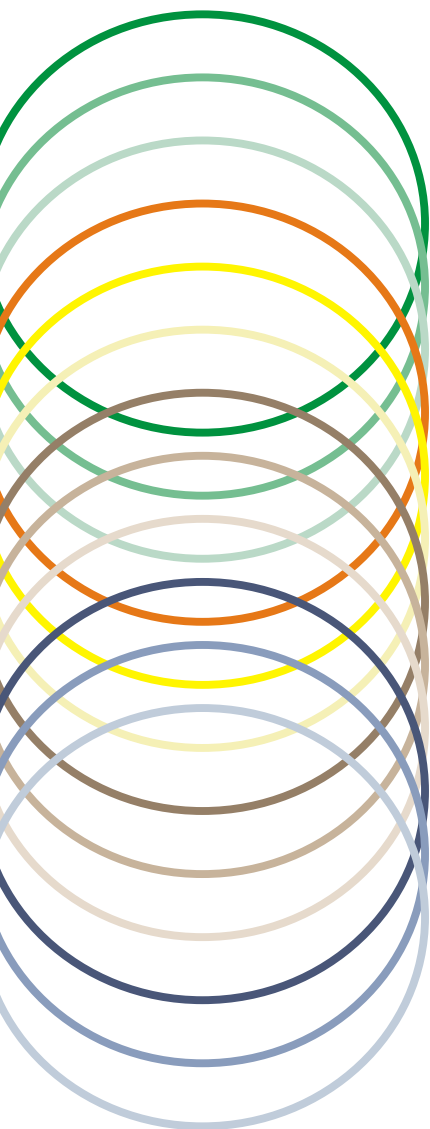


Estrategia Zaragoza 2020



CIUDAD, CIUDADANÍA Y COHESIÓN SOCIAL

Una ciudad de las personas

Mar Rodríguez Beltrán

Zaragoza, marzo 2011



EBRÓPOLIS

Documento marco del ámbito Social, Educativo y Relacional de
la Estrategia Zaragoza 2020

AUTORA: Mar Rodríguez Beltrán. Oficina técnica de EBRÓPOLIS

COORDINADOR EBRÓPOLIS: José Ibáñez Almajano

COLABORACIONES:

Agradecemos la colaboración para la elaboración de este documento por sus aportaciones en las diferentes entrevistas, sesiones de grupos de discusión y foros de debate públicos

Ponentes del Foro de debate sobre la propuesta social de la Estrategia 2020

Aguerri, Pilar. Zaragoza Vivienda

Miranda, Miguel. Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo

Celaya, Ignacio. Participación Ciudadana, Gobierno de Aragón

Pinos, Manuel. Educación, Gobierno de Aragón

Falo, Francisco. Salud Pública, Gobierno de Aragón

Rodríguez, Javier. Ayto. de Zaragoza

Martínez, M^a Jesús. Red aragonesa de entidades sociales para la inclusión

Participantes en los grupos de discusión y entrevistas

Abán, Ana. FAPAR

García Uriel, Cristina. Cáritas

Abizanda, Federico. Inmigración, Gobierno de Aragón

Julve, Margarita. Federación de Asociaciones de Educación de Adultos

Aguerri, Pilar. Zaragoza Vivienda

Larrodera, José Manuel. CCOO Aragón

Alquézar, Jesús. Zaragoza Dinámica, Ayto. de Zaragoza

Lasmarías, Margarita. CCOO Aragón

Antoñanzas, Ángel. Centro de Salud Delicias Sur

Lorente, Ángel. Forum Europeo de Administradores de la Educación

Asensio, Javier. UGT Aragón

Lorente, Fernando. Formación Profesional Gobierno de Aragón

Barriga, Joaquín. Ayto. de Zaragoza

Pardillos, Gloria. UGT Aragón

Bentué, Luis. Juventud, Ayto. de Zaragoza

Marco, José M^a. Agencia de Cualificaciones, Gobierno de Aragón

Castro, Juan Carlos. IASS, Gobierno de Aragón

Ruiz, María Jesús. Adunare

Fernández Turrado, José M^a. Planificación y Participación Educativa, Gobierno de Aragón

Sánchez, Rosa M^a. Colegio de Trabajo Social

Gallego, Javier. Salud Pública, Gobierno de Aragón

Sanmartín, Carmen. Casa de la Mujer

García, Gustavo. Servicios Sociales, Ayto. de Zaragoza

Torguet, Nardo. Zaragoza Vivienda

Ponentes de las Jornadas barrios

Abizanda, Federico. Gobierno de Aragón

López, Julián. IDEMA

Aina, Isabel. A. VV. De San José

Lorente Fernández, José Antonio, Arquitecto

Benedí, Silvia. A.VV. Oliver

Marta, Sergio. Olano y Mendo Arquitectos

Berruete, Francisco. Arquitecto

Moreno, Félix. FABZ

Castillo, Manuel. Manuel Castillo Arquitectura y Paisaje

Molpeceres, Gerardo. Arquitecto

Clavero, Manuel. A. VV. Oliver

Sanromán, Ana. Plan Integral Casco Histórico

Dieste Hernández, Jorge. FABZ

Tejedor, Rafael. A.VV. Arrabal

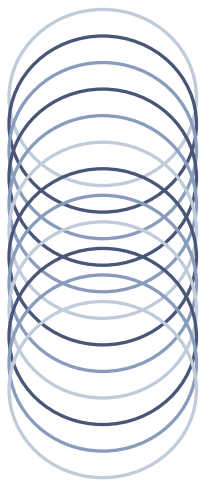
Gimeno, Carmen. A. VV. Las Fuentes

Torguet Escribano, Nardo. Zaragoza Vivienda

Jordá, Juan José. A. VV. Picarral Salvador Allende

Zúñiga, José Luis. A. VV. Delicias "Manuel Viola"

I	Introducción	4
II	Modelo de la ciudad de las personas	9
1	La ciudad como escenario de la globalización	10
2	La ciudad como espacio de convivencia	16
3	Gobernanza – Ejercicio de la Ciudadanía. Un nuevo paradigma de gobernabilidad y calidad democrática	24
4	La ciudad y las políticas sociales	34
III	Políticas sociales para Zaragoza 2020	39
1	La inclusión, principal reto para la ciudad	41
2	Un sistema de servicios sociales consolidado	56
3	Vivienda y cohesión social. La ciudad habitada	63
4	La salud como eje de la calidad de vida	69
5	La educación y la formación a lo largo de la vida	81
IV	Bibliografía	100



I Introducción

Zaragoza, tras quince años de pensamiento estratégico en el ámbito metropolitano, se plantea una nueva visión en el horizonte de la década de 2020. Al terminar en 2010 la vigencia del Plan Estratégico y, en una situación mundial de crisis y de cambio de modelo, son necesarios planteamientos que supongan pensar y crear un nuevo instrumento estratégico. A ello se suman nuevas situaciones como la *Estrategia 2020* de la Unión Europea que marca líneas y objetivos en los diferentes aspectos.

Se pretende dotar a la ciudad de un documento marco, que en los primeros meses de 2011 nos permita plantear el futuro de la ciudad desde los principios que siempre han marcado EBRÓPOLIS de consenso, participación y colaboración público-privada y que constituya el tercer pacto - contrato de ciudad.

Este documento se construye a partir de la reflexión sobre cuatro grandes ámbitos: económico, sostenibilidad medioambiental, territorio y población y, por último, el social, educativo y relacional. Se trata de este último del que nos vamos a ocupar en el presente documento. Sin lugar a dudas estos cuatro temas tienen aspectos transversales entre ellos y poniendo el foco en uno de ellos necesariamente vamos a tratar aspectos que corresponden al resto.



Estamos asistiendo a un cambio de paradigma en la planificación estratégica territorial que está pasando de proyectos de ciudad basados en las infraestructuras básicas en una primera etapa y en las estrategias en una segunda a estrategias centradas en las personas. Los elementos intangibles como son los valores ciudadanos y el potencial humano de la ciudad se conciben como elementos indispensables y motor del desarrollo urbano. El modelo emergente pone un mayor énfasis en la cercanía, en la orientación interna, las políticas sociales, en la ética del cuidado, frente a modelos pasados más orientados al exterior, a los proyectos estrella (Seisdedos, 2008).

En nuestra sociedad, fruto de la globalización, la ciudad ha pasado a ser una pieza clave, un nuevo marco de referencia a escala mundial. La respuesta a los desafíos complejos de la realidad urbana exige recurrir a enfoques que activen el potencial creativo e involucren a los actores locales y a los ciudadanos. Cobran importancia otros factores intangibles como las ideas, el conocimiento, la creatividad, la innovación o la cultura emprendedora.

Uno de los principales focos de la nueva estrategia para la Zaragoza de 2020 debe situarse en las personas, los ciudadanos, su bienestar y calidad de vida. El principal objetivo, en esta ciudad de las personas, es la cohesión social y por tanto la equidad que permita a todos los ciudadanos ejercer su derecho de ciudadanía corresponsable en el espacio público.

Las personas se constituyen en eje de la ciudad por lo que, si pensamos en clave de futuro, van a ser a la vez el objetivo de la intervención y el principal activo de una estrategia de desarrollo a medio plazo.

Una ciudad/región metropolitana cohesionada, equitativa, con calidad de vida es un proyecto común basado en los ciudadanos y su bienestar como la medida central del desarrollo como territorio.

Por lo tanto, una estrategia para Zaragoza que pone su principal activo en las personas. La identificación de los ciudadanos, los valores compartidos, la participación, corresponsabilidad e implicación en lo común. La ciudadanía y el ejercicio consciente de ésta adquieren el protagonismo en el desarrollo de la ciudad:

- Unos valores comunes
- Una ciudadanía crítica
- Una ciudad abierta, incluyente

Lograr una ciudad equitativa, más habitable, con mayor calidad de vida y con un grado de cohesión social fuerte posibilitará un desarrollo sostenible e integrador como territorio. Superar la pobreza, la exclusión y la desigualdad es el punto de partida de este desarrollo. Por lo tanto hay que ser conscientes de que el grado de bienestar colectivo redunda en la capacidad de avance como comunidad.

El derecho a la ciudad, a este tipo de ciudad, es la concreción de los derechos ciudadanos en los territorios globalizados. Como nuevo espacio político, posibilita un “lugar” donde se entrelazan las múltiples relaciones y redes y donde las ideas y las acciones posibilitan un nuevo contrato social: Se trata de un nuevo paradigma de gobernabilidad en el que la participación de los múltiples agentes operantes en el territorio posibilita el cambio. Esto supone un compromiso social y ético de todos, gobiernos y ciudadanos, mediante una cultura del diálogo, la

cooperación y la concertación. El ámbito supramunicipal es, en estos momentos, un reto para este modelo de gobernanza.

Esta concepción de innovación social se debe abordar mediante políticas públicas que tienen en el territorio, en la proximidad, su referencia y que intervienen desde una perspectiva global, transversal y articulada. La necesidad de concurrencia de las planificaciones se hace manifiesta.

En unos momentos de cambio vertiginoso, complejidad y, en cierto modo, perplejidad, este planteamiento consiste en una “imagen visión” dentro del proceso de planificación estratégica que conforma una manera de hacer y que orienta hacia unos objetivos.

En este documento se presenta, en un primer punto, el modelo de ciudad orientado hacia las personas partiendo del análisis de cómo la ciudad, en la dinámica de la globalización, puede propiciar escenarios opuestos al deseado y las respuestas para abordarlo. Estas pasan por el propio modelo sociourbanístico y las características que debería cumplir, el tipo de políticas necesarias para abordar los temas priorizados y la necesidad de cambio de paradigma de gobernabilidad con una profundización en la calidad democrática.

A partir de esas premisas, en un segundo bloque presentamos el análisis de la situación y las propuestas en los cinco grandes ámbitos priorizados:

- La inclusión, principal reto para la ciudad
- Los servicios sociales, un sistema consolidado
- Vivienda y cohesión social. La ciudad habitada
- La salud como eje de la calidad de vida
- Educación y formación a lo largo de la vida, prioridad para el desarrollo

En cada uno de ellos se prioriza y se realizan una serie de objetivos y propuestas que encaminen hacia la dirección adecuada y permita posteriormente su concreción en planes sectoriales mediante acciones integrales y sostenibles.

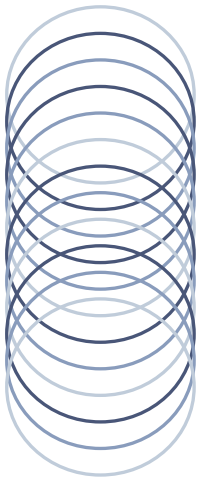
Metodológicamente hay que mencionar que para la realización de este documento se han desarrollado una serie de actividades que han permitido conocer las ideas y propuestas de distintos y diversos agentes sociales.

Así, hay que destacar que para la elaboración de la propuesta de la estrategia en esta línea de acción se han realizado una serie de grupos de discusión y de entrevistas que han enriquecido los análisis y soluciones y han ayudado a marcar las grandes líneas de trabajo y sobre todo el enfoque.

Por otra parte, se han realizado unas jornadas monográficas sobre los procesos de desarrollo urbano en los barrios consolidados bajo el título *Desarrollo y revitalización urbana desde los barrios. Experiencias participativas de planificación en Zaragoza*, que complementan y desarrollan este documento. Asimismo se ha participado en jornadas, foros y debates sectoriales organizadas por socios de EBRÓPOLIS que han permitido enriquecer el conocimiento.

Por último, al igual que en los otros tres grandes ámbitos, se ha realizado un foro de debate público en el que se ha presentado la propuesta, se han hecho aportaciones desde distintos sectores y se ha enriquecido con el debate.

Queremos agradecer desde aquí la colaboración, aportaciones y trabajo desinteresado de todos ellos.



II Modelo de la ciudad de las personas

I La ciudad como escenario de la globalización

Las ciudades son las grandes protagonistas de nuestra época, se constituyen como laboratorios de la globalización, los espacios donde se da con mayor intensidad las características de la vida contemporánea. La globalización como fase contemporánea del capitalismo ofrece, como había hecho en sus anteriores manifestaciones, una forma de desplegarse en el territorio. Se caracteriza por la aceleración de la integración económica y cultural planetaria, debilitamiento de los espacios naturales, surgimiento de bloques regionales y fuerte transformación de los escenarios urbanos.

No solo nace en las ciudades, sino que se asienta en ellas consistiendo fundamentalmente en las redes por las que circulan flujos entre ciudades, porque: la población mundial se concentra crecientemente en ciudades; la interdependencia territorial se produce entre ciudades; las ciudades son el espacio de encuentro y reconocimiento intercultural; la economía del conocimiento requiere de entornos urbanos; la sociedad del conocimiento se estructura en ciudades; los problemas globales requieren respuestas urbanas y los desafíos de la democracia son en gran parte desafíos urbanos.

Un primer aspecto que debemos destacar, pues, es el de la **urbanización**: el mundo se vuelve una ciudad al mismo tiempo que la ciudad se vuelve un mundo; el mundo-ciudad (Augé 2006), el mundo de la uniformización, de las redes de comunicación y circulación, pero la realidad de la gran ciudad, de la ciudad-mundo, relativiza o desmiente las ilusiones del mundo-ciudad.

La globalización se caracteriza por una incesante circulación de capitales, personas, objetos y mensajes con una intensidad desconocida en la historia. Estos cambios extremadamente acelerados modifican la noción de tiempo y espacio además de intensificar las interconexiones y los contactos culturales. Las ciudades son los puntos focales, aquellos en los que la mezcla de objetos, personas y significados culturales provenientes de distintos orígenes se producen día a día. Afecta, pues, a nuestra representación del espacio y del tiempo de lo urbano. Las formas de vida urbanas están compuestas de relaciones, objetos y significados que no sólo provienen del entorno más inmediato sino de sitios alejados en el espacio y con otra dimensión del tiempo. Se da la creación de un espacio virtual que Castells (1998) llamaba el espacio de los flujos que cada vez tiene una importancia mayor en nuestras vidas y que cuestiona el sentido de la comunidad que tradicionalmente conformaba una ciudad, un territorio delimitado, con unos habitantes con una historia, tradición, cultura y valores más o menos comunes.

No solo estamos hablando de las grandes urbes denominadas ciudades globales o mundiales (Sassen, 1996) y que tienen un papel preponderante en la economía mundial por encima de

los estados, constituyéndose en los nodos de los espacios de los flujos, sino que hay muchos aspectos que afectan al fenómeno urbano en general. Los procesos descritos de las ciudades globales también llegan a la metrópolis periférica y se debe reflexionar cómo se podría enfrentar y gestionar desde los ámbitos políticos locales las consecuencias de este nuevo modelo de crecimiento controlado globalmente y que agudiza la dualización social y la desigualdad socio-territorial (Sassen, 2001, 2003), aspectos estos muy importantes cuando afrontamos la gobernabilidad y el ejercicio de la ciudadanía.

Un aspecto decisivo ha sido el de la **metropolitanización** de las ciudades y sus núcleos periurbanos, reforzando su dependencia mutua e incrementando los flujos de personas, bienes y servicios. Las áreas metropolitanas se vuelven escenarios que conectan entre sí a diversas sociedades. Los límites de la ciudad se tornan muy difusos. La ciudad, hoy, desborda la realidad concreta de un territorio y una población sobre la que ejerce jurisdicción, una administración municipal urbana. La ciudad incluye y desborda el concepto de municipio, con lo que surgen también las problemáticas de la gestión de éstas desde las estructuras administrativas de los municipios (Prats, 2004). En esta nueva dimensión del territorio urbano los problemas, dinámicas, situaciones superan sus limitaciones físicas pero las estructuras administrativas y políticas aún están sujetas a él. No existe correspondencia entre ambos espacios.

El poder real está en otros sitios, es mucho más intangible y se gestiona de otra manera. Así se habla de la crisis del Estado-nación que afecta a sus diferentes niveles administrativos. Surge la importancia de trabajar en red, ciudades pequeñas que trabajan en simbiosis con otras ciudades, con centros tecnológicos... , ciudades que buscan la fortaleza en la cooperación, conformando ciudades-región. Se constata que con nodos de ciudades fuertes articuladas con su entorno se refuerzan regiones fuertes.

En definitiva gobernar una ciudad, una metrópoli, no es fácil. El poder local se enfrenta a una serie de problemas entre los que podemos nombrar: la creciente heterogeneidad de la sociedad que no obedece a un único patrón; el conocimiento de los ciudadanos es mayor, más rico y por lo tanto más conflictivo, siempre hay alguien afectado, ya que esa diversidad genera intereses encontrados con capacidad para saber y hacerse oír y, por último, los gobiernos sufren una debilidad de su autoridad (Subirats 2009).

La globalización al reestructurar el territorio ha cambiado el concepto de ciudad. Se da una **virtualización del territorio**, con un cambio de la vivencia del espacio, con una territorialidad difusa, ambigua y versátil, imponiéndose las lógicas de la movilidad sobre la territorialización. **Los lugares son débiles**, convirtiéndose el espacio en algo casi irrelevante. Se experimenta una relativización de la distancia que sacude las localizaciones fijas y estables, la percepción y la concepción de la proximidad o de la distancia se transforman. El espacio se ha vuelto simbólico y se superponen unos a otros (Innenarity, 2007).

La *modernidad líquida* de Bauman (2004) es una figura del cambio y de la transitoriedad: “los sólidos conservan su forma y persisten en el tiempo: duran, mientras que los líquidos son informes y se transforman constantemente: fluyen. Como la desregulación, la flexibilización o la liberalización de los mercados” y como la fluidificación de los espacios pasando a una configuración fluida de las relaciones sociales. En la **sociedad líquida** se da la desterritorialización y la *vida líquida* es la manera habitual de vivir en nuestras sociedades modernas contemporáneas. Se caracteriza por no mantener ningún rumbo determinado puesto que se halla inscrita en una sociedad que, en cuanto líquida, no mantiene por mucho tiempo una misma forma. Lo que define nuestras vidas es, por lo tanto, la precariedad y la incertidumbre constantes (Bauman 2006).

Asimismo se constata la pérdida de sentido de lo común con un proceso de individualización creciente de la sociedad en que se han perdido los valores sociales comunes y la capacidad de desarrollo de una empatía social mediante la que se puede conocer las necesidades de los otros y se entra en diálogo. Por tanto se da una **crisis del espacio público**, en la que lo más importante para las personas son sus propias vidas e intereses, reduciéndose la vida al espacio de su individualidad y relaciones cercanas. Se produce un desapego de la política, de lo referente a la polis y una huida del compromiso. El espacio público “queda reducido a la arena para la negociación de los propios intereses” (Vallespín, 2009).

Fenómenos que se dan en las ciudades son por un lado la extranjerización del control sobre el espacio urbano y debilitamiento del control del Estado nacional y la dualización a través de los procesos de polarización y exclusión social y fragmentación territorial. Ésta avanza a causa de la marcada selectividad territorial de las inversiones que construyen un nuevo mapa del desarrollo metropolitano. Actualmente siguen coexistiendo tres ciudades: la histórico territorial, la ciudad industrial y la ciudad informacional o comunicacional (García Clancini, 1999).

Manuel Delgado habla de la *Heterópolis*: la “experiencia de la complejidad” (Delgado 1999). Las formas de sociabilidad que se perciben en estas ciudades actuales se definirían por producirse en clave de trama, reticulándose en todas direcciones, dividiendo la experiencia de lo real en estratos, sin apenas concesiones a lo orgánico, asociaciones efímeras, frágiles, sin una visión del mundo compartida sino a ratos y perdiendo ya de vista el viejo principio de interconocimiento mutuo. Delgado ve estas asociaciones reflejadas en la película *Vidas Cruzadas* de Robert Altman (1993). En los últimos años hay diferentes películas que ilustran muy gráficamente este tipo de relaciones y de ciudad: *Lost in translation* de Sofía Coppola y *Crash* de Paul Haggis (2005), en la que se muestra la ciudad y las interacciones fugaces entre sus distintos grupos raciales y culturales, todos en continua actitud de miedo y defensa.

1 Conferencia *La participación política en las sociedades avanzadas del siglo XX* en Jornadas “Participación política, compromiso y ciudadanía”. Zaragoza Noviembre de 2009. Universidad de Zaragoza, Ayuntamiento de Zaragoza, Gobierno de Aragón.

La dualización social

Con el ascenso de la **ciudad dual** (Castells, 1995) se da una estructura social profundamente estratificada y segmentada: fuerza de trabajo mejorada, fuerza de trabajo descualificada y personas excluidas completamente. Según Castells, la nueva ciudad dual también se expresa en los dos sectores igualmente dinámicos de la economía: la economía formal basada en la información y la economía informal basada en fuerza de trabajo descualificada. Dos componentes diferenciables pero articulados que se distinguen por la crisis de la intermediación del Estado entre capital y trabajo. Estas poblaciones tan diferenciadas cristalizan en estilos de vida diferentes en términos de estructura doméstica, relaciones entre los sexos y usos del espacio urbano. El dualismo estructural no da dos mundos sociales diferentes sino una variedad de universos sociales fragmentados, delimitados e incomunicados.

En la **era posmercado** (Rifkin, 1997) estamos en una fase de la historia caracterizada por una permanente e inevitable decadencia de lo que hasta ahora entendíamos por trabajo. La mayoría de los trabajos van a desaparecer y el mundo se va a polarizar en una elite bien informada que controlará y gestionará la economía y un creciente número de trabajadores permanentemente desplazados con pocas perspectivas de futuro. Este autor nos habla también de que estamos en la *era del acceso*, en la que las redes están desplazando a los mercados y el acceso a esas redes a la propiedad de los bienes, lo que nos lleva a plantearnos quién tendrá acceso o no y en qué mundos merecerá la pena implicarse y a qué tipo de experiencias valdrá la pena acceder (Rifkin 2000).

Para Castel, las nuevas estrategias de control social implicarían la disolución de la noción de sujeto, de individuo concreto, y el establecimiento de modos diferenciales y diferenciadores de tratamiento de las poblaciones destinados a rentabilizar al máximo a los sujetos exitosos y marginar a los más frágiles (Castel, 1981). Esta bipolarización social provoca en las capas medias, en donde aún se condensa el grueso de la población, tensiones cada vez más marcadas por los antagonismos.

Cuando la civilización del trabajo parecía consolidada bajo la hegemonía del salariado y con la garantía del Estado Social todo ello se tambalea resurgiendo la vieja obsesión de “vivir al día”; el futuro se marca por el sello de lo aleatorio. En la actualidad la cuestión social parte de la empresa y el mercado y se traduce en la erosión de las protecciones y la cada vez mayor vulnerabilidad de los estatutos: desempleo, precarización de las situaciones de trabajo, inadecuación de los sistemas clásicos de protección, multiplicación de los individuos que ocupan en la sociedad una posición de supernumerarios, “inempleables”, desempleados o empleados de manera precaria, intermitente. La ausencia de participación en la actividad productiva y el aislamiento relacional producen la **desafiliación**, siendo la vulnerabilidad social una zona intermedia, intersticial (Castel, 1998).

Por su parte Ulrich Beck detecta la emergencia de amenazas crecientes vinculadas al proceso mismo de modernización avanzado. Su tesis es que mientras en la sociedad industrial la lógica de la producción domina a la lógica de la producción de riesgos, en la **sociedad del riesgo** se invierte esta relación (Beck, 1998). Vemos pues la conformación de grupos permanentemente asistencializados, con servicios, que bajo la apariencia de su bienestar mantienen bajo control a colectivos de personas, fuera de los circuitos sociales de participación.

Por otro lado la emergencia del miedo a la precarización y a la exclusión juega un papel importante en esas clases medias con un cierto ascenso que vive como amenaza el contacto con lo marginal, la posibilidad de descenso en la escala social.

A su vez, en su libro *Vidas desperdiciadas*, Bauman (2005) nos habla sobre la producción de **'residuos humanos'** -más concretamente de las poblaciones 'superfluas' de emigrantes, refugiados y demás parias- como una consecuencia inevitable de la modernización. Cómo convivir con los otros ha sido un problema omnipresente de la sociedad occidental y nos presenta las principales estrategias utilizadas: la separación del otro excluyéndolo (estrategia émica), la asimilación del otro despojándole de su otredad (estrategia fágica) y la invisibilización del otro que desaparece del mapa mental.

Las exclusiones por razones étnicas y culturales y por razones de género

La ciudadanía es aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica. La ciudadanía ha sido vinculada a la nacionalidad, un status atribuido por el Estado a sus ciudadanos. Hoy en día, en la era globalizada, hay que replantear esta vinculación y potenciar una ciudadanía no excluyente por razones de nacionalidad que reconozca derechos y deberes por su pertenencia a una comunidad, la ciudad. Entendiendo esta a su vez como un espacio de construcción y de experiencia de la ciudadanía, por lo que hay que retomar el espacio público.

Pero ya hemos visto las dificultades que entraña por lo que se generan distintos tipos de exclusiones en el ejercicio formal y real de la ciudadanía. Observamos el conflicto entre sociedad receptora y comunidad que llega y también a lo interno de ésta última. En nuestra sociedad hablamos de multiculturalismo, existe un discurso políticamente correcto, pero no se expresa que esto supone la existencia de comunidades étnicas con los conflictos consiguientes.

En este modelo de Estado su papel y el de las instituciones públicas es salvaguardar los derechos de ciudadanía y hacer cumplir leyes, con lo que se da un conflicto entre los derechos de los ciudadanos como individuos y los derechos como colectivos de las minorías étnicas (Kymlicka, 1996). Se excluye así a parte de la sociedad. Pero estas minorías étnicas configuran grupos dentro del Estado, para conseguir sus objetivos, se dotan de estructuras de poder que tienden a uniformizar a sus miembros y pueden anular el espacio para la disidencia. El pa-

ñuelo y otras costumbres, que se retoman muchas veces habiéndolas abandonado en el lugar de origen, las podemos analizar como derecho-deber individual o como imposición de los líderes religiosos a sus miembros, los constreñimientos que el grupo impone al sujeto. Estos son los debates en los que se encuentra nuestra sociedad, muy joven, en la recepción de otras comunidades, pero tampoco del todo solucionado en otras sociedades.

La sociedad excluye por tres medios: el económico, el espacial y habitacional y el simbólico, caracterizando sus costumbres como primitivas y naturalizando sus peculiaridades fenotípicas en términos raciales (Pujadas, 93). Esto se intenta justificar como un hecho natural apelando a las discapacidades adaptativas y atraso de estos pueblos.

Desde un punto de vista cultural, lo característico de la situación actual es la coexistencia en el mismo espacio social y geográfico de individuos pertenecientes a culturas diversas. Es la creciente globalización de las sociedades modernas que está transformando las fronteras culturales de externas a internas. Aparecen otras microfronteras cotidianas: una calle que divide barrios, el rellano de un portal. En nuestras ciudades se está dando la ruptura de la vecindad, la producción social de la distancia, de la indiferencia, del extraño, del Otro frente al Nosotros.

Asimismo se puede establecer un vínculo entre dos procesos que suelen pasar desapercibidos en los análisis sobre la globalización económica: las dinámicas de género y raza tanto en sus dinámicas históricas como en el presente (Sassen, 1996, 2003). Esta autora lo expone a través de dos cuestiones: la feminización de la fuerza de trabajo y la feminización de la pobreza.

En cuanto a la primera cuestión se constata la creciente presencia femenina en los circuitos alternativos: industria matrimonial y del sexo, emigración, trabajo informal, etc. La expansión de la economía informal reduce los costes de producción en tanto favorece la flexibilización y la desregulación de la fuerza de trabajo y crea condiciones para la absorción de mano de obra femenina y extranjera.

