo nuevo para la ciudad de Zaragoza. Como metrópolis abierta y generadora de oportunidades, que tradicionalmente ha ejercido un efecto atractor sobre el conjunto de la población de la comunidad aragonesa, la emigración (en un primer momento “del campo a la ciudad”) siempre ha estado vinculada al crecimiento de ciudad. De hecho, una mirada al Censo de 2001 arroja algo de luz sobre este hecho: el 22,3% de sus residentes había nacido en el territorio aragonés, exceptuando la propia capital²⁴.

El fuerte proceso migratorio, en los últimos años protagonizado por personas de otras nacionalidades, ha elevado la tasa de población extranjera en la ciudad de Zaragoza para el año 2009 al 13%.

23 En 1991 se encontraban empadronados en la ciudad de Zaragoza 2.379 personas extranjeras, mientras que en 2010 esa cifra ascendía a 108.121.

24 Pero el efecto de las migraciones internas se observa mejor si dirigimos la mirada a las cohortes de población maduras o mayores. Entre los primeros (de 50 a 59 años), el 37% había nacido en otro núcleos de la Comunidad; entre los segundos (de 60 o más años) lo habían hecho un 45%.

El Instituto Nacional de Estadística (INE) ha realizado una predicción que presenta la proyección de la evolución de la población de la provincia de Zaragoza para los próximos diez años²⁵. Si aplicamos el mismo porcentaje de crecimiento a la ciudad, obtenemos los siguientes resultados:

Evolución de la población (proyección INE)		
Año	Población Zaragoza (estimación ciudad)	Crecimiento previsto (provincia)
2009	674.317	100%
2010	680.800	100,96%
2011	685.611	101,67%
2012	689.781	102,29%
2013	693.398	102,83%
2014	696.900	103,35%
2015	700.236	103,84%
2016	703.374	104,31%
2017	706.321	104,75%
2018	709.100	105,16%
2019	711.744	105,55%

Fuente: INE. Proyección de Población a corto plazo.

En la hipótesis sobre la que trabaja el INE, el crecimiento vegetativo sería negativo y, por lo tanto, el aumento poblacional se debería en su totalidad al saldo migratorio positivo²⁶. Eso quiere decir, que el porcentaje de población extranjera sobre el total de población en la ciudad de Zaragoza irá creciendo paulatinamente, situándose al borde de 2020 en unas 125.000 personas, lo que supondría un 17,5% de la población residente²⁷.

25 Como advertimos, las estimaciones del INE se refieren a la provincia de Zaragoza, con lo que las extrapolaciones introducen un cierto riesgo, aunque consideramos que ofrecen bastante luz sobre la ciudad de Zaragoza, ya que la población de ésta representaba en 2009 el 70% del total provincial. En todo caso, según los últimos datos recibidos, ya se percibe una diferencia entre la población estimada (680.800) y la real (699.755). Por eso, repetimos, las estimaciones deben tomarse con cautela. De hecho, según las estimaciones del INE, la ciudad de Zaragoza debería superar los 700.000 habitantes en el año 2014 y, según los últimos datos del Padrón, podemos comprobar que ya los ha superado a lo largo del año 2010.

26 Eliminando el efecto del saldo migratorio interior (es decir, procedente de otras zonas españolas), que en los años estudiados aporta un despreciable incremento cercano a las 200 personas.

27 De todas formas, estas estimaciones sobre la inmigración extranjera, realizadas en 2008 deben ponerse en cuarentena, ya que la crisis está teniendo efectos evidentes sobre el proceso migratorio. De hecho, en 2007 la Comarca de Zaragoza alcanzó su cifra máxima de inmigración (39.290), a partir de lo cual comenzó a descender; tanto en 2008 (32.114) como en 2009 (25.095). Es más, el saldo migratorio en esta comarca, después de varios años de registrar una elevada cifra, en 2008 fue negativo (-12.297) y en 2009 fue de únicamente +4.496.

Pero igualmente interesante resulta analizar otros indicadores demográficos, así como su evolución en los próximos años²⁸:

Indicadores demográficos (actuales y proyección INE)		
Índice	Actuales (ciudad de Zaragoza)	Proyección INE 2019 (provincia)
Índice de Feminidad ¹	105,3	102,4
Índice de Juventud ²	13,6%	15,2%
Índice de Envejecimiento ³	17,7%	20,1%
Índice de Sobre-envejecimiento ⁴	5,3%	6,5%
Tasa de Dependencia ⁵	45,5%	54,5%

Fuente: Padrón municipal de habitantes a 1-1-2009. INE-IAEST. Instituto Nacional de Estadística. Proyección de Población a corto plazo.

Las tendencias indican que el mantenimiento del incremento de la población extranjera va a tener como efecto el aumento del índice de juventud (ante las mayores tasas de natalidad que presenta la población inmigrante). Sin embargo, las dos tasas que miden el envejecimiento van a seguir aumentando, debido al aumento de la esperanza de vida de la población zaragozana²⁹. Eso se traduce en un descenso de la población que se sitúa entre esos dos polos (entre 15 y 64 años) que es, precisamente, la que se encuentra en edad activa y que da como resultado un aumento considerable de la tasa de dependencia. Esta última tasa lo que mide es la importancia de la población económicamente dependiente (en el sentido de que no es productiva) respecto a la que sí que lo es: en 2009 por cada 100 personas en edad activa había 45,5 en situación de dependencia; en 2019 se estima que esa relación habrá ascendido a 54,5 dependientes por cada 100 activos.

Este elemento es sumamente importante, ya que pone en cuestión todo el sistema de protección vinculado al Estado de Bienestar, no sólo en el ámbito de la salud (en este caso, sí, en términos sanitarios) y la educación, sino igualmente en el de las pensiones. En consecuencia, el aumento del gasto sanitario, educativo y de pensiones (a la espera de la anunciada reforma del sistema de pensiones vinculado al Pacto de Toledo), puede conllevar un incremento de las situaciones de necesidad que, recordemos, se suelen traducir en demandas al sistema de servicios sociales, muy dependiente todavía de la financiación local.

28 El sesgo introducido al utilizar las estimaciones de la provincia irán en la dirección de aumentar las tasas de envejecimiento y reducir las de juventud y feminidad, ya que en el medio rural esta es la tendencia. Por lo tanto, en sentido inverso, las tasas efectivas de la ciudad de Zaragoza serán algo menos elevadas en lo relativo al envejecimiento y algo más elevadas en lo referido a juventud y feminidad.

29 El envejecimiento está provocado por múltiples factores, pero entre ellos destaca el aumento de la esperanza de vida de las personas en las sociedades desarrolladas. Así, el informe del INE que venimos manejando, indica que si la esperanza de vida al nacer en 2008 era en la provincia de Zaragoza de 78 años para los varones y de 85 para las mujeres, en 2018 se estima que habrá subido a los 80 años para los hombres y 86 para las mujeres.

Todos estos riesgos se verán aumentados en la medida en la que no se consigan reducir las elevadas tasas de desempleo actuales, ya que incrementan el volumen de personas no productivas y, por ende, dependientes de los activos empleados.

Por el lado positivo, hay que decir que el leve incremento de la natalidad que se está observando, parece que se va a mantener, e incluso aumentar, en el futuro³⁰. Ello provocará que en años venideros crezca la población potencialmente activa, lo que, en caso de introducirnos en un ciclo de crecimiento económico, podrá aliviar la presión sobre el gasto social.

3.2. Las condiciones de vida de los zaragozanos

Abordamos a continuación una serie de dimensiones que son básicas a la hora de conocer el nivel de integración de una sociedad dada. Por ello, nos proponemos dar un repaso no excesivamente profundo por cada uno de ellos.

El empleo

Respecto al ámbito del empleo la situación actual se encuentra marcada por la crisis económica mundial, que ha provocado que cerca de cinco millones de españoles y de 50.939 de zaragozanos³¹ se encuentren en situación de desempleo. El perfil de este desempleado es sobre todo joven (41% de paro³² entre los menores de 25 años frente al 20% de tasa de paro del conjunto de la población) y de bajo nivel formativo (a medida que se incrementa el nivel formativo alcanzado se reduce la tasa de paro). Además, la crisis económica ha provocado que al colectivo “estructural” de parados (personas en exclusión o vulnerabilidad social) se le unan trabajadores provenientes de sectores especialmente afectados por la crisis, como la industria y, sobre todo, la construcción.

La educación

Respecto al ámbito de la educación, hay que recordar, como marco general, que todos los indicadores nos muestran un aumento significativo de los niveles educativos formales en la población zaragozana, especialmente relevante en el caso de las mujeres.

30 En el citado informe del INE, el Índice Sintético de Fecundidad era para el año 2009 de 1,39. Sin embargo, en el año 2019 se eleva a 1,59. El Índice Sintético de Fecundidad representa el número medio de hijos que acabaría teniendo una mujer de la cohorte sintética (de ahí lo de índice sintético) que sobreviviera las edades fértiles y tuviera hijos de acuerdo a las tasas específicas de fecundidad por edades del momento actual. Es decir, por resumir, el número medio de hijos por mujer.

31 Paro registrado a 31/08/2010 en la ciudad de Zaragoza, según el Instituto Aragonés de Empleo. Fuente: *Boletín Económico Ciudad de Zaragoza*. 4º trimestre de 2010 / N° 4, Fundear.

32 EPA Primer trimestre 2010.

%	Analfabetos	Educación primaria	Educación secundaria primera etapa y formación e inserción laboral correspondiente	Educación secundaria segunda etapa y formación e inserción laboral correspondiente	Educación superior	Doctorado
IT 2010	1,1	30,8	20,7	22,7	24,6	0,6
IT 2005	1	36,7	19,5	20,8	21,9	0,4

Fuente: EPA para la población aragonesa mayor de 16 años.

Sin embargo, hay dos elementos que merecen la pena resaltarse:

1 En primer lugar, el fracaso escolar, que sigue afectando a un porcentaje importante de la infancia y juventud, lo que tiene importantes y negativas implicaciones en la vida de las personas, entre las que destaca la precaria inserción laboral en el mercado de trabajo o, incluso, su exclusión del mismo.

El fracaso escolar está remitiendo en el conjunto de la UE mientras que no sucede lo mismo en España³³. Para la provincia de Zaragoza, los datos disponibles³⁴ muestran también una evolución negativa, puesto que el fracaso escolar en 2002 fue del 25,1% y en 2006 (último dato disponible para la provincia) fue del 27,3%.

Es decir, que a pesar de que Zaragoza y Aragón muestran unas tasas de fracaso escolar inferior a la media nacional sus datos están muy alejados de la inmensa mayoría de los países europeos lo que indica que todavía existe un margen de mejora al respecto muy extenso y que es preciso abordar con objeto de evitar las terribles consecuencias económicas y sociales que este problema conlleva. Disponemos de dos fuentes que aportan datos interesantes a este respecto, aunque ambas están referidas al conjunto de la Comunidad Autónoma.

Respecto al abandono de la educación sin la titulación (medida del fracaso escolar), el INE ofrece los siguientes datos:

Tasa de repetición Educación primaria y secundaria - Aragón		
Curso	Educación Primaria (% porcentaje repetidores)	Educación Secundaria (% porcentaje repetidores)
2001/2002	2,15%	11,97%

³³ En la UE-15 la tasa de fracaso escolar ha pasado del 20,5% en 1999 al 15,9% en 2009. En España, la evolución ha sido del 29,5% en 1999 al 31,2% en 2009.

³⁴ José M. Lacasa (2009): "El fracaso escolar se expande por el nordeste de España en cinco años". Magisnet, 25 de Marzo de 2009. En <http://www.magisnet.com/noticia/4842/EN-CLAVE-EDUCATIVA/fracaso-escolar-expande-nordeste-espana-cinco-anos.html>.

2004/2005	3,59%	16,42%
2005/2006	3,84%	13,41%
2006/2007	3,85%	14,88%
2007/2008	4,25%	13,96%

Fuente: INE: Enseñanzas anteriores a la Universidad. Varios años

Como se puede comprobar, en la educación primaria el porcentaje de repetidores ha ido en aumento a lo largo de los últimos años, llegándose a doblar en el 2008 la tasa de repetidores que había en 2001.

En la educación secundaria la evolución es más discontinua, pero puede comprobarse cómo la tasa de repetición se encuentra entre el 13% y el 14%.

Respecto al fracaso escolar en sentido estricto (es decir, porcentaje de población de 18 a 24 años que no ha completado el nivel de educación secundaria, 2ª etapa, y no sigue ningún tipo de educación-formación), el INE, partiendo de la EPA, identifica que éste es el 26,4% para Aragón (30,7% en España), en comparación con los bajos niveles que se dan en el conjunto de Europa (14,9%), especialmente en algunos países (Holanda y Dinamarca, el 11,5%; Francia y Alemania el 11,8%, etc.).

2 Respecto a la enseñanza universitaria, es de destacar que en el último lustro la ciudad de Zaragoza ha visto nacer una Universidad Privada, que une sus esfuerzos formativos e investigadores a la pública. Más allá de que las cifras demuestran un aumento constante de los matriculados y egresados de la Universidad en nuestra ciudad, lo interesante es comprobar el grado de adaptación de los estudios que se ofrecen a las necesidades del tejido productivo aragonés.

Evolución de la matriculación (1º y 2º ciclo)				
Curso	Universidad de Zaragoza	Universidad San Jorge	Total	% mujeres
2001/2002	39.375	---	39.375	53,5%
2004/2005	33.910	---	33.910	54,2%
2005/2006	32.983	181	33.164	54,4%
2006/2007	31.567	377	31.944	54,9%
2007/2008	30.716	327	31.043	55,0%
2008/2009	29.082	305	29.387	54,2%

Fuente: Estadística de la Enseñanza Superior en España. INE, Varios años

El número de alumnos ha ido disminuyendo paulatinamente en los últimos años, de forma que en el curso 2008/2009 el volumen de alumnos matriculados era el 74% de los de 2001/2002³⁵. Este descenso ha sido influido por factores demográficos, ya que el número de jóvenes en edad de acceder a la universidad también ha descendido en ese período³⁶. Además, aunque lentamente, el porcentaje de mujeres en la universidad es cada vez más importante.

Pero es de destacar la poca adaptación de los estudios (especialmente universitarios) a las necesidades del mercado laboral. Un estudio de 2007 del Observatorio de Empleo Universitario (INAEM)³⁷ describe las principales características de la inserción laboral de los jóvenes egresados universitarios zaragozanos:

- Lo primero que destaca es el porcentaje de universitarios que deciden continuar sus estudios a través de un master: 25%. Otro 7% se encuentra realizando estudios de doctorado o de tercer ciclo.
- La relación de la Universidad con la empresa viene avalada por el alto porcentaje de estudiantes que realizó prácticas en empresas durante su etapa universitaria: 57% (60,5% entre las mujeres y 53,5% entre los hombres).
- Respecto a la inserción laboral destaca el hecho de que un 77% se encontraba trabajando una vez finalizada la carrera³⁸, aunque sólo el 42% han tenido un empleo vinculado con su titulación³⁹.
- Lo importante es saber que el 73% tienen su empleo en Zaragoza (otro 16,5% en Huesca o Teruel). El resto, un 10,5%, se han tenido que desplazar fuera de la Comunidad Autónoma (sólo un 0,28% en el extranjero). Los que en mayor medida han tenido que emigrar son los titulados en el área de ciencias de la salud (34,7%) y Ciencias Experimentales (32%).
- La inserción laboral se produce en mayor medida en el sector de la educación (17,7%), las actividades sanitarias y veterinarias (13,6%) y la construcción (9,9%). Otro sector interesante es la industria (8,1%) y los sectores financieros (7,4%).

35 Los últimos datos disponibles hablan de que en el último curso esta tendencia ha cambiado, aunque los factores que lo han originado son coyunturales, debido a la crisis económica, que ha dificultado mucho más la entrada de los jóvenes en el mercado laboral, lo que ha incrementado los beneficios de aumentar los niveles educativos.

