

Una aproximación al impacto social de las políticas municipales del Ayuntamiento de Madrid. 2003-2015

Alicia Martín-Sonseca
Javier Rujas (Indaga)
Mario Ortí
Ivonne Herrera
Carlos Pereda

Estudio para el Área de Gobierno de Economía y
Hacienda del Ayuntamiento de Madrid, Subdirección
General de Auditoría de la Deuda y las Políticas Públicas.



Cooperativa de investigación e intervención social
www.indaga.com

Una aproximación al impacto social de las políticas municipales del Ayuntamiento de Madrid (2003-2015)

Alicia Martín-Sonseca
Javier Rujas (Indaga)
Mario Ortí
Ivonne Herrera
Carlos Pereda

Estudio para el Área de Gobierno de Economía y
Hacienda del Ayuntamiento de Madrid,
Subdirección General de Auditoría de la Deuda
y las Políticas Públicas.



Cooperativa de investigación e intervención social
www.indaga.org

Madrid, noviembre de 2016

Pero el suelo no es una mercancía en el sentido más corriente de la palabra. Es una forma ficticia de capital que deriva de las expectativas de futuras rentas. El intento de maximizar su rendimiento ha expulsado durante los últimos años de Manhattan y del centro de Londres a las familias de bajos o moderados ingresos, con efectos catastróficos sobre las disparidades de clase y el bienestar de las poblaciones menos privilegiadas (...) desde mediados de la década de 1980 la política urbana neoliberal (aplicada, por ejemplo, en toda la Unión Europea) concluyó que la redistribución de la riqueza a las barriadas, ciudades y regiones menos aventajadas era inútil, y que los recursos debían canalizarse por el contrario hacia los polos de crecimiento «empresariales» más dinámicos. Una versión espacial del «goteo» se encargaría de resolver, en el proverbial largo plazo (que nunca llega) esas latosas desigualdades regionales, espaciales y urbanas. ¡Entregar la ciudad a los promotores y especuladores financieros redundaría, según ese mantra, en beneficio de todos!

David Harvey (2012). *Ciudades Rebeldes*, Akal, Madrid.

No hace falta ser un madrileñista de capa y chalina para sentir hondamente que Madrid se convierta en una ciudad del mundo más. Una ciudad de tres millones de habitantes, con unos barrios mejor o peor planificados y servidos, con el piso en propiedad como símbolo de bienestar (...). Porque la pérdida de los rasgos particulares de una ciudad no es algo que afecte a la vida sentimental o artística, que ya es decir. Afecta al esquema total de la vida pública y privada (...). Tres millones de habitantes dedicados a cultivar su nivel de vida, según programas que dicta la industria mundial.

J. Caro Baroja (1967). "Madrid", en *Información Comercial Española*, nº 402 (citado en *Recuperar Madrid*, 1982, Oficina Municipal del Plan, Madrid).

Recuerdo aquellos noventa
todo empezaba a ir bien
mi trabajo aunque precario
era al fin y al cabo trabajo también
y yo que votaba a Felipe
creí en el milagro de Aznar
amigos míos ámenme, soy un liberal.

Y el día en que ganó Zapatero
mi fe no se resquebrajó
privatizamos más suelos
y nos preocupamos por la inmigración.
Y yo adoro a rumanos y a negros
si están lejos de mi portal
amigos míos ámenme, soy un liberal.

Nacho Vegas: "Ámame, soy un liberal", *Canciones populistas* (2015).

ÍNDICE

Introducción.....	1
-------------------	---

Resumen ejecutivo	5
-------------------------	---

I

EL MADRID GLOBAL Y DUAL. UNA APROXIMACIÓN A LAS DESIGUALDADES Y A LAS SITUACIONES DE NECESIDAD EN LA CAPITAL	11
---	-----------

1. Desigualdades económicas que persisten y se agravan.....	11
1.1. Una tendencia a la redistribución regresiva de la renta	11
1.2. La evolución de la renta media y su desigual distribución territorial	14
1.3. La evolución de las desigualdades de renta	17
2. La evolución de las condiciones de trabajo en la ciudad de Madrid: la expansión sostenida de la precariedad	19
2.1. Un desempleo estructural que aumenta con la crisis.....	19
2.1.1. <i>Un aumento del paro desigual por grupos sociales</i>	20
2.1.2. <i>La situación de los parados en Madrid</i>	24
2.2. La temporalidad en el mercado de trabajo madrileño	25
2.3. Las limitadas y fragmentarias políticas municipales de empleo	26
3. Una precariedad persistente de los hogares que se extendió con la crisis	28
3.1. Ocupación e ingresos de los hogares	29
3.2. La pobreza y la exclusión en Madrid	33
3.3. Evolución y desigualdades de la esperanza de vida	35
4. La desigual distribución del capital escolar y la brecha educativa en la ciudad de Madrid	36

II

LAS POLÍTICAS MUNICIPALES MADRILEÑAS DE ATENCIÓN A PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA Y/O MAYORES	41
--	-----------

1. Las actuales competencias municipales en materia de atención a personas en situación de dependencia y/o mayores: subordinación con relativos márgenes de autonomía ...	41
2. La oferta de servicios municipales de atención a personas en situación de dependencia y/o mayores	43
2.1. Oferta pública, acceso y financiación de los servicios	43
2.2. Características de la población atendida por el sistema de dependencia: los rasgos de un modelo de bienestar asistencialista y de mínimos.....	46
3. Determinaciones de medio plazo del modelo de intervención español en materia de dependencia: de la colaboración con el tejido asociativo local al impulso de la concentración empresarial.....	49
3.1. La institucionalización en España de un nuevo «tercer sector» público/privado y el contexto de la puesta en marcha de la ley de Dependencia	52
3.2. El Ayuntamiento de Madrid como intermediario administrativo: desde la proximidad local a los procesos de burocratización de las políticas municipales de atención a personas dependientes	58

4. Políticas de dependencia y universalización asistencial de mínimos: la subordinación de la dimensión social en la construcción del modelo madrileño de cuidados (2003-2015)	62
4.1. Las ambivalencias de las prestaciones "preferidas" por la población y la feminización de los cuidados	62
4.2. Copago y financiación pública en la consolidación de la red de servicios de atención a la dependencia (2007-2010)	65
4.2.1. <i>Aportación mínima obligatoria y cheque servicio en la red pública de residencias de la Comunidad de Madrid para la atención a personas dependientes</i>	70
4.2.2. <i>El cálculo de la capacidad económica de las personas atendidas en centros de día municipales a partir de su renta y patrimonio</i>	72
4.2.3. <i>Algunas contradicciones de las políticas de servicios en un contexto de externalización mercantilista: el servicio de ayuda a domicilio</i>	74
4.2.4. <i>La redefinición de la corresponsabilidad social y la regulación del copago en el servicio municipal de teleasistencia</i>	76
4.2.5. <i>Servicios municipales de comida a domicilio y lavandería: universalización de mínimos e invisibilización de los procesos de empobrecimiento</i>	78
4.3. Los efectos regresivos de un largo ciclo de externalizaciones: la profundización de los recortes como síntoma (2011-2015).....	81

III

LA EDUCACIÓN INFANTIL DE PRIMER CICLO EN LA CIUDAD DE MADRID: SITUACIÓN SOCIAL Y POLÍTICAS MUNICIPALES..... 99

1. Las competencias municipales en educación: reducidas, periféricas y subordinadas	99
2. La desigual expansión de la escolarización temprana en España	101
3. La escolarización infantil en la capital: de una expansión desigual al relativo estancamiento	102
3.1. La "demanda" potencial de educación infantil.....	105
3.2. La escolarización efectiva: una expansión moderada y desigual	107
3.3. Una persistente desigualdad en la escolarización de autóctonos y extranjeros	112
3.4. Redes escolares: el fuerte peso de la enseñanza privada	114
4. Las escuelas infantiles de primer ciclo en Madrid capital	117
4.1. Una oferta segmentada	117
4.2. La institucionalización del predominio de la gestión indirecta y la externalización de plazas públicas.....	119
4.3. El progresivo deterioro de las condiciones del servicio y las consecuencias de las políticas de la CAM.....	121
4.4. El precio de la escolarización temprana.....	125
4.4.1. <i>El reparto de la financiación entre administraciones y familias</i>	125
4.4.2. <i>El presupuesto municipal de educación y educación infantil</i>	127
4.4.3. <i>La evolución de las cuotas de educación infantil y la expulsión de las familias de menor renta</i>	128
4.4.4. <i>Las ayudas económicas a la escolarización y su alcance</i>	133

IV

UNA APROXIMACIÓN AL MODELO DE POLÍTICAS MUNICIPALES DE VIVIENDA EN MADRID (2003-2015)..... 139

1. Las competencias en materia de vivienda en España y su evolución: el rol ambiguo y subordinado de las entidades locales	139
---	------------

1.1. La complejidad de la regulación de la vivienda y el urbanismo, de la Constitución española a las normativas municipales.....	140
1.2. El (nuevo) Artículo 135 de la Constitución y la asfixia financiera de las entidades locales en España.....	144

2. El proyecto para la venta del 50% de las viviendas de la EMVS entre 2013 y 2017: ¿el final de una larga marcha hacia la liquidación de cualquier función social de la vivienda pública?	148
---	------------

3. La naturaleza dual de los recursos y servicios de la vivienda pública en Madrid.....	154
3.1. Las promociones de vivienda protegida para las rentas medias y altas, en el centro de la intervención pública	154
3.2. El impulso público a la condición de mercancía de la vivienda en propiedad y sus determinaciones estructurales	160
3.3. La evolución las intervenciones de realojo de la “población excluida” en Madrid como origen del actual modelo dual de política de vivienda	163
3.4. La función asistencial/de emergencia de la política social de vivienda municipal y sus recursos.....	167
3.5. La función asistencial/de emergencia de la política social de vivienda municipal en Madrid a partir del registro de demandas realizado a los servicios sociales.....	171

A MODO DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 175

1. ¿Hasta dónde invisibles?.....	176
---	------------

2. Diez puntos para un balance de la información y la intervención social del Ayuntamiento de Madrid	177
---	------------

3. Posibles líneas de investigación y acción	183
3.1. Posibles líneas de investigación y acción en el ámbito de atención a la dependencia..	183
3.2. Posibles líneas de investigación y acción en educación infantil	185
3.3. Posibles líneas de investigación y acción en política de vivienda	189
3.4. Algunas líneas de investigación y acción no relacionadas con los tres ámbitos específicos de este estudio.....	191
3.4.1. <i>Los programas de garantía de ingresos: posibilidades y límites de la RMI</i>	<i>191</i>
3.4.2. <i>El hambre en Madrid y los programas de distribución de alimentos</i>	<i>194</i>

Referencias bibliográficas..... 197

Anexos

Anexo 1. Transcripciones de algunas de las entrevistas realizadas	201
Anexo 2. Información básica sobre los servicios municipales de atención a la dependencia y/o mayores	263
Anexo 3. Variables básicas para una evaluación según tipo y finalidad del servicio.....	277

Equipo de investigación 279

Índice de gráficos 281

Índice de tablas 287

INTRODUCCIÓN

El presente informe de investigación ha sido realizado entre los meses de agosto y noviembre de 2016, en el marco de la Auditoria de la Deuda y de las Políticas Públicas del Ayuntamiento de Madrid y a petición de la Subdirección General de la que ésta depende. Su elaboración ha corrido a cargo de un equipo interdisciplinar de sociólogos/as, antropólogos/as y trabajadores sociales, integrado por la cooperativa Indaga en colaboración con Alicia Martín-Sonseca, Ivonne Herrera, Mario Ortí y Carlos Pereda.

1. Objetivos y perspectiva general del informe

El primer objetivo general de la investigación ha sido la *identificación exploratoria* de las *situaciones de necesidad social* más graves experimentadas por la población madrileña, prestando especial atención a aquellas que podrían requerir de la intervención pública. En segundo lugar, se ha tratado de evaluar retrospectivamente los potenciales *impactos sociales* que las políticas municipales desarrolladas a lo largo las tres últimas legislaturas (2003-2015), tanto desde el punto de vista de los principales efectos de su *acción manifiesta*, como de sus *efectos indirectos* y *omisiones* más relevantes. Con este fin, y siguiendo la práctica habitual en los procesos de auditoría, se ha seleccionado una muestra significativa de *tres ámbitos* específicos de intervención para los que existirían competencias, recursos y/o servicios municipales significativos y de los que cabría esperar repercusiones relevantes en materia de bienestar, cohesión social e igualdad.

El primero de estos ámbitos es el *Servicio de Atención a la Dependencia*. Regulado por una ley de carácter estatal (2006) y por diferentes decretos autonómicos, en el caso madrileño su prestación depende directamente de la Consejería de la Comunidad de Madrid (CAM) responsable de las Políticas Sociales, si bien son los servicios sociales municipales los responsables de la recepción de solicitudes y la tramitación de ayudas. El segundo ámbito, la *Educación Infantil de primer ciclo*, supone también una competencia educativa subordinada y compartida con la Comunidad, pero donde el Ayuntamiento cuenta con la titularidad de 56 escuelas de gestión directa o indirecta, además de la prestación de ayudas económicas para la escolarización o el comedor a través de sus servicios sociales. El tercer y último ámbito, la *vivienda*, no se encuentra delimitado en la misma medida por un servicio o recurso específico, aunque es objeto de amplios programas públicos directos o indirectos atribuidos a las regiones y en alguna medida compartidos por las entidades locales. En nuestra ciudad, además de la promoción, gestión y rehabilitación desarrollada por la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid, existen también otros recursos asistenciales vinculados a los servicios sociales (esencialmente de emergencia).

Estos tres ámbitos comparten por tanto la rígida subordinación que, desde el final del franquismo, han mantenido a los ayuntamientos españoles en la *larga espera*, todavía hoy pendiente, de una *descentralización competencial, administrativa y presupuestaria* desde las regiones hacia las entidades locales. Al mismo tiempo, y como ha sucedido con la inmensa mayoría de los recursos y servicios de las políticas para el bienestar en España, los

ámbitos seleccionados habrían sufrido también los efectos de un largo ciclo de privatizaciones, externalizaciones, recortes de presupuesto, personal y/o prestaciones, de la introducción o el incremento de diferentes formas de copago y, en términos generales, de la degradación cualitativa del servicio prestado. Una dinámica de largo plazo relativamente independiente de las diferentes coyunturas económicas y que se expresa sobre todo como una pérdida sustantiva del *contenido social redistributivo* del conjunto de intervenciones públicas y en todas sus áreas.

Esta degradación parece especialmente preocupante en el caso de los gobiernos locales, si tenemos en cuenta que se trata de la administración más próxima a los ciudadanos/as y, por tanto, cuya intervención resulta más visible y con consecuencias más inmediatas. Durante estos años, la adopción de medidas como el cheque escolar («cheque guardería») o la promoción de viviendas protegidas para rentas medias/altas no solamente ha reforzado la mercantilización de los derechos sociales o propiciado el desarrollo de carácter especulativo, sino que han funcionado también en un sentido profundamente anti-redistributivo, abandonando a su suerte a los sectores más precarizados, para afanarse en ampliar la comfortable libertad de la que –en los ya *viejos «buenos tiempos»* de la burbuja– ha disfrutado la fracción más acomodada de las clases medias madrileñas.

Ahora bien, acabada esta etapa y en el complejo escenario de la actual crisis y su acción de empobrecimiento progresivo de amplios sectores de población, resultar difícil señalar un número limitado de *factores* singulares generadores o reproductores de las múltiples formas de nueva y vieja desigualdad presentes en la ciudad de Madrid. Por un lado, existen importantes *coincidencias estructurales* en la orientación política global de las últimas administraciones locales madrileñas con respecto a impulsada desde el ámbito regional y, en buena medida, también estatal. Por otro lado, si bien la orientación dominante de estas políticas ha renunciado claramente a intervenir contra la desigualdad y, a menudo, ha contribuido también a ensancharla, las causas históricas profundas de su enorme crecimiento durante las últimas décadas parecen estructurales y más complejas. Un conjunto de determinaciones históricas que finalmente habrían propiciado un círculo vicioso de destrucción progresiva de la *capacidad redistributiva de la intervención pública*, unida a la *erosión de la cohesión social* y de la propia *conciencia ciudadana* en torno a la naturaleza de *derechos sociales colectivos* de estos servicios públicos. De todo ello, lo sucedido en la ciudad de Madrid ofrece paradigmáticos ejemplos.

2. Metodología y organización del informe

Una parte muy importante de las dificultades con las que nos hemos encontrado a lo largo del proceso de investigación están vinculadas con la complejidad de la situación de profunda *crisis social* que vivimos, y el carácter probablemente oculto todavía de muchos de sus efectos de medio plazo sobre los sectores más precarizados. Del mismo modo, la propia evolución del modelo general de las políticas públicas en una dirección fragmentaria, asistencialista y, en último término, también anti-redistributiva, limitaría enormemente la variedad, accesibilidad y complementariedad de la *información de base disponible*, como también la dimensión transversal de los estudios y monografías realizados a partir de ella, especialmente en el ámbito de la política local. A estas dificultades se suma la propia *complejidad orgánica* del Ayuntamiento de Madrid y sus recursos y servicios, tan amplios como –al mismo tiempo– competencial, financiera y territorialmente subordinados con respecto a

la administración regional. La adopción de las *externalizaciones* como fórmula general para la prestación de servicios municipales (relativamente más frecuente en el ámbito de bienestar y los servicios sociales) completa los rasgos de una organización político/administrativa que profundiza la fragmentariedad de la información disponible o la dificultad para su manejo y tratamiento.

Aunque nos apoyamos sobre una relativamente amplia base de estudios precedentes, este informe debe tomarse como una *aproximación exploratoria* a su objeto de estudio global. A lo largo de su elaboración se ha hecho obligado el recurso a datos de carácter general, contextual o de un ámbito territorial superior al municipal¹. Del mismo modo, y cuando nos ha parecido necesario como contextualización, hemos planteado un enfoque temporal más amplio que el periodo delimitado (2003-2015). En cualquier caso, las memorias de gestión y otros registros públicos de los diferentes servicios municipales han sido una de nuestras fuentes principales. Siempre que nos ha sido posible, hemos tratado de adoptar una perspectiva relativamente histórica o de medio plazo en torno a la génesis del modelo de intervención de cada uno de los ámbitos o del conjunto de las políticas municipales. De especial utilidad para ello nos ha sido la realización de una pequeña muestra estructurada de *entrevistas abiertas* con personas que conocieran con relativa profundidad y desde su propia praxis (profesional y/o asociativa) los principales problemas abordados en nuestro estudio (a todas ellas, vaya desde aquí nuestro agradecimiento). Las trece entrevistas realizadas contextualizan desde distintos ángulos y sensibilidades la historia y la situación de los servicios sociales autonómicos y municipales, de la educación infantil y de algunos movimientos existentes en defensa de los servicios públicos.

Cuando hemos considerado que su discurso podía tener un valor singular, hemos utilizado diversas citas textuales del discurso de las personas entrevistadas/os. Aunque el trabajo interpretativo que hemos realizado no suponga más que una primera aproximación, este corpus de entrevistas ha tenido para nosotros un carácter de inspiración general en torno a nuestro objeto de investigación. Este tipo de material permite un acercamiento a la experiencia de los profesionales, complementando y contrastando elementos no publicados en estadísticas o memorias, o bien contribuyendo a otorgarles sentido o poner en cuestión este. La visión de las/los entrevistados resulta también importante para indagar en las lógicas implícitas que fundamentan nuestro modelo de servicios públicos, señalando qué aspectos se deben y es posible trabajar.

Las trece entrevistas realizadas, presentadas en forma anónima, se corresponden con los siguientes perfiles:

- | |
|---|
| E1: Trabajadora social, trayectoria laboral en la Comunidad de Madrid.
E2: Trabajadora social municipal (Madrid), primera atención.
E3: Trabajadora social municipal (Madrid), primera atención.
E4: Dos trabajadoras sociales municipales (Madrid) trabajando en distrito, con experiencia en intervención y planificación en Servicios Sociales del Ayuntamiento y la Comunidad. |
|---|

¹ Trabajar con los microdatos de algunas grandes encuestas o registros habría permitido acceder a información contextual relevante delimitada en el ámbito municipal de Madrid. Sin embargo, escogimos centrar el análisis cuantitativo en el uso de fuentes secundarias por razones de tiempo.

E5: Dos trabajadoras sociales municipales (Madrid), experiencia en intervención, planificación y dirección en Servicios Sociales del Ayuntamiento y la Comunidad y en plataformas profesionales.

E6: Miembro de Asociación de Madres y Padres de escuela infantil pública, experto en educación.

E7: Miembro de organización de defensa de la educación infantil en Madrid.

E8: Miembro de organización de defensa de la educación infantil en Madrid.

E9: Especialista en el sistema educativo de la Comunidad de Madrid, miembro de asociaciones de intervención social y padre de escuela infantil pública.

E10: Miembro movimiento de defensa de la sanidad y otros servicios públicos.

E11: Voluntario/responsable de asociación gestora de centro de día con amplia experiencia en asociaciones y movimientos de intervención social.

E12: Trabajadora social, trayectoria laboral en la Comunidad de Madrid.

E13: Miembro de plataforma de defensa del derecho a la vivienda.

Este trabajo se organiza en los siguientes apartados: tras esta introducción, un breve «resumen ejecutivo» sintetiza las líneas generales del informe; a continuación, el apartado general «El Madrid global y dual. Una aproximación a las desigualdades y a las situaciones de necesidad en la capital» introduce la evolución de medio plazo del modelo social madrileño a través de algunos de sus rasgos más significativos. Como núcleo central del informe, desarrollamos los tres ámbitos específicos: *dependencia*, *educación infantil* y *vivienda*, con diferentes *intensidades* y *énfasis* que intentan ser complementarios, en función también de la propia accesibilidad y naturaleza de la información disponible en cada caso. Por último, el apartado de *conclusiones* plantea una reflexión general que trata de resaltar algunos problemas y situaciones que podrían requerir de una investigación más pormenorizada, además de esbozar algunas ideas en torno a posibles márgenes de actuación para la regeneración de la función redistributiva y de bienestar de los servicios públicos municipales.

Se incluyen, además, unos anexos divididos en dos tipos de contenidos. Por un lado, la transcripción de cuatro de las trece entrevistas abiertas realizadas, una breve presentación. Por otro, una recopilación estadística acerca de los servicios municipales de atención a mayores y/o personas en situación de dependencia, intentando repasar las características de la población atendida y algunas de las variables básicas para una evaluación según tipo y finalidad de estos servicios.

RESUMEN EJECUTIVO

Este informe trata de identificar algunas de las *situaciones de necesidad* de la población madrileña que podrían requerir de una intervención pública y de valorar algunos *impactos sociales* de la política municipal entre 2003 y 2015, centrándose en tres ámbitos: dependencia, educación infantil y vivienda. Frente a la fragmentación o ausencia de información sobre los servicios municipales y la complejidad que introduce la situación de crisis, este trabajo trata de aproximarse a estas cuestiones recurriendo a diversas fuentes documentales y estadísticas y a una serie de entrevistas a actores clave que han permitido, a través de los relatos de distintos profesionales, acceder a ámbitos poco documentados y aproximarse a realidades no reflejadas por los datos estadísticos.

Una perspectiva general sobre la situación social de Madrid

Para analizar los efectos de las políticas municipales entre 2003 y 2015 hay que entender a grandes rasgos la situación social de Madrid y su evolución durante este periodo, atendiendo a las desigualdades, las situaciones de necesidad y su relación con la estratificación social de la ciudad. La capital muestra así dos caras: una ciudad «global», rica, cuyos indicadores medios parecen arrojar una imagen positiva en muchos aspectos en comparación con la media nacional (PIB, paro, «fracaso escolar», etc.); una ciudad *dual*, con enormes diferencias entre grupos sociales y territorios dentro de la ciudad e importantes situaciones de desigualdad, precariedad y exclusión que, ya presentes durante el ciclo de expansión económica, han tendido a agravarse con la crisis. En Madrid se ha dado, como en el conjunto de España, una tendencia estructural a la redistribución regresiva de la renta, en la que la parte del PIB destinada a la remuneración de los asalariados no ha dejado de caer. La renta media en la capital, en ascenso durante el ciclo de expansión, se frenó en 2008 y cayó fuertemente en los años siguientes afectando a todos los distritos, pero especialmente a los de menor renta. La evolución de las condiciones de trabajo, además, se ha materializado en una expansión sostenida de la precariedad.

La crisis ha supuesto para la ciudad una precarización de las condiciones de vida: creció muy fuertemente el paro, aunque de forma desigual por distritos y grupos sociales; el número de parados de larga duración se disparó; se incrementó la proporción de hogares sin ningún miembro ocupado, con todos sus miembros activos en paro o con un sólo perceptor de ingresos, extendiéndose la precarización a un número mayor de familias. Ello ha supuesto un incremento de las situaciones de carencia material y riesgo de exclusión: creció el riesgo de pobreza hasta el 26,5%, afectando la pobreza severa a unos 81.000 hogares (6,3%); alrededor de un tercio de los hogares madrileños tiene dificultades para llegar a fin de mes o acometer gastos imprevistos; el 9,2% no puede mantener la vivienda con la temperatura adecuada en los meses fríos, es decir, padece pobreza energética, etc. Estas situaciones de carencia, además, se encuentran insuficientemente cubiertas por las políticas vigentes, como muestra el hecho de que más de la mitad de los parados de la capital no perciba prestación o que la Renta Mínima de Inserción llegue a menos de la sexta parte de los hogares en situación de pobreza severa.

Tras esta evolución general, las diferencias de renta entre los distritos donde se concentran las clases altas y aquellos donde se concentran históricamente las clases trabajadoras y los hogares con menor capital económico se mantienen. También en el aspecto educativo los datos medios –unas moderadas tasas de abandono y «fracaso escolar», unas altas tasas de escolarización en infantil en comparación con el resto de España– ocultan fuertes diferencias de capital escolar por distritos y barrios que confirman la persistencia de una brecha socio-espacial entre un noroeste favorecido y un sureste desfavorecido.

La política municipal en atención a la dependencia y promoción de la autonomía personal

El primero de los tres grandes ámbitos investigados ha sido el de las *políticas públicas de dependencia y/o mayores*. Aunque empezaron a tomar cierta centralidad a partir de los años ochenta, su reordenación fundamental sería con la Ley de Dependencia (2006). En ella se clarificaron las competencias de cada una de las administraciones públicas, siendo las comunidades autónomas las responsables de garantizar el acceso a servicios y prestaciones económicas. También se creó un primer marco de financiación que, aun basado en la colaboración interadministrativa, generó un incremento del déficit autonómico, facilitando que en 2010 en la Comunidad de Madrid (CAM) más del 75% de las personas con reconocimiento de dependencia pudieran acceder a algún tipo de servicio. Sin embargo, las listas de espera siguieron aumentando con graves consecuencias: como recoge el Observatorio de la Dependencia, a nivel nacional aproximadamente el 30% de las personas que son dadas de baja mientras esperan el servicio lo son a causa de fallecimiento. Por lo tanto, la descentralización en autonomías y municipios, lejos de lo que se esperaba, no parece haber favorecido una mayor adaptación al nivel local y a las necesidades de la población del municipio.

La mayor parte del desarrollo legislativo tendría lugar en nivel autonómico. En el caso de la Comunidad de Madrid, el decreto 54/2015 recoge las últimas reformas del sistema, que desde 2010 habrían sido producto de una *institucionalización de los recortes* que venía a sustituir al *burocratismo estatalista* anterior. Este largo y complejo proceso (1980-2015) habría determinado en gran parte que las políticas municipales fueran subsumidas por los procesos de burocratización, lo que iría desplazando progresivamente su dimensión social reduciendo el rol del Ayuntamiento al de intermediario administrativo y/o a la gestión de servicios en el modelo actual de bienestar. Estos cambios fueron especialmente significativos en el periodo 2003-2015, cuando el gobierno de Ruiz-Gallardón, siguiendo una racionalidad economicista, introduce criterios de gestión óptima, contención del gasto y competencia en la externalización de servicios públicos de atención a dependientes y/o mayores. A su vez, se generaron derechos y obligaciones para el Ayuntamiento y para los actores sociales con los que colaboraba, como era el tejido asociativo local. Esta relación continuaría transformándose, especialmente a partir de la citada Ley de Dependencia de 2006, que abrió a los grandes grupos empresariales la posibilidad de proveer los servicios públicos y acumular plusvalías a partir de ellos. Mientras, las iniciativas locales más modestas y con carácter social, pero a su vez con una frágil y variable autonomía económica, fueron perdiendo peso progresivamente.

A pesar del papel subordinado del Ayuntamiento de Madrid en materia de dependencia, éste jugó un papel importante en el tipo de oferta, en la medida en que la red de servicios municipales pasó a formar parte de la red pública autonómica definida en el Catálogo del

Sistema de Atención a la Dependencia (SAAD). La red municipal se empezó a organizar desde la década de los ochenta como producto de los *procesos de democratización de los ayuntamientos*, en estrecha relación con las competencias municipales en materia de servicios sociales y estableciendo una importante cartera de recursos, en la que el Ayuntamiento tendría relativa autonomía competencial. A partir de 2006, con la *institucionalización de las políticas de dependencia*, esta red local permitió un acceso a servicios comunitarios que de otra manera no hubiera sido posible. Amplios sectores de la población se vieron favorecidos, pero la intervención municipal no solo no superó el carácter paliativo y rehabilitador de las políticas previas, sino que impulsó desigualdades sociales en distintas direcciones y niveles. Las políticas municipales de atención a personas dependientes y/o mayores se han caracterizado, por tanto, por la *hegemónica negación de la desigualdad* durante las tres últimas legislaturas. Un ejemplo de ello es el caso de los centros de día y los recursos residenciales municipales, donde no existe la extinción de copago, siendo el propio Ayuntamiento el que habría negado la situación de desventaja social de parte de la población dependiente y/o mayor.

La política municipal en educación infantil de primer ciclo

La otra política municipal fundamental que hemos abordado es la relativa a la educación infantil de primer ciclo. Las competencias municipales en educación son reducidas y periféricas y están en buena medida subordinadas a las autonómicas, pero la gestión de las escuelas infantiles municipales implica un cierto margen de acción municipal. La educación infantil ha conocido en la capital una evolución con dos caras: la de su continua expansión en la dirección de la «universalización» y la de su erosión a través de políticas neoliberales de externalización que han perjudicado a unas clases populares fuertemente golpeadas por la crisis anulando su posible efecto «compensador» de desigualdades.

La expansión de la educación infantil en las tres últimas décadas tuvo lugar de arriba abajo y de forma desigual entre grupos sociales. En el caso de Madrid, la escolarización efectiva en educación infantil de primer ciclo ha conocido una expansión moderada y desigual entre 2005 y 2015, y muestra durante todo el periodo un mayor peso de la enseñanza privada, con un fuerte crecimiento de la concertada. La población no escolarizada en edades correspondientes a la educación infantil difiere mucho según los distritos, revelando los déficits de oferta pública en el primer ciclo, y encontramos una persistente desigualdad en el acceso a esta enseñanza entre los madrileños de origen extranjero y los autóctonos que tiene que ver en parte con la clase social. La red de escuelas municipales se construyó desde sus inicios a través de la externalización en forma de cesión de la gestión a entidades privadas, primero, y, a partir de los dos mil, también en forma de subvención de plazas públicas en centros privados, siguiendo una lógica neoliberal de expansión del servicio conteniendo el gasto. La oferta de educación infantil de primer ciclo en Madrid ciudad se encuentra segmentada y dispersa en función de la titularidad, el tipo de gestión (directa, indirecta), las edades cubiertas (0-3, 1-2, 0-6) y el «modelo organizativo» de los centros (escuela infantil o casa de niños). En Madrid capital, predominan las escuelas infantiles de gestión *indirecta* –titularidad pública, gestión privada– sobre las de gestión directa (sólo dos de 56 en el caso del Ayuntamiento), y son minoritarias las escuelas que imparten la etapa completa (0-6).

La subordinación de las escuelas municipales a las regulaciones autonómicas hizo que las medidas sucesivas de la CAM afectaran negativamente a la «calidad» del servicio desde

2004, pero sobre todo desde 2008: aumentó la ratio; empeoraron los requisitos exigidos a espacios escolares, instalaciones y recursos materiales; se redujeron las exigencias en materia de titulación de los profesionales encargados del primer ciclo; el peso del proyecto educativo en los criterios de concesión de las escuelas de gestión indirecta se redujo frente al proyecto económico, instituyéndose la norma de puntuar con el máximo a la oferta más barata y permitiendo que grandes grupos empresariales de servicios y otras empresas se hicieran con la gestión de escuelas previamente gestionadas por pequeñas empresas o cooperativas de educadores; la parte de la financiación de las escuelas que recaía en la administración se fue reduciendo, desplazándose en parte su carga a las familias. Asimismo, los baremos de admisión de alumnos, al priorizar a los padres con trabajo, dejaron en situación de desventaja a los niños cuyos padres se encontraban en paro –situación creciente desde 2008, especialmente en los hogares con menos recursos– y la subida de cuotas, primero progresiva desde 2008, radical en 2012 en un contexto de crisis y recortes, hizo que muchas familias no matricularan a sus hijos en el primer ciclo de infantil, renunciasen a matricularles en horario ampliado y/o recurrieran a otras formas de atención. Esto tuvo un efecto de expulsión de algunas de las familias más desfavorecidas y afectadas por la crisis, que fueron en parte sustituidas por familias de clase media hasta entonces en lista de espera. Ello explica, más allá del factor demográfico, el estancamiento de la escolarización en educación infantil en la capital. Asimismo, mientras se recortaban las ayudas para la escolarización en educación infantil y las becas de comedor gestionadas por los servicios sociales municipales en los años de crisis, destinadas a las familias con más dificultades, otras ayudas, como el «cheque guardería» para la escolarización infantil en la enseñanza privada, mantenían su presupuesto intacto. El efecto conjugado de la crisis sobre las familias y de estas reformas se tradujo en una política de educación infantil de efectos regresivos, especialmente negativos para las clases populares, y en una neutralización de su potencial efecto igualador y compensador de desigualdades.

La política municipal de vivienda

El último ámbito estudiado, el de la vivienda, ha sido históricamente objeto –directo e indirecto– de amplios programas de intervención pública, responsables de facilitar el acceso a este valor de uso elemental, pero también de configurar de forma equilibrada y humana la trama de la ciudad. Aunque la Constitución otorgó a las comunidades autónomas las competencias en materia de vivienda, regulaciones posteriores de menor rango permitieron que éstas pudieran compartirse con las entidades locales. Durante el actual ciclo de crisis, diversas reformas legales (modificación del artículo 135 de la Constitución en 2011, «Ley Montoro» de 2012) han limitado, bajo la coartada de la «austeridad», el margen de acción municipal para una intervención social redistributiva.

Analizar las transformaciones estructurales del modelo de políticas municipales de vivienda en Madrid exige remontarse varias décadas, al menos hasta los noventa, cuando tuvo lugar un drástico cambio de rumbo que continuó en los dos mil y que fue común a otros territorios del Estado. Los cambios en las políticas de realojo de la población chabolista de la capital ilustran de forma privilegiada este cambio general de orientación.

Más recientemente, el intento de liquidación del 50% de las viviendas propiedad de la Empresa Municipal de Vivienda y Suelo en 2013, de forma apresurada y probablemente corrupta, supone una actuación especialmente grave. Políticamente, representa el último

paso en un largo del proceso de liquidación de la función social de la vivienda pública. El Ayuntamiento parece haber dilapidado el patrimonio público y promovido dudosos negocios especulativos, pero también propiciado la expulsión de sus viviendas de una parte de la población más vulnerable de la ciudad. Esta operación empleó como justificación la deuda municipal, que alcanzó los 8.000 millones de euros en 2012 como producto de una descabellada gestión, reforzando el carácter socialmente regresivo de las políticas del consistorio.

La inexistencia/invisibilidad del *acceso a la vivienda* como derecho social elemental, la opacidad y dispersión de la información existente y el carácter fragmentario y dual de los programas de vivienda hacen difícil valorar las necesidades de vivienda de los madrileños/as y el amplísimo *impacto por omisión* que han tenido estas políticas. En todo caso, los más de 80.000 desahucios ejecutados en la provincia desde 2008 pueden considerarse la punta del iceberg del problema de la vivienda en Madrid.

En el origen de la gigantesca deuda municipal, buena parte del esfuerzo inversor del Ayuntamiento se destinó a reconfigurar la ciudad a través de la promoción de gigantescas y excedentarias infraestructuras de transporte. A través de operaciones hoy sometidas a investigación, como el soterramiento de M30, se propiciaron negocios de grandes empresas constructoras, beneficiando directamente a los sectores sociales cuyo modo de vida se encuentra más ligado a la movilidad intensiva en su propio automóvil y, en último extremo, reforzando el papel de la vivienda como bien especulativo central en el modelo de desarrollo de la ciudad. Esta «metapolítica *para la vivienda*», que parece haber determinado la política municipal en este ámbito, presenta un carácter profundamente *segregado y dual*:

a) Más acá del sostenimiento del crecimiento descontrolado y especulativo de nuevos barrios a través del desarrollo de enormes infraestructuras de transporte, el Ayuntamiento impulsó el actual modelo de crecimiento urbano orientando sus promociones directas hacia viviendas únicamente accesibles a las rentas medias-altas (programas de vivienda protegida o precio tasado accesibles mediante sorteo para rentas de hasta 3.500€ mensuales).

b) Al mismo tiempo, a través de los servicios sociales municipales, ha mantenido una línea de intervención de muy bajo perfil y dotación: la de facilitar recursos habitacionales de emergencia, casi siempre de forma provisional, a una parte de aquellos sectores que puedan encajar mejor dentro de la etiqueta de «población vulnerable»; además de una muy limitada red de pisos propios, los albergues municipales o la derivación a otros de entidades asociadas.

Conclusiones

En el complejo escenario de crisis y empobrecimiento de enormes sectores de población, la acción política global de las últimas administraciones locales madrileñas ha contribuido a una destrucción de la capacidad redistributiva de la intervención pública y a la erosión de la cohesión social y la conciencia ciudadana en torno naturaleza de derechos sociales de los servicios públicos. En el contexto actual, por tanto, el Ayuntamiento de Madrid tiene por delante el reto de regenerar la política social municipal en un sentido progresivo, es decir, en el sentido de una *universalización de derechos* de orientación redistributiva, rompiendo con las tendencias regresivas y las inercias anteriores. Ello implica reformular las políticas actuales poniendo en el centro la interdependencia humana y la propia vida.

I

EL MADRID GLOBAL Y DUAL. UNA APROXIMACIÓN A LAS DESIGUALDADES Y A LAS SITUACIONES DE NECESIDAD EN LA CAPITAL

Este primer apartado, de carácter general, pretende servir como aproximación a una *representación* o *mapa* del escenario social de Madrid y su evolución durante las últimas décadas, apuntando *tendencias estructurales* y *cambios recientes*, por un lado, y *situaciones actuales de carencia, exclusión o desventaja* que puedan resultar *potencial objeto de la intervención pública*, por otro. Con el fin de servir de marco para el estudio de los tres ámbitos específicos escogidos, tratamos aquí de identificar algunas de las principales «necesidades» sociales de la población (entendidas como situaciones de carencia *no cubiertas o insuficientemente cubiertas*) a las que la política municipal debería tratar de ofrecer respuestas. Consideramos que la intervención social municipal y sus efectos difícilmente pueden entenderse más que en relación con el conjunto de los *procesos de carácter estructural* que configuran la historia de nuestra ciudad. En este sentido, las *necesidades sociales* o las *situaciones de exclusión* sufridas por muchos madrileños/as solamente podrían ser entendidas mediante la reconstrucción del escenario de *estratificación social* (Colectivo IOÉ, 1988) en el que tienen lugar, esto es, de la propia *distribución de la desigualdad* existente en un momento y sociedad dados, y de los proyectos de vida y relaciones que se configuran a partir de ella. Pensemos, por ejemplo, en los efectos sostenidos en el tiempo de las abultadas diferencias sistemáticas existentes en la distribución diferencial de la renta, el patrimonio o incluso, la esperanza de vida entre distritos, hogares o personas.

1. Desigualdades económicas que persisten y se agravan

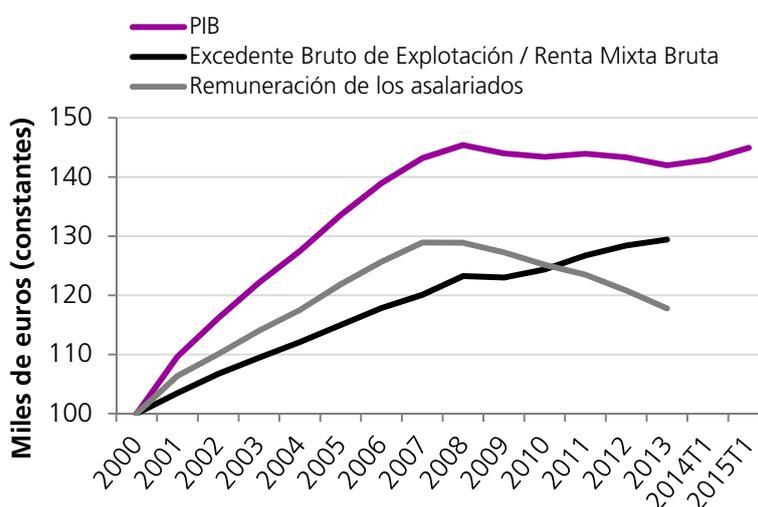
1.1. Una tendencia a la redistribución regresiva de la renta

Hace algunos años que el ciclo económico ligado a la burbuja financiero-inmobiliaria ha convertido a Madrid en el corazón de la región más rica del país (con un PIB per cápita un 28% más alto que la media de la UE28 en 2015), al tiempo que devenía la capital más segregada de Europa y la segunda ciudad con mayor desigualdad social entre trece países, siendo Estonia el único país de la UE con una polarización de rentas mayor que la del nuestro². Si atendemos a los datos globales de crecimiento económico en la ciudad de Madrid, podemos observar un fuerte crecimiento del PIB desde principios de los años 2000 hasta 2007, coincidiendo con la fase expansiva del ciclo económico. La llegada de la crisis viene señalada por el freno en ese año del crecimiento y la posterior caída del PIB. No obstante,

² En el interior de Madrid, Centro sería el distrito donde en mayor medida se habría visto incrementada la desigualdad desde el año 2011 (Tamaru et al, 2015).

si la evolución de la remuneración de los asalariados tiende a seguir la misma evolución que el conjunto del PIB, desde principios de la década de los dos mil aumenta la diferencia de crecimiento entre uno y otro, mayor para el PIB que para la remuneración de los asalariados. De hecho, desde principios de la década se registra una caída continua de proporción del PIB representada por la remuneración de los asalariados, debido al crecimiento más rápido y el mayor peso del Excedente de Explotación Bruto (EBE), que se incrementó además en Madrid en mayor medida que en el conjunto de España (Hernández y Bustos, 2016: 8). El peso de los salarios en el PIB se redujo del 54% al 50% entre 2000 y 2007, repuntando de forma coyuntural durante los primeros años de crisis por la caída del resto de componentes del PIB (el EBE), pero retomando su tendencia descendente desde 2009-2010. En Madrid ciudad parece por tanto verificarse también la «*tendencia estructural a la redistribución regresiva de la renta*» observada para España (Colectivo IOÉ, 2015: 6).

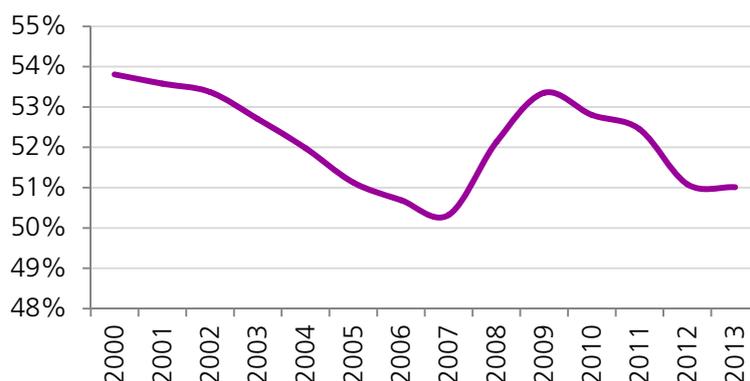
Gráfico 1. Evolución del PIB, la masa salarial y el excedente bruto de explotación en la ciudad de Madrid 2000-2015 (miles de euros constantes³, base 100 = año 2000)



Fuente: elaboración propia a partir de Contabilidad Municipal de la Ciudad de Madrid. Datos provisionales para 2012, avance para 2013 y datos del primer trimestre del año para 2014 y 2015. Aún no hay datos disponibles para el Excedente Bruto de Explotación / Renta Mixta Bruta y la Remuneración de los asalariados en estos dos últimos años.

³ Empleamos datos en euros constantes en lugar de en euros corrientes (a precios de mercado), como aparecen habitualmente en las fuentes, pues, al tener en cuenta la inflación oficial (es decir, cómo se supone que varía el precio del dinero), reflejan mejor la evolución histórica del poder adquisitivo. El año que se ha usado como base para esta operación es el último de la serie (2015). Es decir, que el valor del dinero está hecho equivalente al que tenía ese año.

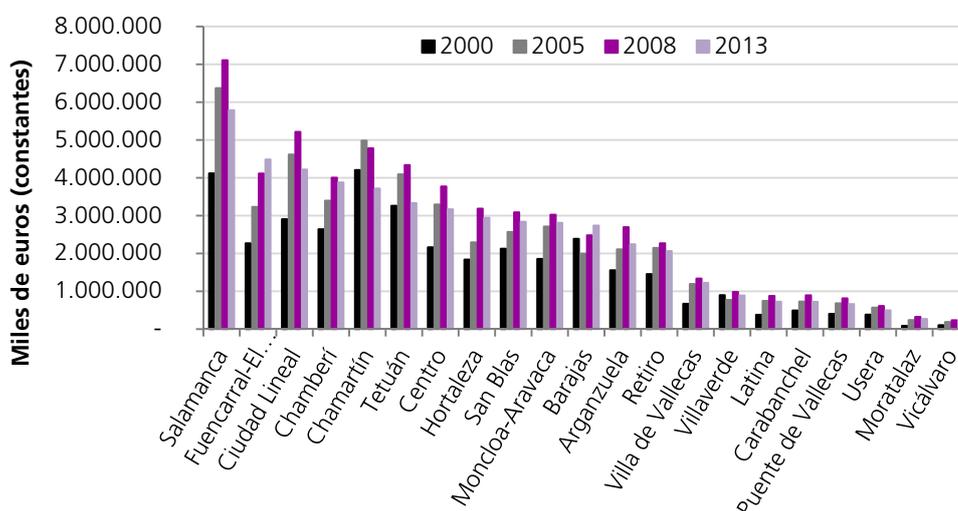
Gráfico 2. Evolución del peso proporcional (%) de la remuneración de los asalariados en el PIB (Madrid, 2008 -2014)



Fuente: elaboración a partir de Contabilidad Municipal de la Ciudad de Madrid.

La desigual distribución territorial de estos indicadores promedio de renta en el conjunto de la ciudad queda clara con los siguientes gráficos (3 y 4): se reproduce aproximadamente el mismo orden que la desigualdad de renta per cápita por distritos, con algunas excepciones como, por ejemplo, la posición de Retiro en la zona media-baja en cuanto al EBE, un hecho probablemente vinculado a la distribución de las sedes de empresas en la capital⁴ y con la concentración de los salarios más altos en los barrios más ricos, en el caso de la remuneración de los asalariados.

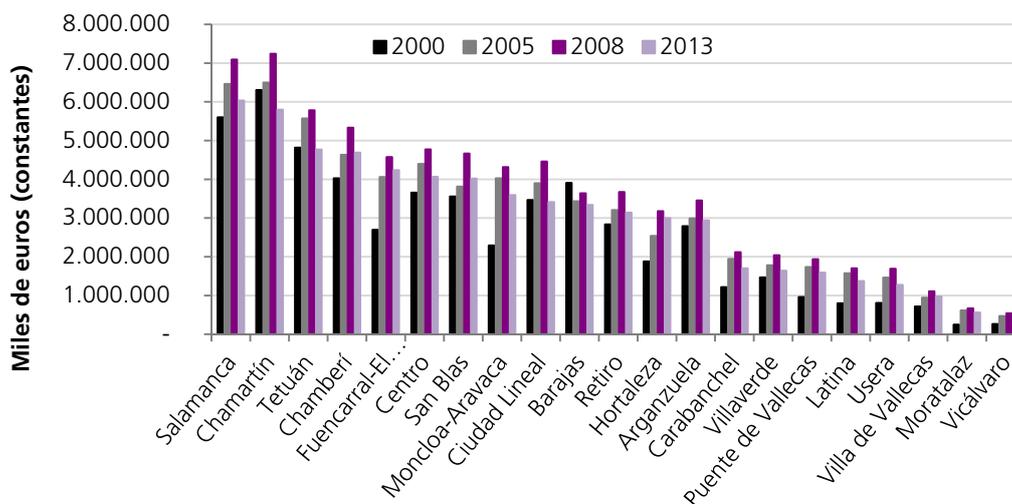
Gráfico 3. Evolución del excedente bruto de explotación y otros impuestos en Madrid por distritos (2005-2013)



Fuente: Contabilidad Municipal del Ayuntamiento de Madrid. Euros constantes (base 2013).

⁴ El municipio de Madrid concentra muchas sedes de empresas y éstas se concentran a su vez en su mayoría en los distritos de Salamanca, Chamberí y Chamartín, seguidos por Centro y Tetuán (por la cercanía con el Paseo de la Castellana). Las sedes de grandes empresas se concentrarían sobre todo en Chamartín, Tetuán y Ciudad Lineal (VVAA, 2013: 402-403).

Gráfico 4. Evolución de la masa salarial bruta en Madrid por distritos (2000-2013)

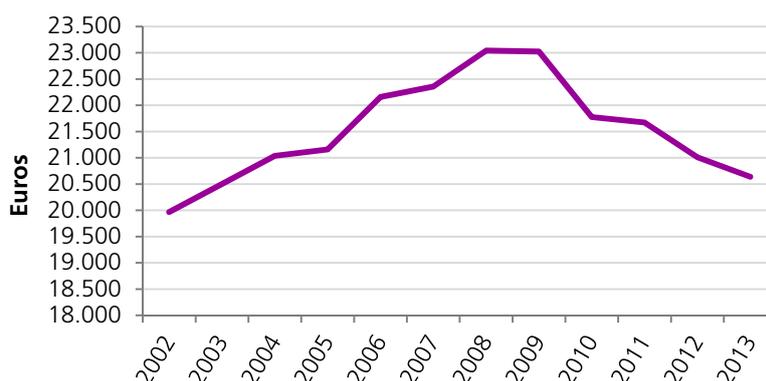


Fuente: Contabilidad Municipal del Ayuntamiento de Madrid. PIB, Remuneración de los asalariados. Euros constantes (base 2013).

1.2. La evolución de la renta media y su desigual distribución territorial

Los datos de renta disponible bruta per cápita de la Contabilidad Municipal muestran un aumento constante de la renta disponible per cápita en la ciudad de Madrid desde principios de los dos mil y durante el ciclo de expansión económica, bruscamente detenido después con el estallido de la crisis en 2007-2008 y al que le sigue una fuerte caída.

Gráfico 5. Evolución de la renta per cápita bruta disponible en Madrid (promedio anual 2002-2013)

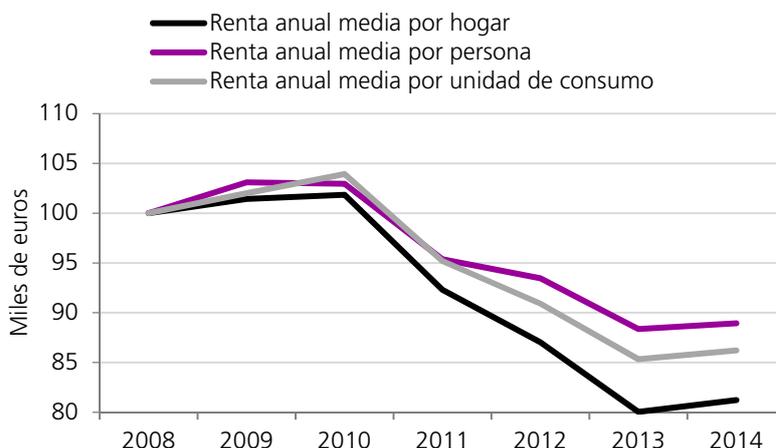


Fuente: elaboración a partir de Contabilidad Municipal del Ayuntamiento de Madrid. Datos provisionales para 2012 y avance para 2013. Euros constantes (base 2013).

Para seguir la evolución de la renta durante el periodo de crisis, podemos recurrir, además, a la explotación específica de los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (INE) realizada por el Ayuntamiento, si bien no se encuentra disponible para ejercicios anteriores a 2009. En este caso también se observa una caída general de la *renta media por hogar* de

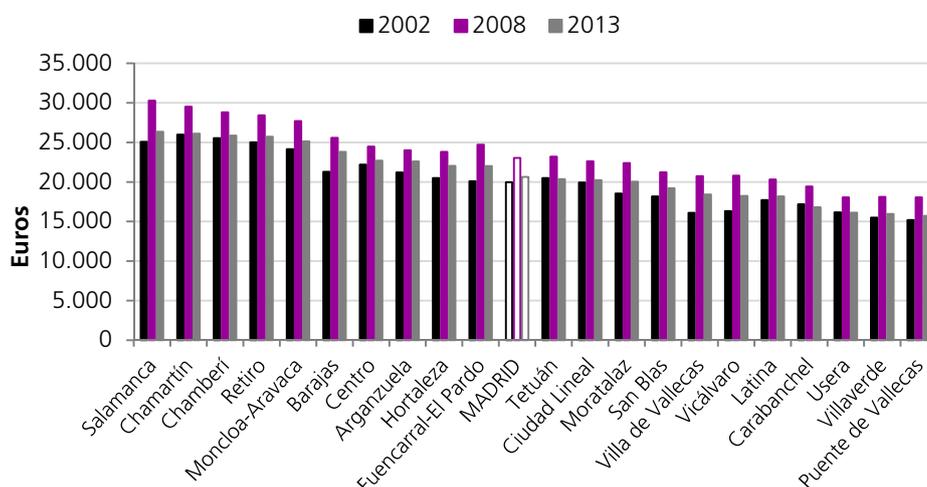
alrededor de 15-20 puntos porcentuales entre 2011 y 2014 (5.902 euros), frenándose aparentemente en 2015. La renta media de la Comunidad de Madrid resulta más alta que la de Madrid ciudad al concentrar algunos de los municipios más ricos de España, en la corona residencial oeste (Pozuelo, Majadahonda, La Rozas, Alcobendas), quienes elevan significativamente el promedio regional.

Gráfico 6. Evolución de la renta anual media por hogar, persona y unidad de consumo (2008-2014)



Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida. Elaboración a partir del Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid. Euros constantes (base 2014).

Gráfico 7. Evolución de la renta bruta per cápita disponible en Madrid por distritos (promedio anual 2002-2013)

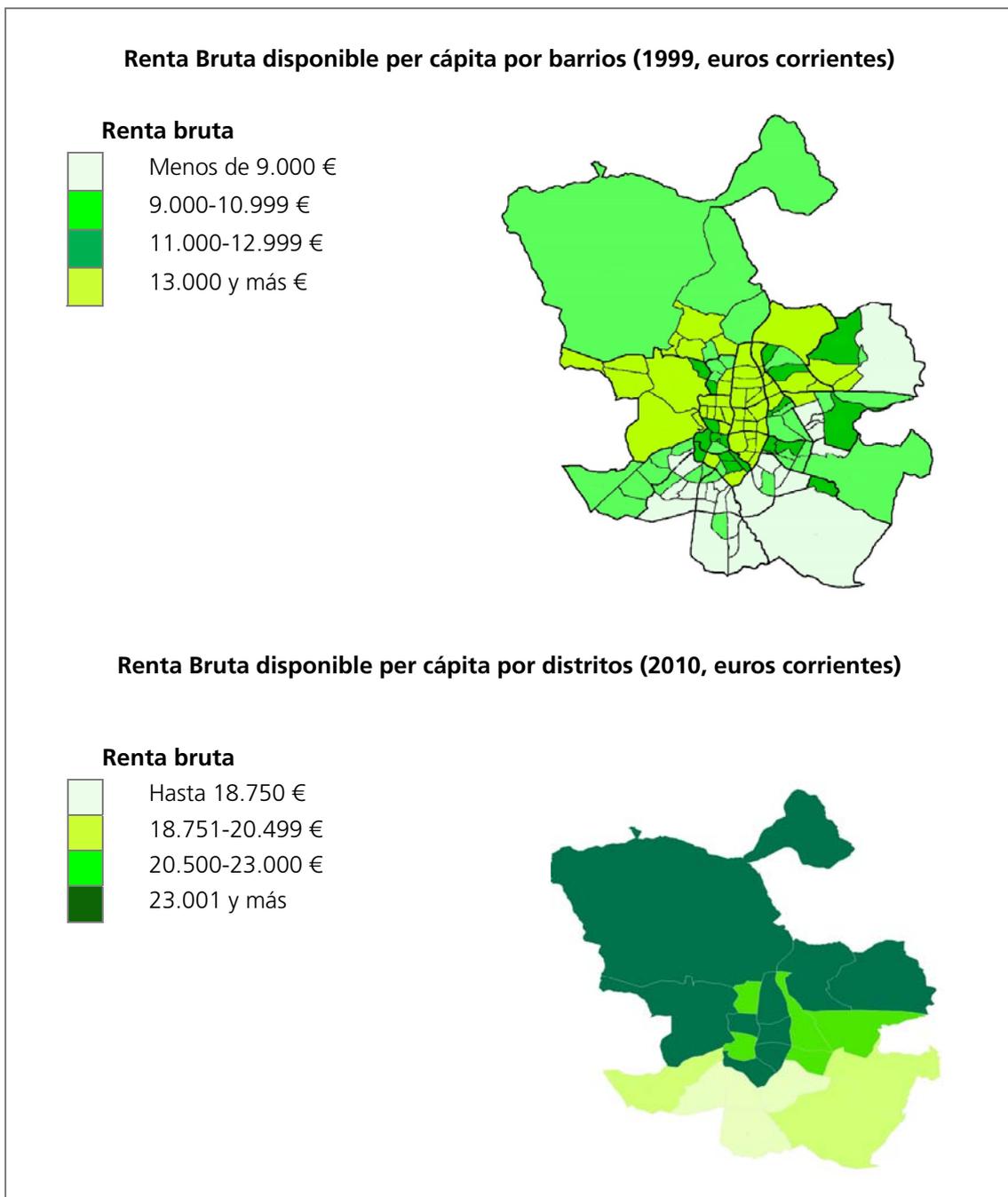


Fuente: elaboración propia a partir de Contabilidad Municipal de la Ciudad de Madrid, Cuenta de renta de los hogares. Euros constantes (base 2013). Datos provisionales para 2002 y avance para 2013.

No obstante, como ocurre casi siempre, los valores *promedio* contribuyen a ocultar las diferencias existentes sobre el territorio y/o entre distintos sectores sociales. Conviene por tanto recurrir a otras medidas que permitan reflejar esas desigualdades que se ocultan tras las medias, constatando en qué medida esta evolución afecta de forma diferencial a los madrileños de distintas condiciones sociales. El aumento general de la renta bruta disponible per cápita en Madrid entre 2002 y 2010 oculta, por ejemplo, las grandes diferencias que

este indicador refleja entre distritos, revelando la *desigualdad territorial* de la *distribución de las rentas*. En un extremo encontramos los distritos de mayor renta, zonas predominantemente residenciales donde han tendido a concentrarse históricamente las clases acomodadas (Salamanca, Chamartín, Chamberí y Retiro), si bien, hace ya algunos años éstas se han desplazado también fuera de la ciudad, en dirección hacia la corona metropolitana norte y oeste. En otro extremo, los distritos populares, históricamente habitados en mayor medida por las clases trabajadoras y los hogares con menores ingresos (Puente de Vallecas, Usera, Villaverde, Carabanchel).

Gráfico 8. Indicador de la desigual distribución de la renta bruta per cápita disponible en Madrid por distritos (promedio anual 1999 y 2010)



Fuente: Contabilidad Municipal, Indicador de Renta Disponible Bruta per cápita en el Municipio de Madrid 1997-1999 y 2002-2013.

Observando esta evolución a lo largo del período 2002-2010, durante su primera mitad puede constatar el incremento de la renta en todos los distritos, si bien estructura de la desigualdad económica entre ellos se mantiene. En todo caso, la posición aparentemente *central o promedio* de algunos distritos, como Tetuán, en la distribución de la renta oculta también diferencias internas particularmente importantes entre sus barrios, aunque los datos de la Contabilidad Municipal no permiten acceder a ellas al no ofrecer desagregación mayor. Otros datos de interés que no se encuentran disponibles para barrios ni distritos de la ciudad son los relativos a la *evolución del patrimonio de las familias* durante los años de la burbuja inmobiliaria-financiera y su posterior crisis. Según muestran las explotaciones a nivel nacional de la Encuesta Financiera de las Familias del Banco de España, éstas se incrementaron enormemente durante la primera parte del ciclo, ya que en el año 2002 la riqueza promedio acumulada por el 25% de hogares con mayor patrimonio, multiplicaba en torno a 33 veces la del 25% más pobre, mientras que en 2010 esta ratio superaba ya las 50 veces⁵.

