



La inclusión social, desde el espacio local

FRANCISCO JAVIER RODRÍGUEZ MELÓN

SOCIÓLOGO

JEFE DE ADMINISTRACIÓN Y PLANIFICACIÓN SERVICIOS SOCIALES

AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA

La inclusión social, desde el espacio local



Francisco Javier Rodríguez Melón

Un saludo cordial a todos/as los/as asistentes a estas Jornadas, convocadas por la Escuela Universitaria de Estudios Sociales.

Represento en este acto al Ayuntamiento de Zaragoza y más en concreto a los Servicios Sociales municipales. En su nombre y en el mío propio voy a tratar de explicar cuales son las realidades sobre las que se asientan las iniciativas municipales en la materia objeto de estas Jornadas.

Me van a permitir que antes les transmita el saludo y apoyo del Ayuntamiento de Zaragoza, que sigue de cerca las actividades que desde la Universidad se promueven, y en concreto éstas, como se acredita con el apoyo que en todo momento se ha prestado no sólo a la organización sino también para contribuir a los gastos de estas Jornadas.

Tanto la Concejala Delegada, Dña. M^a Pilar Serrano, como el resto de los profesionales municipales que trabajan en temas sociales podrían, a buen seguro, opinar sobre el tema de estas Jornadas.

Me toca a mí transferir a todos los participantes, lo que pensamos y lo que hacemos.

En estos momentos, como muchos de ustedes conocen, estamos en la recta final de los trabajos de elaboración del PLAN ESTRATEGICO DE SERVICIOS SOCIALES y el ámbito temático objeto de estas Jornadas ocupa una parte importante del contenido de dicho documento.

Los siguientes minutos voy a tratar de aportar una visión de la inclusión social desde lo local, desde la gestión municipal.

Es posible que lo que diga, no es todo el conocimiento que sobre el asunto disponen los servicios sociales municipales. Esto sería una pretensión ostentosa fuera de lugar.

Por ello, sería de interés que durante el debate, ustedes con sus preguntas me ayuden a completar lo que a continuación voy a exponerles.

1. La ciudad, un espacio social

Zaragoza es una **ciudad de tamaño medio grande**¹, que se sitúa en un entorno geográfico cuya significación espacial es de alto interés: es el eje central del llamado **corredor del Ebro**, lo que hace que su localización e influencia actúe como **factor de centralidad** a lo largo de todo el Valle del Ebro.

El desarrollo de la **trama urbana actual**² se asienta sobre la aparición y desaparición de otras tantas urbes, lo que hace que su actual suelo urbano, descansa en su orla central sobre un enjambre de restos arqueológicos que no sólo evidencian el pasado histórico - urbano de la ciudad, sino el hecho de que Zaragoza es una ciudad que se configura a través de su historia mediante el **cruce de culturas y la diversidad de su población**³.

El contacto con el entorno rural, la huerta y el campo agrícola es muy cercano hasta el punto que el **caso urbano de Zaragoza comprende, varios núcleos de población rurales** (14 barrios rurales) que el proceso de desarrollo ha ido incorporando a la ciudad.

Así pues, desde la **función prestadora de servicios**, la ciudad de Zaragoza no sólo soporta y ha de atender la demanda producida por los más de 600.000 de su orla central sino tam-

¹ Es la quinta ciudad atendiendo al número de población (Estado Español) y se sitúa entre las cincuenta primeras ciudades europeas (ver, Informe DATAR, Milano 1999).

² Para un adecuado conocimiento de esta trama ha de tenerse en cuenta lo expresado por el PGOU, actualmente en vigor (2001).

³ Los restos arqueológicos hallados durante las obras de excavación del Paseo de la Independencia no son mas que un reflejo de esta afirmación.

bién los más de 125.000 habitantes que tienen su residencia de hecho no sólo en los llamados barrios rurales sino también en aquellos núcleos rurales que próximos a la ciudad transfieren a esta la provisión de servicios.

Por la especial aglomeración humana y por la desproporcionada dimensión territorial de su término municipal⁴, Zaragoza cumple unos roles sociourbanos muy específicos:

- Al interior de Aragón, la ciudad de Zaragoza actúa como una gran metrópoli, que abarca casi el 54% del total de su población y que vertebra, centralmente, su economía.
- Algo más del 72% de las más de 80.500 empresas existentes en Aragón tienen su sede en Zaragoza o desarrollan su actividad en nuestra ciudad, o bien sus principales líneas de comercialización tienen espacio de gestión en la llamada área metropolitana.

Sin embargo, Zaragoza **no está configurada como área metropolitana**⁵. Este hecho viene a dejar sobre la mesa de debate un hecho diferencial que es preciso tener en cuenta:

- A modo de ejemplo hay que señalar que de cada 10 **actividades de servicios** que se ponen en marcha en Zaragoza y entorno, 9 de ellos nacen en la propia Zaragoza y se expanden a su área de influencia. La ciudad soporta los **costes de la centralidad** lo que supone que los costes de puesta en marcha de estos servicios los soporta la propia ciudad.
- Este ejemplo es más impactante si nos referimos a los **servicios públicos básicos** como es el transporte, la sanidad o la educación.

⁴ El municipio de Zaragoza se encuentra entre los diez municipios españoles de mayor superficie de suelo municipal.