En los países en vías de desarrollo las mujeres están siendo cada vez más responsables de la supervivencia de sus familias y de la economía de sus países tanto a través de la economía informal, de la feminización de las cadenas de producción deslocalizadas (maquilas), como a través de las remesas de las inmigrantes. Vemos pues también una feminización de las corrientes migratorias, fenómeno asimismo nuevo.

2 La ciudad como espacio de convivencia

Teniendo en consideración estas dinámicas de la ciudad globalizada emergen una serie de planteamientos que posibilitan avanzar hacia una ciudad comprensiva y cohesionada:

- Importancia de los lugares
- El territorio como espacio de desarrollo. Los nuevos espacios
- Lugares para la identidad y los valores comunes
- Espacios públicos donde ejercer la ciudadanía. Participación
- Una ciudad cohesionada, igualitaria e integradora de la diversidad
 - Apostar por una ciudad cohesionada intergeneracionalmente
 - Avanzar hacia una ciudad inclusiva con las personas con diferentes capacidades
 - Configurar una ciudad con una mirada femenina, potenciadora de la igualdad de género y con una cultura de la superación de roles
 - Abrirse a una ciudad intercultural en la que las nuevas poblaciones son bienvenidas y son valoradas en sus aportaciones

Importancia de los *lugares*

Destacamos, pues, la importancia de los *lugares* en cuanto a dimensión física pero también cultural y relacional (los lugares antropológicos). La ciudad como espacio de lo común. Para dar cuenta de cómo las relaciones socioculturales se configuran espacialmente hoy en día, distintos autores han propuesto conceptos que se utilizan en el análisis urbano y que nos pueden ser útiles a la hora de reubicar la importancia de estos lugares como espacios de convivencia.

Para Castells, “el espacio es la expresión de la sociedad”. Se entiende como “el soporte material de las prácticas sociales que comparten el tiempo”. La sociedad de la información está construida en torno a **flujos**: de capital, información, tecnología, interacción organizativa, imágenes, símbolos. En estos mecanismos el espacio desempeña un papel esencial. El poder domina mediante flujos mientras que la gente vive en lugares. Junto al dominante, expansivo, fluido y global espacio de los flujos **persiste el espacio de los lugares**, en el que se construye y practica la experiencia cotidiana de la mayoría de las personas. Espacio “cada vez más local, más territorial,

más apegado a la identidad propia, como vecinos, como miembros de una cultura, una etnia, una nación... donde se recupera la tradición histórica y afirma la geografía de las culturas, pero también a veces degenera en tribalización, fragmentación y xenofobia” (Castells, 1998).

Para Augé, los **no-lugares** representan el paradigma de la sobremodernidad, su definición se perfila en contraste con los *lugares antropológicos*. Los no lugares son espacios de soledad, silencio, anonimato, temporalidad y alienación, sitios en que priman las relaciones contractuales y utilitarias. En la ciudad local fruto de lo global también se da el fenómeno de la sobrelocalización, en el que lo característico es “que la gente se cierre en fronteras muy estrechas” dando lugar a fenómenos muy diversos pero que tiene en común la pérdida de continuidad del espacio urbano: se hacen inhabituales las relaciones entre barrios antiguos y suburbios del extrarradio, este se va “fuera-de-lugar”, creándose nuevas líneas de división y nuevas insularidades (Augé, 1993).

Los *espacios de ficción* son espacios situados dentro o fuera de las urbes en los que la ficción es el elemento determinante: son parques temáticos, clubes de vacaciones, grandes cadenas hoteleras... En distintos lugares de la tierra se reproducen decorados similares, se difunde el mismo tipo de música, los mismos vídeos, los mismos productos, Disney es su arquetipo. Cuando estas *pompas de inmanencia* se instalan en el espacio urbano surge la *ciudad ficción*. Por el contrario **la organización del espacio y la constitución de lugares** es una de las formas de simbolizar los elementos constituyentes de la identidad y la relación. Esa construcción a la vez concreta y simbólica que es “principio de sentido para aquellos que lo habitan y principio de inteligibilidad para aquel que lo observa... estos lugares tienen por lo menos tres rasgos comunes. Se consideran identificatorios, relacionales e históricos” (Augé, 2006).

En la ciudad se da una tensión entre dos procesos con una paradoja: la pérdida de la relación natural de la cultura con los territorios geográficos y sociales y ciertas relocalizaciones territoriales relativas, parciales, de las producciones simbólicas. Aunque las identidades colectivas se encuentran cada vez menos en la ciudad y en su historia, que ha sido su escenario constitutivo. La información se recibe en la casa, la familia, o amigos cercanos, casi toda la sociabilidad y la reflexión sobre ella se concentra en intercambios íntimos (García Clancini, 1990). Si el patrimonio histórico visible, material, es descuidado, mucho más ocurre con el patrimonio invisible o no tangible, un imaginario múltiple que no compartimos todos del mismo modo, del que seleccionamos fragmentos y los combinamos en nuestro grupo, armando una visión que nos ubique en la ciudad (García Clancini, 1999) pero que buscamos anclar a nuestra experiencia y referencia espacial.

Innerarity, después de hablarnos de esta crisis de lo público, de las grandes transformaciones de lo privado y lo público, con la preponderancia de la esfera íntima; la crisis de la representación política y la irrealidad mostrada por los medios de comunicación, aboga por la necesidad crear un nuevo **espacio público** con un horizonte cosmopolita y desarrollando una gramática de los bienes

comunes, la organización social de la responsabilidad y el poder cooperativo (Innerarity, 2006).

Junto a la interdependencia y el aumento de las conexiones a nivel mundial, la globalización comporta un incremento de la desigualdad y la exclusión social, la fragmentación de las identidades y la diversidad sociocultural. Sin embargo, se generan respuestas, iniciativas y estrategias localizadas que son diversas y múltiples. Arturo Escobar nos alerta sobre la asimetría existente, pues, en los discursos de la globalización. El lugar se ha perdido de vista en la “locura de la globalización” proponiendo la necesidad de repensar la globalización y de volver a **dotar de importancia al lugar y su construcción** (Escobar, 2007).

El territorio como espacio de desarrollo. Los nuevos espacios

Por lo tanto se da la necesidad de dar de nuevo sentido al lugar, al espacio físico pero también cultural y simbólico. El **territorio** desde esta concepción se constituye como espacio de desarrollo, de articulación de políticas, de posibilidades de ejercicio de la ciudadanía. La constitución de espacios públicos y su revalorización de encuentro, de participación, de creatividad, innovación y solidaridad. Se otorga un nuevo protagonismo a la ciudad y el territorio, casi podríamos decir que el mayor de todos los tiempos; la ciudad se configura como motor de la actividad y el desarrollo.

El modelo de ciudad, su configuración urbanística e intervenciones sociourbanísticas condicionan la calidad de vida y la cohesión social de los ciudadanos: Una ciudad **compacta**, multifuncional, que posibilita la mixtura social y que establece unas relaciones equilibradas con su entorno. Por lo tanto, tiende puentes para salvar las fronteras y las rupturas espaciales, sociales y culturales, evitando los procesos de *gentrificación*, de conformación de guetos y de desigualdad.

Una ciudad policéntrica en la que los barrios son los núcleos de intervención y participación y el anclaje de las políticas y los servicios con un enfoque de **proximidad**. Asimismo es necesario que estos servicios, centros educativos, centros de salud, centros culturales, etc., cambien su orientación hacia un enfoque comunitario en el que se abren a su territorio constituyendo espacios públicos. Para ello son indispensables los cambios organizacionales que posibiliten el trabajo en red interdisciplinar e intersectorial.

Una ciudad **glocal** que aúna y articula lo global, el cosmopolitismo, la internacionalización, la participación en redes, con lo local, el territorio, en sus diferentes niveles: ciudad, área metropolitana, ciudad-región.

Si tomamos el territorio como base, el reto es lograr una **conurrencia** de las diferentes planificaciones con criterios de intersectorialidad y transversalidad.

Lugares para la identidad y los valores comunes

Como hemos comentado, la ciudad actúa como el “lugar” donde se viabilizan una sumatoria de identidades en las que intervienen los relatos y las representaciones de los sujetos sociales. Desde diferentes miradas, diferentes ciudades aparecen en el imaginario social y dan cuenta de una ética y una estética urbana, síntesis de esta “mixturación” de prácticas y representaciones.

Sin duda, los valores son esenciales porque el foco de esta estrategia está puesto en los ciudadanos; es el momento de las personas. El análisis de la cuarta edición de la *Encuesta Europea de Valores* (*European Values Study, EVS*) en su aplicación en España² dibuja una sociedad que es la conjunción de un individualismo acelerado y celoso de su privacidad con una demanda a la Administración para que esté detrás sosteniendo la viabilidad y la sostenibilidad del sistema. Con la seguridad en primera fila. En definitiva, un individualismo poco participativo menos aún con responsabilidad por la ‘cosa pública’ pero exigiendo protección al Estado.

Por ello se considera prioritario trabajar en el fomento de otro tipo de valores que permitan recoger, hacer visible y potenciar una identidad común, basada en unos valores cívicos, ciudadanos, negociados, interiorizados y compartidos, como son equidad y cohesión, inclusividad, solidaridad, creatividad, innovación, corresponsabilidad, cultura del esfuerzo y del cuidado.

Valores compartidos que posibiliten ir conformando una identidad que es necesariamente compleja, diversa, cambiante, basada en la diferencia pero que sea capaz de gestionar el conflicto. Un conflicto inevitable y a la vez necesario para el crecimiento y la innovación.

El buen gobierno supone establecer valores comunes como referentes para la acción colectiva. Desarrollo de unos valores comunes como ciudad y como ciudadanos que debe entenderse como proceso en el que lograr la identificación y el crecimiento personal y social de los ciudadanos cada vez más conscientes, críticos y corresponsables. Para ello es importante una cultura del diálogo, la colaboración y del consenso en la que lo fundamental es la voluntad de estar juntos, promoviendo lo que Maffesoli llama la *socialidad*, un **querer vivir social**, la “orientación hacia el otro”. La implicación de los ciudadanos en cuanto les rodea y afecta debe traducirse en la participación, entendida como valor y como instrumento para la tarea conjunta; en definitiva, en el ejercicio de la ciudadanía.

Espacios públicos donde ejercer la ciudadanía. Participación

La globalización significa una transformación radical e incluso una pérdida de nuestro marco de referencia. Cuestiona las formas heredadas de vida social y exige una recomposición del vínculo social. Disminuye la gobernabilidad y la capacidad colectiva.

2 *Un individualismo placentero y protegido*, dirigido por Javier Elzo y María Silvestre. Universidad de Deusto.

El sistema político depende de la disponibilidad de los ciudadanos a comprometerse en la cosa pública, lo que implica la identificación del ciudadano con su comunidad. El desafío del sistema político consiste en recomponer la relación con la ciudadanía pero trabajando en su construcción para ser capaz de ser agente consciente tanto a nivel individual como colectivo, asumiendo un rol activo en la esfera pública. Las ciudades medias como Zaragoza pueden jugar un nuevo papel mediante un nuevo modelo para gobernar y gestionar los gobiernos locales, una gestión más relacional e integrada.

Los síntomas de la “sociedad del riesgo”, de la “sociedad líquida”, tales como los efectos de la insostenibilidad ambiental del modelo productivo, la insolidaridad del modelo socioeconómico que pone de relieve el nuevo fenómeno de la exclusión social, y el impacto que todo ello tiene sobre las particularidades del territorio y de las culturas, van acompañadas de respuestas y re-existencias que cobran un sentido alternativo en un doble vínculo local-global. Esta doble vinculación dual se construye en la medida en que el Estado-nación declina y es incapaz de mantener el monopolio sobre los derechos de ciudadanía. La ciudadanía revuelve a la ciudad como el lugar donde se forjan los derechos ciudadanos. Es en el ámbito de la vida cotidiana, de lo local, de la ciudad, donde los sujetos pueden acceder a las habilidades políticas, a los derechos de ciudadanía, a la comunicación, al conocimiento, a la conciencia y, como consecuencia, a la acción social y a las innovaciones y, por tanto, a los valores universales. Así de este modo se produce el doble vínculo, se accede a los valores universales de ciudadanía desde las particularidades del territorio y de la cultura (Alguacil, 2005).

Una ciudad cohesionada, igualitaria e integradora de la diversidad

Es importante la reformulación de los modelos de intervención y prácticas urbanísticas que, teniendo en cuenta las condiciones espaciales, contemple la heterogeneidad social, la diversidad cultural y las diferencias de género, edades, condiciones económicas y ambientales. Desde aquí se debe realizar una reflexión crítica sobre los discursos que construyen al otro, aquel que queda al margen de decisiones político-urbanísticas y de las prácticas de transformación de los espacios urbanos.

Desde una visión de la ciudad que cuenta con todos los ciudadanos se impone que se construya espacial y culturalmente a la medida de todos ellos. Contar con la percepción y necesidades de mujeres, ancianos, infancia y juventud, personas con discapacidades, hará una ciudad más amable y vivible para todos. Existe la oportunidad desde la gestión local de asegurar una ciudad con participación pluralista y multicultural, basada en el respeto y convivencia de las diferencias étnicas, religiosas, sociales y generacionales.

a Apostar por una ciudad cohesionada intergeneracionalmente

Es importante el diseño de la ciudad y de sus espacios y de la forma de vivirla pensando en

todos sus habitantes y sus momentos vitales. Una estrategia es la configuración de espacios culturales, de convivencia, ciudadanos, de carácter intergeneracional.

- Una ciudad pensada para la **infancia** y con la infancia. Pasar de un enfoque de protección a un enfoque de promoción de los derechos de la infancia desde el fomento de su autonomía. Hay que desarrollar las posibilidades de contar con prácticas y modelos de participación infantil en procesos de planificación y también en los de implementación de dichos planes. Existen experiencias como el proyecto de “La ciudad de los niños” que pueden orientar la actuación. Como marco el reciente *Plan Integral de Infancia y Adolescencia de Aragón 2010-2014*. Recientemente se ha desarrollado el 3^{er} encuentro de participación infantil con la idea de avanzar hacia una Estrategia para la participación infantil y adolescente de Aragón.
- Una ciudad de los **jóvenes**. Se tiene como instrumento el *IV Plan Joven 2010 – 2015 de Zaragoza*. La ciudad como el espacio donde se plantean las nuevas necesidades, inquietudes y necesidades de expresión y emancipación joven, es el marco de referencia fundamental. La relación de los jóvenes con Zaragoza es el vínculo en el que se deben de insertar las propuestas y prioridades de un nuevo plan municipal: Vivir, Expresar y Participar como grandes ejes de actuación que vertebran la conexión del joven con su ciudad. Asimismo en el nivel autonómico existe el *Plan Juventud de Aragón 2009-2011*. El plan está basado en cuatro principios rectores: promoción de la igualdad, atención a la diversidad, apoyo a la cohesión social y promoción de la participación social de los jóvenes aragoneses. Desde la visión de una ciudad de todos emerge la necesidad de que los jóvenes encuentren su papel y su inserción activa en la ciudad, escuchándose su voz. Asimismo es prioritario marcar líneas para incrementar la formación, la inserción laboral y que posibiliten la emancipación de los jóvenes.
- Una ciudad de los **mayores**: Alentar el envejecimiento activo mediante la optimización de las oportunidades de salud, participación y seguridad a fin de mejorar la calidad de vida de las personas a medida que envejecen. Es importante hacer el ejercicio de que la ciudad se construya a la medida de los mayores. Hay que aprovechar el potencial de las personas mayores dando ocasiones de participación activa. En este sentido es interesante la iniciativa de la OMS de “Ciudades amigables con las personas mayores” en la que se está empezando a trabajar en Zaragoza mediante su incorporación a esta red.

b Avanzar hacia una ciudad inclusiva con las personas con diferentes capacidades

Es necesario apostar por la accesibilidad universal y la supresión de barreras que impiden o dificultan la plena normalización social de las personas con discapacidades. Esto hace referencia

tanto a barreras físicas como a las que dificultan la inserción social. Remitimos a la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* que es el instrumento internacional de derechos humanos de las Naciones Unidas destinado a proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad. El texto fue aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006, quedó abierto a la firma el 30 de marzo de 2007. Entró en vigor el 3 de mayo de 2008 al ser ratificada por al menos veinte países. Esta convención supone un cambio paradigmático de las actitudes y enfoques respecto de las personas con discapacidad y plantea la obligación de promover, proteger y garantizar el pleno disfrute de los derechos humanos de las personas con discapacidad y garantizar que gocen de plena igualdad ante la ley.

c Configurar una ciudad con una mirada femenina, potenciadora de la igualdad de género y con una cultura de la superación de roles

Es importante incorporar la perspectiva de género para plantear el futuro de la ciudad, repensarla desde una mirada femenina. Tener en cuenta en qué tipo de ciudad quieren vivir las mujeres y qué necesidades tienen considerando que la ciudad es un lugar de encuentro e integración para las distintas miradas. Cambiar esta mirada supone tener en cuenta la visión de una parte de la ciudadanía que se relaciona con la ciudad de manera más intensa: hace más recorridos, domina el espacio de proximidad, utiliza más el transporte público, crea espacios relacionales informales de relación social como por ejemplo en las salidas del colegio, los parques, los mercados.

Cómo al tener en cuenta este punto de vista se puede pasar a una forma emergente de concebir la ciudad, pasando de una ética de la justicia, de la norma, a una ética del cuidado (Seisdedos, 2009), de la equidad, del bienestar, en el que el espacio, el medioambiente, la movilidad, la seguridad, cobran importancia.

En la *Carta europea de la mujer en la ciudad*³ se expresa que tener en cuenta a la mujer supone:

- La repartición y las posibilidades de acceso al empleo
- La importancia y la calidad de los servicios de proximidad y los servicios comunitarios, en particular para ocuparse de los niños.
- El acceso a los centros de decisiones de las ciudades, la cultura y las actividades de ocio.
- La seguridad y las medidas contra todos los factores de inseguridad en las ciudades.
- El aumento de movilidad de hombres y mujeres, lo que supone un equilibrio entre el transporte colectivo y el transporte individual, decidido de una forma más democrática.

³ Unidad para la igualdad de oportunidades de la Comisión Europea. 1996

- La calidad y la conservación del medio ambiente.

Un paso importante en este proceso consiste en detectar los indicadores urbanos de género.

d Abrirse a una ciudad intercultural en la que las nuevas poblaciones son bienvenidas y son valoradas en sus aportaciones

El proceso de integración y de convivencia de personas originarias de otras procedencias y culturas es uno de los grandes retos en Europa. Hay diferentes modelos de acogida que se traducen en modelos políticos de integración y adaptación cultural que incluyen tanto dispositivos legales como socioculturales. Frente a modelos de mestizaje de Estado y de *melting pot*, de *apartheid*, donde se constata el multiculturalismo y bajo la apariencia de tolerancia hay una mera coexistencia o a la asimilación, donde la diversidad es considerada una rémora, Zaragoza debe apostar por la interculturalidad.

La **interculturalidad** implica una comunicación comprensiva entre las distintas culturas que conviven en un mismo espacio, donde se produce el enriquecimiento mutuo y, por consiguiente, el reconocimiento y la valoración de cada una de las culturas en un marco de igualdad, ayudando a la gente a apreciar y gozar las contribuciones hechas por distintas culturas en sus vidas, así como asegurar la completa participación de cualquier ciudadano para derribar las barreras culturales.

Pero este planteamiento no es idílico, colorista y culturalista; enfrenta a una serie de problemas. Este es un mundo de nuevas complejidades sociales, económicas, políticas y culturales, con nuevos y diversos desafíos y oportunidades. Hay que llegar a acuerdos sobre los elementos y presupuestos básicos que deben regir una convivencia, luchar contra los estereotipos, prejuicios y discriminación como escala de la exclusión del que se ve diferente. Asimismo, existe el reto de conseguir una ciudadanía en igualdad de derechos y deberes y por tanto de oportunidades y en la que los derechos individuales no se contraponen a los étnicos o culturales. Es, pues, un proyecto en construcción en el que la convivencia intercultural resulta enriquecedora, en la que el mestizaje se lee como un valor.

3 Gobernanza – Ejercicio de la Ciudadanía. Un nuevo paradigma de gobernabilidad y calidad democrática

Ciudad y ciudadanía son dos conceptos que se encuentran profundamente relacionados y que, dados los profundos cambios experimentados en las realidades urbanas, es necesario repensar. La evolución vertiginosa de nuestras sociedades y los cambios sufridos han generado nuevos desafíos en el ejercicio del poder y en concreto del poder local así como la necesidad de alianza con los ciudadanos que cada vez viven más hacia el interior del ámbito privado y con una profunda desconfianza con el ejercicio del poder.

La relación entre ciudad, espacio público y ciudadanía marca nuestra vida. La ciudadanía desde su componente colectivo, ya que los derechos individuales únicamente no logran la conformación de la ciudad. La ciudadanía se hace de forma cotidiana por lo que el ciudadano se define por su rol activo partícipe de la conflictividad urbana. La construcción de la ciudadanía se vincula también con la de los lugares significantes para la vida de los habitantes. La ciudad puede ser concebida como mercado y como espacio público, es más, como espacio político donde los ciudadanos expresan sus voluntades colectivas (Borja, 2003). Este autor nos habla de “la ciudad conquistada” proponiendo la urgencia de hacer ciudad entendida como la afirmación de una nueva ciudadanía activa, con derechos específicos, que mediante la reapropiación del espacio público establezca las bases de una nueva forma de vida urbana.

Esto nos lleva a la necesidad de repensar cómo potenciar una ciudadanía activa y comprometida con lo común y cómo desarrollar un nuevo paradigma de gobernabilidad. Tarea compleja ante la existencia de múltiples ciudades y ciudadanías y por los aspectos que hemos expuesto de los procesos de disolución, fragmentación y privatización en los que se ve inmersa que generan y refuerzan la pérdida del espacio público, la marginación y la desigualdad, disminuyendo la capacidad de gobernabilidad y la integración ciudadana (Borja, 2003).

Es patente la necesidad del desarrollo de la participación ciudadana. De hecho estamos asistiendo a un renovado interés por ella después de una época en que se había devaluado. La necesidad de cambio de paradigma de gobernabilidad, así como de avance en la calidad democrática, hacen volver a pensar en fórmulas que superen la democracia representativa. Así se habla de democracia directa, democracia deliberativa, de cauces y procesos de participación formal... pero curiosamente no se realizan muchos planteamientos sobre la necesidad de “construcción” de esa ciudadanía.

La participación no se puede improvisar, hace falta desarrollar metodologías e instrumentos

técnicos para orientar las prácticas participativas Pero no siempre hablamos de lo mismo cuando nos enfrentamos a este concepto. Nos encontramos con lo que se ha venido llamando la escalera o los grados de la participación: informar, consultar, debatir, decidir conjuntamente. Porque, ¿participación para qué?, ¿para legitimar o para transformar?

En la participación como legitimación, lo que se busca es que las posiciones, objetivos e intereses de los promotores salgan fortalecidos, pero sin estar demasiado interesados en cambiarlos. En el segundo caso, lo que se pretende es promover cambios, transformaciones en las que se considera que la participación de los ciudadanos es fundamental. Estas estrategias tanto las pueden usar las administraciones como las organizaciones; no son privativas de los estamentos del poder (Rebollo, 2003).

Planteamos que para poder avanzar a una corresponsabilización de lo público, a ser ciudadanos críticos y comprometidos con el cambio, son importantes no solo los cauces formales y las consultas a los ciudadanos individuales sino también procesos participativos en los distintos ámbitos y niveles. Que estos, además de responder a sus objetivos directos, sean formativos ya que los valores se desarrollan con la práctica.

La gobernanza como nuevo paradigma de gobernabilidad

Existe una crisis de la gobernabilidad afectando tanto a los fundamentos de la legitimidad democrática de los Estados, como a su capacidad para dar respuestas eficientes y eficaces a las nuevas demandas y retos sociales.

Los derechos que configuran la ciudadanía son mucho más complejos que en el pasado, pasando de los derechos simples a los derechos complejos: del derecho a la vivienda al derecho a la ciudad; del derecho a la educación al derecho a la formación continuada; del derecho a la asistencia sanitaria al derecho a la salud y la seguridad; del derecho al trabajo al derecho al salario ciudadano; del derecho al medioambiente al derecho a la calidad de vida; del derecho a un status jurídico igualitario al derecho a la inserción social, cultural y política; y de los derechos electorales al derecho a la participación política (Borja, 2002). Esto exige otras formas de gobierno y otras formas de situarse el ciudadano en la polis.

Ante esta situación, se propone la gobernanza como una nueva forma de regulación de conflicto, caracterizado por la interacción y la cooperación de múltiples actores articulados en red para el desarrollo de proyectos colectivos (Subirats).

La gobernanza se refiere a las estructuras y procesos mediante los cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de decisiones públicas en los sistemas democráticos (Kooiman, 1993). También se puede definir como el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa para gestionar los asuntos de una comu-

nidad, incluyendo una serie compleja de instituciones, sistemas y procesos, que implica al Estado, la sociedad civil y el sector privado de un modo democrático y transparente (Bouckaert, 2000). Y en un modo de gestión mediante redes autoorganizadas e interorganizaciones (Rhodes, 1997).

Seguimos a Subirats en la definición de tres proposiciones interrelacionadas que desarrollan el concepto de este paradigma:

- La gobernanza implica el reconocimiento, la aceptación y la integración de la complejidad como un elemento intrínseco al proceso político. Esta complejidad motivada por la diversidad y la incertidumbre del cambio permanente conlleva que la acción de gobernar deba concebirse como un proceso de aprendizaje social en donde múltiples actores hacen sus aportaciones.
- La gobernanza implica un sistema de gobierno a través de la participación de actores diversos en el marco de redes plurales. Triple dinámica de fragmentación de responsabilidades y capacidades de gobierno: el gobierno multinivel, la transversalidad y la participación social.
- La gobernanza conlleva una posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, la adopción de nuevos roles y la utilización de nuevos instrumentos de gobierno.

La dinámica de las ciudades surge de una articulación compleja y multidimensional que es el resultado de la confluencia de los gobiernos locales, agentes económicos (públicos y privados), organizaciones sociales y cívicas, sectores intelectuales y profesionales y medios de comunicación social (Borja y Castells, 1997). En esta complejidad, que además desborda los límites municipales, la gobernanza supone la articulación de lo público-privado-social y la exigencia de dar respuesta a las necesidades de la ciudad real desde planes y políticas supramunicipales.

Ciudadano versus consumidor, cliente, espectador...

Estamos, pues, ante un modelo de sociedad que parece que camina hacia un modo de operar donde muchas funciones del Estado desaparecen o son asumidas por corporaciones privadas y donde la participación se organiza a través del consumo más que mediante el ejercicio de la ciudadanía.

La ciudadanía se hace de forma cotidiana por lo que el ciudadano se define por su rol activo partícipe de la conflictividad urbana. La construcción de la ciudadanía se vincula también con la de los lugares significantes para la vida de los habitantes. La ciudad puede ser concebida como mercado y como espacio público, es más como espacio político donde los ciudadanos expresan sus voluntades colectivas (Borja, 2003).

En este sentido, ya hemos hablado de la complejidad de los nuevos derechos del ciudadano entre los que destaca **“El derecho a la ciudad”** que en su origen se vincula a Henri Lefebvre en los años 60 y que en la última década se le está dando importancia vinculándolo al espacio público, integrando en este concepto derechos sectoriales urbanos (vivienda, movilidad, ambiente, etc.) y sociopolíticos (identidad, participación...). Este enfoque es recogido por Jordi Borja en “La ciudad conquistada”.

Un paso fundamental en la construcción del derecho a la ciudad ha sido la elaboración de la **Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad** articulada por Habitat Internacional Coalition (HIC). Recoge los compromisos y medidas que deben ser asumidos por la sociedad civil, los gobiernos locales y nacionales, parlamentos y organismos internacionales para que todas las personas vivan con dignidad en las ciudades (Mathivet, 2009).

La comunicación **digital**, la **ciudad 2.0**, que debe ser impulsada tanto como vía de participación como nueva forma de articulación social, puede ser un estar en el mundo potencialmente político, contribuir a despertar, tener propiedades formadoras... Pero en la actualidad, las redes siguen siendo ante todo herramientas de consumo, servicio y en el mejor de los casos de acceso al conocimiento. En definitiva, hay una gran potencialidad pero también existen peligros: facilitan el individualismo (redes de amigos), la hiperparticipación, la fragmentación. Por todo ello se da la necesidad de vivir en la sociedad y en territorio real no solo en el ciberespacio.

El empoderamiento del ciudadano. Una nueva noción de poder

Existe una íntima relación entre los conceptos de participación y empoderamiento, en cuanto que hace referencia al desempeño de las personas en su calidad de ciudadanos, a la mejora de la capacidad ciudadana para la participación, logrando su fortalecimiento en las dimensiones individual y colectiva.

El empoderamiento supone una nueva noción de poder, la del **poder como relación social**, basado en el establecimiento de relaciones sociales más democráticas y el impulso del poder compartido en términos generativos.

Hay que destacar la idea del carácter de **proceso** del empoderamiento, entendido como un instrumento para el cambio social y político, a través también del desarrollo personal y colectivo no solo como fin sino como proceso, con una gran importancia de la formación tanto de niños y jóvenes como de adultos y la posibilidad de tener experiencias de participación que sean formativas y ayuden a la construcción de la ciudadanía.

Empoderamiento de los ciudadanos en los **ámbitos próximos** y configuración de espacios significativos de identificación cultural. Hay que redefinir los sujetos-ciudadanos, sus demandas, las relaciones con las instituciones, las políticas públicas adecuadas para reducir las exclusiones.