Por otro lado, la renta per cápita bruta disponible de la ciudad cayó desde 2008 un 10,4%, afectando a todos los distritos pero, en mayor medida, a aquellos con una menor renta media (Latina, Puente de Vallecas, Vicálvaro, Tetuán, Villaverde)⁶. En este caso sí sería posible una aproximación a nivel de los barrios a través de los datos del Proyecto Urban Audit del INE (Indicadores Urbano) para 2013, basados en datos de renta de la Agencia Tributaria y en datos poblacionales del Padrón. Las diferencias por distrito resultaban muy significativas, pero por barrio quedan mucho más subrayadas las enormes desigualdades con la que viven los vecinos/as de Madrid. Si, según la Contabilidad Municipal, la distancia entre el *distrito* con mayor renta media y el de menor es de 9.450 euros (1,6 veces superior), la que separa la renta media anual del *barrio* más rico y la del más pobre de la ciudad es en cambio de 9.5715 euros (datos AEAT-Urban Audit), esto es, seis veces superior⁷.

1.3. La evolución de las desigualdades de renta

Otros indicadores nos permiten acercarnos también a esta desigualdad de rentas en la ciudad. Tanto el indicador de distribución de renta $S80/S20$ ⁸ como el *coeficiente de Gini*⁹, muestran la existencia de una desigualdad persistente en términos de renta en España como

⁵ Datos del Banco de España procedentes de la Encuesta Financiera de las Familias, aplicada por primera vez en 2002 y prevista para una periodicidad trianual. Ver la elaboración del Colectivo IOE en su *Barómetro Social de España, Indicador 10 de Renta y Patrimonio*.

⁶ Aunque distritos como Salamanca o Chamartín registran una caída relativa (porcentaje de variación) similar a algunos de los distritos de renta más baja, lógicamente esta caída no tiene las mismas consecuencias sociales para los sujetos de estos distintos territorios y clases sociales, pues parten de una situación socioeconómica de partida distinta. Además, las medias por distrito ocultan las grandes diferencias entre barrios dentro de un mismo distrito.

⁷ Un estudio monográfico sobre la desigualdad intraurbana en la ciudad de Madrid (Ayuntamiento de Madrid, 2013) analiza el nivel socioeconómico por distritos y barrios, y su evolución histórica reciente.

⁸ Ratio entre el quintil con más ingresos (20% de la población con mayor renta) y el quintil con menos ingresos. El resultado es el número de veces que los ingresos del 20% que más ingresa multiplican los del 20% que menos ingresa.

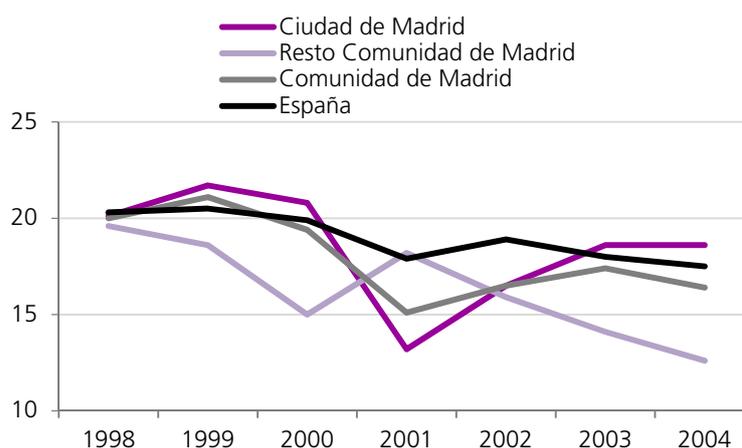
⁹ El *coeficiente o índice* de Gini es una forma estandarizada internacionalmente de representar las diferencias en la riqueza de la población. Aunque, como la mayoría de indicadores estadísticos, resulta especialmente útil en forma de serie histórica, cabe señalar también que su propia metodología, al sintetizar o promediar las diferencias conjuntas entre todos los individuos o unidades de una población, y en comparación con otros indicadores, oculta precisamente procesos de polarización entre grupos superiores e inferiores semejantes a los que han tenido lugar en España durante los últimos años. Como ha subrayado la obra de Thomas Piketty *El capital en el siglo XXI* (Piketty, 2014), la (relativa) sencillez de la representación de la desigualdad a través del uso de *percentiles* (como el indicador mencionado 80/20) no solamente resulta más didáctica y accesible, sino a menudo también más pertinente. Véase la amplia reseña de la obra Piketty realizada por Ignacio Duque (*Duque, 2015*).

un fuerte aumento de la misma desde 2007-2008, durante la actual ciclo de crisis (Tabla 1). En el caso de Madrid ciudad, encontramos también un incremento de ambos indicadores que únicamente parece reflejarse en los datos en 2014. Este resultado, anómalo en comparación con la evolución de España, podría deberse a que la muestra de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) para Madrid es pequeña y no refleja bien la evolución de este indicador. El incremento apuntado parece una información relevante, si bien convendría buscar otros indicadores que permitan contrastarlo.

Para años anteriores, no se encuentran disponibles estos indicadores de la Encuesta de Condiciones de Vida, pero sí del *índice de Gini* a partir de otra fuente: la Encuesta de Presupuestos Familiares (Gráfico 9)¹⁰. Durante el ciclo de expansión económica que tuvo lugar de finales de los noventa a mediados de los 2000, la desigualdad de renta tendió a aumentar levemente entre 1998-1999, para luego reducirse en torno a 2000-2001 y volver a crecer progresivamente en los primeros años dos mil. Observando por separado la evolución del resto de la Comunidad con respecto a la de la ciudad de Madrid, se pone en evidencia la evolución distinta de ambas, encubierta en cambio si observamos globalmente el indicador para la CAM; el índice de Gini parece seguir una evolución inversa en la capital con respecto al resto de la CAM. Carecemos, sin embargo, de datos correspondientes al periodo 2005-2008 que permitirían constatar si el crecimiento de la desigualdad continuó o no constante desde los primeros dos mil hasta el estallido de la crisis.

En el año 2007 el índice Gini para la capital se situaba ligeramente por debajo del de Barcelona (0,53 frente a 0,52), aunque otras dos localidades de la corona metropolitana madrileña (Alcobendas y Pozuelo de Alarcón) encabezaban el ranking de todos los municipios españoles, a cierta distancia de otro próximo a Barcelona, Sant Cugat del Vallés, expresando seguramente la tendencia —presente ya hace varias décadas— de las rentas más altas a desplazarse hacia las *periferias nobles* de las grandes ciudades¹¹.

Gráfico 9. Evolución del índice de desigualdad en la distribución de la renta (Gini) en Madrid y España durante el ciclo de expansión económica (1998-2004)



Fuente: INE, *Encuesta de presupuestos familiares*. Elaboración a partir del Banco de datos del Ayuntamiento de Madrid.

¹⁰ Este indicador no ha sido construido por el servicio de estadísticas del Ayuntamiento y puesto a disposición pública, pero podría hacerse a partir de los microdatos correspondientes, lo que permitiría construir una serie sistemática. En este informe no hemos trabajado con microdatos de encuesta.

¹¹ Elaboración de Fedea: *Renta personal de los municipios españoles y su distribución*, a partir de microdatos del 2007 de la AEAT.

Tabla 1. Ratio 80/20 e índice Gini de desigualdad para Madrid y España (2003-2014)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
S80/S20 Madrid	-	-	-	-	-	6,9	6,9	6,9	6,9	6,9	6,9	7,6
S80/S20 España	5,2	5,5	5,5	5,5	5,7	6,4	7,2	7,1	7,2	-	-	-
Coef. Gini Madrid	-	-	-	-	-	34,4	34,4	34,4	34,4	34,4	34,4	35,7
Coef. Gini España	-	-	-	-	32,4	32,9	33,5	34	34,2	33,7	34,7	34,6

Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida. Resultados nacionales y explotación para Madrid a partir del Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid.

Al observar la evolución de la distribución de la población *por decil de renta y su composición*, comprobamos el que las personas con menos estudios y los extranjeros extracomunitarios se encuentran en mucha mayor proporción en los deciles de renta más bajos (25-26%) que en los intermedios (4-8%) y más altos (0-5%). Las diferencias en función del género, siendo relativamente menos pronunciadas que las de nacionalidad, también se manifiestan en mayor proporción entre los grupos de rentas más bajas y una menor proporción en las altas, quedando algo más equilibradas en las intermedias¹².

2. La evolución de las condiciones de trabajo en la ciudad de Madrid: la expansión sostenida de la precariedad

En las últimas décadas, la economía madrileña Madrid habría reforzado progresivamente la centralidad que ocupan *los servicios*, sector enormemente heterogéneo que concentraba el 85% del empleo de la capital en 2010 y el 88,8% en 2014¹³; una mezcla abigarrada que iría desde una amplia base de *empleos precarios y descualificados* (lo que podemos considerar una *amplia y desestructurada clase post-proletaria de servicios*), hasta una significativa capa de empleos cualificados y bien pagados (profesionales, técnicos y funcionarios, funcionales gestores o asesores de grandes empresas o cuadros de la administración pública)¹⁴. Sus tasas globales de paro resultan relativamente reducidas en términos comparativos (en torno al 15-16% en los años de crisis, frente al 20-25% nacional) y ya una presencia muy reducida del empleo industrial (alrededor del 4%).

2.1. Un desempleo estructural que aumenta con la crisis

Desde los años ochenta se viene constatando en España la emergencia y cristalización del desempleo masivo como una *realidad estructural* capaz de persistir a pesar de las variaciones ligadas a la coyuntura económica. Este fenómeno también afecta a la ciudad de Madrid, donde el paro ha seguido la misma evolución que en la Comunidad y el Estado: un descenso prolongado entre 1996 y 2001-2002 durante el ciclo de expansión económica, seguido de una relativa estabilización durante la década de los dos mil hasta la llegada de

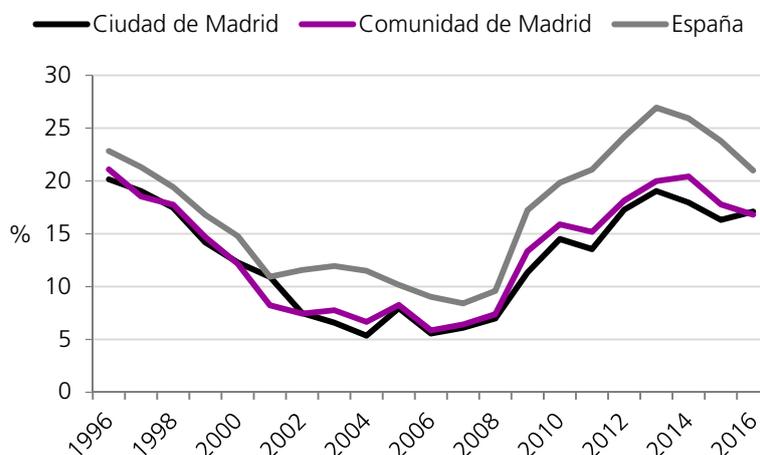
¹² Fuente: INE, Encuesta de presupuestos familiares. Elaboración a partir del Banco de datos del Ayuntamiento de Madrid.

¹³ Fuente: INE, Indicadores Urbanos – Urban Audit.

¹⁴ Para una aproximación a las transformaciones de la *estructura social* madrileña (entendida como el juego de relaciones de fuerza y contradicción que, en el largo plazo, configuran el poder y sostienen o transforman la dominación) durante el ciclo burbuja-crisis puede verse la obra *Paisajes devastados. Después del ciclo inmobiliario: impactos regionales de urbanos de la crisis* (Observatorio Metropolitano, 2013).

la crisis económica en 2007-08, cuando aumentaría muy fuertemente. Por último, desde 2013-2014, un ligero descenso del desempleo con la anunciada «recuperación» de la economía, si bien, fundamentalmente ligada a empleo precario y los bajos salarios.

Gráfico 10. Evolución de la tasa promedio de paro en Madrid y España (1996-2016)



Fuente: INE. Encuesta de Población Activa. Elaboración a partir del Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid. Población ocupada de 16 y más años. Primeros trimestres de cada año.

El paro evoluciona prácticamente igual en la CAM y en la capital, ambos por debajo de la media española durante las dos últimas décadas (entre tres y ocho puntos según las épocas). Desde 2008, la tasa de paro de la ciudad ha sido ligeramente inferior a la de la Comunidad (entre uno y cuatro puntos) hasta que en el año 2016 vuelven a converger. Posiblemente, contribuye a ello la mayor concentración de empleos de alta cualificación, menos afectados por la crisis, o el mayor peso del sector servicios y el menor peso relativo de los sectores más afectados. Si durante la crisis el aumento del paro fue menor en Madrid que en el conjunto de España, no deja de suponer *un incremento enorme*: entre 2006 (5,56%) y 2013 (19,5%), la tasa de paro se multiplicó por 3,5, llegando casi al nivel de 1996 (20,16%) y en el caso de España, superándolo.

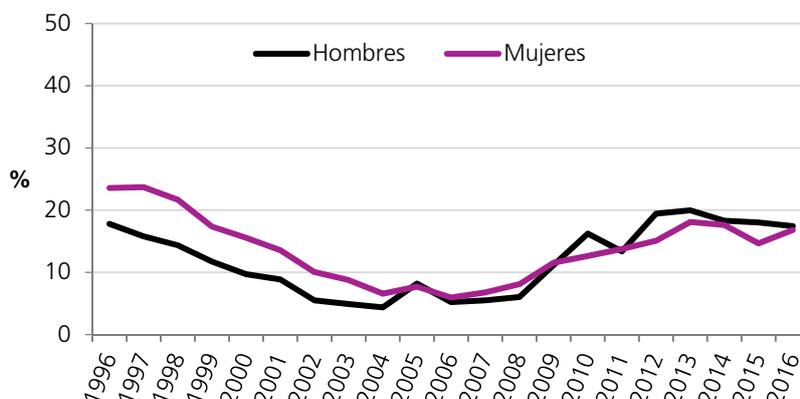
2.1.1. Un aumento del paro desigual por grupos sociales

Si en la segunda mitad de los noventa la tasa de paro femenino tendía a ser entre cinco y ocho puntos superior al desempleo masculino, en la primera década de los dos mil, esta diferencia tendió a reducirse, para luego invertirse de nuevo durante este último ciclo de crisis económica: el paro masculino supera al femenino, aunque con una diferencia muy variable según el año, al destruirse empleo en sectores de mano de obra tradicionalmente masculinizada (construcción, industria).

Por edades, si bien estructuralmente el desempleo es mayor en los trabajadores más jóvenes (especialmente, grupos de 16 a 19 y de 20 a 24 años), también es en éstas categorías donde más ha crecido desde 2008, como también ocurre a nivel nacional. La tasa de paro de los jóvenes de 16 a 19 años llega hasta prácticamente el 80% en los años más duros de la crisis. Si el paro en los menores de 30 años se ha multiplicado por 2,5 entre 2005 y 2013, en cambio lo hizo por cuatro entre las personas de 45 a 60 años, si bien, la tasa de desempleo de estos trabajadores maduros siguió siendo encontrándose globalmente

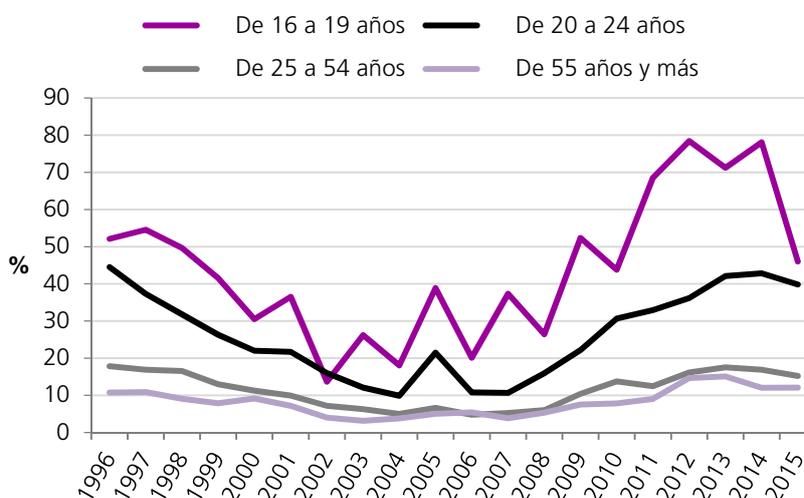
muy por debajo al de los colectivos de trabajadores más jóvenes. La menor incidencia del desempleo en la ciudad de Madrid con respecto a la nacional oculta, como vemos, enormes diferencias en función de los grupos de edad.

Gráfico 11. Evolución de la tasa de paro por sexo en la ciudad de Madrid (1996-2016)



Fuente: INE. Encuesta de Población Activa. Elaboración a partir del Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid. Población ocupada de 16 y más años. Primeros trimestres de cada año.

Gráfico 12. Evolución de la tasa promedio de paro por grupos de edad (Madrid ciudad, 1996-2015)

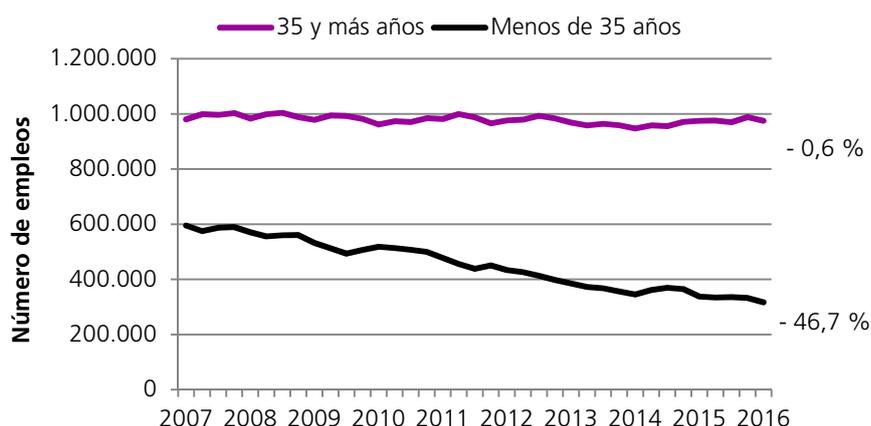


Fuente: INE. Encuesta de Población Activa. Elaboración a partir del Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid. Población ocupada de 16 y más años. Primeros trimestres de cada año.

Centrándonos en la evolución del volumen absoluto de empleos en lugar de la de la tasa de paro, se aprecia mejor cómo *la destrucción de puestos de trabajo ha afectado muy especialmente a los jóvenes madrileños*: desde el primer trimestre de 2007 han desaparecido 278.200 empleos de jóvenes entre los 16 y 34 años; es decir, se ha perdido el 46,7% del empleo juvenil. La emigración de una proporción significativa de la juventud madrileña en búsqueda de oportunidades laborales en otros países (especialmente jóvenes de familias de «clases medias» marchando hacia Reino Unido, Alemania y Francia) sería uno de los síntomas de este proceso (González-Ferrer, 2013). También desde el punto de vista del *nivel de*

estudios encontramos grandes diferencias en cuanto al desempleo. Si este se incrementa para todos los niveles educativos, lo hace mucho más para las personas con trayectorias educativas más breves (analfabetos y sin estudios, estudios primarios), para las que se multiplica 3,5 veces entre 2005 y 2013, y algo menos para las personas con estudios medios (académicos o profesionales) y universitarios, para quienes aumentó 2,9 veces¹⁵. En todo el Estado, el aumento del peso de las credenciales educativas en la estratificación de la fuerza de trabajo se habría visto reforzado desde los inicios de la crisis, pues las distancias entre las tasas de paro de los distintos niveles educativos tienden a agrandarse (Rujas, 2015: 31-32)¹⁶: categorías que tenían tasas de paro muy similares en 2005-2006 (estudios primarios y estudios medios, por un lado, o estudios superiores y FP, por otro) ven incrementarse sus diferencias, marcando más claramente la jerarquía entre estudios superiores, estudios medios y estudios básicos o sin estudios.

Gráfico 13. El proceso de destrucción de empleo joven en la ciudad de Madrid (2007-2016)

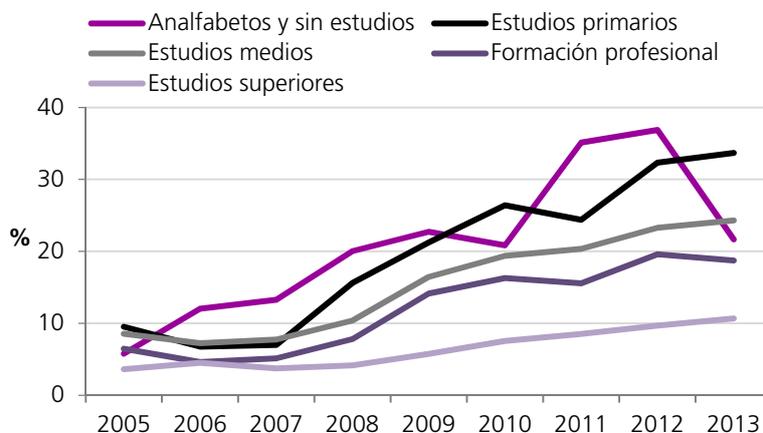


Fuente: INE, Encuesta de Población Activa (metodología 2005). Ocupados en la ciudad de Madrid. Elaboración propia a partir del Banco de datos del Ayuntamiento de Madrid.

15 La reducción significativa del paro para los analfabetos y sin estudios en 2013 resulta algo sorprendente, pero se confirma con los datos de 2014: 4% de paro en analfabetos (53,4% en España) y 14,6% en estudios primarios incompletos (45% en España). Puede deberse a que esta categoría se concentra en las personas de mayor edad, reduciéndose cada vez más por las jubilaciones, lo que puede incidir en un tamaño de la muestra muy bajo para Madrid ciudad y, por tanto, poco fiable.

16 Esto tiene que ver con que se ha usado como criterio el nivel educativo (títulos) de los trabajadores como criterio para despidos, reducciones de plantilla o limitación de contrataciones.

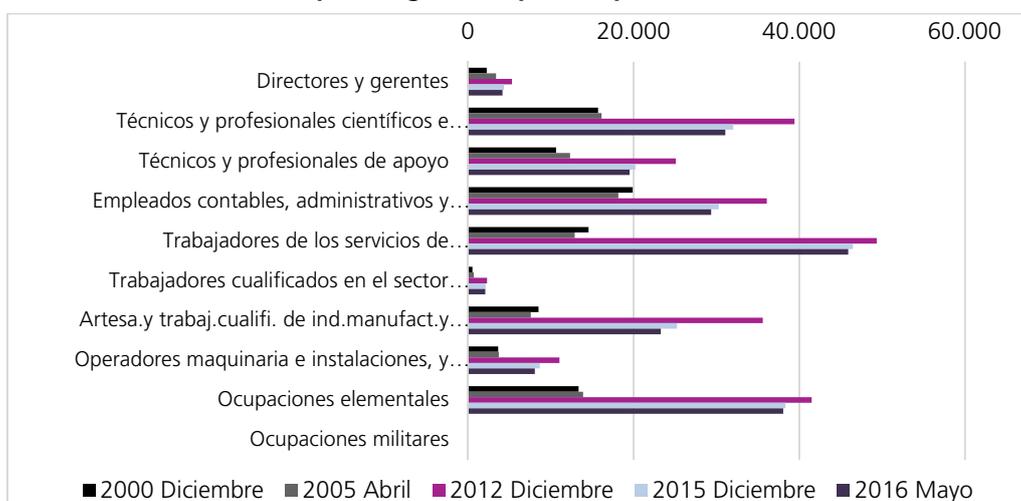
Gráfico 14. Evolución de la tasa promedio de paro por nivel de estudios (Madrid ciudad, 2005-2013)



Fuente: INE. Encuesta de Población Activa. Elaboración a partir del Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid. Población ocupada de 16 y más años.

Por ocupación, podemos recurrir a los datos de paro registrado en las oficinas de los servicios de empleo. Si el número de parados en Madrid aumenta durante la actual crisis para todas las ocupaciones, se mantiene también la estructura de la desigualdad frente al empleo por *estrato o clase social*. Las categorías para las que más se ha reducido el desempleo en Madrid desde 2012 han sido *técnicos y profesionales, artesanos y trabajadores cualificados de la industria y la construcción y los empleados y contables*. En cambio, para quienes menos lo ha hecho sería para aquellos grupos entre quienes el desempleo solía ya ser muy bajo (directores y gerentes, trabajadores cualificados del sector agrícola), pero también, para buena parte de las clases trabajadoras (trabajadores de los servicios y calificados como «ocupaciones elementales» –trabajadores no cualificados–). La leve «recuperación» del empleo parece, por tanto, beneficiar más a las capas medias y medias-altas y a una fracción más cualificada de las clases trabajadoras.

Gráfico 15. Evolución del paro registrado por ocupación (Madrid ciudad, 2000-2016)

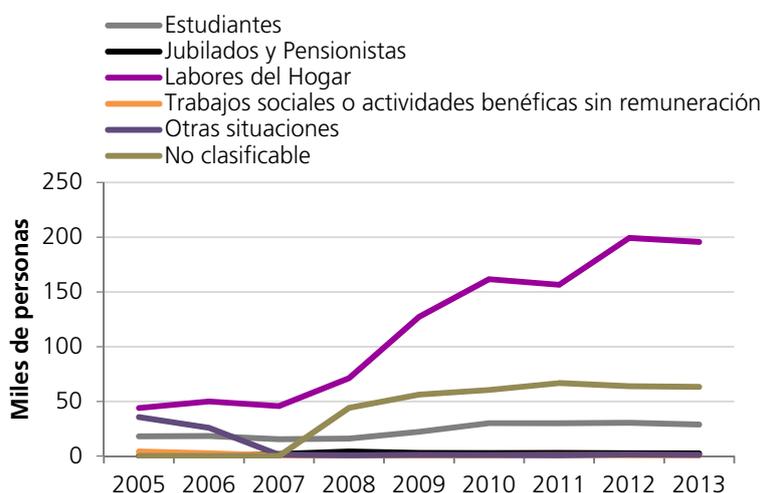


Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal. Elaboración a partir del Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid.

2.1.2. La situación de los parados en Madrid

Asimismo, cabe observar diferencias relevantes en lo que respecta a las circunstancias vitales y sociales en las que se encuentran los parados de la capital y a su evolución. Entre 2005 y 2007 cayeron significativamente los parados clasificados como en «otras situaciones», pasando de representar la segunda situación más importante a tener un peso más bien residual. Sin embargo, parecen haber sido sustituidos por los categorizados como «no clasificable», colectivo que mantendría un nivel similar. Tanto una como otra categoría apuntan hacia un importante vacío de información que sería deseable intentar solventar, no exclusivamente desde una aproximación estadística: *¿cuáles son esas «otras situaciones» o difícilmente clasificables en las que se encuentra ese 22% de los parados (64.300 personas)?* Por otro lado, *los parados dedicados a labores del hogar, que ya eran la principal situación en 2005, se han multiplicado por 4,4, representando la situación claramente mayoritaria entre los desempleados madrileños (67%).*

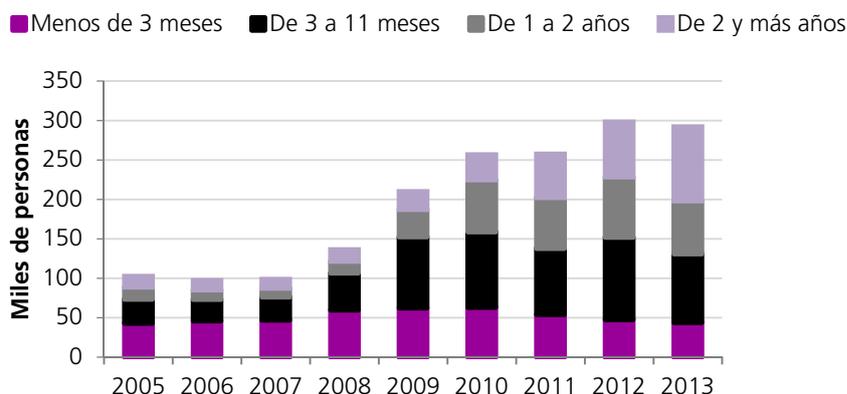
Gráfico 16. Evolución de los parados registrados en función de sus situaciones (datos absolutos para Madrid ciudad, 2005-2013)



Fuente: INE. Encuesta de Población Activa. Elaboración a partir del Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid. Población ocupada de 16 y más años.

El número de *parados de larga duración* (más de un año desempleados) también se ha incrementado enormemente en Madrid durante el actual ciclo de crisis. Si se situaba en torno a los 23.500 en 2006 (28% de los parados), *desde 2009 se incrementa enormemente hasta alcanzar los 160.900 en 2013*: 5,6 veces más, afectando al 55% de los desempleados. Descomponiendo el indicador para distinguir a quienes llevan de uno a dos años en paro frente a los que llevan más de dos años, las cifras son aún más alarmantes: los primeros se han multiplicado por 4,4, pero los segundos *por siete, pasando de 13.300 en 2005 (13% del total desempleado) a 93.700 en 2013 (32%)*. El número de personas paradas durante menos de tres meses también aumenta con la crisis, si bien más levemente, manteniéndose relativamente estable. Finalmente, el número de personas que llevaban desempleadas de tres a once meses se multiplicó por 2,8 durante el mismo periodo.

Gráfico 17. Evolución de la distribución de los parados según el tiempo que llevan en desempleo (datos absolutos para Madrid ciudad, 2005-2013)



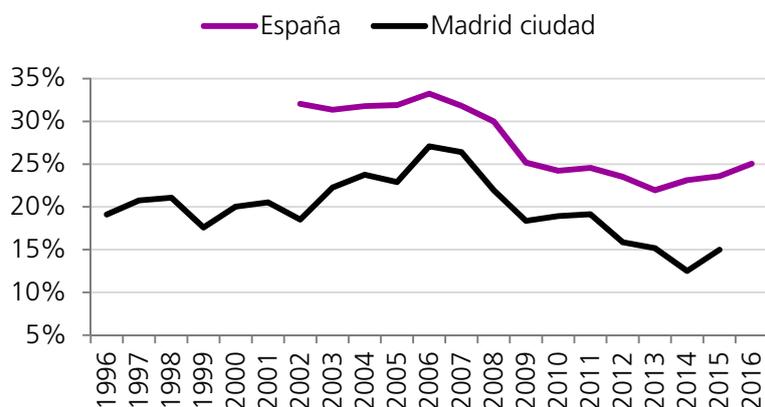
Fuente: INE. Encuesta de Población Activa. Elaboración a partir del Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid. Población ocupada de 16 y más años.

Además, la mayoría de las personas desempleadas de la capital no está cubierta por la prestación de desempleo: con datos del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) correspondientes al primer semestre de 2016 (media de los seis primeros meses), el 60% de las personas en paro registrado de la ciudad de Madrid (126.000) no recibe ninguna prestación, ni de carácter contributivo ni asistencial. Entre 2013 y 2016 el paro registrado se ha reducido en un 18,6%, pero la proporción de parados sin cobertura de desempleo no ha dejado de crecer: 50% en 2013, 52% en 2014, 57% en 2015 y 60% en 2016.

2.2. La temporalidad en el mercado de trabajo madrileño

La proporción de asalariados con contratos temporales (aprendizaje o formación, estacional u otros) experimentó en Madrid un crecimiento sostenido desde 1996 hasta 2006-2007, coincidiendo con el ciclo económicamente expansivo, al pasar del 19% al 27%. El incremento del empleo durante este ciclo por tanto se asentó de una forma creciente sobre la contratación temporal. Desde 2007 y hasta 2014, y ya en este periodo que conocemos como «crisis», la tendencia se invierte: la proporción de contratos temporales tiende a caer, al ser las relaciones laborales mediadas por éstos los que antes se extinguen. Desde 2014, no obstante, se observa un pequeño repunte de la temporalidad, coincidiendo con la llamada *recuperación*, que parece, de nuevo, asentarse sobre los contratos temporales y, casi siempre, más precarios. Desde principios de los dos mil, la tasa de temporalidad parece seguir la misma tendencia en Madrid ciudad que en el resto de España, si bien, partiendo de un nivel más bajo de temporalidad (14 puntos porcentuales) y manteniendo durante todo el periodo niveles más bajos que los de España (entre un 5 y un 10% menor en función de los años). Un hecho probablemente relacionado con la sobrerrepresentación en la capital de los estratos sociales medios y altos, así como de sectores de empleos de alta cualificación y con menores tasas de precariedad.

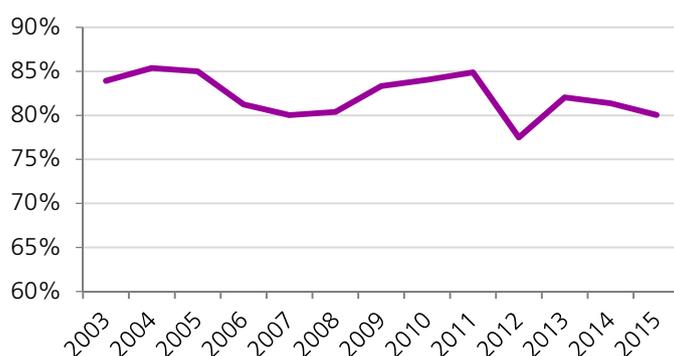
Gráfico 18. Evolución de la tasa de temporalidad (%) de los asalariados en Madrid capital y España (1996-2015)



Fuente: Elaboración a partir de INE, Encuesta de Población Activa. Resultados detallados para España y Banco de datos del Ayuntamiento de Madrid para Madrid. Primeros trimestres.

La evolución de la temporalidad también puede estimarse a partir de la proporción de contratos eventuales existentes sobre el total de los contratos laborales firmados cada año por los trabajadores residentes en Madrid (magnitud para cada ejercicio lógicamente más alta, dada la menor renovación de los contratos indefinidos): de promedio, esta proporción se ha situado en torno al *80% de los contratos* durante todo el periodo. De aproximadamente el 85% a principios de los dos mil, se produjo un descenso en la segunda mitad de la década, pero volviendo a aumentar en los primeros años de crisis. La fuerte caída en 2012 estaría ligada a la destrucción de empleo centrada en los en los contratos más precarios o eventuales y que menos coste suponía rescindir.

Gráfico 19. Evolución de la tasa de temporalidad como proporción (%) del total de contratos firmados (Madrid ciudad, 2003-2015)



Fuente: Comunidad de Madrid. Dirección General de Estrategia y Fomento de Empleo, Área Observatorio de Empleo. Elaboración a partir del Banco de datos del Ayuntamiento de Madrid.

2.3. Las limitadas y fragmentarias políticas municipales de empleo

Los municipios españoles administran muy pocas competencias en materia de empleo, dado que estas se concentran bajo los gobiernos central y autonómico. Contrastando con la muy negativa evolución en torno al empleo de los últimos años (empobrecimiento, paro,

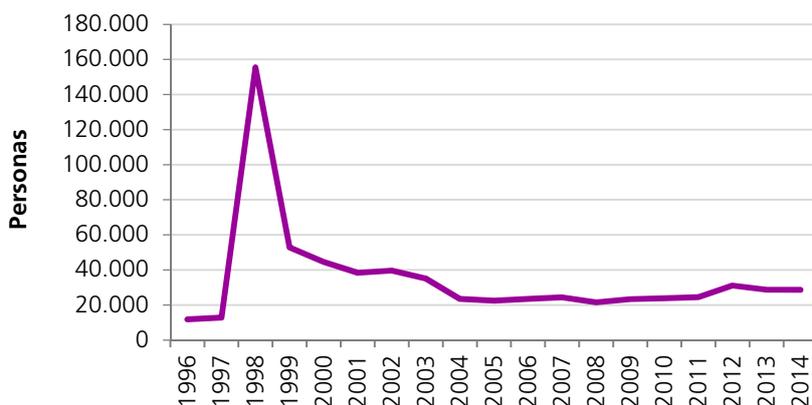
temporalidad, incremento de la proporción de salarios muy bajos...), las acciones de la Agencia municipal para el Empleo de Madrid parecen limitadas a un conjunto de *programas dispersos, fragmentarios e irregulares* en el tiempo, así como muy restringidos en cuanto al número de trabajadores a los que han llegado a alcanzar. En las 29 actuaciones desarrolladas entre 1996 y 2014 que aparecen recogidas por las memorias municipales, solamente participaron entre 20.000 y 30.000 personas al año, lejos de los alrededor de 110.000 desempleados registrados en 2005 o de los 240.000 de 2013. Esta diferencia sería mayor si el contraste lo hiciéramos con los datos de tasa de desempleo EPA a nivel municipal. En 2005, el número de parados inscritos en las oficinas de empleo fue más de cuatro veces superior al de personas incluidas en estas acciones¹⁷; en 2014, ya en pleno ciclo de crisis, y a pesar de un ligero incremento del alcance de los programas, la proporción de desempleados registrados frente a participantes en éstos, llegó a ser 8,6 veces superior.

Actividades como las del servicio de Orientación Profesional desarrollado por los técnicos de empleo municipales parecen planteadas fundamentalmente como actividades de *formación* o de *orientación* a menudo de una duración relativamente breve y, en todo caso, centradas sobre la «empleabilidad» de los trabajadores y no sobre las condiciones estructurales del mercado de trabajo. Como muestra el sostenido fracaso de las llamadas *políticas activas de empleo* puestas en práctica en Europa desde finales de los años noventa, si el «problema» del paro tiene una «solución» colectiva, difícilmente ésta puede ser la formación, en la medida en que difícilmente modifica el sistema de posiciones en el mercado laboral (Martín Criado, 1999). A ello se añaden las contradicciones y limitaciones de la acción de orientación para el empleo que desde los centros de Servicios Sociales municipales se puede ofrecer a los colectivos más vulnerables:

“Yo a efectos prácticos a día de hoy no tengo ningún tipo de coordinación con la Agencia de Empleo para poder derivar los casos más vulnerables o que consideramos que tendrían que tener una especial intervención con ellos para la búsqueda de empleo. Yo no lo conozco. Sí que tenemos contratado en el centro una fundación que tiene una técnica de empleo y es a la que derivamos un poco los casos para atender y con ella y los técnicos que han pasado sí que se tiene coordinación. En cuanto detecta algo raro de “mira, esta mujer o este hombre no se puede trabajar ahora una búsqueda de empleo porque está ahora mismo con unos ataques de ansiedad, que no sé qué” sí que se trabaja, “pues vete trabajando tú una parte más de habilidades personales, nosotros vamos a ir hablando con él para tema de motivación para que pueda acudir a salud mental”. Esa coordinación se hace pero dentro del proyecto que está en el centro. Pero claro, no hace intermediación laboral, no hace prospección tampoco, ni hace prospección ni hace intermediación laboral. Entonces es cierto que para trabajar con gente con habilidades sociales muy básicas, muy limitadas está muy bien, sería como un nivel como para trabajar el aumento de la empleabilidad de la gente a nivel personal y de habilidades básicas, bien, pero la realidad de la búsqueda de empleo y del acceso al empleo no se da. No tenemos sala de ordenadores para que puedan hacer una búsqueda de empleo a través de internet, que se puedan conectar, no hace prospección... Entonces es un poco limitado como recurso de empleo como tal. Lo suyo sería poder establecer algún tipo de facilidad para que la gente que viene, que es atendida aquí, pueda acceder a la Agencia para el Empleo como recurso municipal, pero eso no lo hay. Luego la gente de Renta Mínima sí que se aborda de forma integral.” (E2: Trabajadora social municipal, Madrid, primera atención)

¹⁷ Estas acciones no se encuentran destinadas únicamente a desempleados, pero sí una mayoría de ellas se dirigen a personas en búsqueda de un puesto de trabajo. Tomamos aquí por tanto la comparación con el dato de paro registrado como referencia muy aproximada de su alcance.

Gráfico 20. Evolución de la población objeto de acciones de empleo realizadas por la Agencia para el Empleo de Madrid (1996-2014)



Fuente: Agencia para el Empleo de Madrid. Elaboración a partir del Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid¹⁸.

Resultaría en cualquier caso necesario realizar un análisis más pormenorizado de cada una de las actuaciones, de su alcance y de la perspectiva de la intervención desde la que se orientan. En este sentido, no parece encontrarse disponible algún tipo de información relevante y sistemática en torno a los resultados laborales o formativos alcanzados por estos programas, por lo que el estudio de las trayectorias de sus participantes podría ser de gran utilidad para una evaluación más profunda de estas políticas municipales de empleo.

3. Una precariedad persistente de los hogares que se extendió con la crisis

Hasta el momento, buena parte de los sectores sociales más acomodados se habrían mantenido al margen de la erosión generalizada de las condiciones del trabajo regulado, protegido y estable que ha tenido lugar en España, mientras que entre los sectores hasta hoy considerados como *clases medias* se habría hecho ya presente el riesgo de desclasamiento¹⁹. Esta precarización implica una intensificación de las desigualdades preexistentes entre distintos grupos sociales, en la medida en que empeoran las condiciones de vida y las oportunidades vitales de los segmentos más desfavorecidos y de una parte de los que hasta

¹⁸ Estas acciones incluyen: Servicio de Información Orientación Profesional (Técnicos de Empleo), Plan de Actuación con Jóvenes de Usera y Villaverde, Programa ISLA, Acciones OPEA, Escuelas Taller y Talleres de Empleo, Programas de Obras y Servicios, Formación Ocupacional (F.I.P., S.R.E., Municipal), Asesoramiento Empresarial y Autoempleo, Itinerario Integrado de Inserción para Colectivos Desfavorecidos-F.S.E., TIOM (Talleres de Inserción Ocupacional Municipal), Programa EQUAL "Sur de Madrid" (F.S.E.), Plan Exper. Empleo para Inserción Social-Laboral de Colectivos Excluidos del Mercado de Trabajo, CED, Programa Laboral, Nº candidatos enviados a empresas, Nº usuarios inscritos en Bolsa de Empleo, Formación Empresarial (F.S.E., F.I.P., IMAF), Asesoramiento Empresarial, Formación Empresarial en Zonas Industriales Objetivo 2 (formación continua), Formación Básica Empresarial, Formación Empresarial en Zonas Industriales Objetivo 2, Entrevista Ocupacional en Profundidad, Programa de Garantía Social, Cursos de Formación Ocupacional F.S.E., Cursos de Formación Plan F.I.P., Cursos de Formación del IMAF, Cursos de Promoción Empresarial F.S.E., Programa "Proyecto de Proximidad para el Empleo (P.E.P.) del Fondo Social Europeo, Programa "Urban Villaverde" del Fondo Social Europeo.

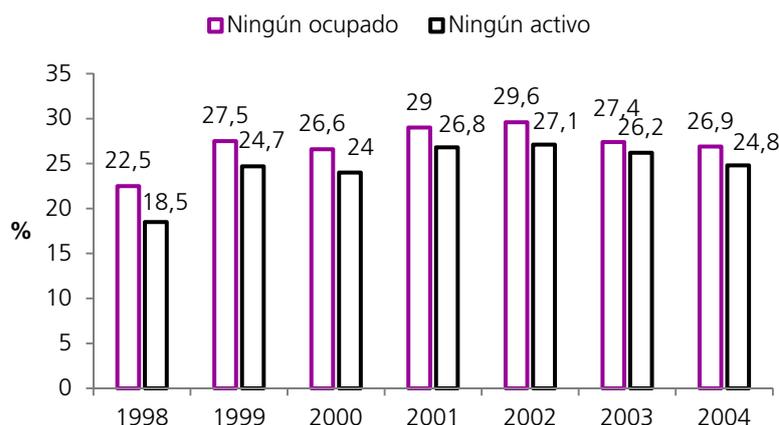
¹⁹ Diversos estudios en torno a la movilidad social muestran como, desde finales de los años 1990, la proporción de *empleos de alta cualificación* existentes en el mercado de trabajo tendió a situarse sensiblemente por debajo del porcentaje de trabajadores universitarios. Véase por ejemplo el artículo "Promesas rotas y sospechosos habituales: movilidad social y sobre cualificación de los jóvenes españoles" (Marqués y Gil, 2015).

ahora mantenían un nivel de vida considerado «medio» o normalizado. De un Madrid «global» y desigual hemos ido pasando progresivamente a un Madrid en buena medida precario y todavía más desigual.

3.1. Ocupación e ingresos de los hogares

En una gran mayoría de los casos, el empleo y la ocupación determinan de forma directa, indirecta o diferida la entrada de ingresos en los hogares, siendo por tanto fuente de estabilidad o precariedad material. El porcentaje de hogares sin ningún miembro activo u ocupado creció entre 1999 y 2002, en pleno ciclo de expansión económica, aunque tendió a reducirse en 2003-2004 (datos EPF²⁰). Entre 2004 y 2014 la proporción de hogares cuyo sustentador principal era una mujer se incrementó del 44% al 50%, debido a la destrucción de empleo en sectores típicamente masculinizados. Además, «la renta por unidad de consumo de los hogares madrileños sustentados por mujeres es más baja que la de los que están sustentados por hombres» y desde 2008 cayó más en los primeros que en los segundos (Hernández y Bustos, 2016: 23-24).

Gráfico 21. Proporción (%) de hogares sin ningún miembro activo u ocupado (ciudad de Madrid, 1998-2004)



Fuente: INE, Encuesta de Presupuestos Familiares. Elaboración a partir del Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid.

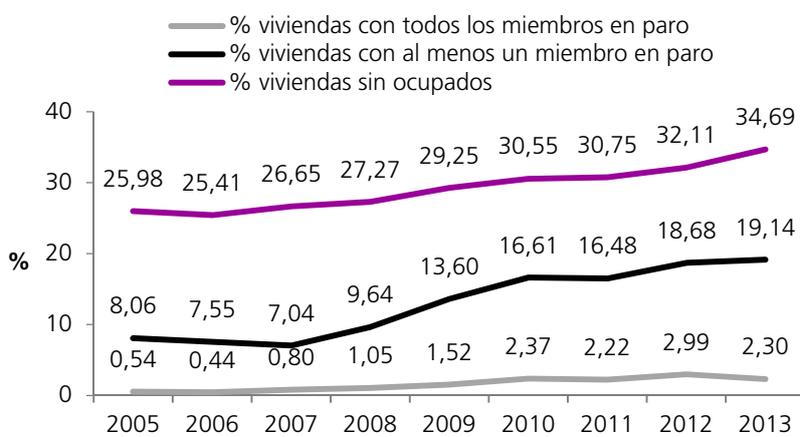
La fragmentación de la fuente no permite continuar la serie (aunque podría efectuarse con microdatos), pero sí podemos recurrir a la Encuesta de Población Activa para extraer los datos relativos a años posteriores. La proporción de *hogares* de la ciudad de Madrid *sin ningún miembro ocupado* (en torno al 26% entre 2003 y 2005) crece constantemente desde la llegada de la actual crisis económica, alcanzando al 34,5% de los hogares (de 304.000 en 2005 a 436.500 en 2013) y manteniéndose por debajo del promedio nacional, pero por encima del de la Comunidad.

Además, el número de hogares madrileños con todos sus miembros en paro pasó de 6.300 en 2005 a 39.800 en 2013, es decir, se multiplicó por 6. Si bien estos hogares de gran precariedad material representan todavía una proporción muy reducida sobre el total

²⁰ Encuesta de Presupuestos Familiares del INE.

municipal, su peso ha subido desde el 0,5% de 2005, al 2,5% en 2013. En cuanto al número de hogares con al menos un miembro en paro (en 2005, 94.400 hogares y un 8% de la ciudad) llegó a estabilizarse posteriormente en torno al 20% de los hogares, incrementándose así 2,6 veces. Estas cifras muestran a la vez la *existencia de una franja persistente de población en situación de desafiliación con respecto al empleo, que no ha hecho sino aumentar durante la crisis, extendiéndose la precarización a un número mayor de hogares*. En 2013, y pese a la tímida «recuperación económica», esta proporción apenas sí se habría frenado levemente, manteniéndose en cualquier caso en unos niveles muy altos.

Gráfico 22. Evolución de la distribución de los hogares según la relación de sus miembros con la ocupación (ciudad de Madrid, 2005-2013)



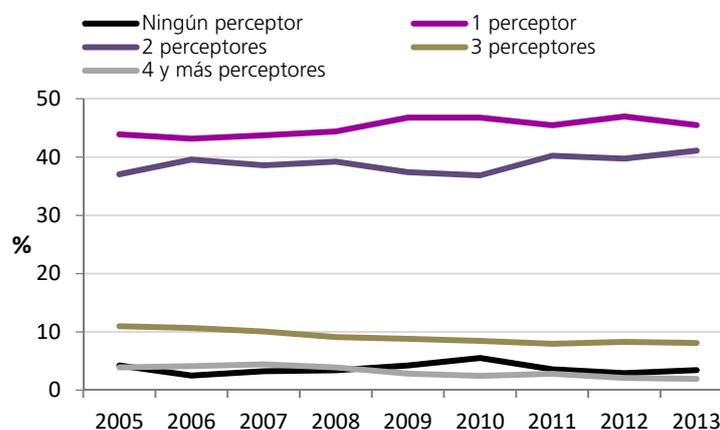
Fuente: INE, Encuesta de Población Activa. Elaboración a partir del Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid.

Uno de cada diez hogares de la ciudad de Madrid mantiene ocupada menos del 20% de su «fuerza de trabajo», lo que Eurostat denomina hogares con baja intensidad laboral. En este indicador, España se encuentra a la cola de los 27 países europeos, solo por delante de Grecia e Irlanda. En la ciudad de Madrid se ven afectados por esta situación 152.000 hogares (el 11,8% del total), donde viven 362.000 personas. En 2015 estos hogares con baja intensidad laboral aumentaron un 12% en relación a 2014. Desde 2009 el incremento ha sido del 49%.

El escenario de la actual crisis ha incrementado ligeramente los hogares madrileños con un solo perceptor de ingresos, cuya proporción venía siendo ya muy alta (en 2005, alrededor del 45% de hogares). También aumentan levemente los hogares con dos perceptores y con ninguno, mientras se reducen los que tienen tres y cuatro y más. No obstante, los datos no presentan grandes variaciones en años en los que se habrían producido cambios económicos y laborales significativos, lo que pudiera deberse al tamaño muestral relativamente pequeño de la EPA para el municipio de Madrid. En cualquier caso, y durante toda la década, parece mantenerse la *tendencia estructural a que la mitad de los hogares madrileños (unas 570.000 familias) sólo cuenten con un perceptor de ingresos*. Esto no implica, sin embargo, que se trate de *una sola fuente de ingresos*, dado que un solo perceptor puede tener varios empleadores a lo largo del año, ya sea de forma simultánea o sucesiva, situación a menudo

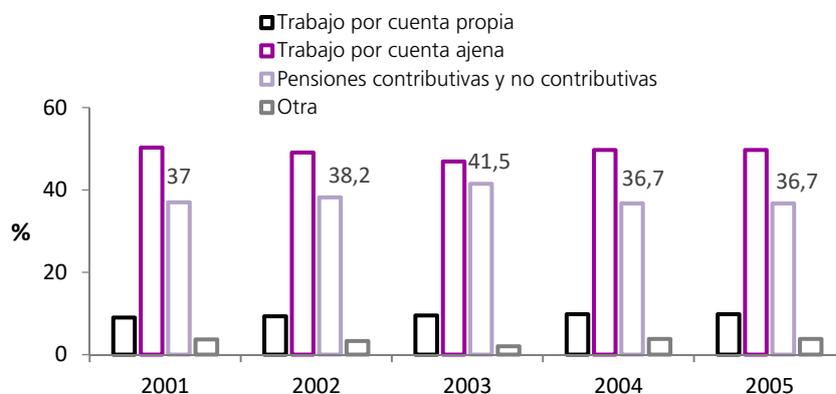
más frecuente entre los trabajadores más pobres²¹. Finalmente, y según esta explotación municipal de la EPA, en un 3,5-4% de los hogares (46.000 familias) no existiría ningún perceptor de ingresos.

Gráfico 23. Evolución de la proporción (%) de viviendas familiares por número de perceptores de ingresos (ciudad de Madrid, 2005-2013)



Fuente: INE. Encuesta de Población Activa. Elaboración a partir de Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid. Población de 16 y más años

Gráfico 24. Evolución de la principal fuente de ingresos de los hogares de la ciudad de Madrid (2001-2005)



Fuente: INE, Encuesta de Presupuestos Familiares. Elaboración a partir del Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid.

En la primera mitad de los años dos mil, *el porcentaje de hogares cuya principal fuente de ingresos eran las pensiones* (tanto *contributivas* –jubilación, incapacidad permanente o fallecimiento- como *no contributivas* –invalides y jubilación para quienes no han cotizado-) se situaba en Madrid en torno al 38%, una proporción muy alta, aunque todavía por debajo del número de hogares que viven principalmente de un trabajo por cuenta ajena (en torno

²¹ Como puede constatarse a partir de otra fuente diferente (Mercado de trabajo y pensiones en las fuentes tributarias de la AEAT), en el año 2015 fueron los trabajadores con un salario promedio mensual comprendido entre 0,5 y 1 salarios mínimos interprofesionales (entre 378 y 757 al mes) quienes tuvieron un mayor número de pagadores diferentes a lo largo del año (1,64 durante una media de 1,34 para el total de asalariados).

al 50%²²). A nivel municipal carecemos de datos para conocer qué proporción de los hogares donde la principal fuente de ingresos es una pensión se encuentran además sosteniendo a otras personas activas laboralmente pero en situación de desempleo o carentes de ningún ingreso. Un hecho que parece sin embargo cada vez más frecuente y con graves consecuencias a corto y medio plazo.

La distribución del importe de las pensiones de los madrileños/as puede ser estudiada a partir de la *Muestra Continua de Vidas Laborales* de la Seguridad Social²³. Entre 2007 y 2014, las pensiones inferiores a 700 euros al mes representaban en Madrid en torno a un 40-50% del total, mientras que entre un 60-70% se encontraban por debajo de los 1.100 euros (Gráfico 25). La mayoría de las pensiones percibidas en la ciudad se sitúan, por tanto, por debajo de los 1.000 euros, reduciéndose progresivamente el número de beneficiarios de pensiones cuanto más elevadas son estas²⁴. Los tramos que concentran el mayor número de pensionistas son los de 400-700 y 700-1.100 euros. Durante la segunda parte del período estudiado, coincidiendo con la «crisis», habría aumentado el número de pensiones superiores a 1.500 euros, reduciéndose en cambio el de las iguales o inferiores a 400 euros. Más allá de la posibilidad de que se hubiera producido un incremento de las prejubilaciones de trabajadores con salarios medios o altos, este proceso parece explicarse sobre todo por la llegada paulatina su fin de las vidas laborales de aquellos trabajadores que entraron al mercado de trabajo precisamente en aquellos años (1960-70) donde las dinámicas de movilidad social ascendente fueron más importantes. Esta tendencia, unida a una bajada sostenida de los salarios promedio de los trabajadores que se incorporan al mercado laboral (esto es, fundamentalmente de los más jóvenes), habría hecho que en el año 2015 la pensión de jubilación media de los españoles recién incorporados al retiro fuera ya más elevada (en torno a 1.340 euros al mes) que el salario medio de los recién contratados (unos 1.270€)²⁵. A pesar de ello, las pensiones bajas o muy bajas continúan siendo mayoritarias, afectando de modo sumamente desigual a las pensionistas.

En el último año para el que hemos encontrado datos disponibles (2014), unos 64.000 madrileños y madrileñas percibían una pensión inferior a 400 euros y más de 177.000 entre 400 y 700€. La cuarta parte de las pensiones se sitúa por debajo de la Pensión Mínima de Jubilación fijada por el Gobierno y el 12% cobra menos de la mitad de la Pensión Mínima, esto es, por debajo de 346 euros al mes. Había en ese año *75.000 personas mayores con pensiones muy bajas en Madrid*, que probablemente se encuentren en una situación especialmente precaria y vulnerable en una ciudad con un elevado nivel de precios como la nuestra.

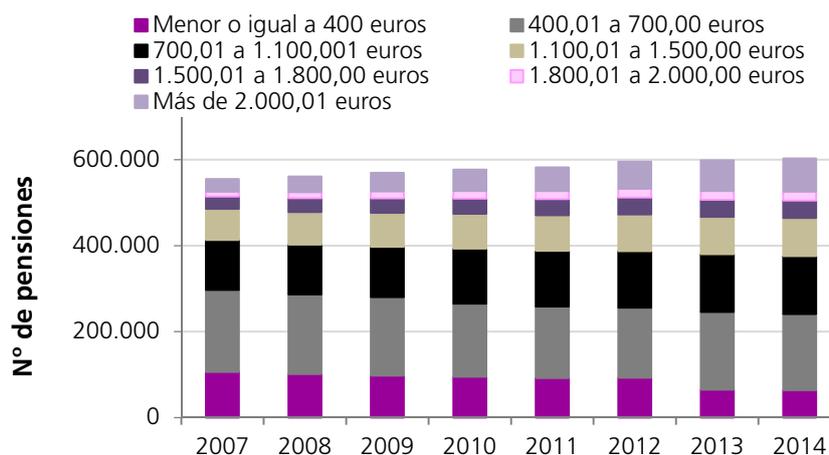
²² Para contrastar este dato y ver en qué proporción refleja el caso de hogares que viven únicamente de pensiones, sería necesario conocer qué proporción de la población jubilada o inactiva en Madrid mantiene sólo esa prestación como única fuente de ingresos.

²³ Elaborada a partir de información de la Seguridad Social, la Agencia Tributaria y el Padrón Continuo.

²⁴ En el año 2015 la pensión máxima bruta se situaba en torno a los 2560 euros.

²⁵ Datos de la Seguridad Social y la EPA citados en: "Los nuevos pensionistas cobran más que los recién contratados", *El País*, 03/06/2016.

Gráfico 25. Evolución de la distribución de las pensiones según su importe (ciudad de Madrid, 2007-2014)



Fuente: Muestra Continua de Vidas Laborales. Elaboración a partir de Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid.

3.2. La pobreza y la exclusión en Madrid

Según la última Encuesta de Condiciones de Vida, el 15,3% de los hogares de la ciudad se encontraba en *riesgo de pobreza*, esto es, contaban con una renta por debajo del 60% de la mediana de los hogares del conjunto del Estado²⁶. Si, de modo más oportuno, calculamos este dato tomando como referencia los ingresos por hogar en la ciudad de Madrid (superiores a la media nacional, pero no en tanta medida como lo son los precios, especialmente de la vivienda en propiedad o alquiler), la tasa de riesgo de pobreza casi se duplica, alcanzando ya al 26,5% de la población. Las familias cuya renta media incluidos todos los conceptos es inferior al 30% de la mediana de ingresos –es decir, por debajo de 334 euros al mes por unidad de consumo– representaban el 6,3% de los hogares de la Comunidad. Si mantenemos esta proporción para nuestro municipio, la *pobreza severa afectaría a 81.000 hogares (en torno a 200.000 personas), una cifra que se habría doblado en los últimos seis años*, al pasar del 2,9 al 6,3% del total²⁷. Entre los grupos especialmente afectados se encontrarían la inmigración no comunitaria y las familias monoparentales, en su mayoría madres solteras, separadas o viudas con hijos pequeños.

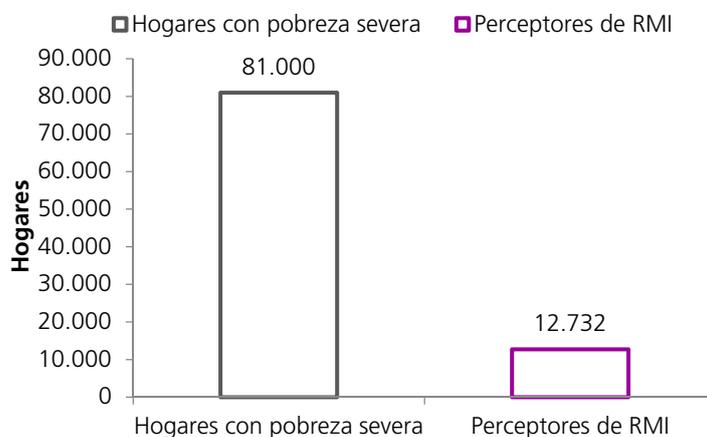
En lo que respecta a las dificultades de los hogares y las situaciones de carencia material, el 24% de los hogares de la ciudad llega con dificultades a fin de mes y el 29% no tiene capacidad para acometer gastos imprevistos. Aunque estos indicadores han mejorado en 2015 en relación a años anteriores, persiste todavía un 7% de hogares con «muchas dificultades». Asimismo, el 9,2% no puede mantener la vivienda con la temperatura adecuada en los meses fríos, es decir, *padece pobreza energética*. El 7,9% no puede pagar las cuotas o gastos fijos asociados a su vivienda (situación que está en el origen de los desahucios y afecta a unos 100.000 hogares de nuestra ciudad). Por último, entre 2009 y 2011, el 3,3%

²⁶ La *mediana* supondría aquel valor “central” de una distribución que dejaría por encima y por debajo a la mitad de los casos, respectivamente, mayores y menores al valor “mediano”.

²⁷ Ni el INE ni la Oficina de Estadística del Ayuntamiento publican el indicador, que sí es elaborado a partir de los microdatos de la Encuesta de Condiciones de Vida por la Red de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (EAPN Madrid), cuya representante nos ha proporcionado gentilmente los resultados de su última aplicación. Puede verse al respecto su informe (Llano, 2016).