⁵ Los núcleos rurales que forman parte de la ciudad de Zaragoza son 14. Estos están articulados en dos distritos, si bien esta ordenación administrativa del espacio urbano – rural está en estudio por parte del Área de Participación Ciudadana. Además es preciso llamar la atención que como efecto de la aplicación de la Ley de Comarcas, está sin desarrollar qué es lo que será la Comarca de Zaragoza o el Área Metropolitana de Zaragoza.

- En el caso de las **redes de comercialización** y de las grandes superficies el impacto de estos costes es palpable. Zaragoza atrae a través de esta oferta un importante flujo de población de fin de semana, de un día, con lo que ello implica de puesta a disposición de servicios al igual que supone un flujo de ingresos.

Estas observaciones, si las trasladamos a la **estructura social y población** de Zaragoza, podemos señalar que esta no sólo **concentra la mayoría de las problemáticas sociales** detectadas en su caso urbano y área de influencia, sino que alberga la mayoría de las problemáticas sociales de Aragón⁶.

A lo largo de los últimos treinta la ciudad de Zaragoza, con un constante aumento de trama urbana, ha ido ocupando los espacios abiertos y rurales de su entorno más cercano, sin una planificación integral y armónica⁷.

Es la **economía quien mueve el dibujo de la ciudad** y los potenciales núcleos de crecimiento urbano y de población se ubican, no en el centro de la ciudad, donde se da una **renovación del tejido urbano con una tendencia creciente a la terciarización de sus funcionalidades**, sino en la periferia donde aparecen nuevas ofertas residenciales de tipo horizontal o en altura, asociadas a la idea de **bienestar y calidad de servicios**⁸.

Las nuevas superficies y las ofertas de servicios que llevan asociadas se sitúan en la periferia o en las líneas de acceso o penetración en la ciudad. Este modo de provisión de servicios está ayudando a variar el modo de consumo de servicios por parte de la ciudadanía.

⁶ A modo de referencia, en la evaluación del IAI, periodo 1995 – 2000, realizada por el IASS – DGA, se señala que el fenómeno de la exclusión social en Aragón, es un fenómeno básicamente urbano y que el nivel de impacto en nuestra ciudad de este fenómeno alcanza a algo más del 84% del problema detectado.

⁷ La carencia de un área metropolitana que de carácter de naturaleza a la urbe, se ha detectado y puesto de manifiesto en los trabajos de formulación del Plan Estratégico de la ciudad de Zaragoza, impulsado por EBRÓPOLIS.

⁸ La iniciativa de la ciudad del Ocio, la expansión urbana de Valdespartera o el complejo logístico de PLA – ZA, van acompañados de esfuerzos importantes por poner en activo una importante oferta de vivienda nueva. Para los próximos seis años, según diversas fuentes reflejadas en los medios de comunicación de la ciudad, se contempla un aumento en casi 35.000 viviendas nuevas. El próximo Plan de Vivienda 2002 – 2005 nos ofrecerá, el dibujo de la oferta pública de vivienda.

Zaragoza, como otras grandes ciudades, cultiva una **cultura de uso urbano** en la que domina el coche frente al peatón⁹. Ello hace que siendo una ciudad relativamente llana no disponga de viales transversales de comunicación interna que hagan más accesible las relaciones entre funciones sociales – urbanas y ciudadanía¹⁰.

El actual **estado de renovación urbana** que se da en el centro de la ciudad, **no hace posible** poner al alcance de todos los bolsillos **servicios de bienestar**, ocio, cultura o tiempo libre, localizados estos en el mismo centro, salvo que se destine la oferta de estos servicios a ciudadanos y ciudadanas con un nivel de económico sólido.

La excepción a esta situación, se produce por la existencia de algunos edificios + monumentos, localizados en el centro histórico de la ciudad, que ofrecen servicios culturales y de ocio accesibles a todos los sus habitantes.

El **encuentro entre la ciudad y sus habitantes no es armónico**¹¹, ya que sus residentes habitan la ciudad, donde pueden y como pueden.

La libertad de escoger está reservada para unos pocos y **la alta densidad de su trama urbana, el ruido**¹², **el humo, la circulación, la polución atmosférica y la falta de espacios abiertos invitan a salir al exterior**¹³.

2. Los ciudadanos – ciudadanas

Zaragoza, caracterizada por una importante concentración de población, consta de un total de 22 núcleos, con una pobla-

⁹ Se estima que en Zaragoza hay 652 coches por cada 10.000 habitantes.

¹⁰ Del millón y medio de desplazamientos diarios que hace la población de Zaragoza, el 42% se sigue haciendo a pie, el 30% de los trayectos se hacen en autobús, y el coche lo utilizan el 25%. Fuente, Encuesta de movilidad, Ayuntamiento de Zaragoza, 2000

¹¹ Esta es una de las conclusiones que es extraen del ESTUDIO DIAGNÓSTICO DE NECESIDADES SOCIALES, ver el capítulo VIII, diciembre 2001.

¹² El 36% de las familias de la ciudad manifiestan como problema de habitabilidad de su vivienda el ruido (ver ESTUDIO DIAGNOSTICO DE NECESIDADES SOCIALES, Avance de resultados, pág.178

¹³ En fechas recientes los periódicos locales se han hecho eco de esta situación al ofrecer estudios barométricos a cerca de las preocupaciones mostradas por los zaragozanos, Heraldó e Aragón, mes de marzo, abril, 2002.

ción superior a los 613.000a habitantes, distribuidos en un área de 2.233 km².