36 Según el Padrón municipal, en la provincia de Zaragoza había en 2001 9.833 jóvenes de 18 años, mientras que en 2009 esta cifra se había reducido a 8.639, lo que supone una reducción del 12,1%. Ahora bien, el descenso de universitarios en el mismo periodo ha sido del 25,4%.

37 Observatorio de Empleo Universitario (2007): *Empleo Universitario en Aragón, 2007*. INAEM y UNIVERSA. Ver: <http://www.unizar.es/universa/cobservatorio/07/euall2007.pdf>

38 La encuesta se realizó entre 12 y 15 meses después de la graduación.

39 Según el informe, "un porcentaje alto de titulados, un 30%, que manifiesta que existe un acoplamiento casi perfecto entre los estudios que han realizado y el trabajo desarrollado en la actualidad". Evidentemente, el calificativo de "alto" es una apreciación subjetiva, ya que visto desde el otro lado, se puede concluir que no existe ese acoplamiento en un 70% de los titulados.

En este caso, de cara al futuro, habría que potenciar dispositivos que ayuden a:

- a Reducir considerablemente las tasas de fracaso escolar, pensando en articular dispositivos que permitan la integración de los alumnos extranjeros en el sistema educativo.
- b Adaptar los estudios universitarios a las necesidades de las empresas que forman parte del tejido productivo.
- c Fortalecer la oferta de estudios no formales que permitan la adaptación de los trabajadores a las necesidades de un mercado laboral cada vez más cambiante.

La salud

Respecto a la salud, partimos del hecho de que el Estado de Bienestar en nuestro país ha traído como una de sus consecuencias fundamentales la consolidación de un sistema universal de protección a la salud. Sin embargo, hay algunas incertidumbres que se ciernen en un futuro cercano: en primer lugar, el aumento de la esperanza de vida no está yendo de la mano de un mantenimiento de niveles de salud óptimos; todo lo contrario, cada vez es más numeroso el grupo de personas mayores que requieren de apoyo para poder sobrellevar una vida autónoma, y aumentan significativamente los índices de dependencia en sus diferentes grados.

Según la Encuesta Nacional de 2006 (INE), el 41,42% de las personas aragonesas mayores de 65 años presenta alguna deficiencia funcional, ya sea para el cuidado persona, para realizar las labores domésticas o para su movilidad (o varias a la vez). Ese porcentaje se eleva al 49% en el caso de las mujeres (31,5% en el caso de los hombres). Es de destacar que la tasa de prevalencia de estas situaciones en Aragón es significativamente más baja que en el conjunto de España (48,63%). En este sentido, pensar en dependencia nos lleva necesariamente a considerar la cuestión de la atención a la misma. Según los datos disponibles, de los cuatro indicadores utilizados en informe de EBRÓPOLIS⁴⁰, uno de ellos es negativo⁴¹ y otro intermedio⁴².

Pero hay otros ámbitos de la salud que ofrecen claroscuros. Respecto al consumo de tabaco, según la Encuesta Nacional de Salud de 2006, la prevalencia del tabaquismo en la población general se sitúa en el 29,5%, siendo superior el tabaquismo en el tramo de 16 a 24 años en el que fuma el 31,87%. En los estudiantes de secundaria, la prevalencia del consumo de tabaco en los últimos 30 días es del 40,9% en Aragón y del 32,4% en España⁴³. El consumo de alcohol continúa siendo el

40 EBRÓPOLIS (2009): *Sistema de Indicadores de Seguimiento del Plan Estratégico de Zaragoza y su Entorno*. Los cuatro índices a los que nos referimos son: a) Número de plazas públicas residenciales respecto a la población usuaria potencial (mayores de 65 años) en Zaragoza ciudad; b) Número de usuarios anuales de los Centros de Día de titularidad pública o concertada respecto a la población usuaria potencial (mayores de 65 años) en Zaragoza ciudad; c) Número de usuarios anuales de los Servicios de Ayuda a Domicilio respecto a la población usuaria potencial (mayores de 65 años) en Zaragoza ciudad; y, d) Número de usuarios anuales de los Servicios de Teleasistencia respecto a la población usuaria potencial (mayores de 65 años) en Zaragoza ciudad.

41 Número de plazas públicas residenciales respecto a la población usuaria potencial (mayores de 65 años) en Zaragoza ciudad: 1,03%. En España, un año antes, era del 2,1%.

42 Número de usuarios anuales de los Centros de Día de titularidad pública o concertada respecto a la población usuaria potencial (mayores de 65 años) en Zaragoza ciudad: 0,29%. En España, un año antes, era del 0,34%.

43 "Encuesta estatal sobre uso de drogas en enseñanzas secundarias". (ESTUDES), 2008.

mayor problema de drogodependencias en la Comunidad Autónoma, teniendo una prevalencia del consumo en los últimos 30 días del 70,2%, frente al 58,5% a nivel nacional (ESTUDES, 2008).

A pesar de que el tabaco y el alcohol son las dos drogas más populares, se puede considerar que es el cannabis aquella que está “más de moda” y cuyo consumo más se ha incrementado en los últimos años, teniendo en Aragón una prevalencia de su consumo en el último mes del 29,5%, frente al 20,1% a nivel nacional (ESTUDES, 2008).

Mucho más minoritario es el consumo de otro tipo de drogas “más fuertes”, como la cocaína, la heroína o el speed, si bien sus efectos perversos también son notables entre la juventud. Además, en los últimos años han proliferado drogas “de diseño” en algunos ambientes juveniles (como las discotecas) cuyos efectos por desgracia también se están dejando notar en el presente y se sentirán gravemente en el futuro próximo.

En cuanto a la prevalencia del consumo en los últimos días en Aragón de estas drogas, tenemos una prevalencia de la cocaína del 4,2%, de la heroína del 0,9%, del speed o anfetaminas del 3,5%, de los alucinógenos del 2,7% y del éxtasis del 2,3% (ESTUDES, 2008). Un reto que las autoridades sanitarias y educativas, así como las familias y la sociedad en general tendrán para los próximos años, es la mejora de la eficacia de las políticas preventivas respecto a este tipo de sustancias, adoptando para ello nuevos enfoques adaptados a la población joven y al actual contexto socioeconómico. Unas políticas que no deberán centrarse únicamente en la coerción, prohibición y emisión de mensajes negativos sino que sobre todo deberán estar insertas en el fomento de un ocio y de un estilo de vida saludable y estimulador del desarrollo personal y social.

En cuanto a las discapacidades, este colectivo sigue arrastrando deficiencias en cuanto a su atención, en gran medida dejada en manos del tejido asociativo, así como la tradicional dificultad para su inserción en el mercado laboral normalizado. Existe un fundado temor de que los tímidos pero significativos avances experimentados por este colectivo en cuanto a su inserción (sobre todo laboral) no tengan continuidad como consecuencia de los efectos de la crisis económica, tanto sobre el mercado laboral como sobre los ajustes en el gasto social.

La vivienda

Respecto a la vivienda, como dice un informe reciente de la propia EBRÓPOLIS: “A pesar de haber vivido una de las fases más intensas de crecimiento del sector de la vivienda, las dificultades de acceso a la misma por parte de los zaragozanos, lejos de corregirse, se acrecientan de forma desmedida, tanto que la vivienda ha pasado a convertirse en una de las principales preocupaciones de nuestros ciudadanos, preocupación que se ha acrecentado con la situación de crisis que estamos viviendo. A pesar de la significativa caída del precio de la vivienda nueva y usada y su entorno, su coste sigue siendo inasumible para economías familiares estándar. El precio medio de la vivienda libre en Zaragoza capital se cifra en 2.257,2 euros/m² lo que la sitúa como el mercado de vivienda más caro de todo Aragón, con una media de 1.697,1 euros/m². Este precio², aun estando por

debajo del precio medio de la vivienda en España (2.457 euros/m² en septiembre de 2009) y de otras capitales como Barcelona, San Sebastián, Bilbao o Madrid (todas ellas por encima de los 4.000 euros/m²), no facilita el acceso a la vivienda de amplias capas de población.

Por otra parte, el precio de la vivienda protegida (1.014,3 euros/m² en Aragón y 1.069,7 euros/m² en Zaragoza), unido a las dificultades de amplios segmentos de zaragozanos para acceder a la financiación adecuada, tampoco está posibilitando el disfrute del derecho constitucional a una vivienda digna. Debido al alto coste de la opción del alquiler y a otras razones de tipo cultural vinculadas al papel de la propiedad en nuestra sociedad, el acceso a la vivienda a través del régimen de propiedad sigue siendo la opción mayoritaria de los zaragozanos. (...) Todos estos factores, que con frecuencia actúan de forma conjunta, impiden el acceso a una vivienda digna a numerosos colectivos, sobre todo, jóvenes -lo que retrasa su emancipación y genera efectos perniciosos en la dinámica social y demográfica-, inmigrantes -que habitualmente cuentan con escasos recursos y sufren rechazo a la hora de acceder a viviendas de alquiler-, y trabajadores en general con contratos precarios. En un escenario de crisis, el precio de la vivienda obliga a la mayoría de las unidades familiares a recurrir a un endeudamiento excesivo, muy por encima de lo razonable, que está contribuyendo a configurar un escenario de grandes riesgos para las propias familias, en primera instancia, y para el resto de la economía, en segundo. Un elevado porcentaje de familias aragonesas fuertemente endeudadas, por la adquisición de viviendas en propiedad, no siempre cuentan con un empleo estable y altos ingresos, lo que genera incertidumbres en situaciones de crisis económica como en la que nos encontramos inmersos”.

El ocio

Respecto al ocio, hay que realizar una primera constatación, ya apuntada más arriba. De entre las diferentes etapas que ha ido recorriendo el capitalismo, la última ha sido identificada por algunos autores como la de capitalismo de consumo (incluso capitalismo de ficción). Esta situación ha sido favorecida por varios elementos: un aumento del nivel de vida (impulsado no tanto por la elevación de los salarios reales, sino debido a que cada vez en más familias trabajaban los dos miembros de la pareja, una de las derivadas de la incorporación de la mujer al mercado laboral), un acceso masivo y fácil al crédito y la reducción paulatina en los últimos decenios de las horas dedicadas a la actividad laboral, lo que significaba el aumento de las horas “libres” que se podían dedicar a actividades de ocio. En este sentido, en el ámbito urbano han ido proliferando un sin fin de dispositivos de ocio⁴⁴, de igual manera que se hacía en el medio rural, apoyados principalmente en el auge del turismo. En todo caso, las estadísticas parecen indicar que existe un sentimiento mayoritario acerca de la opinión ciudadana en torno a la oferta y nivel de los servicios de recreo y ocio en la ciudad⁴⁵.

44 En este sentido, hay que decir que la oferta de ocio, medida en número de eventos realizados en la ciudad de Zaragoza, experimentó un incremento considerable con la Expo, pero descendió significativamente después de ella, a niveles inferiores al año 2005. Ver EBRÓPOLIS (2009): *Sistema de Indicadores de Seguimiento del Plan Estratégico de Zaragoza y su Entorno*.

45 Un 69% de personas se declaran satisfechas o muy satisfechas con esa oferta. Ver EBRÓPOLIS (2009): *Sistema de Indicadores de Seguimiento del Plan Estratégico de Zaragoza y su Entorno*.

3.3. La desigualdad y la exclusión social en Zaragoza

En las últimas décadas, aun en fase expansiva de la economía española, la tasa de pobreza en España se ha mantenido siempre en torno al 20%. Pero la crisis ha tenido un efecto importante en este sentido. Un estudio de Cáritas Española y de la Universidad Pública de Navarra, señala que “la pobreza en España aumentó en dos años (entre 2007 y 2009) un 3,4%, lo que implica que hay 1 millón de pobres más”⁴⁶.

Para conocer los datos relativos a la ciudad de Zaragoza, tenemos que irnos más allá en el tiempo, pues la última información disponible es de 2006 (VI Informe FOESSA). Según esta fuente, podemos comprobar que Aragón es una de las Comunidades Autónomas con menor índice de pobreza (13%)⁴⁷; pero ello es debido, y es lo que más nos interesa, fundamentalmente al efecto de su capital (tasa de pobreza del 9,07%), ya que es la ciudad española entre las que tienen más de medio millón de habitantes que menores índices de pobreza presenta⁴⁸.

Consideramos que en este epígrafe dirigido al análisis de la integración social, es importante realizar una reflexión en torno al entramado social de nuestra ciudad. Y esto puede hacerse desde dos perspectivas, una centrada en el análisis del tejido social y otra en el del tejido asociativo.

En este sentido, aunque no disponemos de información relativa a la ciudad de Zaragoza, sí que es cierto que estudios de ámbito nacional e internacional destacan que las redes de apoyo de los españoles son de las mejores de los países desarrollados⁴⁹. Eso en sí mismo ayuda a explicar, según algunos autores, el bajo índice de conflicto social que se está originando en España por la crisis, cuando las cifras de desempleo y de personas sin apenas cobertura por el mismo, podría hacer pensar un incremento considerable de los niveles de conflicto social.

Por lo tanto, parece que el individualismo, que se proclama como una de las características esenciales de las sociedades postmodernas, no está extendiéndose de igual forma en España que en el resto de sociedades desarrolladas. Lo que está por ver es si esas formas de socialidad primaria permanecerán en el tiempo y seguirán actuando en clave de disminución de la tensión social o, por el contrario, pueden constituirse en amalgama a través de cual vehicular procesos de protesta y transformación social. Hay que recordar que, precisamente, una de las apuestas teóricas de la

46 Antes de la crisis los pobres rondaban el 19,3% de la población, pero en 2009 ya representaban un 22,7%, contando como pobres, tanto a los moderados (ingresos anuales inferiores a 6000 euros) y los severos (ingresos anuales menores a 3000 euros). Estudio sin publicar.

47 Hay que advertir que las fuentes suelen ofrecer datos diferentes. Así, para las mismas fechas, el INE cifraba en el 16% la tasa de pobreza en Aragón.

48 Eso quiere decir que el Aragón rural (poblaciones de menos de 5.000 habitantes) tiene una tasa de pobreza del 16,6% y el Aragón semiurbano (poblaciones de entre 5.000 y 50.000 habitantes) del 17,32%.

49 Según el *Estudio Internacional sobre Capital Social* de la Fundación BBVA, hecho público en 2006, las redes de apoyo de los españoles son de las mejores de los países desarrollados, pues cada individuo cuenta, por término medio, con 11 parientes y 9 amigos con los que trata frecuentemente y tiene confianza. Sólo están por delante los daneses, con 22 vínculos cercanos (12 de ellos amigos). Los alemanes, por su parte, con apenas 12,7 contactos, son los europeos con las redes de contactos cercanos más reducidas. Según otros estudios, el norteamericano medio, aunque tiene unos 1.500 lazos informales, sólo mantiene 20 lazos activos con personas significativas. En cualquier caso, sea cual sea el país que se considere, los porcentajes de gentes que no tienen amigos son muy bajos (oscilan entre el 30% de Hungría o el 0% de Alemania y el 5% de Australia y Estados Unidos).

propuesta de la sociedad instituyente es que estos lazos sociales (este entramado social de relaciones cercanas) se encuentran detrás de todo proceso de generación de una alternativa social.

En este sentido, todavía queda por reflexionar en torno al tejido asociativo de la ciudad⁵⁰. Lo cierto es que el movimiento asociativo ha experimentado en Aragón y Zaragoza un crecimiento espectacular en las últimas décadas. Ese crecimiento ha estado caracterizado por una extensión a todos los ámbitos de la vida social (desde el sindical y empresarial, al social, sanitario, cultural y educativo, deportivo, etc.), por un incremento del número de entidades y de personas colaboradoras de las mismas y, finalmente, por la consolidación de estructuras de coordinación (llamadas plataformas o entidades de segundo nivel), que fomentan la cooperación intra y extraterritorial.