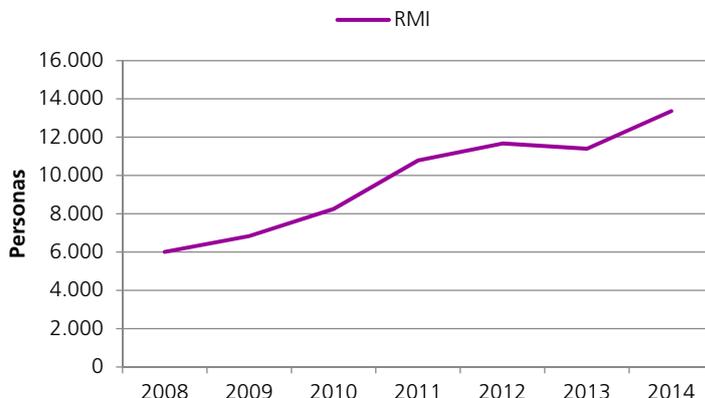
de la población encuestada reconocía no poder comer carne, pollo o pescado con cierta frecuencia, siendo el 2,8% entre 2012 y 2015. El bajo consumo obligado de esos productos afecta, por tanto, aproximadamente al 3% de la población (unas 90.000 personas)²⁸.

Gráfico 26. Los hogares con pobreza severa frente el número de perceptores del RMI en la ciudad de Madrid (datos absolutos, 2014)



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida y Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid.

Gráfico 27. Evolución del número de personas receptoras de RMI en la ciudad de Madrid (2008-2014)



Fuente: Área de Gobierno de Familia, Servicios Sociales y Participación ciudadana. Dirección General de Mayores y Atención social. Elaboración a partir de Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid.

La *Renta Mínima de Inserción (RMI)*, considerada un derecho de última instancia para personas en situación de extrema necesidad, es una ayuda económica concedida por la Comunidad de Madrid y gestionada por los servicios sociales municipales. Su cuantía es baja (de promedio 382 euros mensuales por hogar receptor en nuestro municipio), claramente insuficiente para paliar situaciones de pobreza y afrontar el nivel de precios de la ciudad. Además, aunque aumentó mucho el número de perceptores en la capital entre 2008 y

²⁸ Se ha empleado la media de varios años para evitar el fuerte error muestral al que está sometido el dato más reciente.

2014, la RMI sólo llegaba en 2014 al 1% de los hogares madrileños (exactamente a 12.732), *menos de la sexta parte de los hogares en situación de pobreza severa. Su cobertura es, por tanto, escasa*. Asimismo, la mayoría de las solicitudes de RMI son rechazadas o archivadas en la fase de tramitación, que además es muy lenta, convirtiéndose para muchas familias en situación de extrema necesidad en una carrera de obstáculos, tal como ha denunciado la Campaña «RMI: tu derecho», promovida por más de 25 organizaciones, entre ellas la Plataforma de la Carta contra el Hambre²⁹.

A ello se une, en un contexto de crisis, la enorme reducción del presupuesto municipal en Servicios Sociales, precisamente aquellos encargados de lidiar cotidianamente con estas situaciones de dificultad, entre 2011 y 2013.

Gráfico 28. Evolución del gasto municipal en Servicios Sociales (2006-2016, miles de euros constantes)³⁰



Fuente: Presupuestos Generales del Ayuntamiento de Madrid (2006-2016).

3.3. Evolución y desigualdades de la esperanza de vida

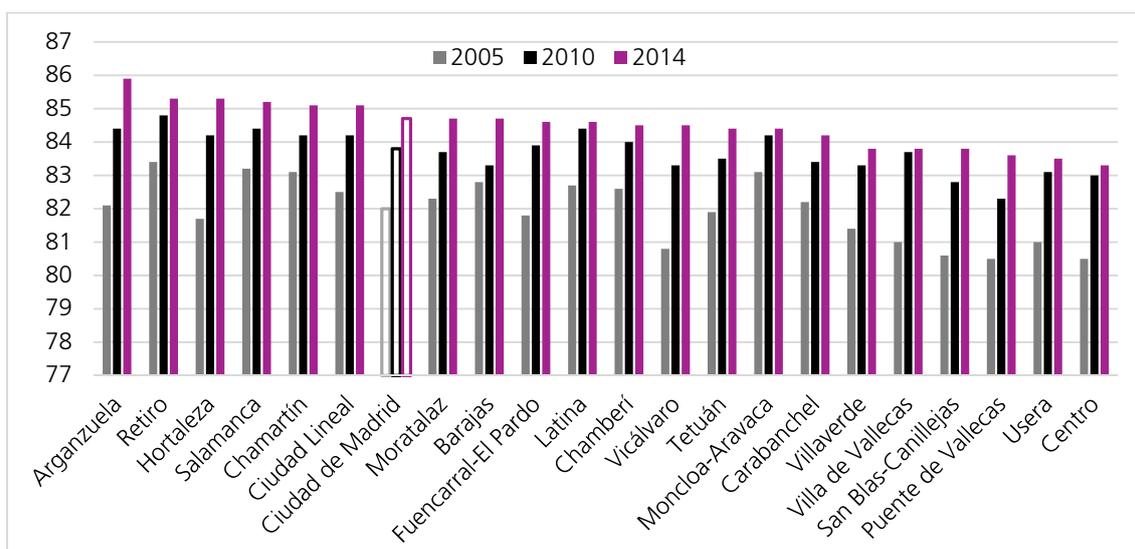
La esperanza de vida ha aumentado globalmente para toda la ciudad desde principios de los dos mil. No obstante, el crecimiento ha sido desigual geográficamente y el indicador muestra importantes diferencias entre distritos, indicio de las *significativas desigualdades en términos de oportunidades vitales en Madrid*. Aunque la correspondencia con el nivel de renta per cápita de los distritos no es mecánica, sí tiende a correlacionar fuertemente el capital económico de las familias con su probabilidad de longevidad: encontramos los distritos más ricos en capital económico a la cabeza de la esperanza de vida y los más pobres a la cola, con una diferencia de casi dos años de vida entre Usera y Retiro. Encontramos dos excepciones justamente en los extremos. Por un lado, Arganzuela, en posición media en

²⁹ Puede consultarse su página web: <http://rmituderecho.org/>. Para un interesante análisis de las situaciones de exclusión social en distrito específico como Tetuán y las prácticas de apoyo mutuo generadas en respuesta puede verse el trabajo de Herrera y Pereda (2017).

³⁰ La serie se ha homogeneizado en la medida de lo posible. 2006-2007: se descuenta el capítulo de "Empleo", para homologar con la serie 2008-2013. 2014-2015: se descuenta "participación ciudadana y voluntariado" con el mismo fin. Para el año 2016: se restan Vivienda, emprendimiento, plus de dirección y gestión del programa (el rubro de Transferencias a la Agencia de Empleo de Madrid asciende a 25,8 millones de euros); se suman planes de barrio y participación ciudadana y voluntariado.

cuanto a renta, aparece como el distrito con esperanza de vida más alta, lo que probablemente tiene que ver con cambios en la población de ese distrito, con la llegada de parejas jóvenes con estudios universitarios. En ese caso el aumento podría explicarse no tanto por la renta disponible, como por factores demográficos y culturales ligados también a determinados modo de vida (unas pautas de consumo, alimentación, etc.) y a un proceso de relativa «gentrificación». En el otro extremo, el distrito Centro, donde se acumula una importante concentración de población extranjera y de contrastes sociales (además de importantes problemas ambientales), se registra la menor esperanza de vida de la ciudad, a pesar de su renta per cápita ligeramente superior a la media de la ciudad.

Gráfico 29. Evolución de la esperanza promedio de vida de los menores de 1 año en Madrid, por distritos (2005-2014)



Fuente: Área de Gobierno de Economía, Hacienda y Administración Pública. Dirección General de Estadística. Padrón Municipal de Habitantes. Elaboración a partir del Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid.

4. La desigual distribución del capital escolar y la brecha educativa en la ciudad de Madrid

La doble cara de la ciudad de Madrid –metrópolis global del desarrollo económico y ciudad dual de la desigualdad social– se manifiesta también en su dimensión educativa. Los indicadores agregados muestran la primera de estas caras. Por ejemplo, una tasa de «abandono escolar temprano»³¹ del 20,6% en 2012, por debajo de la de la CAM (22,2%) y de la media española (24,9%), y que ha mejorado desde el año 2007 (24,7%) ante la drástica disminución de las oportunidades de empleo mínimamente estable remunerado en los segmentos menos cualificados del mercado de trabajo. Esta mayor continuidad o *retorno al sistema escolar* se habría producido tanto en nuestra ciudad (Ayuntamiento de Madrid,

³¹ Indicador definido por la UE como la población de 18 a 24 que no ha completado la educación secundaria segunda etapa (Bachillerato o FP) y no ha seguido ningún tipo de formación en las cuatro semanas previas a la encuesta (EPA). Incluye tanto a personas que abandonan tras la ESO, con o sin el título, como a quienes abandonan Bachillerato o FP.

2014), como a nivel nacional (Rujas, 2015)³². En cambio la tasa madrileña del llamado «fracaso escolar» (definido convencionalmente como la no titulación en la ESO)³³ se ha mantenido constante en torno al 10%, también por debajo de las medias nacional y autonómica y mostrando una relativa independencia con respecto a la evolución de la coyuntura económica (Ayuntamiento de Madrid, 2013).

Tabla 2. Distribución de la población de 25 a 64 años según nivel máximo de estudios alcanzado. Datos (%) para Madrid y otros municipios (año 2011)

	Estudios Básicos (ISCED 0-2)	Estudios Medios (ISCED 3-4)	Estudios Universitarios (ISCED 5-6)
Rozas de Madrid, Las	12,59	19,79	67,54
Pozuelo de Alarcón	15,77	16,75	66,75
Majadahonda	15,23	20,81	63,93
Barcelona	28,46	22,34	49,05
Madrid	27,96	23,33	48,58
Alcobendas	31,66	23,27	44,97
San Sebastián de los Reyes	37,24	22,34	40,39
Nacional	46,32	21,19	32,29
Alcalá de Henares	43,52	25,29	30,92
Getafe	44,00	25,74	30,02
Torrejón de Ardoz	47,01	26,26	26,57
Coslada	48,46	26,87	24,64
Móstoles	50,49	25,08	24,42
Fuenlabrada	58,90	22,01	19,08

Fuente: INE, Indicadores Urbanos – UrbanAudit

En todo caso, y como sucede con muchos otros indicadores, estos promedios globales relativamente más favorables para la ciudad de Madrid encubren una fuerte disparidad entre barrios y segmentos sociales³⁴. Frente al promedio nacional, las clases medias y altas madrileñas acumulan una fuerte inversión escolar, con dilatadas trayectorias en el sistema educativo, una tendencia que se ve además estadísticamente reforzada por la propia afluencia de estudiantes de grado y posgrado españoles y extranjeros. En el año 2011, un 27% de los madrileños poseían estudios básicos, un 23% estudios medios y un 49% había culminado los estudios universitarios. Madrid se cuenta así entre las ciudades de España con mayor proporción de universitarios y menor proporción de personas con estudios básicos, manteniendo en cambio un nivel similar al conjunto nacional con respecto a los estudios medios. En este aspecto también destacan especialmente los municipios de mayor renta del noroeste de la región metropolitana (Las Rozas, Pozuelo, Majadahonda), contrastando con

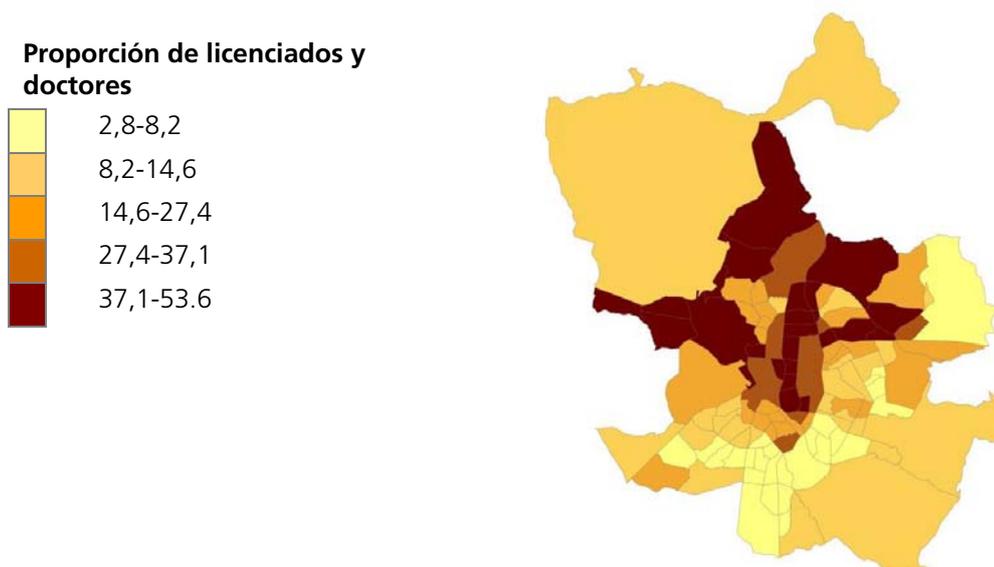
³² Al igual que sucede a nivel nacional, se produce una persistente diferencia entre hombres y mujeres en este indicador, desfavorable para los primeros.

³³ Indicador que recoge el porcentaje personas sin título de ESO a la edad teórica de obtenerlo (16 años), a partir de la EPA.

³⁴ Aunque no se ofrezcan datos oficiales de “fracaso” por distritos, la mayor presencia en los distritos más populares de la ciudad de dispositivos para alumnos que no terminan la ESO (PCPI, UFIL) se puede interpretar como una medida indirecta del mayor “fracaso” o de mayor segregación escolar en éstos (derivación de alumnos con más dificultades a programas específicos profesionales fuera de la ESO).

aquellos otros obreros o populares, que concentran una mayor proporción de estudios básicos y menor de universitarios, por debajo incluso de la media española (Alcalá, Getafe, Torrejón, Coslada, Móstoles, o Fuenlabrada) (Gráfico 30). En la distribución del capital escolar, como en la del capital económico, se da una división territorial con grandes diferencias entre distritos y barrios, siguiendo la «brecha socio-espacial» entre un noroeste favorecido y un sureste menos favorecido (Ruiz Chasco, 2016: 14-15; Gráfico 30).

Gráfico 30. Distribución (%) de los licenciados y doctores por barrios (ciudad de Madrid, 2012)

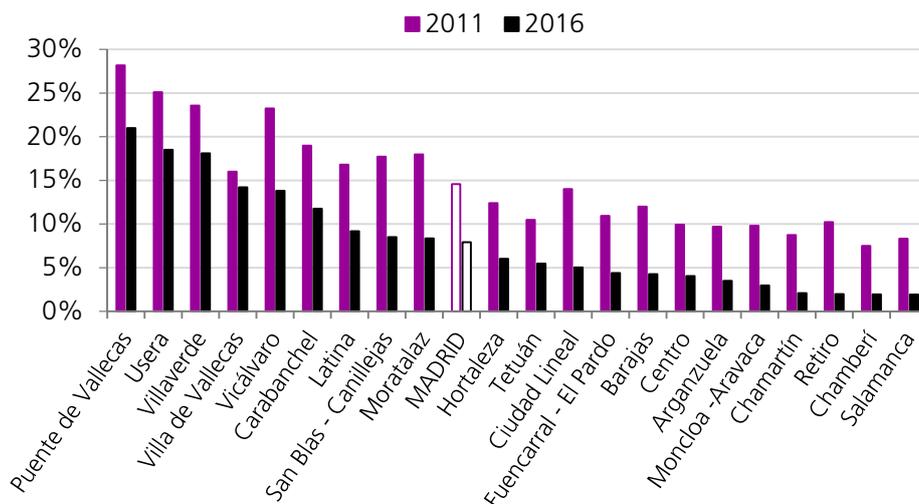


Fuente: Ruiz Chasco, 2016: 14.

Si como veíamos, el «fracaso escolar» (definido como la no titulación en la ESO a la edad prevista para obtenerlo en una trayectoria normalizada, los 16 años) es relativamente bajo a nivel global, al descender al nivel de los distritos nos encontramos de nuevo con *la estructura de la desigualdad en el reparto de las credenciales educativas y su persistente traducción territorial*. Los distritos que acumulan un mayor número de adultos jóvenes con un nivel educativo igual o inferior a la educación obligatoria (para los años considerados, la ESO) son aquellos donde se concentran las clases populares. Los que menos, los barrios donde hay una mayor presencia de clases altas y medias-altas (Gráficos 31 y 32)³⁵.

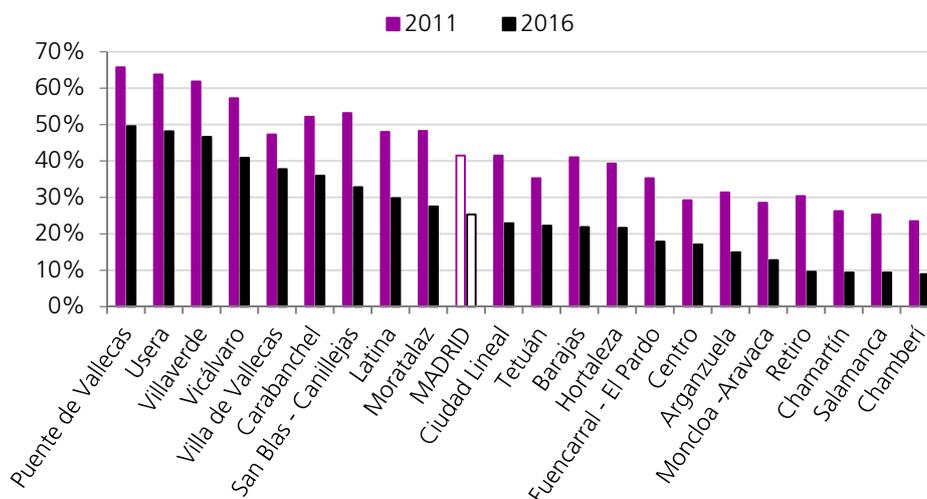
³⁵ Ya que la fuente habitual para medir el porcentaje de “fracaso escolar”, la EPA, no permite desagregar por distritos, hemos recurrido a una medida aproximada a través del Padrón. El indicador que usamos (el porcentaje de jóvenes entre 25 y 29 años que no han finalizado la educación obligatoria) necesariamente arroja una tasa menor al dato nacional o municipal de “fracaso escolar”, ya que al tomar como referencia una cohorte de edad más amplia y más avanzada, lo que hace que los “rezagados” que no finalizan la educación obligatoria a la edad teórica hayan podido hacerlo en los años siguientes (en la ESO hasta los 18 años o a través de la educación de adultos). Independientemente de ello, nos permite reflejar adecuadamente las diferencias entre distritos. La reducción entre 2011 y 2016 puede deberse a la vez al efecto de la reducción de oportunidades en el mercado de trabajo, que ha contribuido a una mayor permanencia en el sistema escolar, así como a posibles cambios o mejoras en el sistema de recogida de datos del Padrón Municipal.

Gráfico 31. Proporción (%) de personas de 25 a 29 años con estudios inferiores a los obligatorios por distritos (ciudad de Madrid, 2011-2016)



Fuente: Elaboración propia a partir del Padrón Municipal de Habitantes y el Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid.

Gráfico 32. Proporción (%) de personas de 25 a 29 años con estudios obligatorios o inferiores por distritos (ciudad de Madrid, 2011-2016)



Fuente: Elaboración propia a partir del Padrón Municipal de Habitantes, Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid.

A 1 de enero de 2016, nuestra ciudad contaba con 22.322 jóvenes de entre 25 y 29 años que no habían finalizado su educación obligatoria (14,6%) y con otros 41.166 (26,9%) que la finalizaron pero no obtuvieron títulos correspondientes a la educación postobligatoria (cuyo nivel máximo de estudios es la ESO). En ambos indicadores se refleja la concentración de población adulta joven con menor capital escolar en aquellos distritos más populares, frente a su baja proporción en los más ricos: la diferencia entre estos extremos llega a alcanzar nada menos que entre 20 y 40 puntos porcentuales. El 50% los jóvenes de entre 25 y 29 años de Puente de Vallecas tiene la ESO o un nivel educativo inferior (no tienen un título postobligatorio), frente al 9% de los de Chamberí, Salamanca o Chamartín. Estas

diferencias reflejan profundas desigualdades entre clases sociales y territorios, condicionando favorable o desfavorablemente las posibilidades vitales de los madrileños/as en función de su origen, y funcionando a su vez como potente elemento de reproducción de la propia estructura social³⁶.

Según veremos en el apartado dedicado a la política municipal de educación infantil, el Ayuntamiento de Madrid posee unas limitadas y subordinadas competencias en materia educativa, quedando el grueso de éstas en manos de la Comunidad de Madrid. No obstante, el Ayuntamiento desarrolla programas contra el absentismo y de apoyo escolar que pueden tener incidencia en la etapa obligatoria, por un lado, y es titular de algunos programas de cualificación profesional inicial y de aulas para adultos que sirven habitualmente para mantener a jóvenes en riesgo de «fracaso escolar» en el sistema o para «recuperar» a alumnos que «fracasaron» o abandonaron sus estudios, por tanto también con una relativa capacidad de influir en momentos posteriores de la trayectoria escolar. Resultaría por tanto de interés la evaluación del alcance y el impacto de estos programas durante las últimas décadas. Al mismo tiempo, y como abordaremos en el apartado correspondiente, el Ayuntamiento de Madrid es también titular de una parte de las escuelas públicas de educación infantil de la capital, con una importante capacidad de influencia en las trayectorias escolares de los niños y niñas madrileños.

³⁶ La profunda dualidad de las diferencias existentes en Madrid con respecto al rendimiento o las trayectorias educativas a partir del origen social de los alumnos/as, recuerda aquella (¿humorística?) definición de la *lucha de clases* por el sociólogo Jesús Ibáñez como “un juego tal que uno de los jugadores siempre gana y el otro siempre pierde” (Ibáñez, 1997: 86).

II

LAS POLÍTICAS MUNICIPALES MADRILEÑAS DE ATENCIÓN A PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA Y/O MAYORES

En este apartado, intentamos reconstruir el *modelo de intervención social* predominante en la ciudad de Madrid por medio de un repaso a las políticas públicas municipales de atención a dependientes y/o mayores desarrolladas durante los últimos años. Para entender algunas de sus contradicciones y valorar en qué medida o en qué direcciones se han abordado, parece necesario comenzar por las determinaciones del marco legal y competencial, relativamente rígido, pero también tener en cuenta los *márgenes significativos de autonomía* existentes para la regulación de los servicios sociales municipales. Durante ninguna de las dos diferentes coyunturas económicas que marcaron el periodo 2003-2015, estos márgenes parecen haberse aprovechado por nuestro Ayuntamiento en términos progresivos. Más bien, ha tenido lugar una larga y profunda subordinación del gasto social frente a la construcción de grandes infraestructuras urbanas y de transporte, de la mano del sueño olímpico y persiguiendo la efímera quimera especulativa de un *Madrid ciudad capitalista global*.

Al mismo tiempo, la actual red madrileña de servicios públicos de atención a la dependencia, construida sobre la externalización, ha visto como la forma de gestión indirecta favorecía también en los últimos años importantes dinámicas de concentración empresarial entre las entidades adjudicatarias. Esta dinámica culminaba así un proceso en el que el argumento de la eficacia/coste (dado el supuesto ahorro facilitado por las externalizaciones), convertido en dimensión central, contribuía a reforzar la destrucción de la *conciencia ciudadana* de los servicios públicos esenciales en tanto *derechos colectivos*. Por último, como veremos, el modelo madrileño de atención a la dependencia expresa de un modo particular las contradicciones de nuestro débil y asistencialista Estado del Bienestar, donde los efectos progresivos del reconocimiento de este derecho a través de una ley estatal habrían terminado a su vez reforzando la propia *feminización de los cuidados de personas dependientes*.

1. Las actuales competencias municipales en materia de atención a personas en situación de dependencia y/o mayores: subordinación con relativos márgenes de autonomía

Las competencias de las entidades locales para la atención a la población dependiente están definidas en la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas

en situación de dependencia³⁷. Según el Artículo 12, las Corporaciones Locales podrán participar en la gestión de los servicios del catálogo del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) siguiendo la normativa de sus respectivas Comunidades Autónomas. La atención a mayores o personas con discapacidad supone asimismo un ámbito en el que existiría una relativa autonomía competencial del ámbito local³⁸.

Tabla 2. Competencias del Ayuntamiento de Madrid para la atención a dependientes y mayores

LEY DE DEPENDENCIA
<ol style="list-style-type: none"> 1. Cooperar en el desarrollo de convenios con la Comunidad de Madrid. 2. Gestionar los servicios de atención a las personas en situación de dependencia. 3. Sancionar las infracciones de la Ley. Y si procede se tiene competencia para retirar subvenciones, cesar temporalmente la actividad o cerrar el establecimiento, local o empresa (para las empresas proveedoras de servicios). En todo caso la sanción implicará el reintegro de las cantidades indebidamente percibidas. 4. Incorporar la red de centros de día y residencias municipales a la red pública de atención a la dependencia organizada por la Comunidad de Madrid.
SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES
FAMILIA
<ol style="list-style-type: none"> 1. Planificar, dirigir y evaluar la ayuda a domicilio destinada a menores y personas con discapacidad.
MAYORES
<ol style="list-style-type: none"> 1. Dirigir, organizar, planificar y programar la red de Servicios Sociales Municipales de Atención Social Primaria, procurando el equilibrio de las dotaciones y servicios sociales en los distritos y la igualdad en las condiciones de acceso. 2. Diseñar y proponer programas y servicios para las personas mayores, en especial los referidos al mantenimiento de la persona en su propio hogar todo el tiempo posible y los que tienen por objeto el apoyo a las familias que cuidan a sus mayores. 3. Implantar y evaluar periódicamente los criterios y estándares de calidad en relación con los programas gestionados. 4. Planificar, dirigir y evaluar la ayuda a domicilio dispensada a las personas mayores. 5. Favorecer la participación de las personas mayores en la vida social de los barrios y distritos. 6. Promocionar la autonomía personal y la atención a las personas en situación de dependencia de acuerdo con los convenios de colaboración que se suscriban con la Comunidad de Madrid. 7. Adoptar cuantas resoluciones resulten pertinentes en relación a los centros de día para mayores (propios o concertados), centros residenciales y servicio de ayuda a domicilio en las modalidades de suministro de alimentos preparados o servicios análogos y de lavado, planchado y repaso de ropa fuera del hogar. 8. Garantizar la atención específica a aquellos sectores de población en situaciones de exclusión social y atención específica de las emergencias sociales. 9. Promover e impulsar actuaciones en materia de bienestar social. 10. Promover e impulsar cuantas actividades sean necesarias para una mayor participación y colaboración de la sociedad ante los problemas de exclusión y desprotección social. 11. Conceder ayudas económicas para situaciones de especial necesidad y/o emergencia social, sin perjuicio de las facultades atribuidas en materia de subvenciones a otros órganos municipales, y la gestión de los servicios funerarios gratuitos de carácter social.

Fuente: elaborado a partir de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y Ley 11/2003 de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.

³⁷ Ley 39/2006, de 14 de diciembre.

³⁸ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y Ley 11/2003 de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.

2. La oferta de servicios municipales de atención a personas en situación de dependencia y/o mayores

2.1. Oferta pública, acceso y financiación de los servicios

Tabla 3. Servicios públicos municipales y autonómicos de atención a mayores y/o dependientes en Madrid

SERVICIOS DEL CATÁLOGO DEL SISTEMA DE ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA (SAAD)	SERVICIOS MUNICIPALES (ATENCIÓN SOCIAL PRIMARIA ³⁹)
1. Servicios de prevención de las situaciones de dependencia y los de promoción de la autonomía personal. 2. Teleasistencia. 3. Servicio de ayuda a domicilio: <i>Atención de las necesidades del hogar.</i> <i>Cuidados personales.</i> 4. Servicio de Centro de Día y de Noche: <i>Centro de Día para mayores.</i> <i>Centro de Día para menores de 65 años.</i> <i>Centro de Día de atención especializada.</i> <i>Centro de Noche.</i> 5. Servicio de Atención Residencial: <i>Residencia de personas mayores en situación de dependencia.</i> <i>Centro de atención a personas discapacitadas en situación de dependencia.</i>	1. Productos de apoyo (mayores de 18 años). 2. Lavandería. 3. Comidas a domicilio. 4. Teleasistencia (menores y mayores). 5. Servicios de ayuda a domicilio (menores y mayores). 6. Centros de día. 7. Apartamentos para mayores. 8. Residencias. 9. Respiro familiar. 10. Cuidando al cuidador.

Fuente: elaboración propia a partir de: Decreto 54/2015, de 21 de Mayo que regula el procedimiento para reconocer la situación de dependencia y el derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en la Comunidad de Madrid; Ordenanza Municipal del 29 de julio de 2009, por la que se regula el acceso a los servicios de Ayuda a Domicilio para mayores y /o personas con discapacidad en la modalidad de atención personal y atención doméstica, de Centros de Día, propios o concertados, y Centros Residenciales; memorias de actividades de la D.G. de Mayores y Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid.

La situación de *dependencia* se define legalmente como «el estado de carácter permanente en que se encuentran las personas que, por razones derivadas de la edad, la enfermedad o la discapacidad, y ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, precisan de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria (...) u otros apoyos para su autonomía personal»⁴⁰. A su vez, la ley recoge tres grados diferentes de dependencia (I-III) ordenados de menor a mayor gravedad, reservándose servicios como la atención residencial solamente para los casos más severos.

³⁹ Modificada en 2011 adoptando las previsiones de la normativa estatal y autonómica de transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea relativa a los servicios en el mercado interior.

⁴⁰ Art. 22, Ley 39/2006, de 14 de diciembre. En nuestra comunidad, se añade el decreto 54/2015, de 21 de mayo, que regula el procedimiento para reconocer la situación de dependencia y el derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en la Comunidad de Madrid.

Grado I. Dependencia moderada: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria al menos una vez al día, o tiene necesidades de apoyo intermitente o limitado para su autonomía personal.

Grado II. Dependencia severa: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria dos o tres veces al día, pero no quiere el apoyo permanente de un cuidador o tiene necesidades de apoyo extenso para su autonomía personal.

Grado III. Gran dependencia: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria varias veces al día y, por su pérdida total de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, necesita el apoyo indispensable y continuo de otra persona o tiene necesidades de apoyo generalizado para su autonomía personal.

En el municipio de Madrid, el Servicio de Atención a la Dependencia (SAAD) se presta a través de diferentes recursos municipales. Entre ellos, los dedicados a la atención personal y doméstica para mayores y /o personas con discapacidad, Centros de Día, propios o concertados, para la Ayuda a Domicilio y Centros Residenciales⁴¹, además de la ayuda a domicilio del Sistema de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid⁴². Los servicios de ayuda domicilio son los que concentran la mayoría de usuarios y su oferta se encuentra regulada por la ley autonómica (Art. 8), que prevé prestaciones en materia de atención doméstica, atención personal, teleasistencia, otras ayudas técnicas y ayudas complementarias para la mejora de las condiciones de habitabilidad de las viviendas. En este mismo ámbito, y no sin ambigüedades competenciales, a nivel municipal se encontrarían disponibles la teleasistencia, la ayuda para el acceso a productos de apoyo (ayudas técnicas, como camas articuladas, etc.), el servicio de lavandería y la comida a domicilio.

Una de las limitaciones fundamentales de la implantación estos servicios en Madrid han sido las demoras en la valoración. En el año 2009, el Colegio Oficial de Trabajadores Sociales de Madrid señalaba cómo el acceso definitivo a un recurso podía llegar a alcanzar un año y, en último término, no suponía una garantía cierta de derechos ni para mayores ni para dependientes⁴³. Bajo la retórica de igualdad de condiciones entre mayores y dependientes, la aplicación de la ordenanza municipal⁴⁴ solo recorría una pequeña parte del camino; para las personas dependientes que solicitaban acceder a un recurso municipal, se introducía la imposición de una doble valoración del grado, al deber pasar ésta primero por los servicios de la comunidad de Madrid. A la población mayor sin reconocimiento de dependencia se le permitía acceder a los recursos municipales destinados a ella, aunque con una financiación a cargo de la persona atendida al 100%.

Para los dependientes ya reconocidos, la valoración de los *precios de los servicios* sí se establece en función de su capacidad económica, calculando una proporción del coste del servicio a financiar en función de su *renta y patrimonio* personales⁴⁵. La renta mínima per

⁴¹ Regulados por la Ordenanza Municipal de 29 de julio de 2009.

⁴² Real Decreto 88/2002, de 30 de mayo.

⁴³ Valoración del Colegio Oficial de Trabajadores Social de Madrid, de la Ordenanza Municipal de 29 de julio de 2009, por la que se regula el acceso a los servicios de Ayuda a Domicilio para mayores y /o personas con discapacidad en la modalidad de atención personal y atención doméstica, de Centros de Día, propios o concertados, y Centros Residenciales.

⁴⁴ Ordenanza Municipal de 29 de julio de 2009, por la que se regula el acceso a los servicios de Ayuda a Domicilio para mayores y /o personas con discapacidad en la modalidad de atención personal y atención doméstica, de Centros de Día, propios o concertados, y Centros Residenciales.

⁴⁵ Artículo 18.2 del Real Decreto 54/2015, de 21 de mayo que regula el procedimiento para reconocer la situación de dependencia y el derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en la Comunidad de Madrid.

cápita (RMPC) se computa fundamentalmente a partir de las declaraciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. El patrimonio, en base al catastro⁴⁶ y según un baremo que varía con la edad: para menores de 30 años se añade a su renta un 1% del valor de su patrimonio neto, para personas de entre 30 y 65 años un 3%, y para mayores de 65 años un 5%. El patrimonio de la población con más probabilidades de ser dependiente, los mayores, computa por tanto en mayor medida, cobrándose en más proporción frente a su riqueza a aquellos que más a menudo podrían requerir el servicio. En los servicios sociales municipales, el acceso a la teleasistencia y los productos de apoyo continúa manteniendo criterios de cálculo de la capacidad económica según los ingresos de la unidad familiar, en lugar de hacerlo en función de la renta individual. Las personas que acceden al servicio se encontrarán en situación de desventaja en los casos en los que las únicas rentas con las que cuenten sean las propias. Por el contrario, la administración se ve beneficiada al desplazarse parte de sus obligaciones a la unidad familiar.

Tabla 4. Requisitos de acceso para la atención a mayores sin reconocimiento de dependencia en los servicios sociales de Madrid (2016)

SERVICIOS	REQUISITOS
Ayuda a Domicilio	Tener cumplidos 65 años, o menores de dicha edad que hayan sido declarados discapacitados físicos o intelectuales por el órgano competente de la Comunidad Autónoma. Estar empadronado en el municipio de Madrid. Haber obtenido, por aplicación del BSN la puntuación mínima exigida para acceder a la prestación solicitada.
Teleasistencia	Preferentemente personas mayores de 65 años, y especialmente las mayores de 80 años, que por su edad, estado de salud, soledad o aislamiento, precisen de este servicio para garantizar su atención, compañía y seguridad. También podrán tener acceso a este servicio las personas menores de 65 años que tengan un grado de discapacidad reconocida del 65% o más y que vivan solas. Estar empadronado en el municipio de Madrid.
Apartamentos para mayores	Mayores de 65 años, y mayores de 60 años en el caso de parejas (matrimonio o persona a cargo). Estar en buen estado físico y psíquico para realizar actividades de la vida diaria de forma independiente. Carecer de vivienda propia o tener problemas de convivencia. Estar dispuesto a ingresar en una Residencia, cuando la persona requiera apoyo.
Lavandería	Mayores de 65 años con autonomía limitada y de forma excepcional y temporal, menores de 60 años en casos extremos.
Comidas a domicilio	Personas mayores de 65 años desarraigada y que además no tiene posibilidades de acceder a alimentos, que la vivienda es inadecuada para cocinar, que sufre una discapacidad motora y/o deficiencia visual y/o que exista un alto riesgo de accidentes.
Productos de apoyo (ayudas técnicas)	Personas mayores de 65 años con problemas o dificultades en la movilización y/o que deban permanecer gran parte del día encamados.

Fuente: elaborado a partir de la [Ordenanza Municipal del 29 de julio de 2009](#) Reguladora del Acceso a los Servicios de Ayuda a Domicilio para mayores y las Memorias de Actividades de las DG de Mayores y Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid.

⁴⁶ En la Comunidad de Madrid existe un máximo exento de 2.000.000€ para el patrimonio que debe ser declarado. En ausencia de esta declaración, el instrumento será el catastro o las escrituras de propiedad.

Tabla 5. Criterios para el cálculo de la capacidad económica de mayores y dependientes en los servicios sociales de Madrid (2016)

SERVICIO	POBLACIÓN DEPENDIENTE	MAYORES DE 65 AÑOS
Teleasistencia (menores y mayores)	Renta y patrimonio	Ingresos unidad familiar
Servicio de ayuda a domicilio	Renta y patrimonio	
Centros de día	Renta y patrimonio	
Residencias para mayores	Renta y patrimonio	
Apartamentos para mayores	Sin posibilidad de acceso	Renta
Productos de apoyo	Ingresos unidad familiar	
Lavandería	Renta	Renta
Comidas a domicilio	Renta	Renta

Fuente: elaborado a partir las legislaciones anteriores (Decreto 54/2015 de 21 de Mayo, Real Decreto 88/2002 de 30 de Mayo y Ordenanza Municipal del 29 de julio de 2009) y a partir de la [tabla de rentas, baremos y aportaciones a aplicar en los servicios de atención a personas mayores de 2016](#) del Ayuntamiento de Madrid

2.2. Características de la población atendida por el sistema de dependencia: los rasgos de un modelo de bienestar asistencialista y de mínimos

La edad media de las personas atendidas en los servicios para mayores y dependientes es superior a 80 años y existe una mayoría de mujeres entre sus usuarios. Esta doble sobre-representación parece coherente con el carácter *asistencial* (progresivamente centrado en *prestaciones condicionales*, para casos graves, y sin reconocimiento de derechos universales) y *de mínimos* (con una baja intensidad de prestaciones) del propio modelo de Estado de bienestar español. La mayor representación de las mujeres entre las rentas más bajas, especialmente en el caso de las mayores, se encuentra ligada no sólo a la brecha salarial sino también a la percepción de pensiones inferiores, a menudo no contributivas o fuera de la condición de trabajadora/cotizante. Al mismo tiempo, en un modelo de atención a la dependencia fundamentalmente sanitario-paliativo y con largas listas de espera, serían sobre todo las personas más longevas quienes puedan llegar a cumplir con los requisitos que permiten el acceso a, por ejemplo, un centro de día.

Tabla 6. Edad media y proporción por géneros de las personas atendidas en los servicios sociales de Madrid (2014)

SERVICIO	EDAD MEDIA	H (%)	M (%)	SERVICIO	EDAD MEDIA	H (%)	M (%)
Lavandería	80	47	53	Servicio de ayuda a domicilio	83	20	79
Comida a domicilio	81	39	60	Centros de día	85	30	70
Productos de apoyo	85	32	68	Residencias	80	15	84
Teleasistencia	80	14	86	Apartamento para mayores	76	59	41

Fuente: elaboración propia a partir de las Memorias de Actividades de la DG de Mayores y Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid.

En todo caso, esta orientación fundamentalmente *paliativa* del modelo de dependencia madrileño no basta para explicar por qué continúa siendo superior el número de mujeres

(en 2014 un 86% sobre el total) en el caso del servicio de teleasistencia municipal⁴⁷, cuyo acceso no se encuentra tan mediado por la edad o por el tipo de convivencia (dado que se puede vivir acompañado y pasar largos periodos solo). Seguramente, razones culturales e ideológicas ayudan a ello, en una forma dominante de socializar los cuidados según la cual los varones deben ser cuidados en el ámbito privado por la mujer, pero en el ámbito público serían más reacios a reconocer su dependencia solicitando este tipo de servicios.

Tabla 7. Tasa de cobertura según género del servicio de teleasistencia municipal en Madrid (2014)

Gráfico 33. Proporción de hombres y mujeres de entre 65 a 80 años titulares del servicio de teleasistencia en el municipio de Madrid (2014)

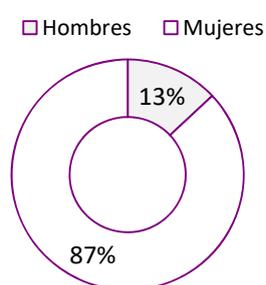


Gráfico 34. Proporción de hombres y mujeres de entre 65 y 80 años en el municipio de Madrid (2014)



	Titulares del servicio	Población de entre 65 y 80 años
Hombres	2.101	148.764
Mujeres	13.654	209.367

Fuente: elaboración propia a partir de las Memorias de Actividades de la D.G. de Mayores y Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid y el Censo de Población.

Uno de los casos que mejor visibiliza los efectos negativos de la organización de la red municipal pensada para mayores es el *servicio de productos de apoyo* (camas articuladas, grúas geriátricas y colchones antiescaras). Este servicio se organiza por medio del alquiler con un pago mensual promediado a través de un baremo escasamente progresivo, desde la gratuidad (para rentas inferiores a 460,29€) hasta los 12€ (para rentas de más de más de 999€). A su vez y con independencia de la renta, se pagan 20€ por la instalación del producto. Sin embargo, este servicio se restringe a mayores de 65 años, de modo que más de 12.000 personas dependientes de grado III del municipio se ven imposibilitadas para acceder a él, aunque sí pueden solicitar las ayudas que ofrece la Comunidad de Madrid para la compra de productos de apoyo. En una lógica plenamente mercantilizada, las ayudas de la Comunidad subvencionan únicamente una parte de la compra del producto (subvención máxima de 3.500€), si bien descartan la modalidad del alquiler.

⁴⁷ La tele-asistencia consiste básicamente en un dispositivo de comunicación telefónica mediante un collar que permite recibir ayuda en situaciones de emergencia o accidentes dentro o fuera de casa.

Tabla 8. Aproximación al número de personas dependientes en Madrid ciudad, según edad y grado (2011)

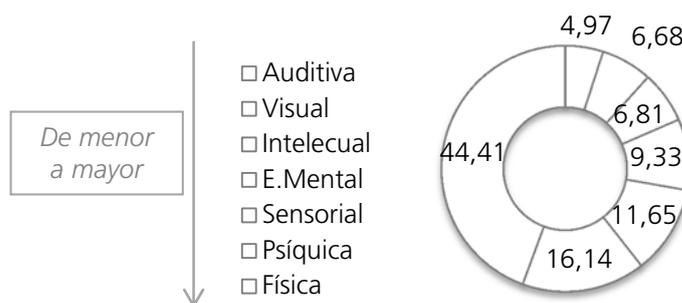
PERSONAS DEPENDIENTES							
	33 a 64%	%	65 a 74%	%	Más de 75%	%	Total
De 0 a 5	1.765	84,53	184	8,81	139	6,66	2.088
De 6 a 17	4.311	71,17	1.090	18,00	656	10,83	6.057
De 18 a 44	15.491	50,45	9.646	31,42	5.567	18,13	30.704
De 45 a 64	30.922	57,29	15.912	29,48	7.145	13,24	53.979
65 o más	36.202	52,40	17.635	25,52	15.254	22,08	69.091
SUBTOTAL	88.691	54,77	44.467	27,46	28.761	17,76	100,00
Más del 5% de la población del municipio (2013)						TOTAL	161.919

Fuente: datos publicados por el Ayuntamiento de Madrid en "Actuaciones municipales para la atención a las personas con discapacidad" (2013), y recogidos de la base de datos del reconocimiento de grado de discapacidad de la Comunidad de Madrid a 31 de diciembre de 2011.

La implantación de la ley de dependencia en una coyuntura de crisis seguramente ha contribuido a reforzar las restricciones en el reconocimiento de esta situación y, por muchas razones, a su vez éstas a menudo habrían funcionado tomando a los mayores como colectivo de referencia frente a otras condiciones personales. Así por ejemplo, el Plan Integral de Atención (PIA) donde se definían los derechos o prestaciones que podían percibir menores de tres años en situación de dependencia o en riesgo de desarrollarla, no se formalizó hasta 2013⁴⁸.

Por otra parte, a partir de las estadísticas de discapacidad de la Comunidad de Madrid, escasamente desagregadas a nivel municipal, cabría afirmar que en Madrid ciudad hay como mínimo 254.813 personas con *certificado de discapacidad*.

Gráfico 35. Distribución (%) de personas con discapacidades reconocidas en la ciudad de Madrid, según su tipo (2015)



Fuente: Estadísticas sobre discapacidad de la Comunidad de Madrid y Padrón Municipal de Habitantes

⁴⁸Resolución de 25 de julio de 2013 de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia sobre criterios comunes, recomendaciones y condiciones mínimas de los planes de atención integral a menores de tres años en situación de dependencia o en riesgo de desarrollarla y evaluación anual correspondiente al ejercicio 2012 de los resultados de aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y atención a las personas en situación de dependencia.

Tabla 9. Población del municipio con discapacidad según tipo (2015)

FÍSICA	PSÍQUICA	INTELECTUAL	E. MENTAL	SENSORIAL	AUDITIVA	VISUAL
113.163	41.139	17.359	23.780	29.686	12.656	17.030
Personas con discapacidad en el municipio: 254.813 (8% de la población del municipio)						

Fuente: Estadísticas sobre discapacidad de la Comunidad de Madrid y Padrón Municipal de Habitantes.

3. Determinaciones de medio plazo del modelo de intervención español en materia de dependencia: de la colaboración con el tejido asociativo local al impulso de la concentración empresarial

Podría decirse que los antecedentes de unas políticas mínimamente sistemáticas y estructurales de atención a la dependencia se iniciaron en España durante los años 1960-1977, todavía durante el franquismo y bajo la forma de diferentes ayudas para las personas con discapacidad. Su inicio fue por tanto paralelo a la propia expansión de los pilares de nuestro Estado del Bienestar, impulsado por un ciclo de movilización social de alcance casi mundial que ayudó a propiciar también la visibilización del colectivo de personas con discapacidad, además de una primera expansión de los servicios dedicados a ellas. En esos años, las demandas más frecuentes estaban relacionadas con la práctica inexistencia de los servicios elementales como la rehabilitación o los servicios educativos o de apoyo. No sería hasta 1978 cuando fueron reconocidos (Artículo 49 de la Constitución Española) derechos sociales específicos de la población discapacitada, y con ellos, el acceso a un sistema de prestaciones que ponía fin a un modelo centrado sobre la *beneficencia* público/privada⁴⁹. De modo paulatino y por medio de distintas luchas, se continuaron alcanzando otras conquistas, haciendo del ámbito de la discapacidad uno de en los que se produjo un mayor avance relativo.

Ya en 1982, algunas de las reformas más relevantes vinculadas a la *seguridad social* fueron recogidas por una primera ley, la LISMI⁵⁰, que facilitaba la integración en el mercado laboral de las personas con discapacidad e impulsaba el desarrollo de una red de servicios públicos a partir de la colaboración interadministrativa y de la descentralización de competencias a nivel autonómico y local. En el caso de la Comunidad de Madrid⁵¹, la descentralización autonómica supuso que el grueso de la atención a personas dependientes y mayores se integrase en los servicios sociales especializados, bajo su competencia. Por su parte, los servicios sociales generales, de competencia municipal, recibirían la responsabilidad de informar, valorar y orientar sobre las prestaciones a la población mayor y con discapacidad (Art. 6) y planificar y gestionar el servicio de ayuda a domicilio (Art. 8).

⁴⁹ Para una aproximación a este proceso, puede verse *El sector de la discapacidad: realidad, necesidades y retos futuros* (Rodríguez Cabrero, 2012).

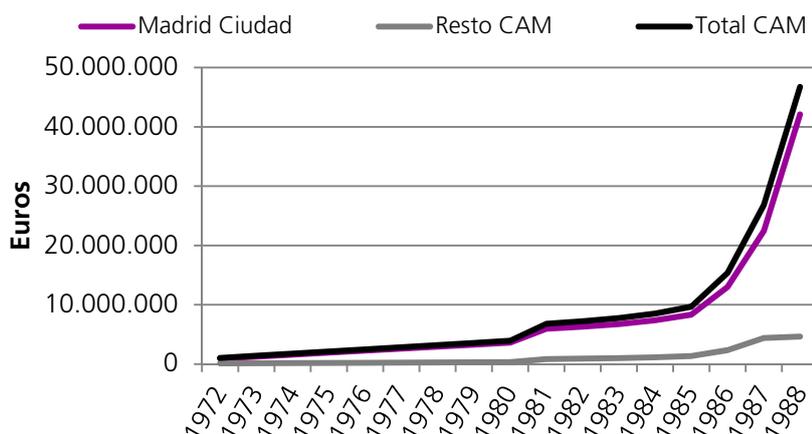
⁵⁰ Ley 13/1982 de 7 de abril de Integración Social de los Minusválidos (LISMI).

⁵¹ Ley 11/1984 de Servicios Sociales.

Tabla 10. PRINCIPALES HITOS EN LA HISTORIA DE LAS POLÍTICAS DE ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA EN MADRID CIUDAD (2006-2015): DE SU PUESTA EN MARCHA A LOS RECORTES		
2001 2005	Antecedentes inmediatos: <i>Libro Blanco de la Dependencia</i>	Pactos sociales y políticos para una reforma de los cuidados de larga duración en un modelo latinomediterráneo (o semiperiférico) de <i>bienestar asistencial y familista</i> .
2006 2009	Aprobación de Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.	Universalización de mínimos: reorganización de competencias municipales Orden 2176/2007 de 6 de noviembre, modificada por la Orden 2386/2008 de 17 de diciembre por la que se regulan los procedimientos para el reconocimiento de la situación de dependencia.
2010	Regulación del «cheque servicio» de la Comunidad de Madrid Orden 627/2010, de 21 de Abril, de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales, por la que se regulan la prestación económica vinculada al servicio o cheque servicio y la prestación económica de asistencia personal para personas en situación de dependencia de la Comunidad de Madrid. Los efectos de la crisis: socialización de costes Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.	
2011	Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público. Medidas para compensar los desajustes del coste derivado de la financiación interadministrativa: <i>I Retraso de calendario.</i>	
2012	Efectos de la institucionalización de los recortes en los servicios de atención a la dependencia Ley 2/2012, de 29 de junio, de presupuestos generales del Estado para el año 2012: <i>II y III retraso del calendario.</i> Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad: <i>Suspensión del nivel de financiación acordado entre la administración central y las comunidades autónomas.</i> <i>Suspensión de las altas en la seguridad social de las cuidadoras familiares.</i> <i>Reducción de las cuantías de las prestaciones económicas y nuevas cuantías.</i> <i>Regulación de la incompatibilidad de prestaciones.</i> Nuevas resistencias a las medidas de ahorro	
2013	Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre, por el que se regula el nivel mínimo de protección: <i>Reducción del déficit de las comunidades autónomas generado por el sistema de atención a la dependencia.</i> Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia: <i>Reducción de la intensidad de los servicios.</i> <i>Reducción del sector público local de atención a dependientes y mayores de 65 años: límites a la autonomía local por medio de la financiación.</i> Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.	
2015	Nuevo modelo de atención a la dependencia en la Comunidad de Madrid Decreto 54/2015, de 21 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el procedimiento para reconocer la situación de dependencia y el derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en la Comunidad de Madrid.	

Según muestra por ejemplo el informe *El gasto público en servicios sociales en España (1972-1988)*, el desarrollo de los servicios sociales municipales se vio fuertemente impulsado en la década de los ochenta. En este periodo, las entidades locales jugarían un rol fundamental en la transformación del modelo de intervención, desde la beneficencia hacia novedosos programas de servicios sociales para la prevención e integración de colectivos marginados (Rodríguez Cabrero, 1990: 137-160). Sin embargo, esta evolución se daría de forma muy desigual entre municipios, siendo las capitales de provincia quienes consiguieron mayor financiación.

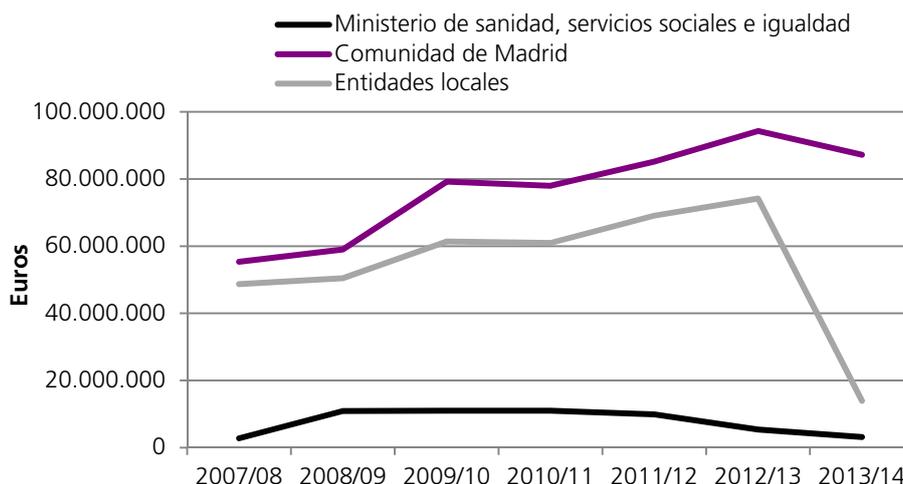
Gráfico 36. Estimaciones del presupuesto municipal dirigido a asistencia social en los ayuntamientos de la Comunidad de Madrid (gastos corrientes, 1972-1988)



Fuente: elaboración a partir de Rodríguez Cabrero (1990).

La puesta en marcha y mantenimiento de estos servicios fue posible gracias al Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales (1988)⁵², que permitió la organización de una red de equipamientos comunitarios a nivel local. En la actualidad, al menos durante los últimos años, estas partidas presupuestarias se han asociado principalmente a los centros de servicios sociales municipales y su personal, o bien a centros de acogida como los albergues para personas sin hogar. Estas transformaciones parecen apuntar en la dirección (neoliberal) de convertir progresivamente a los servicios sociales en una *última red* asistencial destinada a colectivos como mayores y discapacitados, y en la que una forma limitada de políticas de dependencia juega un papel central.

Gráfico 37. Evolución de la financiación aportada por las administraciones central, autonómica y local en el Plan Concertado de Prestaciones Sociales Básicas (euros brutos, 2007-2014)



Fuente: elaboración propia a partir de las Memorias del Plan Concertado de Prestaciones Básicas del Régimen local de las Corporaciones Locales.

⁵² Acuerdo de colaboración técnica y económica entre la administración central y Autonómica para contribuir al desarrollo de los servicios sociales generales y especializados que se consideran prioritarios (33% cada nivel). Se articula mediante convenios bilaterales entre el Ministerio competente y la Comunidad Autónoma y tiene como objetivo garantizar una mínima homogeneidad en todo el territorio nacional.

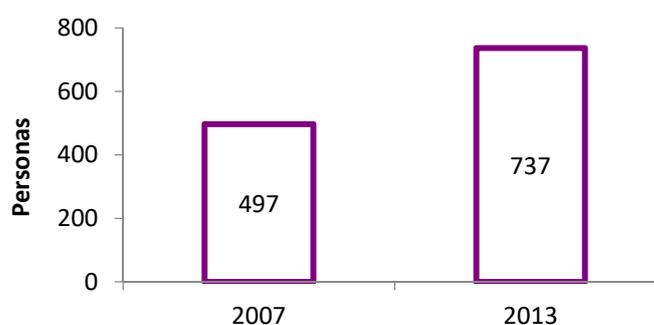
Tabla 11. Evolución de la financiación aportada por las administraciones central, autonómica y local en del Plan Concertado de Prestaciones Sociales Básicas (2007-2014)

	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14
Ministerio SSSI	2,62%	9,06%	7,28%	7,36%	6,05%	3,11%	3,02%
Comunidad de Madrid	51,79%	49,02%	52,24%	51,99%	51,85%	54,23%	83,61%
Entidades locales	45,58%	41,92%	40,48%	40,65%	42,09%	42,66%	13,37%

Fuente: elaboración propia a partir de las Memorias del Plan Concertado de Prestaciones Básicas del Régimen local de las Corporaciones Locales.

En los últimos años, la red de los servicios sociales municipales madrileños habría ido asimismo cobrando un *papel subsidiario* respecto a la de la Comunidad, debiendo absorber la demanda a la que ésta no podría dar respuesta. Por ejemplo, en el caso de la atención en residencias para dependientes o mayores, en el año 2005, y a pesar de la existencia de centros de titularidad municipal (Residencias Jazmín y Santa Engracia), las listas de espera (indicador de mínimos) ascendían a 399 y 76 personas respectivamente.

Gráfico 38. Evolución de las listas de espera para acceder a una residencia municipal con atención a la degeneración cognitiva (2007 y 2013)



Fuente: elaboración propia a partir de las Memorias de Actividades de la DG de Mayores y Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid.

Seguramente, uno de los ejemplos que mejor podrían ilustrar este *rol subsidiario y asistencial de la intervención social municipal* podría ser el modelo de atención a la población desarraigada y sin recursos económicos entre 59 y 65 años, quienes, por su edad, quedan reglamentariamente excluidas de la red de la Comunidad de Madrid. Para este colectivo, el Ayuntamiento disponía solamente de 24 plazas concertadas en residencias de titularidad privada, como *Edad Dorada*, propiedad de la asociación Mensajeros de la Paz. Esta fórmula de concierto se fue extendiendo progresivamente a los centros de día, al suponer una alternativa más barata y, en función del tipo de dependencia, más adecuada que los recursos residenciales.

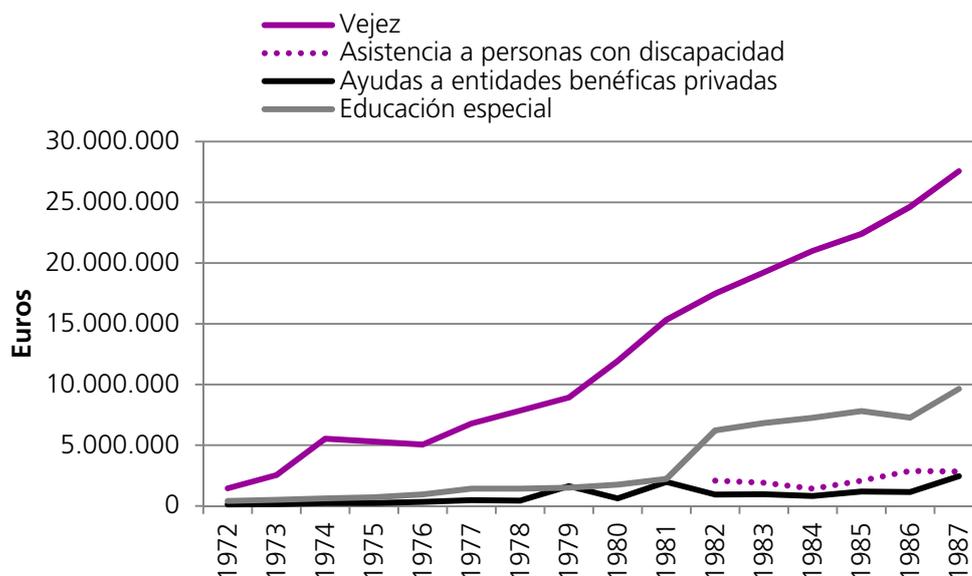
3.1. La institucionalización en España de un nuevo «tercer sector» público/privado y el contexto de la puesta en marcha de la ley de Dependencia

En términos generales, durante la reinstitucionalización postfranquista del Estado del bienestar orientada desde una universalización de mínimos, las fórmulas de la *externalización y/o los regímenes de concierto* habrían permitido que los proyectos de pequeñas y grandes asociaciones sin ánimo de lucro tomaran impulso, en paralelo a un proceso de

relativa *regeneración democrática* de las corporaciones locales. A partir de los años noventa, el Ayuntamiento de Madrid recurriría también al tejido asociativo para ampliar su oferta de servicios, al tiempo que las asociaciones de intervención social se financiaban también mediante la tradicional *beneficencia*, renovada durante las fases económicamente expansivas por el papel de las grandes fundaciones empresariales.

“Esto [el centro de día] empezó siendo un proyecto de una asociación de voluntarios. Luego, viendo la envergadura que tenía, se constituyó una cooperativa dentro del propio proyecto, y ahora el proyecto es llevado por una asociación de voluntarios en colaboración con una cooperativa de trabajadores, todo sin ánimo de lucro y dentro de una filosofía de servicio público (...). Al principio contábamos con las obras sociales, eso fue crucial, o sea la obra social de las cajas de ahorro, y el propio Ayuntamiento de Madrid, la propia comunidad autónoma tenían subvenciones para equipamiento y para mantenimiento que permitían sacar adelante el proyecto. Podíamos pagar a las personas adecuadamente e incluso becar a algunas personas del propio barrio que ni eran asumidos por el Ayuntamiento ni tenían recursos.” (E11: Voluntario/responsable asociación gestora de centro de día)

Gráfico 39. Evolución de la inversión de la obra benéfico-social de las cajas de ahorro en acción social relacionada con mayores, discapacidad y ayudas a entidades benéficas (España, 1972-1987)



Fuente: Rodríguez Cabrero (1990).