El 93,6% del total de la población de Zaragoza se concentra en algo menos de la mitad de su superficie (559 h/km²).

La población de un territorio es su principal agente económico: como factor clave de la producción o como mercado de demanda de oferta de bienes y servicios producidos.

Zaragoza ha conocido en los últimos años un **crecimiento de población ligero** y continuo, debido básicamente a la llegada a nuestra ciudad de la llamada **emigración económica**.

Su población se caracteriza por el predominio de las **mujeres** (51,5%) frente a los varones (48,4%). En los núcleos rurales del municipio de Zaragoza esta relación es inversa: mayor dominio de los varones, respecto a las mujeres (49,5%).

En los últimos veinte años la población de Zaragoza ha aumentado un 7,58%. Uno de los problemas centrales a los que se enfrenta la ciudad de Zaragoza es el **envejecimiento de su población**. En estos últimos años el índice de envejecimiento de su población ha crecido un 8%.

La población menor de 14 años representa un 13% del total de su población, frente a un 18% de la población envejecida, el 22% de la población joven y el 47% de la población adulta.

El índice de reemplazamiento es el 1,18 lo que nos indica que hay menos jóvenes y más mayores.

El índice de fecundidad es de 0,21 y ha conocido una evolución descendente y sostenida en los últimos diez años.

El índice de feminidad nos señala un valor del 1,07.

El índice de masculinidad es de 0,93.

La esperanza de vida al nacer se sitúa en 75,5 años para los varones y en 82,3 años para las mujeres.

El número medio de personas por hogar en Zaragoza es de 2,71; ha descendido cuatro centésimas sólo en el último año. El número de familias alcanza la cifra de 226.015, siendo el porcentaje de los **hogares unipersonales de un 22%**. El porcentaje de familias en las que todos sus miembros son **personas mayores asciende al 37%**.

Los **hogares que representan a las familias numerosas** suponen algo más del **7,72%**. De un total de 17.441 familias numerosas no en todas ellas conviven personas menores de edad; éste sólo se produce en el 65% de estas familias.

El 3,9% de las personas residentes en la ciudad son nacidos en el extranjero. Casi 24.000 personas. De éstas el 70% lleva menos de cinco años viviendo entre nosotros y el 12,13% se encuentra sin papeles o en situación no regularizada.

Los **ingresos medios netos** anuales por familia ascienden a **23.338,98 euros** (3.883.280 pesetas).

La **renta familiar neta disponible por persona** asciende a **11.853,64 euros** (1.972.280 pesetas).

Existen amplias diferencias entre las familias de Zaragoza si nos atenemos a los ingresos. El 10% de las familias con más bajos ingresos sólo perciben el 3% del total de estos, mientras que el 10% de las familias que más ingresan acumula el 23,4% de los ingresos totales de los zaragozanos.

El umbral de pobreza se sitúa en torno a 5.926,82 euros (986.140 pesetas).

En la ciudad de Zaragoza se concentra de modo relevante el fenómeno de la exclusión social y la pobreza.

El 13,2% de las familias se sitúa por debajo del nivel de pobreza. Afecta esta situación a 97.000 personas (15,9% de la población total).

El 51,1% de las familias se sitúa en el nivel de ingresos entre el 50% y el 100% de la RFNDP¹⁴. Ello supone unas 310.700 personas.

En el **35,7% de las familias hay un nivel alto** de ingresos. Representan el 33,4% del total de la población de la ciudad.

9500 familias manifiestan que sus ingresos están formados sólo por **ayudas de familias y amigos**.

El 0,6% dice recibir, cada mes, ayudas sociales o limosnas.

El 66,5% de las familias reciben ingresos por rentas de trabajo.

Un **44,8** manifiestan recibir también ingresos por **prestaciones procedentes de la administración pública**.

¹⁴ Renta familiar Neta Disponible por Persona, (RFNDP).

El **19,5% de las familias** declaran pasar **dificultades para llegar a fin de mes** (44.000 familias).

Los **gastos de vivienda** son los que **mayor nivel de dificultad generan**¹⁵.

En el 28,5% de los hogares de Zaragoza no hay ningún miembro activo.

El índice de hacinamiento se sitúa en un 0,5%. Este índice si se estima para las familias por debajo del umbral de pobreza asciende a un 2,6%.

El **37% de las familias no tiene ascensor para acceder al domicilio**.

Un 1,15% carecen de agua caliente, y un 14% no disponen de calefacción (individual o comunitaria).

El **41,3% dispone de ordenador en su domicilio y el 18,7% dicen tener acceso a Internet**¹⁶.

Estos datos son más favorables que el nivel medio de España, en el consumo de ordenadores personales (el 31,5% disponen de uno de éstos en el domicilio) y en la disposición de Internet en propio domicilio (el 12,8%).

El **3,9% del total de la población de Zaragoza** declara tener algún tipo de **minusvalía**¹⁷.

Un **2,5%, aunque no tienen minusvalía** reconocida, dicen tener **dificultades para desarrollar las actividades de la vida diaria**.

El analfabetismo absoluto de la población de Zaragoza se sitúa cercano al 1,87% y el analfabetismo funcional se aproxima al 12% del total de la población.