Pero, ¿cuál es la realidad que nos encontramos?

Como ya hemos comentado, lo primero que encontramos es una profunda desafección política. El *Barómetro del CIS* de diciembre de 2010 muestra resultados preocupantes cuando no desalentadores. Para el 18,2% de los ciudadanos el principal problema es la clase política, los partidos políticos, y el 47% no está satisfecho con el funcionamiento de la democracia; para la mayoría de los ciudadanos los bancos son los que ostentan mayor poder por encima del gobierno. Se ve pues un profundo deterioro de la confianza política. En el *Barómetro de Aragón de Invierno de 2010* el 5º lugar en cuanto a los problemas mas importantes de Aragón es la política, si bien en España es el 4º. Algo está pasando cuando se percibe como problema lo que debería garantizar el buen gobierno.

Todo ello se trasluce en niveles de abstención crecientes, baja afiliación a partidos y sindicatos, pero también se percibe un declive del compromiso cívico, interés solamente por el ámbito privado, un espacio público banalizado y, en fin, fatiga de la sociedad civil.

Para abordar esta situación, que tanto los gobiernos como la sociedad civil organizada ven como preocupante, se están realizando distintos debates, jornadas, procesos en los que sale a la luz la necesidad de cambios y de mejora de la democracia.

Desde las administraciones se hace hincapié en la vigencia de la democracia representativa en la que la participación tiene el papel de contribuir en la fase de deliberación para colocar el nivel de decisión en los poderes legislativos y ejecutivo legitimados por las urnas. Por otro lado, se empieza a plantear con fuerza la participación del ciudadano individual y la no consideración de las organizaciones sociales como representativas de la sociedad, por lo que se plantean la posibilidad de consultas populares o medios *on line* para la participación puntual e individual. Se llega a plantear el problema de dónde hay que incidir prioritariamente en estos momentos: en la participación individual o de base asociativa.

Desde las organizaciones sociales emergen dos valoraciones generales: que participar tiene que conllevar algún poder de decisión y que es en torno a las asociaciones, organizaciones, donde debe pivotar la participación.

Aunque se hacen análisis macro y generales de la situación en nuestra era postmercado de desmovilización social, individualismo, pérdida del espacio público y del sentido comunitario, falta de compromiso por tanto con lo común, desafección y descrédito de la política, infantilización y pérdida de valores comunes, etc., se echa de menos análisis serios de cómo se concretan estos problemas en nuestra realidad y en los distintos sectores y cuáles son las estrategias para abordarlos.

Zaragoza tiene una gran tradición en asociacionismo y en riqueza de iniciativa social y ha sido

pionera en muchos proyectos y servicios. El tercer sector ha sido importante y creativo. Pero no se puede hurtar de gran parte de los problemas generales aquí enunciados que pocas veces se afrontan. El tejido asociativo y los movimientos ciudadanos clásicos están aquejados de grandes problemas que deberían afrontarse: fragmentación y fomento de la división propiciado por los poderes; utilización por parte de los partidos políticos; falta de relevo generacional con una edad de los pocos militantes muy alta; falta de formación; el “capillismo”; las luchas de poder dentro y entre las entidades que tanto daño hacen; el caudillismo y falta de democracia interna, la necesidad de enfoque hacia los ciudadanos y conexión con la realidad.

Otro problema es el populismo y la relación clientelar con las administraciones que imposibilita, por un lado, una gestión racional y eficaz por parte de la administración pública y, por otro, un ejercicio del necesario control de esta gestión. En este sentido también hay que mencionar las dificultades generadas por la alta tecnificación que supone en muchos casos la participación. No hay capacidad por conocimientos, herramientas, tiempo necesario de dedicación, etc. Lo que lleva a una profesionalización de la participación que es muy difícil de realizar y que, además, puede llegar a pervertir su propia esencia.

El papel de los jóvenes ausentes de las organizaciones sociales y de los procesos formales se aborda en algún momento y los propios jóvenes representados por las entidades que los engloban hacen un discurso en el que niegan que no se participe sino que se reniega de los cauces tradicionales y de las entidades clásicas que se consideran caducas y burocráticas y apuestan por otras vías y canales, potenciando formas y redes informales. Pero, ¿cuáles son estos?

Existe además necesidad de ser conscientes de los tiempos y los procesos que pueden ser largos por lo que se dan problemas de impaciencia, dificultades para mantenerse y ver los pequeños cambios como parte del proceso.

Sin embargo, pese a estas limitaciones, se constata una preocupación y un esfuerzo por abordar el tema e ir creando y socializando cuerpo teórico desde las diferentes aproximaciones. Distintos agentes, y el peso de la Dirección General de Participación Ciudadana del Gobierno de Aragón, han puesto estos temas en la agenda de la ciudad y de la comunidad, paso muy importante en estos momentos. Asimismo son muy valorables los procesos deliberativos que se promueven.

Por otra parte, hay que destacar en esta nueva puesta en valor de la participación los diferentes procesos de planificación participativa promovidos principalmente por el movimiento vecinal en diferentes barrios de la ciudad con el objetivo de la revitalización o desarrollo comunitario de su territorio, que tuvimos oportunidad de conocer en las jornadas organizadas por EBRÓPOLIS⁴. Estas experiencias han sido propiciadas y patrocinadas varias por Zaragoza Vivienda y otras por el Gobierno de Aragón bien a través de la propia Dirección General de Participación Ciudadana como de la Dirección General de Inmigración. Destaca la vía de trabajo de Zaragoza

4 Jornadas Desarrollo y revitalización urbana desde los barrios. Experiencias participativas de planificación en Zaragoza.

Vivienda con la convocatoria de subvenciones y el apoyo a estos proceso de abajo a arriba.

Se debe resaltar asimismo la constitución del *Foro Aragonés para la Participación Ciudadana en el Ámbito Local*, cuando está saliendo este documento. Esta iniciativa, desarrollada en el marco de la mencionada dirección general, incluye además de los miembros de la administración autonómica, a la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias y las 17 comarcas y municipios con compromisos formales adquiridos con las políticas de participación ciudadana. Este foro nace como un instrumento de debate y reflexión en torno a las políticas locales de participación ciudadana, impulsadas en el territorio aragonés, así como cauce que permita promover un discurso compartido sobre el proceso de profundización democrática y compartir experiencias con el objetivo de enriquecer las políticas locales de participación.

Hay que mencionar también el *Código de buen gobierno local* de la FEMP, que recoge los principios de transparencia y ética pública, la participación ciudadana, junto a medidas para mejorar la gestión y calidad de la democracia local. Este texto fue remitido a todos los gobiernos locales españoles para que, en el uso de su autonomía, lo pudieran ratificar e incorporar a su normativa.

En el ámbito de la formación para la participación local existen las experiencias de la Escuela de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Zaragoza y Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo y de la Escuela Vecinal Aragonesa de la Confederación de Asociaciones de Vecinos de Aragón.

Por último, se debe resaltar que, si bien se habla de crisis de la participación, ésta hace referencia a determinada participación, por lo que hay que cambiar y las transformaciones deben de atender a las condiciones, estructuras y motivaciones nuevas (Subirats). Se necesita hablar de participación en un sentido más amplio del que se viene haciendo. La posibilidad de un ejercicio real de la ciudadanía mediante la ampliación de los derechos formales de las personas pero también de sus contenidos reales, mediante políticas públicas y plataformas de participación. Es decir, empoderamiento de los ciudadanos en los ámbitos próximos y configuración de espacios significativos de identificación cultural. Hay que redefinir los sujetos-ciudadanos, sus demandas, las relaciones con las instituciones, las políticas públicas adecuadas para reducir las exclusiones.

Cauces de participación institucionales

En todos los niveles administrativos tanto locales como autonómicos existen cauces de participación, en general de carácter sectorial, en los que participan representantes de las entidades sociales, económicas o profesionales del sector.

En el ámbito municipal el **Consejo de Ciudad** se configura como el mecanismo participativo de carácter consultivo de las principales organizaciones económicas y sociales del municipio. El Reglamento de los Órganos Territoriales y de Participación Ciudadana define el Consejo de Ciudad de Zaragoza como la organización de participación sectorial de ámbito municipal

por excelencia que integrará los anteriores Consejos Sectoriales garantizando su continuidad y eficacia. La Comisión Permanente del Consejo de la Ciudad es el órgano encargado de la preparación y estudio de los asuntos del Consejo de la Ciudad. Actúa en pleno o delega en la oficina técnica del Consejo de la Ciudad.

El Consejo de la Ciudad puede proponer la constitución, con carácter temporal o permanente, de **Consejos Sectoriales**, Comisiones de estudio y grupos de trabajo para el análisis y la investigación de los problemas de la ciudad, y serán establecidos en función de sus líneas de trabajo y prioridades de actuación. Son órganos de participación, información, control y asesoramiento, de naturaleza consultiva en el ámbito municipal. Su finalidad y objetivos es la de facilitar la participación de los ciudadanos y canalizar la información de las entidades asociativas en los asuntos municipales.

Por otro lado, con una dimensión territorial la ciudad se divide en catorce distritos urbanos con sus correspondientes Juntas Municipales y un distrito rural que engloba los catorce barrios rurales con sus juntas vecinales. Las **Juntas Municipales y las Juntas Vecinales** son órganos del Ayuntamiento de Zaragoza de ámbito territorial para la gestión de los Distritos y los Barrios Rurales en los que, mediante la participación vecinal, se realiza la gestión desconcentrada de asuntos que afectan al territorio y los vecinos en el ámbito del mismo.

A nivel autonómico existen gran cantidad de comisiones y consejos sectoriales dependientes de los distintos departamentos del Gobierno de Aragón y que recientemente la Dirección General de Participación Ciudadana ha articulado mediante la elaboración de un Mapa de la Participación. Dicho mapa se ofrece organizado por departamentos o ámbitos de actuación o por orden alfabético y muestra cuáles son, cómo funcionan, de quién dependen y qué atribuciones tienen los distintos órganos y organismos de participación social dentro de las políticas del Gobierno de Aragón.

Merece destacarse la creación hace dos años de la mencionada Dirección General de Participación Ciudadana dependiente del departamento de Presidencia y que se encarga de facilitar los procesos participativos en los distintos procedimientos legislativos o normativos. Así se defiende el valor de la deliberación y del enriquecimiento mediante la inteligencia colectiva que posibilita una mejor toma de decisiones por parte de los representantes electos de los ciudadanos.

Conviene mencionar también unos órganos que se suelen olvidar y que posibilitan la participación en educación y salud en todos los niveles territoriales desde la base.

En salud están los **Consejos de Salud** que va desde los Consejos de Salud de zona al Consejo de Salud de Aragón pasando por los comarcales y provinciales. En Aragón, los Consejos de Salud de zona se crearon en 1987 como órganos de participación de la población de la zona de salud. Estos consejos están integrados por representantes de la comunidad en distintos ámbitos: Ayuntamiento, profesionales sanitarios, organizaciones sindicales, consejos escolares y asociaciones

ciudadanas. Se trata de un órgano con funciones asesoras y de consulta en los asuntos relacionados con la salud de su zona en el sentido más amplio, que incluye tanto la adecuación de las estructuras y servicios sanitarios como la protección, promoción y educación para la salud.

Los consejos de zona han tenido una tradición importante en Aragón y en Zaragoza siendo uno de los aspectos que se ha trabajado e impulsado de manera muy importante por el movimiento vecinal y por sectores profesionales de la Atención Primaria de Aragón, si bien en estos momentos se considera que están en una crisis importante.

Por otro lado en el ámbito educativo existe el **Consejo Escolar** de Aragón que es otro de los órganos de consulta, asesoramiento y participación social en la programación general de la enseñanza no universitaria, en la Comunidad Autónoma de Aragón. Este Consejo Escolar también cuenta con representación de la Administración local, con la participación de representantes propuestos por las federaciones o asociaciones de municipios de Aragón. También se contempla la posibilidad de que existan consejos comarcales y provinciales. En el ámbito local está el Consejo Escolar de Zaragoza que podría ser el responsable de un futuro plan educativo de ciudad. En cuanto a los ciudadanos y en concreto la comunidad educativa de cada centro escolar puede participar en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos en los Consejos Escolares de centro.

En general se puede afirmar que estos cauces están bastante desarrollados y tienen un funcionamiento normalizado si bien no están exentos de problemas. Muchas veces se perciben como burocratizados y son cuestionados. Por un lado existe desconfianza ante la participación y se achaca a la sociedad falta de interés y motivación hacia la participación. Por otro se acusa a las instituciones de no fomentar la participación y de crear cauces vacíos de contenido y cuya utilidad es la de legitimar las decisiones ya tomadas.

Aunque realmente algunos de estos órganos pueden constituir una forma de control de la gestión, uno de los aspectos importantes de la participación, esto es bastante complicado pues exige un alto nivel técnico y una gran dedicación, lo que supone en ocasiones una profesionalización de la participación.

Para avanzar en este ámbito se realizan las siguientes propuestas:

- Necesidad del **desarrollo de la participación** ciudadana de la que estamos asistiendo a un renovado interés: mejora de la calidad democrática, caminando hacia una democracia participativa.
- Necesidad tanto de **relegitimar la acción política** como de **removilizar** a las redes ciudadanas promoviendo una cultura del **diálogo**. Supone una reorientación de la política como servicio.

- Impulso de los **cauces institucionales** para el control público, la concertación y la corresponsabilidad
- Fórmulas de **democracia directa** como la consulta popular, el referéndum o las posibilidades de las Iniciativas legislativas populares
- Participación en procesos legislativos, normativos, de concertación, potenciación de una democracia **“deliberativa”**
- Nueva cultura de la elaboración de **presupuestos** municipales con mayor peso de la participación ciudadana
- Pero la participación no se puede improvisar; hace falta **desarrollar metodologías** e instrumentos técnicos nuevos para orientar las prácticas participativas de la ciudadanía.
- **Zaragoza 2.0. e-gobierno y e-administración.** Integración de estrategias de comunicación digital basadas en las herramientas de la web 2.0 y canales asociados a los medios sociales. Desarrollo de la administración electrónica y de la conectividad y accesibilidad de los ciudadanos. Realización de acciones para superar la brecha digital.
- Para poder avanzar en una corresponsabilización de lo público, ser ciudadanos críticos y comprometidos con lo común, son importantes no solo los cauces formales y las consultas ciudadanas individuales sino también **procesos participativos** en los distintos ámbitos y niveles en que además sus objetivos directos sean formativos ya que los valores se desarrollan con la práctica.
- Enfoque de **proximidad y comunitario/territorial** de la administración y sus servicios: educación, salud, cultura...
 - Distritos, descentralización...
 - Cambios organizativos, reorientación, formación de los profesionales
 - Trabajo en proyectos ciudadanos. Capacidad de decisión
- Apoyo y potenciación de **procesos de abajo a arriba**. El barrio como unidad de desarrollo y concertación: experiencias de planes de barrio: revitalización urbana, desarrollo sociocomunitario, de convivencia, etc. **“Contrato de barrio” – “contrato de ciudad”**.
- Potenciación y **fortalecimiento del tejido social** en sus distintas manifestaciones y del trabajo en red como base de la participación. Para ello abordar los problemas existentes: jóvenes y participación, envejecimiento de algunos de los movimientos sociales, “capillismo”, relación clientelar, alta tecnificación, conexión con los ciudadanos, etc.
- La **formación** para el ejercicio de la ciudadanía y desarrollo de procesos de **Empoderamiento**
- Poner en valor y potenciar las experiencias y **buenas prácticas** participativas.

4 La ciudad y las políticas sociales

Uno de los aspectos que ya hemos comentado de la era de la globalización es la transformación del Estado; los estados nacionales son cada vez más débiles y la sociedad tiende a fragmentarse. Ello exige enormes cambios al Estado social, algo que en una sociedad tan fragmentada como la actual ofrece grandes dificultades: la escasez creciente del trabajo, las migraciones masivas, el envejecimiento de la población y el deterioro de los sindicatos en una sociedad en la que las clases obreras se han transformado enormemente (Sotelo, 2010). Se dice que el Estado social está en crisis pero solo desde los logros conseguidos se puede avanzar en un nuevo modelo de desarrollo sostenible.

Al abordar las condiciones para el desarrollo de los cinco ámbitos priorizados emergen una serie de características que se deben cumplir y que marcan el tipo de políticas y el papel de la sociedad en ellas:

- La necesidad de defensa de los logros del Estado de bienestar con el mantenimiento y desarrollo de los derechos de ciudadanía y la concepción de las políticas sociales, en sentido comprensivo como inversión y no como gasto
- Los sistemas públicos como vertebradores y protagonistas de las políticas públicas con la necesaria mejora y desburocratización y la articulación con las iniciativa privada y social con la calidad como paradigma
- Construcción de políticas públicas a partir del bienestar de la población siendo conscientes de que el bienestar es de todos o no es real, por lo tanto equidad y cohesión social
- Políticas integrales, articuladas y trasversales: concurrencia de planificaciones, articulación interadministrativa y territorial
- Desarrollar políticas territoriales y de proximidad con el territorio como eje y la participación y la apertura de los servicios como formas de hacer
- Avanzar en los sistemas de evaluación y la medición del bienestar de las poblaciones. Definición de sistemas de información y evaluación en el marco de la calidad y evaluación de los niveles de bienestar e impacto de las políticas sociales

Pasamos a desarrollar cada uno de estos puntos:

a Defensa de los logros del Estado de bienestar.

El llamado Estado de bienestar construido y con su pleno desarrollo en la Europa de los 60 del siglo pasado parece que entra en crisis. En España, en la que se ha implantado tardíamente en los últimos 30 años, no ha llegado a alcanzar su pleno desarrollo, aunque se han dado importantes pasos, cuando ya es cuestionado.

Uno de los mayores retos que se presentan en el horizonte 2020-30 es la sostenibilidad financiera del Estado de bienestar, especialmente de los tres pilares más directamente afectados por el proceso de fuerte envejecimiento de la población; las pensiones, la sanidad y las políticas sociales. Parece que se rompe el consenso y se cuestionan los logros alcanzados.

Por el contrario, curiosamente todos los sectores están de acuerdo en que la salida de la crisis y el desarrollo de un territorio tienen que pasar en el futuro por que los recursos predominantemente se dediquen a aspectos no físicos como las infraestructuras sino para la formación permanente de las personas, el desarrollo científico tecnológico y la innovación social, avanzando en el denominado triángulo del conocimiento – formación, investigación e innovación- y promoviendo la cohesión social.

Un aspecto importante para el mantenimiento de estos logros es la consideración de las **políticas sociales no como gasto sino como inversión**. Se conceptualizan como gasto cuando en realidad son inversiones y se contabiliza lo que cuesta invertir, pero no lo que nos costaría que no se invirtiera. Es un error querer solucionar la crisis con el recorte del gasto público y querer aprovechar el momento coyuntural con pasos hacia atrás estructurales. En esta situación de crisis el papel de lo público es fundamental para apoyar la economía e impulsar un cambio en el modelo, generar empleo y ahondar en la cohesión social.

En este sentido constatamos que la **inversión en políticas sociales en España** está por debajo de la de los países europeos. La inversión del 41,1% del Producto Interior Bruto (PIB) en educación, sanidad, protección social y servicios públicos, entre otros, relegó al país en 2008 al puesto 20 de la Europa de los 27. La media europea fue del 46,8%. Si desglosamos estos datos vemos que el gasto público destinado a la protección social en España supuso en 2008 un 13,9% del PIB, más de cuatro puntos por debajo de la media europea, situada en el 18,2%. España destinó el 6,1% del PIB a gasto sanitario; el 4,7%, a servicios públicos generales y el 4,6%, a educación. La inversión nacional en educación pública es la sexta más baja. En los dos últimos años, el presupuesto ha aumentado hasta el 5,1% de 2010, pero los estudios de la UE aún no recogen este aumento en sus estadísticas.

En todos estos capítulos, el gasto es inferior a la media de la UE del 6,9%, 6,3% y 5,2% respectivamente. Los países con un mayor nivel de gasto público han sido Suecia (53%), Francia (52%) Dinamarca (51,8) y Bélgica (50%), y los que menos Eslovaquia, Luxemburgo y Bulgaria.

5 Fuente: Eurostat. Europe in figures. Eurostat yearbook 2010.

En el marco de la situación española, **Aragón** es la cuarta comunidad que menos invierte en políticas sociales. Según el Ministerio de Economía⁶, destina el 62,8% de su presupuesto, cuando la media del resto de las comunidades llega al 66,9%. Solo aparecen por debajo Navarra (y es por su especial forma de financiación), Extremadura y Cantabria.

El desfase mayor en el caso de Aragón se encuentra en las partidas destinadas a educación. Las 17 comunidades autónomas dedican de media a este servicio el 24,3% de sus presupuestos autonómicos. En el caso de Aragón, esa cifra se queda en el 20,7%. Asturias y Extremadura están también por debajo. En el otro lado destacan Valencia y Murcia, que sobrepasan el 25%.

Aragón también aparece por debajo de la media en el gasto que se dedica para sanidad, aunque en este caso la diferencia no es tan sustancial. En el gasto destinado a servicios sociales, si el gasto de todas las autonomías representa el 6,4% de sus presupuestos, en el caso del Ejecutivo aragonés se queda en el 6%.

Para el año 2011 el Gobierno de Aragón ha reducido su presupuesto autonómico en 426,7 millones de euros respecto a 2010 con un importante recorte del gasto social (165,7 millones de euros, un 4,62% menos que el año pasado) y de las inversiones reales.

Existen la necesidad pues de mantener la inversión en políticas sociales y vincularlas asimismo a la reactivación económica.

b Los sistemas públicos como vertebradores y protagonistas de las políticas públicas

En este contexto en el que distintos agentes intervienen en los servicios es necesario destacar el papel de los sistemas públicos como garantes de la equidad y del bienestar, siendo los vertebradores de los diferentes sistemas.

Pero ello no significa que no exista necesidad de cambios. En la situación actual se hace urgente la necesidad de **mejora y desburocratización** de estos sistemas. Su avance en calidad mejorando en eficacia y eficiencia. Se debe perseguir la optimización de recursos y la innovación en la gestión de centros y servicios sostenibles, incorporando criterios de Responsabilidad Social Corporativa (RSC).

También es necesario avanzar en la **articulación con el sector privado y de iniciativa social**. En este sentido, hay que analizar y repensar el papel de cada uno y en especial del tercer sector. Dentro del liderazgo del sector público, se debe avanzar hacia la complementariedad en vez de la competición. Y exigir criterios de **calidad**, procesos de **evaluación** estandarizados y de transmisión de la información, etc.

⁶ Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. Informe en el que analiza los presupuestos autonómicos entre 2007 y 2010

Otras acciones serían tender a sustituir la cultura de la subvención por la del **convenio**, que posibilita actuaciones a más largo plazo y conlleva un contrato de corresponsabilidad, y asimismo atender a los criterios sociales a la hora de conceder la provisión de servicios en los casos en que sea un valor añadido.

c Construcción de políticas públicas a partir del bienestar de la población

El objetivo prioritario es el de la **cohesión social** y la **equidad**. Es importante ser consciente de que la desigualdad interna repercute de manera negativa sobre toda la sociedad, aunque evidentemente de manera más dura en los sectores económicamente desfavorecidos.

En las sociedades del mundo consideradas más ricas se da una relación entre desigualdad e infelicidad. El éxito material va acompañado del fracaso social y del coste (en términos de felicidad) de la desigualdad. El modelo de crecimiento económico actual contribuye a la desigualdad y no nos ofrece una vida mejor (Wikinson y Pickett, 2009). Por ello cada vez se habla más de la búsqueda de otros modelos de desarrollo.

Un mayor nivel de bienestar compartido, unas menores diferencias, genera un grado de **felicidad** mayor. Existe el reto de avanzar por ese camino y encontrar fórmulas nuevas y maneras también nuevas de valorar los avances.

Esto es imposible de alcanzar si no se trabaja desde la promoción de la ciudadanía, de nuevos valores ciudadanos y posibilitando el empoderamiento de los ciudadanos con especial énfasis en los más vulnerables.

d Políticas integrales, articuladas y transversales

La complejidad de los retos que tienen que afrontar los distintos niveles de gobierno, local, metropolitano, comarcal, autonómico ha puesto de manifiesto la necesidad de profundos cambios organizativos. El tradicional trabajo especializado y segmentado, la organización en paralelo de los niveles administrativos, etc., ya no tiene sentido. Hay que avanzar en modelos organizativos que faciliten la interacción, la integralidad y una efectiva coordinación. Por un lado se habla de la **conurrencia de las planificaciones** y de la necesaria **transversalidad** en todos los sentidos, en horizontal y en vertical.

Este enfoque, si bien necesario, tiene grandes dificultades prácticas que deberán afrontarse y experimentar nuevas formas de hacer en las administraciones:

- Necesidad de que exista una interrelación entre los **distintos sistemas y sectores** (educativo, sanitario, social, vivienda, empleo...), de que se trabaje en red y trans-

versalmente y de que se dé un mayor protagonismo a los ciudadanos.

- Para ello es importante trabajar en intervenciones **integrales** con la definición de líneas estratégicas y programas **interdepartamentales e interinstitucionales**.
- **Articulación territorial** de las administraciones. Para que sea efectiva son necesarios cambios organizativos, caminando hacia una cultura de “colaboración”.
- Realizar **Planes de ciudad** de los distintos focos de intervención: en educación, salud, cultura, etc. con este enfoque y teniendo en cuenta los flujos con área metropolitana/región. Aprovechar los programas y redes internacionales con base local: *ciudades educadoras, ciudades saludables, ciudades amigables con los mayores*, etc.

e Desarrollar políticas territoriales y de proximidad.

Como ya hemos hecho énfasis anteriormente, es importante considerar el **territorio como el eje** para la implementación de las diferentes políticas y actuaciones. Esto supone planificar e intervenir desde las **necesidades** de los distintos territorios contando con la opinión y colaboración de todos los implicados desde un enfoque de **participación y proximidad**.

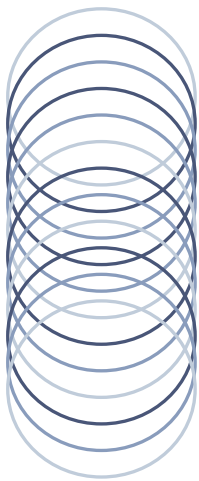
Por lo tanto si el territorio es el espacio de desarrollo y anclaje de las políticas y los servicios se debe dar un **enfoque comunitario de los servicios**: centros educativos, centros de salud, centros culturales, con una apertura al **entorno** y corresponsabilidad en el desarrollo de ese espacio, una concepción del trabajo en red y una cultura de la colaboración interinstitucional e interdisciplinar.

f Avanzar en los sistemas de evaluación y la medición del bienestar de las poblaciones

El Plan Estratégico de Zaragoza y algunos otros actores de la ciudad son conscientes de las limitaciones que presentan los indicadores económicos tradicionales para medir todos estos aspectos y se tiene experiencia de uso de indicadores más globales. Desde ámbitos internacionales se lleva ya un tiempo buscando y trabajando en la **medición del desarrollo** de una sociedad desde otras perspectivas que incluyan el bienestar de los ciudadanos y su grado de felicidad.

Asimismo, se debe asegurar el seguimiento de la aplicación de modelos de **calidad total en la gestión** en todos los niveles desde los administrativos a los servicios. Y también es necesario profundizar en la **medición del impacto** de las políticas sociales en la consecución de los objetivos

Para todo ello se debe profundizar en alternativas de medición más holísticas, interdisciplinares y contextualizadas, así como en el desarrollo de sistemas de **evaluación y de información** adecuados y estandarizados.



III Políticas sociales para Zaragoza 2020

En este marco que hemos dibujado sobre el modelo de ciudad, de enfoque de la estrategia social y relacional y características de las políticas necesarias, planteamos los grandes objetivos para avanzar hacia la finalidad del bienestar del ciudadano y la ciudad cohesionada



I La inclusión, principal reto para la ciudad

A la hora de pensar la Zaragoza de 2020 hemos planteado la inclusividad y la cohesión social como uno de los principales focos de la nueva estrategia. Esto supone una doble vertiente, tanto un valor a desarrollar por la ciudadanía y por la propia ciudad, como un objetivo prioritario de las políticas sociales en su conjunto.

Ser conscientes de que el avance de la sociedad zaragozana depende de que este se haga en su conjunto y que un mayor grado de cohesión social deviene en un mejor desarrollo del territorio y un mayor nivel de bienestar de toda la población y que la desigualdad repercute de manera negativa en toda la sociedad. Por lo tanto los criterios de equidad deben de permear todas las políticas y los planteamientos estratégicos del área metropolitana.

Pero esto supone un cambio de modelo de desarrollo, de valores y un enfoque de las políticas sociales. En este apartado vamos a centrarnos preferentemente en esta segunda parte, abordando los aspectos de pobreza, exclusión y vulnerabilidad.

Como ya hemos expuesto en la primera parte de este documento, nuestras sociedades postindustriales corren el riesgo de verse enfrentadas a un gran problema, la existencia de individuos y de grupos que ya no encuentran un espacio en función de una organización racional de la sociedad. La propia ciudad en su despliegue territorial conforma situaciones duales, crea zonas de gentrificación y otras que se convierten en guetos.

En este marco en el que se generan ciudadanos que o bien quedan fuera o bien están en una zona de vulnerabilidad (ascenso de la *ciudad dual* de Castells, la vulnerabilidad y *desafiliación* de Castel, la *era posmercado* y la *era del acceso* de Rifkin, la producción de ‘residuos humanos’ en la *sociedad líquida* de Bauman) se ha entrado en una crisis que pone crudamente de manifiesto esta situación.