El papel de esas grandes fundaciones empresariales constituye otro rasgo del modelo español de bienestar como caso latino mediterráneo típico, marcado también por la debilidad de la intervención estatal y el desplazamiento de las responsabilidades de cuidado hacia la solidaridad familiar. La reinstitucionalización de buena parte del tejido asociativo desde los años ochenta como un «tercer sector» desarrollado sobre la destrucción de los movimientos sociales y políticos que habían protagonizado la lucha contra el último franquismo y la Transición, se vio precisamente reforzada por estos rasgos. El *tercer sector* jugó así un rol fundamental en la universalización de mínimos del bienestar, aunando proyectos e intereses muy diversos y completando la incipiente red de equipamientos y servicios públicos locales.

Tabla 12. Evolución de la inversión en acción social de la obra benéfico-social de las cajas de ahorro en España. Porcentaje por ámbitos de intervención (1972-1987)

	1972	1973	1975	1977	1979	1981	1983	1985	1987
Educación especial	6,74	6,45	5,41	7,88	6,09	6,00	17,85	18,26	19,01
Becas	1,87	1,79	1,50	2,19	1,69	1,67	6,35	6,77	4,50
Familia	18,07	14,53	13,10	10,01	7,79	6,57	3,00	3,59	1,56
Infancia	40,94	33,61	28,23	33,72	35,81	31,19	6,72	3,73	3,26
Vejez	23,59	32,57	40,46	37,70	36,20	41,42	50,32	52,40	54,40
Entidades benéficas privadas	1,92	1,84	1,83	2,60	6,61	5,31	2,51	2,76	4,82
Corporaciones públicas	2,03	2,41	1,64	1,27	0,93	3,27	2,82	2,56	2,05
Desempeños gratuitos	0,04	0,04	0,03	0,01	0,00	0,80	0,00	0,00	0,00
Protección a la agricultura	4,81	6,74	7,79	4,62	4,87	3,77	5,40	5,05	4,82
Personas con discapacidad	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	5,02	4,89	5,59
%Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100
% Total acción social sobre total de la obra social	24,4	23,9	31,8	33,3	35,8	37	31,2	31,4	30,05

Fuente: Rodríguez Cabrero (1990).

En el caso de la ciudad de Madrid, con el sistema mixto público/privado («sin ánimo de lucro») la articulación entre el Ayuntamiento y las pequeñas entidades se producía menudo de manera informal. No sería hasta el año 2003, con la llegada del gobierno municipal presidido por Alberto Ruiz-Gallardón, cuando la extensión de un principio de racionalización administrativa introdujo criterios cuyo objetivo declarado era alcanzar una «gestión óptima». La fórmula competitiva del *mecanismo de pliegos* formalizaba los contratos de las plazas concertadas y la adjudicación de servicios externalizados, sistematizando nuevos requisitos técnicos y económicos como un determinado número de plazas, de subvención por plaza o ratios de personal. La formalización de las relaciones supuso un cambio significativo respecto a años anteriores, y al mismo tiempo que la eficacia era subsumida por criterios de mercado, se generaban derechos y obligaciones para ambas partes.

“Siendo Álvarez del Manzano el Alcalde de Madrid establecimos contacto con él diciendo ‘hemos puesto este centro de día en marcha pero querríamos que fuera el Ayuntamiento el que asumiera las plazas’. Entonces, durante todo este periodo lo que hubo fue una especie de acuerdo informal. Nunca se firmó ni un contrato, ni un pliego. Por lo cual ellos llevaban más o menos cuenta de los que nos mandaban a través de los trabajadores sociales de la zona que detectaban los casos. Una especie de acuerdo a la cuenta de la vieja y cada cinco o seis meses nos pagaban. Eso fue muy informal, bueno, malo o regular, pero muy informal. No había contrato, porque no había condiciones objetivas para la prestación del servicio, había un trato cordial pero muy escaso, no había evaluación, ni revisión, ni inspección, ni nada y nos pagaban cuando se les ocurría. Estamos hablando de una época en la que a los centros de día no se les conocía, todo el mundo conocía las residencias y se acabó. (...) Cuando terminó Álvarez del Manzano, llegó Gallardón, y Gallardón supuso un cambio muy importante y, en mi opinión, positivo respecto al periodo anterior porque lo que hizo fue sacar pliegos a concursos en los que se especificaban las cuantías, las plazas. O sea, lo que se pagaba por el número de plazas que concertaba el Ayuntamiento, no como antes, que era ‘ahora mandamos muchos y ahora mandamos pocos’, con lo cual a nosotros como centro muy modesto y, por supuesto, sin ninguna pretensión de ganar dinero.” (E11: Voluntario/responsable asociación gestora de centro de día)

En 2006, con la introducción de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, se ampliaba

la atención a personas mayores y discapacitadas. Un potencial «cuarto pilar» del Estado de bienestar, impulsado en medio del clima de relativo optimismo de aquel momento en que España aspiraba a *convertirse en potencia europea*. Según apuntaba el Preámbulo de la Ley:

“La atención a las personas en situación de dependencia y la promoción de su autonomía personal constituye uno de los principales retos de la política social de los países desarrollados. El reto no es otro que atender las necesidades de aquellas personas que, por encontrarse en situación de especial vulnerabilidad, requieren apoyos para desarrollar las actividades esenciales de la vida diaria, alcanzar una mayor autonomía personal y poder ejercer plenamente sus derechos de ciudadanía”.

Su puesta marcha durante la legislatura 2004-2008 tuvo lugar *a contracorriente* de una tendencia de medio/largo plazo hacia el adelgazamiento del sector público y la intervención reguladora del Estado sobre la economía (capitalista), o la limitación de la *conciencia de derecho* de los servicios públicos fundamentales. La *universalización asistencial de mínimos* ligada a la ampliación de servicios y prestaciones difícilmente podía aspirar a compensar el *estancamiento de la movilidad social inter-clases* (significativamente detenida a finales de los años setenta), el *adelgazamiento de los sectores bien pagados y reglamentados del mercado de trabajo* (imparable desde la reconversión industrial de los ochenta) o la *emergencia progresiva de nuevos rostros de la pobreza*. Desestructuradas sus bases sociales, incluso durante la fase expansiva de la burbuja inmobiliaria, la ya débil hegemonía del proyecto post-socialdemócrata (o mejor: *socialtecnócrata*; Ortí, 1989) encabezado por el PSOE en nuestro país parecía depender de una zapaterista «política de gestos» siempre a la busca de improbables conciliaciones.

Ahora bien, no dejaba de ser absolutamente cierto que –según comenzamos recordando la propia Ley de Dependencia–, en España, «han sido las familias, y en especial las mujeres, las que tradicionalmente han asumido el cuidado de las personas dependientes, constituyendo lo que ha dado en llamarse el ‘apoyo informal’». Este reconocimiento de las bases profundamente patriarcales de nuestro *colchón familiar* y el intento de transformarlas en una dirección igualitaria vinieron probablemente a coincidir ideológicamente con una percepción sustantiva de los lentos pero significativos avances en materia de *igualdad de género*, en tanto última de las evoluciones progresivas que podía ser planteada por el proyecto «socialista». Pues un significativo avance hacia la igualdad cotidiana con respecto a la generación de sus madres había sido precisamente la experiencia vital de muchas mujeres que –especialmente a través del acceso a un empleo relativamente cualificado– podían continuar confiando en este horizonte de transformación progresiva. Así, la Ley de Dependencia posiblemente representó para muchas/os una *penúltima oportunidad* de perseguir aquella mitificada *europización* situada en el centro mismo de la *visión del mundo* de las amplias mayorías sociales que apoyaron el proyecto del descamisado PSOE en 1982. Sin embargo, y según intentaremos mostrar, el proceso de su puesta en práctica no parece precisamente haber reforzado la igualdad entre mujeres y hombres.

Con la institucionalización de la Ley de Dependencia se regulan las *obligaciones financieras de la administración central* con los servicios que la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento ya prestaba y que pasaban a formar parte del catálogo del SAAD. Aunque, continuaron siendo las comunidades autónomas las responsables de garantizar el acceso y de gestionar los servicios de atención a la población que pasaba a ser dependiente. Quizá uno de las reformas introducidas con más impacto fue cómo a partir de este momento la provisión de servicios públicos se abría como espacio generador de plusvalías para las grandes empresas.

Tabla 13. Servicios del catálogo del SAAD de la Comunidad de Madrid (2008 y 2016)

2008	
SERVICIOS QUE YA SE VENÍAN PRESTANDO Y QUE PASAN A FORMAR PARTE DEL CATÁLOGO DEL SAAD	NUEVAS PRESTACIONES INTRODUCIDAS CON LA LEY DE DEPENDENCIA
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Servicios de prevención de la dependencia y promoción de la autonomía personal. ▪ Teleasistencia. ▪ Servicio de ayuda a domicilio. ▪ Centros de día y noche. ▪ Residencias. ▪ Otros Centros de Atención a personas en situación de dependencia, en razón de los distintos tipos de discapacidad. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prestaciones económicas por cuidados en el entorno (PCEF). ▪ Prestaciones económicas asociadas al servicio («cheque servicio»). ▪ Prestaciones económicas asociadas a la figura del asistente personal.
2016	
CATÁLOGO DEL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA EN LA COMUNIDAD DE MADRID	
<p>Servicios de prevención de las situaciones de dependencia.</p> <p>Servicios de promoción de la autonomía personal, tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Los de habilitación y terapia ocupacional. ▪ Atención temprana. ▪ Estimulación cognitiva. ▪ Promoción, mantenimiento y recuperación de la autonomía funcional. ▪ Habilitación psicosocial para personas con enfermedad mental o discapacidad intelectual. ▪ Apoyos personales y cuidados en alojamientos especiales (viviendas tuteladas). <p>Servicio de Teleasistencia domiciliaria.</p> <p>Servicio de Ayuda a Domicilio, intensivo o no intensivo, en sus dos modalidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Atención personal. ▪ Tareas domésticas. <p>Servicios de Atención Diurna/Atención Nocturna:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Centros de atención diurna para personas mayores. ▪ Centros de atención diurna para menores de sesenta y cinco años. ▪ Centros de atención diurna de atención especializada. ▪ Centros de atención nocturna. <p>Servicio de Atención Residencial para personas en situación de dependencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Residencias para personas mayores. ▪ Residencias para personas con algún tipo de discapacidad. <p>Otros servicios prestados en Centros de Atención a Personas en Situación de Dependencia, en razón de los distintos tipos de discapacidad, así como los prestados en Centros de Atención a Personas en Situación de Dependencia en el ámbito sociosanitario o socioeducativo.</p>	

Fuente: Orden y Decreto 54/2015, de 21 de Mayo, del Consejo de Gobierno.

A lo largo del debate en torno a la financiación del sistema de dependencia previo a su implantación, fueron los sindicatos y organizaciones sin ánimo de lucro quienes se mostraron en un primer momento reacios a la descentralización, enfatizando que tan sólo una ley marco de servicios sociales podía garantizar el mantenimiento de la red de servicios necesarios. Sin embargo, con el argumento de respeto al ámbito competencial de las comunidades autónomas, la administración central se reducía a mecanismo que garantizaría la equidad territorial⁵³. Se establecieron así distintos niveles para la financiación: uno, el mínimo garantizado que cubriría el coste total del sistema; otro, el nivel mínimo acordado, que hace referencia a la cofinanciación de los servicios y prestaciones económicas a partir de la colaboración de la administración central y las comunidades autónomas (50% cada una). Éste se calculaba en función del número y grado de la población dependiente, lo que

⁵³ Para profundizar en el análisis de las negociaciones entre los distintos actores, puede verse el trabajo de Marbán (2012).

generaba un aumento del déficit de las comunidades cuanto mayor fuera el coste del servicio o prestación económica asignada. Quizá fue ésta una de las razones que limitaron la construcción de una red de servicios públicos de cuidados profesionales, de modo que en 2010 tan solo en la Comunidad de Madrid más del 75% de las personas dependientes pudieron acceder a un servicio y no a una prestación económica. En cambio, en Aragón o en Murcia las prestaciones económicas suponían más de un 80%.

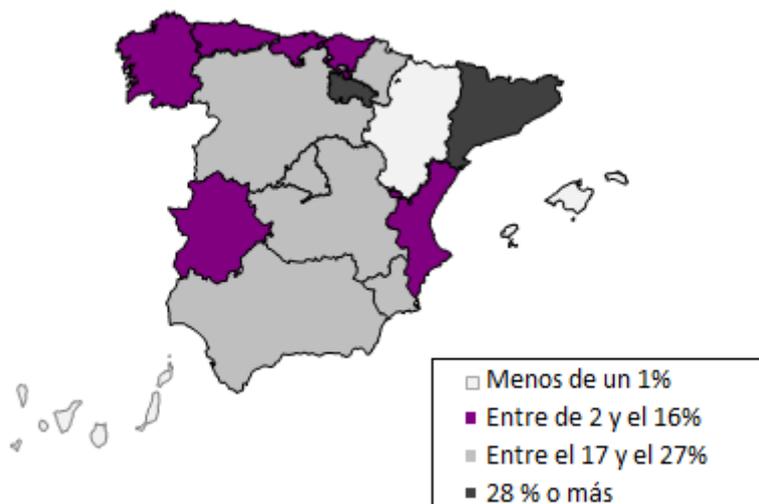
Tabla 14. Evolución de los mínimos estipulados para la financiación del sistema de dependencia, según grado y nivel de la población dependiente (2007-2011)

	2007	2008	2009	2010	2011
Grado III, nivel 2	250 €	258,75€	263,93€	266,57€	181,26 €
Grado III, nivel 1	170€	175,95€	179,47€	181,26€	103,02 €
Grado II, nivel 2		100€	102,00€	103,02 €	70,70 €
Grado II, nivel 1			70€	70€	70€
Grado I				60€	60€

Fuente: elaborado a partir de los acuerdos relativos al Marco de Cooperación Interadministrativa y criterios de reparto de créditos de la Administración General del Estado para la financiación (2007-2011).

La descentralización pudo haber significado una mayor adaptación al nivel local pero no parece que se haya producido una aproximación a las necesidades de la población del municipio. Incluso cuando la Ley de Dependencia en su Artículo 7 deja abierta la posibilidad de que cada comunidad autónoma (con cargo a sus presupuestos) organice niveles de protección adicionales. En el caso del Ayuntamiento de Madrid, con la entrada en vigor de la Ley de Dependencia se recentralizan las competencias de los servicios del catálogo del SAAD en el nivel autonómico (salvo en el caso de la teleasistencia). Pero según la legislación de Servicios Sociales (de segunda generación, Ley 11/2003 de 27 de marzo de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid), el Ayuntamiento está obligado a favorecer el acceso de mayores sin dictamen de dependencia a servicios como la ayuda a domicilio, la atención residencial, los centros de día o la teleasistencia (Artículo 63). Sin embargo, el hecho de que no se modificasen estos fundamentos legales tampoco explica el porqué del delicado estado del sistema de protección municipal. Por ejemplo, en 2015, en el País Vasco, único lugar donde los servicios sociales garantizan el derecho a los servicios cuando los requisitos de acceso lo establezcan, el 12,3% de las personas con dictamen de dependencia y prestación reconocida no reciben atención. En el caso de Aragón y Baleares, el 99% de los dependientes acceden al servicio, lo que se debe probablemente a la sobrerrepresentación de las prestaciones económicas.

Gráfico 40. Proporción de personas con reconocimiento de dependencia y sin acceso a servicio (Comunidades Autónomas españolas, 2015)



Fuente: elaboración propia a partir del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (IMSERSO).

3.2. El Ayuntamiento de Madrid como intermediario administrativo: desde la proximidad local a los procesos de burocratización de las políticas municipales de atención a personas dependientes

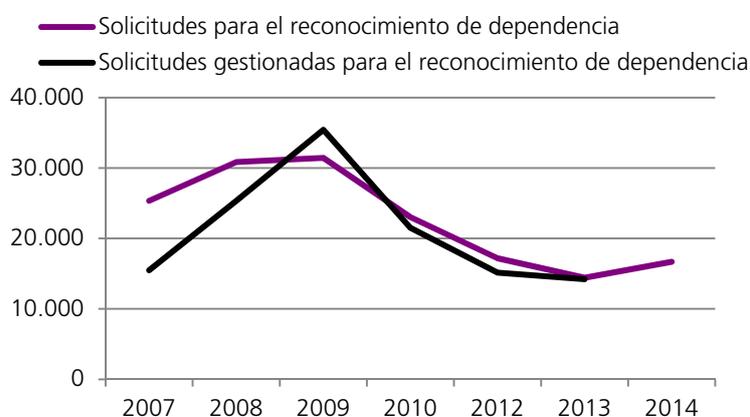
Una vez se aprueba la Ley de Dependencia, se recentralizan en la Comunidad de Madrid las competencias para la *gestión de los principales servicios de atención a población dependiente (salvo el servicio de teleasistencia)*, competencias que el Ayuntamiento no retomaría hasta pasada casi una década. El servicio de ayuda a domicilio no vuelve a ser competencia municipal hasta 2013 y los centros de día y residencias hasta 2014. Estas transferencias parecen tener lugar en el momento en que termina el periodo de implementación del sistema (2007-2015) y tras la consolidación de un modelo de atención a la dependencia que fortalece la mercantilización privatizadora frente otras alternativas.

Estos cambios de competencias no habrían supuesto, sin embargo, un punto de inflexión en el tipo de servicio ofertado, pues las políticas municipales, lejos de haber desarrollado un *tercer nivel de descentralización* (con cierta vocación de promoción de la proximidad local), habrían sido subsumidas por los procesos de *burocratización*. El Ayuntamiento habría desplazado progresivamente, en gran medida, la dimensión social de sus políticas, siendo su rol en el modelo actual de bienestar el de intermediario administrativo. Una de sus funciones en relación a las políticas de dependencia es la de gestionar las *solicitudes para el reconocimiento de grado*, medida que abre una parte de estos servicios *propios de colectivos muy pobres y/o excluidos* a las clases medias:

“Antes lo que llegaba a servicios sociales era más búsqueda de recursos económicos, soluciones de vivienda o de tal, pero de una población más tradicional y mucho más limitada. Con la dependencia es verdad que accede todo tipo de población (...) la dependencia sí que abre la vía de acceso y posibilita que población de clase media y de clase media más alta vayan a servicios sociales, porque sí se habla del derecho. No sé, el que sea súpermillonario pues a lo mejor no (...), pero mucha población de cierto nivel medio, medio alto, determinadas cargas de un dependiente le sobrepasaban, y además el vivirlo desde el derecho.” (E1: Trabajadora social de la Comunidad de Madrid)

Los profesionales de los servicios sociales municipales tienen la obligación de revisar la documentación aportada para el reconocimiento de la situación de dependencia y, cuando sea necesario, elaborar los informes sociales sobre el entorno del solicitante (durante el año 2014 se elaboraron 13.222 de estos informes, el 91% relativos a personas mayores de 65 años y el 9% a personas con discapacidad). En el caso de Madrid, se podría pensar que la función de estos servicios es la de «oficina» donde presentar las solicitudes. Tan solo en 2009 se gestionaron más solicitudes que las recibidas formalmente, lo que visibiliza la capacidad de los servicios sociales municipales para detectar posibles casos de personas dependientes sin reconocimiento. Ello es quizá en parte consecuencia del desborde que supone para los profesionales la atención de los casos con los que trabajan u otras demandas explícitas que sí llegan a los centros.

Gráfico 41. Evolución de las solicitudes recibidas y gestionadas por los servicios sociales municipales (2007-2014)



Fuente: elaboración propia a partir de las Memorias de Actividades de la D.G. de Mayores y Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid.

Las solicitudes de dependencia no solo se presentan en los servicios sociales municipales. También pueden realizarse directamente por vía telemática o en la Dirección General de Coordinación de la Dependencia de la Comunidad de Madrid. A nivel municipal, a partir de los datos que se han podido recopilar sobre las solicitudes registradas en los servicios sociales municipales (teniendo en cuenta este límite), desde 2007 a 2014 un total de 155.775 personas han solicitado el reconocimiento de dependencia, de ellas el 55,5% tienen de 80 a 90 años y un 64,8% son mujeres. Además, y aunque de forma aproximada, se puede observar que en distritos como Puente de Vallecas, Carabanchel o Latina, donde la población mayor de 65 años es menos representativa, se presentan más solicitudes que en distritos como Villaverde o Villa de Vallecas, donde este colectivo es superior. Si tenemos en cuenta que las rentas de ambos son similares, cabría pensar que existen otras mediaciones que determinan el número de solicitudes. La edad de los solicitantes podría ser una mediación, pero a nivel municipal siguen siendo los mayores de 65 años quienes acumulan más del 80% de las solicitudes (no se han encontrado datos a nivel distrito).

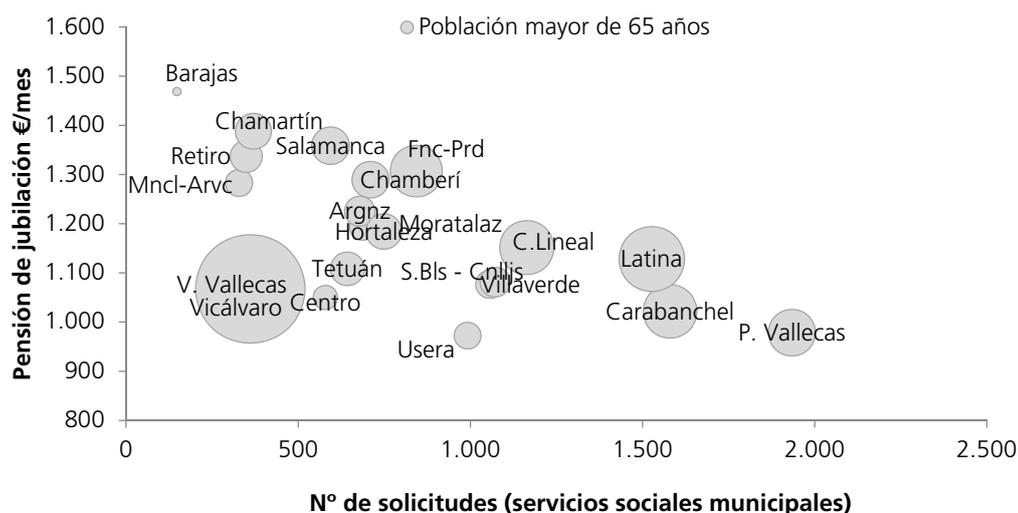
Tabla 15. Evolución de la distribución por género y edad en las solicitudes de dependencia (servicios sociales madrileños, 2008-2014)

GÉNERO	2008	2009	2012	2014
Mujeres	62%	67,3%	65,6%	68,4%
Hombres	32%	32,7%	34,4%	31,6%
EDAD	2008	2009	2012	2014
De 0 a 3 años	0,4%	0,5%	1%	0,7%
De 4 a 17 años	2,1%	1,1%	2%	1,78%
De 18 a 64 años	13%	10,6%	9%	7,64%
De 65 a 79 años	28,1%	32,6%	27%	22,44%
De 80 a 90 años	44,5%	47%	51%	55,55%
Más de 90 años	11,8	8,3%	10%	11,89%
Total mayores de 65 años	84,4%	87,9%	88%	89,88%

Fuente: elaboración propia a partir de las Memorias de Actividades de la D.G. de Mayores y Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid.

Aun así, la renta parece ser una variable importante si se tiene en cuenta que en los distritos de Salamanca y Chamberí, donde la población mayor de 65 años es más abundante y las pensiones de jubilación son más altas, se presentan menos solicitudes que en Usera o Villaverde, donde la población mayor de 65 años y las rentas son proporcionalmente inferiores. ¿Son estas diferencias producto de la limitación de los datos, o en distritos como Salamanca o Chamberí se presentan menos solicitudes o, al menos, se presentan menos solicitudes directamente en los servicios sociales municipales?

Gráfico 42. Distribución de las solicitudes de dependencia presentadas en los servicios sociales madrileños, según proporción de población mayor de 65 años y cuantía promedio de las pensiones medias de jubilación (distritos de Madrid, 2014)



Fuente: elaborado a partir del Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid.

A pesar de la enorme cantidad de datos recogida a través del sistema de dependencia la fragmentación de servicios, prestaciones y/o administraciones implicadas dificulta acceder,

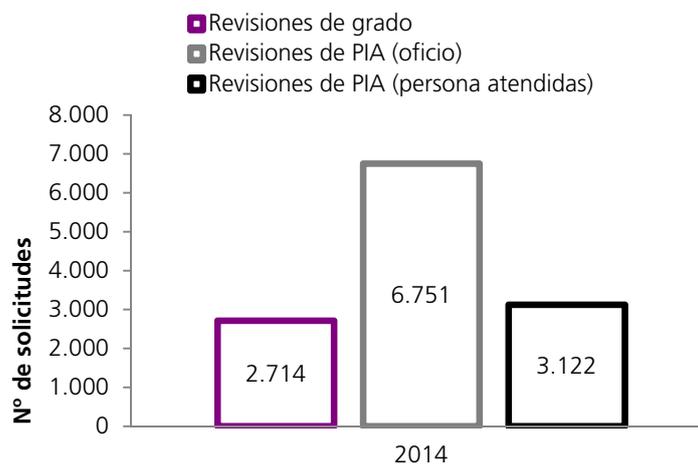
recopilar y desagregar la información a nivel del municipio. Parece difícil hasta para la propia administración local. ¿Cómo han funcionado los procesos en que la información es recogida en su totalidad por la Comunidad de Madrid, como es el caso de las solicitudes de dependencia o de las prestaciones económicas?

La *valoración sobre el grado de dependencia* es competencia de los profesionales inscritos en los servicios sociales de la Comunidad de Madrid, de modo que los servicios sociales municipales no participan incluso cuando pueden conocer el caso en profundidad.

“Además, la valoración la hace la Comunidad de Madrid. Nosotros informamos en el centro ‘estos son los papeles que tiene que presentar’, hacemos un informe de entorno, un pequeño informe social donde hablamos de las características de la vivienda, de apoyos y eso se manda a registro. Y eso se va directamente a Comunidad de Madrid. En la Comunidad de Madrid se hace la visita y se otorgan unos puntos, hacen una visita sin saber ni lo que esa persona gana o si tiene apoyos, hace su batería de preguntas, su cuestionario y le otorgan una serie de puntos. Una vez te otorgan una serie de puntos le dan una serie de servicios y, si son ayuda a domicilio, pues nos lo pasan a nosotras para gestionar, pero ya está, no tenemos posibilidad de valorar.” (E2: Trabajadora social Ayuntamiento de Madrid, primera atención)

Este tipo de dinámicas podrían estar permitiendo a la Comunidad de Madrid ejercer el tipo de control que facilita reducir el gasto a costa del número de personas que acceden al sistema. Un ejemplo de esta dinámica podrían ser las revisiones de grado, y la revisión del Programa Individual de Atención (PIA), que pueden ser iniciadas por la Comunidad de Madrid (oficio) o por la persona dependiente.

Gráfico 43. Número de solicitudes de revisión de grado de dependencia y de PIA (Madrid ciudad, 2014)



Fuente: Memorias de actividades de la DG de Mayores y Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid.

4. Políticas de dependencia y universalización asistencial de mínimos: la subordinación de la dimensión social en la construcción del modelo madrileño de cuidados (2003-2015)

4.1. Las ambivalencias de las prestaciones «preferidas» por la población y la feminización de los cuidados

Durante los debates que antecedieron a la formalización de la Ley de Dependencia, se tuvo en cuenta la posibilidad de atender a cualquier persona que, por distintos motivos, pudiera encontrarse en situación de dependencia. Sin embargo, la atención a dependencias temporales o de carácter social terminó por pasar desapercibida frente a los criterios de autonomía física y cognitiva para la realización de actividades de la vida diaria dentro y fuera del hogar. En el caso de la red de servicios municipales para mayores, donde los profesionales sí ejercen la valoración, el Ayuntamiento aplica escalas como las de Barthel (procesos neuromusculares y músculo-esqueléticos) o Lawton (capacidad para utilizar el teléfono, hacer compras, preparar la comida, cuidado de la casa, lavado de la ropa, uso de los medios de transporte y responsabilidad respecto a la medicación y administración de su economía)⁵⁴. Es decir, que por medio de estas valoraciones funcionales se excluye a un amplio grupo de mayores que pueden realizar estas actividades (aunque lo hagan con muchas dificultades):

“Dependencias funcionales, a nivel de capacidad para desenvolverse pero de eso no se habla en la Ley de Dependencia ni en la de este país ni en la de otro, porque si no mucha gente que está en situación de exclusión, incluso las personas sin hogar, podrían estar dentro de una Ley de Dependencia hasta que superasen muchas dificultades funcionales básicas. Uno de los problemas de las personas sin hogar es que no sabe dónde está, donde tiene papeles, y yo soy de las que cree que esto con tiempo se puede superar.” (E1: Trabajadora social de la Comunidad de Madrid)

Según los datos recogidos en 2014 por el Ayuntamiento de Madrid (en las solicitudes de dependencia), entre las *preferencias de la población dependiente* con más peso se encuentran los servicios de ayuda a domicilio y teleasistencia, residencias y PCEF. Aunque estas estimaciones no captarían las preferencias, ya que se elige sobre una oferta determinada.

⁵⁴ En 2009, con la entrada en vigor de la Ordenanza Municipal con la que se regula el acceso al Servicio de Ayuda a Domicilio para mayores y/o personas con discapacidad, Centros de Día y Residencias se establece el nuevo Baremo de Valoración de la Situación de la Necesidad (BSN), que incluye estas escalas de valoración junto a otros criterios sociales que con anterioridad no estaban reconocidos. Sin embargo, y como denunció el Colegio Oficial de Trabajadores Sociales de Madrid, este procedimiento es excesivamente genérico y no recoge muchas situaciones, ni la posibilidad de valoración especial por parte del profesional.

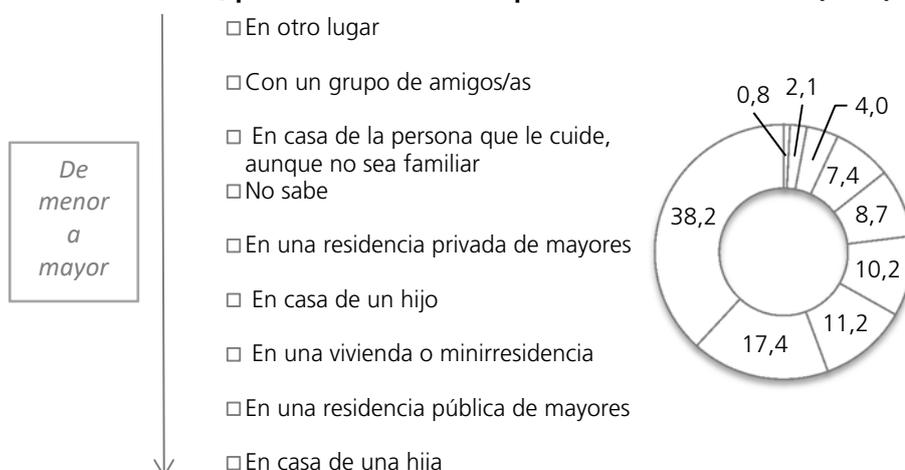
Tabla 16. Evolución en la distribución de las preferencias señaladas en las solicitudes de dependencia (servicios sociales madrileños, 2009-2014)

	2009	2012	2014
SAD/TAD	44,40%	48,90%	49,18%
Residencia mayores	25,70%	17,80%	19,49%
PCEF	17,30%	14,50%	12,78%
Centros de días mayores	10,40%	12,20%	11,14%
Cheque servicio	-	3,30%	3,16%
Centros de días discap.	-	1,80%	1,58%
Residencia discap.	-	0,70%	1,20%
Servicios de 0 a 6 años	-	-	0,89%
Asistente personal	2,30%	0,90%	0,57%

Fuente: elaboración propia a partir de las Memorias de Actividades de la D.G. de Mayores y Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid.

¿En qué medida y cuáles pueden ser las mediaciones que llevan a elegir un servicio u otro? Se podría decir que existen, por ejemplo, motivos de *carácter individual*. Como muestra la encuesta sobre el apoyo informal realizada por el INE en 2004 a nivel nacional, el 65,2% de las personas encuestadas consideró que era una obligación moral ejercer las tareas de cuidados. A su vez el 57,4% también manifestó que aun teniendo familia todas las personas mayores que precisaran cuidados debían de tener derecho a servicios públicos de atención en el domicilio y centros de día. En relación a dónde vivir, el 70,60% afirmó querer continuar en su propia casa. Estas preferencias por los cuidados en el entorno serían posteriormente recogidas en las políticas de dependencia. Sin embargo, y a pesar de que con ella se visibilizaban los límites de la feminización de la estructura de cuidados (especialmente por el envejecimiento de la población que sobrepasa a la mujer trabajadora), no se desarrollaron mecanismos que revirtiesen esta tendencia, incluso cuando la preferencia con más peso fuese que los cuidados dentro del hogar fueran responsabilidad de las mujeres.

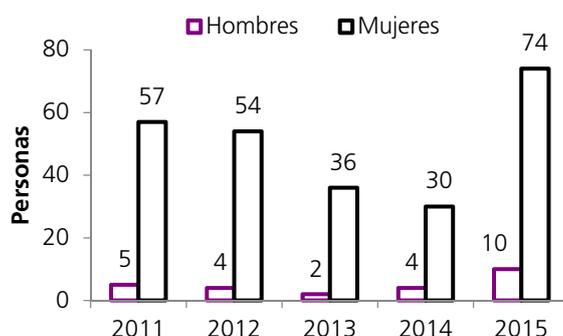
Gráfico 44. Distribución de las preferencias de los mayores (%) según tipo de apoyo informal, para el caso de tener que salir de su domicilio (2004)



Fuente: INE, Encuesta sobre el Apoyo Informal (2004).

A pesar de la limitación de los datos, que sólo recogen información de las personas que acceden al programa *Cuidando al cuidador*⁵⁵, las *cuidadoras no profesionales* del municipio serían mujeres de unos 60 años que lleva ejerciendo los cuidados más de seis. El tiempo dedicado es de unas 17 horas de media diarias y sin apoyos (encuesta del programa *Cuidando al cuidador*, 2007-2009).

Gráfico 45. Distribución por género de las personas que participan en el programa del Ayuntamiento de Madrid *Cuidando al cuidador* (2011-2015)



Fuente: elaboración a partir de Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid.

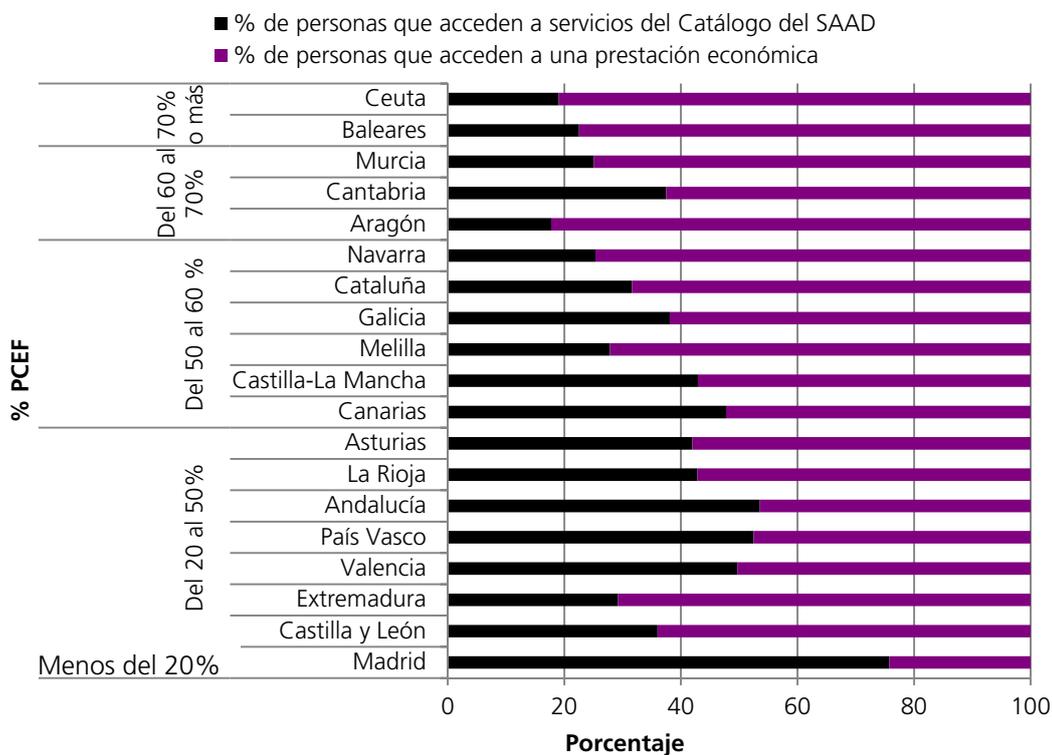
En otras ocasiones, se alude a que en los hogares con rentas más bajas se puede llegar a sustituir los cuidados profesionales por el ingreso que supone la PCEF. Sin embargo, en Extremadura (donde pensiones y rentas son menores, como en Murcia o Baleares, al menos según los índices de reparto del presupuesto de dependencia) los cuidados familiares pasaron del 42,77% en 2010 al 24,08% en 2015 (Gráfico 46, siguiente página).

Tras el pinchazo de la burbuja inmobiliaria en 2007, la administración central aumentó el presupuesto de dependencia por medio de la creación del Fondo Estatal de Inversión Local (el Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo, conocido como Plan E)⁵⁶. Estas inversiones eran finalistas y se dirigían a la modernización de la red de servicios del catálogo del SAAD por medio de la construcción, adecuación, rehabilitación y mejora de edificios y equipamientos o con la supresión de barreras arquitectónicas. Estas ayudas no llegaron al municipio de Madrid, a pesar de ser medidas continuistas con respecto a un modelo de desarrollo basado en la construcción de infraestructuras y obra pública. En cambio, podrían haber sido aprovechadas para la construcción de una red de centros de titularidad municipal.

⁵⁵ Este servicio consiste en el acompañamiento de las personas dependientes mientras su cuidadora familiar acude a grupos de ayuda mutua.

⁵⁶ Real Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crean un Fondo Estatal de Inversión Local y un Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo y se aprueban créditos extraordinarios para atender a su financiación. En su página web pueden consultarse sus impactos a nivel territorial (<http://www.seat.mpr.gob.es/fondosinversionlocal/>).

Gráfico 46. Distribución del uso de las distintas modalidades de ayuda a la dependencia, por regiones españolas (2010)⁵⁷



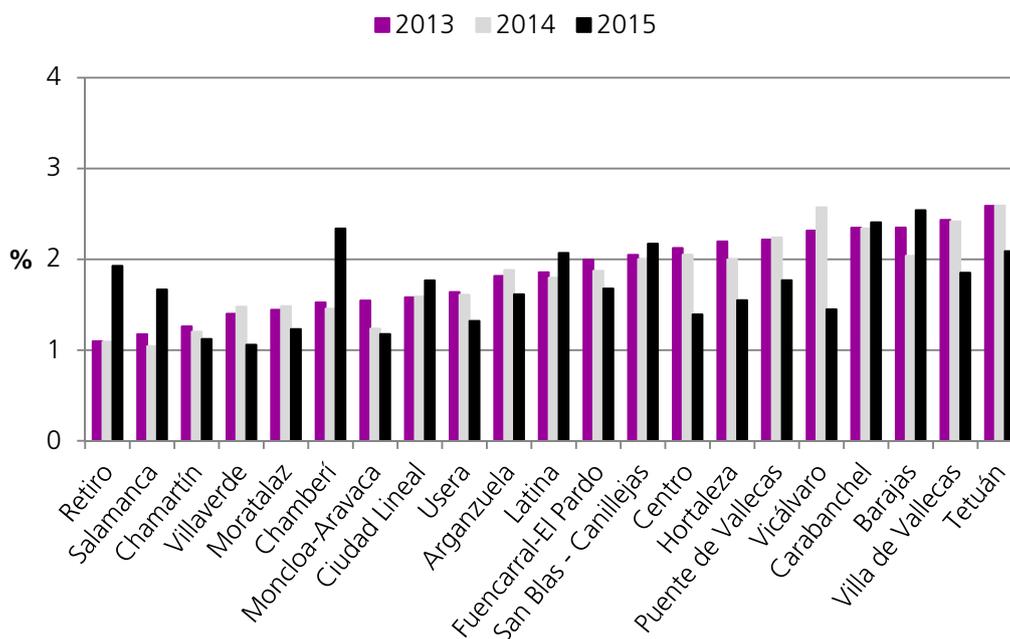
Fuente: elaboración propia a partir de las Estadísticas del SISAAD (IMSERSO).

4.2. Copago y financiación pública en la consolidación de la red de servicios de atención a la dependencia (2007-2010)

La implantación progresiva de la Ley de Dependencia habría permitido facilitar un apoyo a amplios sectores de población. Sin embargo, el modelo intervención construido no termina de superar la perspectiva *paliativa o rehabilitadora* a la que se vieron limitadas las políticas previas. No parece haber alcanzado sus fines de promoción de una verdadera autonomía personal o de prevención de situaciones de dependencia. El caso de la teleasistencia parece un claro ejemplo de cómo un servicio pensado en sus orígenes para la población mayor dependiente termina por extenderse más allá de este colectivo, especialmente entre las cuidadoras de las personas con dependencias más severas y con dificultades o sin posibilidades de hacer uso del servicio.

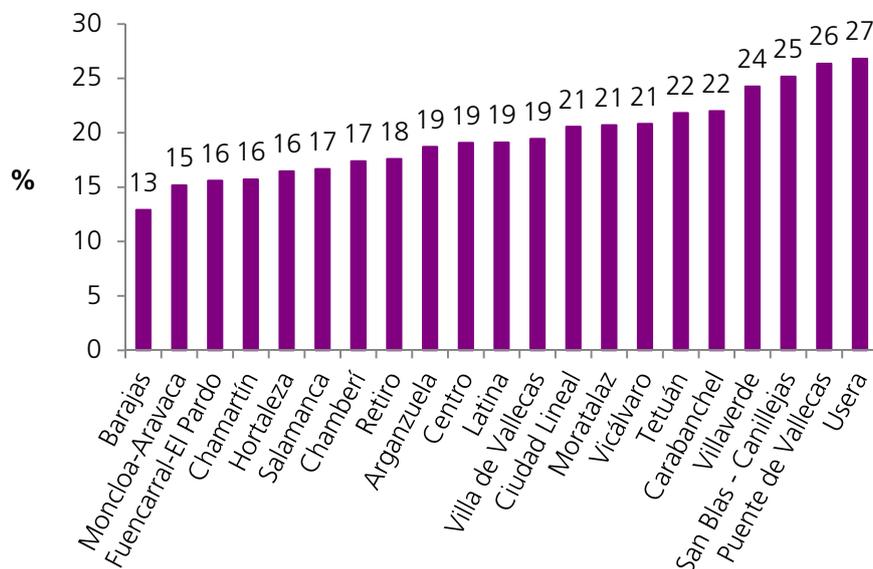
⁵⁷ Acceso a servicios del catálogo del SAAD: se han considerado como parte sustancial de los servicios ofertados teleasistencia, servicio de ayuda a domicilio, residencias y centros de día; no se incluyen los servicios de prevención de la dependencia y promoción de la autonomía personal (en el caso la CAM representarían un 9,43% del total de las personas atendidas). *Perceptores de prestaciones económicas*: se han incluido la prestación vinculada al servicio y la PCEF; no se incluye, por ser escasamente representativa, la prestación para asistente personal (en el caso de la CAM un 0,04% del total de las personas atendidas).

Gráfico 47. Servicio municipal de teleasistencia: proporción de menores de 65 años atendidos en cada distrito (Madrid, 2013-2015)



Fuente: D.G. de Mayores y Servicios Sociales y Padrón Municipal actualizado a 1 de enero de 2015. Elaborado a partir del Banco de datos del Ayuntamiento de Madrid.

Gráfico 48. Servicio municipal de teleasistencia: tasa de cobertura entre la población mayor de 65 años de cada distrito (Madrid, 2015)

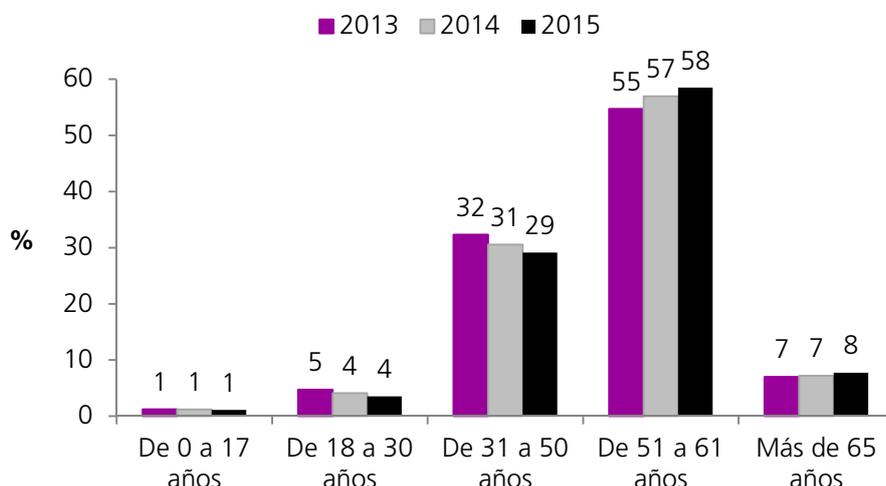


Fuente: D.G. de Mayores y Servicios Sociales y Padrón Municipal actualizado a 1 de enero de 2015. Elaborado a partir del Banco de datos del Ayuntamiento de Madrid.

Por el contrario, en el caso del *servicio de ayuda a domicilio* (de mayor coste e intensidad) la tasa de cobertura es bastante menor. En aquellos distritos con una menor proporción de población de 65 o más años, como Puente de Vallecas o Carabanchel, se accede en mayor medida a este servicio municipal que en otros donde ese grupo de población es mayor.

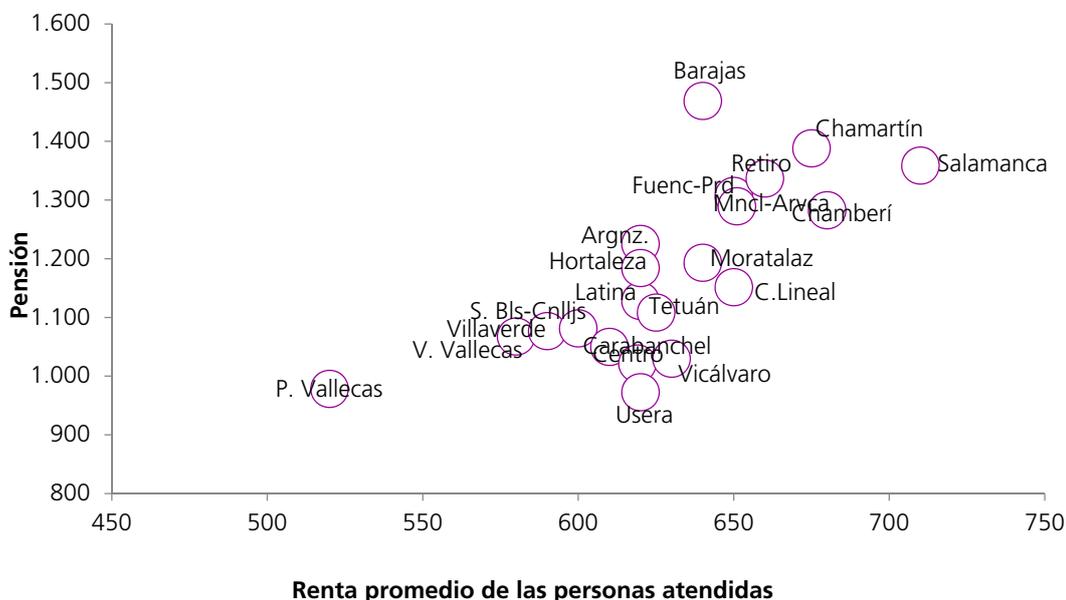
¿Hasta qué punto se podría pensar también que el servicio de ayuda a domicilio es un recurso municipal que tiene una tasa de cobertura superior en los distritos con rentas promedio menores?

Gráfico 49. Servicio municipal de ayuda a domicilio: porcentaje de personas atendidas por rangos de edad (Madrid, 2013-2014)



Fuente: D.G. de Mayores y Servicios Sociales y Padrón Municipal actualizado a 1 de enero de 2015. Elaborado a partir del Banco de datos del Ayuntamiento de Madrid.

Gráfico 50. Distribución de las personas atendidas en el servicio de ayuda a domicilio según sus rentas promedio y la pensión media de jubilación de cada distrito (Madrid, 2012)



Fuente: elaboración propia a partir de las Memorias de Actividades de la D.G. de Mayores y Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid.

Cabría sostener que las políticas de dependencia han permitido organizar una red de servicios que ha permitido el acceso a recursos comunitarios que de otra manera no se

hubieran encontrado disponibles. Y a pesar de ser políticas que no están relacionadas con la estabilidad económica de las personas con discapacidad, en cierto modo se organizan como apoyo económico, principalmente por el ahorro que pueden suponer para las familias. En 2012, el 73,8% de las personas con discapacidad tenía dificultades para pagar bienes o servicios esenciales (frente al 32,6% de personas sin discapacidad) debido a unos ingresos muy limitados (Rodríguez Cabrero, 2012)⁵⁸. Sin embargo, sus efectos parecen ambivalentes, hasta el punto de reproducirse desigualdades preexistentes en diferentes planos. Ignorar la existencia estructurada y persistente de múltiples desigualdades entre las personas dependientes sería precisamente una de las contradicciones de las políticas sociales de carácter asistencialista. Seguramente, la que mejor expresa su enorme distancia con respecto a la perspectiva de una *universalización de derechos* de orientación redistributiva, solamente posible a través de la des-subordinación del gasto social con respecto a otras prioridades como el pago de la deuda.

A 31 de diciembre de 2009, un total de 151.478 madrileños/as tenían reconocido legalmente un grado de minusvalía igual o superior al 33%. Un año antes, un estudio realizado en la ciudad estimaba que el número de personas mayores de 18 años con alguna diversidad funcional (reconocida legalmente como minusvalía o no) ascendía a 257.593⁵⁹. En cuanto a la tasa de discapacidad, se situaba en un 7,6% para la Comunidad de Madrid (datos también de 2008), esto es, algo por debajo de la media nacional (9%). En términos regionales, tanto el envejecimiento de la población como una menor renta parecen encontrarse relacionadas con una mayor tasa de discapacidad (Colectivo IOE, 2012). Según datos del INE de 2008, la *tasa de actividad* entre las personas con una discapacidad reconocida se situaba en España un 40% por ciento por debajo de la del resto de la población. La *integración económica* de una parte de la población con discapacidad está asociada a su inserción en el mercado laboral, en teoría, impulsada por medidas como las bonificaciones a la contratación (como el contrato a bajo rendimiento, subvenciones públicas, convenio colectivo), que tratan de aumentar la tasa de actividad. En el caso de la Comunidad de Madrid, la tasa actividad de la población con discapacidad se incrementó ligeramente en 2012-2013, mientras que la tasa de actividad de la población sin discapacidad se mantuvo estable.

Otra de las medidas para promover el empleo entre la población con discapacidad son los Centros Especiales de Empleo que fueron formalizados en 1982 con Ley de Integración Social de Minusválidos. Sin embargo, este tipo de centros asociados a los procesos de externalización han terminado por articular efectos perversos como es la no subrogación del personal cuando es un Centro Especial de Empleo el nuevo proveedor del servicio externalizado. Esto tampoco supone una oportunidad para la población discapacitada, sino más bien un ahorro en personal, si se tienen en cuenta las denuncias de las condiciones laborales de los empleados con discapacidad (véase el caso de la externalización del servicio de lavandería de los hospitales de la Comunidad de Madrid⁶⁰). ¿Hasta qué punto en un contexto de

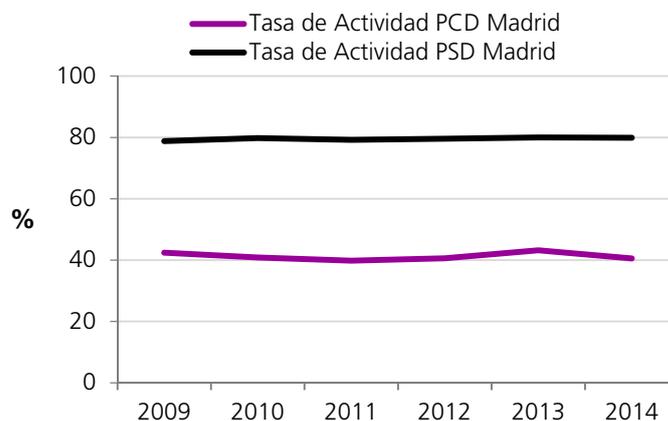
⁵⁸ Datos recogidos a partir de la Encuesta de Integración Social y Salud realizada por el INE 2012 y publicada en diciembre de 2013.

⁵⁹ Estudio *Demandas de cuidados de las situaciones personales de deficiencia, discapacidad y dependencia en la ciudad de Madrid y sus distritos*, citado en el documento *Actuaciones municipales para la atención a personas con discapacidad*, 2010, Área de Gobierno de Familia y Servicios Sociales, Ayuntamiento de Madrid.

⁶⁰ En 2013 la Comunidad de Madrid adjudica a Fundosa Lavandería y Lavandería Industrial Laundry Center (ambas del grupo ONCE) la gestión del servicio de lavandería de 19 hospitales, entre ellos 12 ubicados en el municipio de Madrid (La Paz, Doce de Octubre, Ramón y Cajal, Clínico San Carlos, La Princesa, Santa Cristina, Carlos III, Niño Jesús, Hospital Central de la Cruz Roja, Virgen de la Torre, La Fuenfría, y Gregorio Marañón). Esta nueva adjudicación llevaría aparejada una rebaja salarial del 46% para los 350 trabajadores del Sermas

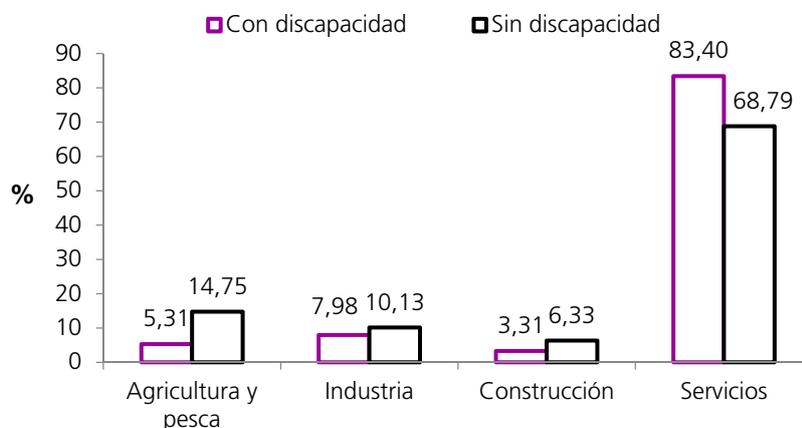
flexibilización del empleo y fortalecimiento de la acumulación (en parte, vía producción de servicio), son este tipo de dinámicas (y políticas actuales) las que terminan por articular que en 2015 (a nivel nacional) las contrataciones en el sector servicios fueran en mayor medida de personas con discapacidad que sin discapacidad?

Gráfico 51. Evolución de la tasa de actividad entre trabajadores/as con y sin discapacidad en la Comunidad de Madrid (2009-2014)



Fuente: Base de datos ODISMET.

Gráfico 52. Evolución de la proporción de trabajadores/as con y sin discapacidad, según contratos realizados por sector de actividad (España, 2015)



Fuente: Base de datos ODISMET.

La distribución y organización de las competencias del Ayuntamiento de Madrid en materia de servicios sociales no parece priorizar la integración laboral de la población dependiente. Por ejemplo, hay un único centro ocupacional municipal que se creó en Villaverde en 1997. Parte de la ausencia de estrategias alternativas habría sido producto de la lógica de personalización de problemáticas sociales mucho más complejas.

("Trabajadores de la lavandería hospitalaria de Madrid, abocados a sueldos de 650 euros con la nueva concesionaria", *Voz Populi*, 20-11-2013).

Tabla 17. EL CENTRO OCUPACIONAL MUNICIPAL VILLAVERDE (2012)

I. Características de la población atendida

Personas atendidas: 78 personas con discapacidad intelectual y con reconocimiento de dependencia.

Género: 43 mujeres y 35 hombres

Edad media: 38 años

II. Características del servicio

Nº de plazas: 80

Aportación personas atendidas: 0€

Nivel de ocupación: 97,5%

Cofinanciación: Conserjería de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid.

Actividades desarrolladas en el servicio:

Área Ocupacional:

Talleres de manipulados, jardinería, encuadernación y carpintería.

Área de apoyo personal y social:

Atención psicosocial.

Formación permanente.

Habilitación para la vida diaria.

Área de inserción laboral:

Enfocada a la inserción laboral en un Centro Especial de Empleo o en empresas ordinarias.

Fuente: elaboración propia a partir de las Memorias de Actividades de la D.G. de Mayores y Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid.

4.2.1. Aportación mínima obligatoria y cheque servicio en la red pública de residencias de la Comunidad de Madrid para la atención a personas dependientes

Según el Artículo 37 del Decreto 54/2015⁶¹ sobre *participación de los beneficiarios en el coste de los servicios*, «los beneficiarios cuya capacidad económica personal no supere la cuantía del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) en cómputo anual estarán exentos de participar en la financiación de los servicios que disfruten por su situación de dependencia, salvo en el caso del servicio de atención residencial de personas mayores». En este caso, las personas con rentas inferiores a 1.065,02€ al mes (dos veces el IPREM de 2016) tendrían prioridad para acceder a una residencia donde la plaza es financiada en su totalidad por la Comunidad de Madrid. Sin embargo, a las rentas superiores se les asignaría una plaza de financiación pública parcial, lo que supone una aportación mínima de 950€ y máxima de 1.813,40€ (2016).

Teniendo en cuenta los plazos de espera para hacer efectivo el acceso a una residencia o el posible sobreesfuerzo económico que puede suponer la obligatoriedad de realizar una

⁶¹ Decreto 54/2015, de 21 de mayo, por el que se regula el procedimiento para reconocer la situación de dependencia y el derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en la Comunidad de Madrid.

aportación mínima, otra alternativa que se habría articulado a partir de la *Ley de Dependencia* es la prestación vinculada al servicio (o *cheque servicio*).

Tabla 18. Posibles relaciones entre las cuantías estipuladas para el cheque servicio, recomendaciones sobre los precios públicos y precios municipales de los servicios del Catálogo del SAAD (2014)

RELACIÓN ENTRE LAS CUANTÍAS ESTIPULADAS PARA LA PRESTACIÓN VINCULADA AL SERVICIO Y RECOMENDACIONES Y OTROS PRECIOS PÚBLICOS DE LOS SERVICIOS DEL CATÁLOGO DEL SAAD (2014)						
CHEQUE SERVICIO (COMUNIDAD DE MADRID)		RECOMENDACIONES DEL CONSEJO TERRITORIAL DEPENDENCIA (2012)		PRECIOS PÚBLICOS MÁXIMOS DEL AYTO. DE MADRID		
Grado III N2	833,96€ 715,05€*	Residencias	1.100 -1.600€		1.702,05€/mes**	
Grado III N1	625,47€	Centros de día municipales	650€		Físicos	664,92 €
					Alzheimer	784,71€
Grado II N2	462,18€ 426,12*	Servicio de ayuda a domi- cilio	Atención personal	14€/h	De 0,57 a 7,31€/hora	
Grado II N1	401,20€ 300€*		Atención domés- tica	9€/h		
Grado I N2	300€					

Nota:

* Cuantía máxima a percibir por aquellos solicitantes de reconocimiento de la situación de dependencia con anterioridad a la entrada en vigor del Real-Decreto ley 20/2012 de 13 de julio, y tras la supresión de los niveles de cada grado

** Resolución 608/2014, de 24 de febrero, de la Dirección General de Coordinación de la Dependencia, por la que se fija, para el año 2014, el importe mensual que deben aportar los ocupantes de plazas financiadas parcialmente por la Comunidad de Madrid.

Fuente: Comunidad de Madrid, Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (Resolución de 13 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad) y Ayuntamiento de Madrid (tabla de rentas, baremos y aportaciones para 2014)

El cheque servicio posibilitaría superar éstas y otras circunstancias permitiendo acceder a una plaza residencial por medio de la oferta de servicios privados con una fuerte vocación mercantil. De este modo, aunque las políticas públicas de la Comunidad de Madrid en materia de dependencia no habrían logrado impulsar la red pública de atención a la dependencia bajo criterios de universalización, sí darían estabilidad al sector de las residencias privadas. Como defendía la Asociación Madrileña de Atención a la Dependencia (AMADE, Asociación sin ánimo de lucro que agrupa a los centros privados de la Comunidad de Madrid), la fórmula de los conciertos no permitía sostener la red pública en el largo plazo porque requiere unos servicios y criterios de calidad cuyo coste no alcanzaba a cubrir⁶². Por lo tanto celebrarían la aprobación del cheque servicio que les permitía seguir atendiendo a la población dependiente ofreciendo un servicio de menor calidad aunque ajustado a las distintas capacidades económicas de las personas atendidas.