Según los últimos datos disponibles⁵¹, en Zaragoza se ubican más de tres mil entidades sociales, de diferente nivel y dimensión. Ellas representan el 38% de las existentes en Aragón, lo cual arroja una densidad asociativa⁵² en torno al 5 por mil. Pero, más allá del número de entidades, lo interesante es observar el grado de implicación social que promueven entre la ciudadanía. Por ello, es de destacar que más ochenta mil aragoneses (de los cuales más de treinta y siete mil son zaragozanos) participan como voluntarios o colaboradores en estas entidades, otorgándoles su fuerza y dimensión real.

La evolución de este tipo de entidades ha experimentado un crecimiento exponencial desde los años setenta, siendo el máximo exponente la década de los noventa. Sin embargo, en este nuevo siglo, el ritmo de creación de nuevas entidades se ha visto disminuido ligeramente. Otra de las características es que también se observa una fuerte mortalidad que les afecta, ya que muchas de ellas cesan en sus actividades a los pocos años de haberse creado.

3.4. La participación política

Y entramos de lleno, como derivada de las reflexiones anteriores, en una cuestión que a nuestro entender es básica de la vida en comunidad, ya que una de las características de ésta es, precisamente, la emergencia de un ámbito colectivo (o si se quiere, público) que requiere de una gestión específica. Hemos hablado hasta ahora de una relación entre el ciudadano y su comunidad, centrada en incidencia desde el segundo de los polos hacia el primero (asegurando por parte de la comunidad no sólo los derechos civiles y políticos, sino igualmente los sociales). Pero también debemos abordar el otro polo, es decir, la relación entre el ciudadano y su comunidad desde la perspectiva del primero. Es lo que tradicionalmente ha analizado la teoría de la participación ciudadana y que viene explicado como su capacidad de incidencia (individual o

50 Diferenciamos entre "tejido social", que haría referencia a la trama social de la que hemos hablado en los párrafos anteriores, y "tejido asociativo", que hace referencia a la sociedad organizada, a través de partidos, sindicatos y nuevos movimientos u organizaciones sociales.

51 *Estadística del Tercer Sector no lucrativo en Aragón. Año 2000*. Edita IAEST. Zaragoza.

52 Expresa el número de entidades por cada 1.000 habitantes. La media de Aragón es de 6,6 entidades por cada 1.000 habitantes y en España en el 5,6.

colectivamente) en el proceso de toma de decisiones políticas.

Como explican José Ramón Montero, Joan Font y Mariano Torcal, la participación ciudadana está constituida por “los actos o actividades realizadas por cualquier ciudadano que tratan de influir, directa o indirectamente, en las decisiones adoptadas por las autoridades políticas y sociales (elegidas o no) y que afectan a los asuntos de la colectividad⁵³”. En este sentido, quizás lo más característico de nuestra época es el reconocimiento de las limitaciones de la participación tradicional de carácter representativo que, aun siendo una conquista que todavía no está extendida al conjunto de países de nuestro planeta, muestra unas deficiencias y debilidades que son precisas corregir. De hecho, en los últimos años venimos oyendo hablar de iniciativas que tratan de perfeccionar el marco de participación establecido en las democracias representativas occidentales, en torno a lo que se ha venido en llamar “democracia deliberativa”.

Precisamente, este tipo de medidas que tratan de profundizar en la democracia, tienen su origen en las primeras experiencias urbanas de planificación estratégica. Aunque luego se han extendido a otros campos de carácter territorial (como los barrios en las ciudades o las zonas rurales) o de carácter sectorial (como el empleo, el comercio, los servicios sociales, la inmigración, etc.), lo cierto es que su origen netamente urbano le ha dotado de una serie de características que la marcan decisivamente.

La cuestión es si el ciudadano del futuro y, en concreto, el ciudadano de Zaragoza y su entorno, va a seguir demandando más vías, espacios y órganos de participación o no⁵⁴. Para tratar de responder a esta pregunta, atendiendo a estudios realizados sobre la materia en nuestra Comunidad Autónoma y a experiencias participativas acaecidas en la ciudad de Zaragoza, hay dos elementos que es preciso tener en cuenta: en primer lugar, que la participación social debe tener en cuenta el propio entramado social existente en la ciudad. Si algo ha puesto de manifiesto estas experiencias es que son las llamadas entidades intermedias, aquellas que forman el tejido asociativo, las que han facilitado la participación de la ciudadanía en estos procesos. Es decir, en muy pocos casos (aunque existen), son los ciudadanos los que tienen acceso directo a los procesos participativos de nuevo cuño. Sin embargo, aunque no se niega ese papel movilizador y vehiculador del tejido asociativo, todo parece indicar que, a imagen de las fórmulas tradicionales de participación (como el voto), cada vez más los ciudadanos van a demandar en mayor medida un acceso directo a la participación. Y, aunque todavía no lo permitan con la facilidad y accesibilidad suficientes, parece que las nuevas tecnologías de la información van a jugar un papel importante en este sentido⁵⁵.

Por lo tanto, como en otras ocasiones, las administraciones van a ver obligadas a realizar un esfuerzo por anticiparse a los requerimientos y expectativas que sus ciudadanos van a tener en un

53 Montero, José Ramón; Font, Joan; Torcal, Mariano (2006): *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, CIS, Madrid.

54 Los datos parecen indicar que sí, ya que en 2009 sólo un 53,4% de personas que se declaraban satisfechas o muy satisfechas con las oportunidades de participación ciudadana. Ese porcentaje había descendido respecto a 2008 (62,5%). Ver EBRÓPOLIS (2009): *Sistema de Indicadores de Seguimiento del Plan Estratégico de Zaragoza y su Entorno*.

55 A este respecto, cabe mencionarse el concepto de e-democracia que hace referencia al uso de las TIC (teléfono fijo, móvil, Internet, televisión analógica, digital,...) con el objetivo de mejorar la democracia política y la participación ciudadana en la comunicación democrática y en los procesos de decisión democráticos.

futuro cercano, promoviendo una administración más transparente, accesible y participativa. En segundo lugar, el nivel educativo e informativo de la ciudadanía, como hemos visto en capítulos anteriores, sigue aumentando día a día, aun con las limitaciones expuestas relativas al fracaso escolar. Un ciudadano formado e informado exige mayores niveles de calidad en los servicios que se le prestan, al igual que pide un papel más activo en la definición de las políticas públicas que le afectan.

Pero hay que recordar que el ciudadano no es el único administrado. Al igual que él, las empresas (sean del tamaño que sean), requieren y demandan un acceso directo a la administración y reclaman un papel activo que haga valer su voz e intereses en la gestión de lo público. Hoy en día, las empresas siguen siendo un agente esencial en nuestras sociedades, como generadoras de riqueza, de empleo y de bienestar. Por lo tanto, al igual que el ciudadano, deben adquirir un papel relevante en el día a día de la ciudad.

4 Los desafíos de Zaragoza y su entorno de cara al 2020

Abordamos este apartado no tanto desde el atrevimiento de pontificar lo que será la ciudad de Zaragoza en el 2020, sino con la intención de hacer explícito hacia dónde nos encaminan las tendencias que hemos observado en el capítulo anterior. Desde este punto de vista, aceptando que una de las características de las sociedades humanas es la “reflexividad”, pensamos que identificando aquellos aspectos que se consideren más problemáticos seremos capaces de introducir las medidas correctoras oportunas, reto que corresponde a todos los agentes sociales que de una u otra manera estamos implicados en el futuro que nos espera. Por ello, creemos interesante hablar de “desafíos” que se abren ante nosotros, de forma que seamos capaces de crear acciones de corrección.

Como hemos podido comprobar anteriormente, son muchos los elementos a tener en cuenta. Por ello, con el fin de favorecer la exposición que sigue a continuación, proponemos un esquema de análisis que nos ayude a sistematizar y ordenar la argumentación. Ese esquema está construido en torno a cuatro ámbitos: uno inicial, a modo de “visión” (a) Adelantándonos a los acontecimientos, que se centrará en la búsqueda de una posición de liderazgo para la ciudad de Zaragoza en el marco de un proceso de globalización que marca unas claras tendencias evolutivas) y otros tres que consideramos esenciales en la vida de las personas y que en gran medida se derivan de las reflexiones anteriores: b) El acceso a la calidad de vida, desde una perspectiva social y sostenible; c) La búsqueda de una existencia grupal equilibrada, desde el punto de vista de la equidad; y, d) El perfeccionamiento de una dimensión básica que es propia de todo ser humano, por el hecho de vivir en comunidad y, en consecuencia de emerger un ámbito colectivo que requiere de una gestión pública: la ciudadanía. Como veremos posteriormente, esas cuatro dimensiones se encuentran íntimamente entrelazadas ya que son interdependientes; de hecho, sólo es posible establecer fronteras entre ellas desde un punto de vista meramente heurístico.

4.1. Adelantándonos a los acontecimientos: Zaragoza, ciudad pionera y líder en la era de la globalización

Todos los análisis que hemos visto nos indican que la era de la globalización está marcando una serie de retos y de exigencias a las ciudades sobre las que éstas han de adoptar estrategias de anticipación, adaptación y corrección, según los casos.

Hemos podido analizar informaciones procedentes de ámbitos internacionales, europeos y nacionales. Sin embargo, en este momento más propositivo, consideramos que debemos fijarnos especialmente en los caminos que la Unión Europea está marcando para adaptarnos a esos retos. Ello es así por varias razones. Quizás la primera es que globalización significa interdependencia, con lo que nuestro futuro se encuentra en gran medida emparentado con el del resto de Europa. En segundo lugar, porque la estrategia más coherente es la de saber introducirnos como ciudad en la corriente de modernización y adaptación que ha iniciado la Unión Europea y sus instituciones, aprovechando las múltiples sinergias que pueden nacer de este proceso.

Son tres las prioridades que nos marca Europa⁵⁶: Crecimiento Inteligente (es decir, desarrollo de una economía basada en el conocimiento y en la innovación); Crecimiento Sostenible (es decir, promoción de una economía que haga un uso más eficaz de los recursos, que sea más verde y competitiva); y, Crecimiento Integrador (es decir, que fomente una economía con alto nivel de empleo que tenga cohesión social y territorial).

Quizás el único pero que se puede poner a esas estrategias es que transmiten una visión excesivamente economicista, es decir, que hablan de cómo generar crecimiento económico (inteligente, sostenible e integrador), aunque hay que reconocer que en la última de las dimensiones abordan la cuestión (siempre económica) desde una perspectiva más social. Por ello, nosotros hemos de ser capaces de traducir estos principios a estrategias de actuación a todos los niveles, no sólo económicos. Es decir, debemos de ser capaces de dar el salto desde la economía hacia el conjunto de la vida social, poniendo el acento más en la creatividad que en la competitividad y crecimiento económico⁵⁷. Nuestra tesis es que una creatividad a todos los niveles (económica, cultural, social, urbanística, asociativa, etc.) desde criterios de inteligencia, sostenibilidad e integración, serán la mejor base de partida para afrontar los retos que tiene ante sí la ciudad de Zaragoza.

Como veremos en los epígrafes siguientes, los objetivos derivados de esa triple estrategia serán tenidos en cuenta entre los desafíos a los que nos enfrentamos, como el empleo, la educación (medido en términos de fracaso escolar y tasas de estudios universitarios), la reducción significativa de la pobreza, la sostenibilidad medioambiental, la innovación, etc. El hecho de que Europa los tenga entre sus prioridades significa que, como decíamos antes, la Zaragoza del futuro avance en la misma dirección que su entorno internacional, además de que, seguramente, encontrará fuentes de recursos en las instituciones europeas para desarrollar algunos de estos proyectos.

Por otra parte, el establecimiento de una estrategia de futuro para Europa y, dentro de ella, para Zaragoza, como se verá más adelante, tiene que afrontar ineludiblemente el reto de integrar los desafíos de futuro con las tradiciones implantadas en ambos territorios, especialmente el modelo de desarrollo. Esta idea ha sido mucho mejor desarrollada por el grupo de expertos europeos que elevaron un informe al Consejo Europeo sobre el futuro de la UE en 2030. Lo más importante de este informe⁵⁸, a nuestro juicio, es que da una llamada de atención sobre el riesgo de que las estrategias de futuro olviden lo esencial del modelo social y económico que nos hemos dotado, además de introducir un criterio de interdependencia mundial, de forma que los que se decida nunca ha de perder de vista sus efectos colaterales en otros continentes y países. En este sentido, este grupo de expertos ofrece unas pistas que no deben dejarse de lado a la hora de pensar en la Zaragoza de la próxima década: la búsqueda de otro desarrollo no debe hacerse a costa de laminar los avances en materia social, laboral, sanitaria, de pensiones, etc. que se han conseguido en las últimas décadas en nuestras sociedades desarrolladas. Todo lo contrario, la salida a los problemas

56 *Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. Comunicación de la Comisión COM(2010)2020. Pág. 3.

57 Quizás un concepto más apropiado a lo que defendemos es el término de "desarrollo", siempre que se libere de su carga económica y se vincule más a la idea de desarrollo a escala humana.

58 *Proyecto Europa 2030: Retos y oportunidades*. Informe al Consejo Europeo del Grupo de Reflexión sobre el futuro de la Unión Europea en 2030.

que tenemos planteados debe realizarse reforzándolos, tanto en materia de derechos políticos, laborales y sociales, como profundizando en materia de gobernanza.

Como podemos comprobar, el futuro se ha convertido en objeto de reflexión tanto en los organismos locales, como en los nacionales e internacionales. Lo más inteligente que puede hacer la ciudad de Zaragoza y su entorno a la hora de adentrarse en este apasionante pero complejo camino, es alinearse con las estrategias marcadas por otras instituciones, adelantándose en la medida de lo posible, pero aportando su propia especificidad y una nueva forma de entender el desarrollo, en clave de creatividad, que, por otra parte, es y ha sido signo de su forma de proceder a lo largo de su historia.

Si la creatividad⁵⁹ es el motor de la evolución humana, Zaragoza ha de saber hacer valer el camino recorrido en este sentido para situarse en una posición de liderazgo respecto a otros territorios y ciudades europeos. De hecho, profundizar en esta línea de trabajo puede dotar a la ciudad de Zaragoza de otra dimensión que quizás ha sido poco explorada y es la capacidad que una imagen de Zaragoza construida en torno a la idea de “ciudad-creativa” puede tener de atracción para nuevas experiencias vitales y económicas⁶⁰. En este sentido, partimos de una buena base, ya que un gran porcentaje de personas se declaran satisfechas o muy satisfechas con el municipio de Zaragoza como lugar para vivir⁶¹.

4.2. Unos niveles óptimos de calidad de vida

Existe un viejo debate teórico en torno a la calidad de vida. Evidentemente, apostamos por una acepción de ese término que no tenga en cuenta sólo la dimensión económica (que dejamos para el término “nivel de vida”), sino una más cercana a la idea de bienestar o de desarrollo a escala humana. En este sentido, la idea de calidad de vida dirige nuestra mirada fundamentalmente al acceso a los recursos o servicios que permiten el cubrimiento de las necesidades (básicas y secundarias) de las personas. Y, recordemos, este acceso puede estar mediado o no por transacciones económicas, pero, en todo caso, son (o podrían ser) independientes de ellas. Cuáles son los recursos, servicios o ámbitos fundamentales a los que nos estamos refiriendo: educación, salud, empleo, vivienda, ocio, etc.

59 Como dice Carlos A. Churba (2005): *La Creatividad*. Editorial Dunken. Buenos Aires, 2005. 6ta. Edición, la creatividad es percibir, idear y expresar lo nuevo y valioso. No es el momento de analizar esta interesante perspectiva del “desarrollo creativo” (que comprende y supera el “desarrollo económico”), pero sí que es conveniente destacar que todo proceso creativo supone un “sujeto creador” (en nuestro caso, todos los actores significativos de la ciudad y sus ciudadanos), un “objeto creado” (en nuestro caso una Zaragoza de futuro), un “espacio de creación” (Zaragoza y su entorno), un “tiempo de creación” (hasta 2020) y un “proceso creativo” (que perfectamente se podría encuadrar bajo el paraguas de EBRÓPOLIS).