Se trata de una crisis profunda económica, financiera y de valores que afecta a las condiciones de vida de los ciudadanos y a la cohesión social en su conjunto. Se está dando un aumento significativo de los niveles de pobreza e intensificación de los procesos de exclusión social. Asimismo se da la entrada de sectores de población en zonas de vulnerabilidad y se está dando el caso de la asistencialización de poblaciones trabajadoras “normalizadas” con el intenso sentimiento de vulnerabilidad que eso da a la sociedad. La falta de empleo y la cronificación de la situación de desempleo con la pérdida de subsidios y ayudas, la carga de las hipotecas que se vuelven inasumibles en hogares con pérdidas de ingresos, hacen entrar a los ciudadanos en las área vulnerables.

Esto exige poner las políticas contra la pobreza y la exclusión en un punto prioritario. La *Estrategia de Lisboa* contemplaba las políticas comunitarias para la década 2000-2010 y se centró principalmente en el crecimiento económico y la creación de empleo, valorando que la inclusión social se daría como consecuencia del crecimiento de la economía. Como hemos visto esto no ha sido así y se hace necesario replantear el modelo de crecimiento. La nueva Estrategia Europea para el periodo 2011 - 2020 no debería dar las espaldas a los últimos informes que constatan que el crecimiento espontáneo no ha venido acompañado de una mayor cohesión social, ni de una reducción de la tasa de pobreza, ni de la generación de un empleo verdaderamente integrador, tal y como se pretendía.

Esta estrategia para la *Europa de 2020* plantea tres ejes de crecimiento: inteligente, sostenible e integrador. En este último eje, el *Crecimiento integrador*, propone abordar la cohesión social, el empleo y las cualificaciones y la lucha contra la pobreza. En este sentido marca los objetivos de:

- Alcanzar una tasa de empleo de la población de 20 a 64 años del 75%
- El descenso de la tasa de pobreza relativa en un 25%

Analizando las tendencias de la pobreza en el largo plazo, se evidencia una importante reducción de la pobreza y desigualdad entre 1973 y 1990. A partir de los años noventa, en los que se daba un contexto favorable con un crecimiento económico mayor que el de la UE y un crecimiento muy intenso del empleo, era esperable una reducción en la desigualdad y la pobreza. Pero esto no ha sido así, lo que se ha evidenciado de manera más clara en los momentos de crisis. Junto al modelo económico existen otros factores explicativos como son las propias políticas públicas, por su fragmentación y limitada adecuación y los nuevos procesos de vulnerabilidad como la inmigración y los cambios de estructura de los hogares (Ayala, 2010).

¿Se hace necesario, pues, repensar un nuevo modelo de integración social: patrón de crecimiento, sistemas de protección, mercado de trabajo?

Desde el planteamiento de inclusividad y cohesión social para la Zaragoza del 2020 como una Zaragoza a la medida de todos los ciudadanos, sin diferencias por género, edad, lugar de origen y condición social es imprescindible abordar la lucha contra la pobreza, la exclusión y la vulnerabilidad, por lo que se propone como prioridad abordándola desde los diferentes ángulos, especialmente desde la promoción del empleo y la protección social. Asimismo planteamos la integración de los inmigrantes como uno de los retos de la ciudad.

a Abordar prioritariamente el problema de la exclusión, vulnerabilidad social y de la precarización de los ciudadanos.

El concepto de exclusión más reconocido incorpora tres aspectos claves en la concepción de las situaciones de dificultad: su origen estructural, su carácter multidimensional y su naturaleza

procesual, dinámica. La tradición francesa de análisis sociológico, de la que parte el término exclusión, entiende que éste es un proceso social de pérdida de integración que incluye no sólo la falta de ingresos y el alejamiento del mercado de trabajo, sino también un debilitamiento de los lazos sociales, un descenso de la participación social y por tanto una pérdida de derechos sociales (Laparra, 2010).

Existe un marco nacional que es el *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2008-2010*. En la comunidad autónoma se definió el *I Plan para la Inclusión Social de Aragón 2005-2006*, que fue puesto en marcha en 2005 y no ha tenido continuidad. En estos momentos está pendiente la reformulación del plan nacional, vinculado a las políticas europeas y, en este marco, se debería abordar un segundo plan autonómico y su concreción local.

La pobreza y exclusión en Aragón

Vamos a realizar una aproximación a la realidad en nuestra comunidad autónoma ya que no disponemos de datos más desagregados.

Medir la pobreza y la desigualdad es un aspecto complejo. Mientras que la pobreza absoluta supone la falta de recursos para acceder a una cantidad mínima de bienes y servicios, la pobreza relativa se define en relación con el contexto económico y social de un territorio, es decir en relación con el nivel de vida medio, lo que en nuestros países tiene que ver más con el riesgo de exclusión social y la falta de oportunidades, lo que parece más adecuado para abordar nuestro desarrollo como territorio. No podemos olvidar que la exclusión social no solo es por la privación material sino que lleva aparejada otras situaciones como las pocas posibilidades de ejercicio de la ciudadanía.

Para acercarnos a la situación vamos a conocer la pobreza relativa, lo que nos va a dar información sobre el grado de cohesión social. Para ello tomamos un indicador internacional que es el que asimismo está incluido en el sistema de indicadores de EBRÓPOLIS, la **Tasa de pobreza relativa**⁷, es decir el porcentaje de personas por debajo del umbral de la pobreza, definido éste como el 60% de la mediana de los ingresos del año anterior por unidad de consumo.

Si tomamos como referencia el umbral de pobreza español⁸ en el año 2009, las comunidades de menor proporción de población por debajo del umbral de pobreza fueron Navarra (7,4%) y País Vasco (9,4%) seguidas de Aragón (12,7%), situándose la media española en 19,5%. Por tanto, Aragón está en una buena posición. Pero si miramos la tasa de pobreza relativa respecto al propio umbral⁹ vemos que en esta comunidad autónoma se llega hasta el 18,9%, cifra que nos habla de un problema de cohesión social que hay que abordar.

7 Fuente INE. Encuesta de condiciones de vida

8 Umbral de la pobreza en España en 2009: 7.845,6 euros.

9 Umbral de la pobreza en Aragón en 2009: 9.034 euros

Si desglosamos este último dato por géneros vemos que el 20,8% de las mujeres frente al 17% de los hombres quedan por debajo del umbral de la pobreza. Por edades se concentra mayor número de pobres entre los menores de 16 años (19,9%) y sobre todo en los mayores de 65 años (26,9%).

Tasa de pobreza relativa por edad 2009	Aragón	España
Total	12,67 %	19,56 %
Menos de 25 años	12,61 %	22,39 %
De 25 a 64 años	11,19 %	16,60 %
65 y más años	17,04 %	25,54 %

Fuente: IAEST. Estudio sobre la pobreza

Tasa de pobreza relativa por sexo 2009	Aragón	España
Total	12,67 %	19,56 %
Hombres	11,41 %	18,40 %
Mujeres	13,93 %	20,69 %

Fuente: IAEST. Estudio sobre la pobreza

Por otro lado, nos puede ayudar a calibrar la **pobreza severa** medir la tasa de pobreza relativa con un umbral del 30 ó 40% de la mediana de ingresos en lugar del 60%. En Aragón la tasa de pobreza bajó el umbral del 40% y se situó en el 6,32% frente al 8,25% de España.

Si tenemos en cuenta algunos otros indicadores de la Encuesta de Condiciones de Vida del INE podemos ver que Aragón está en mejor situación que la media de España:

Porcentaje de hogares que no pueden permitirse diversos gastos en 2009	Aragón	España
Vacaciones al menos una semana al año	19,9	38,9
Comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días	0,9	1,7
Mantener la vivienda con una temperatura adecuada	1,5	6,3
Capacidad para afrontar gastos imprevistos	12,4	34,0

Fuente: INE. Encuesta de condiciones de vida.

Tasa de pobreza según grado de dificultad para llegar a fin de mes 2009	Aragón	España
Con dificultad	41,69	32,40
Con cierta dificultad	22,44	18,41
Con cierta facilidad	19,54	12,22
Con facilidad	5,26	6,37

Fuente: IAEST. Estudio sobre la pobreza.

Aunque estamos analizando datos del año 2009 se puede presumir que esta situación será peor con los resultados del 2010 ya que, en su avance, el INE nos da datos del conjunto español que confirma este empeoramiento para todo el Estado. La tasa de personas que están por debajo del umbral de la pobreza se acerca al 21%, un porcentaje que se incrementa con la edad, llegando hasta el 24,6% en el caso de los mayores de 65 años. En un 58,6% de los hogares españoles hay problemas para llegar a fin de mes. La situación es extrema en un 13,4% de ellos. Tres de cada diez familias manifiestan que tienen dificultad o mucha dificultad en cubrir sus gastos mensuales. El porcentaje de ciudadanos que actualmente no tienen capacidad para afrontar gastos imprevistos experimenta un aumento de 2,7 puntos respecto al año anterior, alcanzando el 36,7%, su valor más elevado de los últimos seis años.

La Fundación Foessa, en sus estudios periódicos a partir de encuestas a hogares cuya última edición es la de 2008, realiza la construcción de un sistema de indicadores de exclusión social y su agregación en un índice sintético de exclusión. Abordan la exclusión social en términos de: empleo, consumo, política, educación, vivienda, salud, conflicto, aislamiento y pobreza relativa. En un análisis provisional valorando el impacto de la crisis en el bienio 2007-2009 actualizan el anterior estudio (Laparra, 2010) con conclusiones de cómo la crisis ha tenido un impacto muy rápido y muy intenso en la extensión del número de hogares situados bajo el umbral de pobreza y también, aunque en menor medida, en la extensión de los hogares afectados por procesos de exclusión social de una cierta entidad. Una de las conclusiones de este estudio que nos pueden ser más interesantes es la de la variable territorial; el tipo de barrio se muestra cada vez más relevante y los barrios más deteriorados ven ampliarse más proporcionalmente los procesos de exclusión.

El problema del **desempleo** es determinante y prioritario a la hora de abordar la inclusión y cohesión social. En Aragón se ha cerrado 2010 con una Tasa de desempleo de 14,86%, que, si bien es inferior a la tasa española que se cifra en 20,18%¹⁰, nos da un importante número de ciudadanos aragoneses en situación de paro, dos puntos por encima del año anterior. Sigue existiendo mayor porcentaje de mujeres en situación de desempleo aunque se mantiene la diferencia de dos puntos de antes de la crisis. Con cifras parecidas a las del total de Aragón, del año 2007 a 2009 la tasa de desempleo en la provincia de Zaragoza se ha disparado como consecuencia de los efectos de la crisis económica, pasando de un 5,29% en 2007 a un 14,43% en el año 2009.

10 Fuente Encuesta de población Activa 2010. INE

Población 16 años y más	Zaragoza	Aragón	España
Tasa actividad	59,10	58,16	60,00
Tasa de empleo	49,80	49,57	47,97
Tasa de desempleo	15,60	14,77	20,07

Fuente: Encuesta de población Activa 2010. INE

Población 16 a 64 años	Aragón	España
Tasa actividad	75,06	74,39
Tasa de empleo	63,90	59,37
Tasa de desempleo	14,86	20,18

Fuente: Encuesta de población Activa 2010. INE

La precariedad laboral, caracterizada por una excesiva temporalidad (el 91,24% de los contratos generados por el mercado laboral aragonés fueron temporales y sólo un 8,76% indefinidos en 2010) y bajas retribuciones que generan bajas bases de cotización y por lo tanto prestaciones de baja cuantía, tampoco ayuda a que los parados dispongan de un sistema eficaz de cobertura vía prestaciones y, en Aragón, 65.373 parados perciben alguna prestación. Por otro lado queremos destacar el aumento del desempleo de larga duración en el último año.

Asimismo se constata el aumento de la población demandante de ayudas a los recursos sociales y de inserción laboral públicos y de iniciativa social, con lo que indica de precarización de una parte de la sociedad.

Como patrones y procesos de vulnerabilidad podemos mencionar los cambios en la estructura salarial, el empleo de bajos salarios, la intensificación del vínculo desempleo/pobreza, los riesgos asociados a las estructuras de los hogares, la distribución por edad de la pobreza (tasas altas de pobreza infantil y empeoramiento de la situación relativa de los mayores) y la inmigración, con tasas de pobreza elevadas, indicadores muy altos de privación multidimensional y lo que Ayala llama “reforma laboral encubierta” (Ayala, 2010).

En este marco emergen como colectivos con especiales dificultades y perfiles de riesgo, además de los colectivos tradicionalmente excluidos, las mujeres con cargas familiares y en general hogares monoparentales, los niños y jóvenes, los inmigrantes y los parados de larga duración, pero también los trabajadores con bajos salarios.

En esta situación es necesario trabajar en políticas a largo plazo que aborden los problemas estructurales y en medidas contra la crisis que garanticen las inversiones públicas. La reducción del gasto no debe afectar a los servicios públicos, necesarios para la cohesión social, y hay que reforzar las acciones de protección social.

Para abordar esta situación se plantean las siguientes prioridades:

- La pobreza, la exclusión social y la desigualdad como un reto clave en línea con la estrategia de la UE 2020: por tanto, enfoque hacia la reducción de las desigualdades y la equidad. Para ello se puede adoptar como mínimo el objetivo de dicha estrategia de reducir la tasa de pobreza relativa en un 25%, convergiendo a los niveles de la Unión Europea.
- Definición del II Plan de Inclusión aragonés y su concreción en un Plan de Inclusión local.
- Intensificar los esfuerzos para proporcionar un apoyo adecuado a las familias, especialmente a las que están en situación vulnerable mediante el refuerzo de las ayudas y beneficios que apoyan a los padres, y en especial a las familias numerosas, monoparentales o con padres desempleados.
- Necesidad de acciones, en la línea que se está trabajando, que lleven a erradicar el chabolismo o infravivienda y la situación de personas sin hogar. Existe el compromiso del Parlamento Europeo para eliminar el problema de los sin techo en el 2015, objetivo que se puede asumir en esta estrategia.

Las principales vías de acción para afrontar esta problemática van en dos direcciones complementarias: las que tienen que ver con el mercado de trabajo y con las políticas públicas:

- 1 La creación de empleo y el desarrollo de políticas activas de empleo
- 2 Desarrollo del modelo de protección social con una mayor incidencia de las políticas de protección

a. I Potenciar la creación de empleo y desarrollar políticas activas de empleo

Si bien Aragón y Zaragoza presentan algo más de cinco puntos de diferencia respecto a la media nacional, el problema del desempleo es uno de los principales que se debe abordar ya que afecta a muchos de los hogares de la ciudad y su entorno. Surgen nuevos espacios de vulnerabilidad como son el paro de larga duración y los principales grupos en desempleo: mayores de 40 años, mujeres, jóvenes e inmigrantes.

Uno de los ámbitos prioritarios para avanzar en la equidad y la cohesión social es el desarrollar estrategias para el fomento del empleo. Para ello hay que cambiar aspectos de carácter estructural que tienen que ver con el modelo económico y productivo e implementar otras medidas de fomento y de políticas activas de empleo.

Estamos pues ante una crisis global y una crisis de modelo. Sobre todo de un modelo con unos

desequilibrios que lo hacen muy vulnerable ante la crisis actual, agravando sus consecuencias y alargando la recuperación. Por un lado se puede resaltar el marcado componente sectorial del impacto laboral de la crisis, destacando el protagonismo de sectores como la construcción; por otro la baja competitividad y la poca capacidad tecnológica y en general la falta de cualificación para los requerimientos del nuevo sistema.

Otro aspecto importante a abordar es el de la calidad del empleo, constatándose altos índices de temporalidad y precariedad. Como dato, el 11% de los trabajadores españoles y el 8% de UE no supera el umbral de la pobreza. En un trabajo de Miguel Ángel Malo se realiza un análisis de la relación entre el empleo a tiempo parcial y la temporalidad con la precariedad en términos de riesgo de pobreza. Los países con mayor tasa de temporalidad tienen a la vez mayores riesgos de pobreza incluso para los ocupados y al contrario para los países con mayor porcentaje de empleo a tiempo parcial. Se constata la importancia de incrementar el gasto en políticas de mercado de trabajo en especial en activas (Malo, 2010). Por tanto se reafirma la necesidad de generar empleo y que éste sea de calidad.

El Programa Nacional de Reformas de España, con vigencia 2005 - 2010, se desarrolló en el marco de la Estrategia Europea de Empleo con el propósito de converger con Europa en los objetivos de Lisboa. En octubre de 2009 se presentó el Cuarto Informe Anual de Progreso, recogiendo el seguimiento y actualización de las medidas contempladas en los siete ejes del PNR. Actualmente está en fase de borrador ajustándolo a la nueva Estrategia Europa 2020 y en abril de 2011 el PNR será definitivo. El Plan hace referencia a la pobreza e inclusión social y se cita como uno de los obstáculos al cumplimiento de los objetivos de reducción de la pobreza la elevada incidencia del desempleo en sectores con mayor riesgo de exclusión social. También se destaca la necesidad de una reforma y refuerzo de las políticas activas de empleo y preventivas, especialmente hacia estas personas y el reforzar los servicios individualizados. En este sentido se están implementando nuevos modelos de atención al desempleado en los que se prima la atención personalizada y la figura de los tutores de empleo que realizan itinerarios de inserción personalizados.

En una evaluación del impacto económico y social de las políticas activas de empleo, estudio realizado por la Facultad de Económicas de la Univ. de Zaragoza para el INAEM¹¹, se pueden observar:

- Efectos de la intermediación: la tutoría individualizada incrementa un 20% las posibilidades de trabajo
- Efectos de la formación: incrementa un 12% las posibilidades del trabajo
- Efectos económicos: de 1 euro en gasto en Políticas Activas de Empleo retorna 1,65 en el PIB

¹¹ Presentado por INAEM en el Foro de diálogo e intercambio: Estrategias de Empleo. Organizado por Consejo Sindical Interregional Pirineos occidentales Eje Atlántico, 1 de diciembre 2010, y sin publicar a la redacción de este informe.

En este marco se plantean las siguientes propuestas:

- El empleo principalmente cobrará impulso por la recuperación económica, que pasa por un cambio de modelo que se basa en la gestión del conocimiento, la mejora de la competitividad y la innovación. En Aragón es importante el crecimiento de las pymes y el aumento de su dinamismo.
- Generación de empleo de calidad abordando la precariedad y la alta temporalidad e incremento de la población activa especialmente femenina. Una prioridad es la de la creación de empleo juvenil.
- Promoción del desarrollo económico local y comarcal desde un planteamiento de crecimiento endógeno. Definición de políticas a largo y medio plazo. Necesidad de identificar las nuevas cadenas de valor y reforzar sectores estratégicos.
- Potenciar la internacionalización de las empresas ahondando en el trabajo realizado por las Cámaras de Comercio.
- Favorecer proyectos ciudadanos de creación de empresas y programas de apoyo a emprendedores. Continuidad y desarrollo de las experiencias municipales como Zaragoza Activa y las de otros agentes sociales.
- Vincular las políticas activas y pasivas de empleo para ayudar al desempleado a volver al mercado de trabajo.
- Reforzar las políticas activas de empleo y preventivas:
 - Personalización de los procesos de inserción. Hacer accesible el empleo disponible: identificar, capacitar, conectar
 - Trabajo en red con servicios y recursos sociales. Vinculación con rentas y otras prestaciones
 - Programas de inserción de colectivos con especiales dificultades mediante itinerarios personales, procesos en los que se combinan y coordinan diferentes áreas, formación, etc. Apoyo y promoción de las empresas de inserción
 - Formación para el empleo para la mejora de la empleabilidad: en competencias transversales y formación en actividades emergentes, nuevas tecnologías y en innovación preferentemente (Ver apartado 5. Educación y formación)
 - Acreditación de competencias. Sistema de acreditación de competencias adquiridas en el ejercicio profesional que permita articular y flexibilizar la formación continua (Ver apartado 5)
- Apostar por la I+D+i: investigación, aplicación a la empresa e innovación. Realizar especial hincapié en la innovación de productos y sobre todo de procesos y de gestión. (ver apartado 5. Educación y formación).
- Desarrollar estrategias de colaboración mediante la implicación y coordinación de po-

líticos, administraciones, sistemas financieros y agentes sociales, desarrollando pactos para el empleo. Potenciar y utilizar los instrumentos de diálogo social: Acuerdo Económico y Social para el Progreso de Aragón (AESPA) y Acuerdo para el Fomento Económico y Social de Zaragoza (AFES).

- Es necesario desarrollar instrumentos y procesos serios de evaluación:
 - Del impacto económico y social de las políticas activas de empleo
 - Desarrollo de un sistema de indicadores para valorar el grado de cumplimiento de los instrumentos de diálogo social

a. 2 Garantizar la equidad y la cohesión social mediante sistemas de protección social

La promoción de empleo debe ir acompañada de medidas que garanticen la cohesión social mediante criterios de equidad en las políticas sociales generales y actuaciones específicas de los sistemas de protección social.

Podemos mencionar como un ejemplo de políticas de este tipo la “Ley de garantía de ingresos” de Euskadi en la que se concede una renta básica que se puede combinar con una ayuda a vivienda entendida como derecho ciudadano; en este caso la gestión de las políticas pasivas se realiza desde los servicios de empleo. En cualquier caso habría que articular las diferentes actuaciones de los distintos sistemas.

Se considera necesario:

- Se retoma la propuesta del AESPA de incluir la Renta Básica en el catálogo de prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales con el objetivo de garantizar una percepción que permita un mínimo vital a todos los aragoneses, sin ninguna contraprestación en referencia al empleo
- Articulación con el Ingreso Aragonés de Inserción y renta activas de inserción como derecho subjetivo vinculado a la inserción laboral en relación con los sistemas de empleo y con intervenciones integrales desde los diferentes sistemas
- Mantenimiento de las políticas de bienestar como viene marcado en la política social europea. Garantía de los sistemas de protección con criterios de equidad. Es necesario superar el debate que hace elegir entre crecimiento económico y bienestar social siendo necesaria su compatibilización

b Apostar por la integración de la población inmigrante

En los últimos años Zaragoza ha sufrido un enorme cambio en la estructura de su población con la llegada de un importante número de inmigrantes que ha modificado el paisaje cultural de la ciudad y su entorno. Aunque con motivo de la crisis ha cambiado algo la dinámica de la inmigración ya nos dice Sami Nair que la inmigración hacia Europa seguirá, que es un fenómeno duradero, no temporal y que el mestizaje es un proceso irreversible (Nair, 2010). Una ciudad que incluye a todos los ciudadanos y les da oportunidad de ejercer como tal valora como riqueza esta realidad pero no se puede obviar que ese aún es un camino a recorrer y que tiene más de deseo que de realidad ya que existe algunos problemas.

El marco autonómico en el que se desarrollan las políticas con los inmigrantes es el *Plan integral para la convivencia intercultural en Aragón 2008/2011*. Este Plan contempla el hecho migratorio como un fenómeno diverso, complejo, multidimensional, dinámico e integral. Este planteamiento ha llevado a definir, a modo de líneas estratégicas, tres pilares fundamentales para una intervención y transformación positiva de la realidad: la acogida, la inclusión y la convivencia. Estas a su vez se desarrollan en objetivos y medidas. El plan tiene un enfoque desde la convivencia mucho más amplio que desde las medidas dirigidas solo a inmigrantes.

Este plan se inscribe en el marco nacional del *Plan estratégico Ciudadanía e integración 2007-2010*. Dentro de éste se incluye el portal *Integra Local*. La Conferencia de ministros de inmigración de la UE celebrada en Zaragoza en abril de 2010 en su *Declaración de Zaragoza* prioriza el trabajo con inmigrantes en empleo y educación, la participación integral con la diversidad en el barrio y la evaluación de las políticas de integración. En este sentido llegan a un acuerdo para obtener unos indicadores comunes en materia de integración: empleo, educación, inclusión social y ciudadanía activa.

En la evaluación intermedia del plan autonómico realizada en mayo de 2010 el Gobierno de Aragón da por cumplidos el 90% de sus objetivos. Pendiente, en trámites o proceso, queda: el catálogo de servicios sociales, el programa de formación básica para inmigrantes y el observatorio permanente de convivencia. Está en funcionamiento el Foro de la Inmigración, que canaliza la participación y representación de los inmigrantes en el ámbito de la política social en Aragón. Se plantea un trabajo transversal con una comisión interdepartamental en la que participan siete departamentos. Aunque se plantea como herramienta planificadora también para otras administraciones públicas, además de asociaciones y ONGs, quizá la asignatura pendiente es la articulación interadministrativa.

Por su parte a nivel local se definió el *Plan Municipal de Integración Social y Convivencia Intercultural 2006-2009*, que no se acabó de desarrollar y ha quedado sin continuidad. Las líneas estratégicas de acción marcadas en él eran: acogida municipal; prevención y mediación en los conflictos culturales; normalización en el acceso a los servicios municipales; desarrollo de programas de protección social; sensibilización, conocimiento mutuo y enriquecimiento intercultural;

participación y asociacionismo; conocimiento de la situación inmigratoria y políticas de cooperación al desarrollo.

En cuanto a la población extranjera, si bien en Aragón en su conjunto en 2009 ha disminuido por primera vez en diez años el censo de extranjeros y ha bajado su llegada, en Zaragoza ha seguido aumentando en los años 2009 y 2010, aunque a un ritmo mucho menor. En el año 2010 están censados en la ciudad 107.286 extranjeros, un 15,4% de la población total. Si tenemos en cuenta su distribución según distritos, según tabla a continuación, podemos observar como hay algunos distritos que concentran este tipo de población, con las consecuencias que trae de problemas de convivencia y peligro de *quetización*. Emergen por su problemática los barrios de Delicias en su núcleo antiguo principalmente y del Casco Histórico, si bien estas situaciones están presentes también en el resto de los barrios obreros tradicionales sobre todo en sus “cascos antiguos” que suelen tener problemas de degradación.

Población Extranjera por Juntas Municipales en ciudad de Zaragoza 2010

Distrito urbano	Total	Distrito rural	Total
Casco Histórico	11.775	La Cartuja	151
Centro	6.000	Torrecilla de Valmadrid	1
Delicias	25.891	Juslibol-El Zorongo	241
Universidad	7.190	San Juan de Mozarrifar	166
Casablanca	2.232	Montañana	287
San José	12.496	San Gregorio	48
Las Fuentes	8.649	Peñaflor	95
La Almozara	3.132	Movera	394
Miralbueno	612	Garrapinillos	581
Oliver- Valdefierro	4.433	Venta del Olivar	103
Torrero - La Paz	6.192	Monzalbarba	211
Actur-Rey Fernando	3684	Villarrapa	22
El Rabal	9.971	Alfocea	24
Santa Isabel	770	Casetas	1.935
Total	103.027	Total	4.259

Fuente Ayuntamiento de Zaragoza

Esta problemática también se refleja en la escolarización de los niños que se concentra en determinadas zonas y centros, con la característica de que estos centros son mayoritariamente de titularidad pública.

El número de alumnos extranjeros en el curso 2009 - 2010¹² es del 13,16% de la población escolar total en la ciudad de Zaragoza, unas décimas más bajo que en el curso anterior. De estos, el 72,04% está escolarizado en centros públicos y el 27,96%, en centros privados concertados. Vemos que mientras el porcentaje de alumnos totales se distribuye bastante equitativamente entre ambos tipo de centros (57,68% y 42,32%, respectivamente), los alumnos extranjeros se concentran mayoritariamente en los colegios públicos. Analizando por zonas escolares vemos que las zonas 3, 6 y 7¹³ son las que mayor número de alumnos extranjeros tienen, superando el 19% y 20%. Por el contrario la zona 1 es la que incluye menor porcentaje de escolares extranjeros (5%). Esta problemática se da también en municipios del entorno de Zaragoza como Ricla, Caspe, Mallén y Muel.

Como ya hemos comentado anteriormente el despliegue territorial de la ciudad conforma procesos de dualización social y la creación de fronteras interiores y fenómenos de *quetización* con la profundización de dichas fracturas entre clases y culturas.

Todo ello hace que sea importante trabajar la convivencia y la actitud de la sociedad de acogida con las nuevas poblaciones. Zaragoza, ciudad acogedora no ha tenido grandes problemas de convivencia pero se empiezan a vislumbrar conflictos asociados a la concentración en barrios o zonas. Asimismo se da un aumento de la problemática por efectos asociados a la crisis.

En algunas encuestas se ha constatado un aumento de xenofobia y un sentimiento de competencia por los recursos. Así en el informe *Racismo y Xenofobia 2009* editado por el Ministerio de Trabajo e Inmigración, basado en una encuesta del CIS de octubre 2008, se hace patente el rechazo a algunas poblaciones. Aragón es la tercera comunidad que opina que el número de inmigrantes es excesivo con un 54% de los encuestados, pese a que los datos objetivos de número de empadronados es inferior a otras comunidades. En esta encuesta se perciben opiniones como que el trabajo debe ser para los nacionales, que se dan demasiadas ayudas a los inmigrantes, que los extranjeros deterioran los servicios y la oposición a dar derechos sociales y ciudadanos. Pero el problema no es de esta ciudad; hemos podido observar por los medios de comunicación con noticias de diferentes municipios cómo surge como problema el convertir al inmigrante en ciudadano del país de acogida, con lo que supone de profundo déficit de ciudadanía (Nair, 2010).