⁶² Ver artículo de prensa "La Comunidad de Madrid hace realidad la libre elección de servicios de atención a la dependencia con el cheque servicio", publicado en Balance Sociosanitario de la dependencia y la discapacidad, el 12 de abril de 2011

“Si tú tienes 2.000 euros de renta a lo mejor te puedes pagar una ayuda a domicilio particular aunque tengas un grado tres de dependencia, pero si tienes un grado uno y vives en un tercero sin ascensor y tienes una PNC ¿cómo te pagas esos servicios a nivel particular?, ¿cómo bajas a hacer la compra con 20 horas de ayuda a domicilio al mes?, ¿quién te acompaña al médico?, ¿quién te ayuda a bajar las escaleras? Esa parte social, que tú dices, esta persona independientemente del grado de dependencia que tenga es que necesita una serie de apoyos ¡porque no los tiene!” (E2: Trabajadora social Ayuntamiento de Madrid, primera atención)

Las administraciones públicas continuarían cofinanciando el servicio, pero esta forma de facilitar la atención por medio del sector privado habría supuesto, en último término, que el aumento del coste que supondría la inversión en servicios de calidad recayese sobre los perceptores de la prestación. Así, las rentas más bajas podrían haber estado accediendo a servicios de calidad dudosa, mientras que para las personas con rentas más altas y/o mayor *posibilidad de inversión* el cheque servicio se habría convertido en una bonificación. Otra de las ventajas de acceder a los servicios del Catálogo del SAAD por medio de esta prestación es que puede destinarse a uno o varios de los servicios, superando, por tanto, las restricciones de incompatibilidad de servicios.

4.2.2. El cálculo de la capacidad económica de las personas atendidas en centros de día municipales a partir de su renta y patrimonio

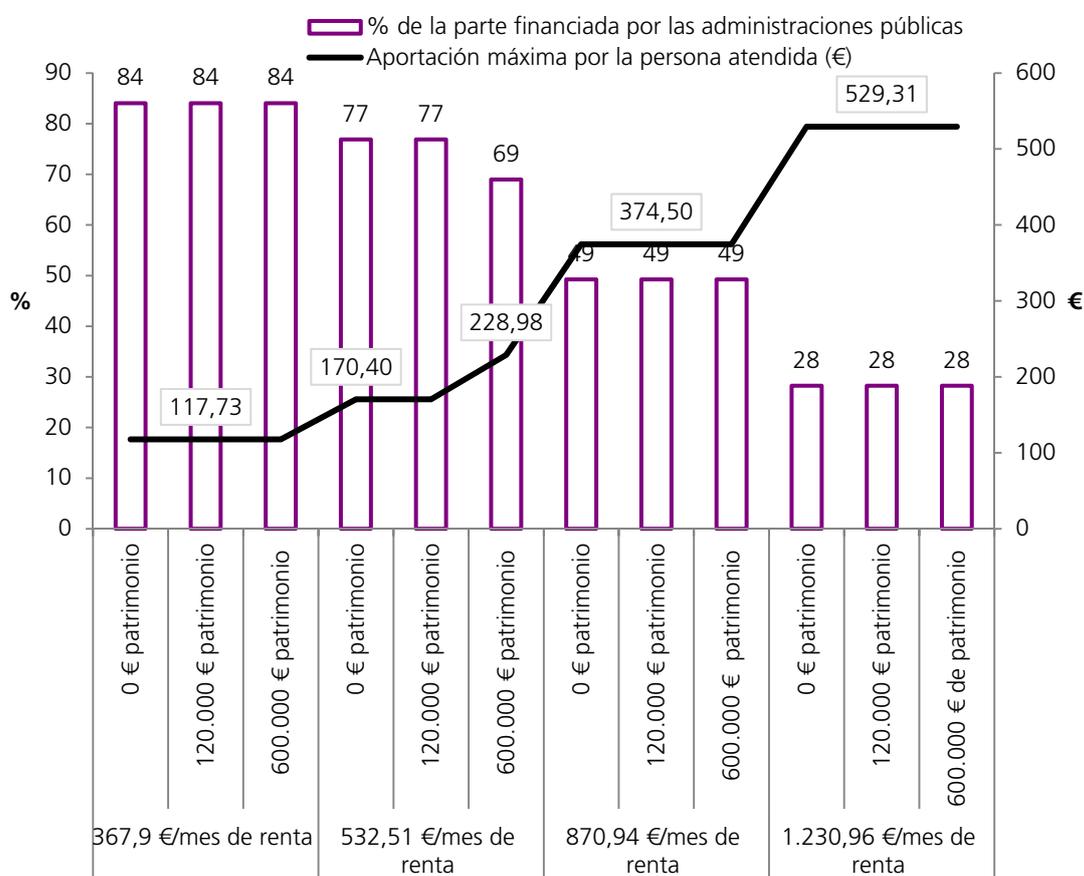
A los límites de obligatoriedad de cuantías mínimas se les sumaría que las fórmulas de protección de rentas en ocasiones podrían estar teniendo como resultado combinaciones que no siempre resultan equitativas. En el caso de los centros de día municipales para personas dependientes, se establecen diferentes criterios que habrían venido a establecer mecanismos de garantías de rentas. Uno de ellos sería el *límite sobre RMPC*, que define una aportación máxima que no podría superar un porcentaje máximo de esta (32%, 37% o 43%).

En el supuesto de acceder a un centro de día municipal cinco días a la semana (con transporte incluido) para los años 2014-2015 (degeneración física, los centros que atienden degeneración cognitiva suponen un coste superior)⁶³, y a partir de la fórmula de cálculo de la capacidad económica según renta y *patrimonio*, se podría observar que éste no introduce diferencias significativas. Por ejemplo para una renta de 532,51€ (pensión media de jubilación no contributiva en la ciudad de Madrid) con una vivienda en propiedad en Villaverde y Vallecas (valorada en torno a los 68.490 y 64.743 euros respectivamente) la aportación máxima sería de un 32% (170,40€). Y para pensiones de 870,94€ (media de la pensión contributiva de jubilación) con el mismo patrimonio, la aportación máxima sobre RMPC sería del 43% (374,50€). Es decir, que la administración pública cofinanciaría un 66,9% y 39,2% del coste de la plaza respectivamente. Para personas con las mismas rentas pero con un patrimonio significativamente superior, la capacidad económica individual y la cofinanciación serían las mismas. La Comunidad de Madrid solo llegaría a asumir el 90% del coste cuando las rentas fueran significativamente bajas.

⁶³ La parte a financiar por las personas atendidas variará en función de la comunidad autónoma aunque a partir de 2012 y con el objetivo de homogeneizar los criterios a nivel nacional ascendería hasta un máximo del 90% para todos los servicios. Para limitar el coste en el caso de los centros de día (físicos) se estableció con independencia del nivel de renta, una aportación mínima de 93,53€ y una máxima de 664,92€.

Otro de los mecanismos establecidos es la contención de los precios de los centros de día municipales, por medio de un *precio máximo* que no podría superarse bajo ningún concepto (para 2014 un máximo de 737,77€). Sin embargo, y a pesar del control que sin duda supone, cuando se articula con la capacidad económica se establecería mayor protección a medida que aumenta la renta. Si bien es cierto que incidiría de manera directa en la parte cubierta por las administraciones, que descendería.

Gráfico 53. Efectos de la inclusión del patrimonio y los mecanismos de protección de rentas en los centros de día municipales para mayores de 65 años (% financiado por las administraciones públicas según tramos de renta, patrimonio y un valor máximo del servicio, 2014)

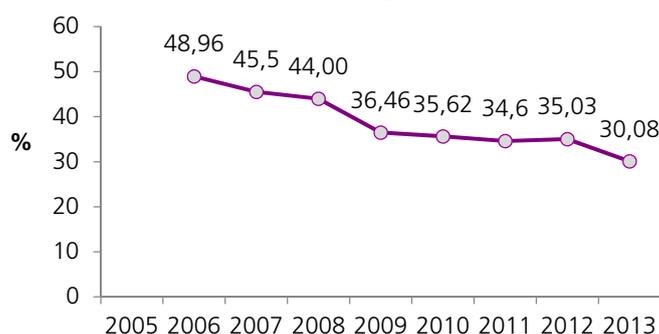


Fuente: elaboración propia a partir de la [Ordenanza Municipal del 29 de julio de 2009](#) Reguladora del Acceso a los Servicios de Ayuda a Domicilio para mayores y las Memorias de Actividades de las DG de Mayores y Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid, [tabla de rentas, baremos y aportaciones](#) del Ayuntamiento de Madrid para 2014 y el Decreto 54/2015, de 21 de mayo, por el que se regula el procedimiento para reconocer la situación de dependencia y el derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en la Comunidad de Madrid.

4.2.3. Algunas contradicciones de las políticas de servicios en un contexto de externalización mercantilista: el servicio de ayuda a domicilio

Cuando el servicio de ayuda a domicilio es gestionado por las entidades locales, como habría sido el caso del Ayuntamiento de Madrid desde 2013, con cargo a los fondos de los convenios de servicios sociales suscritos con la Comunidad de Madrid, la normativa y regulación del servicio remite a las *ordenanzas municipales*⁶⁴. En este caso, coinciden normativa autonómica y local: no se estará obligado a participar en el coste del servicio cuando la capacidad económica sea igual o inferior al IPREM. En 2011 un total de 16.948 personas estuvieron exentas de pago: un 34,6% del coste del servicio, es decir un total de 201.498 €, fue asumido por las administraciones públicas. El número de personas que habría accedido al servicio habría sufrido un aumento, y a su vez, las personas exentas de copago habrían ido descendiendo progresivamente. Esto podría explicarse en parte porque las generaciones que van accediendo al sistema de dependencia son aquellas que tuvieron mejores condiciones laborales/pensiones (por lo que tendrían un nivel de renta superior): el promedio mensual ascendió de los 444,15€ en 2006 a 628,48€ en 2011.

Gráfico 54. Servicio municipal de ayuda a domicilio: evolución de la proporción de usuarios/as exentos de copago (Madrid, 2005-2013)



Fuente: elaborado a partir de las Memorias de Actividades de los Servicio Sociales del Ayuntamiento de Madrid (2005-2013).

Sin embargo la extinción del copago también habría tenido efectos perversos a partir de los acuerdos realizados por el gobierno municipal y regional con grandes empresas prestadoras de servicios. Clece habría ofrecido el servicio durante dos años y cuatro meses en ocho distritos de la capital, distritos donde el bajo nivel de renta (Usera, Puente de Vallecas, Moratalaz, Villaverde, Villa de Vallecas, Vicálvaro y San Blas), junto a las características del propio servicio, determinan en parte una mayor participación de la administración y un aumento de los beneficios de las empresas.

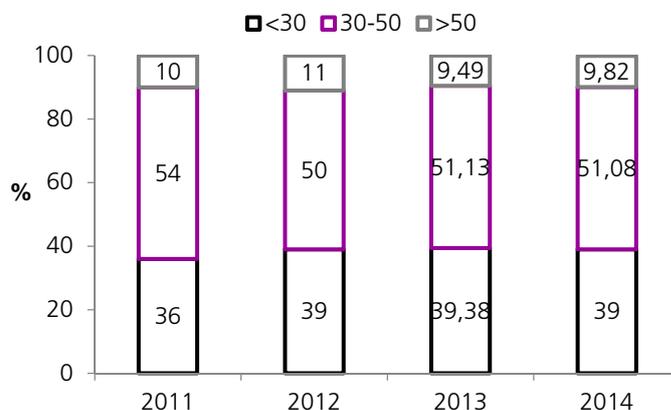
Las *externalizaciones* quizá hayan podido favorecer que los costes de los servicios ofrecidos descendiesen. Sin embargo, habría sido a partir de crear empleo precario y disminuir la calidad de los servicios⁶⁵. Según los datos de algunas de las empresas que prestan servicios

⁶⁴ Artículo 37 sobre participación de los beneficiarios en el coste de los servicios del Decreto 54/2015, de 21 de mayo, por el que se regula el procedimiento para reconocer la situación de dependencia y el derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en la Comunidad de Madrid.

⁶⁵ Algunos estudios demuestran que a largo plazo las externalizaciones no ahorrarían costes y, sin embargo, la gestión directa municipal sí (Rodríguez Gil y Monge, 2016: 25-26; los autores citan, en este sentido, el *Informe*

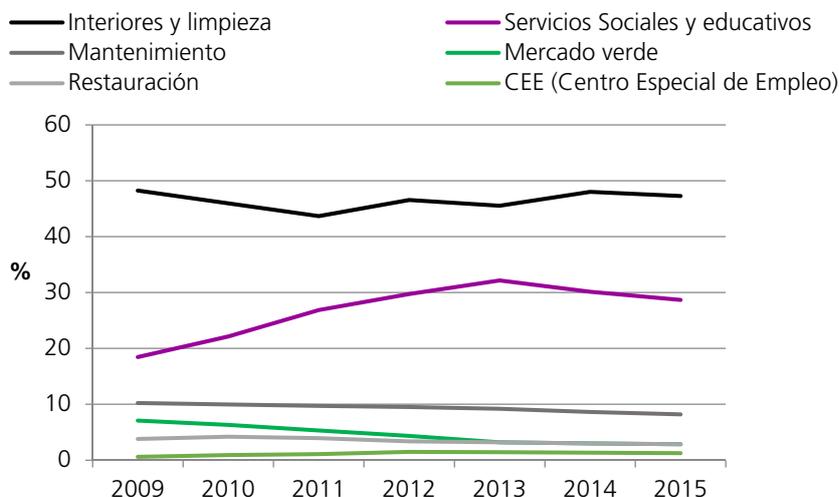
en el municipio, y aunque de forma ilustrativa, se observa que existe una alta representación de contratos temporales, y un alto abandono del empleo en edades de entre 30 y 50 años como expresión de la inseguridad en el empleo.

Gráfico 55. Evolución de la distribución de edades de los trabajadores/as de la empresa Eulen que dejan su empleo (2011-2014)



Fuente: Informes de responsabilidad corporativa Eulen (2011-2014).

Gráfico 56. Evolución de los beneficios de la empresa Clece, por ramas de actividad (2009-2015)



Fuente: Informes anuales Clece (2010-2015).

El tipo de externalización establecido por la Comunidad de Madrid ha permitido que, tras el pinchazo de la burbuja, las grandes empresas de gestión de servicios continuaran aumentando sus beneficios, más incluso durante los periodos de crisis. Los beneficios de Clece por ejemplo en 2005 fueron de 77,2 millones de euros mientras que en 2014 ascenderían a 85,35. De modo que el decrecimiento de otros sectores de negocio como la restauración, el mercado verde o la limpieza fuera absorbido en gran medida por servicios

de *Fiscalización del Sector Público Local. Ejercicio 2011* realizado por el Tribunal de Cuentas). Con las externalizaciones, además de precarizarse el empleo, una parte significativa del dinero público refluye como "beneficios" a las empresas gestoras.

sociales (atención de personas en situación de dependencia) y educativos (escuelas infantiles). La externalización se convierte así en un trasvase de fondos públicos hacia entidades empresariales, aunque a su vez continúa siendo una de las fórmulas que permiten la participación de iniciativas locales y privadas de carácter social⁶⁶.

4.2.4. La redefinición de la corresponsabilidad social y la regulación del copago en el servicio municipal de teleasistencia

El 1 de abril de 2014 se formalizó la obligación de las personas atendidas a participar en la financiación personal del servicio municipal de teleasistencia, lo que habría tenido según la Dirección General de Mayores y Asistencia Social un impacto evidente negativo. Las bajas aumentaron en 7.388 personas más que el año anterior, de ellas como mínimo un 16% como resultado de la regulación del copago. Las demandas, por su parte, también descendieron, registrándose 2.330 personas menos que el año anterior. Este descenso del número de personas que accedían al servicio fue el motivo fundamental de que habría llevado al Ayuntamiento a asumir el coste de los que abonaban 3€ mensuales⁶⁷, ampliando el mínimo exento hasta 614,29€. Así, en 2014 un 44% de las personas atendidas disfrutaron del servicio de forma gratuita; de ellas, en torno a 1.181 se encontraban en situación de desarraigo.

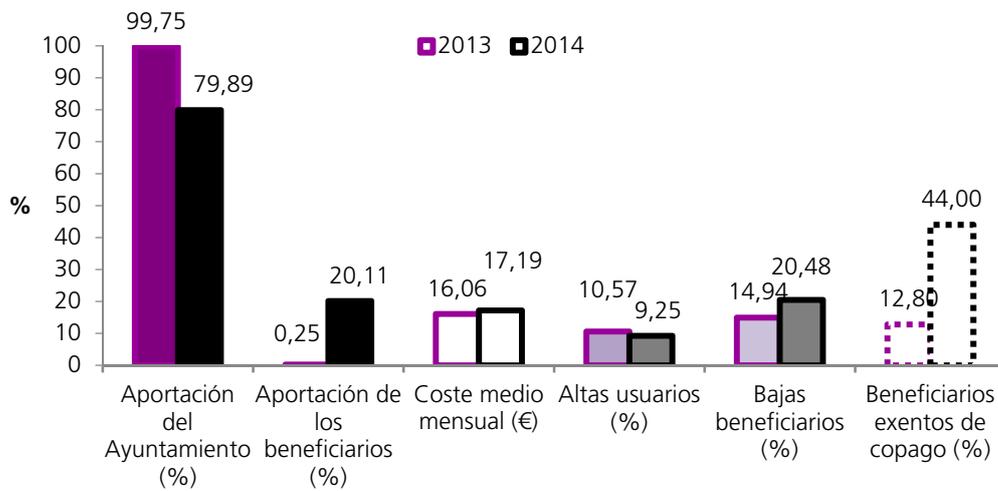
Esta nueva regulación habría sido la expresión de un proceso más *complejo* y que remitía a la propia *redefinición de la corresponsabilidad social* (en su dimensión hegemónica): la aportación del Ayuntamiento habría podido descender casi un 19,9% mientras que la aportación de los usuarios ascendía en la misma proporción. Sin embargo, este cambio, que no era asumible para algunas de las vecinas y vecinos del municipio, no podía significar su exclusión, pero tampoco se podían omitir principios rectores como el de contención del gasto, que, mediado por la racionalización económica neoliberal y su sentido del ahorro y de la inversión, vendrían a establecer una suerte de presupuestos de mínimos (ver Gráfico 57, página siguiente).

La *efectividad social* de un servicio como la teleasistencia se podría observar en el aumento progresivo de las personas atendidas. Sin embargo, a partir de 2011 las altas empiezan a descender, como resultado del paso de un momento pre-crisis donde el crecimiento permitía la expansión de los servicios, a otro de crisis donde son recortados. A pesar de los límites de los datos, se podría pensar que las bajas en el servicio se deben a *dificultades socioeconómicas*.

⁶⁶ En todo caso, el proceso de erosión general de la función de *atención y cuidado común* propia de los servicios públicos no tendría que ver solamente (o *sobre todo*) con su titularidad. Más bien, se encontraría vinculada a la propia *disolución de la conciencia colectiva* en torno al rol histórico de estos servicios para el ejercicio de los *derechos ciudadanos básicos*. Y si bien es cierto que esta disolución habría tendido a desarrollarse en paralelo a las privatizaciones/externalizaciones, cabría también plantearse cómo este tipo de estructura flexible para la prestación de servicios podría, con la intervención de las propias administraciones públicas, reorientarse hacia el desarrollo de un tejido social comunitario capaz de repolitizar (en el mejor sentido) la cuestión social.

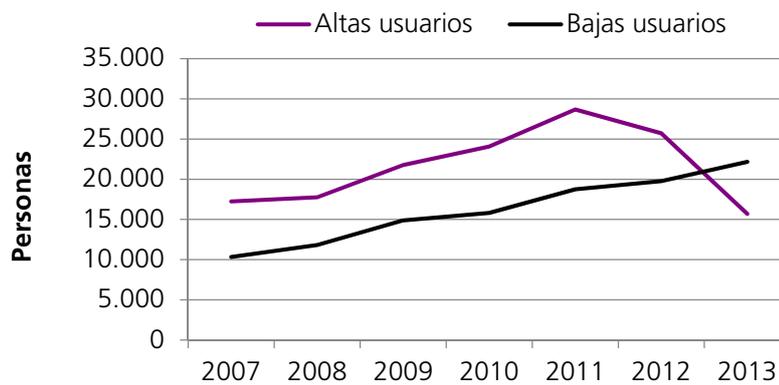
⁶⁷ Memoria de Actividad de la Dirección General de Mayores y Asistencia Social, ejercicio 2014, p. 31.

Gráfico 57. Impacto de la ampliación del copago en el servicio municipal de teleasistencia (2013-2014)



Fuente: elaborado a partir de las memorias de actividad de la DG de Mayores

Gráfico 58. Movilidad en el servicio de la teleasistencia (2007-2013)



Fuente: elaboración propia a partir de las Memorias de Actividades de la D.G. de Mayores y Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid.

Tabla 19. Evolución de las bajas del servicio municipal de teleasistencia, según motivos registrados (Madrid, 2008-2012)

MOTIVOS	2008	2009	2010	2011	2012
Baja en el padrón municipal	15	4	0	0	0
Modificación de las circunstancias de alta	15	71	632	1.313	2.174
Incumplimiento de obligaciones (pago mensual)	37	73	0	0	0
Decisión expresa del beneficiario	578	479	316	375	395
Finalización del plazo de suspensión temporal ⁶⁸	680	2.386	3.003	3.564	3.558
Otros	1.165	363	1.106	938	0
Traslado al domicilio de familiares	1.679	2.163	1.897	2.251	2.570
Ingreso en centro residencial	2.757	3.239	2.845	3.189	3.361
Fallecimiento	4.899	6.107	6.007	7.128	7.710
Total	11.825	14.887	15.807	18.757	19.768

Fuente: elaboración propia a partir de las Memorias de Actividades de la D.G. de Mayores y Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid.

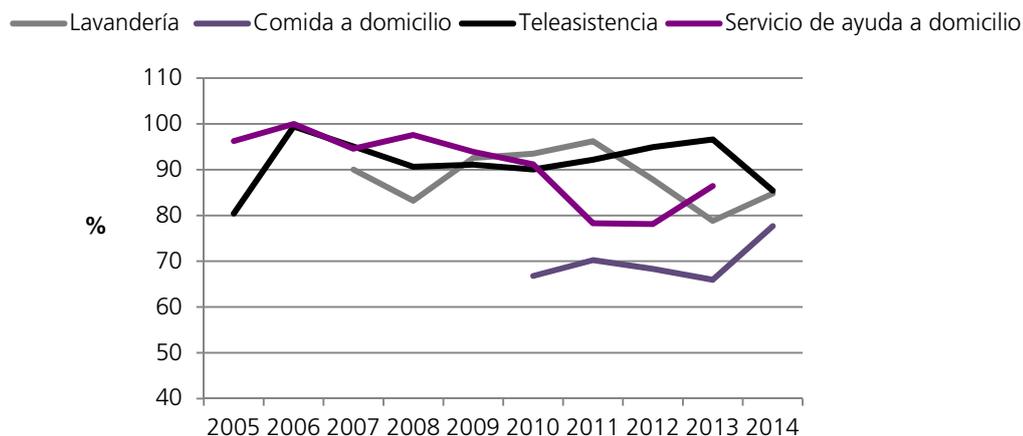
4.2.5. Servicios municipales de comida a domicilio y lavandería: *universalización de mínimos e invisibilización de los procesos de empobrecimiento*

Recursos municipales como los servicios de comida a domicilio o lavandería (entre otros) parecen expresar en mayor medida las contradicciones del modelo municipal intervención social, del que cabe preguntarse en qué medida no estaría precisamente contribuyendo a reproducir la situación que trata de superar. E incluso, en qué medida sería la ausencia clara de un derecho social reconocido la que permitiría que la contención del gasto se fortaleciese en este tipo de servicios (ver Gráfico 59, página siguiente).

Uno de los límites fundamentales de aquellos servicios municipales de atención a mayores (independientes del Catálogo del SAAD), en situaciones socioeconómicas más precarias, como la comida a domicilio, es que tampoco habría existido la ausencia del copago (éste entraría en vigor 1 de diciembre de 2014). Aunque en casos excepcionales como son las rentas inferiores se contemplaba la posibilidad de reducir el precio del menú a 0,45€. Esto sólo sucedía entre aquellas personas cuyas rentas eran inferiores a 260€, es decir, un número reducido en comparación con las rentas *más altas*.

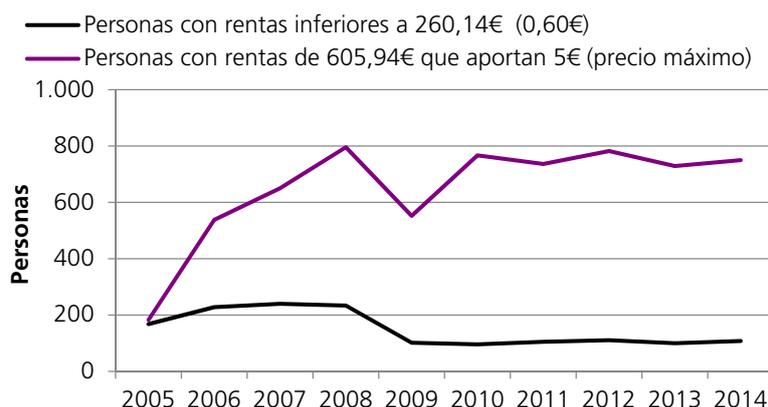
⁶⁸ La suspensión temporal en el caso de la teleasistencia (de forma similar al servicio de ayuda a domicilio) significa que la persona estará ausente de su domicilio por un período superior a un mes e inferior a cuatro, periodo en el que el Ayuntamiento de Madrid abona el 30% del precio. Los motivos más frecuentes por los que se produce la suspensión temporal son (datos 2015) 62,59% vacaciones, 15,66% por ingreso hospitalario, 15,12% traslado a otros domicilios y 6,63% por ingreso en centro residencial.

Gráfico 59. Evolución del presupuesto municipal ejecutado (%) en diferentes servicios de atención a mayores de 65 años y/o dependencia (2005-2014)



Fuente: elaborado a partir de las Memorias de Actividades de la D.G. de Mayores y Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid.

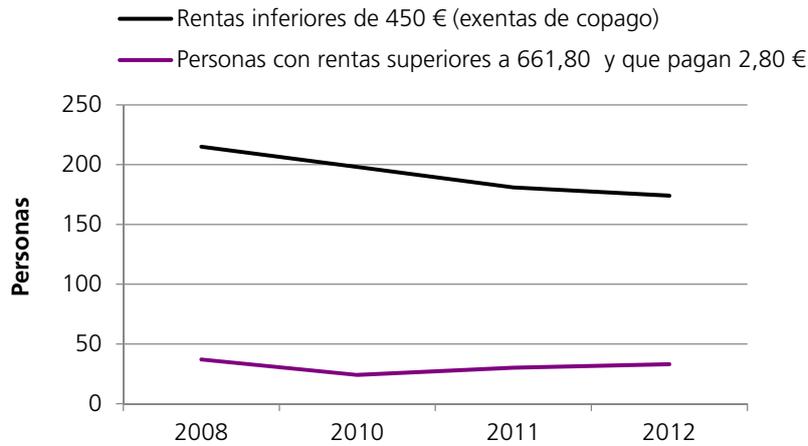
Gráfico 60. Servicio municipal de comida a domicilio. Número de personas atendidas en los tramos de renta inferior y superior (Madrid, 2005-2014)



Fuente: elaboración propia a partir de las Memorias de Actividades de la D.G. de Mayores y Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid.

En el caso del *servicio de lavandería*, al que acceden en comparación con el servicio de comida a domicilio personas con un nivel de rentas menor aun, sí se da la extinción del copago aunque a partir de la crisis este grupo iría en descenso mientras que las personas con rentas superiores fueron en aumento progresivo. Éste podría ser un ejemplo de *movilidad de las personas atendidas por un empeoramiento de las condiciones de vida o por fallecimiento*. En 2014, de las 75 bajas, 16 fueron por fallecimiento, 1 por pérdida de requisitos (supuesta mejora) y al menos 43 podrían estar vinculadas a la incapacidad de enfrentar el pago (36 bajas fueron por fin del periodo de suspensión temporal, 6 bajas voluntarias y 1 una baja por incumplimiento de obligaciones) (ver Gráfico 61, página siguiente).

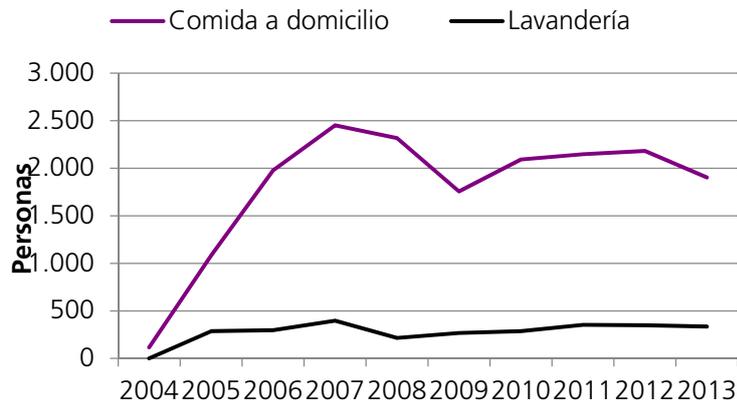
Gráfico 61. Servicio municipal de lavandería. Número de personas atendidas en los tramos de renta inferior y superior (Madrid, 2005-2014)



Fuente: elaboración propia a partir de las Memorias de Actividades de la D.G. de Mayores y Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid.

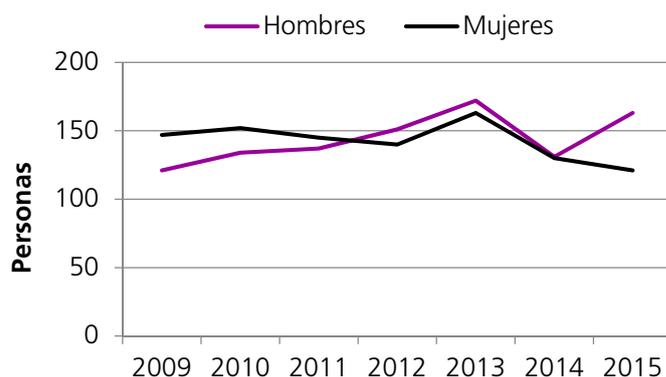
En ocasiones, en este tipo de servicios se representan procesos de *institucionalización del pobre*. En el servicio de lavandería, por ejemplo, la mayoría de las personas atendidas residirían en pensiones u hostales. Por otro lado, las propias trayectorias vitales y laborales de muchas mujeres habrían llevado a una significativa sobrerrepresentación en el propio sistema de protección. Sin embargo, en este tipo de servicios la tendencia parece invertirse. En el caso de lavandería, en 2015 los varones representaron el 57,39% de la población atendida.

Gráfico 62. Personas atendidas en los servicios municipales de comida a domicilio y lavandería (cifras absolutas, Madrid, 2007-2013)



Fuente: elaboración propia a partir de las Memorias de Actividades de la D.G. de Mayores y Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid.

Gráfico 63. Servicio municipal de lavandería. Distribución por género de las personas usuarias (cifras absolutas, Madrid, 2009-2015)



SERVICIO DE LAVANDERÍA	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Hombres	45,15%	46,85%	48,58%	51,89%	51,34%	50,19%	57,39%
Mujeres	54,85%	53,15%	51,42%	48,11%	48,66%	49,81%	42,61%

Fuente: elaborado a partir de las Memorias de Actividades de los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid.

4.3. Los efectos regresivos de un largo ciclo de externalizaciones: la profundización de los recortes como síntoma (2011-2015)

El 2 de diciembre de 2012 tuvo lugar en Madrid la que se considera la primera manifestación multitudinaria de la población con discapacidad convocada con el lema «SOS discapacidad. Derechos, inclusión y bienestar». Los recortes establecidos desde 2010 reforzaban las desigualdades que sufría el colectivo de forma habitual. En 2011, tiene lugar el primer retraso del calendario⁶⁹, medida que se prolongaría en 2012, 2013 y 2014 y que supuso una suspensión de la inversión estimada de aproximadamente 3.096 millones de euros (Montserrat, 2014).

Esta transformación de los plazos no solo se aplicó durante los primeros años de la crisis, lo que permitió reducir la inversión y, a su vez, abrir incluso la posibilidad de que las obligaciones de la administración desapareciesen. ¿En qué medida se han podido ver afectadas las personas del municipio por las listas de esperas, retrasos y aplazamientos de la retroactividad? El efecto más radical sería, como muestra el Observatorio de la Dependencia (Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales, 2016), que aproximadamente el 30% de las personas que son dadas de baja mientras esperan el servicio lo es a causa de fallecimiento. La burocracia y/o la falta de recursos se convierten así en una *forma macabra de ahorro*.

⁶⁹ Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.

Tabla 20. Cronología de la aplicación progresiva de la Ley de Dependencia (2007-2015)

AÑOS EN LOS QUE SE HACE EFECTIVA LA ENTRADA AL SISTEMA DE DEPENDENCIA SEGÚN GRADOS*										
Grado	Nivel	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
III	2									
	1									
II	2									
	1									
I	2									
	1									

*La entrada efectiva a las prestaciones se distingue por medio de las casillas de color.

Fuente: elaborado a partir de la disposición final primera sobre la aplicación progresiva de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia; Decreto 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público; Real Decreto 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado y Real Decreto 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

Tabla 21. LOS RECORTES EN LA ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA: REFORMAS DE LOS PLAZOS Y RETROACTIVIDAD (2010-2012)

Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.	<p>El plazo para resolver las solicitudes sobre el reconocimiento de la situación de dependencia y la prestación que corresponda, será de seis meses a contar desde la fecha de la solicitud.</p> <p>Las cuantías adeudadas en concepto de efectos retroactivos de las prestaciones económicas, independientemente de la fecha de la solicitud, podrán ser aplazadas y su pago en periodos, en pagos anuales de igual cuantía en un plazo máximo de 5 años.</p>
Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad	<p>Se regula la posibilidad de aplazar hasta 8 años los atrasos pendientes de la retroactividad de las PCEF.</p> <p>Solo se tendrá derecho a retroactividad si el plazo entre la solicitud y el abono de la prestación económica supera los dos años y seis meses.</p>

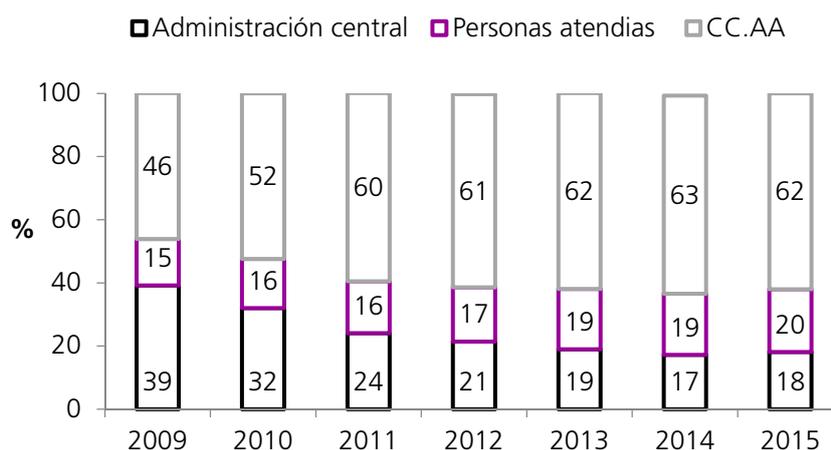
Fuente: elaboración propia a partir de la legislación mencionada.

En 2011 se transforman también los índices de ponderación utilizados por el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para la distribución de presupuestos. De 2007 a 2011, éstos se calculaban a partir de la población potencialmente dependiente, dictamen de grado y PIA (fondo general), pero también a partir de la capacidad de pago media resultante de cada comunidad autónoma (fondo de compensación). Ésta se elabora a partir la renta bruta de los hogares y de la pensión de jubilación media, con independencia de la renta de las personas dependientes, lo que a pesar de sus límites permite a las comunidades con rentas medias inferiores financiar gastos cuyo origen es la

puesta en marcha de centros y servicios, programas de prevención y formación, gastos de gestión de los expedientes e incluso gastos de inversión. En el caso de la Comunidad de Madrid (y de las comunidades con una capacidad de pago mayor), este índice de medias autonómicas invisibiliza las rentas más bajas de cualquiera de sus municipios, lo que supone un aumento del déficit para la Comunidad de Madrid que repercutiría de inmediato en los presupuestos de las corporaciones locales. Sin embargo, la tendencia no es revertir esta dinámica y en 2011 se crea el fondo de cumplimiento de acuerdos, que supone aumentar la financiación de las comunidades autónomas que promuevan la transposición de los acuerdos a la normativa autonómica (15%) y la formación de las cuidadoras no profesionales (85%).

Con la Ley 2/2012, de 29 de junio, de presupuestos generales del Estado para 2012 se suspende el nivel de financiación acordado entre la administración general del Estado y las Comunidades Autónomas, lo que iría asociado a un descenso de los presupuestos síntoma del vaciamiento del compromiso anteriormente adquirido.

Gráfico 64. Evolución en la distribución de la financiación de los servicios del SAAD (2009-2015)



Fuente: Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales (2016).

Tabla 22. RECORTES ACUMULADOS EN DEPENDENCIA POR LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO (MILLONES DE EUROS, 2012-2015)

EJERCICIO	NIVEL ACORDADO (SUPRIMIDO)	NIVEL MÍNIMO	QUEBRANTO POR SUSPENSIÓN DEL NIVEL ACORDADO	SEGURIDAD SOCIAL CUIDADORAS (SUPRIMIDO)	TOTAL RECORTE LEGISLATURA (2011-2015)
2012	283,2€	91,4€	374,6€	110€	484,6€
2013	283,2€	156,9€	440,1€	357€	791,1€
2014	283,2€	148,2€	431,4€	357€	788,4€
2015	283,2€	155€	438,2€	357€	795,2€
Totales	1.132,8€	551,5€	1.684,3€	1.810€	2.865,3€

Fuente: Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales (2016).

Con el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad se regula el nivel mínimo garantizado, aunque el nivel acordado entre la administración central y las comunidades autónomas no se menciona. ¿Se podría pensar que a partir de este momento las reformas de las políticas de dependencia expresaban el paso del *burocratismo estatalista* anterior a la *institucionalización de los recortes*, síntoma de una nueva forma de hacer políticas? Según fundamenta la propia reforma, serían la *viabilidad de los sectores productivos de servicios relacionados con la dependencia* y las consecuencias perjudiciales para el empleo las que llevarían a revisar nuevas fórmulas para la sostenibilidad del sistema.

¿En qué medida han podido afectar algunas de las reformas del RD20/2012 a la oferta y demanda en los servicios municipales? Con la regulación de las incompatibilidades de servicios y prestaciones, se impide a los vecinos y vecinas del municipio disfrutar de distintos servicios de manera simultánea a pesar de su pertinencia y admisibilidad dentro de un modelo socio-sanitario. Aunque quizá, de todas las incompatibilidades posibles, es la de las PCEF con otros servicios la que mejor expresa *la incompatibilidad entre los cuidados en el entorno y el apoyo comunitario*.

Tabla 23. INCOMPATIBILIDADES ENTRE LOS SERVICIOS DE ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA REGULADAS POR LA COMUNIDAD DE MADRID (2015)

1.	El servicio de teleasistencia es compatible con todos los servicios y prestaciones salvo con el servicio de atención residencial y la prestación económica vinculada a dichos servicios.
2.	El servicio de ayuda a domicilio intensivo es incompatible con todos los servicios y prestaciones salvo con el servicio de teleasistencia.
3.	Los centros de día y de noche son incompatible con todos los servicios y prestaciones salvo con el servicio de teleasistencia. En el caso de Grado II o Grado III también será compatible con el servicio de ayuda a domicilio no intensivo.
4.	El servicio de atención residencial es incompatible con todos los servicios y prestaciones.
5.	La prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales será incompatible con todos los servicios y prestaciones salvo con la teleasistencia.
6.	El cheque servicio estará sujeta al mismo régimen de incompatibilidades que el servicio al que esté vinculada.
7.	La prestación económica de asistencia personal es incompatible con el resto de los servicios y prestaciones.

Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto 54/2015, de 21 de mayo, por el que se regula el procedimiento para reconocer la situación de dependencia y el derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en la Comunidad de Madrid

A partir de los datos de movilidad del servicio de ayuda a domicilio municipal, aunque se especifica el número de personas que se da de baja por incompatibilidad de servicios, no es posible distinguir cuántas de ellas son a causa del acceso a un centro de día o a una PCEF. Esta distinción ayudaría a explicar a qué servicios o formas de cuidados se accede teniendo en cuenta el proceso de envejecimiento. En parte, también ayudaría a hacer el seguimiento de la capacidad de la red de servicios públicos para enfrentar o acompañar tales tendencias, o si por el contrario se favorece simplemente a que se acceda a una prestación como el cheque servicio.

Tabla 24. Servicio municipal de ayuda a domicilio. Motivos que llevan a la baja definitiva del usuario/a (2005-2012)

CAUSAS REGISTRADAS	2005	2009	2012
Consecución de objetivos	16	-	-
Baja voluntaria	49	359	1.250
Traslado de familiares	49	169	170
Domicilio (cambio de municipio)	49	60	-
Fin baja temporal	66	3.759	1.848
Residencia	214	437	-
Otros	280	470	207
Fallecimiento	923	2.262	2.655
Incompatibilidad del servicio	-	-	246
Incumplimientos de obligaciones	-	-	97
Pérdida de requisitos	-	-	-

Fuente: elaborado a partir de las Memorias de Actividades de la D.G. de Mayores y Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid.

Otros efectos de las reformas de 2012 afectan al reparto del presupuesto, al que se incorpora *la ponderación de la prestación de servicios frente a la PCEF*⁷⁰. También se reducen las cuantías de las prestaciones económicas, incluso, se establecen dos cuantías económicas máximas diferentes en función de si el derecho había sido reconocido antes o después del RD 20/2012. Este cambio no afecta a todas las prestaciones económicas por igual, y las ayudas vinculadas al servicio son las que menos recortes sufren lo que visibiliza como los mecanismos que fortalecen la desigualdad no son arbitrarios.

La *penalización del disfrute de la PCEF* se refuerza si se tiene en cuenta que en 2012 se suspenden las altas en la seguridad social de las cuidadoras (a cargo de la administración central y las administraciones autonómicas). Esta reforma fortalece aún más las dificultades socioeconómicas de la población dependiente con rentas inferiores, si se tiene en cuenta que este ingreso (dato ilustrativo porque la referencia es de Irún) se dedica a gastos derivados del cuidado o ayudas técnicas⁷¹. La reforma de la PCEF entraba en contradicción con los cambios de los índices y ponderaciones de reparto del presupuesto, que habían empujado también a *premiar* a aquellas comunidades que favoreciesen la *formación de las cuidadoras no profesionales*. Muchas mujeres se convirtieron en cuasiprofesionales sin reconocimiento, visibilizando cómo lo que pudo haber significado un primer paso del reconocimiento del *valor social* de los cuidados (no productivo en términos económicos) nació vacío de este sentido, especialmente si se tiene en cuenta el carácter temporal y el desmantelamiento progresivo de esta prestación. Esta cuestión no se ha puesto en el centro político y económico, lo que se expresa también en la ausencia generalizada de alternativas a la categoría de cuidadora familiar, incluso cuando esta fórmula puede poner en riesgo el cuidado y apoyo de las personas dependientes. Principalmente porque los sistemas familiares

⁷⁰ Resolución de 13 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para la mejora del sistema para la autonomía y atención a la dependencia. La finalidad de esta medida sería estimular la atención a los dependientes mediante servicios profesionalizados, generadores de empleo, y la actividad económica.

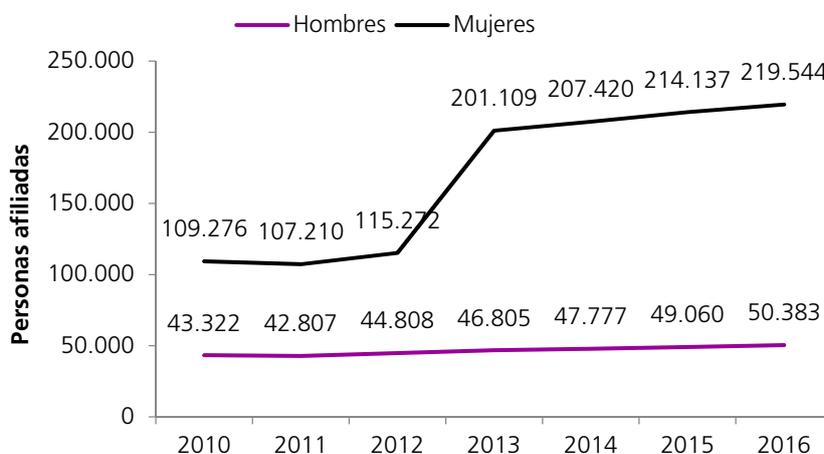
⁷¹ Este dato se recoge de una experiencia piloto que se llevó a cabo en Guipúzcoa en 2015, para profundizar ver "Estudio de la situación de las personas en situación de dependencia y de sus cuidadores en los municipios de Irún y Arrasate".

y sus dinámicas son heterogéneos, complejos y no siempre organizan los espacios adecuados para el cuidado. Sin embargo, esta dimensión es difícil de evaluar, y más por medio de la fórmula actual, que alcanza solo a evaluar las condiciones de la vivienda.

Otro de los cambios es la supresión de niveles uno y dos de cada grado, que lleva aparejada una disminución de las cuantías máximas para el nivel dos de grado II y III, pero supuso una aparente mejora para aquellos dependientes con nivel uno que ven aumentar las cuantías máximas. Este cambio podría reportar beneficios en el corto plazo, aunque, *teniendo en cuenta el proceso de envejecimiento o el carácter degenerativo de muchas enfermedades, se convierte en un límite en el largo plazo*. Con la suspensión de niveles se suspenden también las revisiones que podían recoger variaciones más tenues que las de grado (aunque no por ello menos importantes).

Los efectos del RD 20/2012 han sido distintos según el tipo de servicio o prestación económica. En el caso del cheque servicio, se reproducen sus limitaciones, pero en el caso de la PCEF, sus efectos serían más complejos si se tiene en cuenta la crisis de los cuidados. Las políticas de dependencia no habrían tenido los efectos esperados, al menos en lo que a creación de empleo y estructura de cuidados se refiere. El contexto socioeconómico (en el que se organizó el *Libro Blanco* de la dependencia), como describe el Colectivo IOÉ (2001), estuvo asociado al crecimiento económico y a una fuerte distribución desigual de rentas, lo que generó un aumento de la demanda de servicios desde las élites profesionales, empresariales y directivas. La fragmentación social característica del modelo social posfordista se expresaba en unos hogares donde la mujer podía externalizar parcial o totalmente las labores domésticas o de cuidado, viendo incrementado sus posibilidades de reasignar los tiempos al consumo o al ocio, mientras que en otros hogares la incorporación de la mujer al empleo pasó por la asunción asalariada de dichas tareas. El empleo doméstico remunerado y los servicios de cuidados sociosanitarios se convirtieron durante este periodo en un nuevo yacimiento de empleo y en una de las ocupaciones de más peso entre las mujeres. Durante el primer trimestre de 2009, el empleo en la rama de servicios domésticos en los hogares fue un 3,7% del total del empleo generado y un 7,9% del empleo femenino (De la Villota *et al.*, 2011).

Gráfico 65. Evolución de las afiliaciones a la seguridad social en actividades de servicios sociosanitarios y servicios domésticos, por género (Madrid ciudad, 2010-2016)



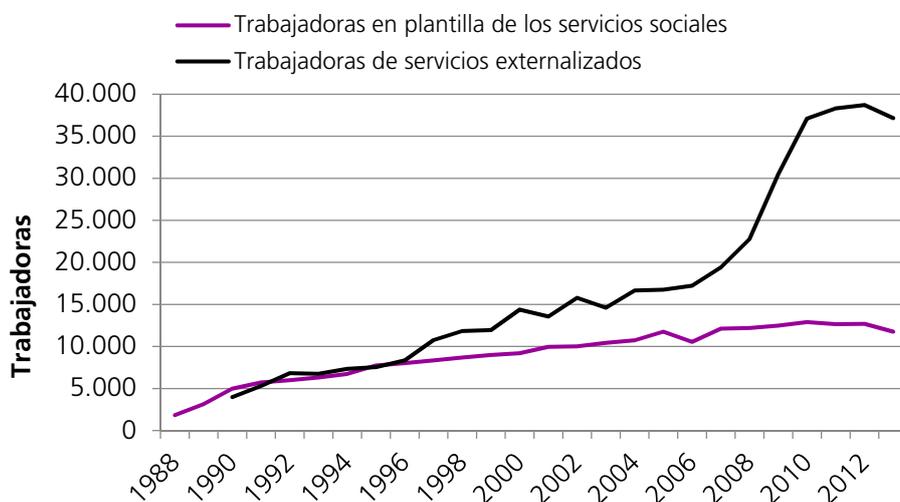
Fuente: Ayuntamiento de Madrid.

En un sector como el de la dependencia, la *feminización de los trabajos de cuidado* tiene efectos negativos sobre las mujeres en distintos sentidos. Para aquellas mujeres de clase baja y/o más pobres, encuadradas como trabajadoras inferiores de los servicios, la creación de empleo por medio de la externalización ha supuesto la integración en el empleo precario. En Clece, en 2015 la plantilla se componía de un 89,5% de operarias (el 83,1% de la plantilla eran mujeres), mientras que los técnicos y administrativos representaban tan sólo un 13,4%. A esto se suma que el sector privado no es un espacio laboral significativo para las mujeres de clase media-alta altamente cualificadas. Sin embargo, la relación de estas mujeres con el sector público era diferente. En la década de los ochenta, con el impulso de la reforma del modelo de bienestar, la mujer empezó a tener más presencia en los ampliados servicios públicos (como eran los centros de servicios sociales) aunque iría descendiendo progresivamente con la destrucción y no reposición del empleo público (Gráfico 67). Es más, se podría decir que el empleo creado es empleo precario para trabajadoras inferiores de los servicios. Según el Plan Concertado, a nivel nacional la plantilla de los servicios sociales crece a partir de las auxiliares de hogar, que representaban el 98,87% de la plantilla de prestaciones (servicios externalizados).

“Hay algo que tiene que ver con todas las administraciones europeas, es decir hay una consigna que es empleo público, irlo reduciendo (...) El capítulo uno no puede crecer, entonces todos los servicios que se desarrollan tienen que ser gestionados de forma externalizada, o gestiona o no creces (...). Es una cuestión política, es una decisión ideológica, pues bueno, de *neoon*: adelgazar el Estado. No tenía por qué ser esa, pero todas las administraciones al final...” (E5: Trabajadora social Ayuntamiento de Madrid, área planificación social)

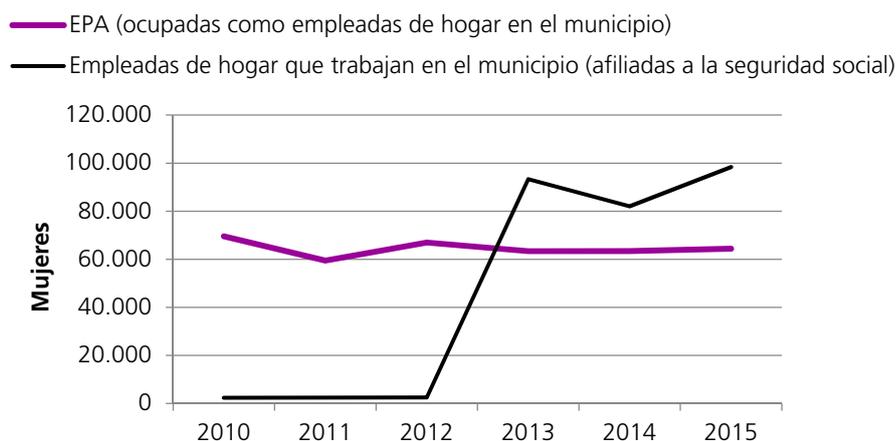
Si se observan los datos a nivel municipal y en relación con las mujeres activas/ocupadas registradas a partir de la EPA como trabajadoras domésticas, se podría tratar de ilustrar el aumento y evolución del trabajo en situaciones de precariedad. Uno de los efectos del aumento de la demanda de servicios es la organización de una masa imprecisa y poco reconocible de hogares que se convierte en parte empleadora, caracterizada estructuralmente por la informalidad y la desregulación (Colectivo IOE, 2001). Según los datos, se podría pensar también que los servicios domésticos del municipio se convierten en espacios laborales significativos para muchas mujeres de fuera del municipio.

Gráfico 66. Evolución del número de empleadas por los servicios sociales en España: trabajadoras de plantilla y externalizadas (1988-2013)



Fuente: Memorias de Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales.

Gráfico 67. Expansión del mercado informal de las empleadas de hogar que trabajan en la ciudad de Madrid (2009-2015)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa. Elaboración a partir del Banco de datos del Ayuntamiento de Madrid.

Sin embargo, este mercado laboral precario no solo da respuestas a los hogares con rentas más altas, sino que se puede ver reforzado por aquellos hogares con rentas inferiores y que son excluidos por los baremos a pesar de sus dependencias no reconocidas, aunque probablemente accedan en menor medida y en intensidades y modalidades distintas. Si se comparan los datos de la gestión de los servicios de la población mayor o dependiente, se observa que existen dos tipos de demandas. Las personas mayores sin reconocimiento de dependencia son quienes acceden en mayor medida al servicio de ayuda a domicilio municipal, aunque la intensidad es menor en comparación con los dependientes, al ser éstos quizá los que necesiten más apoyo.

Tabla 25. Los servicios de atención a la dependencia frente a otros ámbitos de los servicios sociales municipales (2014)⁷²

VARIABLES	ATENCIÓN SOCIAL PRIMARIA	DEPENDENCIA
Personas atendidas	42.978	13.517
Media horas mensuales	12,78	25,15
Coste total del servicio (€)	79.407.519,31 €	46.173.043,28 €
Coste Ayuntamiento (€)	72.136.881,92 €	41.194.159,50 €
Aportación Ayuntamiento (%)	90,84%	89,22%
Coste personas atendidas (€)	7.270.637,39 €	4.978.883,78 €
Aportación personas atendidas (%)	9,16%	10,78%
Horas de atención	42.978	13.517

Fuente: elaboración propia a partir de las Memorias de Actividades de la D.G. de Mayores y Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid.

⁷² Esta forma de desagregar los datos tendría varios efectos. Uno de ellos, de carácter simbólico pero no por ello menos importante, y es que se deja al menos de publicar aquellas personas consideradas *beneficiarias indirectas*, ya que en último término las administraciones públicas intentan justificar y diferenciar los marcos de financiación.

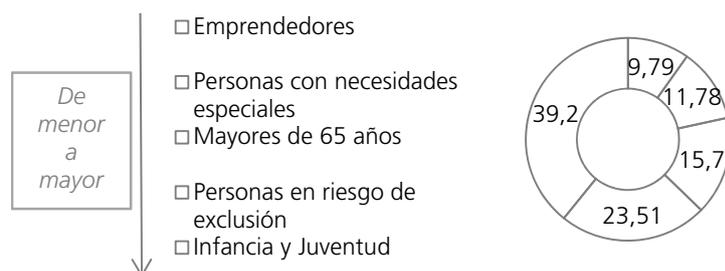
En 2013 se establece la *reducción de la intensidad de los servicios*. En el caso de los centros de día se atiende al mismo número de personas, pero se reducen los días de atención. A este descenso de los servicios se le habrían sumado los impagos de las administraciones autonómicas y municipales, que ascendían, según las estimaciones del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), a 300 millones euros, lo que ponía en riesgo al menos el 20% de los servicios⁷³. Sin embargo, los impagos de las administraciones públicas tendrían efectos diferentes en función del tamaño de la entidad privada prestadora del servicio, las grandes empresas podrían asumir los retrasos sin verse afectadas mientras que para iniciativas locales más modestas (en ocasiones con una larga trayectoria) podía llegar a suponer el cierre del servicio. En estos momentos de *institucionalización de los recortes*, su relativa estabilidad económica se habría visto reducida drásticamente, visibilizando a su vez la fuerte dependencia de subvenciones públicas y privadas. En el caso de la obra benéfico-social de las cajas de ahorro, las ayudas económicas descienden en gran medida como consecuencia de los recortes, pero también por el propio desplazamiento de la acción social por iniciativas relacionadas por ejemplo con actividades culturales y patrimonio⁷⁴. A éstas se destina el 41,8%, frente un 30,1% de la acción social, que continuaba descendiendo (un 5,8% menos respecto a 1979 y un 9,3% menos que en 2014). Pero la financiación no es lo único que cambiaría, también los grupos a los que iba dirigida la ayuda.

“¿Qué ocurre con la crisis? Sobrevivimos, pues vete tú a saber, con la crisis ocurren muchas cosas. Primer problema: retrasos en los pagos. Claro, nosotros no somos una multinacional. Los pagos que estaban entre dos y tres meses empiezan a retrasarse hasta seis meses. Esto suponía para una asociación de voluntarios, que somos 12, de repente tener que sacar 120.000€ para pagar simplemente las nóminas de seis meses y el catering de seis meses. Cada mes de retraso eran 25.000€ que había que sacar de donde fuera. Segundo problema: las cajas de ahorro entran en crisis y la obra social cae. Esto afecta a las cajas con un recorte tremendo de recursos y para nosotros, que era un ayudante habitual. Y segundo, en que como tenían pocos recursos empiezan endurecer las condiciones de tal manera que al final tienes que ser una entidad muy potente. Claro, a nosotros nos pedían reconocimiento de utilidad pública a nivel nacional y nosotros somos una asociación de cuatro gatos. Las convocatorias de la Comunidad y el Ayuntamiento de Madrid desaparecen con las subvenciones, y es con lo que cubríamos los extras, no las plazas que teníamos concertadas, que se mantenían. Y el remate final fue que en este endurecimiento financiero nosotros teníamos con el banco un acuerdo de anticipo de facturas. Cuando el Ayuntamiento se retrasaba, el banco nos adelantaba el 80% del valor de la factura que ya había sido aceptada por el Ayuntamiento y que simplemente era el retraso. Pero como el Banco Central se puso duro con las entidades bancarias, pues ellas tuvieron que reducir el riesgo y uno de los elementos que decidieron fue no hacer anticipos a las administraciones públicas.” (E11: Voluntario/responsable asociación gestora de centro de día)

⁷³ “Los discapacitados lanzan un grito de socorro contra los recortes del Gobierno”, *El País*, 2/12/2012; y “Las personas con discapacidad se echan a la calle”, *El País*, 30/11/2012.

⁷⁴ En 1987, la cantidad destinada a acción social sería de 50.686.381 euros, mientras que en 2015 apenas superó los 30 millones. Véase Rodríguez Cabrero (1990: 207-214) y Memoria de la Obra social de la Confederación Española de Cajas de Ahorro (2015).

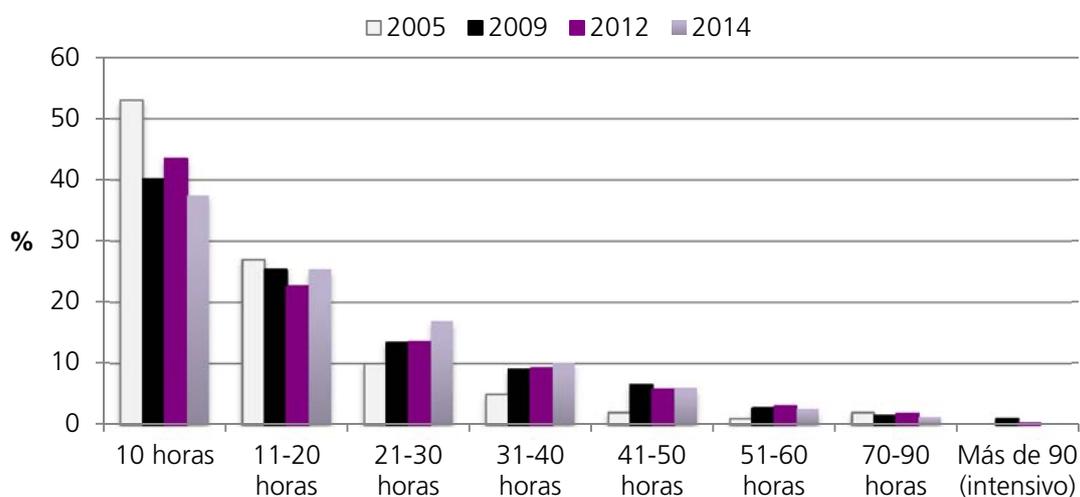
Gráfico 68. Colectivos beneficiarios de la obra social de las cajas de ahorro en España (2015)



Fuente: elaborado a partir de la Memoria de la Obra social de la Confederación Española de Cajas de Ahorro (2015).

En el caso de la ayuda a domicilio, y teniendo en cuenta las diferentes demandas entre la población mayor de 65 años y la población dependiente, se podría pensar que han sido estos últimos los más perjudicados ya que la reducción de intensidad tuvo mayor impacto entre aquellas personas que necesitan al menos 40 horas semanales. Por el contrario, la intensidad horaria del servicio de la población mayor de 65 años descendió en mayor medida durante la crisis, lo que puede explicar por qué en 2009 (y respecto a 2005) disminuyen las demandas de 11 a 20 horas semanales y aumentan las de hasta 10 horas.