60 - Richard Florida (2009): *Las ciudades creativas: por qué donde vives puede ser la decisión más importante de tu vida*. Editorial Paidós, Barcelona. En este libro, el autor analiza las razones que se encuentran detrás de las decisiones racionales que llevan a 40 millones de norteamericanos a cambiar anualmente de ciudad. Entre ellas, se encuentran los laborales, de calidad de vida, de redes sociales de especialización funcional, de mercados afectivos, de atractividad, etc.

61 - Un 96,4% de personas encuestadas así lo piensan. Ver EBRÓPOLIS (2009): *Sistema de Indicadores de Seguimiento del Plan Estratégico de Zaragoza y su Entorno*.

Sin embargo, a la hora de abordar la cuestión de la intensidad y extensión del acceso a cada uno de estos ámbitos, es preciso advertir que la lucha por aumentar constantemente los estándares que se consideran como óptimos de calidad de vida en cada momento histórico tiene ante sí un reto al que deben dar respuesta lo antes posible nuestras sociedades. Y es que las teorías de la sostenibilidad nos han hecho entender que todo aquello que diseñemos e implementemos en materia de recursos y servicios para ofrecer a la ciudadanía debe tener vocación de alcanzar, en un primer momento, a todos los residentes en un medio urbano dado (emparentado, pues, con la idea de equidad); en un segundo momento, al conjunto de la Humanidad; y, finalmente, tanto a las generaciones presentes como futuras⁶². Por lo tanto, paralelamente a la reflexión en torno al fortalecimiento del Estado Social, hay que reflexionar sobre los sistemas de financiación del mismo y sobre su viabilidad presente y futura, aunque este último aspecto se aleja, con mucho, de los objetivos de un debate centrado en la esfera de lo local.

Una vez establecidos estos límites, pasemos a abordar los desafíos de futuro en cada una de esas dimensiones:

El empleo

Respecto al empleo⁶³, hay que realizar una primera aproximación de carácter sociohistórico. La sociedad industrial colocaba al empleo en el centro de la sociedad. El acceso al mismo significaba sinónimo de integración social y, por el contrario, quien no disponía del mismo se situaba en los márgenes de la exclusión social. El trabajo en el mercado productivo seguía estando fuertemente condicionado por la familia de origen, pero es cierto que cada vez más, la educación formal y el empleo determinaban los procesos de movilidad social y, por lo tanto, la posición en la estructura social.

Hoy en día, sin embargo, el empleo ha cambiado sustancialmente. A la ya consabida integración cada vez mayor de la mujer al mercado laboral, hay que añadir otros elementos muy significativos: ya no se dispone de un empleo para toda la vida; el acceso al trabajo remunerado no garantiza la estabilidad y suficiencia económica (*working poor*); se producen grandes discontinuidades (entradas y salidas en el mercado laboral) en los itinerarios laborales de las personas; se viene configurando un mercado de trabajo dualizado, uno primario con salarios más elevados y estabilidad, y otro secundario, con altos grados de temporalidad, inestabilidad y bajos salarios; aumenta la economía informal, que genera empleo de escasa calidad y sin protección.

Todo ello, seguramente, se encuentra fuertemente vinculado a los procesos de globalización económica, que han propiciado que la lógica del capital actúe cada vez más bajo criterios planetarios y no locales, buscando zonas en las que su inversión pueda conllevar mayores niveles de rentabi-

62 - Recordemos que el Desarrollo Sostenible se define como *“aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades”*. Definición que procede del Informe Brundtland, 1987.

63 - Por diferenciarlo del ámbito del trabajo, que incluye al empleo (o trabajo en el mercado productivo), pero también a otras actividades, como el denominado “trabajo reproductivo”, el voluntariado, etc.

lidad, deslocalizando empresas, extendiendo la idea de que la competitividad (a escala mundial), en gran medida, va asociada al aumento de la productividad y a la reducción de los costes laborales. Si en un primer momento creímos que la globalización iba a tener como efecto la extensión de nuestro modelo económico y de bienestar (incluso político) al resto del mundo, nos hemos terminado por dar cuenta de que también ha conllevado un efecto perverso: la importación de condiciones laborales más precarias.

Nos encontramos actualmente con una situación en la que el desempleo es la principal preocupación de los aragoneses⁶⁴ como consecuencia de su fuerte incremento a raíz de la crisis económica. De acuerdo a los innumerables análisis económicos al respecto, parece evidente que la creación de empleo todavía tardará en producirse y cuando lo haga será de manera muy lenta. Además, existen numerosos riesgos (deslocalizaciones, innovaciones tecnológicas que hacen que sea necesaria menos mano de obra, competencia de países emergentes, etc.) que no permiten pronosticar la desaparición del problema del empleo dentro de una década, a pesar de haber disfrutado en Aragón de prácticamente pleno empleo en los años anteriores al inicio de la crisis. Esto parece que será especialmente cierto para determinados colectivos (discapacitados, personas con cargas familiares y escasos recursos económicos, jóvenes provenientes del fracaso escolar, personas en exclusión social...) que ya en época de crecimiento venían teniendo difícil su inserción laboral y cuando se producía era bastante precaria, y que ante el incremento del desempleo han sido los primeros en ser expulsados del mercado de trabajo.

En consecuencia, tenemos ante nosotros el desafío que van a plantear dos colectivos muy concretos:

1 Cabe destacar especialmente el caso de los jóvenes, sobre todo los poco cualificados. Hay que tener en cuenta que la tasa de desempleo en este colectivo ronda el 40% y que los que disponen de empleo suele ser en condiciones de clara precariedad (mercado laboral secundario). Para este colectivo, quizás lo más llamativo es que se va a producir una fractura en su itinerario vital relacionado con el empleo, que va a tener consecuencias no sólo en su empleabilidad futura, sino en otros ámbitos, como el acceso a su independencia económica, la formación de nuevas unidades familiares, la natalidad, etc. A nivel de agregados macroeconómicos, el consumo también puede verse resentido y, en consecuencia, la capacidad de recuperación económica.

2 También cabe destacar, de otra parte, los desempleados mayores de 45 o 50 años, con o sin cualificación. En este caso, como ha ocurrido en otras crisis económicas del pasado, gran parte de ellos van a tener muy complicada su incorporación de nuevo al mercado laboral, pudiéndose pensar que su itinerario vital, en la mayor parte de los casos, va a discurrir del desempleo a la jubilación, con unas pensiones de muy bajo poder adquisitivo.

Como hemos podido comprobar, todos los análisis y propuestas procedentes de organismos in-

⁶⁴ Para el 76,9% de los aragoneses el paro se encuentra entre los tres principales problemas de Aragón (Barómetro de opinión de Aragón. Primavera 2010).

ternacionales, fijan como uno de los objetivos prioritarios la inserción laboral de los jóvenes y el incremento de la tasa de actividad entre los mayores, tratando, en ambos casos, de reducir las diferencias de género. Ahora bien, ¿cuál es la estrategia en este sentido que (mientras tanto) puede adoptar el nivel local? En primer lugar, hay que ser conscientes de que muchas de las personas que encuentran dificultades por encontrar un empleo acaban entrando en la red de servicios sociales (protección e inserción) dependientes de los municipios. Por lo tanto, es previsible que, más allá de reiterar el llamamiento a otros poderes públicos (Estado y Comunidad Autónoma) para que no disminuyan (sino que aumenten) los recursos en estas materias, los dispositivos de promoción e inserción laboral, habrán de ser fortalecidos en un futuro próximo. Pero, por otra parte, no podemos perder de vista que la evolución económica vinculada al espacio urbano y su periferia va a ser determinante en este aspecto. Si conseguimos verdaderamente relanzar la ciudad de Zaragoza como polo económico, una derivada será la mayor necesidad de mano de obra y, por lo tanto, la disminución de las cifras de paro. En este sentido, la estrategia económica y la social (ambas objeto de análisis en EBRÓPOLIS) van de la mano.

La educación

Respecto a la educación, es importante reseñar que el fracaso escolar observado más arriba, en sus diferentes vertientes, tiene un indudable efecto en las trayectorias vitales de las personas; principalmente a la hora de su inserción laboral, pero igualmente en otras dimensiones, como el nivel cultural, crítico y creativo de la ciudadanía, necesarios para el tipo de sociedad al que nos encaminamos. Igualmente, desde una perspectiva macro, es evidente que el nivel de formación humano se encuentra en la base de la evolución de la economía: si la fuerza de trabajo y los emprendedores disponen de un capital formativo bajo, es más difícil que se afronten con garantías los retos a los que nos enfrentamos, de adaptación de nuestra economía a la sociedad del conocimiento que se atisba en el horizonte y que ya se empieza a apreciar en el presente.

La educación superior también se encuentra ante el gran reto de adaptarse a los cambios socioeconómicos que se están produciendo y sin duda se seguirán sucediendo. Las reformas que se están aprobando tienen como objeto vincular mucho más los conocimientos y habilidades adquiridos en la Universidad con un mercado de trabajo cada vez más exigente y cambiante. Pero la aplicación de estas reformas no deben olvidar que también la Universidad, además del imprescindible papel que cumple como proveedora de trabajadores altamente cualificados, también juega un papel en tanto que generadora de pensamiento crítico y humanista. Por ello, en el futuro próximo la Universidad ha de saber combinar su función más utilitarista con aquella más social y crítica.

Uno de los retos más importantes que tiene el sistema educativo es el de revalorizar su formación profesional, siguiendo el modelo de países como Alemania, donde cumple un importante papel de formación de trabajadores cualificados. La formación profesional debería cobrar una mayor importancia y convertirse en un puente que una dos realidades altamente separadas en la actualidad (la del fracaso escolar y la Universidad), ayudando a reducir los porcentajes de jóvenes sin

una formación adecuada al mercado de trabajo y contribuyendo así al tan mencionado cambio de modelo productivo, el cual pasa inexorablemente por unos trabajadores formados y cualificados para contribuir a una economía de alto valor añadido.

Como en el caso anterior, nos encontramos ante desafíos para los que, en una primera aproximación, todo parece indicar que el nivel local tiene poco que decir, ya que los males del sistema educativo se atribuyen generalmente a este ámbito específico (de competencia autonómica y estatal). Sin embargo, esto no es completamente exacto. Respecto al fracaso escolar (y la reproducción social de la exclusión que lleva aparejada), la acción local tiene competencias al menos en dos líneas: de una parte, la red de guarderías infantiles que suponen una primera escolarización que reduce las probabilidades de un fracaso posterior; de otro lado, el fortalecimiento del trabajo social (en los servicios sociales comunitarios) desde una perspectiva de acompañamiento integral a las familias, ayudaría significativamente a abordar muchos de los desencuentros entre el sistema educativo y las familias con menos recursos culturales y económicos, de forma que el fracaso escolar no afectase a niños y jóvenes con capacidades para terminar con éxito al menos la educación obligatoria. Respecto al sistema universitario, es evidente que un tejido empresarial vinculado a la nueva economía del conocimiento, sería un vivero importante de puestos de trabajo cualificados para los nuevos licenciados universitarios. Es, además, en la escala local donde deben hacerse esfuerzos significativos para vincular universidad, empresa, cultura y ciudadanía, y son los poderes públicos los que pueden hacer de intermediadores efectivos entre todos estos agentes.

La salud

Respecto al ámbito de la salud, si algo ha puesto en evidencia la crisis económica, es el cuestionamiento de la capacidad del Estado en desplegar la oferta de servicios y de recursos necesarios para una efectiva atención dependencia. De seguir así las cosas, es previsible que en 2020 muchos ciudadanos y ciudadanas se vean abocados a una vida precaria, aumentada por la incapacidad creciente de sus familias para sobrellevar los elevados costes (económicos, relacionales, de ocio, etc.) que supone la atención a la dependencia.

Como en otros tantos casos, hablar de dependencia implica hablar de la escala local, no sólo por el papel que puedan jugar los servicios sociales como puerta de entrada al sistema, sino porque las debilidades del mismo se reconducen a través de diferentes vías a la administración local, precisamente al sistema de servicios sociales. Desde la perspectiva de la equidad social (que será tratada más adelante), sólo una potente red de recursos de responsabilidad pública (que se complementa con recursos privados y sociales) distribuidos por el territorio puede hacer frente de forma coherente a los retos que plantea la dependencia. La verdadera cuestión reside en diseñar y aplicar fórmulas creativas que hagan sostenible el sistema, alejándolo cada vez más (excepto para los casos estrictamente necesarios) de las fórmulas residenciales, tan en boga en épocas pasadas. Y esto (especialmente el diseño) sólo puede hacerse desde un conocimiento exhaustivo de la realidad sociosanitaria de la dependencia desde una escala local.

La vivienda

En el ámbito de la vivienda, nos encontramos ante uno de los grandes retos de esta sociedad, que no es otro que garantizar el derecho a una vivienda digna a todo ciudadano. La última década se caracterizó por un desarrollo urbanístico descontrolado y animado por la especulación que hizo de la vivienda un rentable negocio para una minoría y una inalcanzable utopía para cada vez más sectores de la sociedad, especialmente los jóvenes. En la burbuja inmobiliaria generada en ese período se encuentra buena parte del origen de la crisis actual, por lo que resulta imprescindible tomar buena nota de ello, aprender de nuestros errores y sentar las bases para que el crecimiento futuro se sustente sobre unas bases más sólidas. Además, se requiere cambiar nuevamente de paradigma y resituar la vivienda como un derecho universal y constitucionalmente reconocido (art. 47 CE) en lugar de cómo un objeto de especulación y negocio.

Hay que cambiar por tanto las políticas de vivienda, como en cierta forma ya se ha comenzado a hacer. El fomento de la compra ha de dar paso al incentivo del alquiler puesto que facilitar esta forma de acceso beneficia sobre todo a los sectores sociales con menor poder adquisitivo. Además, la desmedida construcción en las periferias urbanas ha de ser sustituida por la rehabilitación de los barrios que conforman la ciudad consolidada, obteniendo así un desarrollo urbanístico sostenible y responsable, tanto desde el punto de vista medioambiental, como económico y social.

En este sentido, las administraciones públicas, también las locales, han de pasar a ocupar un papel mucho más protagónico en el mercado de la vivienda, motivando especialmente que las miles de viviendas vacías disponibles en Zaragoza.

Por otra parte, a la histórica contradicción entre el encarecimiento de los precios de alquiler y de compra y la existencia de un voluminoso parque de viviendas deshabitadas, se une la situación de crisis actual (con una vertiente española de carácter inmobiliario) y el estrangulamiento de las vías de financiación para acceder a créditos hipotecarios (crisis bancaria). Hoy en día, la posibilidad de acceso a una vivienda en propiedad para muchos colectivos, pero especialmente para los jóvenes, se ha visto reducida a la mínima expresión.

En este sentido, es muy difícil aventurar qué nos deparará el futuro, pero lo que es evidente es que dentro de los itinerarios vitales de las personas hacia una vida autónoma e independiente, el acceso a la vivienda sigue jugando un papel fundamental. Por ello, seguramente, una de las salidas más viables sea la de potenciar un voluminoso parque de viviendas en alquiler, a precios, sino reducidos, sí al menos accesibles. En este caso, lo que la experiencia ha puesto de manifiesto es que la escala local, es decir, los ayuntamientos, tienen que jugar necesariamente un papel relevante.

4.3. La existencia de un nivel equilibrado de equidad

Abordamos a continuación una cuestión de suma importancia para el futuro de la convivencia

en nuestra ciudad: la búsqueda de una existencia grupal equilibrada, desde el punto de vista de la equidad. Pero, ¿qué quiere decir esto? En el fondo estamos haciendo referencia a un aspecto de suma relevancia, que incide en ámbitos clave de las sociedades modernas, y que, según el enfoque que le demos, nos habla de la cohesión social, de la integración, de la justicia y de la igualdad.

En el trasfondo de esta cuestión se encuentra una reflexión que desde siempre ha preocupado a los teóricos de las ciencias sociales y de la política: es posible que desde el punto de vista de las grandes cifras macroeconómicas se llegue a la conclusión de que nos encontramos en sociedades avanzadas y prósperas (aunque con ciclos económicos adversos), pero eso no implica necesariamente que esa prosperidad y riqueza alcance al conjunto de miembros de las comunidades. Nos encontramos, pues, ante una reflexión que gira en torno a la idea de desigualdad y, por derivación, a la idea de exclusión social.