Para responder a ello, en el marco del mencionado Plan para la Convivencia se están realizando procesos de definición de *planes locales de convivencia* en colaboración con ayuntamientos y

12 Indicador del Sistema indicadores de EBRÓPOLIS. Fuente IAEST. Ver gráfico en anexo

13 Fuente IAEST. Estadística de la enseñanza no universitaria.

entidades vecinales y asociativas en general. Esta línea emerge como una de las prioritarias, así como otras acciones con la población autóctona, para el siguiente Plan de Convivencia. Las experiencias a destacar son la urbana del barrio de Delicias y de nuestro entorno las de Calatayud, Cariñena y Valdejalón.

Por otro lado, una realidad destacada es que la crisis económica se ha cebado en la población extranjera. Vamos a ver a continuación una serie de indicadores¹⁴ que nos dan una idea del problema.

El Número de trabajadores extranjeros en alta laboral en la Seguridad Social en la provincia de Zaragoza presenta en 2009 por primera vez un descenso de más de cuatro puntos respecto al año anterior, pasando del 16,30% del total de trabajadores en el año 2008 al 11,84%. En 2010 baja unas décimas con 11,58% del total de trabajadores. Sin embargo la media española se mantiene en niveles parecidos a los años anteriores (10,47%).

La Tasa de actividad de la población extranjera arroja un valor en el año 2010 de 79,93% muy parecida al 80,53% del año anterior, a su vez inferior a la del año 2008 (82,9%). La tasa española es ligeramente inferior (76,91%).

Un aspecto importante es la incidencia del desempleo entre la población extranjera sobre todo en comparación con la población autóctona a la que casi duplica. La Tasa de desempleo de la población extranjera en Aragón en el año 2010 es de 27,23%, unas décimas inferior al año anterior con 27,82% que fue el año del gran salto pues aumentó 13,5 puntos. La tasa española es superior con un 30,2%.

Según declaraciones del director general de Migraciones¹⁵ la cobertura del desempleo ha llegado al 76% de los inmigrantes gracias al subsidio de 426 euros, lo que ayudó a paliar estos efectos pero en estos momentos se da un empeoramiento de la situación. La inmigración se constituye en el principal cambio en el patrón de pobreza: tasas de pobreza elevadas, indicadores muy altos de privación multidimensional, reforma laboral encubierta, diferencia entre número de ocupados extranjeros (EPA) y afiliados a la Seguridad Social (Luis Ayala. Foessa). Se da pues una situación difícil de los colectivos de inmigrantes y se percibe una feminización de la inmigración, si bien esto puede tener como aspecto positivo su visibilización y salida del ámbito privado.

¹⁴ Sistema indicadores de EBRÓPOLIS. FUENTES: Anuario Estadísticas. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Encuesta de Población Activa. INE

¹⁵ Comparecencia ante la Comisión de Asuntos Sociales de las Cortes de Aragón. Mayo 2010

Las propuestas que se realizan para abordar esta situación son:

- El primer enfoque de trabajo es el **sociourbanístico**: cómo se conforma la ciudad para evitar las fronteras excluyentes, la creación de guetos, la segregación espacial y social. En Zaragoza se dan concentraciones urbanas de extranjeros en algunos territorios.
- Trabajar en la ciudad compacta, en la revitalización de los barrios mediante la potenciación de proyectos endógenos y participativos
- En estos proyectos abordar el problema del acceso a la vivienda y de la habitabilidad
- Lograr el éxito escolar de los niños y jóvenes es un tema clave. Evitar también la concentración escolar de niños de origen extranjero y llegar al reparto entre las redes públicas y privada concertada.
- Abordar el problema del empleo sobre todo a través de la **formación** tanto en competencias transversales como en formación para el empleo. Asimismo, trabajar para disminuir la economía sumergida con lo que supone de precarización en las condiciones de esta población y su pérdida de derechos.
- Refuerzo de los **servicios sociales de base**: en la evaluación intermedia en mayo de 2010 se quedaba pendiente la medida de los protocolos comunes en materia de acción social. En Zaragoza, hay que potenciar las acciones desarrolladas por la red de centros de servicios sociales municipales, con especial mención a la actividad de la Casa de las Culturas y la Casa de la Mujer, como ya venía recogido en el AFES.
- Abordar la **convivencia ciudadana** en general, no como homogeneidad sino como aceptación de la diferencia y en este marco favorecer la convivencia intercultural.
 - Trabajar con la población autóctona; el reto es el de la aceptación y la convivencia
 - Visibilizar al migrante como ciudadano, hacer notoria su aportación económica y social. Aportar una imagen más realista y veraz de la inmigración en Aragón. Trabajar con los medios de comunicación y promover buenas prácticas
 - Facilitar la convivencia de proximidad, en barrios, pueblos y ciudades. Realización de **planes de convivencia** de base territorial con la implicación de todos los agentes. Trabajar en la proximidad, en lo micro: planes de pueblo, de barrio
 - Establecer mecanismos de gestión del conflicto. Potenciar la intermediación cultural
- Posibilitar el **ejercicio de ciudadanía** y reconocimiento de derechos ciudadanos.
- Ahondar en la **transversalidad y articulación** territorial de las políticas y de las intervenciones. Articulación de planes autonómicos, locales y micros (barrios, zonas...)

2 Un sistema de servicios sociales consolidado

En los últimos años emergen una serie de elementos clave en el ámbito de los Servicios Sociales, por un lado se dan cambios importantes en el marco normativo con el reconocimiento de nuevos derechos que exigen un desarrollo de los sistemas importante, pero también la coyuntura de crisis que supone una exigencia y retos para dicho sistema y que dificulta el despliegue de algunos de los derechos reconocidos.

La *Ley 5/2009 de Servicios Sociales de Aragón* ha venido a reconocer el derecho universal de acceso a los servicios sociales como derecho de ciudadanía y ha procedido a la ordenación, organización y desarrollo del Sistema Público de Servicios Sociales de Aragón, encargado de asegurar la efectividad de dicho derecho. Cabe destacar el proceso participativo para su definición, que permitió un documento base que recogía el consenso de más de doscientos agentes de lo social.

La principal novedad de esta ley es la noción de exigibilidad de las prestaciones sociales definidas como esenciales, ya que introduce la consideración del acceso a las mismas como derecho subjetivo de las personas con necesidades sociales, incorporando así en el ordenamiento jurídico aragonés la línea de evolución que, en el ámbito de la acción social, ha marcado la *Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia* en línea con las últimas normativas de otras comunidades autónomas (Cantabria, Cataluña, Navarra). La nueva Ley viene, en esencia, a regular este derecho y permite engarzar el desarrollo del sistema de atención a la dependencia en el marco general de un sistema de servicios sociales y, en consecuencia, ordenar y desarrollar dicho sistema público de servicios sociales de Aragón que garantice una prestación eficiente y de calidad.

Los principales principios inspiradores de la nueva Ley son los siguientes:

- Reconocimiento de los servicios sociales como un derecho universal y subjetivo.
- Configura la prestación de los servicios sociales como una responsabilidad pública.
- Establece, por parte de los poderes públicos, instrumentos que permitan garantizar una correcta ejecución de la Ley mediante las funciones de inspección y control.
- Garantiza la calidad de los servicios estableciendo un sistema de acreditación de entidades, centros y servicios.
- Fomenta y estructura la colaboración entre lo público y lo privado.

Esta Ley establece un nuevo modelo de servicios sociales orientado a lograr la cohesión social y para ello se necesita un sistema articulado. En ella se establecen mecanismos de coordinación entre todas las Administraciones públicas integradas en el Sistema Público para lo que se ha creado el Consejo Interadministrativo de Servicios Sociales¹⁶ concebido como órgano permanente de coordinación administrativa entre la Administración de la comunidad autónoma y las entidades locales de Aragón. El Sistema público de Servicios Sociales se caracteriza por su descentralización administrativa al atribuirse la titularidad y gestión de los servicios sociales generales y de los centros comarcales y municipales de servicios sociales a las entidades locales aragonesas por lo que exige estructuras de coordinación para la coherencia y unidad del Sistema.

La coordinación se recoge por la Ley de Servicios Sociales de Aragón entre los principios rectores del Sistema de Servicios Sociales, no haciéndose referencia solo en cada administración o en las relaciones interadministrativas, sino también a la acción coordinada en materia de servicios sociales entre el Sistema Público y la iniciativa social y privada, mediante la posibilidad de participación de dicha iniciativa en la provisión de prestaciones sociales públicas.

Para que ello se haga efectivo y de verdad se oriente a la cohesión social y al bienestar del ciudadano, será preciso desarrollar una nueva cultura de gestión basada en la coordinación con los otros sistemas básicos (empleo, vivienda, educación, sanidad...) a través de la mencionada coordinación interadministrativa e interdepartamental desde una perspectiva integral de las políticas sociales.

Reviste gran importancia su desarrollo normativo, en especial el *Catálogo de Servicios Sociales*, que constituye la pieza fundamental que define e identifica a dicho Sistema Público, al determinar el conjunto de prestaciones sociales en que se concreta la política de servicios sociales, así como al identificar aquellas prestaciones que revisten naturaleza esencial y adquieren la condición de derecho subjetivo, garantizado y exigible. Las prestaciones que se definen en el borrador de catálogo son en materia de acceso a los servicios sociales, integración social, convivencia adecuada, necesidades básicas, autonomía personal y participación social.

Además del Catálogo de Servicios Sociales, cuyo decreto ya elaborado fruto de un proceso de participación queda pendiente de aprobación, habrá que realizar el Plan Estratégico de Servicios Sociales de Aragón tal y como contempla la propia ley, que sería deseable que se articulase con un Plan Estratégico de la ciudad de Zaragoza y de las diferentes comarcas que constituyen el entorno de Zaragoza.

a Desarrollar este nuevo marco y consolidación del sistema de servicios sociales

Existe el reto de conformar los servicios sociales como un auténtico sistema ya que hasta ahora, a diferencia de educación o sanidad, ha sido una red inorgánica. Este sistema debe apoyarse en estructuras territoriales y su financiación no se debe concebir como gasto sino como inversión.

16 Decreto 191/2010, de 19 de octubre, del Gobierno de Aragón

Propuestas:

- Consolidación de un **sistema público y universal de los servicios sociales** mediante la adecuada **articulación** de la administración autonómica y local en todos los aspectos: financiación, planificación, sistemas de información, etc.
- Definición de un nuevo **plan estratégico** local de servicios sociales en este nuevo marco legislativo, articulado con el plan estratégico aragonés. Estratégicamente no se debe atender a grupos sino a necesidades ya que muchas cuestiones no corresponden a colectivos concretos al ser transversales.
- Realización de **diagnósticos territoriales** en los diferentes ámbitos para la adecuación a las necesidades de cada territorio y su población y así aprovechar sus recursos sociales y participativos.
- Elaboración de una **carta de derechos de los usuarios** de los servicios sociales tal y como se recogía en el documento de EBRÓPOLIS “Zaragoza, más allá de la Expo” contemplando su participación activa.
- Implantación de **sistemas de calidad**, sistemas de **información** adecuados y articulados interadministrativamente así como sistemas de **evaluación** y planificación en los que se tenga en cuenta a todos los agentes incluidos los usuarios del sistema.
- Imprescindible la **transversalidad** con el resto de sistemas de protección social, entre los que cabe citar los de salud, educación, seguridad social, empleo y vivienda como medio de abordar la inclusión y cohesión social desde la equidad. En este sentido la Conferencia interterritorial de consejeros de Sanidad y de Política Social ha tenido la iniciativa de elaborar un “Libro blanco sobre coordinación sociosanitaria”.
- Los servicios sociales como sistema público y universal y por tanto como marco donde se inscriben las **iniciativas sociales y privadas** y su debida articulación:
 - Establecimiento de vías para que las entidades de iniciativa social puedan desarrollar acciones en el ámbito de la intervención social a largo plazo y con los niveles de calidad necesarios: financiación, fórmulas administrativas, seguimiento y evaluación, etc.
 - Garantía de calidad de la provisión de servicios por parte de la iniciativa privada, considerada asimismo como elemento dinamizador económicamente.
- Implantación de la **renta básica ciudadana** y el planteamiento del **Ingreso Aragonés de Inserción** en relación con las políticas activas de empleo, así como el refuerzo de los sistemas de protección social.
- Considerar de la financiación en servicios sociales como **inversión** no como gasto y abordarla estratégicamente como **nicho de empleo** ante el desarrollo del sistema que incluye la atención a la dependencia, la conciliación de la vida laboral y familiar, etc.

b Consolidar el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD)

La Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia ha significado la puesta en marcha de la medida en materia de política social más importante de los últimos años. Esta norma significa la creación de un nuevo derecho de ciudadanía. La Ley define un periodo largo de implantación del sistema hasta 2015 por lo que habrá que garantizar su implementación. Por ello aunque se debería incluir en el Sistema de Servicios Sociales, lo destacamos aquí como objetivo específico ya que ha coincidido su puesta en marcha con la situación de crisis económica que ha hecho poner en duda y discusión el completo despliegue del sistema.

El SAAD en Aragón

Según el V dictamen del Observatorio de la Dependencia (julio 2010) de la Asociación estatal de directores y gerentes de servicios sociales de España, en la aplicación de su escala de valoración, las comunidades que obtienen una valoración más positiva son Castilla-La Mancha, País Vasco, Castilla y León y Aragón, todas ellas con 8,5 puntos sobre 10. La valoración alcanza a nivel global, en el conjunto de España, el valor de 5,44 puntos, frente a los 4,97 registrados seis meses antes.

Desglosando distintos datos ofrecidos en este dictamen en forma de tasa podemos observar la mejor situación de Aragón respecto a la media española en las distintas variables y también una mayor tasa de demandantes y beneficiarios respecto a la población que en el resto de España:

Julio 2010	Aragón	España
Beneficiario/población	1,64%	1,22%
Solicitudes	3,35%	2,82%
Dictámenes	2,96%	2,56%
Desatendidos con derecho	19,29%	27,08%
Tasa de atendidos (PIAS por cada 1000 habitantes)	17,40%	13,20%

Fuente: V dictamen del Observatorio de la Dependencia (julio 2010) de la Asociación estatal de directores y gerentes de servicios sociales de España

Si tenemos en cuenta los últimos datos disponibles del Sistema para la autonomía y atención a la dependencia vemos que se han emitido más del 88% de dictámenes con un porcentaje de personas con derecho a prestación del casi el 78% con el desglose en los distintos grados según la tabla siguiente:

	Dictámenes	Grado III	Grado II	Grado I Nivel 2	Total personas beneficiarias con derecho a prestación
Aragón (01/03/11)	88,27%	38,92%	29,11%	9,83%	77,86%

Fuente: Sistema para la autonomía y atención a la dependencia.

Aunque no se puede obviar las buenas calificaciones obtenidas por Aragón en el desarrollo del SAAD, su punto débil es el desequilibrio entre prestaciones económicas y de servicio ya que, como podemos observar en la tabla siguiente, la abrumadora mayoría de las prestaciones se dan en forma de prestaciones económicas.

Aragón I de marzo de 2011	
Personas beneficiarias con prestaciones	25.982
Prevención dependencia y Promoción A. Personal	0
Teleasistencia	0
Ayuda a domicilio	0
Centros día/noche	913
Atención residencial	3.780
P.E. Vinculada servicio	5.372
P.E. Cuidados familiares	15.978
P.E. Asist. personal	0

Fuente: Sistema para la autonomía y atención a la dependencia.

Haciendo una valoración general hemos visto que en el desempeño de este sistema en Aragón ha sido bueno, mejorando la media española y se situándose casi todos los indicadores en los mejores puestos. Además en la escala de valoración del Observatorio de la Dependencia también se valora positivamente la integración del Sistema de Atención a la Dependencia en los Servicios Sociales básicos y la promulgación de una Ley de Servicios Sociales que recoge el derecho subjetivo de las personas a las prestaciones sociales, incorporando así la línea de evolución que ha marcado la ley de dependencia e incluyéndola.

Se constata la buena implantación del sistema en esta comunidad autónoma en conjunto si bien se perfilan algunos aspectos de mejora como son:

- Las prestaciones económicas y, en particular, la de cuidados en el entorno familiar y cuidadores no profesionales, siguen siendo mayoritarias en un Sistema que pretende ser “de servicios” y que la Ley preveía como excepcional. Aragón es de las comunidades que mayor porcentaje tiene de este tipo de prestaciones.

- Por esta causa no se han cumplido las expectativas en cuanto a inversión generadora de empleo, como recientemente puso de manifiesto un informe de la Fundación Alternativas y que la Asociación estatal de directores y gerentes de servicios sociales de España califica como la “gran oportunidad perdida”.
- También se contribuye a perpetuar el rol de cuidador de la mujer.
- La red de servicios es numéricamente insuficiente para atender a la demanda. Y aun cuando se quiera permanecer en el propio domicilio y de ser atendidos por los familiares, se plantea el escaso desarrollo de los servicios de proximidad (ayuda a domicilio / centros de día), lo que ya era un problema crónico de nuestros servicios sociales.
- Se constata que en el sistema de información de Aragón no se registra ni una sola prestación de ayuda a domicilio y de teleasistencia cuando son servicios que se venían prestando previamente a la Ley de Dependencia. ¿Resulta un fallo de la coordinación entre administraciones y en la integración en los sistemas sociales básicos?
- Aunque se ha mejorado mucho respecto al año anterior, pasando de un 40% a un 19,3%, aún resulta muy alto el porcentaje de personas con derecho que no tienen prestación.
- Necesidad de avances en el seguimiento y los sistemas de información.
- Como punto de partida para dimensionar la aplicación de este sistema es constatar los grandes desfases existentes entre el número de solicitudes que se han realizado y de grandes dependientes que han sido dictaminados y las previsiones reflejadas en el Libro Blanco de la Dependencia. De hecho se siguen produciendo un elevado número de solicitudes de reconocimiento, muy por encima de todas las previsiones.

El Informe del Observatorio de la Dependencia valora una serie de cuestiones que pueden condicionar al desarrollo del sistema, de las que resaltamos:

- Cómo van a afectar al sistema las medidas de contención del gasto público en todas las Administraciones dada la profunda crisis del déficit público que padece la economía española. Aunque se dice que en general no va a afectar en el decreto de reducción del gasto público, se contempla una medida respecto a este sistema: la limitación de la retroactividad en el cobro de las prestaciones económicas hasta transcurridos seis meses desde que se presenta la solicitud de reconocimiento de grado y nivel. Asimismo hay voces que solicitan el deteni-miento de la implantación de este sistema.

- Asimismo son preocupantes las dificultades del gasto público que inevitablemente van a afectar a los servicios sociales tanto a nivel autonómico como local y que pueden terminar interfiriendo negativamente en el desarrollo de los servicios a través de los cuales se hacen efectivos los derechos que la Ley reconoce a las personas en situación de dependencia: servicios de prevención y promoción de la autonomía personal, teleasistencia, centros de día y de noche, ayuda a domicilio y residencias.
- La próxima incorporación al Sistema de la Dependencia Moderada (enero de 2011) en esta situación de contención del gasto público.

Así pues la implantación y desarrollo del Sistema de Atención a la Dependencia es uno de los principales retos de los sistemas de servicios sociales, que debe continuar su proceso de implementación, además teniendo en cuenta que Aragón y Zaragoza se encuentran con un envejecimiento creciente y un importante nivel de dependencia.

Para su buen desarrollo se hacen las siguientes propuestas

- Agilizar la provisión de prestación a las personas valoradas con derecho a ella, disminuyendo el tiempo al que sea administrativamente necesario, al igual que seguir en el camino de mejorar el tiempo de las valoraciones, como ya se ha conseguido en buena medida.
- Para ello, como ya recomendaba el AFES, se deben potenciar los equipos de profesionales que informan y gestionan las solicitudes de las ayudas.
- Reforzar las prestaciones de servicios de cara a conseguir un mayor equilibrio con las prestaciones económicas. Dentro de ello dar, en la medida de lo posible, protagonismo a los servicios de proximidad: ayuda a domicilio (SAD), programa “RESPIRO” para el apoyo al cuidador, la teleasistencia, centros de día y de noche. Para ello es necesario un mayor número de plazas residenciales y de recursos de proximidad.
- Promover la creación de empleo, colaborando con las iniciativas social y privada, y potenciar la formación y la cualificación del personal, tanto de los profesionales como de los cuidadores familiares, así como los sistemas de control de calidad.
- Articular debidamente las administraciones autonómicas y locales, principalmente el Ayuntamiento de Zaragoza, pero también comarcas y ayuntamientos de los municipios del entorno, para su funcionamiento como sistema y su integración en los sistemas de servicios sociales. Esto exige acciones de financiación, sistemas de información unificados, traspasos de competencias, etc.

3 Vivienda y cohesión social. La ciudad habitada

El derecho a la vivienda es uno de los fundamentales de los ciudadanos y constituye una de las bases del desarrollo de la persona y un elemento clave para la cohesión social. Para dar respuesta a esta necesidad básica es necesario tener en cuenta cuatro variables: el coste, que hace referencia a la capacidad para afrontar los gastos de alojamiento con los ingresos propios; la accesibilidad, el alojamiento de bajo coste debe existir cuando se necesita; la seguridad de tenencia, que responde a la cuestión de si se tiene asegurada la continuidad temporal en la ocupación o si existe amenaza de expulsión; y adecuación, si el alojamiento cubre las necesidades de sus ocupantes (Aguerri).

La vivienda se constituye en uno de los ejes de las políticas del bienestar y es una de las estrategias fundamentales en la consecución de una sociedad equitativa y cohesionada. Esto adquiere sentido en el nivel local debiéndose articular el derecho del ciudadano a un alojamiento digno y accesible y la conformación de espacios urbanos de calidad, con un rico entramado de diversidad de usos y mixturas sociales mediante el planeamiento urbanístico y las intervenciones de revitalización y rehabilitación urbana.

El marco general de las políticas públicas de vivienda es el *Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009 –2012*. En Aragón se desarrolla en el *Plan de vivienda de Aragón 2009 – 2012*. Este se fundamenta en:

- Impulso de la oferta de vivienda protegida de nueva construcción: préstamos para los promotores y financiación para los adquirentes de las viviendas.
- Incremento de la construcción de viviendas protegidas para alquiler, Para facilitar el acceso de las familias a la propiedad de las viviendas, se introduce un elemento novedoso, el derecho de opción de compra, que permite al inquilino comprar la vivienda, tras unos años de estancia en régimen de arrendamiento.
- Aumento de la capacidad de gestión de las llamadas bolsas públicas de alquiler, colaboración interadministrativa entre la comunidad autónoma y los municipios, así como la participación de la Sociedad Pública de Alquiler, dependiente del Ministerio de Vivienda.
- Ayudas públicas, para facilitar el pago de las rentas a las familias con menos recursos en el caso de los alquileres tanto para viviendas protegidas como para viviendas libres.
- Rehabilitación. De acuerdo con las políticas europeas de recuperación de cascos

urbanos, se deben promover medidas que no sólo suponen la rehabilitación de viviendas, sino actuaciones integrales de desarrollo urbano, prestando especial atención a los barrios vulnerables o desfavorecidos, Renovación de la vivienda.

- Mejora de la eficiencia energética y de las condiciones de accesibilidad de las viviendas, tanto en las líneas de nueva construcción como en las de rehabilitación y renovación urbana.
- Movilización de suelos residenciales mediante ayudas su urbanización.

La Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda, Sociedad Limitada Unipersonal cuyo socio único es el Ayuntamiento de Zaragoza, tiene como objeto lograr una mayor eficacia en la acción municipal relacionada con la rehabilitación urbana, la vivienda y otras edificaciones y la urbanización del suelo. Todo ello para lograr una rehabilitación integral de zonas urbanas degradadas, así como la reducción consiguiente de los precios de venta o arrendamiento de los solares edificables y de las edificaciones resultantes.

Los servicios que ofrece son: la promoción de vivienda protegidas de compra y de alquiler; ayudas a la rehabilitación urbana; bolsa municipal de vivienda de alquiler [Zaragoza Vivienda, como entidad gestora, desarrolla la intermediación en el arrendamiento de viviendas incluidas en la bolsa de vivienda en alquiler de Zaragoza (Zaragoza Alquila), con la condición de Agencia Pública de Alquiler]; inscripción en el registro de solicitantes de vivienda protegida de Aragón; facilita información sobre los requisitos y documentación necesaria para poder acceder a la Renta Básica de Emancipación y efectúa la tramitación de las solicitudes.

Dentro del Proyecto Revitasud, Zaragoza Vivienda ha llevado a cabo el encargo de los “Estudios y Propuestas Técnicas para la Rehabilitación de 21 Conjuntos Urbanos de Interés” de la ciudad, sobre los que se centra el proyecto. Este plan de actuación afecta a 616 edificios, con 8.843 viviendas en total, ubicados en los barrios de Las Fuentes, San Agustín–Tenerías, Torrero, La Paz, San José, Arrabal–Picarral, Avda. Cataluña–La Jota, Delicias, Oliver y Casetas y cuyo objetivo es impulsar y favorecer que estas viviendas vuelvan a una situación equivalente en cuanto a las condiciones de confort, adecuación funcional, niveles de aislamiento, instalaciones, acabados, etc., a las viviendas de nueva planta de protección oficial que se hacen.

En el marco de este proyecto se han realizado estudios sociourbanísticos de los barrios de Las Fuentes y de Las Delicias, que han sido realizados por equipos de la Universidad de Zaragoza, dirigidos y coordinados por Zaragoza Vivienda. Por otra parte, con el objetivo de abordar la rehabilitación con medidas que no sólo suponen la rehabilitación de viviendas, sino actuaciones integrales de desarrollo urbano, se está promoviendo la realización de proyectos participativos de revitalización urbana liderados principalmente por el mo-

vimiento vecinal y cuyo aporte económico les está permitiendo contar con ayuda técnica. Estas experiencias, junto a otros proyectos de desarrollo desde los barrios, se presentaron en unas jornadas organizadas por EBRÓPOLIS en colaboración con las plataformas vecinales y Zaragoza Vivienda¹⁷.

Aunque se ha realizado un importante avance y esfuerzo en estas líneas, el problema de la vivienda aún sigue siendo uno de los principales de los ciudadanos de Zaragoza. En el *Barómetro de opinión de invierno 2010* realizado por el Gobierno de Aragón, la vivienda se sitúa en el cuarto puesto en el ranking de temas preocupantes.

El principal problema desde luego no es la falta de viviendas ya que en la ciudad existe un parque de alrededor de 300.000 viviendas, de las que más de 40.000 están actualmente vacías, sino su accesibilidad. Existe un sector importante de la población con dificultades de acceso a la vivienda en propiedad, aún siendo vivienda protegida, con problemas para acceder a financiación e incluso una parte que no puede asumir los costes de ésta. Por otro lado también existe la dificultad de acceso a vivienda de alquiler dado los elevados costes de éste, a veces equiparable a la vivienda en propiedad, y la baja cantidad de vivienda protegida en alquiler.

Un problema de nuestra sociedad es la opción mayoritaria por la compra debido tanto al alto precio de los alquileres como por razones culturales. Son, pues, necesarios cambios tanto en la mentalidad de los ciudadanos como en las políticas.

Para dimensionar este problema podemos ver una serie de cifras:

En cuanto al precio de la vivienda se observa que el esfuerzo realizado por los trabajadores sobre su salario neto ha llegado a ser inasumible. En cuanto a **la compra** supone el 66% de su salario neto (20 años al 5%) o 92% de su salario neto (12 años al 5%), entre el 91% y 128% si se trata de una gran ciudad¹⁸. En cuanto al **alquiler**, tanto de vivienda usada como nueva, supone de un 55% al 79% sobre el salario neto en la media estatal, llegando a entre un 81% y un 116% en las grandes ciudades.

En cuanto al porcentaje de viviendas en propiedad y alquiler y el tipo de alquiler en Zaragoza respecto a la media española y el resto de Europa, podemos observar en la tabla que viene a continuación la dimensión mayoritaria de la opción de compra, con un 83% en propiedad y un 13% en alquiler, del que 12% es privado y un 1% público. Este carácter residual del alquiler público queda lejos del 5% Italia, 19% de Francia o el 35% de Holanda.

17 www.zaragozavivienda.es

18 Fuente Zaragoza Vivienda

	Propiedad	Alquiler total	Alquiler privado	Alquiler público	Otros
Zaragoza	83	13	12	1	4
España	81	11	10	1	8
Grecia	80	20	20	--	--
Italia	78	22	16	6	--
Irlanda	77	18	11	7	5
Portugal	76	24	21	3	--
Bélgica	74	25	16	7	3
Luxemburgo	70	30	28	2	--
Reino Unido	70	30	10	20	--
Finlandia	64	32	15	17	4
Francia	56	38	21	17	6
Austria	57	40	17	23	3
Dinamarca	53	37	18	19	10
Alemania	43	57	51	6	--
Holanda	53	47	12	35	--
Suecia	38	46	22	24	16

Fuentes: CECHODAS (2006) y Ángel Sanz Cintora. A través de Zaragoza Vivienda

Zaragoza Vivienda gestiona 2.106 viviendas en alquiler de las que 1.380 son de su propiedad, cantidad que resulta claramente insuficiente. Podemos concluir que esta situación de hegemonía de la propiedad como régimen de tenencia y una oferta en alquiler público muy por debajo del umbral mínimo hace que haya dificultades en la accesibilidad sobre todo para los jóvenes. Potenciar el alquiler y ampliar la oferta de carácter público puede servir para ayudar a la emancipación, incluso para que sirva de alojamiento intermedio antes de la adquisición de la vivienda.