El 2,4% de las personas mayores de 65 y más años no sabe leer ni escribir.

Entre los que tienen menos de 65 y más de 16 años, tienen estudios universitarios un 22%.

¹⁵ El porcentaje medio de los ingresos que cada aragonés dedica al pago de la hipoteca ha crecido en los últimos 6 años, pasando del 31% al 38% actual. Fuente, INE, 2001, tercer trimestre.

¹⁶ Estos se han visto confirmados por el Estudio realizado por el CIS para el Consejo Económico y Social de Aragón, febrero 2002.

¹⁷ Los datos para la ciudad de Zaragoza proceden del ESTUDIO DIAGNOSTICO DE NECESIDADES SOCIALES, diciembre 2001. Los datos ofrecidos por el INE, enero 2002 sin similares, situando en un 9% la población española que sufre algún tipo de discapacidad.

El 9,8% de las familias con hijos en edad de educación obligatoria dicen tener algún tipo de retraso escolar¹⁸.

A la vista del panorama dibujado, se puede afirmar que **la dimensión urbana de las problemáticas sociales** de Zaragoza tiene un **componente cualitativo** que sitúa la **inclusión social** como un **ámbito de actuación pública** al que se debe dar una especial relevancia.

Los datos anteriormente señalados son una aproximación al conocimiento de la realidad; una identificación objetiva y específica de la situación, que permite una mejor apreciación de las dinámicas sociales que se establecen en la ciudad. A ello vamos a dedicar unas líneas.

3. Los actores sociales

Seguramente pocos de los hoy asisten a este acto conocen que hace 23 años la ciudad de Zaragoza no tenía ningún servicio social y el total de pts/h que gastaba la ciudad en materia social (beneficencia, según la denominación de la época) no alcanzaba **0,005 euros (0,78 pesetas)**.

En estos momentos el gasto por habitante y año en servicios sociales por parte del Ayuntamiento de Zaragoza alcanza la cantidad de **40,75 euros (6.781 pesetas)**. En los últimos cinco años esta cifra ha evolucionado positivamente, aumentando 10,09 euros.

Los recursos sociales puestos en valor, por parte del Ayuntamiento de Zaragoza, ascienden a más de (143) y muestran una distribución territorial y una identificación de la población objeto de los servicios sociales que permiten afirmar que la oferta de servicios sociales municipales está próxima al ciudadano.

La **red de servicios sociales comunitaria extiende su presencia** en todos los distritos de la **ciudad** y en el nivel especializado se han promoviendo una serie de servicios a nivel ciudad

¹⁸ Todos los datos señalados en esta Ponencia se han extraído de los Estudios e Informes que dan fundamento al PLAN ESTRATÉGICO DE SERVICIOS SOCIALES, en estos días en fase de finalización.

Tabla 1. Recursos Sociales municipales, abril 2002.

Recursos	Distritos												T
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
C.M.S.S.	2	1	1	1	1	1	1	2	1	3	7	7	28
Centros Tiempo Libre	2	0	2	0	3	2	1	3	3	3	2	5	26
Ludotecas	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	4
Centros Convivencia P. Mayores	1	2	2	1	1	1	1	2	1	2	9	6	29
Residencia Casa Amparo	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Centros de Día	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Albergue – Casa Abierta	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Casa de la Mujer – Casa Acogida	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Centro A. Drogodependencias	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Centro Urbano Rehabilitación	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Centro Promoción Salud	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Escuela Jardinería El Pinar	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Centros Socio – Laborales	1	0	1	0	1	1	1	2	1	3	0	1	12
Casas de Juventud	2	0	1	1	1	1	1	2	1	3	0	0	13
Guarderías Infantiles	0	0	1	0	0	1	0	0	0	3	0	0	5
Apartamento Tutelados	14	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	14
Escuelas Taller Empleo	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Casa de las Culturas	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
TOTAL¹⁹	33	3	8	3	9	8	5	11	8	17	18	20	143

que permiten dar respuestas públicas a las problemáticas grupales de mayor riesgo.

Además de los datos ofrecidos en la tabla²⁰ hemos de señalar que los profesionales de la acción social municipal somos más de 435 y asciende esta cifra a algo más de 500 si tenemos en cuenta a todos los profesionales de los servicios sociales municipales, aunque su actividad no se desarrolle en la propia Delegación de Acción Social²¹.

¹⁹ De los recursos reflejados en la tabla, la mayoría son gestionados directamente por la Delegación de Acción Social, lo que indica que esta delegación es el eje articulado de la gestión de los recursos sociales municipales. No obstante esto, otras Delegaciones municipales también gestionan recursos sociales; así tenemos que los Centros de Convivencia de la Tercera Edad son gestionados por la Delegación de Participación Ciudadana, las Casas de Juventud y los Centros Sociolaborales por la Delegación de Juventud, las Guarderías Infantiles por el Patronato de Educación. En cuanto a los Centros de Día llamamos la atención sobre el hecho de que el Ayuntamiento no dispone de un CD propio si bien en la gestión de su oferta, tiene una relación indirecta con los mismos.

²⁰ La información suministrada en esta Ponencia procede del Estudio de Recursos, capítulos 2º y 3º, realizado como soporte básico del PLAN ESTRATÉGICO DE SERVICIOS SOCIALES.