Si algo ha demostrado la historia es que el capitalismo pone en relación dos fuerzas que siempre se han presentado conjuntamente: gran capacidad de crecimiento (con sus correspondientes ciclos económicos) y la existencia de niveles elevados de desigualdad y, por ende, de exclusión social. Es evidente que hay una dimensión global de la desigualdad⁶⁵, ya que la brecha entre países desarrollados y países en vías de desarrollo se acrecienta cada vez más⁶⁶. Esa desigualdad hace referencia a lo que se viene llamando el Tercer Mundo; pero hay otra serie de indicadores que miden la desigualdad al interior de los países desarrollados y que identifican lo que se ha dado en llamar el Cuarto Mundo.

La representación de la pobreza arroja una serie de luces y de sombras, especialmente de cara al futuro:

- De una parte, podemos comprobar cómo, antes de la crisis, la ciudad de Zaragoza, como polo de concentración de la riqueza autonómica, presentaba unos niveles de pobreza muy bajos. Eso quiere decir que la atracción de población de la que ha hecho gala desde la segunda mitad del siglo XX no ha venido acompañada (como en otras grandes ciudades españolas) de un incremento de la pobreza y la exclusión social. Esto tiene efectos evidentes en varios niveles, pero querríamos destacar ahora el del paisaje urbano, sin presencia importante de la marginación en las calles, sin barrios excesivamente deteriorados (aunque podamos encontrar algunos enclaves conflictivos), etc.⁶⁷.
- De otra parte, un cinturón periurbano en el que la pobreza se ha enquistado, con limitadas posibilidades de compensación a corto y medio plazo.

65 Un indicador básico es el PIB per capita, que demuestra las grandes diferencias entre países. Así, en Noruega era en 2007 de 53.433 dólares (o 31.560 en España) y, por el otro lado, encontramos a Níger; Sierra Leona, República Centroafricana, Congo, Burundi, etc., por debajo todos ellos de 1.000 dólares. Fuente: ONU. *Informe sobre Desarrollo Humano*, 2009.

66 Aunque es cierto que el nuevo escenario de la globalización puede conllevar un efecto derivado en línea de disminuir las diferencias entre las diferentes partes del mundo. Así, un informe de Naciones Unidas (*Situación y perspectivas de la economía mundial, 2010*) llama la atención sobre la debilidad que muestran las economías desarrolladas en la recuperación, mientras que los países emergentes han iniciado de forma mucho más fuerte esta senda. Ver: <http://www.un.org/esa/policy/wess/wesp.html>

67 Evidentemente, la crisis habrá tenido como efecto alterar en cierta medida estas cifras. Así, un reciente estudio del INE (*Encuesta de Condiciones de Vida, año 2010*) estimaba la tasa de pobreza global en España en el 20,8%, subiendo más de un punto en el último año.

Hasta ahora hemos analizado la cuestión de la equidad desde la perspectiva de la desigualdad en términos económicos. Pero hay otra dimensión de la desigualdad que no podemos dejar de lado: hace referencia al acceso a los ámbitos sociales que se consideran básicos para una vida plena y digna. Entre esos ámbitos se encuentran el empleo, la vivienda, la salud y la educación, fundamentalmente (en la línea defendida por Amartya Sen). Ya hemos hablado en el apartado anterior de estas dimensiones, con lo que volvemos a encontrarnos con la relación que existe entre los tres apartados, pero ahora lo que queremos reforzar es la idea de que la inequidad, medida en términos de acceso desigualitario a la calidad de vida, presenta una derivada en el ámbito de la ciudadanía. Si el ciudadano viene definido, según lo hace Adela Cortina, como “aquel que en una comunidad política goza no solo de los derechos civiles (libertades individuales), no sólo de los derechos políticos (participación política), sino también de los derechos sociales (trabajo, educación, vivienda, salud, protección social, etc.)”⁶⁸, una sociedad en la que una parte considerable de sus miembros no pueden acceder a los estándares mínimos de calidad de vida que proporcionan esos derechos sociales, puede ser entendida como lastrada por un déficit democrático, pues esa es la dimensión básica que en el fondo arroja la idea de ciudadanía. Y esta cuestión no es baladí, puesto que una sociedad con déficit democrático, es una comunidad en la que se abren fuertes brechas de legitimación, en el sentido más weberiano de la palabra. Por lo tanto, las sociedades que se adentran en dificultades para mantener, no sólo el Estado de Bienestar, sino el Estado Social, corren, con el tiempo, el riesgo de abrir fracturas importantes en su legitimación y, por ende, de construir brechas importantes en su cohesión social y, en consecuencia, permitir el acceso de conductas individuales y colectivas de conflicto social.

Estas reflexiones son imprescindibles en el momento actual, ya que la pertinaz crisis, con el cuestionamiento que lleva aparejado de reducción del Estado Social y, en consecuencia, el estrangulamiento de las redes de protección pública, junto con el aumento incesante de las demandas por parte de la ciudadanía, puede llevar, con el tiempo, a situaciones de respuesta con tintes extremistas que pongan en cuestión el sistema democrático del que nos hemos dotado. Y hay que recordar que estos caldos de cultivo, en las sociedades modernas, tienen su campo de actuación fundamental en los entornos urbanos. Y, aunque el punto de partida para la ciudad de Zaragoza es relativamente positivo (recordemos las cifras de pobreza comentadas más arriba), la prolongación de esta etapa de crisis y las dificultades cada vez más evidentes para que los componentes más jóvenes de la ciudadanía se integren en la sociedad (fundamentalmente a través del empleo), pueden provocar en un futuro a medio plazo (en el horizonte que nos movemos en este análisis, es decir, en 2020) una situación de conflicto y de cuestionamiento de nuestro modelo social y económico.

Encontramos en este momento una dimensión esencial de los análisis que estamos realizando: el papel de la juventud en el panorama social de la próxima década. Y es que, mirado desde diferentes perspectivas, los jóvenes es el colectivo que de manera más paradigmática demuestra las consecuencias de las reflexiones que estamos realizando. Si al fracaso escolar, se une las altas tasas de desempleo, las dificultades para acceder a la vivienda, los escollos para iniciar una vida autónoma e independiente y, finalmente, las limitaciones para acceder a la vida de ocio y disfrute que

⁶⁸ Adela Cortina (1997): *Ciudadanos del Mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*, Alianza Editorial, Madrid.

se vende como el objetivo de nuestras sociedades desarrolladas, es posible adivinar un desencanto cuyas derivadas son difícilmente previsibles⁶⁹.

La realidad descrita hace necesario que las administraciones, en este caso a escala local, se replanteen su política y práctica en materia de servicios sociales, entendidos éstos en términos amplios. El Ayuntamiento de Zaragoza dispone de un Plan Estratégico de Servicios Sociales cuya vigencia finalizó en 2008 y que estuvo precedido de un exhaustivo proceso analítico, tanto desde la perspectiva de las necesidades sociales, como desde los recursos. Tanto el cambio de las condiciones sociales de existencia de la ciudadanía, como de la regulación en torno a esta materia⁷⁰, convierten en imprescindible un nuevo proceso de planeamiento que, como en el caso anterior, se base en un estudio realista de la situación de los habitantes en nuestra ciudad y su entorno y que marque un punto de encuentro entre las nuevas necesidades sociales emergentes, la lenta recuperación económica de los próximos años y las dificultades financieras de las administraciones públicas. En este sentido, queremos llamar la atención sobre la trascendencia de este tipo de políticas de alto calado social, especialmente en periodos históricos en los que las debilidades de los mercados para incorporar a los ciudadanos (especialmente, los jóvenes) en el mundo del trabajo, deja en la desprotección a una buena parte de ellos.

En este punto, es adecuado tratar otra dimensión de la equidad, medida en términos de cohesión social. Aunque argumentemos a favor de la importancia de las medidas que el Estado Social pueda implementar para favorecer la integración de los colectivos más afectados por la crisis, no podemos olvidar que la vida en sociedad tiene otro componente esencial: la trama social y, en este caso, la trama urbana. La trama social es esencial a la hora de testar el pulso de una sociedad concreta. Y es que, más allá de lo que puedan hacer las instituciones, la vida en sociedad se desarrolla igualmente en torno a las relaciones personales que poseen los individuos. Estas relaciones personales, además de suponer un elemento clave para el sentimiento subjetivo de integración social, constituyen una “red informal” esencial para amortiguar los efectos negativos que se producen en las áreas macrosociales, como, por ejemplo, la crisis económica y el desempleo. Por decirlo en los términos en los que veníamos hablando con anterioridad, la intensidad de los efectos de la crisis a la que hemos hecho referencia anteriormente, dependerá en gran medida de la trama social existente en una comunidad concreta.

Pero hay que reconocer que, aunque podamos hacer una valoración positiva de la dinámica asociativa de nuestra ciudad, todavía se queda lejos de los valores que presentan otras sociedades, especialmente las anglosajonas⁷¹. En consecuencia, se observa una cierta paradoja, ya que aunque, desde una perspectiva comparada respecto del tejido social (o trama urbana), situábamos a los

69 Aunque sea a nota a pie de página, hay que decir que estas derivadas de tipo conflictivo no tiene porqué tener solo consecuencias negativas. La historia nos demuestra que estas épocas de crisis y de falta de esperanza para los jóvenes pueden llegar a ser el prelude de transformaciones sociales que, en determinados momentos, pueden apuntar hacia otros modelos sociales y económicos. Pero el reto reside en que esos cambios se hagan de forma no traumática, sin que toda una generación se vea abocada al alejamiento de los sistemas de integración social, sin violencia, es decir, de forma creativa y no destructiva.

70 Principalmente la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón y Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

71 Así, por poner un solo ejemplo, en Estados Unidos hay 13 organizaciones por cada 1.000 habitantes y el 30% de la población colabora de forma voluntaria en alguna de ellas.

territorios mediterráneos en una posición delantera en relación al resto de países, desde la dimensión del tejido asociativo, nos encontramos en una posición desfavorable.

Pero no quedan ahí las limitaciones o problemáticas asociadas al tejido asociativo, denominado desde la perspectiva de su acción colectiva e incidencia social como “tercer sector” (diferenciándose del sector privado y del sector público). La crisis y la globalización también están haciendo mella en él. Cualquier organización requiere, para ser efectiva, de una cierta infraestructura y de una dotación de recursos humanos y económicos, con lo que en las últimas décadas se ha observado un crecimiento significativo de su estructura. Este hecho, junto con la tendencia observada en los últimos años de asunción por parte del tercer sector de un gran protagonismo a la hora de prestar servicios a la ciudadanía (en todos los ámbitos: cultural, educativo, sanitario, social, deportivo, etc.), está poniendo en serios aprietos financieros a algunas de las entidades que lo integran.

En este sentido, por doquier se extienden las demandas hacia la “reconversión” del tercer sector, conducentes al aumento de su autofinanciación (desligándose paulatinamente de las fuentes económicas administrativas), a través de la inversión privada y del cobro de la prestación de sus servicios, y a iniciar un proceso de convergencia o fusión. Pero la cuestión no es tan sencilla: primero, porque el tercer sector no es ni mucho menos homogéneo, conviviendo grandes entidades con otras más pequeñas y de menor tamaño⁷². Y sólo las primeras (que pueden representar un 30% del total, desde una perspectiva autonómica) son las que han entrado en esa situación problemática; segundo, porque el resto de entidades (el 70%) hacen gala de una presencia mucho más integrada en el entramado social, especialmente, en los barrios urbanos y zonas rurales, fortaleciendo la cohesión social y siendo verdadero vehículo de participación ciudadana, a través de acciones mucho más plurales y diversas y pegadas al territorio que las entidades potentes. Por eso, cuando hablamos, reflexionamos y hacemos propuestas en torno al tejido asociativo, es preciso disponer de esa doble perspectiva y no asumir acríticamente que la parte (las entidades potentes) son el todo.

Sin embargo, en un contexto como el presente, que trata de ofrecer una mirada global sobre las cuestiones que se abordan, es preciso traer a colación otra dimensión del tercer sector que está adquiriendo relevancia en las últimas décadas: la integración de su función social con su función económica. Desde esta perspectiva quizás el término más adecuado para referirse al tercer sector sería el de “Economía Social”⁷³. Ya en 2001 se subrayaba que la economía social suponía el 6,1%

72 Estas reflexiones están extraídas de: Jaime Minguijón Pablo y Silvia Benedí Peiró (2008): *Diagnóstico Estratégico del Voluntariado en Aragón*, Fundación CAI-ASC, estudio sin publicar. Por otra parte, ésta es una característica del asociacionismo en los países del sur de Europa, que podría calificarse como de “fragmentación del tejido asociativo”.

73 Actualmente se encuentra en la Cortes Generales el Proyecto de Ley de Economía Social, en cuyo articulado (1 a 4) se desarrolla este concepto. Art. 2: “Se denomina economía social al conjunto de las actividades económicas y empresariales, que en el ámbito privado llevan a cabo aquellas entidades que, de conformidad con los principios recogidos en el artículo 4, persiguen bien el interés colectivo de sus integrantes, bien el interés general económico o social, o ambos”. Art. 4: “Las entidades de la economía social actúan en base a los siguientes principios orientadores: a) Primacía de las personas y del fin social sobre el capital, que se concreta en gestión autónoma y transparente, democrática y participativa, que conlleva priorizar la toma de decisiones más en función de las personas y sus aportaciones de trabajo y servicios prestados a la entidad, que en relación a sus aportaciones al capital social. b) Aplicación de los resultados obtenidos de la actividad económica principalmente en función del trabajo aportado y servicio o actividad realizada por las socias y socios y, en su caso, al fin social objeto de la entidad. c) Promoción de la solidaridad interna y con la sociedad que favorezca el compromiso con el desarrollo local, la igualdad de oportunidades, la cohesión social, la inserción de grupos excluidos, la generación de empleo estable y de calidad y la sostenibilidad. d) Independencia respecto a los poderes públicos.”.

del empleo (sin contar la incidencia del trabajo voluntario) y el 3,3% del Valor Añadido Bruto en España⁷⁴. Estos datos, de entrada, dan muestra de un sector de la economía muy pujante. Pero más allá de eso, demuestran la importancia de una actividad económica, que funciona y es viable, con unos criterios de contenido más social, que superan la simple búsqueda del beneficio económico. De hecho, una simple mirada a los objetivos que persigue la Economía Social, pone de relieve que tiende a producirse una convergencia con las estrategias empresariales vinculadas a la RSC. Lo realmente interesante es que las organizaciones comprendidas en la Economía Social pueden considerarse como “socialmente productivas”⁷⁵, es decir, además de crear empleo y riqueza, cumplen una función social en múltiples áreas, como la inserción de colectivos vulnerables o discapacitados, el desarrollo territorial de zonas desfavorecidas, la dotación de servicios de proximidad a las comunidades, etc. A simple vista podemos comprender la trascendencia de su acción en un periodo de crisis como el descrito, así como la importancia del papel que pueden jugar en la salida a la misma.

En este contexto, a la hora de abordar el futuro del tejido asociativo, desde esta múltiple perspectiva, seguramente habrá que pensar en tres estrategias:

a Respecto a las grandes y medianas entidades, seguramente iniciarán (si no lo han hecho ya) un proceso de profundización en su relación con la sociedad civil, en términos de ciudadanía y de tejido empresarial. Eso no restará importancia a la necesidad de articular su acción con los sistemas públicos de protección social o de prestación de servicios (culturales, educativos, etc.).

b Respecto a las pequeñas entidades, manteniendo su inserción en el entramado social, seguramente deberán caminar hacia procesos de coordinación (en formación, compartir experiencias, metodologías y objetivos) entre ellas y, seguramente, con las más grandes, dando el salto desde su articulación local a una repercusión de mayor calado territorial, que les permita disponer de un hueco en la esfera de la globalización.

c Y, finalmente, los gobiernos (y, específicamente, los locales) tendrán que hacer un esfuerzo mayor al actual por incorporar cláusulas sociales en sus relaciones con los proveedores, de forma que se potencie la economía social, repercutiendo de forma decisiva en otras áreas de su administración (por ejemplo, servicios sociales, fomento del empleo, etc.)⁷⁶.