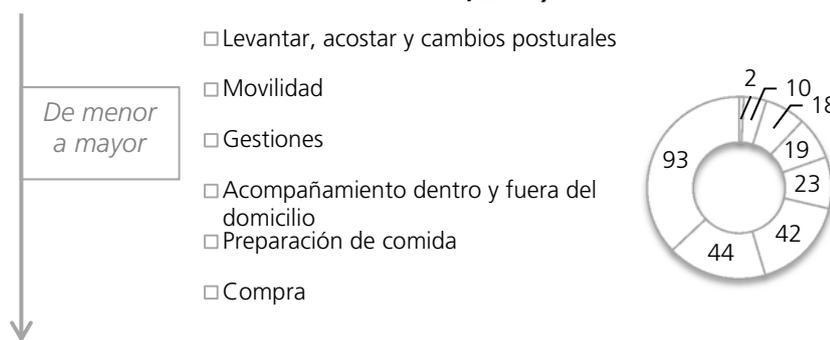
Gráfico 69. Distribución de las horas semanales de atención del SAD madrileño (2005-2014)



Fuente: elaboración propia a partir de las Memorias de Actividades de la D.G. de Mayores y Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid.

También se reformó el *contenido material del servicio de ayuda a domicilio*, lo que aparentemente viene a dar respuesta a problemas que en el caso de Madrid podían parecer evidentes, es decir, un servicio sociosanitario que se reduce a servicios domésticos en el 93% de los casos.

Gráfico 70. Distribución de las actividades asistidas por el SAD en los domicilios (ciudad de Madrid, 2014)

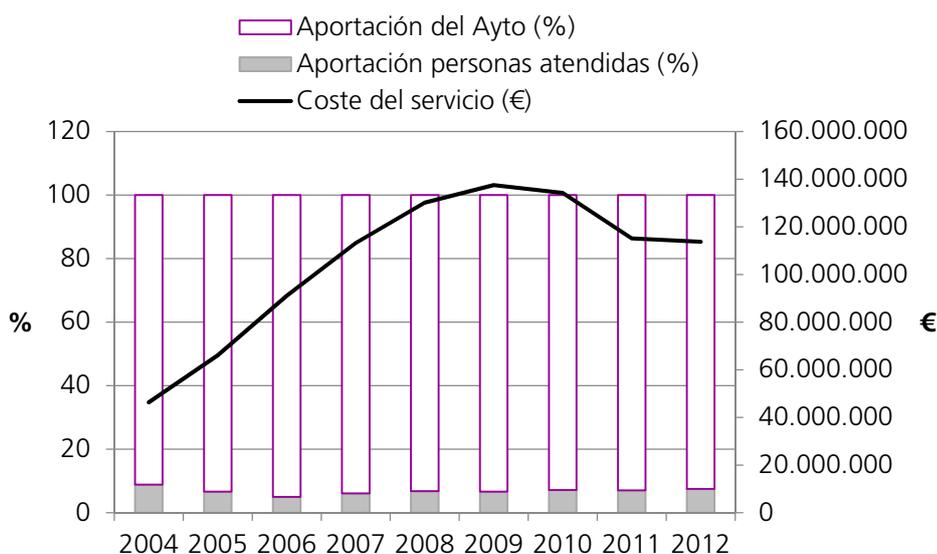


Fuente: elaboración propia a partir de las Memorias de Actividades de la D.G. de Mayores y Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid.

Con este cambio se trata de subordinar la atención de las necesidades domésticas o del hogar (limpieza, lavado, cocina u otros) a los servicios relacionados con la atención personal en la realización de las actividades de la vida diaria. Es más, según la regulación actual, los servicios de tipo doméstico no pueden prestarse si no existen servicios personales. Así se trata de evitar que el servicio de ayuda a domicilio se convierta casi en exclusiva en una prestación de tareas domésticas distinguiéndola de las empleadas de hogar. Pero, ¿por qué convertir un servicio que ya existe (en 2011 la ayuda mixta fue del 40% del total de las ayudas) en una pauta obligatoria que impone limitaciones poco operativas en los casos en los que la ayuda personal no es necesaria?

En 2013 se reforma el nivel mínimo de financiación garantizado, que pasa a calcularse a partir del coste del servicio con la finalidad de *reducir el déficit generado en las comunidades autónomas*. Sin embargo, este cambio no tiene por qué revertir de forma directa en la calidad o en la disminución del precio del servicio ofertado.

Gráfico 71. Evolución del coste total anual del SAD municipal (escala derecha, euros) y aportaciones de las personas atendidas y del Ayuntamiento (escala izquierda, porcentajes). Madrid, 2004-2012



Fuente: elaboración propia a partir de las Memorias de Actividades de la D.G. de Mayores y Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid.

Aun existiendo una relación entre el coste del servicio y el número de domicilios atendidos, ésta podría no haber sido del todo proporcional. De forma aproximada, podemos observar que en 2007 la atención de 610 domicilios más supuso un aumento del coste del servicio en 16.972.954€. Sin embargo, en 2008 la atención de 2.635 domicilios más supuso un aumento de 7.380.212€.

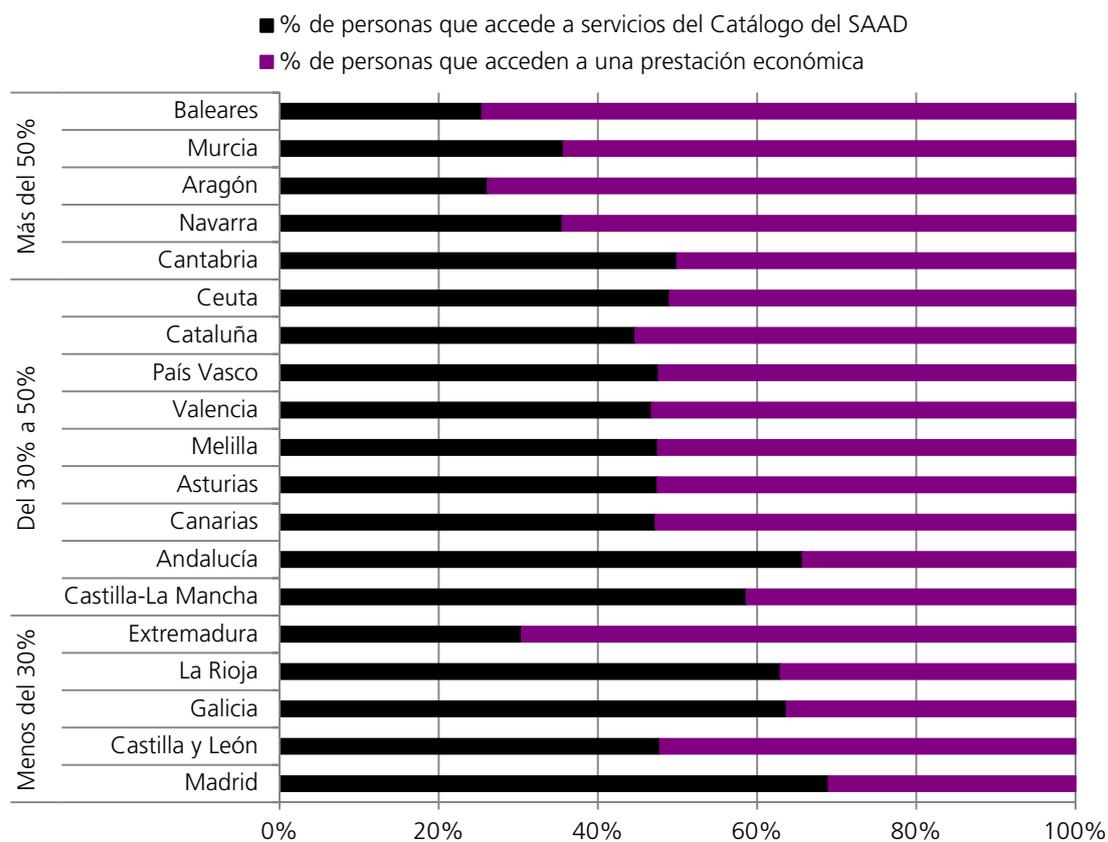
Tabla 26. SAD municipal de Madrid. Evolución del coste total del servicio y del número de domicilios atendidos (2004-2009)

AÑO	INCREMENTO COSTE DEL SERVICIO	INCREMENTO DOMICILIOS ATENDIDOS	INCREMENTO DEL COSTE POR NUEVO DOMICILIO
2004	19.767.774	5.602	3.529
2005	24.989.487	4.173	5.988
2006	22.056.457	8.935	2.469
2007	16.972.954	610	27.825
2008	7.380.212	2.635	2.801
2009	-3.273.002	-2.019	-1.621

Fuente: elaboración propia a partir de las Memorias de Actividades de la D.G. de Mayores y Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid.

Estas dinámicas se vieron favorecidas por la reforma del nivel de financiación mínimo garantizado, medida que potencialmente provocaba que muchas comunidades redujeran de forma progresiva la sobrerrepresentación de prestaciones económicas. En 2015 solamente en la Comunidad de Madrid, Andalucía, Galicia o la Rioja más del 60% de la población dependiente accede a servicios y cuidados profesionales. En la Comunidad de Madrid, a pesar de la *alta* tasa de acceso a servicios la tendencia es diferente: las demandas de PCEF aumentan (en 2010 un 19%, en 2013 hasta el 27%), lo que coincidiría con la creación de 1.824 empleos menos (una variación de -0,141% de las altas en la seguridad social). ¿En qué medida esta falta de inversión supone menos creación de empleo en el municipio y/o un descenso de la tasa de recuperación? Según las estimaciones realizadas en el XVI Dictamen del Observatorio de la Dependencia a nivel nacional (Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales, 2016), en ausencia de recortes se habrían creado 182.399 empleos vinculados directamente a la dependencia y 191.000 en otros servicios sociales y sociosanitarios. En cuanto a los retornos estimados (seguridad social, IRPF, IVA), a partir del desarrollo del SAAD la tasa de recuperación ascendería a un 38%: esto es, sobre un total de gasto público de 5.276 millones de euros se habría producido un retorno de 2.022 millones de euros.

Gráfico 72. Distribución del uso de las distintas modalidades de ayuda a la dependencia, por regiones españolas (2015)⁷⁵



Fuente: elaboración propia a partir de las estadísticas del SISAAD (IMSERSO).

Otra de las reformas regresivas producidas en los servicios públicos municipales son las asociadas a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Las competencias municipales se reordenaban ante la *minimización del peso de la inversión de la administración local*, tratando de recentralizar las competencias de servicios sociales en las comunidades autónomas. La Asamblea de Extremadura interpuso un recurso que llevó a declarar la norma parcialmente inconstitucional. Sin embargo, los artículos que trataban de transformar los servicios sociales municipales no se anularon, al entenderse que no vulneraban los principios constitucionales, ni entraban en contradicción con las competencias de las entidades locales. Como dice la sentencia del Tribunal Constitucional del 8 de marzo de 2016⁷⁶, hay que interpretar «que el legislador básico no ha prohibido que la ley autonómica atribuya aquellas tareas como competencia propia municipal. Consecuentemente, las Comunidades Autónomas no están obligadas a centralizarlas; antes bien, están obligadas a asegurar que los municipios dispongan –en todo

⁷⁵ Acceso a servicios del catálogo del SAAD: se han considerado como parte sustancial de los servicios ofertados teleasistencia, servicio de ayuda a domicilio, residencias y centros de día; no se incluyen los servicios de prevención de la dependencia y promoción de la autonomía personal (en el caso la CAM un 2,69% del total de las personas atendidas). *Perceptores de prestaciones económicas*: se han incluido la prestación vinculada al servicio y la PCEF; no se incluye, por ser escasamente representativa, la prestación para asistente personal (en el caso de la CAM un 0,04% del total de las personas atendidas)

⁷⁶ El recurso de inconstitucionalidad interpuesto por los diputados extremeños puede consultarse online.

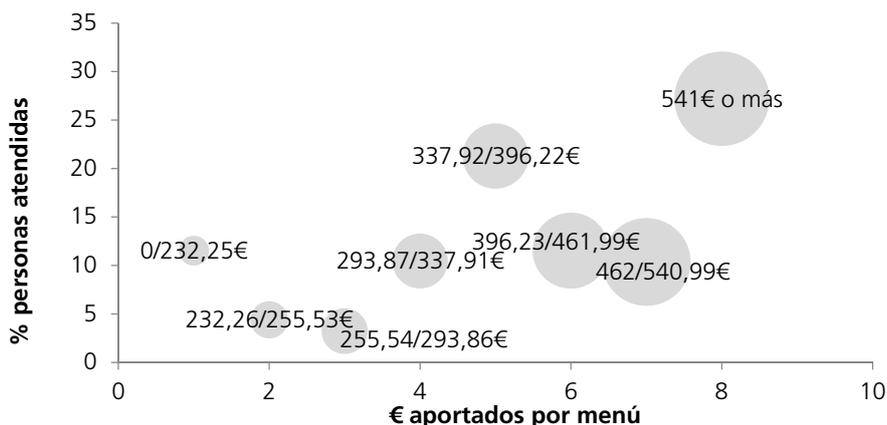
caso— de competencias propias dentro de ellas». Estas medidas austeritarias «para el control del déficit de las entidades locales» parecen haber ayudado a visibilizar la fragilidad de la coordinación interadministrativa a lo largo de más de 20 años.

“Y la Comunidad de Madrid yo creo que, curiosamente, que, muchísimos años gobernando el mismo partido político Ayuntamiento y Comunidad, no ha habido un encuentro positivo y enriquecedor, con lo cual estaban como muy enfrentados de tal manera que no ha habido yo creo un consenso positivo en aquellas materias que siendo de la comunidad autónoma puedan estar delegadas y financiadas evidentemente, ¿no? Con lo cual ese encuentro no se produjo en su momento, a principios de los noventa. Y el Ayuntamiento de Madrid, pues es la capital, tres y pico millones de habitantes, por tener en aquel momento suficientes ingresos económicos como para desarrollar un mini sistema, pues ha desarrollado un sistema, suyo propio, financiado prácticamente en su totalidad (...) Claro, llega la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local y dice ‘ya, pero es que lo que usted está haciendo no debería haberlo hecho’.” (E5: Trabajadora social Ayuntamiento de Madrid, área planificación social)

La fragilidad de la red pública se observa en los servicios de atención a la dependencia, pero también en los servicios ajenos al catálogo del SAAD como el *servicio de comida a domicilio*. Este tipo de recurso, que por sus características debería haber cobrado más importancia durante la crisis, no se reformuló. En todo caso, se atenuó el copago implantado para los sectores más vulnerables (aquellas rentas inferiores a 260,14€, que pasaron a estar exentas) ante la reacción de una proporción significativa de las personas atendidas, dándose de baja con el incremento del coste del servicio. En los siguientes gráficos (74 y 75) puede observarse el descenso de las personas atendidas con rentas más bajas —posiblemente por no poder enfrentar el gasto— y, a su vez, un ligero incremento de aquellas con rentas más altas. Estos servicios también fueron recortados: el gasto realizado por el Ayuntamiento se redujo significativamente, pasando de 946.353€ en 2008 a 555.748€ en 2014. La lógica de contención del gasto continúa, por tanto, incluso en momentos de necesidad, llegando a restringirse la ejecución presupuestaria de 2014 al 78% del total disponible (un 12% menos ejecutado que el año anterior).

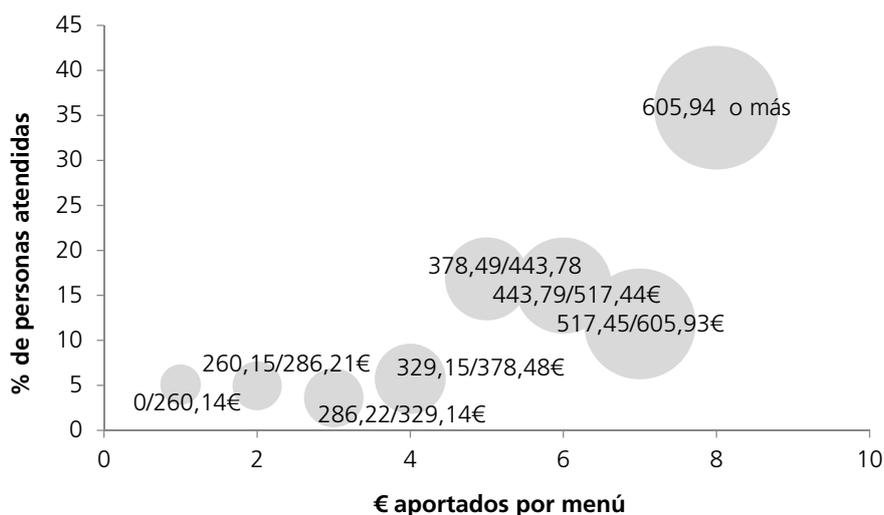
“Pero es verdad que ese incremento nos creíamos que tenía los pies de hierro y tiene los pies de barro. Ese incremento, ese crecimiento a partir del 2004 es frágil, débil y, de hecho, pues cuando hubo que recortar se recortó de ahí, no son derechos consolidados. Prestaciones que de repente teníamos que poner, como teleasistencia, perseguir a la gente para poner teleasistencia porque había que crecer, y luego de pronto nos tocó recortar servicios. Imaginaros eso lo que supone (...). Por mucho que haya habido recortes en el sistema educativo y sanitario, hay unos mínimos que, por supuesto, no sé, no se eliminan derechos a los ciudadanos. En los servicios sociales es que no hay derechos, es decir, pues ahora tienes cuarenta ayudas al domicilio y pasado mañana te la rebajo, punto, porque había que recortar presupuesto.” (E5: Trabajadora social Ayuntamiento de Madrid, área planificación social)

Gráfico 73. Servicio municipal de comida a domicilio. Distribución de personas atendidas según niveles de renta y aportación exigida por menú (Madrid, 2006)



Fuente: elaboración propia a partir de las Memorias de Actividades de la D.G. de Mayores y Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid.

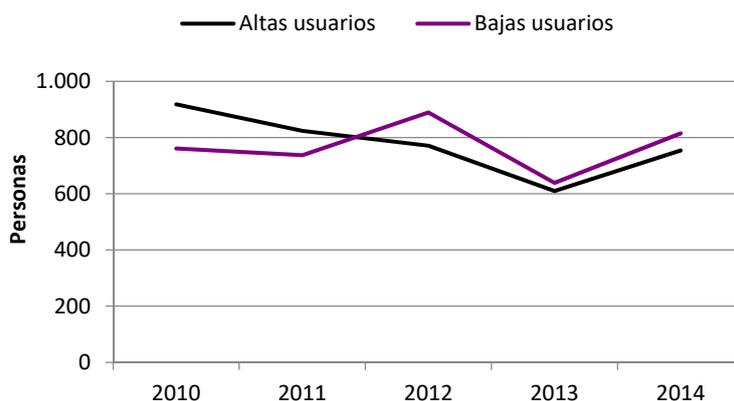
Gráfico 74. Servicio municipal de comida a domicilio. Distribución de personas atendidas según niveles de renta y aportación exigida por menú (Madrid, 2012)



Fuente: elaboración propia a partir de las Memorias de Actividades de la D.G. de Mayores y Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid.

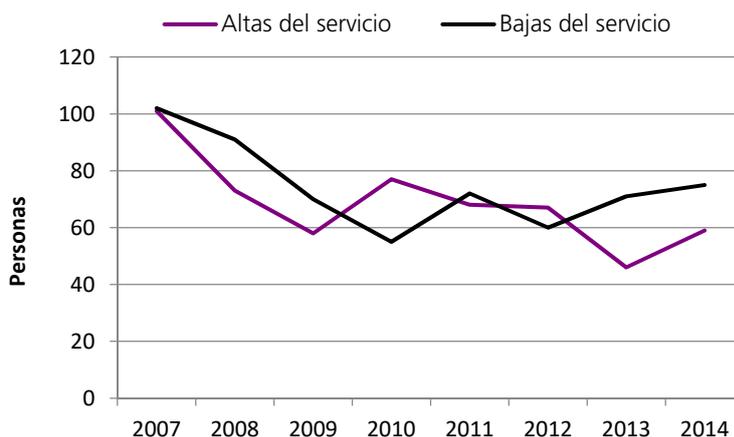
El número de personas dadas de alta en 2005 ascendió a 966, mientras que las bajas eran 337, muchas de ellas bajas temporales que se formalizaban. Por el contrario, esta tendencia a que se produzcan más altas que bajas empezó a atenuarse al menos desde 2010, alcanzando en 2013 un balance de 610 altas por 639 bajas. Si bien las razones registradas de las bajas no se encuentran publicadas para el año 2013, tomando los datos de 2014 como referencia, el 55% de los casos serían bajas voluntarias. ¿Cuántas estarían motivadas por la imposibilidad de enfrentar el gasto, aun estando en niveles de renta no exentos de copago?

Gráfico 75. Servicio municipal de comida a domicilio. Evolución de altas y bajas de personas usuarias (Madrid, 2010-2014)



Fuente: elaboración propia a partir de las Memorias de Actividades de la D.G. de Mayores y Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid.

Gráfico 76. Servicio municipal de lavandería. Evolución de altas y bajas de usuarios (Madrid, 2007-2014)



Fuente: elaboración propia a partir de las Memorias de Actividades de la D.G. de Mayores y Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid.

Si se observan los datos de la movilidad del servicio de lavandería se podría pensar que durante los primeros años de la crisis las altas y bajas descienden. Sin embargo, y quizá como consecuencia de la subordinación presupuestaria de estos recursos a otras prioridades políticas distintas, a partir de 2009 se daría cierta *correlación negativa*, lo que podría ayudar a evidenciar los resultados de la articulación de estimaciones y mecanismos que permiten controlar el gasto.

La externalizaciones del servicio de comida a domicilio podría también servir de ejemplo de algunos de los *efectos del desplazamiento de la organización del servicio hacia el ámbito privado-empresarial*, especialmente en relación con los grupos más vulnerables. En 2014 se incluyen mejoras técnicas probablemente fruto de los propios límites con los que la empresa se encontraba para la prestación del servicio. En esta ocasión, la empresa incluyó voluntariamente en los pliegos el préstamo en depósito de microondas, neveras y transformadores de luz (prestando 153 microondas y 12 neveras). Por medio de esta fórmula, en el año 2011

la empresa que pasó a gestionar el servicio de ayuda a domicilio ofreció de forma gratuita una variedad de ayudas técnicas, si bien su coste ascendía a 49.437€. Sin embargo, y a pesar de las posibles ventajas que esta articulación público/privada pudiera ofrecer, se termina por desplazar la intervención y el apoyo psicosocial.

Probablemente ello se debe a que la misma burocratización y sobrecarga de trabajo existente en los servicios sociales municipales permite que se articulen este tipo de fórmulas. Y aunque se pueden detectar situaciones de emergencia social, que son derivadas a los servicios sociales del distrito que corresponda (un total de 177 en 2014), las visitas de seguimiento propias de la intervención psicosocial (pero no exclusiva de los servicios sociales) son subsumidas por las propias de los servicios técnicos. Especialmente si se tiene en cuenta que éstas se realizan cuando se altera el desarrollo del servicio (607 visitas que están relacionadas con fallos en los electrodomésticos, dificultades para su uso, etc.). Quizá son este tipo de *dinámicas de desatención de la población vulnerable* las que permiten que la permanencia de las personas usuarias de este tipo de servicios sea elevada. Según los datos de 2012, del total de las personas atendidas en el servicio de comidas a domicilio, el 62% se habría incorporado hacía dos años y un 77% hacía tres. A pesar de estar concebidos como apoyos para superar situaciones de pobreza, ante la ausencia de una respuesta efectiva, ésta parece reproducirse. En el caso del servicio de lavandería, en 2010 el 12% de las personas atendidas lo eran desde hacía más de veinte años y, a pesar de un aparente descenso, en 2012 (último dato encontrado) el 14% de las personas atendidas lo eran desde hacía ocho o más años.

III

LA EDUCACIÓN INFANTIL DE PRIMER CICLO EN LA CIUDAD DE MADRID: SITUACIÓN SOCIAL Y POLÍTICAS MUNICIPALES

La educación infantil de primer ciclo es uno de los ámbitos de política social en los que tiene cierto peso la política municipal madrileña y, como se viene reiterando desde las ciencias sociales y la sociedad civil en las últimas décadas, un elemento que puede ser clave en la reducción de las desigualdades sociales. El *derecho a la educación* debe extenderse más allá de la enseñanza obligatoria y gratuita, se argumenta, e incluir la educación infantil, la postobligatoria y la formación más allá de la escuela, que, por su carácter no universal y la mayor presencia del mercado, conllevan fuertes desigualdades (Bonal y Tarabini, 2012). No obstante, la educación infantil ha conocido en Madrid una evolución con dos caras: la de su continua expansión en la dirección de la «universalización» y la de su erosión a través de políticas neoliberales de externalización de la oferta (en diversas formas), introducción de mecanismos de mercado en la escuela pública, recortes y precarización del servicio y regulaciones que han perjudicado a unas clases populares fuertemente golpeadas por la crisis, anulando en parte su posible efecto «compensador» de desigualdades.

1. Las competencias municipales en educación: reducidas, periféricas y subordinadas

El Ayuntamiento de Madrid concentra muy pocas competencias en materia de educación, en buena medida dependientes de las competencias que les sean otorgadas desde arriba por la comunidad autónoma. Es titular de 56 escuelas infantiles municipales de primer ciclo, 13 escuelas municipales de música y danza, y 9 centros y aulas de formación de adultos, así como de la Escuela de Cerámica de la Moncloa, la Escuela Municipal de Arte Dramático y la Residencia Internado San Ildefonso para niños de familias con dificultades socioeconómicas. Además de construir, equipar, mantener, gestionar y supervisar estos diversos centros educativos municipales, el Ayuntamiento desarrolla diversos «Servicios complementarios de educación»: prevención, seguimiento y control del absentismo escolar, apoyo a los planes de convivencia, actividades de conciliación de la vida familiar y laboral, apoyo a las personas con discapacidad, centros abiertos en inglés, actividades de promoción de la lectura, etc.

Sus competencias están, además, limitadas a enseñanzas *periféricas* dentro del sistema educativo (enseñanzas no obligatorias y por las que no discurren las trayectorias escolares mayoritarias, ni las más valoradas socialmente), quedando la enseñanzas *centrales* en manos

de la administración autonómica (primaria, ESO, Bachillerato, FP, universidad). Por otra parte, estas competencias reducidas y periféricas se encuentran además con frecuencia compartidas o divididas con la Comunidad de Madrid. Es el caso de la educación infantil o los centros de adultos de la capital, que pueden ser titularidad tanto de una administración como de la otra. Aunque las escuelas infantiles municipales pertenecen a la Red de la CAM, se da una división en la titularidad de las mismas, generando tensiones entre administraciones o, en este caso, una clara dependencia de la política educativa municipal con respecto a la política educativa de la Comunidad de Madrid.

Antes de que se completara la transferencia de competencias educativas del Estado a las autonomías en los noventa, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local reconocía a los ayuntamientos como *competencias propias*:

“Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial”.

Asimismo, establecía la posibilidad de recibir como *competencias delegadas* de la Comunidad de Madrid (1) la creación, mantenimiento y gestión de las escuelas infantiles de educación de titularidad pública de primer ciclo de educación infantil; (2) la realización de actividades complementarias en los centros docentes.

Con la aprobación sucesiva de distintas leyes educativas estatales y tras la reforma local llevada a cabo en 2013 con la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, estas competencias se modificaron parcialmente, quedando así las que afectan a la organización de la educación infantil (Tardío, 2014):

- La cooperación con otras administraciones en la planificación educativa.
- La participación en la construcción y creación de centros escolares públicos (limitada a la propuesta que deberá aceptar o no la comunidad autónoma).
- La creación de centros educativos de titularidad propia. Con la reforma de 2013, esta competencia desaparece como propia, pero aparece como «delegable» por parte de la comunidad.
- La colaboración en el suministro de solares para centros educativos de la red pública, en su construcción y financiación.
- La conservación, el mantenimiento y la vigilancia de los centros educativos de las Enseñanzas no universitarias.
- La cooperación en la prestación del servicio educativo y en la realización de actividades o servicios complementarios.
- La participación de representantes de los entes locales en los órganos de gestión de los centros educativos⁷⁷.

Las administraciones locales no tienen ninguna competencia en materia curricular, pues el currículo es definido por la comunidad autónoma en base a las guías generales establecidas por el Ministerio de Educación en las leyes educativas nacionales. En este sentido, sólo pueden complementar los contenidos con actividades complementarias.

⁷⁷ A éstas se añaden otras competencias educativas menores: la participación de representantes de los entes locales en los consejos sociales de las universidades; la cooperación con la Administración educativa a través de los centros asociados de la UNED (Tardío, 2014).

2. La desigual expansión de la escolarización temprana en España

En las últimas décadas, la educación infantil ha conocido una importante expansión, en parte por políticas universalistas de expansión de la educación, que ampliaron la oferta pública sin llegar a convertir esta enseñanza en obligatoria, en parte por el crecimiento del empleo femenino, que hizo necesario idear mecanismos de conciliación de la vida familiar y laboral para los niños en edad preescolar. Pero también por las propias dinámicas sociales y las estrategias familiares de reproducción a través del sistema escolar: ha crecido la fe en la escuela y la necesidad de credenciales escolares en todos los estratos sociales, aunque de forma desigual, y se ha extendido cada vez más la creencia de que hay que «estimular» a los hijos desde los primeros años de vida, entre otros a través de una escolarización cada vez más temprana (Martín y Bruquetas, 2014: 378).

En los setenta, con la Ley General de Educación, lo que previamente se limitaba a una diversidad inconexa de jardines de infancia, escuelas maternas, guarderías, casas cuna, etc. pasa a definirse como un nivel educativo específico integrándose en el sistema escolar: se establece una «educación preescolar» dividida en jardines de infancia (2-3 años) y escuelas de párvulos (4-5 años), como etapa previa a la educación primaria (Plataforma Estatal en Defensa del 0-6, 2015: 236–238). En los setenta y ochenta, creció la escolarización fuertemente en la etapa de párvulos, universalizándose a los 5 años y casi universalizándose a los 4 años a mediados de los ochenta. No obstante, es en los noventa cuando la escolarización a los 3 años se empieza a expandir y se generaliza, dejando de ser marginal. A su vez, la tasa neta de escolarización a los 2 años prácticamente se ha doblado en diez años (2003-2004 y 2013-2014) tanto en España como en la CAM hasta alcanzar a la mitad de la población de esa edad (MEC, 2016: 156). La expansión de la educación infantil tuvo así lugar de forma progresiva y constante, y de arriba abajo, de las edades más avanzadas a las más tempranas.

Tabla 27. Evolución de la escolarización infantil por edades en España (1970-2013)

Edad	1970-71	1987-88	1995-96	2000-01	2005-06	2010-11	2013-14
<1 año	-	-	0,9	2,2	4,3	9,7	10
1 año	-	-	4,2	9,2	15,8	31,8	34,1
2 años	2,61	4,49	11,6	21	29,9	49,8	52,1
3 años	11,74	17,84	61,2	92,2	96,1	95,1	95,9
4 años	42,83	90,61	98,6	100	96,9	96,8	97,2
5 años	68,55	102,75	100	100	99,8	97,4	97,1

Fuente: elaboración a partir de CIDE, 1992; CIDE, 1999; Instituto de Evaluación, *Sistema estatal de indicadores de la educación*, ediciones 2011 y 2015, y MEC, *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores*. Edición 2016 (Curso 2013-2014).

No obstante, esta expansión fue *desigual*. En primer lugar, en lo que respecta al acceso a la misma de las diferentes *clases sociales*, que conoció desde el principio desequilibrios. Datos de 1981 ya confirmaban que la escolarización en preescolar difícilmente podía ejercer un efecto igualador de oportunidades cuando el acceso a este nivel era tan desigual, con una mayor escolarización de las clases medias funcionales y menor en las clases medias patrimoniales o en la clase obrera (CIDE, 1992: 21–22). El aumento de plazas de preescolar

en los ochenta permitió compensar la caída de la natalidad e igualar el acceso de las distintas clases sociales a este nivel educativo, al menos en las edades de 4 y 5 años (CIDE, 1999: 43), persistiendo una muy leve diferencia entre la clase obrera y las clases medias en esas edades y siendo esta diferencia probablemente más alta en edades inferiores a los 4 años. Así como históricamente la expansión del sistema escolar en los niveles obligatorios y postobligatorios trajo consigo un *desplazamiento hacia arriba* de las desigualdades, su expansión *por abajo* (en los niveles inferiores) siguió un mismo proceso de *desplazamiento de las desigualdades hacia abajo*: conforme se extendía y universalizaba el segundo ciclo de educación infantil, éstas se reflejaban de forma más visible en el primero⁷⁸.

En la actualidad, el *origen social* sigue siendo uno de los principales factores de la escolarización en infantil: se dan importantes desigualdades en el acceso al primer ciclo según el capital cultural de la familia (Dorado, 2014: 163-164)⁷⁹. Si atendemos a los datos sobre atención socio-educativa a menores de 3 años en educación infantil de primer ciclo, el porcentaje de niños atendidos con madre trabajando es casi 20 puntos superior al de niños con madre no trabajando, por un lado, y, por otro, el porcentaje aumenta cuanto más alto es el nivel educativo de la madre. Si atendemos al uso de cuidadores profesionales y otras personas sin remunerar, el porcentaje de niños atendidos es cinco veces mayor cuando sus madres trabajan que cuando no y es mayor cuanto más alto es el nivel de estudios de la madre (MEC, 2016: 157)⁸⁰. Aunque la categoría no está desagregada, podemos deducir que el recurso a cuidadores profesionales remunerados es más alto en el caso de las familias con más capital económico y escolar, así como el recurso a otras personas no remuneradas es probablemente mayor en las clases populares.

3. La escolarización infantil en la capital: de una expansión desigual al relativo estancamiento

La educación infantil en la ciudad de Madrid ha conocido *una expansión en las últimas décadas*, como en el resto de España. Entre 1993 y 2015, el número de alumnos en educación infantil (0-6) en España casi se dobló: tras mantenerse relativamente estable en los noventa, con un crecimiento lento, conoce un fuerte aumento a partir de principios de los 2000 hasta alcanzar su máximo en 2011, cuando se frena y empieza a caer progresivamente. Esta misma evolución se registra para España, la CAM y Madrid-ciudad (las tres alcanzan su máximo de matriculados en el curso 2011-2012), si bien el crecimiento registrado ha sido mayor para la CAM que para Madrid, a su vez algo mayor que para España. Ello hace que, aunque la proporción del alumnado de infantil de la CAM que concentra la

⁷⁸ La fuente usada por los citados trabajos del CIDE para medir las desigualdades de acceso a educación infantil por clase social (tomando como base la categoría socioeconómica) son los Censos de 1981 y 1991 respectivamente. Podría tratar de retomarse esta misma operación con los Censos posteriores para elaborar la serie histórica para España y Madrid capital.

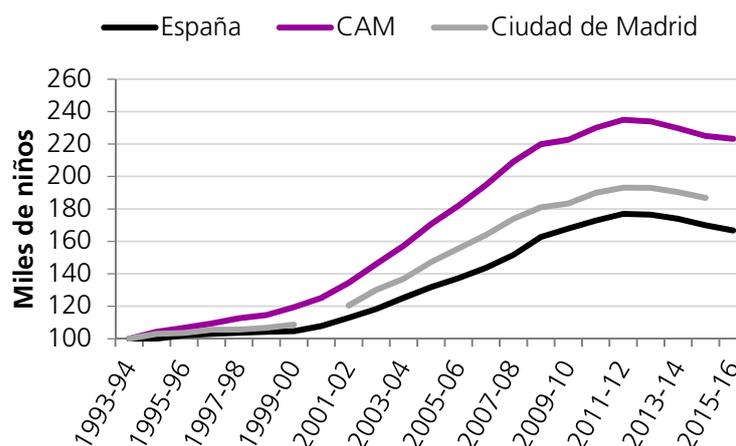
⁷⁹ Tomando como referencia el capital cultural de la familia, el MEC ofrece datos de atención a los niños de 0-3 años (en centros educativos o por cuidadores profesionales o familiares) por nivel de estudios de la madre desde el curso 2005-2006, basados en la Encuesta de Condiciones de Vida del INE. Se podría tratar de explotar esta misma fuente para Madrid capital, si la muestra es lo suficientemente grande como para obtener datos fiables.

⁸⁰ Sin embargo, esta correlación no coincide si se miden las horas de atención, más altas en madres con estudios secundarios de primera etapa.

ciudad de Madrid se haya mantenido relativamente estable desde principios de los dos mil (en torno al 42-45%), ésta muestra una cierta tendencia descendente⁸¹.

La CAM presenta en la actualidad una de las tasas más elevadas de escolarización en edades correspondientes al primer ciclo de educación infantil (0-3 años) del Estado: un 42,8% en el curso 2013-2014, sólo por detrás de País Vasco (52%) y diez puntos por encima de la media española. Si a los 0 años (3 meses) a 1 año presenta una tasa del 15,1%, la tercera más elevada de España tras País Vasco y Galicia, a las edades de 1 y 2 años presenta las tasas más altas de España (46,4% y 64,5% respectivamente) (MEC, 2016). No obstante, dentro de la CAM se dan situaciones desiguales en relación a la escolarización en estas edades. Si Madrid capital se encuentra por encima de la media nacional en escolarización de 0 a 4 años (53,85% en 2010; 60,66% en 2014), se encuentra más bien en la parte media de las ciudades españolas, superada significativamente por algunos de los municipios ricos de su región metropolitana (Alcobendas, con las tasas de escolarización más altas de España a esas edades, Pozuelo de Alarcón, con las terceras más altas, Las Rozas, en decimosexto lugar), por algunas ciudades menos ricas, pero con rentas medias-altas por encima de la media nacional (Alcorcón, Alcalá de Henares, Coslada, Fuenlabrada), y otras grandes ciudades (Barcelona o Bilbao).

Gráfico 77. Alumnos en educación infantil 0-6 (1993-2015). Base 100 = 1993-1994



Fuente: elaboración a partir del Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid, el Banco de Datos Almudena del Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid y MEC, *Estadística de las Enseñanzas no universitarias. Series alumnado* (datos avance para 2015-2016). Sin información para los cursos 2000-01 y 2015-2016 en Madrid ciudad.

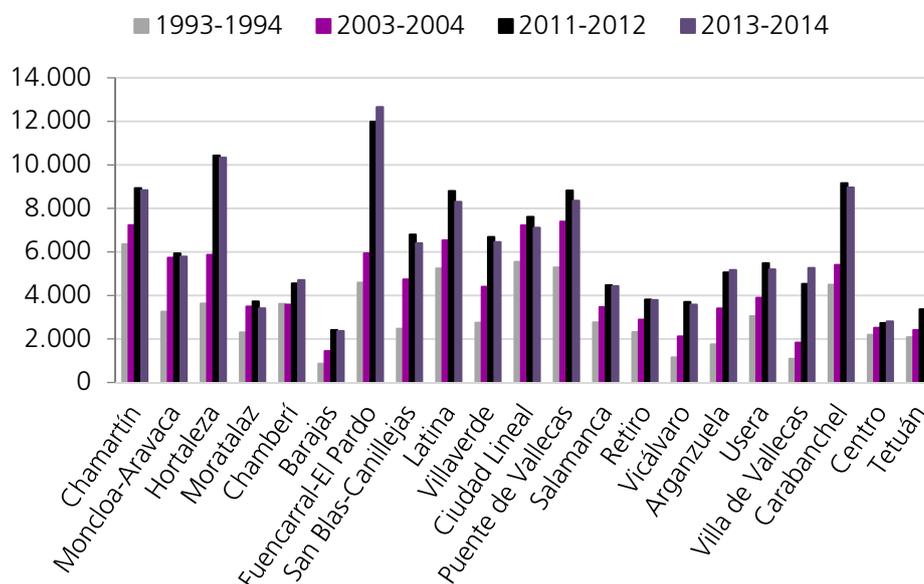
⁸¹ La ciudad de Madrid concentraba a mediados de los ochenta el 65% de la población total de la CM, a principios de los noventa el 60%, a principios de los dos mil el 55% y en la actualidad el 48,8% (2015). En lo que respecta a la población en edad de asistir a educación infantil (en este caso, niños y niñas de 0 a 4 años pues la serie sólo se presenta por grupos quinquenales), la proporción y su evolución es similar, aunque algo menor (pues buena parte esta potencial "demanda" de educación infantil no se hace efectiva): la capital concentraba al 50% a finales de los noventa y principios de los dos mil y en la actualidad concentra al 43,6% (2015). Fuente: elaboración a partir del Banco de datos Almudena del Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid.

Tabla 28. Tasas brutas de escolarización temprana (0-4 años) por municipio

	2012	2014
Alcobendas	90,74	87,63
Pozuelo de Alarcón	81,7	79,28
Rozas de Madrid, Las	72,65	67,71
Alcalá de Henares	64,28	63,99
Coslada	64,23	62,26
Barcelona	64,74	62,05
Fuenlabrada	60,75	61,68
Madrid	61,19	60,66
Getafe	60,54	60,01
España	57,82	59,41
Torrejón de Ardoz	60,02	59,16
Móstoles	57,57	56,35
Majadahonda	57,18	56,07
San Sebastián de los Reyes	60,51	54,72

Fuente: INE, Indicadores Urbanos – Urban Audit.

Gráfico 78. Número de alumnos en educación infantil 0-6 por distrito en Madrid (1993-2013)



Fuente: elaboración a partir del Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid.

El crecimiento de la educación infantil también ha sido *desigual dentro de Madrid ciudad*. El aumento global de alumnos difiere entre distritos, que muestran evoluciones distintas: en todos crece, pero mientras en unos el crecimiento es muy leve y se mantiene relativamente estable, en otros ha habido una verdadera explosión del número de alumnos de educación infantil 0-6 (Fuencarral-El Pardo, Hortaleza, Carabanchel; por este orden, los que concentran

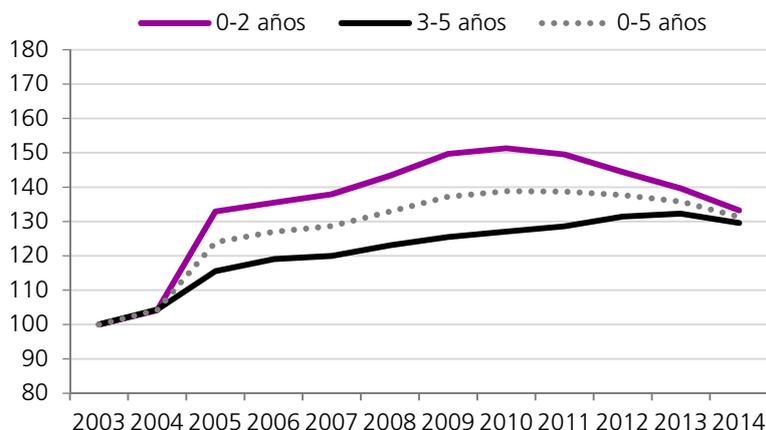
más alumnos de infantil de la ciudad). Los distritos en los que más ha crecido el número de alumnos de educación infantil en las últimas dos décadas (desde 1993-1994) han sido Villa de Vallecas, Vicálvaro, Arganzuela, Hortaleza, Fuencarral, Barajas, San Blas, Villaverde y Carabanchel, por este orden. Los que menos: Centro, Ciudad Lineal, Chamberí y Chamartín. Los que menos crecen son distritos de renta media y alta; los que más son la mitad de renta baja, pero también algunos de renta media y alta (Arganzuela, Hortaleza, Fuencarral, Barajas). Los que más han crecido en número de alumnos en términos relativos en la última década (desde 2003-2004) han sido Moratalaz y Villaverde. Otros distritos, como Moncloa, Ciudad Lineal, Moratalaz o Centro se han mantenido relativamente estables desde principios de los 2000 en número de matriculados. Se aprecia, además, que la caída de matrícula entre 2011 y 2013 tampoco es homogénea por distritos: donde más ha caído la matrícula con respecto a su nivel de 2011 ha sido en Moratalaz, Ciudad Lineal, San Blas, Latina, Puente de Vallecas y Usera, todos ellos distritos con niveles de renta bajos o medios-bajos (y de los que más que cayeron desde 2008) en comparación con el resto de la ciudad.

3.1. La «demanda» potencial de educación infantil

Este crecimiento tiene que ver en parte con la evolución de la «demanda» potencial de educación infantil 0-6 en la ciudad de Madrid (esto es, la población de 0 a 5 años con derecho a la escolarización en esta enseñanza), que *creció un 38,8% entre 2003 y 2010, pasando de 140.086 niños y niñas a 194.500*. Fue así la franja de edad escolar que más creció durante ese periodo (Ayuntamiento de Madrid, 2014: 88). No obstante, a partir de 2010 el crecimiento demográfico de esta franja de edad empieza a caer progresivamente a consecuencia de la evolución de la natalidad (afectada positivamente por la población extranjera en la primera mitad de los 2000, luego negativamente con la llegada de la crisis por el retorno de parte de ésta a sus países de origen y por las difíciles condiciones económicas en que se han encontrado muchas familias, como vimos en la primera parte de este informe).

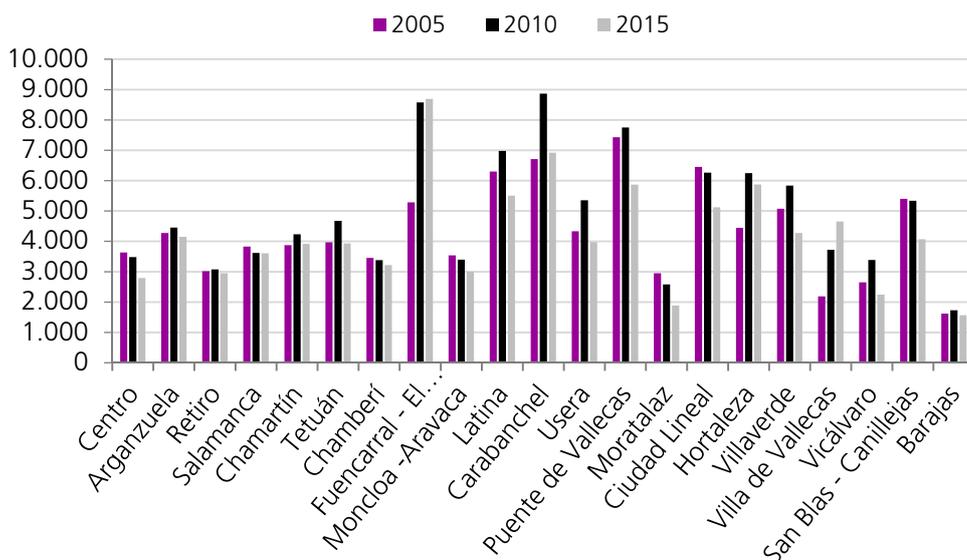
Dentro de ésta, la población potencialmente «demandante» o con derecho a la educación infantil de *primer ciclo* es la que más nos interesa, por ser aquella a la que se dirigen las escuelas municipales de la capital. Ésta aumentó un 51,3% entre 2003 y 2010, pasando de 68.035 niños y niñas a 102.960. Desde entonces, no obstante, ha caído progresivamente. En la actualidad (dato de 1 de enero de 2016), son *87.666 los niños y niñas que tienen derecho a la escolarización en el primer ciclo de educación infantil*, aunque sólo una parte de ellos tiene *acceso efectivo* a esta enseñanza y este acceso está desigualmente repartido. Además, esta «demanda» no se reparte de forma homogénea en el espacio urbano. Los distritos de la almendra central aparecen como más envejecidos y con menor proporción de población en edad escolar y los periféricos como más jóvenes, con mayores tasas de población en edad escolar (Ayuntamiento de Madrid, 2014: 89).

Gráfico 79. Evolución de la «demanda» potencial de educación infantil en Madrid capital (2003-2014). Base 100 = 2003



Fuente: Padrón municipal de habitantes. Elaboración a partir de Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid y fuente original para 2003 y 2004.

Gráfico 80. «Demanda» potencial de educación infantil primer ciclo: población de 0 a 2 años por distrito (2005-2015)



Fuente: Padrón municipal de habitantes. Elaboración a partir de Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid.

A diferencia de otras enseñanzas, sin embargo, la «demanda» potencial de educación infantil de primer ciclo (población de 0 a 2 años) no coincide con la *demanda efectiva* (es decir, aquella que es formulada en la práctica por los padres mediante solicitudes de escolarización), debido a que se trata de una enseñanza no obligatoria y no gratuita y una parte de los padres, por motivos que pueden diferir según la posición social y los recursos de las familias, opta por la no escolarización de sus hijos a esas edades (cuidado doméstico por alguno de los padres, por un cuidador profesional o un familiar no remunerado, según los distintos recursos económicos o sociales de que disponen las familias).

A su vez, la demanda efectiva no coincide con la población que efectivamente accede a ese nivel educativo (matrícula final) pues la oferta de plazas es limitada y parte de la de-

manda efectiva queda sin plaza en escuelas públicas, optando entonces por escuelas privadas o por un tipo de atención externo al sistema escolar. Estas consideraciones nos alertan sobre la insuficiencia del simple análisis en términos de «oferta» y «demanda» para entender los procesos que se dan en esta enseñanza. Desde el punto de vista técnico, los datos disponibles sólo permiten acercarnos a la demanda potencial (población) y a la matrícula, aunque sólo indirectamente, pues no se ofrecen desagregados por ciclo, sino para la etapa de educación infantil en su conjunto. No permiten captar la demanda efectiva, para la que haría falta poder acceder a los datos completos de listas de espera y listas de admitidos. Por último, además, para acceder a escuelas infantiles públicas se valora la cercanía del domicilio o la cercanía del lugar de trabajo de los padres, lo que hace que los matriculados en un distrito de Madrid puedan residir en realidad en otros distritos de la capital. Ello hace que algunos distritos sean «receptores» de alumnos, como Chamartín (que matricula más alumnos en educación infantil de los que residen en el distrito debido a la importante concentración de sedes de empresas y centros de trabajo) (Ayuntamiento de Madrid, 2014: 98).

3.2. La escolarización efectiva: una expansión moderada y desigual

Las tasas de escolarización nos permiten ver hasta qué punto se encuentra escolarizada esa «demanda» potencial de educación infantil, es decir, el grado en que ésta es cubierta por la oferta escolar existente⁸². Entre 2005 y 2015, la tasa de escolarización en educación infantil de la población de 0 a 5 años aumenta constantemente, incrementándose en un 8%⁸³. Dicho de otro modo, la *población potencial de educación infantil que no estaba escolarizada entre los 0 y 6 años pasó del 37,9% en 2005 al 33,1% en 2015* (este porcentaje incluye el segundo ciclo, ya universalizado, por lo que será proporcionalmente mucho más alta sólo para el primer ciclo). El hecho de que las tasas se mantengan relativamente estables entre el 60 y el 70% durante todo el periodo tiene que ver, además de con que los datos cubren una franja amplia (0-6 años) y fuertemente escolarizada entre los 3 y los 6 años (lo que eleva la cifra y tiende a reducir las variaciones), con el fuerte aumento de la población de esa edad entre 2005 y 2012, coincidiendo con una importante expansión de la oferta de escuelas y plazas en esos mismos años. Esa relativa estabilidad revela que, aunque *la expansión de la oferta educativa fue muy importante, en términos relativos no fue suficiente para conseguir una expansión fuerte de la proporción de escolarizados, sobre todo si tenemos en cuenta la existencia de listas de espera* (de las que no se ofrecen datos oficiales). La oferta aumentó lo suficiente para cubrir casi de forma proporcional el aumento de la población y ese 8% más.

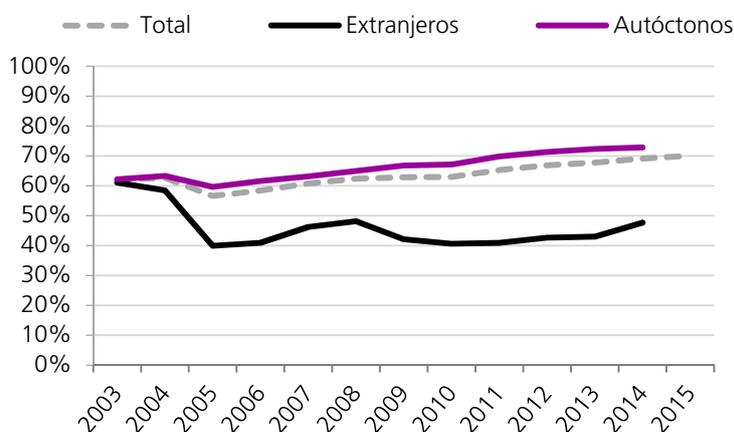
El crecimiento de la escolarización durante el periodo se debe sobre todo a la población autóctona, mayoritaria en la enseñanza, cuya tasa de escolarización crece un 10,6%, frente

⁸² Calculamos aquí tasas *brutas* de escolarización, es decir, el número de alumnos matriculados en una etapa o curso (aquí, la educación infantil en su conjunto) correspondiente a una edad teórica o franja de edad (aquí, 0 a 6 años) sobre el total de población de esa edad. Los datos de población, tomados del Censo, se refieren al 1 de enero del año, mientras que los datos de alumnos matriculados se refieren a los del curso escolar. El año del dato de población (p.e. 2005) debe coincidir con el año en que acaba el curso escolar (2004-2005), dado que los alumnos se escolarizan por año de nacimiento (no por edad) y cumplen años durante el curso escolar. Al no disponer de datos de matrícula desagregados para el primer ciclo de esta enseñanza, nos referiremos a la educación infantil en su conjunto. Si tuviésemos el dato de alumnos cursando estudios por edad, podrían calcularse las tasas *netas*, pero sólo lo tenemos para 2011, como veremos.

⁸³ Entre 2003 y 2005 decrece la tasa de escolarización en infantil 0-6 en la ciudad por el importante crecimiento de la población que tiene lugar en esos años, especialmente en el caso de los extranjeros, como puede verse en el gráfico.

a la de los extranjeros, que crece fuertemente entre 2006 y 2008 para a continuación volver a caer, estabilizándose en torno al 40-42%. El aumento de la tasa de escolarización de la población extranjera en 2013 y 2014 se debe fundamentalmente a que se da una reducción del 19,8% de la población extranjera de 0 a 5 años desde 2013 (6.058 niños y niñas menos), mientras el número de matriculados extranjeros se mantiene estable (incluso aumenta 144 alumnos entre 2012 y 2014). El aumento de la proporción de escolarizados en el caso de los autóctonos, menos pronunciado, se debe también sobre todo a la reducción de la población de esa edad, que cayó un 6% desde 2012, pero también a la reducción del número de matriculados en la etapa, que fue del 1,8% (2.050 alumnos) entre 2013-2014 y 2014-2015 (probablemente mayor en el primer ciclo, al ser una etapa no gratuita y haberse incrementado fuertemente los precios en 2012-2013, como veremos).

Gráfico 81. Tasa bruta de escolarización en educación infantil 0-6 por nacionalidad (2003-2015)



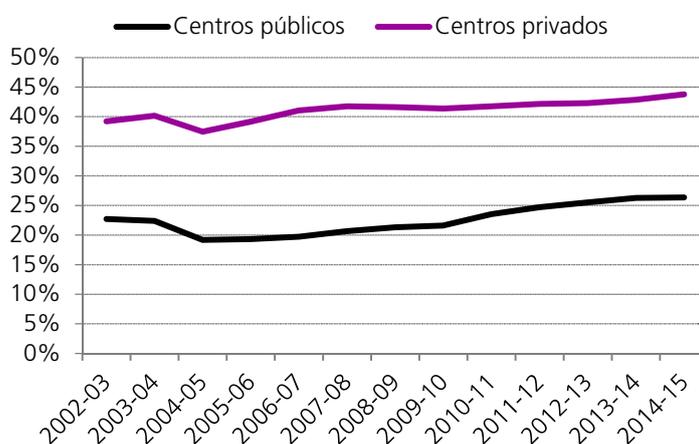
Fuente: elaboración a partir de Padrón Municipal de Habitantes y Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid.

La cobertura efectiva de la demanda «potencial» de la educación infantil 0-6 en Madrid también difiere fuertemente en función de la titularidad de los centros: la cobertura por parte de los centros privados ha sido entre 17 y 20 más alta que la pública y ha crecido más que ésta desde 2002 (ambas crecieron un 4,5% y un 3,8% respectivamente desde 2002-2003). A partir de 2004 se acelera el crecimiento de la cobertura privada debido a la política autonómica de subvenciones a las familias («cheque guardería»), que se amplía e institucionaliza entonces, como veremos, y a la política municipal de subvenciones a las escuelas privadas para creación de plazas financiadas con fondos públicos que comienza ese año (el Plan de Mejora del gobierno Gallardón), y sigue aumentando hasta la actualidad, aunque a un ritmo más lento desde 2008. La cobertura pública aumenta también progresivamente durante el periodo, aunque en menor medida, y especialmente en 2010, con la entrada en funcionamiento de 22 nuevas escuelas municipales⁸⁴. No obstante, entre 2012-2013 y 2014-2015 la tasa de escolarización en educación pública se ha mantenido constante, mostrando un estancamiento debido a la subida de las cuotas, mientras en el mismo periodo la tasa de escolarización en enseñanza privada seguía avanzando ligeramente (1,5 puntos).

⁸⁴ Todas ellas de gestión indirecta, por lo que aquí la cobertura es “pública” en términos de financiación y titularidad, pero de gestión.

Ello explica que, a pesar de la subida de cuotas en el primer ciclo, la tasa de escolarización global siga mostrando un pequeño aumento desde 2012: éste se debe a la oferta privada (parcialmente financiada con fondos públicos).

Gráfico 82. Tasas brutas de escolarización en educación infantil 0-6 en centros públicos y privados



Fuente: elaboración a partir de Padrón Municipal de Habitantes y Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid.

Estos datos, sin embargo, se refieren a toda la etapa de educación infantil (0-6 años), pues *no están disponibles desagregados por ciclos (0-3 años, 3-6 años) o por edades para la capital* ni en el Banco de Datos del Ayuntamiento ni en el del Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid. Podemos recurrir, no obstante, a otros datos para hacernos una idea aproximada de la escolarización en el primer ciclo. El Censo de Población nos permite construir las tasas netas de escolarización en las edades correspondientes a cada ciclo para el año 2011, si bien la variable «acude a centros escolares» no nos permite saber si se trata de centros públicos o privados, autorizados o no por la administración (motivo por el cual refleja probablemente una tasa superior)⁸⁵.

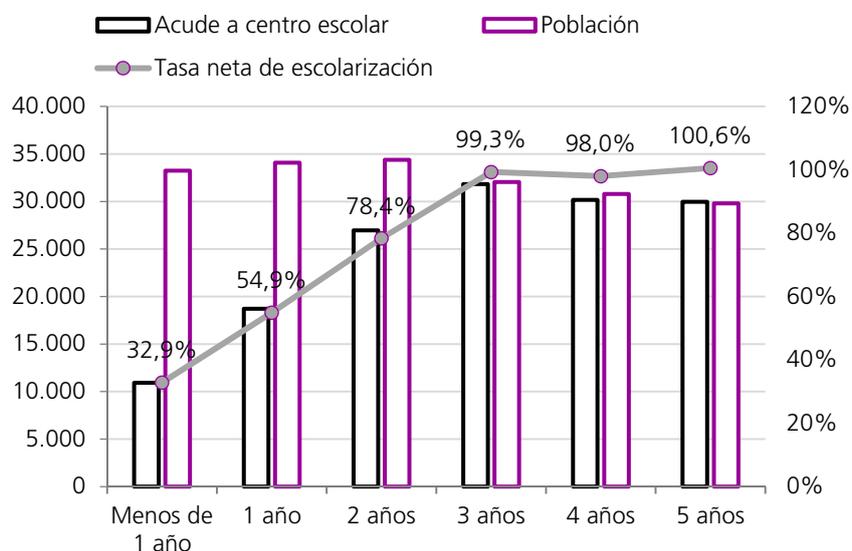
Los datos del Censo para 2011 muestran que la escolarización de tres a cinco años está prácticamente universalizada en la ciudad, con pequeñas variaciones, como en el resto del Estado (Gráfico 82)⁸⁶. Asimismo, a menor edad menor es la proporción de escolarizados, dándose fuertes diferencias en la escolarización a distintas edades. A los dos años se ha generalizado y estaría cercana a la universalización (a alrededor de veinte puntos, 7.400 niños y niñas aproximadamente). La escolarización con un año ha alcanzado a la mitad de la población de la ciudad, pero no acceden aún a ella en 2011 alrededor de 15.370 niños y niñas. A la escolarización con menos de un año sólo accede un tercio de la población de esa edad, quedando 22.315 niños y niñas sin escolarizar. La menor escolarización de los menores de un año podría explicarse tanto por el efecto de los permisos de maternidad y paternidad (aunque de forma limitada pues tienen una duración máxima de cuatro meses y la

⁸⁵ Este dato no está disponible en los Censos anteriores (al menos en la web del INE), por lo que no nos permite comparar. No obstante, si se contemplara en próximas ediciones del Censo podrían compararse distintos años y quizá hacerse explotaciones más sofisticadas relacionando la escolarización con características socioeconómicas y familiares de los hogares (usando los microdatos).