²¹ Además de la Delegación de Acción Social hay otras dos delegaciones municipales que gestionan recursos y servicios sociales: La Delegación de Juventud, Servicio de Juventud, y la Delegación de Participación Ciudadana, Servicio de Desconcentración Sociocultural.

A modo de ejemplo hemos de señalar que en el ámbito de los servicios sociales dedicados a la infancia (centros de tiempo libre, ludotecas, educación de calle, educación familiar, animación y tiempo libre) puestos en activo a lo largo de estos últimos años, los profesionales financiados por medio de fondos procedentes de las administraciones públicas, (sobre todo la municipal) ascienden a más de 236²².

La **cobertura de servicios es relativamente razonable**, en comparación con tras grandes ciudades.

Donde surgen los interrogantes es al tratar de saber si a lo largo de los más de 20 años de acción social en la ciudad, la puesta en escena de dispositivos de respuesta a las necesidades sociales son los adecuados, cómo es el modo de provisión de estos dispositivos, quiénes son los actores sociales y cómo se gestionan.

La situación que hemos observado en el proceso de realización del PLAN ESTRATÉGICO DE SERVICIOS SOCIALES es contradictoria.

Por un lado, los datos (información sobre las ONGS) están dispersos y con una gran falta de armonización y, de otra parte, lo que se constata con evidencia es que el mundo de las **ONGS está dejando ser un entorno social no lucrativo para pasar a ocupar un espacio de competencia** en el mercado de servicios²³.

Como dato de referencia sobre nuestra ciudad y para completar la información ofrecida por el citado artículo, las empresas de asistencia social y servicios sociales inscritas en el registro ascienden a 223. De éstas, 139 son anteriores al año 1998. Por la información disponible se encuentran activas una de cada cuatro.

Considero que es importante referirnos al llamado "**Tercer Sector**" como una expresión de la sociedad civil organizada, no sin antes realizar una observación que, de vez en cuando, conviene recordar para poder contextualizar algunos de los datos y fenómenos observados:

- El desarrollo del llamado Estado de Bienestar es un hecho relativamente novedoso en nuestro entorno.

²² Esta es una estimación realizada a partir de los datos recogidos al realizar el Estudio de Recursos Sociales, abril 2002, PLAN ESTRATÉGICO, ...

²³ Esta es una de las conclusiones que podemos entresacar del Estudio realizado por el GESES (Grupo de Estudios Económicos y Sociales sobre el Sector No lucrativo); ver el art. Sobre el mismo tema realizado por Carmen Marcuello y J.M. Moneva, Zaragoza, marzo 2002.

- Su impulso y vertebración a través de los sistemas de protección social ha ido consolidándose de modo desigual.
- **La actual situación de los sistemas de protección social es de debilidad, cuando no de crisis, en el marco de la llamada crisis del Estado de Bienestar.**
- En nuestro entorno el **gasto social ha decrecido**²⁴.
- Este hecho se produce en un sistema público de servicios sociales, cuya situación al menos en Aragón, es de crisis, **sin disponer de una estructura de prestaciones y servicios adecuada a la población a la que se destina.**
- Los servicios sociales se desarrollan, en nuestro caso (Zaragoza), en una realidad social y urbana “micro” que en muchas ocasiones olvida las **relaciones de dependencia respecto a otros fenómenos sociales mayores**²⁵.
- **Este sistema**, dentro de ese carácter micro, **encierra problemáticas y diversidades complejas.**

Como puede observarse, por los datos ofrecidos, la actuación de los servicios sociales en la ciudad dibuja una **red de tela de araña** que extiende su urdimbre tanto en la **trama urbana** como en el número y calidad de los **actores sociales**.

Aun así observamos la **existencia de un importante número de población situada en los niveles de precariedad social y una cierta dualidad social** de tal modo que los extremos de la estructura social tienden a distanciarse entre sí.

Ello ha empujado de modo creciente al sistema de servicios sociales a tener que dedicar preferentemente todos o casi todos los dispositivos en marcha a atender a los precarizados, a los que viven situaciones de dificultad cronificadas²⁶.

²⁴ Según los datos procedentes del Informe elaborado por la Fundación Hogar del Empleado, “Políticas Sociales y Estado de Bienestar” en España se destina un 20% del PIB menos que la media de la Unión Europea.

²⁵ Se puede traer aquí a colación el fenómeno de la glocalización, es decir, al expresión local del fenómeno de la globalización.

²⁶ Ver, ESTUDIO CONTRASTE OFERTA – DEMANDA, capítulo 3º, abril 2002, Equipo redactor PLAN ESTRATÉGICO SERVICIOS SOCIALES, ciudad de Zaragoza.

Es en la ciudad, en los espacios **territoriales** (barrios, distritos) **y sociales** (asociaciones de vecinos, fundaciones, ongs, cooperativas, coordinadoras, ...) donde más se perciben los **avances y los retrocesos**.

Por todo lo anteriormente expuesto apostamos por una planteamiento operativo de la inclusión social, desde el espacio local. Es en éste donde mejor tiene su expresión.

4. La inclusión social, desde el espacio local

Por los datos aportados en el apartado anterior de este documento, podemos observar que el fenómeno de la exclusión social tiene en nuestro entorno, un fuerte rasgo de identidad urbana.

Como ya hemos comentado el impacto de este fenómeno se ha dado, en paralelo, a la llamada crisis de los sistemas de protección social.