74 José Luís García Delgado, director (2004): *Las cuentas de la economía social*. Civitas Ediciones, SL, Madrid. Pág. 22. Información parecida aparece en Francisco Pérez Giner (2003): *La economía social. Sus claves*. Editado por CIRIEC España, Valencia.

75 Algunos datos interesantes de las actividades realizadas por el tercer sector en educación, salud y bienestar social, pueden encontrarse en Teresa Montagut (2006): *El impacto del Tercer Sector aragonés en las áreas de educación, salud y bienestar social*. Edita Consejo Económico y Social de Aragón, Zaragoza.

76 Estas actuaciones no son novedosas, pero deben ser reforzadas significativamente. Así, la reforma de la LEY 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, en el artículo 134.1 y en la Disposición Adicional Sexta, introduce la posibilidad de este tipo cláusulas. Igualmente, es interesante releer la Ley de Responsabilidad Social Corporativa de la Junta de Extremadura o, en el ámbito local, la introducción de cláusulas sociales en los Ayuntamientos de Vitoria-Gasteiz o de Avilés, por citar sólo dos ejemplos significativos. En el Ayuntamiento de Zaragoza podemos fijarnos en el ejemplo del Contrato de Conservación y Mantenimiento de las zonas verdes de 2001. En este sentido, la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Zaragoza, en su sesión del 22 de abril de 2005, aprobó el siguiente texto: Primero.- El Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza, se compromete a que en los contratos administrativos que impulsen los servicios municipales, se incluya una cláusula social del siguiente tenor literal: “en caso de igualdad, valorando los aspectos técnicos y económicos, entre las ofertas presentadas por diferentes empresas o entidades, se dará prioridad a aquellas que, en la realización de la obra, servicio o suministro, garanticen la inserción laboral de colectivos en situación de

Estas cuestiones son de suma importancia, ya que, como veremos posteriormente, el futuro de los territorios y de las ciudades, se encuentra tanto en la capacidad de los poderes públicos en diseñar y apoyar nuevas estrategias de acomodación a los requisitos de la economía globalizada, como en el protagonismo y emprendimiento⁷⁷ de su sociedad civil. Por lo tanto, cualquier estrategia futura debe pasar por el fortalecimiento del tejido asociativo.

Y, finalmente, abordamos otra dimensión más de la desigualdad, esta vez tratada en términos espaciales. Ya hemos comentado anteriormente la aportación de Innerarity acerca de que uno de los cambios que afectan a la ciudad hace referencia a la pérdida de heterogeneidad de la misma. Ese hecho hace referencia a que ha cambiado la tradicional convivencia de diferentes grupos humanos (atendiendo a su posición en la estructura social) en la ciudad les hacía compartir espacios, aun cuando mostraban diferentes comportamientos en cuanto a su estilo de vida, atendiendo a los distintos niveles de poder adquisitivo. Por el contrario, una de las características de las urbes contemporáneas es la generación de espacios habitacionales claramente diferenciados atendiendo a la posición social de los residentes. Este hecho ha tenido mucho que ver con las políticas urbanísticas y de vivienda, que han favorecido que las personas sin recursos y los nuevos hogares formados por personas jóvenes, se hayan ido asentando prioritariamente en aquellas zonas de la ciudad (o de sus municipios limítrofes) en las que el precio de la vivienda era más asequible, quedándose en la ciudad más antigua y consolidada los viejos residentes y los que atesoraban un mayor poder adquisitivo (al igual que en nuevos barrios residenciales). La cuestión no solo tiene consecuencias a nivel residencial, sino también a la hora de disponer de una diferente oferta de recursos y servicios, así como de movilidad. De esta forma, algunos expertos⁷⁸ llaman la atención sobre la necesidad de llenar de vitalidad (fomentando una mayor mezcla de usos) las nuevas zonas urbanas, que se están convirtiendo en verdaderos barrios dormitorio, con problemáticas de servicios, además de comunicación y conexión con el resto de la ciudad.

4.4. El perfeccionamiento de la ciudadanía

La profundización en la participación ciudadana tiene varios elementos explicativos. Alguno de ellos ya ha sido comentado, como el aumento de las exigencias de mayor implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Pero, más allá de eso, muchos responsables políticos, a lo largo de la mayoría de los países democráticos, han visto la necesidad de hacer algo más en esta línea, incrementando la efectividad de sus procesos de toma de decisiones, en un mundo cada vez más complejo, en el que la toma en consideración de un amplio abanico de sensibilidades y perspectivas, enriquecía y aumentaba la calidad de su gestión.

exclusión". Segundo.- Incluir en aquellos contratos que afecten a los servicios sociales, un criterio de valoración en los pliegos de cláusulas administrativas en el que se pondere un 15% las ofertas presentadas por las empresas que incluyan en su plantilla personas que estén en procesos de inserción laboral o tengan formalizados convenios con entidades de inserción laboral.

77 Contemplado este término no solamente en su dimensión económica o empresarial.

78 -Ver la presentación de Teófilo Martínez en las jornadas de EBRÓPOLIS sobre Territorio celebradas en la Cámara de Comercio de Zaragoza el 19 de octubre de 2010.

Todas estas tendencias han venido convergiendo en la utilización de un nuevo concepto, el de “gobernanza”, que vendría definido como “el conjunto de reglas formales e informales, de estructuras y de procesos a través de las cuáles los ‘stakeholders’ resuelven sus conflictos colectivos y satisfacen sus necesidades sociales. Se trata de un proceso inclusivo, ya que cada ‘stakeholder’ incorpora cualidades, habilidades y recursos importantes para el conjunto. En este proceso, son factores críticos la construcción y el mantenimiento de la confianza, el compromiso y la negociación.”⁷⁹. La profundización en la gobernanza así entendida, conlleva beneficios de carácter funcional (con la responsabilización de la sociedad civil, a través del tercer sector, en la gestión de determinados bienes sociales), social (diluyendo las posibles tendencias anti-cívicas, favoreciendo la cohesión social, a través de la confianza en las instituciones) y, lo que más interesa en este momento, políticas, puesto que genera una esfera de articulación de intereses y cooperación necesaria para el funcionamiento democrático⁸⁰.

Sea como fuere, lo cierto es que poco a poco, responsables de más alto nivel, pertenecientes a instituciones internacionales, han terminado por reconducir este movimiento generado en la base en una serie de documentos y recomendaciones que tratan de articular un poco de orden y sentido en estas iniciativas. Eso es lo que explica, en gran medida, las recomendaciones realizadas por el Consejo de Europa⁸¹ o el Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa⁸². Estas iniciativas han ido en paralelo a la introducción de las metodologías participativas en diferentes programas de escala europea, como el Programa Urban.

Pero, quizás, uno de los acontecimientos que más trascendencia ha tenido, por lo que supone de vincular desarrollo sostenible local con participación ciudadana, ha sido la Agenda Local 21⁸³. Una de las derivadas del Programa 21 es la Carta de Aalborg, aprobada en la Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles de 1994. Después de varias evoluciones, se llegó a la “Conferencia Aalborg+10 – Construyendo el futuro”, de 2004, cuyo primer punto, denominado “Gobernabilidad”, dice lo siguiente: “Nos comprometemos a impulsar la democracia participativa en los procesos de toma de decisiones locales”.

El camino que están llevando las diferentes ciudades europeas en la estrategia generalizada de profundización en la democracia que representa la gobernanza, presenta diferentes niveles de perfeccionamiento. En el caso español, modelo al que pertenece la ciudad de Zaragoza, fruto de la

79 - Definición de Bovaird, Löffler y Parrado-Díez, que viene recogido en Quim Brugué y Josep M^a Vallès (sin año): *Nuevos Ayuntamientos, concejales diferentes. Del Gobierno de las Instituciones al Gobierno de las Redes*. Puede consultarse en: <http://aragonparticipa.aragon.es>.

80 - Eloisa del Pino y César Colino: *Las nuevas formas de participación en los gobiernos locales*. Fundación Alternativas.

81 El primer documento fue redactado en 1981 “Recomendación n^o (1981) 18 del Comité de Ministros a los Estados miembros, referente a la participación en el nivel municipal”. El segundo es la “Recomendación n^o (2001) 19 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública en el nivel local”.

82 Son varias las recomendaciones de esta institución sobre la participación ciudadana en el nivel local, ya sean globales o dirigidas a algún colectivo (principalmente, mujeres e inmigrantes). Sin embargo, por su trascendencia, destacamos dos: “Recommendation 182 (2005) on public participation in local affairs and elections” y “Recommendation 121 (2002) on local and regional democracy in Spain”.

83 Acordado por las Naciones Unidas tras la Cumbre de Río de 1992.

aprobación de la Ley de Grandes Ciudades⁸⁴, nos encontramos en un proceso que está caminando desde una situación anterior basada en iniciativas fragmentadas y descoordinadas que dependían, en lo concreto, más de la voluntad política del responsable de cada área administrativa (especialmente en lo relativo a las políticas sectoriales), a un nuevo escenario en el que la reglamentación existente⁸⁵ vehicula la participación a través del Consejo de la Ciudad que, a su vez, recoge los anteriores Consejos Sectoriales⁸⁶.

La profundización en este camino que ha iniciado la ciudad de Zaragoza se debería acercar a otro modelo, más perfeccionado, caracterizado por una integración y agrupación de las medidas individuales en una estrategia general a escala local. Eso conllevaría asignar partidas presupuestarias (así como las infraestructuras necesarias) a estos aspectos coherentes a la trascendencia que se les da desde el punto de vista simbólico para la gestión de la ciudad. Igualmente supondría la existencia de una verdadera red de cooperación y coordinación entre todas las autoridades locales con un papel de asesoramiento destacado del responsable municipal en esta materia. Por otra parte, todas estas medidas deberían alcanzar el nivel óptimo de consenso ente partidos políticos, de forma que no dependa de cambios coyunturales en el gobierno local.

Por lo tanto, podemos comprobar cómo la participación ciudadana está siendo ya uno de los elementos fundamentales a tener en cuenta en la gestión de las ciudades y que es seguro que en un futuro próximo se va a convertir en uno de los mayores retos a los que tendrá que dar respuesta la ciudad de Zaragoza. Y, en esta línea, tres son los desafíos sobre los que se deberá diseñar estrategias de actuación:

- La apertura, a todos los niveles, en todas las áreas de gestión, a estas nuevas tendencias de participación, en tanto a estructuras administrativas, como en lo relativo a metodologías.
- El fortalecimiento y potenciación del tejido asociativo, desde el reconocimiento de su trascendental papel como intermedicación de la ciudadanía.
- La búsqueda de espacios de participación directa del ciudadano, aprovechando, para ello, las potencialidades de las nuevas tecnologías.

Existen experiencias y propuestas que perfectamente podrían adaptarse a la realidad zaragozana. Sin atrevernos a ofrecer una propuesta cerrada, sí que es cierto que podemos tener en cuenta una serie de criterios o principios a la hora de diseñar ese nuevo impulso a la participación que debería

84 Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

85 *Reglamento de Órganos Territoriales y Participación Ciudadana*, Aprobación definitiva por Ayuntamiento Pleno de Zaragoza el 28.07.2005. Publicado en BOP nº 288 de 17.12.2005.

86 Según la Memoria del Consejo de la Ciudad de 2009, además de la Asamblea y del Pleno, se articulaban en torno al Consejo de la Ciudad los siguientes órganos: Consejo sectorial de acción social, Consejo sectorial de cultura, Consejo sectorial del mayor, Consejo sectorial Agenda Local 21, Observatorio urbano de la bicicleta (Consejo sectorial movilidad), Consejo sectorial de seguimiento del PICH (Plan Integral del Casco Histórico), Consejo sectorial de seguimiento del PIBO (Plan Integral del Barrio Oliver), Comisión técnica de seguimiento y evaluación del III plan joven, EBRÓPOLIS (Plan Estratégico de Zaragoza y su entorno), AFES (Acuerdo para el Fomento Económico y Social). Además, se han llevado a cabo iniciativas en el marco de con ocasión de la Expo Paisajes 1012, con "Zaragoza capital europea de la cultura 2016 y con la elaboración del "IV Plan Joven de Zaragoza".

plantearse Zaragoza y su entorno⁸⁷:

- 1 En primer lugar, hay que recuperar el papel de Sectores Informales Activos o, lo que es lo mismo, de los líderes informales que existen en la vida social ciudadana (barrio, municipio).
- 2 En segundo lugar, habrá que encontrar un espacio adecuado y oportuno a las entidades sociales de carácter local, recuperando su capacidad de aglutinar las expectativas y demandas de la ciudadanía, pero sin agotar la capacidad que debe tener ésta de expresarse libre y directamente.
- 3 En tercer lugar, la administración local habrá de estar abierta a los procesos de génesis de lo social que se dan en la propia cotidianeidad de la ciudadanía. Es decir, abrirse más allá de los procesos inducidos o animados por la propia administración, para integrarse de alguna forma en los procesos que pueden surgir desde lo social⁸⁸.
- 4 En cuarto lugar, la administración local deberá hacer un esfuerzo igual por abandonar sus propias dependencias y acercarse al territorio donde se produce la convivencia, se viven los problemas y se genera sociedad desde lo instituyente.
- 5 En quinto lugar, habremos de pensar más en procesos flexibles, que tienen una duración determinada (un comienzo y un fin) que en crear estructuras estables (órganos, consejos, etc.) que, en general, son reflectadas por la ciudadanía.
- 6 Y, finalmente, y en sexto lugar, hay que pensar en articular una fórmula que provoque que los procesos de participación así diseñados incidan de forma decisiva en la toma de decisiones (es decir que las respuestas ofrecidas en estos procesos se conviertan en acción y no en meras propuestas a tomar en consideración posteriormente). Éste es uno de los aspectos más complejos, puesto el edificio normativo ubica en un lugar muy concreto (el Pleno Municipal) la toma de decisiones.

Respecto a este último punto, una de las alternativas a valorar consistiría en establecer un nexo reglamentario de unión entre las Comisiones Plenarias (una de cuyas funciones es “el estudio, informe o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos a la decisión del Pleno”) y los Consejos Sectoriales o procesos participativos vinculados al Consejo de Ciudad, de forma que se articulasen convenientemente las dinámicas participativas con el proceso de toma de decisión política.

87 Algunas de estas ideas han sido extraídas de Jaime Mingujón Pablo (2009): *Percepción ciudadana de la Participación Sociopolítica*. Estudio realizado para la Dirección General de Participación Ciudadana del Gobierno de Aragón (sin publicar).

88 Sería interesante pensar en un organismo que podría denominarse “Observatorio de Dinámicas Sociopolíticas” (ODSP). No estamos pensando en un observatorio al uso, dominado por expertos de lo social, con dependencia institucional, etc., sino que más bien este observatorio debería estar formado tanto por personas ligadas a los sectores informales activos, a los grupos de animadores y con una conexión permanente con las estructuras administrativas. Su objetivo consistiría en servir de termómetro público para detectar lo que pasa en lo social para, una vez detectado (y si adquiere un nivel de relevancia que lo merezca), poder aplicar una metodología participativa concreta.