⁸⁶ La menor proporción a los 4 que a los 3, así como el porcentaje superior a 100 a los 5 años, pueden deberse al carácter muestral del Censo 2011 o al descuadre entre los datos de población de ambas fuentes.

escuela infantil empieza a los tres meses) como por razones culturales (la tendencia de los padres y madres a querer hacerse cargo ellos mismos de los hijos en sus edades más tempranas, o mediante familiares de confianza como abuelos).

Gráfico 83. Tasa neta de escolarización por edades correspondientes a educación infantil en Madrid (2011)



Fuente: elaboración propia a partir del Censo de Población y Viviendas 2011, para los datos de menores de 16 años que acuden a centro escolar; y Padrón Municipal para los datos de población, a partir del Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid.

Tabla 29. Tasas de escolarización por edades en España, CAM y Madrid ciudad (2011)

	España	CAM	Madrid
< 1 año	9,7	15,4	32,9
1 año	31,8	47,3	54,9
2 años	49,8	67,3	78,4

Fuente: MEC, *Estadística de la enseñanzas no universitarias*, para España; Comunidad de Madrid, *Datos y Cifras de la Educación 2015-2016*, para la CAM; y Censo de Población 2011 para Madrid capital.

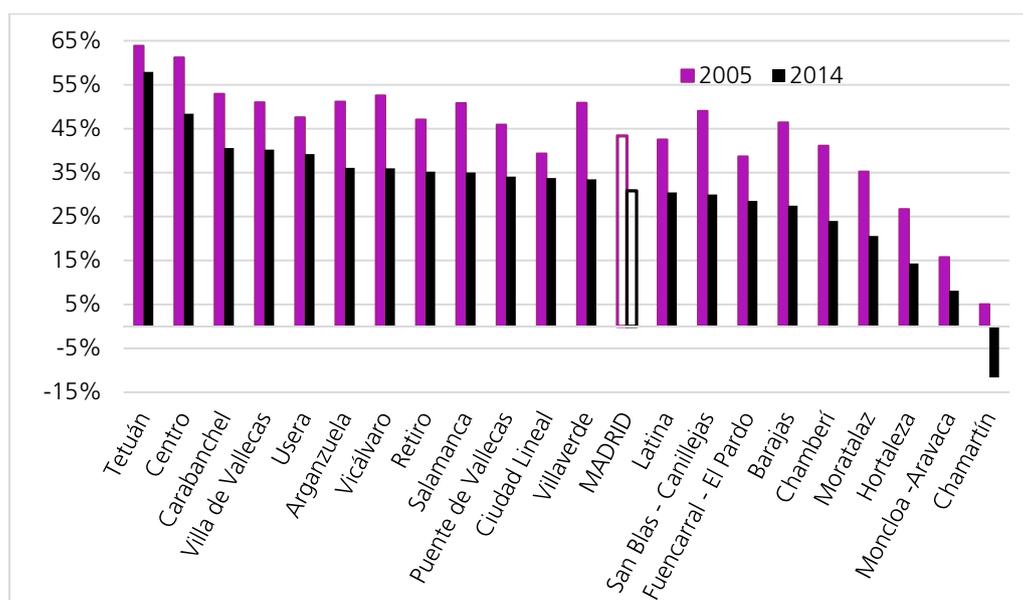
Si tenemos en cuenta que entre 2011 y 2013 la tasa de escolarización de 0 a 6 años no ha aumentado más que cinco décimas, que ha habido una cierta caída del número de matriculados por el aumento de tasas, una reducción progresiva de la población de 0 a 2 años desde 2011 y desde entonces no ha crecido la oferta pública de educación infantil de primer ciclo, podemos asumir que estas cifras de población potencial no escolarizada no son muy distintas de las actuales. De hecho, se han mantenido bastantes estables para la Comunidad de Madrid en su conjunto desde 2011 (Comunidad de Madrid, 2016: 18) y para España (como se vio en el punto 2 y en la tabla 27).

En comparación con la media española y autonómica, la ciudad de Madrid saldría aparentemente bien parada, pues supera en todas las edades a las dos anteriores. No obstante, es importante señalar que parte de esta diferencia se debe a que el Censo tiene en consideración a todos los niños y niñas que «acuden a centro escolar», independientemente de

su titularidad y aprobación por la Administración, mientras que los datos del resto de fuentes oficiales excluyen de la cuenta a los centros no autorizados⁸⁷. Ello resta fiabilidad al dato, pero éste nos sirve a pesar de todo para esbozar una aproximación básica y para llamar la atención, al mismo tiempo, sobre la necesidad de estudiar con más detalle ese conjunto de centros no autorizados por la Administración que atienden a estos niños y las razones por las que algunas familias los eligen frente a las escuelas infantiles autorizadas y, particularmente, las públicas.

Aunque no disponemos de los datos para construir la tasa de escolarización entre los 0 y 3 años para todo el periodo, podemos sortear en parte la dificultad realizando una estimación de la población no escolarizada en ese ciclo: al encontrarse universalizado el segundo ciclo, podemos asumir que la diferencia entre matriculados en toda la etapa y la población de esas edades se debe fundamentalmente a la población no escolarizada en el primer ciclo (no gratuito y no universalizado)⁸⁸. Podemos, por tanto, aproximarnos así al número de alumnos no matriculados en primer ciclo y a la *tasa de desescolarización* en este ciclo.

Gráfico 84. Desescolarización: proporción de no escolarizados en educación infantil 0-6 por distritos



Fuente: elaboración a partir del Padrón Municipal de Habitantes y el Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid.

⁸⁷ La tasa de escolarización del 0-6 que se obtiene con los datos del Censo para 2011 aparece así "inflada" (76,4%), diez puntos por encima de la que se obtiene a partir de la cifra de matrícula oficial (65,3%).

⁸⁸ Puede haber cierto número de niños y niñas no escolarizados en el segundo ciclo, como muestran los datos de escolarización por edades presentados a partir del Censo, pero podemos asumir que representan una cifra muy pequeña y que la inmensa mayoría de los no matriculados son niños y niñas en edades correspondientes al primero.

Tabla 30. Desescolarización: número de no escolarizados en educación infantil 0-6 por distritos

	2005	2014
MADRID	98.372	127.213
Fuencarral - El Pardo	6.597	12.661
Hortaleza	6.532	10.335
Carabanchel	5.906	8.961
Chamartín	7.404	8.835
Puente de Vallecas	7.692	8.354
Latina	6.959	8.303
Ciudad Lineal	7.604	7.114
Villaverde	4.615	6.455
San Blas - Canillejas	5.182	6.402
Moncloa -Aravaca	6.025	5.788
Villa de Vallecas	2.090	5.265
Usera	4.191	5.201
Arganzuela	3.988	5.171
Chamberí	3.905	4.708
Salamanca	3.609	4.432
Retiro	3.173	3.792
Vicálvaro	2.340	3.580
Moratalaz	3.761	3.408
Tetuán	2.629	3.274
Centro	2.568	2.808
Barajas	1.602	2.366

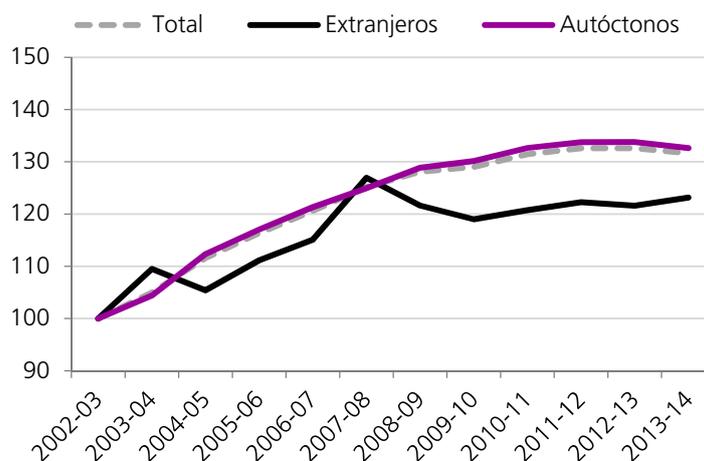
Fuente: elaboración a partir del Padrón Municipal de Habitantes y el Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid.

Estas cifras deben tomarse con cautela, ya que las familias no escolarizan a sus hijos e hijas de 0 a 5 años necesariamente en su distrito, sino con frecuencia allí donde trabaja alguno de los progenitores (de ahí la cifra negativa en el caso de Chamartín o Moncloa, distritos «receptores», y la cifra muy alta en el caso de Tetuán, distrito «emisor»). No obstante, sirven para identificar de forma aproximada los barrios con mayor *déficit de oferta pública* de educación infantil de primer ciclo en relación a su población en esa edad.

3.3. Una persistente desigualdad en la escolarización de autóctonos y extranjeros

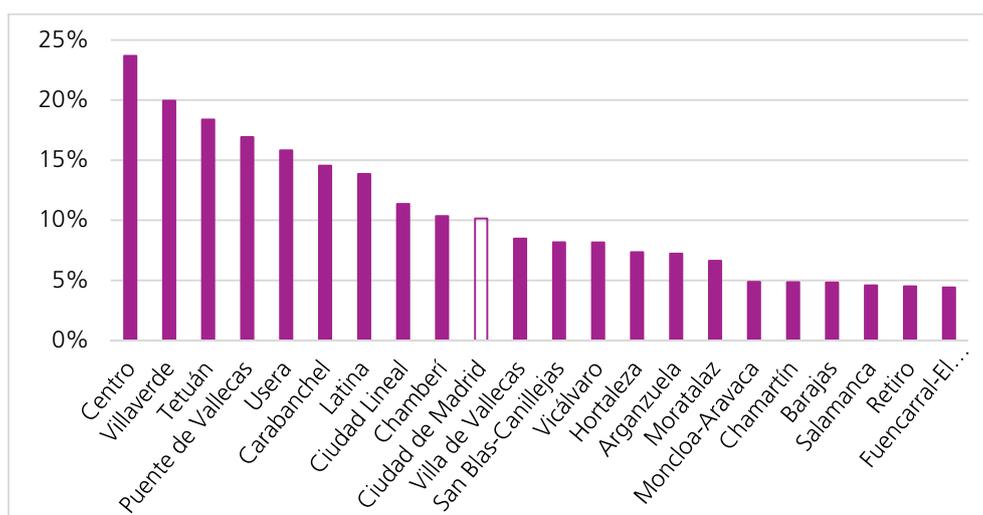
Durante todo el periodo, salvo en 2007 y 2008, la diferencia entre extranjeros y autóctonos se mantiene en torno a los 20-30 puntos porcentuales en favor de los segundos. *Menos de la mitad de la población extranjera de 0 a 5 años está escolarizada en educación infantil (0-6)*. Es decir, por norma, los madrileños de origen extranjero escolarizan menos a sus hijos en la etapa de educación infantil que los autóctonos. Esta *desigualdad en el acceso a la educación infantil según origen nacional* es algo a su vez relacionado con su clase social (capital económico y cultural), pues los extranjeros que se han incorporado en las últimas décadas a la población española lo han hecho en su mayoría a las clases populares a través de ocupaciones de baja cualificación.

Gráfico 85. Evolución de los alumnos de educación infantil 0-6 por nacionalidad (2002-2013). Base 100 = 2002-2003



Fuente: elaboración a partir de Banco de datos del Ayuntamiento de Madrid.

Gráfico 86. Proporción de alumnos extranjeros en educación infantil 0-6 por distritos. Curso 2013-2014



Fuente: elaboración a partir de Banco de datos del Ayuntamiento de Madrid. Porcentaje sobre el total de matriculados en cada distrito.

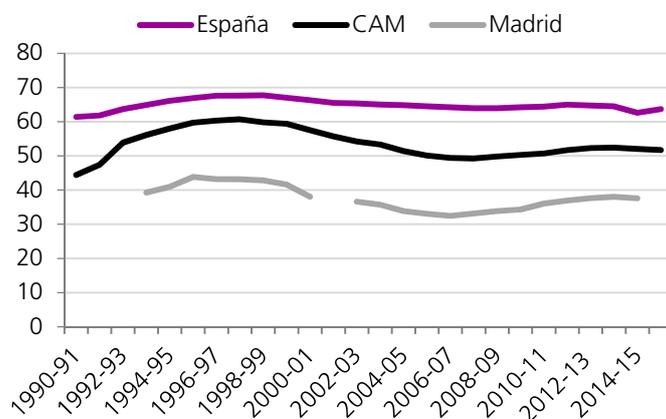
El número de estudiantes de origen extranjero ha crecido en las dos últimas décadas de una presencia testimonial a representar el 12,25% del alumnado en Madrid Ciudad (porcentaje aproximadamente igual al de la CAM y varios puntos superior a la media española). Sin embargo, se reparten de forma desigual según titularidad de los centros: la proporción de extranjeros ha crecido para todos, pero el crecimiento ha sido el doble en la pública que en la privada (por la entrada de extranjeros que se han incorporado a las clases populares y han optado por la oferta pública, más adaptada a sus recursos) (Ayuntamiento de Madrid, 2014: 99–101). Si la concentración de alumnado extranjero en la enseñanza pública es común a todos los niveles y etapas, y ha crecido en todos los niveles, en educación infantil y primaria (del 62,5%) es algo menor que para la media y se habría reducido un punto por el «estancamiento de la inmigración» con la crisis y el efecto de las nacionalizaciones (Ayun-

tamiento de Madrid, 2014: 99–101). Los distritos con mayor proporción de alumnos extranjeros en educación infantil son Centro, Villaverde, Tetuán, Puente de Vallecas y Usera, en su mayoría distritos populares de renta baja (con la excepción de Centro). Los que menor proporción presentan son Fuencarral, Retiro, Salamanca, Barajas y Chamartín (Gráfico 86).

3.4. Redes escolares: el fuerte peso de la enseñanza privada

El porcentaje de alumnos de Enseñanzas de Régimen General en centros públicos se ha mantenido estable en torno al 67-68% en España desde los noventa. Este predominio relativo de la red pública a nivel global, muy inferior a otros países europeos, oculta las grandes diferencias entre territorios y enseñanzas. La CAM es la segunda comunidad autónoma del Estado, detrás del País Vasco, con menor predominio de la red pública y mayor peso de la red privada (54,8% de alumnado en centros públicos en enseñanzas de régimen general, 45,2% en centros privados, curso 2015-2016). En la CAM, la red pública creció de alrededor del 55 al 60% a mediados de los noventa, pero esta proporción volvió a reducirse y a estabilizarse en torno al 55% desde principios de los 2000 hasta ahora⁸⁹. En Madrid ciudad, el peso de la enseñanza pública es del 38%, con mayor peso (60%) en distritos populares y menor en distritos con más renta (16-17%). La proporción de alumnos en enseñanza concertada es del 45% y en la privada del 16,3% (Ayuntamiento de Madrid, 2014: 96).

Gráfico 87. Evolución del porcentaje de alumnos de educación infantil en centros públicos (1990-2014)



Fuente: elaboración a partir del Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid y Banco de Datos Almudena del Instituto de Estadística de la CAM para Madrid ciudad y MEC, *Estadística de las Enseñanzas no universitarias. Series alumnado*. Datos avance para 2015-2016. Sin datos para Madrid en 2001-02.

En lo que respecta a la educación infantil, la proporción de alumnos matriculados en centros públicos se ha mantenido desde los noventa alrededor del 60-65% en España, con un crecimiento hasta superar el 65% a mediados de los noventa seguido de una estabilización en torno a esa cifra para las dos décadas siguientes. Para la CAM, la evolución ha sido más variable: también se registra un fuerte aumento (del 45% al 60%) de la proporción de alumnos de infantil en centros públicos en los noventa, seguido de un descenso de diez puntos (del 60% al 50% aproximadamente) entre finales de los noventa y mediados de los

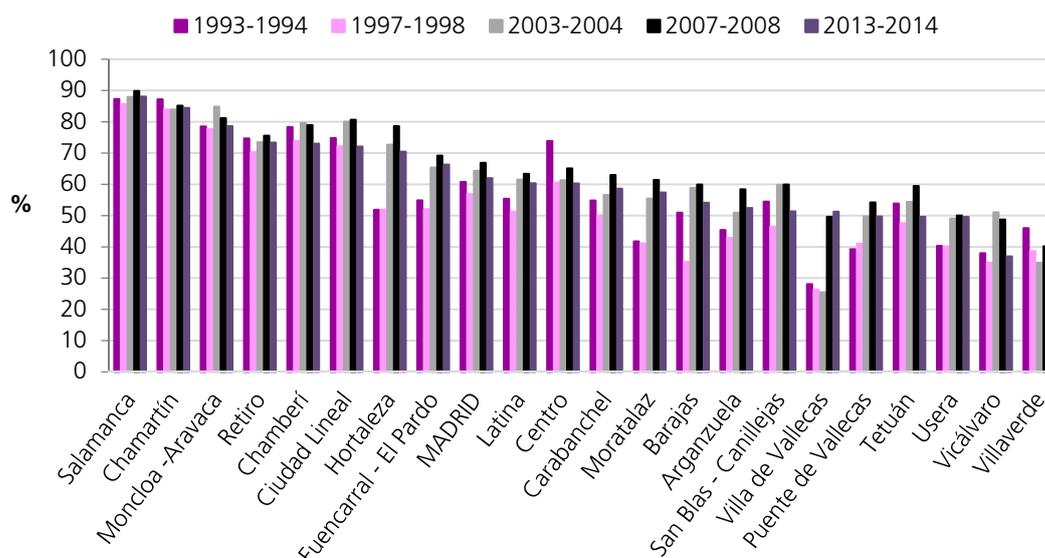
⁸⁹ Fuente: MEC, *Estadística de las Enseñanzas no universitarias*.

dos mil. En la última década esta proporción se ha mantenido en la CAM alrededor de diez puntos por debajo de la media nacional. El peso de la privada en la etapa infantil es algo mayor que para la media de las enseñanzas de régimen general para el conjunto de España, pero en el caso de Madrid se mantiene aproximadamente en la misma proporción. En el caso de la ciudad de Madrid, si el peso de la pública se mantenía en torno al 41-42% en esta etapa en la segunda mitad de los noventa, casi veinte puntos por debajo de la CAM y casi treinta por debajo de España, esta proporción se redujo en la primer mitad de los dos mil casi diez puntos, volviendo a aumentar levemente (cinco puntos) durante los años de crisis. En la actualidad, *el peso de la enseñanza privada en educación infantil 0-6 es del 62% en la ciudad de Madrid, diez puntos por encima del nivel de la CAM y 25 puntos por encima del nivel nacional*. No obstante, no disponemos de datos desagregados por ciclos para la capital, lo que no permite evaluar las posibles diferencias entre el primer y el segundo ciclo.

El peso de la educación infantil privada es, además, *muy desigual por distritos*. Es del 87% en Salamanca y Chamartín, y se encuentra entre el 75 y el 80% en Moncloa-Aravaca, Chamberí, Ciudad Lineal y Retiro, en su mayoría distritos de clase media o alta. Su peso es más bajo en barrios populares periféricos como Villa de Vallecas, Barajas o Vicálvaro. En el resto de distritos representa entre el 40% y el 60%.

Los datos del MEC para España y la CAM no distinguen centros concertados y privados sin concierto, pero los de la ciudad de Madrid sí lo hacen para los alumnos entre 2002 y 2013. Entre esos años, la expansión de la educación infantil se ha reflejado en un aumento del alumnado en los tres tipos de titularidad, manteniéndose la proporción global pública-privada relativamente estable (35-65, 40-60), pero de forma desigual: se da sobre todo *un fuerte crecimiento de la concertada*, que es la que más crece de las tres en número de alumnos, seguida por la pública y por la privada (la que menos crece de las tres: apenas crece en diez años, manteniéndose en un 25,5%)⁹⁰.

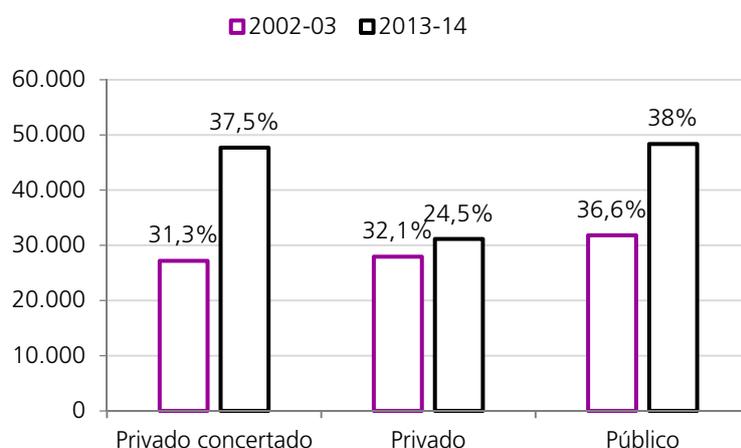
Gráfico 88. Proporción de alumnos de educación infantil 0-6 en centros privados (1993-2013)



Fuente: Elaboración a partir de Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid.

⁹⁰ El número de estudiantes en centros privados cae en todos los niveles salvo en infantil, pero debido al aumento de los concertados y de los estudiantes en concertada en todas las etapas (Ayuntamiento de Madrid, 2014: 92).

Gráfico 89. Matriculados en educación infantil 0-6 por titularidad del centro en Madrid ciudad⁹¹



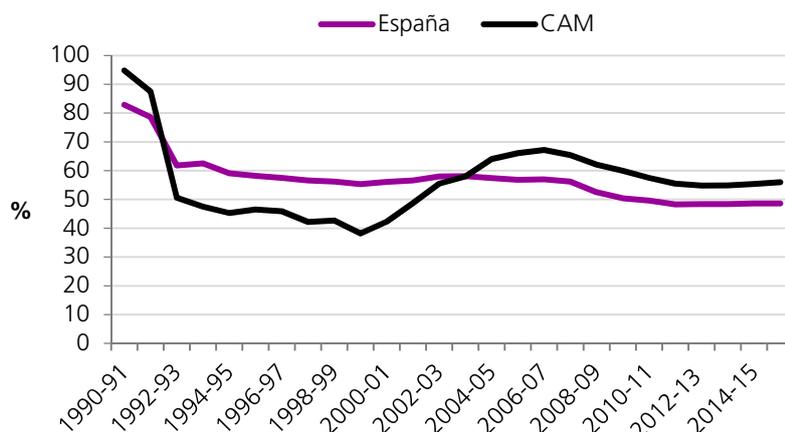
Fuente: Elaboración a partir del Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid.

En el caso de la enseñanza infantil de segundo ciclo, la que tiene más historia y está más institucionalizada, la proporción pública-privada se ha mantenido estable (en torno a un 55%) desde los noventa tanto en España como en la CAM, con esta última diez puntos por debajo de la tasa para España (es decir, con mayor peso de la privada que la media nacional). Las diferencias son mayores en el caso del primer ciclo de esta enseñanza, de institucionalización más reciente, todavía en expansión y no universalizada. El alumnado de primer ciclo en centros públicos era apenas del 17,2% en España y del 5,2% en la CAM en 1990-1991. Pero entre 1990 y 1993 esa proporción aumenta muy fuertemente hasta alcanzar el 37,5% en España y el 52,5% en la CAM, para estabilizarse en torno al 40-45% en España y al 55-60% en la CAM. El incremento de principios de los noventa de la proporción de alumnado en la pública es más fuerte para la CAM que para España, quedando la primera alrededor de diez-quince puntos por encima de la media de España hasta principios de los dos mil. A esta expansión de la pública en el primer ciclo de infantil le sigue una caída de alrededor de 25 puntos entre 2000 y 2007 en la CAM (mientras la media española queda estable), probablemente por una expansión de la red privada en este nivel⁹². La proporción de alumnos de primer ciclo de infantil en centros privados en la CAM (54,9%) supera en casi ocho puntos a la media de España (48,4%), siendo la cuarta comunidad autónoma con menor peso de escolarización pública en el primer ciclo de infantil (MEC, 2016).

⁹¹ La fuente no precisa las diferencias en la contabilización del sector privado entre los dos ciclos de educación infantil. En el primero, no existen conciertos como tales, sino convenios con escuelas privadas, que pueden realizarse con centros "concertados" en otras etapas o no. Sería una precisión necesaria para ofrecer una imagen adecuada de estas diferencias.

⁹² Los datos del MEC no distinguen entre distintas formas de privatización. Sólo registran la titularidad de los centros (pero no el tipo de gestión).

Gráfico 90. Evolución de la proporción de alumnos de educación infantil primer ciclo en centros privados (1990-2014). Porcentajes



Fuente: elaboración a partir de MEC, Estadística de la enseñanzas no universitarias.

4. Las escuelas infantiles de primer ciclo en Madrid capital

4.1. Una oferta segmentada

En la ciudad de Madrid, la oferta de educación infantil es cubierta por diversos tipos de centros escolares. El segundo ciclo (3-6 años) es ofertado en su totalidad por escuelas titularidad de la CAM o escuelas privadas autorizadas por ésta⁹³. Las escuelas infantiles de titularidad municipal son 56 en la ciudad de Madrid, a las que se unirán teóricamente siete más en 2017-2018. Todas se ocupan exclusivamente del primer ciclo (0 a 3 años), en el que se centra este trabajo. En el curso 2015-2016, las escuelas infantiles privadas financiadas con fondos públicos eran 38 (cuatro menos en el curso 2016-2017 por el vencimiento de los convenios)⁹⁴.

La oferta se encuentra *segmentada* y *dispersa* no sólo en función de la titularidad de los centros (privada, privada subvencionada, pública municipal, pública autonómica), como hemos visto, sino también según el tipo de gestión (directa, indirecta), las edades cubiertas por los centros (0-3, 1-2, 0-6) y el «modelo organizativo» del centro (escuela infantil o casa de niños).

En primer lugar, el desarrollo histórico de la educación infantil en dos ciclos, empezando por el segundo y acabando por el primero (de arriba a abajo), generó contradicciones en su organización administrativa (Plataforma Estatal en Defensa del 0-6, 2015: 82–83):

“Ha sido una opción política. La educación infantil, que es una etapa única, se dividió en dos ciclos y se les hizo un tratamiento diferente al primero y al segundo ciclo, entre otras

⁹³ La Red de la CAM constaba en 2014 de 454 escuelas infantiles y casas de niños que cubrían el primer ciclo. En la actualidad, 181 escuelas infantiles y 125 casas de niños en la CAM son titularidad de los ayuntamientos (“La Comunidad destina 30,3 millones a financiar escuelas infantiles”, *EcoDiario.es*, 26/07/2016).

⁹⁴ Fuente: [página web del Ayuntamiento de Madrid](#). Seis de ellas pertenecen al grupo privado Chiquitín (en Lista-Salamanca, Adelfas-Retiro, Trafalgar-Chamberí, Media Legua-Moratalaz, Buenavista-Carabanchel y Pinar del Rey-Hortaleza). Dos de ellas son colegios concertados religiosos y “bilingües” que ofertan desde el primer ciclo de educación infantil hasta secundaria (Juan de Valdés, en Rosas-San Blas –protestante evangélico–; Nuestra Señora de los Dolores, San Isidro-Carabanchel).

cosas porque no había plazas suficientes. Se optó, desde nuestro punto de vista de forma absolutamente errónea, por poner toda la carne en el asador en el 3-6 y el 0-3 quedó en situación de desventaja.” (E7: organización de defensa de la educación infantil)

En la actualidad, *ambos ciclos aparecen fuertemente diferenciados*: se imparten en centros distintos, sin continuidad de espacios y relaciones pedagógicas. En toda España, la escolarización en el primer ciclo tiene lugar en su gran mayoría en centros específicos de educación infantil (89,2%), a diferencia de la escolarización en segundo ciclo de esta etapa, que tiene lugar sobre todo en centros de infantil y primaria (66,7%) y centros de infantil, primaria y ESO (29,6%). El peso de estos últimos es mayor en Madrid (29,6%) por el mayor peso de la enseñanza privada, que opta más frecuentemente por el formato colegio (MEC, 2016). Esto tiene que ver con la evolución histórica de este nivel, de carácter reciente, que se ha integrado formalmente en la educación infantil recientemente, pero no ha acabado de integrarse materialmente: la LOGSE reconoció la unidad de la etapa en su texto, pero acabó en su aplicación y desarrollo por consagrar la división, al integrar el segundo ciclo en los centros primaria, separado del primero (Plataforma Estatal en Defensa del 0-6, 2015). No se ha dado, por tanto, una articulación plena de niveles y sigue pesando su concepción tradicional como «guardería» –primando su función «asistencial» y de conciliación– más que como etapa educativa propiamente dicha.

En segundo lugar, en Madrid capital encontramos en la actualidad el mismo número de escuelas infantiles públicas de titularidad autonómica y de titularidad municipal (56 y 56 respectivamente), aunque conviven distintos modelos de gestión⁹⁵. Del total de 113 escuelas infantiles públicas existentes en la capital, 35 son de gestión directa (un 22%; 32 de la CAM, una de la UAM y dos del Ayuntamiento) y *son mayoría las de gestión indirecta* (78, un 69%; 54 del Ayuntamiento y 24 de la CAM). Este predominio es mucho más marcado en el caso del Ayuntamiento, que sólo cuenta con dos escuelas de gestión directa. En la actualidad, *además, sólo hay nueve escuelas infantiles que cubran los dos ciclos de educación infantil (0 a 6 años)*. Todas ellas pertenecen a la Comunidad de Madrid, son de gestión directa y están situadas en su mayoría en distritos populares de la ciudad de Madrid (tres en Usera, dos en Tetuán, dos en Puente de Vallecas, una en Carabanchel y una en Hortaleza)⁹⁶. Este modelo es el preferido por parte de las organizaciones de defensa de la educación infantil (Junta de Portavoces 0-6, 2013b; Plataforma Estatal en Defensa del 0-6, 2015) y es recomendado por la Comisión Europea, argumentando una mayor eficacia de la gestión pública directa y de la unidad de la etapa (Comisión Europea, 2013: 14–15). No obstante, en Madrid capital este modelo es muy *minoritario* (como en el resto de la CAM y España), representando únicamente el 8% de las escuelas infantiles de la capital, frente al modelo dominante en la misma (y en el resto de la CAM): el de la escuela infantil de gestión indirecta limitada al primer ciclo (0-3).

Por otra parte, con las escuelas infantiles de estos distintos tipos conviven, además, las Casas de Niños. Iniciadas por la CAM en 1985 «como una respuesta educativa y socializadora para núcleos rurales en los que la población infantil era escasa», este modelo se comenzó a trasladar también progresivamente a las grandes ciudades para responder a la «demanda» creciente de esta enseñanza con un formato más «económico» de centro educativo (Ferrero y Ruiz, 2009: 168). Madrid capital, en concreto, cuenta con diez Casas de

⁹⁵ También existe una escuela infantil 0-3 titularidad de la Universidad Autónoma de Madrid y de gestión directa, asimismo integrada en la Red de la CAM.

⁹⁶ Fuente: Página web de la Dirección de Área Territorial Madrid-Centro de la CAM, actualizada el 12/07/2016, visitada el 22/11/2016.

Niños, todas ellas de gestión directa, que cubren únicamente el tramo de edad de uno a dos años y con horario limitado de 9 a 13:00⁹⁷. Esta fórmula es también minoritaria en la capital.

La división público-privado, como vemos, resulta insuficiente para comprender la situación de la educación infantil si se limita a la titularidad de los centros, pues las formas de privatización y externalización se articulan de forma diversa con la titularidad, la financiación o la gestión. La introducción de mecanismos de mercado en la educación va más allá de la mera transferencia de propiedad (titularidad) del Estado a entidades privadas. También afecta a otros elementos de la política social o educativa como la *financiación*, la *provisión* y la *regulación* (Feldfebler y Verger, s.f.).

4.2. La institucionalización del predominio de la gestión indirecta y la externalización de plazas públicas

Una de las consignas fundamentales de la política *neoliberal* en educación es la de expandir la oferta educativa pero conteniendo el gasto (Bonaf, 2009), aparente paradoja que se manifiesta, en el caso de las escuelas infantiles de Madrid capital, a través de la externalización de la gestión de los servicios públicos y de la promoción (pública) de la oferta privada.

En lo que respecta a la *gestión*, las escuelas infantiles municipales de Madrid (de titularidad pública) se dividen en dos tipos: las de gestión *directa*, cuya gestión recae sobre el consistorio, y las de *gestión indirecta* (privada), que, a pesar de su titularidad pública, son gestionadas por entidades privadas (mediante contrato de gestión de servicio público). El modelo de gestión indirecta se inició en 1987, al año siguiente de crearse la Red de Escuelas de la CAM (de la Cruz, 2004: 58)⁹⁸. Desde sus inicios mismos se optó, por tanto, por este modelo de forma simultánea al de gestión directa, hasta que se volvió predominante tanto en el caso de las escuelas de titularidad autonómica como en las de titularidad municipal. Sólo *dos* de las 56 escuelas infantiles del Ayuntamiento de Madrid son de gestión directa y la última de ellas se construyó a finales de los noventa (1997). Todas las escuelas municipales construidas desde entonces se han regido por el modelo de gestión indirecta. Se da, por tanto, una *institucionalización* de esta forma de gestión a través de la *externalización*: lo que se planteó como una medida de expansión de la oferta educativa sin suponer un alto gasto público y una alta carga burocrática, según el mandato neoliberal de expandir la oferta conteniendo el gasto, se convirtió en la norma.

La gestión privada («indirecta») de escuelas de titularidad pública supone la introducción de una *lógica de cuasi-mercado*, en la medida en que la separación de la titularidad y la gestión de los centros hace que entidades privadas (ya sean cooperativas, pequeñas, medianas o grandes empresas) compitan, dentro de un marco regulado por la administración, por obtener la gestión de los centros públicos y gestionen la financiación que reciben, el personal y el equipamiento según sus propios criterios (de rentabilidad). La introducción de lógicas de cuasi-mercado en distintas dimensiones es una característica central de la política

⁹⁷ Fuente: página web de la DAT-Centro, actualizada a 14 de diciembre de 2015 y consultada el 22 de noviembre de 2016.

⁹⁸ Este modelo no es exclusivo de la educación infantil, sino que se generalizó en muchas áreas de la intervención autonómica y municipal.

neoliberal de la CAM en materia educativa, que se manifiesta en un conjunto de elementos interrelacionados (elección de centro, rendición de cuentas, participación en algunas decisiones, *rankings*) que van más allá de la mera titularidad o financiación⁹⁹.

Tabla 31. Escuelas infantiles municipales y plazas financiadas con fondos públicos por el Ayuntamiento de Madrid (2004-2014)

Año	Escuelas infantiles municipales			Plazas financiadas con fondos públicos		
	Total	Gestión directa	Gestión indirecta	Total	Escuelas privadas	Escuelas municipales
2004	17	2	15	1799	349	1450
2005	18	2	16	1985	795	1539
2006	19	2	15			
2007	25	2	23	2345	1032	2168
2008	26	2	23	2290	1057	2265
2009	32	2	30	3412	1157	3312
2010	54	2	52	8142	1276	6.866
2011	55	2	53	8113	1231	6882
2012	55	2	53	8119	1231	6888
2013	55	2	53	8206	1149	7057
2014	55	2	53	8135	1073	7062
2015	56	2	54			
2016	56	2	54			

Fuente: elaboración a partir de Presupuestos Generales del Ayuntamiento de Madrid (años disponibles: 2006-2016), Memorias de la Dirección General de Educación y Juventud (años disponibles: 2005-2014) y Memorias de cumplimiento de objetivos (años disponibles: 2010-2014). Sin datos para 2006, 2015 y 2016.

Pero el desarrollo de la oferta educativa en educación infantil de primer ciclo en Madrid ciudad en las últimas décadas también se ha basado en otra forma de externalización y privatización de la gestión. En 1996, la Red de Atención a la Infancia de la Comisión Europea recomendó como un «mínimo de cobertura» por parte de los «servicios financiados con fondos públicos» que escolarizaran al 20% de los menores de 3 años en un plazo de diez años (Plataforma Estatal en Defensa del 0-6, 2015: 286)¹⁰⁰. Este objetivo es asumido por las Administraciones de Esperanza Aguirre y Alberto Ruiz-Gallardón, como muestran las *Memorias de cumplimiento de objetivos* del Ayuntamiento, pero no como un «mínimo» básico a superar, sino como un «mínimo» aceptable en sí mismo. Para alcanzar este mínimo, además, el Plan optaba por una de las vías que abría la recomendación de la Red: la de la *financiación pública de plazas de educación infantil en centros privados*. El *Plan de mejora para el incremento de plazas de educación infantil de primer ciclo sostenidas con fondos públicos* que firma la entonces Subdirectora General de Educación y Juventud del Ayuntamiento, Alicia de la Cruz, en 2004 establece un sistema de «subvenciones para la construcción, ampliación y reforma de las escuelas infantiles» por el que se promueve la creación de

⁹⁹ El antropólogo Carlos Peláez (UCM) analiza estas cuestiones para el caso de la Comunidad de Madrid en su intervención en la charla “Educación pública en Madrid: ¿Recortes o rescate?”, *Traficantes de sueños*, 8 de mayo de 2015 (Audio disponible en: <https://soundcloud.com/traficantesdesue-os/aescomp3>; min 30:40).

¹⁰⁰ En 2002, el Consejo Europeo de Barcelona considera entre sus medidas para el empleo “suprimir los elementos que desincentivan” el empleo femenino, estableciendo que el Estado deberá “esforzarse en prestar para 2010 servicios de cuidado de niños” al menos el 33% de los menores de tres años (Consejo Europeo, 2002: 12). Se amplía, por tanto, la franja, pero sin precisar el carácter escolar y público del servicio y dejando claro el enfoque economicista y laboral de la ampliación de los servicios de cuidado infantil.

plazas de primer ciclo de educación infantil en escuelas de titularidad privada: el Ayuntamiento financia el 50% de las obras de adaptación, reforma o ampliación o construcción de escuelas privadas a cambio de reservarse el 30% de las plazas creadas entre cinco y quince años, aplicándoles los criterios y requisitos de las escuelas públicas (de la Cruz, 2004: 69). Aunque también planea la construcción de escuelas municipales públicas, el Plan argumenta, por un lado, que las escuelas de gestión directa son más caras (por los gastos de personal) y generan «conflictos laborales» (de la Cruz, 2004: 43), por lo que no proyecta crear más (aunque mantenga las dos existentes) y propone introducir la «gestión mixta» (es decir, la externalización del personal de limpieza y cocina; de la Cruz, 2004: 66). Por otro, argumenta que las escuelas de gestión indirecta suponen un alto coste por la construcción de las instalaciones. De ahí que se busquen otras medidas. Se pretende así reducir costes desligando la oferta de plazas públicas de las escuelas públicas y permitiendo que estas plazas puedan ser ofertadas por centros privados, subvencionados a cambio de ocuparse de ellas, y pueda presentarse como un aumento del número de plazas públicas¹⁰¹.

El Plan de Mejora de 2004 planteaba una tercera medida para fomentar la creación de plazas basada directamente en la *cesión de suelo público y la gestión indirecta del servicio*, inspirada de las residencias de ancianos de la Comunidad de Madrid (de la Cruz, 2004: 11–17). La cesión se realizaría de forma gratuita y por una duración de 20 años a empresas privadas para la construcción de escuelas infantiles de titularidad privada (de la Cruz, 2004: 71–72). Tras la cesión y construcción, el Ayuntamiento arrendaría las instalaciones de la escuela por esa misma duración (veinte años) y externalizaría la gestión de la misma a través de un contrato de gestión de servicios públicos. De esta forma, si la propiedad de las instalaciones era privada, la titularidad del servicio era de la administración municipal (servicio público), que delegaba la gestión de nuevo en una entidad privada (gestión indirecta). Por tanto, en esta modalidad el papel del Ayuntamiento era *mínimo* tanto en la construcción (que se estimaba en un coste medio de 1.850.091 euros) como en la gestión del centro. La fórmula, pensada para abaratar costes, se consideró poco recomendable porque la duración del contrato dificultaba el control de la gestión por parte de la administración y porque pocas empresas eran candidatas a esta clase de contrato, al tratarse en general de empresas pequeñas con recursos reducidos (de la Cruz, 2004: 62). No obstante, desconocemos en qué medida esta propuesta se aplicó y cuál fue su alcance, algo que debería tratar de investigarse por parte en un proceso más amplio y sistemático de auditoría.

4.3. El progresivo deterioro de las condiciones del servicio y las consecuencias de las políticas de la CAM

“Había mejores ratios, mejor formación continua, mejores espacios [...] Poco a poco eso se fue reduciendo, reduciendo, reduciendo. [...] Volvieron a entrar otra vez titulaciones de todo pelaje. [...] De ser modelo, no sólo en España sino en Europa, hemos pasado a ser una mierda. Y lo que no es una mierda es a costa del esfuerzo sobrehumano de muchas buenas profesionales –que la mayoría son tías– que han puesto por encima de todo su trabajo. [...] Equipos y equipos se han perdido. Se ha perdido un tejido. [...] La gente es muy joven, es un trabajo muy inestable y muy mal pagado. [...] Entonces eso hace que tengan una volatilidad”. (E7: Organización de defensa de la educación infantil)

¹⁰¹ “La Ciudad de Madrid triplicará las plazas para escolares de 0 a 3 años en esta legislatura”, Noticias del Ayuntamiento de Madrid (www.madrid.es), 19/09/2005.

Como ya avanzamos, en las políticas de educación infantil prima la comunidad autónoma en la *regulación* de la mayoría de aspectos de la educación infantil municipal, como consecuencia de la jerarquía de las normas jurídicas y de la definición de las competencias de cada nivel territorial. A ello se añade, además, la pertenencia de las escuelas infantiles municipales a la Red de escuelas de la CAM desde sus inicios en los ochenta, quedando así sujetas a las condiciones y requisitos de la comunidad en aspectos fundamentales como la financiación, los modelos de gestión, las condiciones de los contratos de gestión del servicio público o los requisitos de las escuelas (espacios, ratios, formación del personal). Estos aspectos de la regulación de las escuelas tienen una influencia decisiva en la «calidad» del servicio (noción escurridiza, objeto de luchas y de usos diversos), que se vio afectada por los cambios introducidos por la CAM (Casla *et al.*, 2010).

Entre estos elementos, además de los ya tratados, está la *ratio*: el número de alumnos por profesional o por grupo. En 1991, se fijaron requisitos para ambos ciclos de educación infantil para todo el Estado. En el año 2000, la Comunidad de Madrid (con Ruiz-Gallardón como presidente) mejoró estos requisitos, reduciendo la *ratio* entre las edades de 1 a 6 años. No obstante, desde 2004, ya con Esperanza Aguirre en el gobierno, se modificaron las *ratios* en el primer ciclo: aumentó dos alumnos para la franja 1 a 2 años (empeorando el RD 1004/1991) y cuatro para la franja 2 a 3 años (igualando el RD 1004/1991), permitiendo además que se formaran grupos «mixtos» de un máximo de 15 alumnos con edades distintas. Esta medida se aplicó definitivamente con el Decreto 18/2008.

Tabla 32. Evolución de la *ratio* en educación infantil en la legislación (alumnos por unidad)

	RD 1004/1991	Decreto CM 60/2000	Orden CM 2879/2004	Decreto CM 18/2008	Ordenanza municipal 2016*	Recomendación Comisión Europea (2004)
< 1 año	1:8	1:8	1:8	1:8	2:8	1:4
1 a 2 años	1:13	1:12	1:14	1:14	2:13	1:6
2 a 3 años	1:20	1:16	1:20	1:20	2:16	1:8
3 a 4 años	1:25	1:20				1:15
4 a 6 años		1:25				1:15
Edades mixtas en centros menores de tres unidades			1:15	1:15		
Unidades mixtas de 3 meses a 1 año					2:10	
Unidades mixtas de 1 a 3 años					2:14	

Fuente: elaboración a partir de Casla *et al.*, 2010: 2 y 24; y Ordenanza Reguladora del Servicio de Escuelas Infantiles del Ayuntamiento de Madrid, aprobada por el Pleno el 26 de octubre de 2016 y publicada en el BOCM el lunes 14 de noviembre de 2016. *Los datos de la Ordenanza no se refieren al número de alumnos por grupo, sino al número de alumnos por profesional (2 profesionales por grupo).

En lo que respecta a los *requisitos exigidos a espacios escolares, instalaciones y recursos materiales*, el Decreto 18/2008 de la Comunidad de Madrid redujo las exigencias con respecto al Real Decreto 1004/1991: se retiró la condición de excepcionalidad a los centros con permiso para tener menos de tres unidades; se admitió el uso de los centros con diferentes finalidades fuera del horario escolar; se redujo la superficie mínima del patio de juegos de los centros de nueve unidades de 75 a 70 metros cuadrados; se permitió situar los patios

fuera del recinto escolar o sustituirlos por superficies públicas de esparcimiento seguras para los niños; se redujo la superficie mínima del aula de los centros menores de tres unidades a 18 metros cuadrados (en contradicción con el espacio mínimo de dos metros cuadrados por niño/a establecido por el mismo decreto) (Casla *et al.*, 2010: 4). Este decreto, además, reduce la exigencia en materia de *titulación de los profesionales* encargados del primer ciclo, que «no se explicita en su totalidad» al referirse simplemente a «profesionales habilitados por la Administración», permitiendo una precarización de las condiciones laborales al poder aplicarse convenios de trabajadores de menor categoría (Casla *et al.*, 2010: 25; Plataforma Estatal en Defensa del 0-6, 2015: 213).

También los *criterios de concesión de las escuelas de gestión indirecta*, establecidos por la Comunidad de Madrid y aplicados por el Ayuntamiento de la capital, han ido variando con los años¹⁰². Como se ha venido denunciando en los últimos años, si desde los inicios de la Red se había valorado sobre todo el proyecto educativo, por encima del proyecto económico (Plataforma Estatal en Defensa del 0-6, 2015: 264), desde 2008 la puntuación máxima otorgada al proyecto económico ha crecido superando a la del proyecto educativo del equipo, además de establecerse como norma que se dará el máximo de puntos en este ámbito a la oferta que presente el precio más bajo. De ahí que las organizaciones y los centros hablasen de un *sistema de «subastas»* más que de concesiones. Si en 2009 la oferta económica de las entidades licitadoras se valoraba con hasta 40 puntos, en 2014 se valoraba con cinco puntos más (45), frente a los 33 del proyecto educativo. Además, en 2014 el Ayuntamiento saca a licitación 18 escuelas, pero pidiendo a las entidades «un volumen de negocios igual o superior a los 200.000 euros en cada uno de los tres últimos ejercicios (2011, 2012 y 2013)», lo que habría generado la pérdida de ocho escuelas que eran gestionadas por cooperativas con años de experiencia (entre otras, la escuela Las Nubes, de Retiro, y la escuela La Caracola, de Fuencarral)¹⁰³.

Ello permitió, además, que grandes grupos empresariales de servicios sin experiencia previa en educación infantil (CLECE, Eulen) encontraron en la gestión de escuelas infantiles un nuevo nicho de negocio o que empresas con cierta trayectoria en el sector (Chiquitín, Grupo 5, Kidsco, Gestión de escuelas infantiles) concentrasen más escuelas al poder competir en superioridad con las cooperativas o pequeñas empresas de profesionales¹⁰⁴. En 2013, según

¹⁰² No se ofrecen datos públicos agregados sobre la concesión de escuelas de gestión indirecta a empresas, pero la web del Ayuntamiento permite ver los expedientes de contratación en curso en 2016, los candidatos, su puntuación en el concurso de licitación, etc. (sólo para aquellas que salían a concurso), y en algunos casos se ofrece información de adjudicación publicada en el BOCM (incluyendo nombres de licitadores y plantilla). El trabajo de explotación en profundidad de estos datos requeriría mucho tiempo y que se añadiera la información de años anteriores, y es posible que sea innecesario si la Dirección correspondiente dispone de los datos ya sistematizados en algún tipo de base de datos. Aquí nos hemos basado, por tanto, en fuentes secundarias.

¹⁰³ [“El Ayuntamiento endurece los criterios para adjudicar escuelas infantiles”, *El País*, 06/06/2014](#). A falta de confirmación con datos exactos, reproducimos aquí la información de la prensa, que viene en este caso de las propias escuelas y organizaciones que denuncian la situación, y que confirman algunos pliegos (por ejemplo, para 2014, el [Pliego de cláusulas administrativas que ha de regir en el contrato de gestión del servicio público educativo, en la modalidad de concesión, de la escuela infantil “Amanecer”](#)).

¹⁰⁴ En 2010, por ejemplo, 28 escuelas de las 50 que salían a licitación en la CAM pasaron a manos de estos grupos empresariales, según la Junta de Portavoces 0-6 ([“Último ataque a la Red Pública de Escuelas Infantiles de la Comunidad de Madrid”, *Blog de la Junta de Portavoces 0-6*, 26-07-2010](#)). Como vimos en el apartado anterior (II. 4.2), los beneficios de una empresa como Clece, por ejemplo, pasaron de 77,2 millones de euros en 2005 a 85,35 en 2014 (Gráfico 57, p. 75), es decir aumentaron en plena crisis, precisamente por esa “diversificación” del negocio que llevaron a cabo este tipo de grupos multiservicios, volcándose en parte en servicios sociales (atención de personas en situación de dependencia) y educativos (escuelas infantiles) cuando decrecían otros sectores de negocio como la restauración, el mercado verde o la limpieza. Además, como también vimos, en empresas como Eulen se da una alta representación de contratos temporales y un alto abandono del empleo en edades de entre 30 y 50 años (Gráfico 56, p. 75).

datos facilitados por la Junta de Portavoces 0-6 obtenidos directamente de las escuelas, 22 de las 56 escuelas municipales estaban en manos de empresas que gestionaban un mínimo de tres escuelas municipales (y no menos de cuatro escuelas públicas de la Red de la CAM, incluyendo las municipales), estando el resto en manos de entidades que en su mayoría gestionaban sólo una o un máximo de dos. Esta situación habría empeorado en el año siguiente. Según las plataformas de defensa de la educación infantil, con estas condiciones estas empresas podían competir fácilmente bajando sus precios (recortando en personal y otros servicios), sin merma de su beneficio global, a diferencia de pequeñas empresas o cooperativas de educadores para quienes su escuela era su medio de supervivencia, condenados a la autoprecarización (bajadas de salarios, llegando algunos profesionales a cobrar 700€ al mes por una jornada completa) o al abandono de esa vía profesional. No obstante, en 2016 parece haberse aplicado, al menos en las escuelas municipales, un baremo que recupera la mayor importancia del proyecto educativo (40 puntos) sobre la oferta de precios (35) y que no impone necesariamente la adjudicación oferta más baja¹⁰⁵, medida también prevista en la nueva Ordenanza municipal.

Por último, en lo que respecta a los *criterios de admisión de los alumnos* de primer ciclo de educación infantil, también establecidos por la CAM para todas las escuelas de su Red, se establece un baremo para que las escuelas administren las solicitudes que les han llegado, partiendo de que la oferta es limitada y no todos pueden acceder a la oferta pública de plazas. Este baremo se ha mantenido constante al menos en la última década, variando únicamente los tramos de renta¹⁰⁶. Se tiene en cuenta, en primer lugar, la *situación laboral de los padres* o representantes legales del menor: se dan cinco puntos a aquellos niños y niñas con los dos padres (o el padre/madre, en familias monoparentales) trabajando a jornada parcial o completa, debiendo acreditarlo. Este criterio, que traduce la importancia dada a la finalidad de conciliación laboral de las escuelas infantiles, ha tenido el efecto *perverso*, en el contexto de crisis económica y aumento del paro de los últimos años, de reducir las posibilidades de acceso al primer ciclo de educación infantil a los «las niños y niñas procedentes de familias en situación de desempleo o inactividad» (Save The Children, 2016b: 24a). Esto ha supuesto una desventaja para las familias con una situación económica difícil, generando además la paradoja de dificultar a los padres en paro la búsqueda del empleo que les permitiría escolarizar a sus hijos:

“Sin plaza en la guardería, ¿cómo se busca trabajo? Si lo mejor es que los niños vayan, debería haber plazas para todos.” (madre, 31 años, Madrid, citada en Save The Children, 2016a: 66)

“Entonces, como hay mucha gente que se ha quedado en paro, tienen prioridad los que trabajan para tener plaza. Pero entonces si tú no puedes dejar a tu hijo cuatro o cinco horas en una escuela, ¿cómo buscas trabajo? Entonces, es como otra vez el círculo este, que no hay salida. Y eso es una desigualdad importante, porque los dos que trabajan tienen ventaja y, si estás en paro, ya no.” (E7: Organización de defensa de la educación infantil)

La nueva Ordenanza municipal, a petición de las organizaciones que presentaron alegaciones a la misma, ha eliminado este criterio para evitar este efecto perverso.

¹⁰⁵ Véase, por ejemplo, la Resolución del coordinador del Distrito de Latina de 16 de junio de 2016, por la que se hace pública la convocatoria para la adjudicación por procedimiento abierto del contrato denominado “Gestión de servicio público educativo, en la modalidad de concesión, de la Escuela Infantil “El Manantial”, situada en la calle Muñico, sin número, del Distrito de Latina”.

¹⁰⁶ Véase la Orden 1155/2006, de 6 de marzo, de la Consejería de Educación, sobre admisión de alumnos en los centros sostenidos con fondos públicos que imparten primer ciclo de Educación Infantil para el curso escolar 2006/2007.

En segundo lugar, se tiene en cuenta *situación económica y familiar*, dando el peso más importante a la renta per cápita de la unidad familiar (cinco puntos; valorada en diez tramos y otorgando la mayor puntuación a las familias de rentas más bajas), seguida de la presencia de hermanos en el centro y la pertenencia a la categoría de familia numerosa general (dos puntos) o especial (tres puntos). No obstante, «la monoparentalidad, pese a la situación de especial vulnerabilidad que implica», no se tiene en cuenta del mismo modo (Save The Children, 2016b: 24). El criterio de renta ha favorecido que, al menos hasta la crisis económica, tuvieran prioridad las familias de menor renta (con trabajo). Sin embargo, el aumento del paro, especialmente en las clases populares y sus fracciones más precarias, y la fuerte subida de cuotas (especialmente en 2012), han hecho que parte de éstas no obtengan plaza pública o renuncien a la escolarización de sus hijos en el primer ciclo (razón de la reducción de las listas de espera¹⁰⁷), dejando paso a familias con empleo y una renta mayor (que, en algunos casos, en años anteriores habían escolarizado a sus hijos en escuelas privadas al verse fuera de las escuelas públicas por nivel renta, recurriendo o no al cheque guardería).

Finalmente, se tienen también en cuenta la *proximidad del domicilio familiar o del lugar de trabajo* (en el mismo municipio: tres puntos; en otro municipio de la CAM: un punto), las «situaciones socio-familiares difíciles» que harían necesaria la escolarización (acordadas por el Servicio de Apoyo a la Escolarización o el director del centro y justificadas por los Servicios Sociales; dos puntos), y otras situaciones no previstas (un punto)¹⁰⁸.

4.4. El precio de la escolarización temprana

4.4.1. El reparto de la financiación entre administraciones y familias

Al no tratarse de una etapa obligatoria ni gratuita (a diferencia del segundo ciclo), la financiación del primer ciclo se convierte en una cuestión particularmente central que afecta directamente a las posibilidades de acceso de la población infantil a este recurso y, con ello, a la garantía o no de su derecho a la educación. La financiación de este ciclo es *compartida* por la administración y las familias. En el caso de las escuelas municipales de Madrid capital, la financiación *pública* es aportada en distintas proporciones por la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento. La financiación restante es aportada por las familias a través del pago de cuotas mensuales. Desde que las escuelas municipales entraron a formar parte de la Red Pública de la Comunidad de Madrid, es ésta la que establece la fórmula de reparto entre administración y familias a través de Decretos sobre la financiación del primer ciclo y convenios de colaboración firmados con los ayuntamientos en base a este marco legal.

No obstante, este sistema de reparto del coste del servicio ha ido variando desde los inicios de la Red de la CAM en 1986¹⁰⁹. Hasta 1998, el reparto se rigió por el *sistema de tercios*: un tercio correspondía a la CAM, otro al Ayuntamiento y otro a las familias (Plataforma Estatal en Defensa del 0-6, 2015: 264). El convenio de 1999 entre la Comunidad y el

¹⁰⁷ “La subida de precio recorta un 40% las solicitudes en escuelas infantiles”, *El País*, 26/10/2015.

¹⁰⁸ Orden 123/2015, de 26 de enero, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, sobre admisión de alumnos de primer ciclo de Educación Infantil en centros públicos y en centros privados sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Madrid. Este mismo baremo se mantiene en el curso 2016-17.

¹⁰⁹ Decreto 88/1986, de 11 de septiembre, por el que se regulan los convenios con Ayuntamientos para la atención educativa a la población infantil de 0-5 años.

Ayuntamiento, regido por la Orden 3936/1998, modifica esta fórmula elevando la aportación de la primera al 43% de «los módulos escolaridad-comedor y horario ampliado», reduciendo la del Ayuntamiento al 24% y conservando el 33% restante de aportación de las familias con sus cuotas (cuotas básicas, de comedor y de horario ampliado). Este sistema de reparto fue, de nuevo, sustituido en abril de 2009 por un nuevo convenio, regido esta vez por el Decreto 105/2009 de financiación del primer ciclo) que fijaba esta vez la aportación de la CAM en un 39% de los módulos, la del Ayuntamiento en un 21% y la de las familias en un 40%¹¹⁰.

Tabla 33. Distribución de la financiación pública de las escuelas infantiles municipales (2004-2013)

	CAM (€)	%	Ayuntamiento (€)	%	Total (€)
2004	2.460.709,40	64,2%	1.373.419,20	35,8%	3.834.128,60
2005	2.868.340,80	64,2%	1.600.934,40	35,8%	4.469.275,20
2006	3.306.098,00	64,2%	1.845.264,00	35,8%	5.151.362,00
2007	3.777.848,42	64,2%	2.108.566,56	35,8%	5.886.414,98
2008	4.928.005,97	64,2%	2.750.514,96	35,8%	7.678.520,93
2009-10	5.175.758,34	62,3%	3.135.305,32	37,7%	8.311.063,66
2010-11	7.184.764	60,3%	4.725.688,00	39,7%	11.910.452
2011-12	7.489.583,20	60,2%	4.956.295,53	39,8%	12.445.878,73
2012-13	6.354.869,78	60,2%	4.201.542,68	39,8%	10.556.412,46
2013-14	7.134.787,47	60,1%	4.729.939,91	39,9%	11.864.727,38

Fuente: Memorias de actividades de la Dirección de Educación y Juventud (2004-2014). A partir de 2009, dejan de consignarse por años para hacerlo por cursos.

La parte aportada por las familias creció, por tanto, siete puntos porcentuales, mientras la parte aportada por la CAM se reducía cuatro puntos y la parte del Ayuntamiento tres. La financiación *pública* del primer ciclo de educación infantil se redujo, por tanto, por decisión de la CAM, al tiempo que se cargaba el peso de este «recorte» en las familias. En el caso de Madrid ciudad, desde 2010 la CAM aporta alrededor del 60% de la financiación pública y el Ayuntamiento el 40% restante. Pero esta parte pública de la financiación representaría una media del 57% del total, quedando el 43% restante a cubrir por los padres¹¹¹. La suma de la financiación pública del ciclo fue creciente desde 2004 (no, como hemos visto, su peso relativo en relación con las familias), alcanzando su máximo en 2011, debido a la construcción y entrada en funcionamiento de 22 escuelas en 2010, y reduciéndose en 2012 por el ajuste presupuestario realizado por la CAM¹¹².

¹¹⁰ La Comunidad de Madrid aplica una fórmula de reparto distinta en el caso de las corporaciones de menos de 6.000 habitantes, pero aquí sólo retenemos la relativa a las de más de 6.000, pues es la que se aplica a Madrid. Por otro lado, en el caso de las Casas de Niños, la CAM aporta un porcentaje distinto (85%).

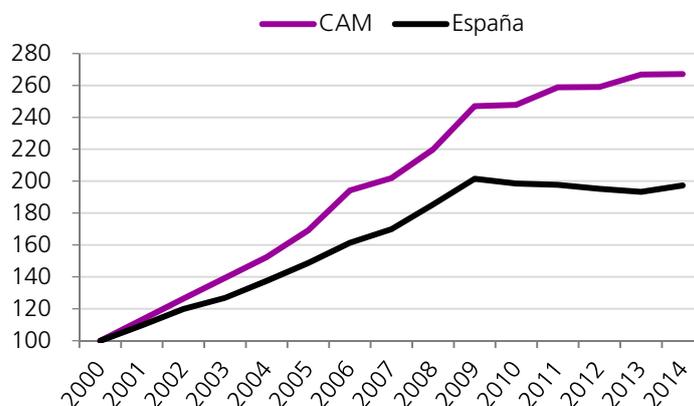
¹¹¹ "El Ayuntamiento recorta el presupuesto de las escuelas infantiles municipales", *El País*, 22-05-2014. Este reparto es la media de las escuelas municipales de Madrid, pero varía según cada escuela concreta. En el caso de La Caracola, en 2014 aportaban el 70% las familias y sólo un 30% lo financiaba la administración.

¹¹² "Madrid aprueba un ajuste de 1.045 millones y crea una tasa para centros de día de mayores", www.rtve.es, 07/06/2012.