Estos han tendido, en los últimos años, a reducir prestaciones y cobertura, procediendo a una especie de “selección natural” de destinatarios - beneficiarios.

Estos ciudadanos, excluidos de la cobertura de dichas prestaciones²⁷, al cronificar su situación, han ido incorporándose, paulatinamente, al colectivo de población que vive y gestiona su vida diaria en niveles de precariedad social²⁸.

Los **excluidos sociales no están en nómina**, entre otras cuestiones porque no cumplen los requisitos del sistema.

No cumplen los requisitos porque no tienen habilidades y destrezas para “**lidiar**” con el entramado administrativo y legal de estas prestaciones.

Los excluidos “**no tienen conocimiento, no tienen información, no acceden al ejercicio de los derechos sociales**”²⁹.

²⁷ Salvo en el caso del sistema de servicios sociales, el resto de los sistemas de protección social reconocen derechos, es decir, garantizar el acceso universal de las prestaciones a todos los ciudadanos. Ello no ocurre con los servicios sociales.

²⁸ Este es uno de los argumentos que puede esgrimirse a la hora de señalar que, en la actualidad y en nuestro entorno, los servicios sociales son el cul de sac de los sistemas de protección social.

²⁹ El nivel de conocimiento y uso de los servicios sociales es relativamente bajo.

El estudio³⁰ al que nos hemos referido con anterioridad nos indica sólo un **9,8% de las familias de Zaragoza declaran haber utilizado alguna vez los servicios sociales**, y que más del 57% de las familias desconocen lo que son los servicios sociales.

Hechas estas observaciones vamos a pasar a continuación a exponer cuál es la realidad del **Plan Nacional de la Inclusión Social (PNAIS) en la ciudad de Zaragoza**.

La estructura de este documento descansa sobre objetivos, medidas y programas, articulando se dinámica de acción de tal modo que se de una cierta complementariedad entre sí (sobre todo en el llamado ámbito sectorial)³¹.

La ordenación de esta red de dispositivos en la ciudad de Zaragoza ha requerido de una cierta adecuación, ya que el **PLAN Nacional de la Inclusión Social** no está pensado desde los espacios locales³².

Analizado éste desde la perspectiva de los objetivos, hemos encontrado que hay **657 profesionales** (recursos humanos) dedicados a ellos.

El 4,87% de la gestión de estos objetivos se realiza a través de subvenciones, el 24,30% por medio de gestión directa, y el 70,83% con el apoyo de Convenios de Colaboración.

El presupuesto total del gasto dedicado al PLAN asciende a **13.655.729, 56 euros (2.272.122.219 pesetas)**.

Más de la mitad del presupuesto de gasto se destina al **Objetivo 2º, Prevenir riesgos de exclusión Social**, incluyéndose en el mismo las actuaciones que podemos englobarlas en los llamados **servicios de proximidad**.

Los gastos del personal municipal no están incluidos en los datos señalados. Se constata la importancia que tiene la gestión indirecta, mediante la utilización de los convenios como modus operandi, mayoritario.

³⁰ Ver, ESTUDIO DIAGNÓSTICO DE NECESIDADES SOCIALES, capítulo 5º, sobre el grado de conocimiento y uso de los servicios sociales, diciembre 2001, Delegación de Acción Social, Ayuntamiento de Zaragoza.

³¹ Ver, Plan Nacional de la Inclusión Social, julio 2001, MTAS.

³² La realidad operativa de los servicios sociales municipales ha impulsado a una reordenación de la información solicitada con el fin de acoplar esta a la realidad local. Ver, Informe PNAIS, julio 2001, Unidad A y Planificación Servicios Sociales, Delegación de Acción Social, Ayuntamiento de Zaragoza.

Hecho el **análisis por medidas**, destacan las dedicadas a la política de solidaridad familiar (54,55%), las de acceso al empleo (19,92%), las de sanidad (12,9%) y garantías de recursos (6,11%).

Visto el **PLAN (PNAIS)** desde los **programas** que recoge en su formulación, volvemos a observar que el programa que más relevancia tiene es que el abarca las actuaciones tendentes a poner en **marcha mecanismos de intermediación de familiar (54,55%)**, seguido por la formación para el empleo (19,01%). Los valores observados son similares a los señalados en el párrafo anterior.

Por **ámbitos sectoriales de intervención** es el de las **Personas Mayores** que el que mayor porcentaje de gasto soporta (35,63%), seguido de la infancia (23,41%) del empleo (10,23%), familia con precariedad económica (8,58%), personas con discapacidad (7,31%) y adolescentes – jóvenes (6,33%).

Como ya hemos señalado al inicio de esta comunicación en estos momentos nos encontramos en la fase final de redacción del PLAN ESTRATÉGICO DE SERVICIOS SOCIALES, ciudad de Zaragoza.

La redacción de tendencias y medidas estratégicas que estos días estamos finalizando, descansa sobre el Informe de CONTRASTE OFERTA – DEMANDA. Es en este documento donde hemos dedicado un amplio espacio a analizar las relaciones entre oferta y demanda a la luz de la inclusión social.

Algunos de los datos relevantes que ofrece dicho Informe, se aportan a continuación³³:

- 838 recursos sociales están activos en la ciudad como dispositivos de respuesta.
- 115 prestaciones sociales se gestionan en la ciudad, llevando a cabo 369 tipos de actuaciones.
- De estas, 165 se dedican directamente a la inclusión social.
- 3.164 familias se sitúan en el nivel de pobreza severa, en nuestra ciudad.