5 La planificación de Zaragoza y su entorno de cara al 2020

Todas las reflexiones realizadas hasta el momento en este informe, incluso nos atreveríamos a decir, que en EBRÓPOLIS en su conjunto, nos llevan a la necesidad de introducir a la ciudad en una senda de la planificación urbana que la adapte a los retos y desafíos que plantea la globalización. Pero, aun reconociendo esto, lo que tampoco sería correcto es abandonarnos a esos nuevos requerimientos, olvidando el rico pasado de nuestra ciudad. Como dice Ana Fani Alessandri Carlos⁸⁹, una ciudad, en la era de la glocalización, experimenta en su interior dos fuerzas que inciden fuertemente en su desarrollo:

- De una parte, su papel en el juego mundial de la distribución del poder (en los nuevos términos que han sido descritos de producción/consumo). En este sentido, la ciudad se constituye en un punto fijo de grandes dimensiones, pero que se encuentra atravesado por enormes flujos (de capital, de conocimiento, de personas), que tienden hacia la homogeneización.
- De otra parte, y no debemos olvidarlo, la ciudad posee una historia propia, de carácter local. Por lo tanto, aporta al escenario global una cultura, unos saberes y una forma de entender su relación con el entorno, que ninguna otra ciudad es capaz de ofrecer. De hecho, en muchas de las grandes ciudades europeas (entre las que se sitúa Zaragoza), se encuentran impresas en su urbanismo y en su cultura las huellas de viejas civilizaciones (romana, musulmana, cristiana), así como, de forma más evidente, rastros de su pasado como ciudad industrial y ciudad de consumo, las dos primeras etapas del capitalismo, ya en gran parte superadas.

La manera en la que se está implantando el proceso de globalización promueve la competencia entre los territorios, de la misma manera que lo hace entre las empresas y entre las personas. Por tanto, el éxito de la ciudad en este contexto viene marcado por su grado de competitividad, es decir, por la medida en que resulte más atractiva (económicamente, turísticamente, etc.) que otras ciudades o territorios. Esta búsqueda de lograr una mayor competitividad tiene el riesgo de introducir a las ciudades en una lucha ciega y hasta fratricida entre ellas, de manera que se pierda de vista el objetivo social y humano que debiera guiar todo desarrollo, convirtiendo de esta manera el crecimiento en un fin en sí mismo en lugar de en un medio para lograr un mayor bienestar de sus habitantes.

Pero la ciudad ha de encontrar, antes que todo, su propio sitio, podríamos decir, su propia razón de ser, en cada periodo histórico. Y esto debe hacerlo tratando de buscar un punto intermedio entre su propia historia y lo que exigen los nuevos tiempos. En palabras de Tomás R. Villasante, “ni la ciudad se va a quedar quieta sin cambiar a otros usos y necesidades, ni las copias pueden prescindir de las características heredadas⁹⁰”. Por eso, la creatividad ha de incorporar las necesidades y usos nuevos, pero siempre dentro de lo heredado. Es decir, en este caso, como hemos venido

89 Ana Fani Alessandri Carlos (2002): “Un pensamiento sobre la ciudad: algunas reflexiones”. En: *Scripta Nova, Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. VI, núm. 124. Universidad de Barcelona.

90 Tomás R. Villasante (1997): “¿Cómo hacer sustentables las ciudades?”. En *Revista: América Latina, Hoy*, nº 15. Ediciones Universidad de Salamanca.

argumentando, la palabra clave no es tanto la competitividad, como la creatividad. Asimismo, resulta fundamental la identidad que es capaz de proyectar la metrópoli, pues tiene un importante valor simbólico en un sistema globalizado donde la diferenciación (o la “marca”) resulta esencial. Qué duda cabe que la influencia y el éxito (en cuanto a la atracción de inversiones, el turismo, etc.) de urbes como New York, London o Barcelona deben mucho a la imagen que han sido capaces de proyectar de sí mismas. En este sentido, Zaragoza tiene igualmente el reto de consolidar su propia identidad, algo que ya ha tratado de hacer en los últimos años, buscando ser reconocida como una ciudad “sostenible” (Expo 2008), “cultural” (Zaragoza 2016), de “encuentro creativo” (Feria de Muestras y Congresos) y “logística” (PLA-ZA).

Pero la búsqueda de una identidad propia y compartida, no es tarea sencilla, en un momento histórico caracterizado por fragmentaciones culturales y por pérdida de homogeneidad en el entramado humano de las urbes. Y no es sencilla, además, porque aunque los poderes públicos se afanen por encontrar aquello que es propio y distintivo, la identidad se construye fundamentalmente en el intersticio de las relaciones humanas. Son principalmente los habitantes de la ciudad los que con sus prácticas y usos de la ciudad, terminan por dar un sello específico y distintivo a la ciudad y los que, finalmente, la transmiten a las personas (de dentro y de fuera) con las que interaccionan⁹¹. Nos movemos, pues, en un campo genuinamente cultural, si adoptamos una perspectiva amplia del término cultura⁹². Por ello, de más de los componentes citados más arriba (“sostenibilidad”, “cultural”, “de encuentro creativo” y “logística”), habrán de ser tenidos en cuenta otros aspectos, más propios de la dinámica social de la ciudad. En este sentido, Zaragoza, como ciudad que merece la pena ser vivida, visitada y disfrutada se convierte en una serie de dimensiones a tener muy en cuenta en la construcción de la imagen y de la identidad de la ciudad⁹³.

Igualmente, la identidad no es algo fijo, que se identifique en un momento concreto y permanezca inalterado. Todo lo contrario, en la construcción cotidiana de la identidad de la ciudad habrá de tenerse en cuenta tanto la historia vivida, como el proyecto de ciudad que se tiene para el futuro. En palabras de Armando Silva, estas representaciones colectivas “se forman a partir de un patrimonio cultural, histórico, social, que accede a encuentros simbólicos que hacen semejantes unas con otras”, es decir, “la imagen de una ciudad (...) también es el efecto de un deseo que se resiste a aceptar que la urbe no sea también el otro mundo que todos quisieran vivir”⁹⁴. En consecuencia,

91 Como dice Gerardo del Cerro Santamaría (2009): “La interpretación del cambio urbano en el SoHo de Nueva York”. *Revista Española de Sociología*, nº 11, “Además de las interrelaciones específicas entre localización, la secuencia histórica de transformaciones locales, la configuración de intereses entre los habitantes del área y, muy particularmente, los usos de las representaciones –o imágenes– del lugar por diferentes actores sociales, son factores que inciden decisivamente en la continua transformación del espacio urbano”.

92 UNESCO (1982): *Declaración de México*. En ese texto se dice que a través de la cultura el hombre se expresa, toma conciencia de sí mismo, se reconoce como un proyecto inacabado, pone en cuestión sus propias realizaciones, busca incansablemente nuevas significaciones, y crea obras que lo trascienden.

93 Hay diversos estudios que tratan esta temática tomando en consideración la perspectiva de ciudadano. Uno de ellos es la metodología de mercoCIUDAD (ver: <http://www.merco.info/es/countries/4/rankings/3>) que partiendo de una cuádruple toma de información (1ª La evaluación de la población a través de una macroencuesta; 2ª Benchmarking; 3ª La evaluación directa: Análisis de méritos; y 4ª La evaluación de expertos) llega a la conclusión de que Zaragoza es en 2010 la cuarta ciudad española del ranking. Aunque se sitúa en esa posición en casi todos los ámbitos (estudiar; trabajar; negocios, diversión), sorprende que siendo la tercera ciudad “para vivir”, no aparezca entre las diez primeras que merece la pena ser visitadas. Con ello, la atracción turística de Zaragoza se ve seriamente limitada.

94 Armando Silva (2007): “La ciudad como arte”, Publicado en Sin categoría por tragalaliva en Agosto 17, 2007.

el objetivo de pensar en la Zaragoza del 2020 se encuentra íntimamente ligado a la búsqueda de ese nivel identitario en el que se debe sustentar cualquier acción de futuro de la ciudad.

Como se puede comprobar, la apuesta por la génesis de la identidad que proponemos va mucho más allá de una mirada física, espacial o funcional elaborada por Kevin Lynch⁹⁵, para integrarla en una visión más amplia, de carácter relacional o emocional, que propone Fox Hans⁹⁶: "...son las personas que por medio de sus propias vivencias y experiencias y percepciones construyen identidades con los espacios urbanos que usan esporádica o permanentemente. Esos usos dejan huellas en la ciudad y son estas huellas de uso las que precisamente nos hablan de las identidades".

5.1. El territorio socialmente responsable

Las reflexiones previas nos ponen sobre la pista de otro de los signos de los tiempos ante el que es preciso que estar atentos. Cuando hablamos de territorio y de futuro, casi todas las propuestas que se realizan mezclan la idea de participación con la de sostenibilidad. Como dice Agustín Hernández Aja "una ciudad estructurada, sería aquella que garantizase la cohesión social, la gestión de la variedad y el respeto al medio ambiente, dentro de un espacio accesible, controlable por los ciudadanos y con capacidad de mantenerse en el tiempo"⁹⁷. No se trata sólo de que todos los ciudadanos y actores relevantes formen parte de los procesos en los que se decide el futuro de la ciudad; es que, además, este futuro debe tener como horizonte la meta de la sostenibilidad⁹⁸. Si revisamos los diferentes informes realizados por EBRÓPOLIS en los últimos años, podremos comprobar que, independientemente de la temática de la que se trate, el término sostenibilidad aparece con relativa frecuencia. Eso es debido a que "la atención de las necesidades (presentes o futuras)", es una cuestión que atañe a todas las áreas de la gestión municipal, incluso nos atreveríamos a decir que de la vida en comunidad. De hecho, cualquier profundización coherente en la sostenibilidad, debe desbordar los márgenes de la dimensión medioambiental, para contemplar igualmente, y al mismo nivel, las dimensiones económica y social, la última de las cuales es, precisamente, el objeto del presente informe⁹⁹.

Estas reflexiones no son superfluas, ya que pensar en la Zaragoza del futuro debe contener entre uno de sus criterios esenciales, que lo que se piense, diseñe y finalmente se implemente, sea viable

95 Kevin Lynch (1998): *La imagen de la ciudad*, Edita Gustavo Gili SA, Barcelona, 1998.

96 Fox Hans (2001): "En torno a la identidad urbana", *Urbanismo en Línea*, Universidad del Bio-Bio, año 4 N° 4 julio 2001.

97 Agustín Hernández Aja (2004): "La ciudad estructurada", en: *Cuadernos de investigación urbanística*, n° 42. Instituto Juan de Herrera, Madrid.

98 Sobre este concepto existe ya mucha literatura, pero siempre es adecuado volver a una de las primeras definiciones compartidas: "satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades". Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión Brundtland): *Nuestro Futuro Común*.

99 De hecho, otro de los sesgos introducidos a la hora de abordar la sostenibilidad es el de centrar los esfuerzos en la dimensión medioambiental y, si acaso en la económica, dejando de lado la social, como pone de manifiesto el documento del Comité de las Regiones de la Unión Europea: "CONSULTATION of European Regions & Cities on a New Strategy for Sustainable Growth", de 2009 (CdR 234/2009 EN/o). En todo caso, parece que desde las diferentes aproximaciones existentes, siempre la dimensión social (que es el objeto de este análisis) queda en un tercer plano.

y sostenible, no sólo para los residentes de ahora o de un futuro próximo, sino para las generaciones futuras.

Pero una vez que el criterio de la sostenibilidad es aceptado casi de forma unánime por el conjunto de actores económicos, sociales y políticos que interactúan en nuestra ciudad, la cuestión clave es la de cómo trasladar ese principio a las actuaciones individuales y colectivas. Un análisis inicial, casi superficial, de la cuestión, puede llevar a conclusiones positivas: tanto desde el punto de vista empresarial (a través de la lenta, pero progresiva, extensión de la RSC), como desde el punto de vista de las administraciones públicas (que, poco a poco, introducen criterios de responsabilidad social y ambiental), como del de los ciudadanos (que cada vez más se guían por criterios de compra e inversión responsable), todo parece indicar que la sostenibilidad va ganando terreno, aunque con dificultades, en los comportamientos de las personas, sean éstas físicas o jurídicas. Pero no hemos de perder de vista que la acción positiva de carácter individual, por sí misma, ni siquiera por agregación, genera necesariamente una acción colectiva o comunitaria de la misma índole. Por ello, en un informe como el presente, nos debemos preguntar si simplemente a través de esas acciones podemos sentirnos satisfechos.

Para responder a esta pregunta, es preciso realizar un pequeño rodeo argumentativo. El propio foro en el que nos encontramos pone de manifiesto una constatación que se ha vuelto evidente en las últimas décadas: la unidad de planificación más potente no son los actores (públicos, privados, ciudadanos), ni siquiera los sectores (económico, social, cultural, etc.), sino los territorios; la perspectiva de análisis adecuada no es la individual o sectorial, sino la territorial; y, finalmente, la unidad de intervención debe ser igualmente la territorial. Pues bien, con el tema de la sostenibilidad debemos adoptar una perspectiva similar: la unidad prioritaria de análisis, planificación y ejecución debe ser la territorial y, sobre ella, adoptar una mirada transversal. Ello nos conduce a la necesidad de adoptar una metodología de trabajo sobre la sostenibilidad, pensando en el futuro de nuestra ciudad, que supere (sin negarlo, pero ampliando sus límites) los márgenes de las perspectivas individualistas que vienen dominando las actuaciones en materia de sostenibilidad. Ya no es suficiente con que las empresas elaboren y apliquen planes de RSC, con que las administraciones incorporen criterios de acción responsable en sus actuaciones, con que los ciudadanos adopten comportamientos igualmente responsables. Eso, repetimos, es una condición previa y sienta unas bases de partidas imprescindibles para extender una conciencia generalizada en torno a la sostenibilidad, pero en la época en la que nos encontramos, ya no es suficiente.

Para ello, hemos de fijarnos en las actuaciones más vanguardistas que se están dando en estos ámbitos. Desde hace tiempo se está extendiendo una metodología de trabajo que consiste en pensar en clave de “Territorio Socialmente Responsable” (TSR). Según X. Agulló, “podemos pues entender por TSR el desarrollo integral de políticas de fomento de la sostenibilidad en ámbitos territoriales concretos, con estrategias colaborativas y de beneficio mutuo de todos los agentes (sector público, empresarial y sector no lucrativo), en pro de la satisfacción de las necesidades concretas

En la misma dirección apunta Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 2009, que lleva por título: “Más allá del PIB Evaluación del progreso en un mundo cambiante”. (COM (2009) 433 final).

del territorio en lo económico, social y ambiental”¹⁰⁰. Por lo tanto, atendiendo a esta definición, podemos extraer varias lecciones acerca de cómo avanzar en un trabajo en la línea del TSR:

- Hablamos de “estrategias colaborativas”, lo que quiere decir que se trata de profundizar en la vertiente voluntaria de la sostenibilidad, con la implicación y participación libre de todos los agentes citados.
- La idea de colaboración hace referencia igualmente a que no estamos fijándonos exclusivamente en las políticas públicas, sino en la acción conjunta de todos los actores.
- El beneficiario del proceso es el propio territorio y todos los elementos que los componen: desde las personas, las empresas, las administraciones, la sociedad civil, los recursos, etc. Uno no debe prevalecer sobre los otros, sino que deben caminar acompañadamente.
- Eso, además, permite que se “descentralice” el proceso, despersonalizándolo, de forma que se dejan de lado los intereses particulares, para pensar en el interés común.
- El liderazgo, dependiendo de las temáticas tratadas, se comparte entre los agentes que más pueden ofrecer al resto de participante. No siempre es la administración.
- Por otra parte, actuar, en el marco de un TSR, implica, por un lado, actuar desde el sector público, con políticas para ‘explicar’ (sensibilización), para ‘facilitar’ (herramientas de gestión) y para ‘aplicar’ (incentivos o cláusulas sociales en la compra pública). Por otro lado, supone actuar desde cada agente con su propia responsabilidad, buscando acciones en que implique a los otros agentes del territorio, es una llamada a poner al servicio del territorio la RSC propia. En tercer y último lugar, actuar significa también generar tracción a través de los medios de comunicación, promover los grupos de presión y fomentar el consumo socialmente responsable de la ciudadanía del territorio.

Estas premisas no se encuentran en contradicción con los criterios que están siendo asumidos y promocionados por las instituciones internacionales. De esta forma, el documento ya comentado de ONU¹⁰¹, establece los trazos fundamentales de la innovación en materia de planificación urbana:

- Planificación estratégica territorial, poniendo al territorio como unidad de análisis, planificación y gestión.
- La planificación territorial se convierte en una herramienta fundamental para la

100 Ver: Xavier Agulló (2008): “Territorios Responsables para todos”, enviado a *Diario Responsable*, <http://www.mtin.es/uafse/es/COP/redRETOS/08.pdf>.