Otro indicador que puede darnos información y que forma parte del sistema de indicadores de EBRÓPOLIS es el Número de viviendas de protección oficial respecto al total de viviendas construidas¹⁹. Vemos que en el año 2009 en Aragón supone un 80% del total cuando la Ley del Suelo (Ley 8/2007) establece un porcentaje mínimo del 30%. Sin embargo, para valorar esta cifra hay que tener en cuenta que se da una drástica reducción de construcción de viviendas en ese año: 3.150 frente a 4.036 en 2008. Así pues, aunque el número de viviendas de protección oficial puede resultar suficiente se puede observar que, aún con estas características, existe un problema de accesibilidad económica y de seguridad en la tenencia en un sector importante de la población.

Como hemos visto, se está dando una despoblación de los barrios históricos que ven aumentar sus viviendas vacías mientras se realizan promociones en sectores nuevos y se prevé suelo urbanizable para la construcción de 80 a 90.000 viviendas. La gente joven sale de los barrios

¹⁹ Fuente: Zaragoza Vivienda

de sus padres a las nuevas áreas con el consiguiente envejecimiento y deterioro de la ciudad consolidada. Los viejos barrios se vacían y acogen a nuevos moradores más precarizados o cada vez más ancianos y los jóvenes pierden identidad y lazos de relación con su lugar de origen.

Para abordar esta problemática y conformar esa ciudad del futuro, se plantea el trabajo en tres ámbitos:

a Fomentar la revitalización urbana y la consolidación de la ciudad construida

- Basar el crecimiento de Zaragoza en un modelo urbanístico que priorice la ciudad consolidada frente a los grandes y nuevos desarrollos de la periferia. Lograr una articulación equilibrada con los municipios del entorno, evitando desarrollos urbanísticos desequilibrados.
- Fomentar que estos municipios no sean meramente dormitorios de la ciudad de Zaragoza sino que desarrollen sus centralidades como espacios de vida, ocio, comercio, etc.
- Realización de un censo de viviendas vacías, siendo prioritario su utilización mediante las medidas de rehabilitación y fomento de alquiler para los propietarios.
- Para retener a jóvenes en los barrios debe crearse en su interior dispersa y entremezcladamente viviendas en alquiler preferentemente social y de carácter universitario. Potenciar la residencia de los jóvenes en los barrios consolidados.
- Recuperación de áreas deprimidas en los espacios consolidados y relleno de vacíos urbanos. Erradicación de la infravivienda y el chabolismo. Favorecer la mixtura social en todos los aspectos: edad, clase, etnia.
- Realizar procesos de trabajo de carácter socioeducativo con las personas y de tipo comunitario, impulsando el desarrollo comunitario. Consolidar equipos multidisciplinares y la coordinación intersectorial especialmente con Servicios Sociales y otros recursos comunitarios.
- En este sentido es importante continuar con la línea de trabajo de Zaragoza Vivienda de potenciar los proyectos de revitalización urbana en los barrios partiendo de un modelo participativo en el que los propios agentes locales piensan su territorio. Continuidad de las líneas de ayudas y apoyo técnico.

b Facilitar el acceso a la vivienda y seguridad en la tenencia

- Lograr un pacto por la vivienda: estrategia común de las administraciones y agentes económicos y sociales para superar dificultades que obstaculizan el acceso a la vivienda, especialmente de los colectivos con mayores dificultades.

- Políticas de vivienda social basadas prioritariamente en el alquiler y en la rehabilitación. Necesidad de reorientar la política de acceso a la vivienda hasta hoy centrada en la subvención de la compra de viviendas nuevas en sectores nuevos.
- Tiene que haber alternativas de alojamiento para las diferentes opciones; VPA de diferentes tipos: alquiler con opción a compra y alquiler protegido.
- Evitar que la vivienda sea un factor de exclusión: cuotas de vivienda protegidas en las promociones libres, etc.
- Políticas económicas: ayudas fiscales y ayudas directas.

c Actuar con criterios de sostenibilidad y calidad

- Planificación urbanística y edificación con criterios de sostenibilidad social y medioambiental.
- Desarrollo de criterios de calidad en la vivienda con la construcción de viviendas accesibles pero de calidad.
- Políticas de proximidad que acerquen a las viviendas todos los recursos y servicios necesarios en entornos urbanos que permitan la interrelación y potencien la cohesión social.

4 La salud como eje de la calidad de vida

Ya es reconocido que la salud, y por tanto su promoción, se contextualiza en situaciones sociales y condiciones de vida. Las situaciones de desigualdad social, económica y cultural se traducen también en desigualdades en salud, por lo que los factores que la determinan van más allá de los aspectos sanitarios y la mejora en sus determinantes es una responsabilidad compartida.

La mayor parte de los problemas de salud y de las principales causas de muerte prematura están condicionados por factores determinados socialmente como la educación, la situación laboral, la renta, el entorno, el territorio o la exclusión social, que afectan desigualmente a la población y que superan al sistema sanitario. Afrontar adecuadamente los determinantes de salud y conseguir una equidad efectiva en salud es uno de los mayores retos de la salud pública para el siglo XXI. Por tanto, alcanzar la equidad en salud actuando sobre los determinantes sociales de la salud se está convirtiendo en una prioridad en la agenda internacional tanto para la UE como para la OMS. Las políticas sanitarias y sus responsables, por su propia eficiencia y sostenibilidad, así como el resto de agentes, deben propiciar los cambios necesarios para pasar de un paradigma biomédico centrado en los problemas de salud, que coloca la responsabilidad principal en el ámbito sanitario, a otro basado en los **determinantes sociales de la salud** que requiere un alto compromiso político en todas las áreas de gobierno y la participación de la ciudadanía (Hernández, 2010).



Modelo de determinantes sociales de la salud de Whitehead y Dahlgren (1991)

La gran disparidad de oportunidades y las situaciones sanitarias entre los distintos grupos de población y dentro de cada uno de ellos es uno de los grandes retos a comienzos del siglo XXI. El enfoque basado en los determinantes sociales hace hincapié en el papel de los factores que operan en múltiples niveles a la hora de desarrollar la salud. Este enfoque sugiere que mejorar las condiciones de vida en terrenos tales como la vivienda, el empleo, la educación, la igualdad, la calidad del medioambiente, el apoyo social y los servicios de salud es fundamental para mejorar la salud de las poblaciones urbanas. Si bien estas perspectivas de los determinantes sociales y de múltiples niveles no son exclusivamente urbanas, se transforman cuando se consideran teniendo en cuenta características tales como el tamaño, la densidad de la población, la diversidad y complejidad de las ciudades. Las zonas urbanas, el territorio concreto de barrios, zonas, también pueden ser considerados como determinantes de la salud (Journals of urban Health, 2007).

Mejorar el estado de salud de la población en su conjunto, disminuyendo las **desigualdades en salud**, tiene repercusiones positivas para toda la sociedad, para el desarrollo y la economía. Las sociedades más igualitarias se traducen en sociedades con mayor rendimiento en todos los sentidos. Tradicionalmente, el desarrollo de un país se mide en términos económicos, con indicadores como la renta per cápita o el PIB. Es necesario adoptar una perspectiva más amplia que incluya indicadores demográficos, sociales y culturales y evalúe el progreso social asociando indicadores de bienestar y salud, sostenibilidad y equidad (Hernández, 2010). Por ello se hace necesario realizar estudios de impacto de las políticas públicas en la salud desde esta perspectiva. Existen carencias y ayudaría a avanzar en el sentido de evaluar este impacto en el territorio, en concreto en el ámbito de lo local. Como las políticas que tienen incidencia en la salud de los ciudadanos son políticas a largo plazo, en las que los resultados son a varios años, con ciclos diferentes a los de las legislaturas, es útil disponer de indicadores de progreso y de proceso.

La ciudad de Zaragoza forma parte de la **Red española de Ciudades Saludables** (RECS). Esta asociación de ciudades nace en 1988 dentro del Proyecto europeo de Ciudades Saludables, que es una iniciativa internacional a largo plazo, dirigida por la Organización Mundial de la Salud, cuyo objetivo es la salud y el desarrollo sostenible, en el nivel local, según estrategia “Salud para todos” y la Agenda Local 21. El proyecto busca mejorar el bienestar y el medio ambiente físico, mental y social de la ciudadanía. La RECS forma parte de la Federación Española de Municipios y Provincias.

Los principios, métodos y planteamiento de esta red se han vinculado a cuatro puntos generales de actuación

- Acciones para tratar los determinantes de la salud y los principios de salud para todos
- Acciones destinadas a integrar y fomentar las prioridades europeas y mundiales en materia de la salud pública

- Acciones dirigidas a incluir la salud en los programas sociales y políticos de las ciudades
- Acciones destinadas a facilitar el buen gobierno y la planificación basada en alianzas con relación a la salud

Su finalidad es, pues, promover políticas y actuaciones en pro de la salud y el desarrollo sostenible en el ámbito local y la región europea, haciendo hincapié en los determinantes de la salud, las personas que viven en la pobreza y las necesidades de los grupos vulnerables. Esto se debe concretar en un **“Plan municipal de salud”**, instrumento que sin duda puede servir para avanzar hacia un enfoque de salud de las políticas urbanas en su conjunto. Para ello sería recomendable que no se realizase solo desde ámbitos administrativos municipales, sino que desde su liderazgo se realizase de manera intersectorial y participativa.

El estado de salud de los aragoneses

Analizando los grandes indicadores del estado de salud en Aragón y siguiendo el *Informe del Estado de Salud de la Población Aragonesa (Gobierno de Aragón, 2010)* podemos observar que el estado de salud en la comunidad es bueno. La esperanza de vida al nacer era de 81,6 años en el año 2007, manteniéndose una diferencia varón-mujer de 6 y 7 años en los últimos años, datos por encima de la media española.

Las tasas de mortalidad se sitúan por debajo de la media nacional y han mantenido una tendencia descendente desde 1975, la misma tendencia que mantienen los datos nacionales. Existe una sobremortalidad masculina en todos los grupos de edad con una razón varón/mujer de tasas ajustadas de 1,8. Del total de las muertes, en ambos sexos y en mujeres son las **enfermedades del sistema circulatorio** la causa más frecuente. En los varones son los tumores la primera causa de muerte desde el año 2000.

La **mortalidad infantil** presenta valores en torno al 4 por 1.000 nacidos vivos y ha registrado un fuerte descenso en los últimos años tanto en Aragón como en España, alcanzándose un cierto nivel de estabilización.

En cuanto a la **morbilidad**, de la información procedente de la historia clínica electrónica (82% de la población), se observa que las patologías más frecuentes son: artrosis y dolores crónicos-lumbalgias, hipertensión arterial, trastorno del metabolismo de los lípidos y ansiedad y depresión.

En cuanto al uso del sistema sanitario se estima que durante el año 2008 el 76,7% de la población aragonesa consultó por un problema de salud, al menos en una ocasión, a un profesional de medicina de familia o de enfermería de atención primaria.

En el ámbito de la **salud laboral** se hace difícil valorar ya que la disminución de la tasa de enfermedades profesionales se ha reducido en toda España desde que se introdujo el nuevo sistema de registro. Más de la mitad de los casos corresponden al sector industrial. Más del 80% son causadas por agentes físicos, de ellos, la causa más frecuente son las provocadas por posturas forzadas y movimientos repetitivos en el trabajo. Por su parte la tasa de accidentes laborales ha disminuido en Aragón, siendo inferior en todos los años a la nacional. La tasa de accidentes graves y mortales permanece estable. El sector donde se produce una tasa más elevada es en el de la construcción.

Vemos que muchos de los problemas de salud tienen sus causas en los **determinantes sociales**, culturales y ambientales, muchos de ellos relacionados con la ciudad y la forma de vida en ella. Emergen como retos todo lo que tiene que ver con la **salud mental** con problemas de depresión, aislamiento, gestión del estrés, la forma de encarar las transiciones vitales, etc.; también **con formas y estilos de vida**, como la relación obesidad/ejercicio/alimentación, la **salud sexual** y la **drogadicción** y otras adicciones, aspecto este último importante sobre todo en las generaciones más jóvenes.

La última encuesta realizada en Aragón²⁰ a jóvenes de entre 14 y 18 años, con datos de 2008, revela que el alcohol es la droga a la que más recurren los escolares, seguida del tabaco y el cannabis. Mientras que un 84% confiesa haber tomado alcohol alguna vez, un 53,1% asegura haber consumido tabaco (un 23% de los cuales reconoce fumar todos los días). Respecto a las drogas ilegales, un 29,5% de los jóvenes de la Comunidad dice haber consumido cannabis en los últimos 30 días antes de ser entrevistados para la encuesta.

También son importantes aspectos que tienen que ver con la capacitación para la autorresponsabilización de nuestra salud como son el autocuidado y la gestión de la enfermedad crónica.

Pero como ya hemos comentado, los niveles de salud y los problemas no se reparten uniformemente, no es lo mismo vivir en un barrio que en otro y con unas condiciones de vida u otras. También podemos observar que el nivel medio de estrés laboral en los sectores urbanos correspondientes a la ciudad de Zaragoza es más alto que en el resto de Aragón, igual que la salud mental, que es peor en estos sectores que en el resto de Aragón²¹.

En cuanto a los **servicios sanitarios** y teniendo en cuenta el criterio de la Federación de Asociaciones para la Defensa de la Sanidad Pública en su *Estudio sobre los Servicios Sanitarios del Estado español*, Aragón estaría considerado dentro de las comunidades autónomas con buenos servicios sanitarios, si bien cerraría la lista de esta categoría en el quinto puesto. La clasificación de las comunidades autónomas se ha realizado analizando los siguientes criterios: financiación, recursos y funcionamiento, política farmacéutica, valoración de los ciudadanos, listas de espera y privatización sanitaria.

20 Encuesta ESTUDES

21 Fuente: Instituto Aragonés de Estadística (IAEST) según microdatos de la Encuesta Nacional de Salud 2006. A través de Dirección General de Salud Pública

En el sistema de indicadores de EBRÓPOLIS se viene contemplando como indicador importante para evaluar el sistema de salud en el territorio urbano la *ratio de tarjetas sanitarias por médico de atención primaria en cada zona de salud*²². En este sentido en el *Plan de Atención Primaria del Gobierno de Aragón* se fija como objetivo deseable alcanzar 1.500 usuarios por profesional. En el año 2009 la media de la ciudad, por primera vez en los años analizados, baja de las 1.600 cartillas con un valor de 1.586. Hay que señalar que, si se atiende a cada zona de salud, se dan cifras muy dispares, constatando que esta media la superan varias zonas sanitarias y emergiendo como situación de mayor masificación las zonas de Sagasta y Romareda-Seminario, en las que se superan las 1.800 cartillas. En los municipios del entorno de Zaragoza se alcanza una ratio de 1.102 cartillas en el 2009, existiendo también diferencias entre municipios. Hay que señalar que Utebo supera las 1.700 cartillas y los municipios de ratio más alta son Ejea (1.489), Zuera (1.368) y Tauste (1.239).

Si tenemos en cuenta el *gasto sanitario público* en nuestra comunidad autónoma vemos que este fue en 2009 de 5,78 % sobre el PIB, porcentaje por debajo del que tenía la media española y europea en 2006²³. Sin embargo hay que tener en cuenta que la financiación de la sanidad aragonesa representa el 33,39% del presupuesto de la comunidad autónoma de 2010, con una inversión per cápita de 1.424 euros, la cuarta o quinta más alta de España. De esta inversión prácticamente la totalidad se invierte en la financiación de los servicios sanitarios y el gasto farmacéutico, cuando hemos comprobado que no es lo que parece contribuir en mayor medida a la mejora de la salud.

Esto pone sobre la mesa la necesidad de reorientar el modelo de servicio sanitario y las propias políticas, que responde más a las expectativas que a las verdaderas necesidades, lo que exige un cambio cultural y organizativo que se oriente a la promoción de la salud y prevención de la enfermedad y por tanto aborde los determinantes de salud.

En este marco planteamos como ejes principales para conseguir una ciudad saludable los siguientes, siempre desde la visión de lo local como ámbito de concreción de las políticas y de mejora de la calidad de vida del ciudadano:

- Planificación urbana saludable
- Políticas locales de promoción de la salud
- Políticas locales de protección de la salud: seguridad alimentaria y salud laboral
- Coordinación con los servicios sanitarios: atención primaria, dependencia y enfermos crónicos y salud mental

22 Fuente: SALUD

23 Fuente: Ministerio de Sanidad y Consumo. Gobierno de Aragón-Dpto Economía. INE.

a Abordar la ciudad desde una planificación urbana saludable que potencie el bienestar de las personas

Las Redes Europea y Española de Ciudades Saludables (RECS) trabajan hace tiempo con el concepto de “planificación urbana saludable”, que supone planificar las ciudades de modo que tengan un efecto positivo sobre la salud de sus habitantes. Este proyecto se identifica con un modelo de ciudad más típico del ámbito mediterráneo, un modelo de ciudad cohesionada en cuyo núcleo cohabitan las zonas residencial, comercial, empresarial y aquellas donde se producen las actividades en el ámbito de las relaciones entre los ciudadanos. En ella se pretende actuar sobre los determinantes sociales de la salud, luchar contra la desigualdad y fomentar la equidad como elemento que puede tener un efecto positivo sobre la salud de las personas. En este contexto también se incluye planificar unas ciudades que sean saludables desde el punto de vista urbanístico, con espacios que favorezcan relación de los ciudadanos, donde puedan practicar actividad física, integrando las distintas actividades en ese modelo de ciudad cohesionada y evitando la creación de focos de marginalidad (LLorca,)

Esta red en su Declaración de Bursa, *El reto del urbanismo saludable*²⁴, expresa que “una buena planificación espacial urbana puede perfilar la salud de las personas incidiendo en los “determinantes clave de la salud”:

- Oportunidades para estilos de vida activos y saludables (especialmente la práctica regular de ejercicio físico)
- Acceso a una vivienda asequible y de calidad
- Oportunidades de cohesión social y redes sociales de apoyo
- Acceso a diversas oportunidades de empleo
- Acceso a instalaciones de calidad (educativas, culturales, recreativas, comerciales, sanitarias y aire libre)
- Oportunidades de producción local de alimentos y establecimientos de comida sana
- Sistemas de transporte accesibles, ecológicos y seguros
- Un entorno atractivo con niveles de ruido aceptables y buena calidad del aire
- Buena calidad del agua, saneamiento y eliminación de residuos
- Reducción de la emisiones que amenazan la estabilidad del clima

- Planes de emergencia y seguridad ciudadana
- Equidad y reducción de la pobreza

Así desde la planificación urbana se pueden promover los hábitos saludables y la seguridad (transporte, zonas actividad física, etc.), mejorar las condiciones de vida urbana en las esferas de la vivienda, el agua y el saneamiento, así como con el desarrollo de unos valores y enfoques para ser una ciudad integradora que sea accesible y dé calidad de vida a todas las edades. Medidas de mejora urbanística no necesariamente requieren más fondos, sino el compromiso de reorientar los recursos para invertirlos en intervenciones prioritarias, con lo que mejorará la eficiencia.

Estas políticas deben incluir a todos los sectores que tienen que ver con esa calidad de vida y mejora de la salud, por lo que la transversalidad es condición para su efectividad. El territorio, la ciudad, es el espacio en donde confluyen las medidas que posibilitan mayores cotas de salud para los ciudadanos.

Desde un enfoque de actuación en los determinantes de la salud, se proponen las siguientes medidas

- Planificación espacial adecuada: mejora urbanística, tipo de ciudad compacta y multifuncional, accesibilidad y transporte, vivienda.
- Especial incidencia en aspectos medioambientales: control de la contaminación por ruido, mejora de la calidad del aire, calidad del agua de consumo, saneamiento, etc.
- Perspectiva de cooperación intersectorial, promoviendo actuaciones que tengan presente el carácter holístico de la salud y la interrelación de múltiples de estrategias. Especial desarrollo de la relación de los servicios sanitarios con los servicios sociales pero también con los sectores de empleo, vivienda y otros.
- Territorialización de la intervención, los barrios como unidades de convivencia y cohesión. Fomentar el trabajo en red entre: centro de salud, servicios sociales, centros educativos y sociedad civil. Trabajo conjunto en espacios microsociales, autonomía de los servicios, nueva cultura de colaboración en los servicios y en la metodología de trabajo de los profesionales.
- Abordar la equidad y desigualdades sociales en la salud. Incluir la equidad en salud en la agenda de los gobiernos locales y metropolitanos. Potenciar el capital social como recurso para la salud.
- Evaluación de impacto de salud de las políticas locales. Incorporar la metodología de la evaluación de impacto de salud en los proyectos y actuaciones locales con la finalidad de identificar su efecto sobre los determinantes sociales de la salud y poder relacionar los indicadores de salud, bienestar, sostenibilidad y equidad.

b Apoyar políticas locales de promoción de la salud

Es necesario abordar la salud desde un enfoque mucho más amplio que el de los servicios sanitarios. La promoción de la salud se define como el proceso de capacitar a las personas y las comunidades para incrementar el control sobre los determinantes de salud y de ese modo mejorar su salud (Nutbeam, 1998). La propia definición de promoción de la salud implica el concepto de participación y el empoderamiento de los ciudadanos, ya que se busca el control de las personas de los factores que determinan la salud en las dimensiones personales y comunitarias, para lo que hay que incrementar las capacidades de los ciudadanos.

Las iniciativas de promoción de la salud deben seguir los siguientes principios, de acuerdo con el informe “Evaluación de la Promoción de la Salud: recomendaciones a los responsables políticos” elaborado por grupo de trabajos sobre evaluación de la OMS (EWG, 1998):

- **Capacitación:** las iniciativas de promoción de la salud deben capacitar a los individuos y a las comunidades para que asuman un mayor control sobre los factores medioambientales, socioeconómicos y personales que afectan a su salud.
- **Participación:** las iniciativas de promoción de la salud deben implicar a las personas participantes en todas las etapas, en la planificación, en su desarrollo y en su evaluación.
- **Carácter holístico:** las iniciativas de promoción de la salud deben fomentar la salud física, mental, social y espiritual.
- **Carácter intersectorial:** las iniciativas de promoción de la salud deben implicar la colaboración de las instituciones en los sectores relevantes.
- **Equidad:** las iniciativas de promoción de la salud deben estar guiadas por la preocupación por la justicia social y por la equidad.
- **Viabilidad:** las iniciativas de promoción de la salud deben producir unos cambios que los individuos y las comunidades puedan mantener una vez que la financiación inicial haya terminado.
- **Multiplicidad de estrategias:** las iniciativas de promoción de la salud deben utilizar una variedad de estrategias y métodos combinados, que incluyan el desarrollo de políticas, el cambio organizativo, el desarrollo comunitario, la legislación, la educación y la comunicación.

Para el desarrollo de políticas locales de promoción de la salud, se pueden adoptar las siguientes propuestas:

- Crear oportunidades y potenciar estilos de vida activos y saludables:
 - Promoción de la actividad física, mediante el desarrollo de una movilidad sostenible y potenciando los equipamientos y entornos urbanos para el desarrollo de una actividad física saludable en cada etapa de la vida.
 - Política de alimentación saludable, promoción de los mercados de productos de la dieta mediterránea y en especial de la huerta de Zaragoza. Disponibilidad de una alimentación saludable en todos los servicios municipales, incluidos los procedimientos de contratación.
 - Salud sexual. En línea con la estrategia propuesta por la Ley Orgánica 3/2010 de salud sexual y reproductiva, desde el entorno local se pueden propiciar medidas de apoyo, asesoramiento y educación sexual dirigidos a los diferentes grupos sociales, que promuevan relaciones de igualdad y respeto mutuo entre hombres y mujeres y el respeto a las opciones sexuales individuales.
- Propiciar oportunidades de cohesión social y redes sociales de apoyo a la sociabilidad como fomento de la convivencia y la salud mental positiva.
- Promover entornos psicosociales como estrategias para hacer frente al estrés, a las adicciones y consumos. El Plan Municipal de Prevención de Drogodependencias puede incluir nuevos servicios de prevención en los ámbitos familiar, laboral y comunitario, además de incluir en las ordenanzas medidas de control de la oferta.
- Crear entornos de vida más saludables: laboral, educativo, familiar, comunitario. Conseguir un ambiente favorecedor donde las opciones más saludables sean las más fáciles de tomar.
- Capacitar a las personas para incrementar el control sobre determinantes de salud personal y comunitaria para mejorarla.
 - Participación y empoderamiento de los ciudadanos.
 - Aprovechamiento de los consejos de salud de zona y las redes comunitarias para promover una acción intersectorial.
 - Papel del tejido asociativo: mujeres, jóvenes, asociaciones de ayuda mutua...

c Garantizar políticas locales de protección de la salud: salud laboral y seguridad alimentaria

Tradicionalmente los ayuntamientos han realizado las tareas de salubridad y saneamiento ambiental; es una actividad fundamental e inherente a las competencias municipales. Una gran parte de la mejora en el nivel de salud tiene que ver con las medidas de protección de la salud relacionadas con el control del abastecimiento de agua de consumo humano, el control sanitario de la producción y distribución de productos alimenticios y las medidas de saneamiento ambiental que han conseguido eliminar una gran parte de enfermedades transmisibles a través del agua y los alimentos.

Además de mantener los altos niveles de control, es necesario proponer medidas de control sanitario frente a nuevos riesgos que tienen que ver con la introducción de otros agentes físicos y químicos que contribuyen a la aparición de enfermedades no transmisibles. La entrada en vigor 2007 del Reglamento europeo del REACH (*Registration, Evaluation, Authorisation and restriction of Chemicals*), que regula la producción y uso de sustancias químicas y sus potenciales impactos en la salud humana y en el ecosistema, ha resaltado la necesidad de tener en cuenta el principio de prevención ante los nuevos riesgos de origen químico.

Para poner en marcha estas políticas es importante tener en cuenta estos aspectos:

- Garantizar la calidad de las actuaciones relacionadas con el consumo de agua para las personas, adoptando medidas que mejoren la sostenibilidad.
- Potenciar la seguridad de la cadena alimentaria mediante la coordinación de las administraciones públicas responsables de su regulación y la responsabilidad de los operadores económicos implicados.
- Integrar las políticas de sostenibilidad y salud ambiental para dar una respuesta coherente a los problemas medioambientales.
- Promover la responsabilidad social de las empresas en relación a las medidas a adoptar para mejorar la salud ambiental del entorno y la salud laboral de sus propios trabajadores.
- Aumentar el control sobre los posibles riesgos derivados de la contaminación por agentes químicos y físicos.
- Potenciar la información y la transparencia a los ciudadanos sobre las medidas a adoptar para minimizar la exposición a riesgos ambientales.

d Desarrollar la coordinación de los servicios sanitarios: atención primaria, dependencia y enfermos crónicos y salud mental

d I Reforzar la atención primaria en salud como estrategia de equidad, promoción de salud, participación.

La atención primaria de salud no es solo la puerta de acceso al sistema sanitario sino que, al estar asentado en un territorio de referencia, permite al equipo de atención primaria realizar una atención integral, accesible y activa que dé respuestas a los problemas y necesidades de salud. El centro de salud dirige sus objetivos a mejorar la atención sanitaria, establecer medidas de prevención y fomentar la promoción de la salud. Para ello es fundamental potenciar la orientación comunitaria desde un enfoque de salud integral, coordinándose con los recursos locales para desarrollar actuaciones programadas.

La atención primaria debe dar respuesta a los problemas de salud más importantes. Se debe prestar especial atención a aquellas transiciones vitales en la vida donde pueda haber una mayor vulnerabilidad para poder integrar actuaciones preventivas y de promoción de la salud. El progresivo envejecimiento de la población hace necesario que se coordinen los servicios sanitarios, los servicios sociales y los recursos comunitarios. La atención a la dependencia es un buen ejemplo de la necesidad del trabajo coordinado entre diferentes servicios que intervienen en la misma población. El aumento de la esperanza de vida conlleva una alta prevalencia de enfermos crónicos que deben aprender a convivir con su enfermedad, saber gestionar sus cuidados y fomentar su autonomía. El importante porcentaje de población inmigrante no ha generado un aumento del consumo de los recursos sanitarios, pero ha resaltado la necesidad de mejorar ciertas prestaciones y de buscar una respuesta culturalmente adaptada a diferentes grupos sociales. Una vez más la interrelación entre los servicios sanitarios, la sociedad civil y los recursos comunitarios es necesaria para responder a estos nuevos retos.

Un abordaje integral y una respuesta coordinada evitará el riesgo de medicalización de muchas situaciones cotidianas de la vida. La percepción de la omnipotencia de la tecnología sanitaria puede provocar un consumo inadecuado de los servicios sanitarios que puede ser causa de iatrogenia y dificultar la capacidad de afrontar los propios problemas de salud. El sistema sanitario, colaborando con la sociedad civil y las asociaciones de pacientes, puede potenciar los autocuidados y la ayuda mutua como recursos de salud, a partir de su propio capital social.

d 2 Abordar la salud mental desde los diversos niveles y sectores

Un reto importante, donde la colaboración de diversos sectores es importante, es el abordaje de los problemas de salud mental. El tratamiento de la enfermedad mental grave necesita de una red consolidada de recursos de salud mental en el territorio, contando con la implicación de

los afectados, familiares, instituciones y sociedad en conjunto. La reducción del estigma social en los enfermos mentales facilita su tratamiento y su integración social. También el malestar y la falta de salud mental positiva, condicionada muchas veces por el ritmo de vida y el tipo de sociedad actual, ocasiona una incidencia elevada de problemas caracterizados por la depresión, el estrés, la ansiedad y la falta de autoestima. Asimismo el abuso y uso indebido de drogas está relacionado con algunos de estos problemas de salud mental. Para un tratamiento adecuado de todas estas situaciones es necesario intervenir sobre los determinantes sociales de la salud desde diferentes sectores en el ámbito local.