³³ Este documento se encuentra en el momento de exponer esta Ponencia, en fase de estudio y reflexión interna; es decir, en el ámbito de la Delegación de Acción Social, Ayuntamiento de Zaragoza.

- No disponemos de un estudio transversal sobre el uso y destino de las prestaciones económicas recibidas por las familias y ciudadanos de Zaragoza³⁴.

Sirvan estos datos para dejar sobre la mesa la tarea a la que todos los actores estamos llamados, ya que las respuestas concretas e innovadoras sobre la inclusión social han de ser obra de todos y todas.

5. Hacia un enfoque municipal de la inclusión social

Como ha podido observarse por todo lo dicho hasta el momento, los **ciudadanos y ciudadanas**, de modo individual o a través de las **organizaciones** que les representan, **son dinamizadores** de la **ciudad** que habitan.

El escenario que se crea con la interacción de estos elementos es dinámico, innovador, habitable, sostenible, dependiendo de los rasgos y cualidades que imprimen a la ciudad los actores sociales.

Cuando se trata de la inclusión social, estamos delimitando el campo de juego de los actores sociales y económicos.

Por ello, necesitamos una interpretación, que nos permita **comprender el fenómeno**.

Es decir, saber qué **entendemos por inclusión social**:

Proceso de actividad social que mediante un **modo de hacer** busca como objetivo incorporar a la **participación social** en la sociedad de las **personas desfavorecidas** o en **situación de riesgo** o susceptibles de formar parte de los llamados **grupos vulnerables**³⁵.

Cualquier aproximación al concepto requiere de un **conocimiento**, y para que este conocimiento tenga entidad y alcance

³⁴ En el marco de los trabajos del PLAN hemos propuesto realizar un estudio transversal que afecta a seis tipos de prestaciones económicas, a las que tienen acceso los usuarios directos de los servicios sociales. Estas prestaciones se gestionan desde los tres niveles de las administraciones públicas.

³⁵ Esta definición forma parte de las conceptualizaciones realizadas por el autor de esta Ponencia en el marco de los trabajos de preparación del PLAN.

un **valor** debe fundamentarse en una **observación de la realidad** y esta observación debe ser activa y participada por los actores sociales.

Ello es lo que hemos querido incorporar al proceso de elaboración del PLAN cuando nos hemos entrevistado en varias ocasiones con los representantes de la Red Aragonesa de Organizaciones Sociales en lucha contra la Exclusión Social³⁶.

Señalamos esto, porque difícilmente se puede dar un proceso de inclusión social sin de que se desarrolle en el **espacio social de la ciudad** una dinámica de **oferta y demanda social** a través de **mecanismos o instrumentos de apoyo**.

Estos deben ser **viables, alcanzables y socialmente productivos**.

El **uso de los recursos sociales** debe estar orientado a buenos fines, es decir, **destinados** de modo directo y sin ambigüedades a dar **respuesta concreta, tangible, observable y re-programable**, a las necesidades sociales sentidas, expresadas y demandadas o no, con el fin de que el uso de los recursos sociales públicos tenga un **efecto distribuidor** de las economías disponibles y **sean accesibles** a todos los que los necesitan.

Desde una óptica de **intervención municipal se debe hacer un serio esfuerzo por alcanzar una complementariedad** en el uso y destino de los recursos sociales (públicos y privados) y para ello disponemos de dos instrumentos a nuestro alcance, que requieren para su desarrollo de **decisiones políticas**:

- Definir los **itinerarios de Inserción**, necesarios para las personas y/o colectivos en situación de riesgo o dificultad.
- Formular un **Plan de Inclusión Social**, operativo a nivel local (es decir, con rasgos urbanos en su formulación y desarrollo) en el que se contemple entre otras medidas operativas por un lado el conocimiento de la **Exclusión Social y la Pobreza**, en la ciudad de Zaragoza³⁷ y por otra parte la **gestión en red de los recursos sociales**

³⁶ Similares entrevistas hemos realizado con organizaciones sociales representativas del tejido social preocupado por las iniciativas de economía social.

³⁷ Esta es una medida consecuencia de la observación obtenida a través del ESTUDIO DIAGNÓSTICO DE NECESIDADES SOCIALES, capítulo 3º, diciembre 2001, Delegación de Acción Social, Ayuntamiento de Zaragoza.

existentes en la ciudad, con la finalidad de **aminorar y paliar los efectos de la exclusión social y la pobreza.**

- Este Plan, articulado sobre la **oferta – red de los recursos** a de atender a la especificidad de la problemática de la población y los grupos vulnerables de la misma y orientar sus acciones a **garantizar un niveles mínimos de calidad y bienestar de la población**, mediante la **participación de todos los actores sociales**
- **Promover empresas de inserción** a nivel local³⁸, cuyo entronque básico se encuentra en el llamado programa ARINSER.

Apostamos por un PLAN de INCLUSIÓN operativo que debe hacer un **inventario** activo de **recursos acciones e iniciativas innovadoras, novedosas, de costes viables, sostenibles**, cuya ejecución se sustente en **procesos formativos y ocupacionales** acordes a las demandas reales y a las necesidades concretas de los colectivos y personas en situación de riesgo o dificultad.