101 *Planning Sustainable Cities: Global Report on Human Settlements 2009*.

integración de las diferentes funciones y competencias que posee la estructura administrativa de los gobiernos locales.

- Gestión del proceso y de la información de forma que se haga posible la implicación y emergencia de los sectores informales y de los grupos sociales desfavorecidos.
- La planificación como un proceso altamente participativo de la comunidad local y de las asociaciones.
- Estableciendo puentes entre los principios “verdes” y las estrategias de gestión del desarrollo urbano, el consumo de energía, la construcción de infraestructuras, los transportes, los residuos y los barrios degradados.

Los retos a los que nos enfrentamos son muy profundos. Como dice Salvador Rueda, “se comprueba, pues, que los conflictos no son únicamente internos al sistema urbano, ya que los problemas han traspasado sus límites impactando sobre los ecosistemas locales, regionales y globales, y dejando atrás, en ocasiones, su capacidad de carga y su viabilidad en el tiempo. El modelo urbano, los criterios y objetivos que se escojan han de buscar, pues, la obtención de una ciudad sostenible social, económica y ambientalmente, reduciendo las disfunciones de la ciudad existente y evitando las disfunciones potenciales en la ciudad de futura construcción.”¹⁰². Por lo tanto, debemos diseñar estrategias y metodologías de participación que, además de tener en cuenta las dimensiones económicas, sociales y medioambientales, se elaboren desde la perspectiva del territorio urbano, pero entendido éste no simplemente como lo comprendido en los estrechos márgenes de los términos municipales, sino como el complejo y difuso espacio territorial y humano que componen las urbes en la era de la globalización, en los que realmente se está produciendo la vida social, económica, cultural, etc. así como su vinculación con los flujos globales, tal y como ha sido explicado reiteradamente en el presente documento.

5.2. El contrato de ciudad

Pero, una vez establecidos estos planteamientos, es necesario dar un paso propositivo que haga posible y viable una propuesta como la que acaba de ser comentada. Se trata de articular un proceso metodológico que, basado en las premisas del Territorio Socialmente Responsable, incida realmente en el planeamiento de la ciudad y en las decisiones que cada actor debe tomar en su propia parcela de acción en el futuro. Volvemos a encontrarnos, como en el caso de la participación ciudadana, con el reto de diseñar estrategias que permitan establecer un puente entre la acción acompasada de todos los agentes sociales, económicos, políticos, etc. y el proceso de toma de decisiones.

Una de las estrategias posibles sería la de mantener y reforzar estructuras que, como la de EBRÓPOLIS, pueden servir de plataforma para analizar, reflexionar, debatir y proponer una serie de ca-

¹⁰² Rueda, Salvador (1998). “La ciudad compacta y diversa frente a la conurbación difusa”.

minos de acción que posteriormente, los actores pueden tener como referente o no en su particular parcela de intervención. Nos encontraríamos en un escenario muy fructífero, pero, a nuestro juicio, inicial de cómo debe entenderse la planificación en la era de la globalización.

Más allá de ese paso inicial, lo interesante es avanzar hacia propuestas metodológicas y de estructura que permitan vincular y comprometer a los diferentes actores implicados en sus decisiones futuras. Para ello, hay toda una tradición que no debe dejarse de lado y que ha tenido experiencias positivas en otros territorios: nos referimos a la filosofía del “contrato de ciudad”¹⁰³ o, dependiendo del territorio, el “contrato de barrio”. La idea de contrato de ciudad es heredera de otra que tomó fuerza en los programas europeos de lucha contra la exclusión social¹⁰⁴.

Esta concepción del partenariado parte del reconocimiento expreso de que la responsabilidad en el futuro de un territorio dado es de todos los actores, instituciones y sociedad civil. Se trata, pues, de integrar en el proceso a los diferentes actores (públicos y privados), de ámbitos diversos (social, económico, político), de todos los sectores (educativo, sanitario, vivienda, cultural), así como la participación activa de los ciudadanos y ciudadanas en el marco que define cualquier proceso participativo.

Por lo tanto, en el trasfondo de esta dinámica de trabajo se encuentra la obligatoriedad de respetar la visión de los otros participantes y la necesidad de llegar a consensos que permitan acordar las líneas de acción y poner en marcha medidas realmente transformadoras. La recomposición del consenso es, de esta forma, una premisa indispensable en el proceso de construcción del proceso participativo: no se trata sólo de construir comunidad, sino de que ésta se ponga de acuerdo en los aspectos esenciales que han de definir su futuro.

Pero, como hemos comentado anteriormente, los consensos no pueden quedarse en meros acuerdos simbólicos, sino que debe darse un paso más y caminar hacia la incidencia real en la toma de decisiones, por lo que tienen que abordar necesariamente dos dimensiones. El resultado del proceso participativo (en el caso de los contratos de ciudad o de barrio) debe dar lugar a un documento que tiene el doble carácter de político y jurídico¹⁰⁵:

- a Como documento político, el Contrato de Ciudad recoge los objetivos definidos en el diagnóstico común y las actuaciones acordadas, que será el eje de trabajo de todas las enti-

¹⁰³ Corriente que en España se ha puesto en funcionamiento en algunos municipios o barrios de Cataluña, pero que presenta experiencias previas en América del Norte, en los Estados Unidos con las Community Development Corporations (Corporaciones de Desarrollo Comunitario); en Québec con las CDEC (Corporaciones de Desarrollo Económico Comunitario). Con diferencias, pero, avanzando en la misma dirección, la renovada política de los Contrats de Ville en Francia, en la que el Estado solo firmará en el futuro aquellos contratos en que las condiciones y los mecanismos de participación de los ciudadanos queden claramente definidas.

¹⁰⁴ Jordi Estivill (1997): *El partenariado social en Europa. Una estrategia participativa para la inserción*. Editorial Hacer, Barcelona. Partiendo de las experiencias europeas en partenariado, lo definió como "aquel proceso por el que dos o más agentes de naturaleza distinta y sin que pierdan su especificidad, se ponen de acuerdo para realizar algo en un tiempo determinado, que es más que la suma de ellos, o que cada uno sólo no podrían hacer o que es distinto de lo que ya hacen, implicando riesgos y beneficios que comparten".

¹⁰⁵ - Ideas extraídas de: Josep Maria Violant i Nicolau, Jordi Turull i Negre, Miquel Puig i Vargas (2000): Europa, una nueva realidad social. En: *Revista La Factoría*, nº 11, Barcelona.

dades e instituciones participantes, para iniciar los procesos de desarrollo del territorio:

- i. Es la carta de referencia hacia el ciudadano y la sociedad en general.
- ii. Es el depositario de las acciones y compromisos adquiridos en las conclusiones del proceso participativos y da fe pública.
- iii. Es un referente de trabajo para los técnicos, políticos, entidades, organismos, agentes económicos y sociales y ciudadanos participantes.
- iv. El contrato articula de forma coherente las políticas sectoriales de todas las administraciones firmantes. Ha de garantizar la descentralización, la subsidiariedad y la transversalidad de las políticas sectoriales en los territorios de actuación.
- v. El contrato es también una herramienta de evaluación y de control democrático.

b Como documento jurídico, el Contrato de Ciudad es el marco jurídico donde quedan determinadas las políticas sociales, económicas y urbanas a desarrollar para la transformación del territorio objeto de actuación:

- i. El contrato, en tanto que instrumento jurídico de carácter contractual, obliga a todas las partes al cumplimiento de los acuerdos firmados.
- ii. El contrato de ciudad es un documento administrativo con valor social.
- iii. El Contrato de Ciudad es el instrumento básico del proyecto común de revitalización y de participación democrática de un territorio determinado.

Seguramente, estas propuestas, para llegar a materializarse, requerirán de un proceso de reflexión y toma en consideraciones de cuestiones de tipo económico, político e incluso legislativo, pero no es menos cierto de que de alguna forma hay que dar un paso decisivo desde las buenas prácticas de tipo voluntarista que estamos observando en materia de planificación y diseño urbano, hacia otras formas de hacer que se adapten a los nuevos retos que se abren ante nosotros.

6 Bibliografía citada, por orden alfabético

AGULLÓ, Xavier (2008): "Territorios Responsables para todos", enviado a Diario Responsable, <http://www.mtin.es/uafse/es/COP/redRETOS/08.pdf>.

ALESSANDRI CARLOS, Ana Fani (2002): "Un pensamiento sobre la ciudad: algunas reflexiones". En: Scripta Nova, Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Vol. VI, núm. 124. Universidad de Barcelona.

BOURDIEU, Pierre; CHAMBODERON, J.C. y PASSERON, J.C. (2007): El oficio de sociólogo, Siglo XXI editores, México.

BRUGUÉ, Quim y VALLÈS, Josep M^a: Nuevos Ayuntamientos, concejales diferentes. Del Gobierno de la Instituciones al Gobierno de las Redes. Puede consultarse en: <http://aragonparticipa.aragon.es>.

CERRO SANTAMARÍA, Gerardo del (2009): "La interpretación del cambio urbano en el SoHo de Nueva York". Revista Española de Sociología, nº11, Edita Federación Española de Sociología.

CHURBA, A. (2005): La Creatividad. Editorial Dunken. Buenos Aires, 2005. 6ta. Edición.

COMISIÓN EUROPEA (2010): Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Comunicación de la Comisión COM(2010)2020.

CORTINA, Adela (1997): Ciudadanos del Mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía, Alianza Editorial, Madrid.

EBRÓPOLIS:

(2009): Sistema de Indicadores de Seguimiento del Plan Estratégico de Zaragoza y su Entorno.

(2009): El entorno de Zaragoza. Una visión desde sus municipios. http://www.ebropolis.es/files/File/Plan%20Estratgico/Ebropolis_Encuesta_entorno09.pdf.

ESTIVILL, Jordi (1997): El partenariado social en Europa. Una estrategia participativa para la inserción. Editorial Hacer, Barcelona.

FLORIDA, Richard (2009): Las ciudades creativas: por qué donde vives puede ser la decisión más importante de tu vida. Editorial Paidós, Barcelona.

FUNDEAR (2010): Boletín Económico Ciudad de Zaragoza. 4º trimestre de 2010 / N° 4 (Datos disponibles a 7 de octubre de 2010).

- GARCÍA DELGADO, José Luís (director) (2004): Las cuentas de la economía social. Civitas Ediciones, SL, Madrid.
- GRUPO DE REFLEXIÓN SOBRE EL FUTURO DE LA UNIÓN EUROPEA (2010): Proyecto Europa 2030: Retos y oportunidades. Informe al Consejo Europeo del Grupo de Reflexión sobre el futuro de la Unión Europea en 2030.
- HANS, Fox (2001): "En torno a la identidad urbana", Urbanismo en Línea, Universidad del Bio-Bio, año 4 N° 4 julio 2001.
- HERNÁNDEZ AJA, Agustín (2004): "La ciudad estructurada", en: Cuadernos de investigación urbanística, n° 42. Instituto Juan de Herrera, Madrid.
- HUIZINGA, Johan (2007). Entre las sombras del mañana, Ediciones Península, Madrid.
- INNERARITY, Daniel:
- (2009): El futuro y sus enemigos, Paidós Ibérica, Barcelona.
 - (2008): "Las ciudades en un mundo globalizado: hacia una nueva forma de ciudadanía". Conferencia inaugural del XII Encuentro Ibérico de Directores de Planes Estratégicos Urbanos y Territoriales. Zaragoza (www.ebropolis.es).
- JIMÉNEZ, Gilberto (2005): "Cultura, identidad y metropolitano global". En: Revista mexicana de sociología, año 67, n° 3. Universidad Nacional Autónoma de México.
- LACASA, José M. (2009): "El fracaso escolar se expande por el nordeste de España en cinco años". Magisnet, 25 de Marzo de 2009. En <http://www.magisnet.com/noticia/4842/EN-CLAVE-EDUCATIVA/fracaso-escolar-expande-nordeste-espana-cinco-anos.html>.
- LECHNER, Norbert (2002): Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política. LOM Ediciones, Santiago de Chile.
- LÓPEZ, Ángela; ALFONSO CASTELLANO, Luís; DÍEZ, Carmen y ESCALONA, Ana (2001): Carácter y localización de las nuevas empresas en el área metropolitana de Zaragoza (1997-2000). Universidad de Zaragoza, Zaragoza.
- LYNCH, Kevin (1998): La imagen de la ciudad, Edita Gustavo Gili SA, Barcelona, 1998.
- MINGUIJÓN PABLO, Jaime (2009): Percepción ciudadana de la Participación Sociopolítica. Estudio realizado para la Dirección General de Participación Ciudadana del Gobierno de Aragón (sin publicar).
- MINGUIJÓN PABLO, Jaime y BENEDÍ PEIRÓ, Silvia (2008): Diagnóstico Estratégico del Voluntariado en Aragón, Fundación CAI-ASC, estudio sin publicar.
- MONTAGUT, Teresa (2006): El impacto del Tercer Sector aragonés en las áreas de educación, salud y bienestar social. Edita Consejo Económico y Social de Aragón, Zaragoza.
- MONTERO, José Ramón; FONT, Joan; TORCAL, Mariano (2006): Ciudadanos, asociaciones y participación en España, CIS, Madrid.
- MORIN, Edgar (1981) : Pour sortir du XXe siècle, Nathan. Nouvelle édition, Seuil, coll.

NACIONES UNIDAS:

(2007): World Urbanization Prospects: The 2007 Revision. En:

www.un.org/esa/population/publications/wup2007/WUP_Highlights_web.pdf

(2009): Informe sobre Desarrollo Humano.

(2010): Situación y perspectivas de la economía mundial, 2010. Ver: <http://www.un.org/esa/policy/wess/wesp.html>.

OBSERVATORIO DE EMPLEO UNIVERSITARIO (2007): Empleo Universitario en Aragón, 2007. INAEM y UNIVERSA.

Ver: <http://www.unizar.es/universa/cobservatorio/07/euall2007.pdf>

PÉREZ GINER, Francisco (2003): La economía social. Sus claves. Editado por CIRIEC España, Valencia.

PINO, Eloisa del y COLINO, César (?): Las nuevas formas de participación en los gobiernos locales. Fundación Alternativas.

RODRÍGUEZ VILLASANTE, Tomás (1997): "¿Cómo hacer sustentables las ciudades?". En Revista: América Latina, Hoy, nº 15. Ediciones Universidad de Salamanca.

RUEDA, Salvador (1998). "La ciudad compacta y diversa frente a la conurbación difusa". En: <http://habitat.aq.upm.es/cs/p2/a009.html>

SILVA, Armando (2007): "La ciudad como arte", Publicado en Sin categoría por tragaliva en Agosto 17, 2007.

UNHABITAT (2009): Planning Sustainable Cities: Global Report on Human Settlements 2009. En: <http://www.unhabitat.org/grhs/2009>.

UNION EUROPEA (2010): «Guide sur la dimension urbaine des politiques de l'Union européenne 2010» (en: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/urban/index_fr.htm)

VIOLANT I NICOLAU, Joseph Maria; TURULL I NEGRE, Jordi y PUIG I VARGAS, Miquel (2000): Europa, una nueva realidad social. En: Revista La Factoría, nº 11, Barcelona.

WEBER, Max (1969): Economía y Sociedad, FCE; México.

(Footnotes)

1 - Índice de Feminidad = Población Femenina/Población masculina*100

2 - Índice de Juventud = Población de 0-15 años/Población total*100

3 - Índice de Envejecimiento = Población de 65 y más años/Población total*100

4 - Índice de Sobreenvejecimiento = Población de 80 y más años/Población total*100

5 - Tasa dependencia = (Pob. de 0-15 años+ Pob. de 65 y más años)/Pob. de 16-64 años*100



El texto está disponible bajo la [Licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Compartir Igual 3.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/)