Propuestas para potenciar la coordinación de los servicios sanitarios desde lo local

- Potenciar el aspecto territorial de la atención primaria de salud como servicio de salud de una zona, promoviendo la interrelación con los recursos sociales y comunitarios.
- Desarrollar proyectos y programas territoriales e intersectoriales de carácter microsocial donde se aborden los determinantes sociales de la salud de forma participativa.
- Proporcionar los recursos humanos y presupuestarios para una adecuada atención de la población. Coordinar la planificación urbana con el mapa sanitario y evitar la saturación de los centros de salud.
- Mejorar la coordinación de la atención primaria con los servicios hospitalarios y la atención especializada.
- Potenciar la coordinación entre los recursos sociales y comunitarios con los servicios sanitarios para favorecer el trabajo en red en el territorio y mejorar la calidad de atención de los usuarios de ambos servicios.
- Promover los grupos de ayuda mutua, los autocuidados y el empoderamiento de los enfermos crónicos y afectados mediante el trabajo conjunto entre los diferentes niveles y dispositivos asistenciales con las asociaciones de pacientes y otros recursos comunitarios.
- Desarrollar líneas de actuación que faciliten la integración social de los afectados por enfermedad mental, drogodependencias y otras conductas adictivas. Reducir el estigma social asociado a estas situaciones y a otros problemas de salud que tienen una imagen social negativa.

5 La educación y la formación a lo largo de la vida

Cuando hablamos de los nuevos retos para el futuro de una Zaragoza con el foco en las personas emerge la educación como uno de los principales ámbitos prioritarios de trabajo. La educación es la clave del bienestar, desarrollo y progreso de una ciudad, de un territorio, que mejora la salud y el medio ambiente, reduce la pobreza y desigualdad, aumenta el emprendimiento, la productividad y la competitividad y estimula la libertad y la democracia.

No existe otra inversión que produzca mayores y mejores retornos sociales y económicos y sin embargo muchos países democráticos no realizan inversiones suficientes en educación ya que su elevado rendimiento se percibe entre 15 y 20 años más tarde mientras que los ciclos políticos promedio suelen ser entre 4 y 8 años. Por ello, desde distintos sectores se venía hablando de la necesidad de un pacto de estado de la educación que permitiese políticas estables y consensuadas. Después de un proceso para llegar a un pacto en el Estado español promovido por el Ministerio de Educación, finalmente éste no ha sido posible; sin embargo el gobierno español ha marcado una estrategia²⁵ a diez años en el marco de la *Estrategia Europa 2020*, los *Objetivos de la Educación para la década 2010-2020*.

Por primera vez la educación es una prioridad en la nueva estrategia europea. Los jefes de Estado y de Gobierno han considerado que la educación es uno de los cinco objetivos prioritarios para conseguir una salida sostenible de la crisis económica y para el cambio de modelo que se producirá durante la próxima década en todos los Estados miembros. La educación se ha convertido en uno de los motores del crecimiento económico y del empleo para la próxima década.

La actual crisis económica ha tenido un gran impacto social, cuya consecuencia más grave ha sido una importante destrucción de empleo y el acusado aumento del paro. Este impacto ha sido particularmente intenso en España respecto al resto de los países europeos si bien en Aragón y en Zaragoza no se llega a los niveles españoles.

La destrucción de empleo ha afectado con mayor intensidad a las personas jóvenes. Son diversos factores los que han contribuido al mayor impacto laboral de la crisis en las personas jóvenes, de un lado, la concentración sectorial del empleo de este colectivo en sectores especialmente golpeados por el cambio del ciclo económico, especialmente en el caso de los varones. De otro, el nivel formativo, dado que la crisis ha afectado en mayor medida al empleo de las personas con niveles formativos más bajos, ya que fruto del mencionado modelo productivo y de una cultura muy enfocada a lo material han abandonado su formación prematuramente.

25 *Objetivos de la Educación para la década 2010-2020*. Ministerio de Educación. Plan de acción 2010-2011. Consejo de Ministros, 25 de junio de 2010

Por tanto la crisis y la necesidad de cambios en el modelo productivo han pasado al primer plano a la educación y la formación. Si bien la necesidad de esta prioridad es mucho más amplia, hay que aprovechar este hecho para potenciar su papel y así ponerla en la agenda de las distintas administraciones y agentes sociales y económicos.

La sociedad en que vivimos se ha dado en llamar sociedad del conocimiento, o de la información, o muy gráficamente, de la “modernidad líquida” de Bauman, por el cambio acelerado, la ruptura con los vínculos tradicionales y el desplazamiento del modelo “sólido”. En ella la principal materia prima de los procesos productivos es el conocimiento, el cual se considera que se multiplica por dos cada cuatro o cinco años. De hecho, como recordaba Lamo de Espinosa, la mayor parte de los científicos, y tal vez de los literatos y artistas, está viva y trabajando en estos momentos. Además, una persona que se integra en el mercado de trabajo cuenta con la expectativa de cambiar varias veces de empleo a lo largo de su vida y ya no es solo la escuela la institución que se encarga de la formación de la gente, pues junto a ella proliferan organizaciones que son, entre otras cosas, educativas (Feito, 2009). En la sociedad del conocimiento la riqueza ya no son solo los recursos físicos, la riqueza consiste en poder controlar dicho conocimiento. Pero se han multiplicado los actores que generan conocimiento experto y es complejo e inabarcable, en realidad, como dice el profesor Innerarity (2010), es la “sociedad del desconocimiento” y por tanto hay que saber gestionarlo y vivir en la incertidumbre.

Hoy la educación se halla ante el reto de dar respuesta a unas exigencias que reflejan la sociedad en que vivimos. Un mundo globalizado, muy competitivo, altamente cambiante y de una complejidad creciente que demanda profesionales dispuestos a formarse continuamente, capaces de innovar y de adaptarse a las innovaciones y de ser flexibles para manejarse con soltura en un entorno muy distinto del de hace pocas décadas. Pero además la dimensión cívica de la educación constituye el núcleo de todo sistema democrático. La escuela forma, efectivamente, a profesionales, pero sobre todo a ciudadanos que puedan participar, de manera consciente y activa, en el progreso de la comunidad a la que pertenecen. La calidad del sistema educativo no sólo es un indicador de los niveles de desarrollo y bienestar alcanzados, sino también venideros. No en vano proveer una escolaridad universal que sea además capaz de estimular el desarrollo integral de niños y jóvenes es un objetivo estratégico de primera magnitud en las naciones más avanzadas (Fernández Enguita, 2010).

Este es el reto que nos ocupa, que pasa por la modernización del sistema educativo ante los retos del siglo XXI. Un sistema en el que, en palabras de Andreas Schleicher, director del Informe PISA, profesores del siglo XX intentan educar a jóvenes del XXI en escuelas del XIX. Se puede hablar de una crisis del sistema de enseñanza entendido como una modalidad de la crisis general: “crisis del programa institucional de la escuela” en términos de François Dubet, en el que no solo se transmiten conocimientos sino normas de conducta. Existen dificultades crecientes para que el sistema educativo pueda realizar un programa como este y ejercer el papel de homogeneizador.

En el contexto aragonés está en trámite parlamentario la nueva *Ley de Educación para Aragón* con el planteamiento de mejora y consolidación del sistema educativo. Este proyecto de ley se ha debatido previamente sobre todo en el marco del Consejo Escolar de Aragón y en los centros educativos. Esta ley, en caso de ser aprobada, deberá desarrollarse. Quiere estar en consonancia con la Estrategia de Europa 2020 y con los Objetivos de la Educación para la década 2010-2020 marcados por el Ministerio de Educación que desarrolla esta estrategia.

Los **retos estratégicos** que creemos que deben abordarse para el desarrollo de la ciudad de Zaragoza en materia de educación, formación e impulso de I+D+i son:

- Alcanzar un sistema educativo de calidad y avanzar hacia el éxito escolar para todos
- Ligar la educación al territorio
- Potenciar la educación secundaria postobligatoria, especialmente la formación profesional (FP)
- Promover la *formación a lo largo de la vida*
- Impulsar el sistema de I+D+i
 - Potenciar la sociedad del conocimiento mediante el desarrollo de I+D+i
 - Priorizar las universidades como elemento estratégico para la ciudad

a **Alcanzar un sistema educativo de calidad y avanzar hacia el éxito escolar para todos**

El sistema educativo aragonés tiene un buen nivel de calidad tanto en resultados educativos como en éxito escolar respecto a la media española, situándose entre las 4 ó 5 mejores comunidades autónomas en los programas de evaluación realizados.

El **Informe del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes** o **Informe PISA** (*Programme for International Student Assessment*) tiene como objetivo la valoración internacional de los estudiantes y analiza el rendimiento de estos a partir de unos exámenes mundiales que se llevan a cabo cada tres años. Este informe es realizado por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y se trata de pruebas estandarizadas a estudiantes de 15 años para medir su nivel de rendimiento en Matemáticas, Lectura y Ciencias con independencia de su nivel de escolarización, del que los últimos datos corresponden al estudio que se realizó en mayo de 2009 y fue publicado en diciembre de 2010. En este estudio Aragón obtiene unos buenos resultados sobrepasando la media de España y de la OCDE en las tres áreas de conocimiento evaluadas.

En competencia lectora se ha mejorado mucho respecto a la edición de 2006, en la que Aragón se situaba por debajo de la media de la OCDE, al aparecer en la sexta posición respecto al resto de las comunidades autónomas. El 85% del alumnado aragonés alcanza o supera el nivel básico de competencia.

En cuanto al rendimiento en **competencia científica**, Aragón disminuye 8 puntos en la escala pero sigue quedando por encima de la media española y de los países de la OCDE como ya sucedía en 2006, siendo la sexta comunidad autónoma del Estado. En los niveles intermedios se sitúan más del 80% de los escolares de esa edad, lo que muestra un alto grado de equidad.

En el área de **competencia matemática**, Aragón obtiene una puntuación media 7 puntos inferior al anterior estudio pero superior a la media de la OCDE y al promedio español, quedando la cuarta comunidad autónoma. Aragón tiene menos población en los niveles más bajos pero, en este caso, más en los de excelencia que España y la OCDE.

En cuanto a conclusiones generales de este estudio, se pone de manifiesto que el entorno cultural de los alumnos es el factor más influyente pero hay que remarcar que los alumnos españoles que pertenecen a familias con los índices sociales, económicos y culturales más bajos obtienen mejores resultados que los de sus homólogos de la OCDE. Además, en España la variación entre centros es del 20%, la segunda menor después de Finlandia, lo que habla de la equidad del sistema. El informe de la OCDE resalta la ineficacia de la repetición de curso como medida educativa.

A su vez, en la primera **Evaluación General de Diagnóstico** realizada por el Ministerio de Educación en el año 2009, Aragón mantiene una buena posición situándose en cuanto a la puntuación global en el cuarto puesto, detrás de La Rioja, Asturias y Castilla y León. Este estudio, que se ha realizado a una muestra de alumnos de 4^a de primaria, consta de cuatro pruebas: matemáticas, conocimiento lingüístico, interacción con el mundo físico y competencia social. Aragón se posiciona en cuarto lugar en conocimiento lingüístico e interacción con el mundo físico, en quinta posición en competencia social y en sexta en matemáticas. En este estudio se recomienda profundizar en la autonomía de los centros y en la atención individualizada a los alumnos y dotar de más flexibilidad al sistema educativo ya que no existen expectativas de mejora en los resultados de los alumnos repetidores.

Otro aspecto importante a la hora de analizar el sistema educativo aragonés es todo lo que se ha venido llamando “fracaso escolar”, expresión bajo la cual se han incluido distintos aspectos que tienen que ver con el rendimiento de los alumnos y con su permanencia o no en el sistema.²⁶ Pasamos a analizar distintos indicadores²⁶ que nos dan información sobre la complejidad de este fenómeno.

26 Ministerio de Educación. Enseñanza no universitaria en Aragón. IAEST

La *Tasa de idoneidad* se refiere a los alumnos que se encuentran matriculados en el curso teórico adecuado para su edad. En el curso 2008/09, en 4º de ESO es del 57,1% de los estudiantes, 52,9% de alumnos varones frente al 61,3% de mujeres. Es preocupante que casi el 40% de los alumnos aragoneses hayan repetido al menos un curso al llegar al último año de la ESO. Los datos de Aragón son prácticamente iguales a los de la media española (57,7%).

La *Tasa de graduación en ESO* en el curso 2007/08 es en Aragón de 84,9%, más de cinco puntos por encima de la media española, pero aún así de 100 alumnos evaluados en ese curso 15 no se gradúan. Estos datos empeoran si se tiene en cuenta la *Tasa bruta de titulados en ESO* en la que se establece la relación entre el alumnado propuesto para título y la población de 15 años, edad teórica de 4º de ESO. Esta tasa nos da un valor de 74,1 % en Aragón y 71,5% en la media española. Esta es la cifra con la que algunos cuantifican el fracaso escolar.

La *Tasa de Abandono escolar prematuro* es un indicador que proporciona información sobre el nivel de formación de la población de un territorio ya que muestra el porcentaje de jóvenes de 18 a 24 años que no están realizando ningún estudio y que como máximo han alcanzado la educación secundaria obligatoria. La UE ya planteaba el objetivo en la Estrategia de Lisboa para el año 2010 de su reducción hasta el 10%, que, al no alcanzarse (en el año 2009 la UE tenía una cifra del 14,1%), se retoma en la propuesta para la Estrategia Europea 2020. La importancia de este indicador radica en que los jóvenes a los que hace referencia llegan al mundo laboral sin una mínima cualificación y con escasas expectativas profesionales.

Se estima que el porcentaje de empleos que requieren cualificaciones de alto nivel pasará del 29% en 2010 al 35% en 2020 y otro 50% precisarán cualificaciones medias, según el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional, el organismo de la UE que ha encargado las proyecciones de empleo con las que organizar las necesidades educativas.

En España y en Aragón en la última década ha habido una tendencia contradictoria. En el año 2009 la tasa de abandono escolar en Aragón es del 25,1%, algo más baja que el año anterior. Hay que señalar que 2006 fue el año con un valor más alto, en el que se llegó a converger con la media española. Desde entonces se ha venido mejorando lentamente situándonos a cinco puntos de la media española (31,2%). Aún así se está lejos de la Europa de los 15 que tiene una tasa del 14,41%. Si comparamos Aragón con el resto de comunidades autónomas, se posiciona en quinto lugar en cuanto a menor tasa de abandono después de País Vasco, Navarra, Asturias y Cantabria.

Un aspecto importante para el análisis de este problema es el de la diferencia existente entre géneros. Así, en los últimos datos desglosados por sexo correspondientes al 2008, en Aragón frente al 19,1% de mujeres que abandonan sus estudios, hay un 31,7% de los varones.

Son muchos los factores que pueden influir en esta situación, unos tienen que ver con la com-

posición del tejido productivo y el modelo económico; otros son de tipo cultural con la poca valoración de la formación por parte de los jóvenes como de las familias tanto para un mejor empleo como una mayor calidad de vida. Una sociedad que posibilita en épocas de bonanza económica una empleabilidad temprana genera esta situación.

Otro aspecto importante del problema lo constituye el propio sistema educativo. En el informe *Fracaso y Abandono escolar en España* (Fernández Enguita et al., 2010) en el que se hace un estudio pormenorizado de este tema los autores, concluyen que el abandono escolar prematuro no es una decisión puntual del estudiante, sino un proceso de progresiva desvinculación de la escuela que tiene su origen mucho tiempo antes de que el problema se manifieste. Esta desafección de los alumnos se muestra en forma de problemas disciplinarios, absentismo, bajas calificaciones o asignaturas a las que no se presentan.

Asimismo el paso a la ESO implica un cambio de centro que conlleva una nueva estructura con otro tipo de relación con el profesor. Es significativo, en este sentido, la tasa de idoneidad: a los 15 años, último año de escolaridad obligatoria, el 43% de los estudiantes acumula algún retraso. En este estudio, en los expedientes analizados por los autores, 9 de cada 10 estudiantes que abandonan la educación obligatoria son repetidores. Se estima que la población que presenta abandono escolar temprano está conformada por personas que han sido repetidoras alguna vez y todos aquellos que lo han sido dos veces se encuentran en este grupo (El País, abril 2010). Tanto este estudio como otros autores y voces cuestionan el sistema de repetición de curso por considerarlo ineficaz; es una actuación cara, que impide que accedan a otras medidas educativas y carga en exceso la responsabilidad en el alumno. Esta opción es minoritaria en la UE y su eliminación supone la aplicación de muchas otras intervenciones y de un compromiso de toda la sociedad.

Además el estudio destaca como factores de propensión al fracaso escolar el nivel educativo y profesional de los padres y el origen étnico del alumno. El hijo de un trabajador no cualificado triplica la disposición a abandonar que el de padres profesionales o técnicos.

Otro aspecto importante es que en las enseñanzas postobligatorias se presenta el bachillerato como mejor opción cuando concentra una mayor tasa de abandonos prematuros en comparación con los ciclos formativos de grado medio, lo que los autores del estudio mencionado lo atribuyen a la rigidez del sistema educativo. Así son necesarias medidas preventivas por parte del sistema educativo como escolarización precoz, seguimiento individualizado del desarrollo de cada niño, esfuerzo en primaria para que los niños no queden rezagados, replanteamiento de la secundaria obligatoria con una mayor individualización y seguimiento del alumno, refuerzos, apoyos, etc. Pero también, cambios del modelo productivo y de tipo cultural que propicien una mayor cualificación de los empleos.

Se propone como objetivos a alcanzar en este periodo:

- Avanzar en el rendimiento de los alumnos en las competencias clave.
- Aumentar los niveles de excelencia, incidiendo en la equidad del sistema ya que los determinantes sociales influyen de manera especial en el rendimiento educativo.
- Adecuar las tasas de idoneidad no generalizando la repetición de curso como medida educativa y mejorar los resultados de graduación en ESO, incrementando el número de jóvenes que obtienen el graduado en educación secundaria obligatoria.
- La Unión Europea ha prorrogado para la Estrategia Europa 2020 su objetivo del Tratado de Lisboa de disminuir hasta el 10% el abandono escolar prematuro. En el caso de España, el Ministerio de Educación se ha fijado la meta de reducción del índice de abandono escolar hasta el 15% para 2020. En Aragón debería alcanzarse, al menos, este objetivo aunque se está en condiciones de partida para ser más ambiciosos.
- Como un indicador de rendimiento a largo plazo el Porcentaje de población de 30-34 años que ha alcanzado el nivel de formación de Educación Superior. El objetivo de la Unión Europea para 2020 (Estrategia Europa 2020) es el llegar al 40% de la población. En el año 2009 la Europa de los 27 tenía un 32,3%, en cambio España ha llegado prácticamente a dicha meta con un 39,4%. El compromiso de España es de alcanzar para ese horizonte temporal el 44% (Objetivos de la Educación para la década 2010-2020).

Algunas estrategias para alcanzar estos objetivos son:

- Abordar el fracaso y abandono escolar como un problema complejo y multifactorial: flexibilizar el sistema educativo, ahondar en la atención a la diversidad y en la atención individualizada a los alumnos, bajar ratios, realizar desdobles, etc. Compensación de las carencias del medio sociocultural mediante actuaciones integrales. Se cuestiona la repetición, ya que no existen expectativas de mejora en los resultados de los alumnos repetidores. Potenciar las enseñanzas postobligatorias. Desarrollar valores sociales del esfuerzo, valores cívicos y democráticos.
- Hay que plantearse el modelo de centro educativo con criterios de calidad y profundizar en la autonomía de los centros.
- Cuidar el paso de la educación primaria a secundaria.
- Desarrollo de un modelo propio en orientación y en formación del profesorado. Nuevo modelo de profesor con nuevas capacidades para una nueva educación.
- Innovación metodológica. Métodos y recursos didácticos del siglo XXI: nuevas tecnologías, idiomas.
- Aumentar recursos (el gasto en educación es bajo).
- Creación y funcionamiento del Instituto de Evaluación y Calidad para la Educación,

tal y como está previsto en el proyecto de Ley de Educación de Aragón con la finalidad de la evaluación general del sistema educativo no universitario en Aragón, el análisis de sus resultados y la elaboración de propuestas para su mejora, así como la coordinación de las actividades de evaluación general y de promoción de la gestión de calidad de los centros.

b Ligar la educación al territorio

Aunque el ámbito de las políticas educativas es autonómico y estatal, el ámbito local es donde se concretan estas políticas y donde se pueden dotar de la transversalidad necesaria para el desarrollo de los territorios. Por lo tanto, hay que destacar la importancia de lo local como articulador de políticas y posibilitador de ámbitos de participación. De ahí la necesidad de la vinculación de la educación con el territorio en sus distintos niveles, con la necesaria definición de la propia identidad educativa y la articulación territorial de las administraciones. En el caso de la ciudad de Zaragoza y su área metropolitana hay que abordar la realidad municipal y la falta de la definición comarcal, que puede afectar negativamente.

Algunos de los aspectos en los que hay que incidir en este ámbito son:

- Relación de la planificación urbana y la educativa para la previsión de centros y dimensionamiento de los mismos y de las necesidades reales de los territorios.
- Proyectos educativos locales: Plan educativo de ciudad/municipio/barrio de carácter participativo. En el caso de la ciudad de Zaragoza puede ser útil la definición de un proyecto educativo de ciudad con la implicación de todos los sectores y administraciones. Esta definición ya está en proceso para dar cumplimiento a una resolución de pleno municipal.
- En este marco se puede dar la articulación de la educación formal y no formal en la que en este último caso tiene competencias el municipio y una trayectoria y oferta muy dilatada así como multitud de agentes sociales.
- Impulsar la participación de todos los agentes y miembros de la comunidad educativa en todos los niveles: centro, barrio, ciudad. En concreto, se considera necesario el impulso a los consejos escolares y al Consejo Escolar de Zaragoza.
- Apertura de los centros educativos al entorno como agentes dinamizadores siguiendo la estela de las escuelas como "comunidades de aprendizaje".
- Relación de la educación con el ámbito social en sentido amplio atendiendo a las necesidades de las personas y articulando políticas y servicios: atención a la desigualdad, a los inmigrantes, educación de 0 a 3 años, conciliación de vida familiar y laboral, etc.

c Potenciar la educación secundaria postobligatoria, especialmente la formación profesional

En el marco del giro estratégico que deben dar Aragón y Zaragoza en su modelo productivo y su avance hacia una sociedad más formada con una ciudadanía más consciente, se hace necesario incrementar el número de alumnos en las enseñanzas postobligatorias especialmente en las formaciones medias. Una reducción del abandono escolar que suponga a medio plazo una mayor cualificación de los jóvenes pero también, mediante la articulación del sistema con la formación a lo largo de la vida, una cualificación de los ciudadanos a lo largo de su trayectoria laboral y vital.

Así como en la educación superior se está cumpliendo objetivos se constata la baja cualificación en niveles intermedios que hace necesario priorizar las enseñanzas medias y especialmente la formación profesional (FP). Todos los agentes y analistas coinciden en la importancia estratégica del papel de la FP en el desarrollo socioeconómico de un territorio; como ya hemos comentado un gran número de puestos de trabajo requieren un nivel de cualificación acreditado. Y en el avance hacia la sociedad del conocimiento donde es fundamental fomentar la adquisición de nuevas competencias y cualificaciones enfocando hacia los aspectos de innovación, así como su actualización a través del aprendizaje permanente.

Estos aspectos se contemplan en la Estrategia de Europa 2020 en la que una de las tres prioridades es una economía basada en el conocimiento y la innovación: un *crecimiento inteligente*. En el ámbito español el *Anteproyecto de Ley Economía Sostenible* contempla en sus principios la mejora de la competitividad de las empresas mediante, otras cosas, la formación y la innovación y la extensión y mejora de la calidad de la educación e impulso de la formación continua como instrumentos para la mejora de la cohesión social y el desarrollo personal de los ciudadanos.

En los *Objetivos de la Educación para la década 2010-2020*²⁷ se enuncia la necesidad urgente de reducir el abandono escolar, incrementar el número de jóvenes que obtienen el título de graduado en ESO y de los que continúan su formación postobligatoria, en particular mediante la Formación Profesional de Grado Medio. Ello es esencial para el desarrollo personal y profesional de nuestra juventud y también para que España pueda reorientar su modelo de crecimiento económico.

En Aragón el marco de planificación sectorial en el que nos movemos es el II Plan aragonés de FP (IIPAFP) 2009/2012 que próximamente habrá que evaluar y realizar el III Plan. Este plan tiene cuatro líneas estratégicas: avanzar hacia un sistema integrado de cualificaciones y formación profesional, mejora continua, desarrollo de la innovación y formación a través de las tecnologías de la información.

27

Plan de acción 2010-2011. Consejo de Ministros, 25 de junio de 2010

	Aragón	España
Tasa de escolaridad 17 años	79,4%	74,9%

Fuente: Ministerio de Educación. Estadística de las enseñanzas no universitarias

Distribución Alumnado Curso 2009-2010	Aragón	España
Alumnos FP	48,28%	45,15%
Alumnos Bachillerato	51,71%	54,84%

Fuente: Ministerio de Educación. Estadística de las enseñanzas no universitarias

Como vemos, este tipo de formación se ha ido fortaleciendo y se ha dado una gran transformación tanto por incorporación de alumnos como por imagen pero aún se debe de profundizar en estos cambios. Tradicionalmente se ha dado mucho más valor al bachillerato y a los estudios universitarios y esto debe de cambiar.

En el desarrollo de la formación profesional en Aragón se constata como debilidad la propia estructura poblacional de la región, con poblaciones tan pequeñas y escasa población escolar que entraña la dificultad de llegar al territorio y más con estudios que se concretan en sectores profesionales. Una posible solución sería la extensión de la educación a distancia.

Se ha iniciado ya una línea de creación de centros integrados en los que se oferta una enseñanza tanto reglada como la destinada al empleo, bien sea ocupacional o continua; elementos clave para avanzar en la actualización de conocimientos y en el aumento de competitividad de las empresas. El 1 de septiembre de 2010 comenzaron sus actividades los cinco centros públicos integrados de FP existentes en Aragón. Dde ellos dos están situados en Zaragoza: Corona de Aragón y Los Enlaces. Está previsto que estos centros aumenten hasta doce.

En Aragón se ha sido pionero en los aspectos de acreditación de competencias con la creación de la Agencia de Cualificaciones Profesionales de Aragón (órgano técnico de apoyo al Consejo Aragonés de la Formación Profesional, que depende orgánicamente de la Dirección General de Formación Profesional y Educación Permanente, creada por Decreto 26/2005 de 8 de febrero -BOA de 23 de febrero-): que se encarga del procedimiento de evaluación, reconocimiento, acreditación y registro de las competencias profesionales adquiridas por la experiencia laboral o el aprendizaje no formal. Son dos las áreas a través de las cuales se desarrollan sus principales funciones: área de las cualificaciones y área de evaluación y acreditación de competencias.

Teniendo en cuenta todo ello en esta línea prioritaria se debería avanzar en los siguientes objetivos:

- Estrechar la relación entre el sistema educativo y la empresa que permita el apoyo real a las empresas y su competitividad y para los trabajadores y su empleabilidad, como viene recogido en el IIPAFP.
- Vincular la FP a los sectores estratégicos de Aragón y en concreto de Zaragoza y su entorno metropolitano. Valorar las necesidades de las empresas y sus objetivos de cualificaciones.
- Innovación en productos y procesos; gestión de la calidad.
- Integrar los sistemas de formación para el empleo, el sistema educativo con los estudios formales de FP y el sistema de acreditaciones.
- Enmarcar la formación a lo largo de la vida, posibilitando procesos que no dependan de ritmos escolares
- Conformar una red de centros de oferta integrada, articulando todos los agentes implicados en los diferentes sistemas
- Flexibilización del sistema: apertura a todos los ciudadanos, acceso que permita combinar con trabajo y vida personal...
- Mayor calidad: mayor oferta, aumentar nivel, preparación...
- Potenciar el sistema de evaluación de competencias y la acreditación de cualificaciones, en el que Aragón ha sido pionero.
- Mejorar la entrada de los jóvenes en el mercado de trabajo mediante una acción integrada que incluya orientación asesoramiento y prácticas
- Crear redes de gestión del conocimiento a nivel europeo

d Promover la *formación a lo largo de la vida*

En el año 2000, el Consejo Europeo de Lisboa fijó como objetivo estratégico convertir a Europa en 2010 en la sociedad más competitiva y dinámica del mundo, basada en el conocimiento. Un elemento clave de la agenda propuesta en Lisboa fue la promoción de la empleabilidad y la inclusión social mediante la inversión en los conocimientos y las competencias de la ciudadanía en todas las etapas de la vida.

Desde entonces en distintas ocasiones las Comisiones Europeas han planteado la importancia del **aprendizaje permanente** como estrategia clave para el desarrollo, herramienta de inclusión y posibilitador del ejercicio crítico de la ciudadanía. Para ello se consideraba necesaria la

transformación de los sistemas educativos para ser mucho más abiertos y flexibles, de modo que el alumnado pueda tener currículos de aprendizaje individuales adaptados a sus necesidades e intereses y disfrutar auténticamente de la igualdad de oportunidades en cualquier etapa de su vida.

En 2009, la Conferencia de la UNESCO CONFINTEA VI expresaba la necesidad de “ampliar los recursos y presupuestos existentes asignados a la educación en todos los organismos oficiales para alcanzar los objetivos de una estrategia integrada en materia de aprendizaje y educación de personas adultas”.