A favor de esta opción está la oportunidad de que disponeamos de **aprovechar la potencialidad** que el propio mercado económico reconoce, de que el **sector servicios** es el de mayor **potencial de crecimiento.**

Esta potencialidad es real en el caso de la ciudad de Zaragoza a la vista de los datos señalados en el apartado tercero de esta ponencia.

La base para crear, paulatinamente, un **red social pública de iniciativas de empleo vinculadas a los servicios sociales de apoyo a la persona y la comunidad**, está creada³⁹.

Aunque en muchas ocasiones las iniciativas surgen desde lo local (barrio) desde lo micro, no hay que perder de vista las relaciones de dependencia que se dan en el mercado de trabajo.

Si financiamos algo no viable, no fundamentado, impulsamos la aparición de una zona negra, como si se tratara de un **agujero negro de la exclusión.**

³⁸ El decreto 33/2002 de 5 de febrero del Gobierno de Aragón, Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, es un buen punto de partida para ello.

³⁹ Nos referimos a la base que se establece con la puesta en activo del programa ARINSER.

Asistimos al **creciente impulso del tejido asociativo** que no sólo cumple su tradicional papel reivindicativo, sino que reclama ser agente económico activo en su comunidad, en su espacio social (asociación, socios, afectados), a veces con **fórmulas precarias de gestión económica, y en la mayoría de los casos con una escasa financiación.**

Se demanda al Ayuntamiento **respuestas rápidas, financiación concreta y viable, poner recursos públicos a disposición** del tejido social (actores y organizaciones), dejar espacios de gestión de lo público a disposición de las **entidades sociales**, que emergen como **“válidos e intermediarios reconocidos”** en la respuesta y soluciones a las necesidades sociales⁴⁰.

En ocasiones, **esta respuesta** produce resultados **excluyentes** y en la mayoría de las veces esto ocurre sin que desde la administración municipal se haya hecho un serio **análisis y una reflexión** de cual es el papel que debemos cumplir, ante estos nuevos retos.

Es posible **crear microempresas**, cuyos actores productivos hayan pasado por **itinerarios de inserción**; es posible impulsar **iniciativas económicas** que en su **inicio tengan un tutelaje de la administración local**, del gobierno de la ciudad, que **facilite su gestión inicial, su viabilidad a medio plazo y su sostenibilidad** a largo plazo.

Estas iniciativas deben ser abordadas también de modo integral, por todos los agentes económicos y con la participación de los actores sociales.

La superación del modelo asistencial sólo puede darse desde una **complementariedad en el uso de los recursos sociales.**

Un modo de superar el viejo asistencialismo es **vincular el empleo activo a la promoción y consolidación de los servicios sociales públicos**⁴¹.

El debate no puede centrarse sólo en las formas de gestión; debe, sobre todo, **aplicarse a superación de las actuaciones**

⁴⁰ A finales del año pasado se ha aprobado por parte del Ayuntamiento Pleno la constitución del Instituto Municipal del Empleo. Aún estamos a la expectativa de ver qué o hacia dónde encaminará sus pasos. En otras ciudades iniciativas similares han sido el motor de actuaciones transversales orientadas a promover iniciativas de inclusión social.

⁴¹ Conclusión extraída del Informe Contraste Oferta – Demanda.

paliativas que hasta el momento estamos desarrollando, para **incentivar la economía con iniciativas y proyectos socialmente productivos**.

Desde una óptica municipal, las **políticas sociales deben estar vinculadas a la participación social y al empleo**.

Las entidades sociales, los colectivos (constituidos formalmente o no) deben ser **actores activos de este proceso**, ya que el **germen socioeconómico que producen** ha de salir a la **superficie e impregnar la vida cotidiana** de la ciudad.

En este contexto sería de interés una **Ley de Empresas de Inserción**⁴², así como algunas mejoras en el **Decreto 33/2002 de 5 de febrero**, regulador de las ayudas económicas para la integración sociolaboral de colectivos en situación de riesgo o exclusión social.

Debemos superar la **dispersión de competencias y armonizar la red de recursos sociales** orientados a la inclusión social, situados en el espacio local y que son responsabilidad de gestión municipal.

Es **posible convivir con la diversidad de iniciativas**, con la **pluralidad de ideas y proyectos**, con formas **organizativas diversificadas**; pero también **hace falta un común denominador**, porque la superación de la exclusión social, la aminoración de la pobreza y la **dotación de derechos sociales** y de **instrumentos para ejercerlos**, por parte de los ciudadanos, **es una tarea de todos**.

Estamos en un **momento adecuado**, ya que somos muchos los actores sociales que **compartimos el diagnóstico y las reflexiones** que éste origina. Desde la gestión local, desde la ciudad, disponemos de un **PLAN ESTRATÉGICO DE SERVICIOS SOCIALES**⁴³. Éste permite **sentar las bases para el desarrollo y gestión de un Plan Operativo** orientado a propiciar y favorecer las **acciones y proyectos en pro de la inclusión social**.

⁴² Esta es una iniciativa que le ha de corresponder al Gobierno de Aragón, por lo que en el marco de esta Ponencia sugerimos que se tome esta iniciativa.

⁴³ Realizada la entrega de los documentos e informes, es preciso un compás de espera para poder obtener los resultados de la consulta y del debate de este PLAN.