La Comunicación de la Comisión Europea *Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, de 3 de marzo de 2010, establece entre sus siete iniciativas emblemáticas la *Agenda de nuevas cualificaciones y empleos*, para modernizar los mercados laborales y potenciar la autonomía de las personas mediante el desarrollo de capacidades a lo largo de su vida. La Comisión trabajará para asegurar que las competencias necesarias para participar en el aprendizaje permanente se adquieren y sean reconocidas en toda la enseñanza, incluida la educación de personas adultas.

En abril de 2010, bajo la Presidencia española de la Unión Europea, se realiza en Córdoba la Conferencia *Coordinación de recursos en formación a lo largo de la vida*, en la que se pone de manifiesto la necesidad de establecer políticas únicas, en ámbitos europeo y nacionales, para establecer prioridades, utilizar conjuntamente los recursos disponibles, especialmente entre programas de la distintas administraciones, y lograr la implicación de los agentes sociales.

En el borrador del *Plan de Acción para el Aprendizaje Permanente. Nuevas oportunidades para aprender*²⁸, en el que se recogen estos antecedentes, se plantea un análisis de la realidad española en el marco europeo y una serie de líneas prioritarias para alcanzar los objetivos europeos.

El aprendizaje de personas adultas se convierte en estas circunstancias en una manera de lograr la mejora de la cualificación de las personas poco cualificadas o cuyas aptitudes profesionales se han quedado desfasadas, permitiéndoles adquirir competencias clave en cualquier momento de su vida. El aprendizaje permanente ha pasado, así, a ser un componente indisoluble de la mejora de la competitividad europea, favoreciendo la capacidad de empleo y la adaptabilidad de los trabajadores. Queremos remarcar que, si bien reconocemos la importancia de tener ciudadanos formados y con un desarrollo personal y capacidades que permitan la participación activa, va mucho más allá de los aspectos económicamente competitivos.

La UE no ha alcanzado en 2010 el objetivo del 12,5% en participación de personas adultas entre 25 y 64 años en el aprendizaje permanente (en 2009 se alcanzó el 9,3 % y el 10,4% en España) de ahí la necesidad de aunar esfuerzos y coordinar los recursos para el aprendizaje de personas adultas en el período 2010-2020. El Consejo de la Comisión Europea se ha

28 Ministerio de Educación. 2010

planteado un nuevo objetivo en participación de personas adultas en formación permanente: el 15% para 2020. De cara a que este objetivo colectivo pueda ser alcanzado se deben arbitrar mecanismos de coordinación y líneas prioritarias:

- Los planes estratégicos nacionales, que han de trascender una mera relación de actividades a desarrollar, y que deberían ser elaborados por los países de la UE
- La orientación para el desarrollo profesional y personal
- El apoyo a las acciones para “un paso adelante” (one step up) en la carrera profesional
- La atención a la formación de mayores, seniors, cuyas competencias pueden ser reforzadas y aprovechadas por la sociedad y las generaciones futuras
- La diversificación de los ámbitos de formación de personas adultas a campos como la competencia lingüística y digital, el medio ambiente, el desarrollo sostenible, la salud, el consumo, la creatividad o la interculturalidad
- La implicación de la sociedad civil
- Los mecanismos de evaluación, seguimiento y control de calidad

Asimismo la UE en su Estrategia 2020 plantea el objetivo de lograr al menos el 40% de titulados superior entre 30 y 34 años en ese horizonte temporal. En Aragón, según vemos en la siguiente tabla, si bien tenemos un buen nivel de ciudadanos con una formación superior, tendríamos necesidad de ampliar el sector de titulaciones secundarias.

Nivel educativo de población en Aragón 2010					
Analfabetos	Educación Primaria	Secundaria 1ª Etapa	Secundaria 2ª Etapa	Educación Superior	Doctorado
1,00	31,20	20,58	21,73	24,93	0,53

Fuente: INE. Encuesta de población activa.

Por otro lado, el número de personas que han cursado enseñanza de adultos en Aragón han sido 14.460 alumnos, un 1,28% de la población de más de 18 años.

En resumen se plantean como objetivos:

- Aumentar el nivel educativo y la cualificación de los ciudadanos tanto en la vertiente profesional como en la adquisición de competencias personales que posibiliten su integración laboral y el ejercicio de la ciudadanía crítica.
 - Conseguir al menos un 15% de personas de 25 a 64 años que realicen procesos de formación permanente
 - Lograr al menos el 40% de titulados superiores entre 30 y 34 años
- La formación para el empleo enmarcada en la educación permanente: desarrollo de capacidades a lo largo de la vida para aumentar la participación laboral y adecuar mejor la oferta y la demanda, en particular mediante la movilidad laboral.
- Tan importante como lo anterior es el avanzar en ciudadanos con sentido crítico y capacidades para el ejercicio activo de la ciudadanía. Para ello, la oferta de formación permanente tiene que contemplar los objetivos de desarrollo persona y social
- Relación más flexible con el sistema educativo que permita entradas y salidas, así como el reconocimiento de competencias adquiridas por experiencia o vías no formales
- Coordinar todos los recursos disponibles y que son muchos y variados en la ciudad de Zaragoza y municipios del entorno: de las distintas administraciones, de los diferentes ámbitos, iniciativa social, privados

e Impulsar el sistema de I+D+i

Aunque esta línea es transversal con el ámbito económico en el que necesariamente se tiene que desarrollar más, no podemos aquí dejar de abordarlo al tratar la prioridad de la educación y formación en nuestro territorio. En este sentido siguen vigentes los objetivos marcados en el anterior Plan Estratégico, aunque indudablemente se ha avanzado en estos años pero no en la medida necesaria sobre todo para progresar hacia la sociedad del conocimiento.

El marco de planificación sectorial en Aragón es el *III Plan Aragonés de I+D+I y la Estrategia Regional de Innovación Empresarial (2010-2013)* que está preparando el Gobierno de Aragón y que desarrollarán diferentes líneas de actuación y programas para fomentar la I+D+I en las empresas.

En este ámbito, en el que es vital la configuración como sistema y la interrelación entre los ámbitos educativo y de generación del conocimiento y productivo, creemos que se debe hacer hincapié en dos objetivos:

- Potenciar la Sociedad del Conocimiento mediante el desarrollo de la I+D+i
- Priorizar las universidades como elemento estratégico para la ciudad

e I Potenciar la Sociedad del Conocimiento mediante el desarrollo de I+D+i

Siguiendo los indicadores que el propio Plan Estratégico de Zaragoza y su entorno²⁹ ha marcado para valorar este aspecto, podemos ver que:

En relación a la *Solicitud de patentes por millón de habitantes en Aragón*, en 2009, se han solicitado 159 patentes, situándose en segundo lugar después de Navarra. La media nacional está situada en 79 solicitudes por millón de habitantes anuales. En la provincia de Zaragoza se presenta un índice de 202 patentes durante el mismo año.

Los últimos datos en 2008 de la *Intensidad de la Innovación empresarial en Aragón* son de 1,16% frente a la media española, cifrada en 1,12%. Así Aragón se sitúa por detrás de País Vasco y Navarra. Vemos, pues, que estos dos indicadores son bastante favorables a Aragón y Zaragoza.

En cuanto al *Importe de proyectos de investigación*, en 2009 se han realizado 1.181 contratos de investigación con empresas, cantidad inferior al año anterior. Asimismo se da un descenso del 16,02% en el importe de los proyectos.

En cuanto a la financiación se toma como indicador el *Porcentaje de gasto I+D+i sobre el PIB*. En el año 2008 en Aragón continúa siendo insuficiente con un índice de 1,03% frente al 1,34% de España y el 1,98% destinado en la Europa de los 15. Hay que constatar que el objetivo europeo marcado en la Estrategia de Lisboa era dedicar el 3% del PIB a I+D en el 2010, objetivo que, al no cumplirse, se prorroga en la Estrategia Europa 2020.

El *Programa Ingenio*³⁰ marca un objetivo con el horizonte temporal de 2010 para España del 2%. Aragón tenía el objetivo para el año 2007 de alcanzar el 1,5% (II PAID) y en estos momentos en que se está en proceso de aprobación del III PAID en su borrador fija como objetivo para el 2013 el converger con la media española. Si desglosamos estos datos por sectores de ejecución vemos que en Aragón existe cierto equilibrio entre el sector público y privado, aunque éste último es el que lidera la inversión (0,60 frente a 0,43). En Europa aún se da mayor diferencia.

En el análisis DAFO sobre el sistema aragonés de innovación que realizó EBRÓPOLIS³¹, entre otras cosas se resaltan como fortalezas y oportunidades la existencia de recursos humanos formados y una potente base investigadora, así como institutos y centros de investigación básica en algún caso pioneros. También las estrategias regionales y el creciente interés de las empre-

29 Ver Sistema de Indicadores e Informe de indicadores 2009 en www.ebropolis.es

30 El Programa INGENIO 2010 es una iniciativa presentada por el Gobierno de España en junio de 2005 para dar respuesta a la relanzada Estrategia de Lisboa que aprobó el Consejo Europeo de Primavera en 2005 y que establece como objetivo estratégico la plena convergencia con la Unión Europea en 2010

31 EBRÓPOLIS. Grupo de trabajo de I+D+i. "Sistema aragonés de innovación".2009

sas. Sin embargo se consideran como debilidades:

- 1 Escasa valoración curricular de la investigación aplicada.
- 2 Débil cultura y metodología para I+D+I de las empresas aragonesas.
- 3 Débil cultura y metodología para afrontar la innovación de procesos en las propias administraciones públicas.
- 4 Falta de indicadores de I+D+I en Aragón que permitan la comparación dentro y fuera de manera sistemática. No se ha evaluado la eficacia de las acciones y programas que se han emprendido.
- 5 Tipología de las empresas de Aragón: en general muy pequeñas y auxiliares. Existencia de pocas grandes empresas motores de todo el tejido.

Como amenazas se detectaban entre otras:

- 1 La actual situación económica de falta de liquidez de las empresas limita la asignación de recursos para acometer sus actividades de I+D+I.
- 2 Mayor conciencia y experiencia en cooperación de otras comunidades autónomas unido al tejido aragonés de micropymes.
- 3 Falta de cultura I+D+I en las empresas: no son conscientes de la necesidad de innovar para garantizar su permanencia.
- 4 Conciliación corto–largo plazo. Las pymes necesariamente deben generar resultados a corto plazo y esto se opone en ocasiones a las iniciativas innovadoras de la empresa.
- 5 Ausencia de conciencia de prospectiva, de mirar hacia el futuro de manera generalizada en las organizaciones empresariales.
- 6 a) Deslocalización de las grandes empresas motores en general de la innovación empresarial. b) Relocalización de actividades de I+D+I en las sedes centrales de las empresas, que habitualmente no se encuentran en Aragón.
- 7 Insuficiente cooperación empresas-investigadores, lo que puede llevar a que el know-how de investigación y tecnología se vaya al exterior.
- 8 Recorte de los presupuestos de las administraciones públicas destinados a I+D+I.

Por lo tanto se plantean:

- Promover el interés por la ciencia y la cultura tanto en el sistema educativo como en la sociedad en general.
- Necesidad de una mayor inversión en I+D+i tanto pública como privada, pero con mayor énfasis en esta última por lo que hay que sensibilizar a las empresas como forma para aumentar la competitividad.
- Papel determinante de la enseñanza superior e investigación. Articulación del sistema educación-formación-universidad-innovación-empresa. Acercamiento a la estructura productiva de las universidades y centros tecnológicos. Interrelación y coordinación de todos los agentes.
- Promocionar las iniciativas emprendedoras
- Avanzar hacia una cultura de la innovación tanto en procesos como en productos

e 2 Priorizar las Universidades como elemento estratégico para la ciudad.

Para Zaragoza es un activo muy importante la universidad como elemento estratégico para avanzar hacia esa sociedad del conocimiento en las dos vertientes que constituyen su misión, la formativa y la investigadora. También como dinamizadora cultural y como potenciadora de una cultura de la innovación y la creatividad. Por ello son importantes los avances en todas las áreas de conocimiento, tanto las humanísticas como las tecnológicas o científicas básicas.

El Ministerio de Educación, en su Estrategia Universidad 2015, plantea la necesaria relación entre universidad, ciudad y territorio y la contribución socioeconómica de las universidades al desarrollo del entorno. Se constata la creciente demanda hacia estas instituciones para activar esta contribución a causa de los nuevos procesos de globalización y de la localización del desarrollo económico. Se considera importante el papel de las universidades en la modernización social y empresarial de sus áreas geográficas, con acciones relacionadas con el desarrollo local y regional.

Es necesario acometer, en este marco, la modernización del sistema universitario y en este caso de las universidades aragonesas en base a su función de cohesión territorial. En palabras de la mencionada estrategia, se trata de desarrollar un entorno académico, científico, emprendedor e innovador poniendo en marcha espacios que promuevan la agregación de instituciones que compartiendo un mismo campus tengan alta visibilidad internacional y sean verdaderos entornos de vida universitaria integrada socialmente al distrito urbano o territorio.

Esto toma relevancia en el momento actual en el que se presenta la exigencia a medio plazo de un nuevo modelo de crecimiento económico, basado en el conocimiento, en la investigación y, asimismo, un cambio del modelo productivo, que demanda un papel activo de la universidad y la investigación con una gran responsabilidad social.

Por lo tanto, las nuevas maneras de producir, crear y competir necesitan una nueva manera de entender las relaciones entre la universidad, la ciudad y el territorio. Se sitúan como eje central del desarrollo del territorio, con la creación y transmisión del conocimiento como base de este desarrollo. La especialización científica pero a la vez la interdisciplinariedad son los retos de los distintos territorios, así como el fomento de la innovación.

Un importante hito para la competitividad de la Universidad de Zaragoza ha sido su inclusión en el Programa Campus de Excelencia Internacional, impulsado por el Ministerio de Educación del Gobierno de España, y que busca mejorar la calidad de las universidades y conducir hasta la excelencia a los mejores campus mediante la agregación, la especialización, la diferenciación y la internacionalización del sistema universitario español.

Ello ha sido posible gracias a la conformación del Campus Íberus mediante la agregación estratégica de las universidades públicas de las Comunidades Autónomas de Aragón, Navarra y La Rioja, así como la de la provincia de Lleida en Cataluña que han presentado el proyecto “Campus de excelencia internacional del Valle del Ebro”. Esta agregación estaría en consonancia con el trabajo conjunto del Valle del Ebro ya priorizado en el anterior Plan Estratégico.

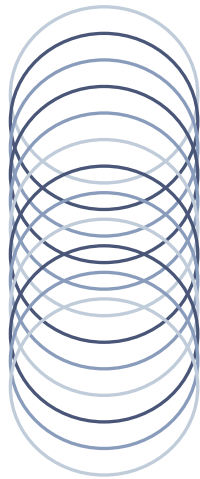
Este proyecto se enmarca en los objetivos de la Estrategia Universidad 2015:

- Proponiéndose un reto alcanzable para su modernización fundamentado en la promoción de la **calidad y la excelencia** en la formación e investigación
- Reivindicando su **posición internacional** en Europa y el mundo
- Actuando de aglutinador del ecosistema de conocimiento del valle del Ebro, aportando soluciones para la evolución a un **modelo económico basado en el conocimiento y en la innovación**

Tampoco podemos olvidar que la Universidad de Zaragoza está llevando a cabo la implantación del nuevo Espacio Europeo de Educación Superior, con lo que supone de reto para la modernización de los estudios superiores.

Resumiendo los principales retos que nos debemos plantear son:

- Desarrollo del nuevo Espacio Europeo de Educación Superior. Una vez ya implantado en este curso es necesario llevar seguimiento y evaluación de este proceso como oportunidad para la renovación metodológica, modernización e innovación en la universidad.
- Avanzar hacia una universidad “emprendedora”: motivar/formar/apoyar/conocer (investigar, divulgar, medir).
- Establecer fórmulas de atracción del talento.
- Articulación de lo global con lo local: por un lado implicación en proyectos y vínculos nacionales e internacionales, pero por otro implicación en los proyectos de desarrollo del territorio.
- Ahondar en la relación universidad – empresa y universidad – sociedad, permitiendo el avance hacia una economía del conocimiento y hacia la devolución del conocimiento.
- Articular el aprendizaje a lo largo de la vida con los formaciones continuadas y de tipo profesional.
- Diferenciarse en los consiguientes ámbitos de especialización en los que sus capacidades científicas tienen aplicación y lograr una complementariedad de las distintas universidades que operan o pueden operar en el territorio.
- Asegurar la financiación adecuada y su sostenibilidad, mejorando procesos de gestión y eficacia.
- La EU2015 propone la elaboración de un conjunto de indicadores que permita cuantificar la contribución que las universidades realizan a su entorno más cercano. Actualmente, la ausencia generalizada de un sistema de indicadores de resultados no permite por el momento dar respuesta a las principales preguntas relacionadas con la aportación de la educación superior a los principales indicadores socioeconómicos, como la generación de empleo.



IV Bibliografía

- AESPA 2008-2011. Acuerdo Económico y Social para el Progreso de Aragón
- AFES 2008-2011. Acuerdo para el Fomento Económico y Social de Zaragoza
- AGUERRI, P. "Vivienda e integración social". Urban Alicante
- ALGUACIL, J. "Los desafíos del nuevo poder local: la participación como estrategia relacional en el gobierno local". En Revista Polis 11, nº 12. 2005 Universidad Bolivariana de Santiago de Chile
- AUGÉ, M. (1993) *Los "no lugares". Espacios del anonimato. Una antropología de la sobremodernidad*. Barcelona: Gedisa
- AUGÉ, M. (2006) Conferencia "Globalización, urbanización, mediatización". Fundación César Manrique – el 22/06/2006
- AYALA, L. "Evolución y tendencias de la pobreza en España". Fundación Foessa. 2010
- AZNAR-MÁRQUEZ, J. y AZORÍN, E. "Características del mercado de trabajo español actual y sus consecuencias sobre el riesgo de exclusión social" en Consecuencias económicas y sociales de la crisis mundial. Documentación social, nº 158. Julio-Septiembre 2010. Cáritas
- BARRIGA, L.A. et als. "V Dictamen del Observatorio. Desarrollo e implantación territorial de la ley de la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia". Julio 2010. Asociación estatal de directoras y gerentes de servicios sociales
- BAUMAN, Z. (2006) *Vida líquida*. Barcelona: Paidós
- BAUMAN, Z. (2007) *Miedo líquido: La sociedad contemporánea y sus temores*. Barcelona: Paidós
- BAUMAN, Z. (1999) *Modernidad líquida*. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica
- BAUMAN, Z. (2005) *Vidas desperdiciadas. La modernidad y sus parias*. Barcelona: Paidós
- BECK, U. (1998) *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Paidós
- BECK, U. (2002) *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo XXI de España Editores
- BORJA, J. y CASTELLS, M. (1998) *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid:Taurus
- BORJA, J. y MUXI, Z. (2003) *El espacio público: ciudad y ciudadanía*. Madrid: Electa
- BORJA, J. (2003) *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza
- CASTEL, R. (1997) *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires, Barcelona, México: Paidós
- CASTEL, R. (1981) *La gestion des risques*. París: Minuit
- CASTEL, R. (1992) "De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso", en Archipiélago, nº 21
- CASTEL, R. "La crisi de la cohesió social: escola i treball en temps d'incertesa", en Debats d'educació nº 13. Octubre 2009. Fundació Jaume Bofill
- CASTELLS, M. (1995) *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*. Madrid: Alianza Editorial
- CASTELLS, M. (1998) *La era de la información*. Madrid: Alianza editorial
- CCOO de Aragón. "La economía aragonesa y el mercado de trabajo 2009-2010". Julio 2010
- CCOO y UGT. "Plan urgente para el empleo y la protección social en Aragón". Septiembre 2009

- CEA, M. A., VALLES, M. S. "Evolución del racismo y la xenofobia en España. Informe 2009". Ministerio de Trabajo e Inmigración
- Centro OMS para el Desarrollo de la Salud. "Instrumento de evaluación de la equidad en salud y propuestas de respuesta para los entornos urbanos". Kobe, Japón 2008
- Centro OMS para el Desarrollo de la Salud. "Nuestras ciudades, nuestra salud, nuestro futuro: Actuaciones sobre los determinantes sociales de la salud en los medios urbanos". Kobe, Japón 2008
- Comisión Europea. "Europa 2020. Una Estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador". Bruselas. Marzo 2010
- DAVIA, M.A. "El desempleo y los nuevos pobres" en Consecuencias económicas y sociales de la crisis mundial. Documentación social. Nº 158. Julio - Septiembre 2010. Cáritas
- EBROPOLIS. "Informe de indicadores 2009" www.ebropolis.es
- EBRÓPOLIS. Grupo de trabajo de I+D+I. "Sistema aragonés de innovación" www.ebropolis.es
- EBRÓPOLIS. "Zaragoza más allá de la Expo. Mirando al futuro", www.ebropolis.es
- ESCOBAR, A. (2008) "El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: ¿Globalización o postdesarrollo?" <http://caosmosis.acracia.net/wp-content/uploads/2007/08/escobar-lugardenaturaleza.pdf>
- ESPING, G., PALIER, B. (2010). *Los tres grandes retos del Estado del bienestar*. Barcelona: Ariel
- EUROSTAT. "Combating poverty and social exclusion. A statistical portrait of the European Union 2010". Eurostat. Statistical books. 2010
- EUROSTAT. *Europe in figures. Eurostat yearbook 2010*, European Union 2010
- EWG, European Working Group on Health Promotion Evaluation (1998) *Health Promotion Evaluation: Recommendations to Policymakers*, WHO(EURO)
- FADSP - Federación de Asociaciones para la Defensa de la Sanidad Pública. Los servicios sanitarios de las CCAA. Informe 2010. Septiembre 2010
- FEITO, R. "Éxito escolar para todos". En Revista Iberoamericana de Educación, nº 50. Abril 2009. OEI
- FERNÁNDEZ ENGUITA, M. et al. *Fracaso y abandono escolar en España*. Colección Estudios Sociales, nº 29. Fundación la Caixa
- Foro de diálogo e intercambio. Estrategias de Empleo. Consejo sindical Interregional Pirineos Occidentales. Eje Atlántico. Zaragoza I Diciembre 2010
- FRADES, J. "El gasto social en España y en la Unión Europea" en *Nueva Estrategia Europea: ¿hacia qué modelo social?* Documentación social, nº157. Abril-Junio 2010. Cáritas
- Fundació Caixa Catalunya. "Informe de la inclusión social en España 2009"
- Fundación Foessa y Cáritas "VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España. 2008"
- Fundación Globalia, Fundación Tripartita para la Formación para el Empleo. "Foro de reflexión sobre el Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional". Jornadas de Difusión. 17 de Marzo de 2010
- Fundación Kaleidos "Proximidad, nuevas tecnologías y participación ciudadana en el ámbito local". 2010

- Gobierno de Aragón. "Estado de salud de la población aragonesa, sus determinantes y las actuaciones del Departamento de salud y consumo". Octubre 2010
- Gobierno de Aragón. Dirección General de Formación Profesional y Educación Permanente "La gestión del conocimiento en la formación profesional de Aragón"
- Grupo de investigación ADRETE. Universidad de Zaragoza. "Valoración del impacto económico y social de las políticas activas del INAEM". INAEM 2007
- HERNÁNDEZ, I. (Dir.) "Hacia la equidad en salud: Monitorización de los determinantes sociales de la salud y reducción de las desigualdades en salud". Informe independiente de expertos comisionado por la presidencia española de la UE. 2010. Ministerio de Salud y Política Social
- HOMS, O. *La formación profesional en España Hacia la sociedad del conocimiento*. Colección Estudios Sociales, nº. 25. Fundación La Caixa. 2008
- INAEM. "Informe anual observatorio del mercado de trabajo 09"
- INNERARITY, D. (2006) *El nuevo espacio público*. Madrid: Espasa Calpe
- INNERARITY, D. (2009) *El futuro y sus enemigos*. Barcelona: Paidós
- INNERARITY, D. "Gobernar los nuevos espacios: entre lo local y lo global". 3er seminari del Pla Estratègic Metropolità de Barcelona. 2007
- INNERARITY, D. "Incertesa i creativitat. Educar per a la societat del coneixement". Debats d'educació, nº 2010. Fundació Jaume Bofill
- Instituto Aragonés de Empleo. Gobierno de Aragón. "Necesidades de formación para el empleo en Aragón 2010". Plan Detecta
- Instituto de Evaluación. Ministerio de Educación. "Evaluación general de diagnóstico 2009. Educación Primaria. Cuarto curso. Informe de resultados"
- Instituto de Evaluación. Ministerio de Educación (2007) "PISA 2006. Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE. Informe español"
- Journal of Urban Health. Boletín de la Academia de Medicina de Nueva York. Vol. 84, nº 3, mayo de 2007
- KOOIMAN, J.(dir.) (1993) *Modern governance. New government-society interactions*. Londres: Sage
- KYMLICKA, W. (1996) *Ciudadanía multicultural*. Barcelona: Paidós
- LAMO DE ESPINOSA, E. (1995) *Culturas, estados, ciudadanos*. Madrid: Alianza
- LAPARRA, M. "El impacto de la crisis en la cohesión social o el surf de los hogares españoles en el modelo de integración de la sociedad líquida" en Consecuencias económicas y sociales de la crisis mundial. Documentación social, nº 158. Julio-Septiembre 2010. Cáritas
- LAPARRA, M. "El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España. Un análisis provisional a partir de las Encuestas Foessa 2007-2009". Fundación Foessa 2010
- LLORCA, E. "La planificación urbana y la salud en el ámbito local" XVII Jornadas Aragonesas de Medicina de Familia. Noviembre 2010
- MALO, M. A. "Empleo, flexibilidad y precariedad: los desafíos de la Estrategia Europa 2020" en *Nueva Estrategia Europea: ¿hacia qué modelo social?* Documentación social, nº 157. Abril-Junio 2010. Cáritas
- MATHIVET, CH. "El derecho a la ciudad: claves para entender la propuesta de crear "otra ciudad

- posible". Septiembre 2009. <http://base.d-p-h.info/es/fiches/dph/fiche-dph-8034.html>
- Ministerio de Educación. Estrategia universidad 2015. El camino para la modernización de la universidad. Junio 2010
 - Ministerio de Educación. Objetivos de la Educación para la década 2010-2020. Plan de Acción 2010-2011. Consejo de Ministros, 25 de junio de 2010
 - NUTBEAM, D. (1998) *Promoción de la salud: Glosario*. Madrid: Ministerio de Sanidad y Consumo; OMS
 - PRATS, J. (2004) "Gobernanza y sociedad del riesgo", en *Gobernanza. Revista Internacional para el desarrollo humano*. 11 marzo 2004
 - REBOLLO, O. "Bases político-metodológicas para la participación", en *Boletín Ciudades para un futuro más sostenible*, nº 24, septiembre 2003
 - RHODES R. (1997) *Understanding Governance*. Londres: OUP
 - RIFKIN, J. (1997) *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era*. Barcelona: Paidós
 - RIFKIN, J. (2000) *La era del acceso: la revolución de la nueva economía*. Buenos Aires: Paidós
 - ROCHA F. (coord.) *Jóvenes, empleo y formación en España. Mensajes clave*. Fundación 1º de Mayo. Informe 18. Abril 2010
 - SASSEN, S. (1996) *La ciudad global*. Buenos Aires: Eudeba
 - SASSEN, S. (2001) *¿Perdiendo el control?: la soberanía en la era de la globalización*. Barcelona: Bellaterra
 - SASSEN, S. (2003) *Contra geografías de la globalización: género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*. Traficantes de Sueños
 - SEISDEDOS, G. "Nosotras, las ciudades: estrategias urbanas para una ética del cuidado o qué hacer cuando mis proyectos estrella se convierten en elefantes blancos", en *Análisis Local*, nº 81. VI/2008
 - SOTELO, I. (2010) *El Estado Social. Antecedentes, origen, desarrollo y declive*. Madrid: Trotta
 - SUBIRATS, J. (2009) "Gobernanza y educación", en *Educación y vida urbana, 20 años de ciudades educadoras*. Asociación internacional de Ciudades Educadoras. 2009
 - SUBIRATS, J. (2002) *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Barcelona: Diputación de Barcelona
 - SUBIRATS, J. "Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas" [http://aragonparticipa.aragon.es/attachments/246_Nuevosmecanismosparticipativosydemocraciapromesasymenazas.\(JOANSUBIRATS\)](http://aragonparticipa.aragon.es/attachments/246_Nuevosmecanismosparticipativosydemocraciapromesasymenazas.(JOANSUBIRATS))
 - TELLO, R. y QUIROZ, H. (ed. lit.) (2009) *Ciudad y diferencia. Género, cotidianeidad y alternativas*. Barcelona: Bellaterra
 - TOBÍO, C. et als. "El cuidado de las personas. Un reto para el siglo XXI". Colección Estudios Sociales, nº 28, 2010. Fundació La Caixa
 - UGT. "Estudio de la situación actual de la economía en Aragón". Julio 2010
 - UNICEF "La infancia en España 2010-2011". Noviembre 2010
 - Universidad de Zaragoza, Universidad Pública de Navarra, Universidad de La Rioja, Universidad

- de Lleida. "Campus Iberus. Campus de excelencia internacional del Valle del Ebro. Descripción del proyecto Campus de Excelencia Internacional 2010"
- WHO Centre for Health Development. "Our cities, our Elath, our future. Acting on social determinants for health equity in urban settings". Report to the WHO Commission on Social Determinants for health equity in urban settings. 2008
 - WHO Centre for Health Development. "Urban Heart. Urban Health Equity Assessment an Response Tool". Kobe, Japón. 2010
 - WILKINSON, R. y PICKETT, K. (2010) *Desigualdad. Un análisis de la (in)felicidad colectiva*. Madrid: Turner



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/)