4.4.2. El presupuesto municipal de educación y educación infantil

Del gasto público total en educación en España, el grueso recae de forma muy mayoritaria en la comunidades autónomas (84,3%) frente al 3,4% correspondiente al MEC (tras transferencias) y al 5,2% financiado por la Administración Local (MEC, 2016: XXIX). El gasto público en educación no universitaria de la CAM se dedica en un 58,9% a la enseñanza pública, en un 29,6% a la concertada y en un 11,5% a becas, ayudas, otras enseñanzas y actividades (Comunidad de Madrid, 2016: 58). El gasto en conciertos y otras subvenciones no ha hecho sino aumentar de forma exponencial desde el año 2000. En el conjunto de España, se frenó y estabilizó en 2009 con la crisis, pero en la CAM no ha dejado de crecer (aunque se frenara en parte su ritmo de crecimiento).

Gráfico 91. Gasto Público en conciertos y subvenciones (miles de euros). Base 100 = 2000



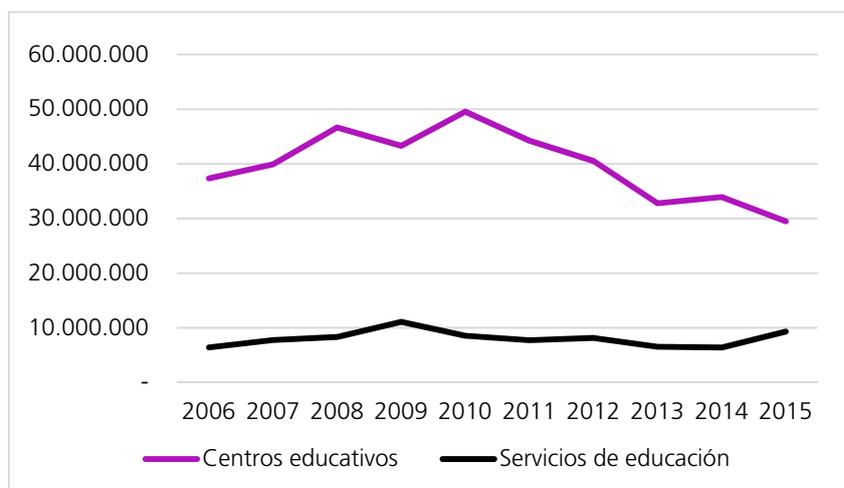
Fuente: elaboración a partir de INE, Estadística del Gasto Público en Educación.

En 2014, la educación infantil de primer ciclo representaba el 3,1% del presupuesto de enseñanza no universitaria de la CAM. En el caso del Ayuntamiento, el presupuesto dedicado a Educación ha supuesto entre 34 y 47 millones de euros según los años, es decir, entre el 0,7% y el 1% del presupuesto total del consistorio entre 2006 y 2016. No obstante, los cambios en las competencias y los nombres de las áreas y programas, uniando primero Familia y Educación en 2007 y uniando luego Educación y Juventud en 2009-2010, impiden valorar con toda precisión los datos¹¹³.

El presupuesto específico para Escuelas Infantiles sólo aparece desagregado para los años 1989 a 2001, pero no para los años posteriores. Entre estos años, creció de forma constante, pasando de medio millón de euros (0,1% del total del presupuesto municipal) a cinco millones de euros en 2001. No obstante, en proporción al presupuesto municipal total, sólo creció en términos relativos de un 0,1% (1989) del mismo al 0,2% del mismo (2001).

¹¹³ Por otra parte, los datos de presupuesto consolidado en Educación que ofrece el Banco de Datos del Ayuntamiento muestran una importante diferencia con respecto a los que se pueden construir a partir del gasto en Educación reflejado en los propios Presupuestos Generales, mucho más altos en el primer caso. Se presentan dos categorías equívocas, "Centros educativos" (del orden de 30-40 millones según el año) y "Colegios y centros educativos" (del orden de 50-60 millones según el año), que podrían ser producto de un desdoble o de la consideración de gastos distintos bajo etiquetas casi iguales.

Gráfico 92. Evolución del presupuesto municipal en Centros Educativos y Servicios de Educación (2006-2015). Euros constantes



Fuente: Elaboración a partir de Presupuesto Generales del Ayuntamiento de Madrid (2006-2016).

El programa «Centros educativos» concentra el grueso del presupuesto de Educación del Ayuntamiento (alrededor del 85 % entre 2006 y 2014). Comprende fundamentalmente la gestión de los centros de enseñanza municipales (escuelas de arte y danza, aulas de adultos y otros centros), de entre los cuales destacan las escuelas infantiles, etapa de la que el Ayuntamiento dispone más centros y en la que asume la creación de plazas y la gestión de la red pública municipal de escuelas infantiles. Pero también incluye (hasta 2015) el programa de seguimiento y control del absentismo escolar (alrededor de 1.500.000 de euros) y, según los años, algunas medidas compensación educativa (programas de garantía social, becas de comedor). Aunque no se ofrezca el dato de gasto para escuelas infantiles desagregado, podemos asumir, por tanto, que representa el grueso del presupuesto del programa de Centros Educativos¹¹⁴. Tras alcanzar su máximo en 2010, *el presupuesto dedicado a centros educativos se ha reducido progresivamente un 40% en los últimos seis años (2016 incluido)*.

4.4.3. La evolución de las cuotas de educación infantil y la expulsión de las familias de menor renta

La progresiva reducción de la financiación pública de las escuelas infantiles de primer ciclo se tradujo en un aumento de la parte aportada por las familias. Ello se manifiesta en el aumento progresivo, al menos desde 2007-2008¹¹⁵, de las cuotas a pagar por los padres en la CAM, que son en la actualidad de las más altas de España¹¹⁶. Según Save The Children, en España, en 2012, «el gasto medio anual de una familia en educación infantil de primer ciclo fue de 1.774 euros, reduciéndose al entorno de los 1.000 euros en el tramo de 3 a 6» (2016a: 64). Según una explotación de la Encuesta de Gastos de los Hogares en Educación

¹¹⁴ El otro programa que compone el presupuesto de Educación es el de “Servicios de Educación”, que representa aproximadamente el 15% restante del gasto municipal en educación. Lo componen sobre todo actividades complementarias y extraescolares para los centros, pero también otras como la apertura de centros escolares en horarios no lectivos o el apoyo a las AMPA de los centros escolares.

¹¹⁵ No disponemos de datos anteriores.

¹¹⁶ “Desiguales desde la guardería”, *El País*, 11/07/2014.

(2011-2012), módulo de la Encuesta de Presupuestos Familiares del INE, en Madrid el gasto medio por estudiante de las familias en educación infantil (0-6) era entonces de 982 euros en la pública frente a 2.729 en la privada (2,8 veces más cara) (Ayuntamiento de Madrid, 2014: 127). La diferencia entre la pública y la privada se habría, no obstante, reducido por la fuerte subida de las cuotas en la primera.

Tabla 34. Evolución de las cuotas de educación infantil de primer ciclo en la CAM (2006-2016)

	TRAMO INFERIOR	TRAMO MEDIO	TRAMO SUPERIOR	PROLONGACIÓN DE JORNADA	COMEDOR
2006-2007	Hasta 3.652€: 0€	3.652 a 32.043€: 121€	Más de 32.043€: 343€		81 €
2007-2008	Hasta 3.564€: 0€	3.564 a 31.110€: Hasta 118,00€ según renta	Más de 31.110€: - gestión indirecta: 333,00€ - gestión directa 436,00€	11,30€	83€
2008-2009	Hasta 5.885€: 45€	5.885 a 7.840€: 90€	Más de 7.840€: 135€	11,8€	88€
2009-2010	Hasta 5.885€: 45,63€	5.885 a 7.840€: 91,26€	Más de 7.840€: 136,89€	11,96€	89€
2010-2011	Hasta 5.885€: 49,50€	5.885 a 7.840€: 99,00€	Más de 7.840€: 148,50€	13€	90,20€
2011-2012	Hasta 5.485€: 50,99€	5.485 a 7.440€: 101,97€	Más de 7.440€: 152,96€	13,39€	92,40€

	2012-13	CAMBIO TRAMOS 2013-14	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17
Hasta 5.485€	80	Hasta 5.644 euros	80	80	80	64
5.485 a 7.440	130	5.644 a 7.656	130	130	130	104
7.440 a 25.000	180	7.656 a 25.725	180	180	180	144
Superior a 25.000	260	Superior a 25.725	260	260	260	208
Horario ampliado	15		15	15	12	12
Cuota comedor	96		96	96	96	96
Cuota 0-1	60		60	60	60	48

Fuente: CCOO-TE, 2012 y CCOO Enseñanza, 2010, para los cursos 2006-2007 a 2012-2013. Órdenes de la CAM para los cursos 2013-2014 a 2016-2017.

Por un lado, cambiaron los tramos de renta que regulaban de forma progresiva las cuantías de la matrícula. Un primer cambio tuvo lugar en 2008-2009, cuando se establecieron tres franjas de cuota fija, lo que a juicio de organizaciones como CCOO anulaba la progresividad (CCOO-TE, 2012). Pero los tramos volvieron a cambiar significativamente en 2012-2013: se introdujeron cuatro tramos en vez de tres, lo que podría indicar un intento de progresividad al incluir de nuevo un tramo de renta alta superior a los 25.000 euros (como

en el 2006-07 lo era el superior a los 32.043). No obstante, al mismo tiempo se incrementaron las cuotas para todos los tramos.

Por otro lado, las cuantías de las cuotas y de los complementos de comedor y ampliación de jornada fueron aumentando desde 2008-2009. Ese curso se suprimió la gratuidad de la matrícula en primer ciclo para las familias con menor renta (inferior a 3.600€), que empezaron a tener que pagar 45€ en 2008-2009. Esta suma, además, fue aumentando de forma lenta pero progresiva hasta los 50,99€ en 2011-2012 (un 13,3%). Además, la cuota de comedor aumentó progresivamente hasta 2012 y en este año se introdujo la «cuota bebé», una suma extra de 60€ a pagar además de la matrícula en el caso de los niños de 0 a 1 año. Con la drástica subida de 2012-2013, la cuota a pagar por las rentas bajas (hasta 5.485€) aumentó hasta 80€, multiplicándose por 1,6 en un año (por 1,8, si se toma como referencia 2008-2009). Las cuotas de 2012-2013 se han mantenido hasta 2016-2017, cuando se han reducido bajo el Gobierno de Cifuentes las cuotas para los distintos tramos, así como la cuota extra para niños de 0 a 1 año. No obstante, esta reducción, del 20% en las rentas más bajas con respecto a 2012-2013, no ha sido suficiente para compensar la subida anterior y recuperar los niveles previos al «tasazo» de 2012 (y, por supuesto, lejos aún de la gratuidad para las rentas más bajas que había antes de 2008).

El efecto *regresivo* de la subida de las cuotas de educación infantil de 2012 en la matrícula puede tratar de rastrearse en los datos, aunque varios factores hacen que no se manifieste con tanta claridad en las cifras como cabría esperar¹¹⁷. Por un lado, para la ciudad de Madrid, sólo disponemos de datos de matrícula actualizados hasta el curso 2014-2015, sólo dos después de la medida, lo que no permite ver con tanta claridad su efecto de expulsión, que no es necesariamente inmediato (pues las familias tardarían en reaccionar al mismo). No obstante, sí se refleja el inicio de reducción en el número de alumnos, que pasó del máximo alcanzado de 129.034 niños y niñas en 2011-2012 para toda la etapa (0-6 años) a 124.864 en 2014-2015, es decir, 4.170 niños y niñas menos, una caída del 3,2%. Además, como vimos en el apartado 3, esta caída ha tenido lugar sobre todo en distritos de renta baja o media-baja en los que se concentra más población desfavorecida y afectada por la crisis (Moratalaz, Ciudad Lineal, San Blas, Latina, Puente de Vallecas, Usera).

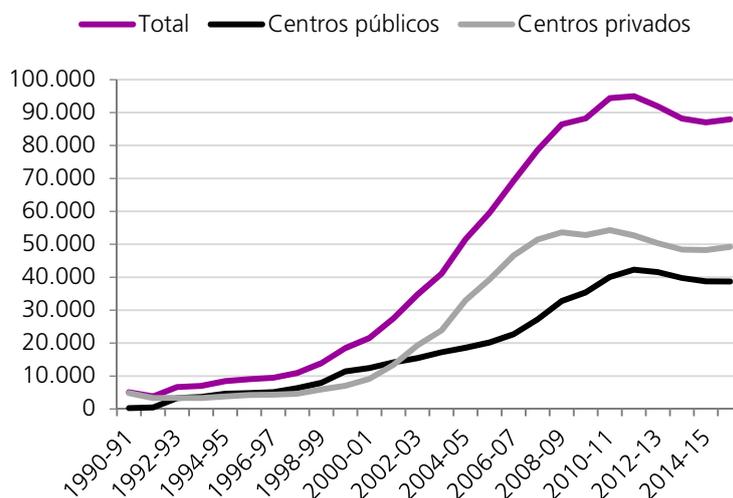
Asimismo, sólo disponemos de datos para el conjunto de la educación infantil, cuando la subida de tasas sólo afecta al primer ciclo (que tan sólo representa a nivel nacional el 25% del conjunto de la etapa y el 30% a nivel autonómico) y sólo a los centros públicos. Podemos recurrir a los datos de la CAM para ver los efectos a nivel global en los centros públicos de primer ciclo: entre 2011-2012, curso previo a la subida de tasas, y 2014-2015, la matrícula cayó un 8,5% en la CAM (3.589 alumnos).

Por otro lado, la subida de tasas coincide con la caída de la población de 0 a 2 años, lo que hace que la administración use este elemento para explicar el freno de la tendencia a la expansión de la escolarización, cuando, al ser una etapa no obligatoria ni gratuita, no se da un reflejo exacto y mecánico de la tendencia demográfica en la matrícula, pues ésta está mediada por las creencias y la situación económica de los padres de distintos orígenes sociales, la oferta efectiva de plazas, los baremos de admisión y las cuotas. Si tenemos en cuenta la tasa de escolarización en el 0-6 en Madrid capital en lugar de la cifra absoluta, lo que permite hacerse una idea de la evolución restando el peso del factor demográfico (influencia del freno de la natalidad y la reducción de la población de 0 a 5 años desde 2011),

¹¹⁷ El dato recoge la matrícula final, pero no tiene en cuenta a los alumnos que se matricularon y tuvieron que dejar la escuela a mitad de curso. Tampoco se refleja la lista de espera de las escuelas.

vemos que en el caso de la educación pública se estancó entre 2012-2013 y 2014-2015 debido a la subida de las cuotas, mientras en el mismo periodo la enseñanza privada avanzaba ligeramente (1,5 puntos).

Gráfico 93. Matrícula en educación infantil de primer ciclo en la Comunidad de Madrid, por titularidad de los centros (1990-2014)



Fuente: MEC, Estadística de las Enseñanzas no universitarias.

A ello se une que la subida de tasas se conoció después de la admisión oficial de los alumnos para el curso 2012-2013, lo que hizo que una parte de los padres renunciasen a su plaza de entrada, ocupándola el siguiente en lista de espera, produciéndose un *efecto de sustitución* de las familias más precarias de las clases populares por familias con mayor renta y con empleo, y anulando, por tanto, parcialmente la intención progresista y compensadora de desigualdades en que se basaba la priorización de las familias de menor renta en la admisión de alumnos:

“En 2010 aproximadamente apunté a mi hija a la escuela infantil de mi barrio, que es una escuela buenísima. Y entonces, cuando la apunto quedamos el 99 o el 100 en la lista de espera y el año siguiente quedamos en el puesto número 10 y entramos en septiembre mismo, o sea quedamos el 10 pero entramos en el mismo septiembre antes de empezar el curso. La razón es, que, claro había unos niveles de desempleo mucho más importantes y el coste había aumentado mucho, con lo cual nos costaba casi lo mismo a nosotros la escuela infantil de mi hija, pública, que la privada en la que estaba. Estuvo el primer año porque no entramos y nos costaba lo mismo prácticamente. No sé si la diferencia eran 50€ al mes respecto a 400, o sea que eran unos niveles mínimos de diferencia. Entonces claro la población de Usera es una población en situación de precariedad, el desempleo había sido brutal, sobre todo para la población extranjera, que estaba sufriendo un montón el desempleo. Entonces muchos de ellos que iban a la escuela dejaron de ir porque primero alguno de los dos podía cuidar a los niños, o los dos porque estaban en desempleo. Pero como luego además era tan cara, claro, tenían que asumir un gasto [...] y buscar empleo o formarse y tal, pero claro la gente tuvo que quedarse con los niños en casa. Y entonces mucha población [...] que no entrábamos por los recursos económicos –no es porque seamos ricos simplemente porque en mi zona creo que el ingreso medio son 10.000€, entonces claro, en cuanto tengas un trabajo de mileurista ya superas la media–, [...] empezamos a entrar. Incluso yo creo que empezó a haber gente autóctona en la escuela cuando hasta ese momento había sido mayoritariamente extranjera, y ahora mismo hay más población autóctona que extranjera.” (E9: especialista en educación, padre de clase media)

Otros renunciaron a su plaza durante el curso al ver que no podían pagarla. Otros optaron por una escuela privada financiada con «cheque guardería», algo reforzado además por las propias estrategias de captación de las escuelas privadas, que dan preferencia para cursar primaria en sus colegios a quienes ya cursaron en ellos la etapa infantil para forzar a las familias a escolarizar allí a sus hijos desde temprano:

“Y las familias llevan a los niños ahí [a los colegios privados] porque, si quieren que luego los niños estén en el segundo ciclo o en primaria, lo que te dicen es que, si tú ya estás dentro, tienes preferencia. Entonces, claro, si las familias, con el criterio que tengan, piensan que ésa es una buena escuela para sus hijos, dicen: “Dios, si lo llevo a otro lado, luego ya no entran”. Y entonces van un poco con esa forma de presión. [...] Eso es lo mismo que hacían, cuando no existía la figura del convenio, con el segundo ciclo. [...] Han extendido la escolarización hacia abajo para asegurarse una clientela que permita que tengan rellenos los cursos superiores.” (E6: Organización de defensa de la educación infantil)

Otras familias, finalmente, optaron por escolarizar a sus hijos en horario ordinario en lugar de ampliado:

“Se han disminuido muchísimo las ayudas y las familias están en peores condiciones. Se han aumentado las cuotas y hay menos niños en las escuelas. No se ha reducido la natalidad de repente tanto. Eso es evidente. Hay colegios que tienen horario de mañana y de tarde que, en el segundo ciclo de infantil, los niños van nada más que en horario de mañana, porque las familias no pueden permitirse pagar el comedor escolar, no han conseguido beca porque se han reducido y no llegan para todos los que las necesitan. Entonces por la tarde directamente los niños no van al cole y se dejan con la vecina, con no sé qué, no sé cuántos.” (E6: Organización de defensa de la educación infantil)

Ninguno de estos procesos se refleja en las cifras de matrícula final, lo que explicaría que el efecto regresivo de la subida se manifieste más como *un estancamiento y una ligera caída que como una caída radical de la matrícula o la escolarización*.

Los datos de que disponemos, por tanto, infravaloran hasta cierto punto el efecto de expulsión. Sería, en este sentido, necesario recurrir a los datos de lista de espera, que sí reflejan las solicitudes que quedaron excluidas y no sólo los finalmente matriculados. Según datos recogidos por el Grupo Municipal Socialista, «en 2010-2011, la lista de espera para ingresar en las escuelas infantiles municipales era de 5.204 solicitudes, mientras que en el actual curso escolar 2015-2016 la lista de espera ha bajado a 3.177 solicitudes (un 39%)». Además, «la demanda de plazas se ha recortado en mucha mayor medida en los distritos de rentas más bajas de la ciudad [...]: San Blas (455 menos), Vicálvaro (326), Ciudad Lineal (260), Latina (172) y Carabanchel (145)»¹¹⁸. Los distritos donde menos se habría reducido la lista de espera serían «Chamartín (la lista de espera no baja, sino que sube en 47 solicitudes), Chamberí (baja 16), Fuencarral (baja 23), Arganzuela (baja 48) y Salamanca (baja 73)». En este mismo sentido van los cálculos realizados en 2013 por la Junta de Portavoces 0-6 a partir de la información recogida de 164 escuelas de las 320 activas entonces en la CAM:

“Las listas de espera se agotaron, prácticamente, en los meses de julio, septiembre y octubre (quedan algunas residuales) debido a renunciaciones de las familias que al conocer las tasas que debían pagar (un 35% según nuestros datos) no confirmaban la matrícula. Además, las familias que ya tenían hijos en los centros, han ido abandonado los mismos al no poder hacer frente a las cuotas mensuales. Datos al mes de marzo de 2013 reflejan que más del 50% de las familias han renunciado a la escolarización de sus hijos más pequeños. En muchas escuelas de la Red Pública existen en estos momentos plazas vacantes.” (Junta de Portavoces 0-6, 2013a)

¹¹⁸ “Causapié denuncia que las escuelas infantiles municipales acumulan una lista de espera de 3.000 solicitantes”, Diario del Ayuntamiento, 22/10/2015.

Sería de vital importancia recopilar los datos de listas de espera de las escuelas municipales de la ciudad de Madrid, su distribución por distritos y su evolución en la última década, para determinar el alcance exacto de este efecto regresivo de expulsión de las familias en la capital.

Como se ve, las cuotas a pagar por las familias han ido creciendo en la última década, externalizándose y cargándose sobre ellas buena parte del peso de la financiación. La subida de cuotas de Esperanza Aguirre se aplica el verano de 2012, al mismo tiempo que se realiza un fuerte ajuste presupuestario (de 1.405 millones) y se introducen diversas cuotas para incrementar la recaudación pública. Esta subida entra en contradicción con su propio ideal neoliberal de la «libre elección» de los padres, pues supone una acción directa sobre la *demanda* de educación infantil, condicionando esa «libertad»: se establece una barrera económica que expulsa a parte de las familias más desfavorecidas y golpeadas por la crisis, al tiempo que se dirige a otra parte de la demanda hacia la privada (a través del «cheque guardería», una ayuda de alrededor de 100-160 euros a familias que escolarizan a sus hijos en centros privados que hizo que a buena parte de las familias les resultase más barato escolarizar a sus hijos en estos centros que en los públicos¹¹⁹). El efecto conjugado de la crisis sobre las familias y de estas reformas se traduce en una política de educación infantil de *efectos regresivos*, especialmente negativa para las clases populares y los grupos más desfavorecidos, y en una neutralización de su potencial efecto igualador y compensador de desigualdades. Ello podría estar generando una *dualización* clasista y una cierta apropiación de las escuelas infantiles públicas por parte de clase medias (Bonal, 2016) que podrían estar sustituyendo a las fracciones más precarias de las clases populares, excluidas por su situación de paro y por la subida de cuotas.

4.4.4. Las ayudas económicas a la escolarización y su alcance

Si, como hemos visto, se ha incrementado globalmente la parte de la financiación de las escuelas infantiles públicas que recae sobre las familias en los últimos quince años, las administraciones también han desarrollado algunas ayudas económicas para favorecer la escolarización infantil de primer ciclo. No obstante, ni todas han tenido un alcance suficiente ni todas han tenido un carácter progresivo o compensador de las desigualdades.

La ayuda económica a las familias conocida como «cheque bebé» o «cheque guardería» (oficialmente, «becas para la escolarización en centros privados en el primer ciclo de Educación Infantil») está dirigida a familias que escolaricen a sus hijos de 0 a 3 años *en escuelas privadas* de educación infantil autorizadas por la Administración y no subvencionadas con fondos públicos. Vino precedida de una convocatoria de ayudas a la escolarización en el primer ciclo de educación infantil que se inició en el curso 2002-2003 por el gobierno de Ruiz Gallardón, envolviéndose primero en la retórica de la igualdad de oportunidades y el derecho a la educación. Se fue incrementando progresivamente y se consolidó finalmente en agosto de 2004 con el Gobierno de Esperanza Aguirre, considerándose una política de promoción de la «libertad de elección» paterna¹²⁰. No obstante, ya en 2006 el Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid recogía en su informe como voto particular la denuncia,

¹¹⁹ «Desiguales desde la guardería», *El País*, 11/07/2014.

¹²⁰ En la actualidad, en el Informe sobre el sistema educativo de la Comunidad de Madrid que se publica cada año, esta ayuda aparece significativamente clasificada en el apartado «políticas para la libertad de enseñanza», no en los apartados de «políticas para la igualdad de oportunidades» o «para la calidad de la enseñanza».

formulada por CCOO, la FAPA Giner de los Ríos, FETE-UGT y FADAE, del carácter «perverso» de este sistema que se estaba ya consolidando:

“La perversión de este sistema no estriba sólo en la ruptura de la oferta necesaria de plazas en centros de la red pública que dejan de financiarse, sino, además, en que se trata de un mecanismo que deteriora la calidad de la enseñanza, propiciando la financiación de locales que nunca aprobarían una inspección de requisitos mínimos, pero que disponen de una licencia de apertura sencilla de conseguir.” (Consejo Escolar de la CAM, 2006: 500)

El presupuesto destinado a esta ayuda fue creciendo año a año desde 2002-2003 hasta alcanzar la suma de 34 millones de euros, estable desde 2009-2010 hasta 2013-2014, mientras que el número de beneficiarios ha seguido creciendo una vez estabilizada la partida presupuestaria, si bien de forma mínima. El aumento del porcentaje de beneficiarios con respecto al de solicitantes indica también un bajo nivel de restrictividad en la concesión de las ayudas, como señalaban algunas de las organizaciones entrevistadas. La ayuda era en 2004 de entre 90 y 150 euros mensuales en función de las condiciones socioeconómicas de la familia y es en la actualidad de entre 100 y 160 euros mensuales (1.100 y 1.760 euros en total). La ayuda no se concede en función de criterios de renta de la familia (no se destina específicamente a familias con rentas bajas, sino a todas las familias), pero su cuantía se modula levemente en función de la renta familiar: se otorgan 100 euros con carácter general, pero se dan 160 cuando los ingresos familiares anuales son inferiores a 1.730 euros (curso 2016-2017)¹²¹. Además, la forma en que la ayuda se hace efectiva no parece *nada neutra*: esta ayuda se entrega directamente a la familia (en forma de once cheques que son entregados a su vez por éstos en la escuela mes a mes), a diferencia de las ayudas a la escolarización en escuela infantil que entregan los Servicios Sociales municipales a las familias en situación de «especial necesidad» que se entregan directamente a los centros, no directamente a los «beneficiarios», a condición de acreditar la situación de necesidad¹²². El contraste es revelador de dos lógicas distintas que subyacen a las políticas sociales: la lógica *neoliberal* que favorece a las clases medias y a la iniciativa privada en nombre de la «libertad de elección» de las familias, que considera a los beneficiarios «individuos» racionales y libres de condicionamientos, y la lógica a la vez *asistencial y disciplinaria* de las políticas sociales contra la exclusión, que considera a los beneficiarios sujetos «deficitarios» susceptibles de escrutinio y desconfianza.

No disponemos de datos sobre la concesión de estas ayudas específicamente en la ciudad de Madrid. No obstante, si tenemos en cuenta que Madrid capital concentra alrededor del 43% de la población de 0 a 4 años y de la matrícula de educación infantil de la CAM, es posible que concentre alrededor de 12.300 cheques concedidos o más (dado su mayor peso de la enseñanza privada en esta etapa que en el resto de la CAM), alrededor de un 13,5% de la población total de 0 a 2 años de la ciudad¹²³. Esta ayuda destinada a cualquier familia que escolarice a sus hijos de 0 a 3 años en escuelas infantiles privadas no financiadas con

¹²¹ “Criterios de baremación”, *Cheques de Educación Infantil (2016-2017)*, Portal Ciudadano de la CAM.

¹²² “El pago de la ayuda se efectuará siempre a la entidad o profesional prestador del servicio. Excepcionalmente, en las ayudas de emergencia para la cobertura de necesidades básicas como alojamiento, ropa, alimentos, transporte, enseres u otras, podrá ser abonado al beneficiario” (Ordenanza reguladora del procedimiento de concesión de prestaciones sociales de carácter económico para situaciones de especial necesidad y/o emergencia social en los servicios sociales del Ayuntamiento de Madrid, 2014).

¹²³ Según la Subdirectora General Alicia de la Cruz, en 2004 se concedieron “3.513 a familias con niños escolarizados en el municipio de Madrid” (de la Cruz, 2004: 61), es decir, un 39,9% del total de la CAM ese curso. Asumiendo que esa proporción se mantuvo en los años siguientes como forma alternativa de realizar la estimación, también llegaríamos a la cifra aproximada de 12.300 en 2013-2014.

fondos públicos, además, se ha mantenido estable en presupuesto y número de beneficiarios desde 2010, mientras en el mismo periodo se reducían las ayudas de la CAM para comedor escolar (un 70,7% entre 2009-10 y 2012-13), las ayudas para libros de textos y material didáctico (un 77,5% entre 2009-10 y 2012-13) y las ayudas individualizadas de transporte escolar (un 45% entre 2009-10 y 2013-14) (Consejo Escolar de la CAM, 2016: 253–257). Con el presupuesto para esta beca (34 millones de euros) de la que se han beneficiado sobre todo las clases medias madrileñas y la enseñanza privada podría haberse compensado parte de esa caída en el resto de becas o haberse ofrecido una ayuda específica, dirigida a las familias de menor renta, que compensara el efecto de expulsión generado por la subida de cuotas. Pero con ella más bien se ahondó en las desigualdades sociales frente a la escolarización.

Tabla 35. Presupuesto y número de beneficiarios del «cheque guardería» en la CAM (2002-2013)

Curso	Financiación	Becas concedidas	% beneficiarios sobre el total de solicitantes
2002-03	6.000.000	4.719	48,4%
2003-04	12.000.000	8.801	73,4%
2004-05	18.000.000	14.259	63,0%
2005-06	21.600.000	20.040	76,2%
2006-07	28.000.000	23.097	
2007-08	28.000.000	22.869	
2008-09	33.669.000	23.395	
2009-10	34.007.000	29.859	
2010-11	34.000.000	30.723	
2011-12	34.000.000	30.718	
2012-13	34.000.000	30.741	
2013-14	34.000.000	30.749	

Fuente: Consejo Escolar de la CAM, *Informe sobre el sistema educativo de la Comunidad de Madrid*, varios años. Sin datos de solicitantes entre 2006-07 y 2013-14.

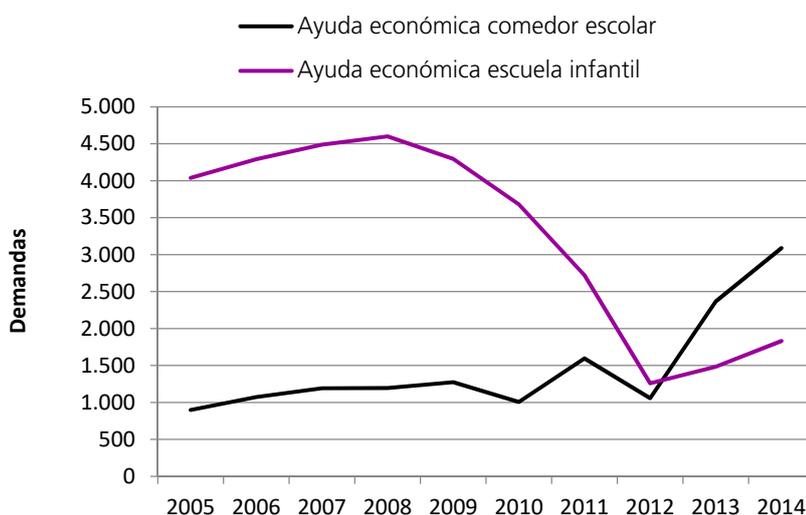
En una lógica opuesta al «cheque guardería», como decíamos, encontramos las *ayudas para la escolarización en escuela infantil que gestionan los Servicios Sociales municipales*. Forman parte de la categoría de ayudas económicas temporales «de especial necesidad» que se entregan a las familias en situación de exclusión atendidas por los servicios sociales y cubren como máximo un 90% del coste del servicio. Paradójicamente, en los primeros años de crisis se reducen las demandas de ayuda para pagar escuelas infantiles, en un momento en el que suben las cuotas y las familias han visto reducirse su nivel de renta. Ello se debe a varios factores: el presupuesto dedicado a estas ayudas cae entre 2010 y 2012 (aunque conoce un pequeño repunte en 2014); probablemente las propias trabajadoras sociales desincentivaron la demanda viendo el presupuesto mermado y el número de ayudas reducido; parte de las familias beneficiarias, con menor renta y trabajos precarios, tuvieron que renunciar escolarizar a sus hijos en escuelas infantiles al quedarse en paro o, en caso de

trabajar, optaron por recurrir a familiares o conocidos para el cuidado de sus hijos pequeños. En 2013, cuando vuelve a aumentar el presupuesto para ayudas periódicas de especial necesidad, vuelven a crecer las solicitudes, aunque manteniéndose a un nivel mucho más bajo que en años anteriores.

No obstante, se da una diferencia importante entre las solicitudes recibidas en los servicios sociales de atención primaria, que realizan la primera «criba», y las demandas solicitadas y tramitadas en los servicios municipales de zona, que se concentran en los casos más extremos de familias con intervenciones abiertas. La cobertura de estas ayudas es, por tanto, limitada y ello a pesar de que, desde 2012-2013 (cuando se da la subida más importante de cuotas), ha conocido un aumento muy importante el número de nuevas demandas en zona, lo que indica una especial necesidad por parte de las familias más precarias, fuertemente golpeadas por la crisis, de este tipo de ayuda para escolarizar a sus hijos en educación infantil.

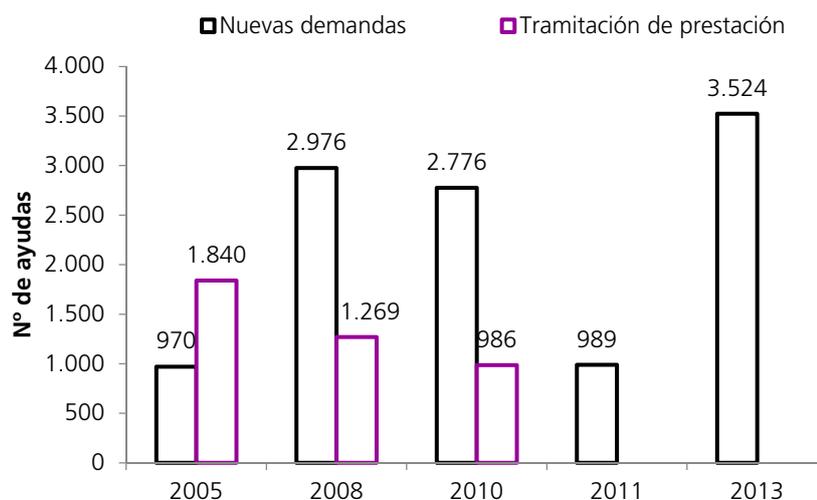
“Servicios sociales, los Equipos de Atención Temprana están desbordados. Porque es que ya no es solamente población en riesgo de los estratos que se consideraban “riesgosos”. Es que ha habido mucha gente que supuestamente era clase media, que tenía su trabajo, tenía una casa, tenía un coche... Pero claro, no tienen ningún remanente detrás que les sostenga, con lo cual... [...] Además, los padres y madres de niños pequeños son los que más riesgo de pobreza tienen, porque son gente que acaba de consolidar una unidad familiar, que normalmente son más jóvenes en una época en la que ser joven implica trabajo más precario, que normalmente se acaban de meter en una hipoteca. Es un suma y sigue de problemas que cargan muchísimo sobre el tema de escuelas infantiles. Mucho, mucho, mucho.” (E7: Organización de defensa de la educación infantil)

Gráfico 94. Demandas de apoyo para escolarización en educación infantil y becas para comedores escolares realizadas en los servicios sociales de primera atención (2003-2014)



Fuente: Memorias de actividades de la D.G. de Mayores y Atención Social (2005-2014).

Gráfico 95. Ayudas económicas para la escolarización en escuelas infantiles solicitadas y tramitadas en los servicios sociales municipales de zona (2005-2013)



Fuente: Memorias de actividades de la D.G. de Mayores y Atención Social (2005-2014). Sin datos sobre tramitaciones en 2011 y 2013.

Otra ayuda económica relacionada con la escolarización son las *becas de comedor*. Se dirigen a alumnos escolarizados en educación infantil y enseñanza obligatoria, pero no disponemos de datos desagregados por nivel educativo, por lo que no podemos estimar hasta qué punto éstas se conceden a alumnos de educación infantil. En cualquier caso, aunque hasta 2010 fueron competencia de la Comunidad de Madrid, concediéndose 49.388 ese año, con la finalización del convenio con la CAM esta competencia es traspasada a los distritos e integrada en el marco de las ayudas económicas de especial necesidad concedidas por los Servicios Sociales:

"[...] El problema [la pobreza infantil] surge sobre todo en períodos estivales cuando no hay comedor escolar.

- Bueno, el Ayuntamiento ha tenido que asumir el pago del comedor escolar cuando la Comunidad de Madrid decidió que no lo asumía. Es decir, la política municipal tuvo que abordar ese problema porque si no lo hacía los niños se quedaban sin comer, sin comer. Entonces allí sí que el Ayuntamiento tuvo que complementar durante varios años el tema de la pobreza infantil

- ¡Y seguimos! El Ayuntamiento sigue complementando el precio del comedor porque las familias no... En el distrito se atiende el tema de la pobreza infantil abordando la comida, en invierno durante el curso escolar apoyando las becas de comedor, y en verano a base de campamentos urbanos.-

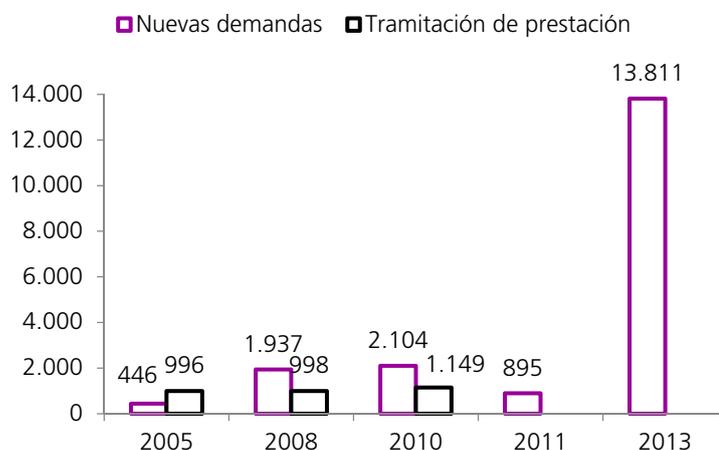
Y en otros casos con ayudas económicas para alimentos para garantizar una alimentación adecuada". (E4: Trabajadoras sociales Ayuntamiento de Madrid, área de planificación social)

Las becas de comedor de la CAM son sustituidas por un «precio reducido de comedor escolar» en 2012-2013 que llega únicamente a 35.598 beneficiarios en ese curso y 44.232 en el siguiente frente a los 93.245 de 2010-2011 o los 121.330 de 2009-2010 (Consejo Escolar de la CAM, 2016: 253). Entre 2009-2010 y 2012-2013 tiene lugar, así, un *recorte del 70,7% en el número de beneficiarios*¹²⁴. En lo que respecta a las ayudas económicas

¹²⁴ De este precio reducido de comedor se benefician familias beneficiarias de la RMI, familias con una renta per cápita inferior a 3.500€, familias víctimas del terrorismo y alumnos en situación de acogimiento familiar.

para comedor escolar gestionadas por los servicios sociales municipales, las demandas en zona aumentaron progresivamente entre 2008 y 2010, pero sobre todo en 2013, multiplicando por 15 la cifra de 2011. Ello muestra de nuevo el incremento con la crisis de las situaciones de necesidad, en este caso de una carencia material en un aspecto tan básico como la alimentación infantil, especialmente marcadas en los distritos más populares de la ciudad (Latina, Usera, Puente de Vallecas y Carabanchel)¹²⁵. El Ayuntamiento lanzó en mayo de 2016 un nuevo plan para complementar la reducción de precio del comedor de la CAM, llegando a 8.500 beneficiarios. Resta ver si esta ayuda complementaria podrá cubrir las necesidades existentes en la población (al menos en 2013, a juzgar por los datos de Servicios Sociales, superiores a las previstas por esta medida).

Gráfico 96. Ayudas económicas para comedor escolar solicitadas y tramitadas en servicios sociales municipales de zona (2005-2013)



Fuente: Memorias de actividades de la D.G. de Mayores y Atención Social (2005-2014). Sin datos sobre tramitaciones en 2011 y 2013.

¹²⁵ "Tres millones de euros para las ayudas de comedor a los escolares más desfavorecidos", [Nota de prensa del Ayuntamiento de Madrid, 12/05/2016](#).

IV

UNA APROXIMACIÓN AL MODELO DE POLÍTICAS MUNICIPALES DE VIVIENDA EN MADRID (2003-2015)

“A nuestra vista se está produciendo un fenómeno digno por todo extremo de llamar la atención. Hasta hace poco, nuestros capitalistas invertían sus fondos, casi exclusivamente, en negociaciones con el Tesoro Público, que les ofrecía un interés más alto, aunque menos seguro, que toda otra especulación. El estado de relativo desahogo de la Hacienda disminuyó aquel interés, y coincidiendo esto con un movimiento de iniciativa en los capitalistas, indujo a éstos a retirar de los fondos públicos una parte de sus capitales y emplearlos en la industria más sencilla, más descansada, más accesible a todas las inteligencias, la construcción de casas en las ciudades, natural transición a la edificación de fábricas y granjas. Pero al proceder a la realización de este pensamiento, han invertido los términos del problema, han sido víctimas de un espejismo; han creído que las habitaciones lujosas y de precio para las clases acomodadas rentarían más que las modestas y baratas para las clases menesterosas, y en tal equivocada creencia, se han dado a levantar casas monumentales y barrios opulentos, estrechando cada vez más a las familias pobres en sus infectas zahúrdas de los suburbios, provocando una crisis dolorosa de que son víctima todas las clases de la población y no logrando a la postre obtener de sus capítulos así colocados, sino la mitad del interés que pudieran haber producido (...) El interés individual es muy avizor, pero también a las veces padece alucinaciones, que son verdaderas enfermedades contagiosas.”

Joaquín Costa, en 1883 (1913: 17).

1. Las competencias en materia de vivienda en España y su evolución: el rol ambiguo y subordinado de las entidades locales

El tercer y último apartado específico de este informe se encuentra dedicado a la *política municipal de vivienda* del ayuntamiento de Madrid, con especial énfasis en el periodo comprendido entre los años 2003 y 2015. Como ocurría con los otros dos ámbitos abordados en los apartados anteriores, la evolución histórica de la política de vivienda en nuestra ciudad aparece marcada por la *subordinación de la acción social municipal*. Por un lado, en el sentido de una *limitación de sus competencias* en relación a las comunidades autónomas en la todavía pendiente *segunda descentralización del Estado*. Por otro lado, la que podemos llamar tendencia hacia la «desocialización» o pérdida de capacidad real para una intervención redistributiva de los ayuntamientos, proceso de medio/largo plazo agudizado financiera y competencialmente durante la situación de emergencia social ligada a la actual crisis, pero también, determinado previamente por la propia orientación general de las políticas adoptadas.

En todo caso, el «problema de la vivienda en Madrid» no sólo reside en esos dramáticos términos de su *privación absoluta* que los más de 80.000 desahucios ejecutados desde 2008

en la provincia expresan. De nuevo, la desigualdad aparece cada vez más ligada a la *estratificación social del territorio* de nuestra ciudad, pues los efectos acumulados del desempleo y/o bajísimos salarios a lo largo de los años de crisis no habrían hecho más que agudizar las diferencias de riqueza, poder u oportunidades vitales previamente ensanchadas durante la fase de burbuja financiero-inmobiliaria, tal como evidencian los datos disponibles sobre la polarización del patrimonio de las familias españolas entre los años 2002-2009¹²⁶. En mayor medida que en otros ámbitos, cabría afirmar que la *inacción en materia de vivienda pública de carácter social* ha contribuido a convertir una de las capitales más caras del mundo para vivir en una de las metrópolis europeas espacialmente más segregadas.

1.1. La complejidad de la regulación de la vivienda y el urbanismo, de la Constitución española a las normativas municipales

"Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos".

Constitución española de 1978, Artículo 47. Título I. De los derechos y deberes fundamentales. Capítulo tercero. De los principios rectores de la política social y económica.

A diferencia de lo que sucede en la mayor parte de las leyes fundamentales europeas, el *derecho a la vivienda* de todos los españoles aparece expresamente recogido en el Artículo 47 de la Constitución española de 1978; redacción especialmente singular en uno de los países de la región donde el papel del Estado como garante del acceso a la misma ha estado más limitado, al tiempo que su función como promotor de gigantescas y excedentarias infraestructuras de transporte se ha mostrado tan activo, incluso, después del año 2007. Si el Artículo 47 de nuestra Constitución garantiza «socialmente» este derecho, puede decirse también que «su regulación específica presenta una complejidad verdaderamente extraordinaria por la confluencia de dos factores, el objeto regulado y la pluralidad de fuentes normativas [...] y entes públicos competentes en la materia», tal como señala la propia síntesis interpretativa del mismo realizada por el Congreso de los Diputados¹²⁷. En tanto «derecho social» y no «derecho subjetivo», la primera parte del Artículo («todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada») lejos de encontrarse reforzada por su segunda proposición («Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho...»), más bien se halla subordinada por ella en tanto *propósito general* que debe orientar la acción del legislador, centrada también o sobre todo en responsabilidades generales en materia de desarrollo de servicios urbanos complementarios. En términos legales, los *titulares* del derecho, ciudadanos españoles carentes de una vivienda digna, no poseen por tanto capacidad alguna de ejercitar una acción legal destinada a que el Estado cumpla su obligación de promover un efectivo acceso a la misma.

¹²⁶ Véase, por ejemplo, el indicador "Desigualdad en la distribución de la renta entre los hogares", elaborado por el Colectivo IOÉ en su Barómetro Social de España, a partir de los datos de la Encuesta Financiera de las Familias del Banco de España.

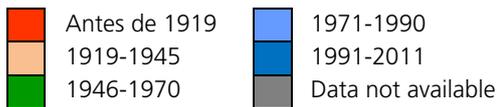
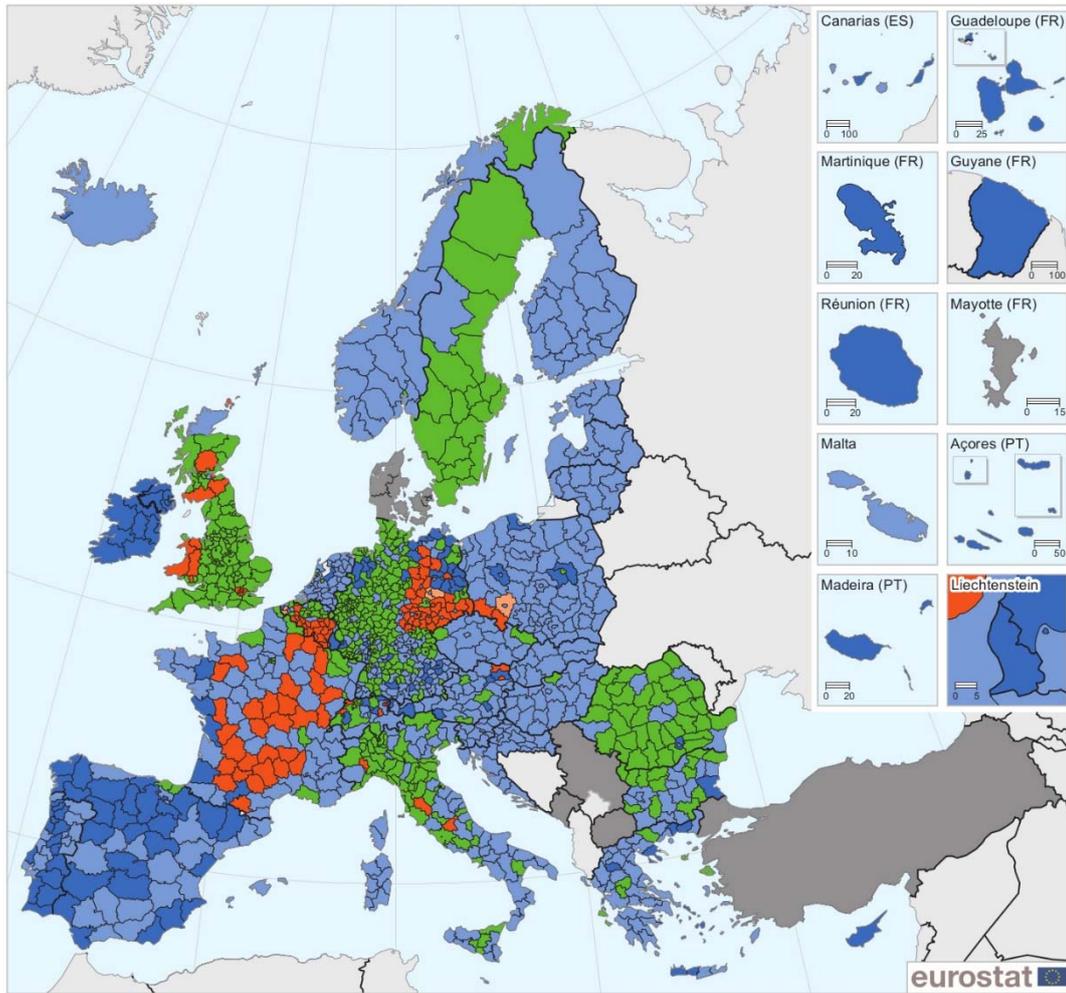
¹²⁷ Constitución española, sinopsis del Artículo 47.

Las dos últimas décadas se han visto marcadas en España por la sucesión de una etapa de crisis tras otra de desarrollismo especulativo, en la que se llegaron a construir más de 18 nuevas viviendas al año por cada 1.000 habitantes, frente a la media europea de 5,7 (datos para el periodo 2002 -2008; *Observatorio de la Sostenibilidad, 2016*). Ambos procesos parecen haber potenciado a múltiples escalas el dramatismo estructural de la contradicción legal e ideológica en torno al acceso a la vivienda en España, de nuevo reivindicada ahora – por un lado– como *derecho básico o inalienable*, o bien en la práctica promovida como virtual monocultivo de nuestro financiarizado capitalismo nacional. En un primer nivel de esta contradicción, esa nueva visibilidad del *problema de la vivienda* provocada por el incremento de los desahucios parece representar también la progresiva carencia de derechos básicos de ciudadanía de aquellos españoles/as «no propietarios», tal como parecían incluso admitir diversas sentencias en contra de la ley hipotecaria española, como la del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en noviembre de 2012. Final de un largo ciclo donde la ampliación del acceso a la «propiedad de la vivienda» (o, al menos, a la *titularidad de la hipoteca*) había reforzado una importante representación simbólica de igualdad.

En segundo término, y también durante los años del desarrollismo ladrillista, los entes locales habrían sorteado sus limitaciones financieras frente a la administración regional ejerciendo una *masiva recalificación de suelo*. Así entre 2005 y 2011 el suelo urbanizado aumentó en España a un promedio de más de 40.500 hectáreas anuales, mientras que durante los 24 años comprendidos entre 1987 y 2011 esta superficie urbanizada se había duplicado (*Observatorio de la Sostenibilidad, 2016*). En tercer y último lugar, en el nivel de la contradicción normativa entre las comunidades autónomas y el Estado central, la reivindicación como propias de las competencias en materia de urbanismo ejercidas por algunas de ellas se tradujo ya desde comienzos de los años 1990 en litigios que culminarían en 1997 con el fallo a su favor por parte del Tribunal Constitucional. El consiguiente vacío legal impulsaría el desarrollo de normativas urbanísticas regionales, pero asimismo de una Ley Estatal *sobre régimen del suelo y valoraciones* (6/1998, de abril), donde la contradicción parecía resolverse en los términos desreguladores que precisamente permitirían cerrar el círculo: en lo sucesivo, sería el suelo *no urbanizable o rústico* el que necesitase una calificación expresa y motivada, dejando el camino expedito para la recalificación del resto.

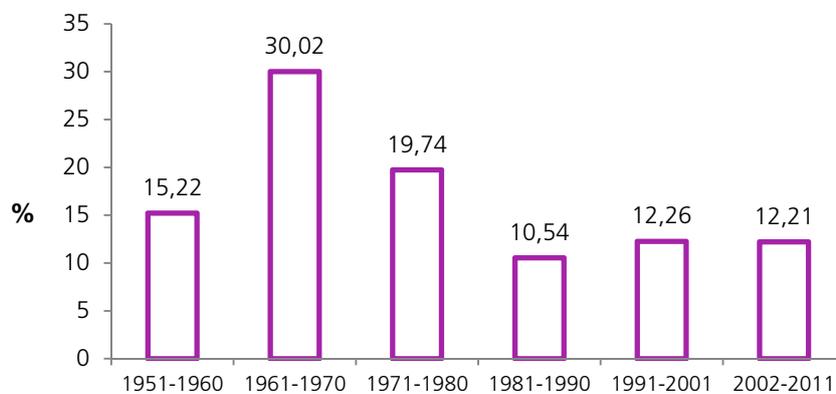
Ya en el año 2012, la propia Concejala de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid plantearía una profunda crítica a los efectos producidos por el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de 1997 con ocasión del lanzamiento un nuevo PGOU «abierto a la participación». De algún modo podría decirse que la previsión de aquel Plan del 97 de un crecimiento continuo de la ciudad hasta sus límites físicos (previendo la construcción de más de 540.000 viviendas) sirvió de inspiración para la Ley Estatal del suelo del año siguiente. Parecía tratarse de perseguir el impulso originario del desarrollismo franquista en los orígenes de la configuración moderna de nuestra ciudad, que permitió que durante los años 1961-1971 se construyera el 30% del total de las viviendas edificadas en Madrid desde 1961 hasta 2011.

Gráfico 97. Periodos en los que se construyeron la mayor parte de las edificaciones existentes en 2011 en distintas regiones europeas



Fuente: Eurostat.

Gráfico 98. Proporción de viviendas construidas en Madrid ciudad entre los años 1951-2011



Fuente: elaboración propia a partir del Censo de Población y Vivienda, Instituto Nacional de Estadística (2011).

Pero, volviendo al marco legal, resulta igualmente significativa la ausencia de referencias en el texto constitucional a las competencias propias municipales (sí observando en cambio 32 exclusivas del Estado y 22 de las autonomías), como también que hasta el año 1985, en que se aprobó la ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), los ayuntamientos españoles funcionaran con una normativa heredada del franquismo (Rodríguez Gil, 2016)¹²⁸. Ambas circunstancias expresarían a la perfección la asincronía de un proceso de institucionalización «democrática» donde se supeditó legal, política y financieramente al ámbito local, también por la vía de postergar su propia normativa específica. No obstante, si bien postergadas en su desarrollo y compartidas y subordinadas en términos legales, o limitadas en términos presupuestarios, las competencias locales en materia de vivienda otorgadas por la LBRL resultaban al tiempo contradictoria y significativamente amplias: por una parte, al establecer que los ayuntamientos tienen competencias para «intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses» (Art. 2) y al referirse en términos generales a los principios de «descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia» (Rodríguez Gil y Monge, 2016); por otra, en la redacción específica de su Artículo 25, donde el uso de los términos *promoción* y *gestión* de la vivienda de protección pública permiten pensar en múltiples formas de construcción, subvención o mantenimiento de la misma. Nada parece pues, por ejemplo, impedir su participación en hipotéticos programas de carácter estatal, como el propio Programa de Remodelación de Barrios de Madrid, iniciado en 1979 y ejecutado durante más de una década, y del que se beneficiarían en torno a 150.000 madrileñas/os.

1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este Artículo.

2. El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación. b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas. c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales. d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad [...]

Artículo 25, Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

En todo caso, 18 años antes, la Constitución había otorgado ya a las comunidades autónomas «las funciones que se correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales (...) Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda», creando una situación de *competencias compartidas* que ha tendido en la práctica a resolverse como un juego de fuerzas que enfrenta a los ayuntamientos con sus respectivas regiones y donde, al menos a priori, la corporación madrileña podría haberse encontrado relativamente protegida por su tamaño relativo. Un criterio fundamentalmente cuantitativo parecía inspirar el

¹²⁸ Por su parte y en el Artículo 140, la Constitución se limitaba a garantizar “la autonomía de los municipios”, señalando también que “estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto”.

nuevo intento de subordinación de las entidades locales inspirador de la ley de 27 de diciembre de 2013 (hoy conocida como *ley Montoro*), para la *racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, y que vendría a modificar también la Ley de Bases de 1985¹²⁹. Tras 18 meses de debate desde la presentación de su borrador, el avasallador ímpetu racionalizador y re-centralizador de la primera redacción de la ley 27/2013 no sólo toparía con la crítica social anti-austeritaria, sino también con la propia complejidad real de equilibrios del ordenamiento político, administrativo y territorial español. La oposición mostrada, entre otros actores, por la Federación Española de Municipios y Provincias, ayudó a aparcar del texto legal, entre otras medidas, la obligatoria desaparición masiva por absorción o fusión de pequeñas entidades locales, o de entidades locales de tamaño superior al municipio o inferior a la provincia y carácter colaborativo (como las mancomunidades). Lo mismo ocurrió con la utilización de la figura de un presunto «coste estándar» para forzar la absorción de servicios de pequeños municipios por parte de las Diputaciones provinciales cuando la prestación de los mismos pudiera llegar a superarlo (Boix Palop, 2013).

1.2. El (nuevo) Artículo 135 de la Constitución y la asfixia financiera de las entidades locales en España

1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria. 2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros. Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario. 3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito. Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión. El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. 4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados [...]

Constitución Española, Apartados 1-4 (de 6) del Artículo 135 de (reformado en 2011).

En el año 2012, las entidades locales eran responsables de solamente un 12% del total del «gasto» (o inversión) pública en España, mientras que las comunidades autónomas lo eran del 35% y la administración del Estado del 54% restante (incluido el presupuesto de la Seguridad Social). Por su parte, el 40% de la inversión municipal estaba destinada al mantenimiento de servicios públicos básicos, el 11% a servicios sociales asistenciales y otro 18% a servicios preferentes como sanidad, educación o cultura (Villar Rojas, 2014). En Madrid, en este mismo año 2012, los gastos del presupuesto municipal supusieron solamente en torno a un 27% del de la Comunidad (4.600 sobre 17.000 millones de euros), mientras

¹²⁹ Si bien manteniendo finalmente casi íntegro en su punto 8 el Artículo 25 de aquélla en relación a la promoción municipal de *vivienda pública*.

la población oficial de la ciudad (3,23 millones de habitantes) suponía en cambio casi exactamente la mitad del total regional (6,49 millones). Con un afán asimétricamente *ejemplarizante*, la LRSAL o 27/2013 que vio finalmente la luz, desarrollaba fundamentalmente lo expresado por la reforma del Artículo 135 de la Constitución (agosto de 2011), enunciando la prioridad presupuestaria del pago de la deuda sobre cualquier otro fin, pero haciéndola estrictamente obligatoria sólo para las entidades locales, impidiéndoles recurrir al crédito y, en general, subordinándolas todavía más a sus respectivas comunidades.

Un conjunto de nuevas medidas directas e indirectas de control y supervisión desde la Administración General del Estado, que llegaban a la disolución de las corporaciones locales que mantuvieran desequilibrios presupuestarios, sometía a control la contratación o reposición de trabajadores públicos o convertía a los interventores municipales en meros delegados, ampliaba las ya incluidas en las normas reguladoras de los planes de pago a proveedores, reduciendo significativamente la autonomía local (Villar Rojas, 2014). La coartada austeritaria de «eliminación de duplicidades» o «control del gasto», funcionaba en este caso como un refuerzo del rol de los ayuntamientos en tanto *prestadores abstractos de servicios indiferenciados*, ensanchando el campo de la iniciativa empresarial y/o presionando aún más hacia la privatización de estos servicios¹³⁰; un conjunto de transformaciones que no podían sino limitar y alienar todavía más la propia capacidad de los ayuntamientos en tanto *cauce vivo esencial* para la participación ciudadana en aquellas cuestiones que más inmediatamente pueden afectar su vida cotidiana, reforzando precisamente el modelo que parece haberse seguido en el medio plazo tanto por el Ayuntamiento como por la comunidad madrileña. En aplicación de estas medidas, el Ministerio de Hacienda intervino entre 2012 y 2015 las cuentas del Ayuntamiento tras dos «rescates» de 1.400 millones de euros.

El penúltimo episodio legal en esta historia en pleno desarrollo ha sido la aprobación parcial del recurso de inconstitucionalidad de la LRSAL 27/2013 presentado por la Junta de Extremadura (T. Constitucional, marzo de 2016¹³¹), mientras que permanecen a la espera otros muchos interpuestos y admitidos a trámite en distintas comunidades y más de 3.000 municipios. Devolviendo de nuevo la pelota desde el Estado a las administraciones regionales, el tribunal declaró inconstitucionales la capacidad del primero para disolver entidades locales, y la pretensión de limitar a las comunidades su propia capacidad de atribuir a los municipios los servicios de asistencia social y atención primaria a la salud.

No deja de ser cierto que las entidades territoriales españolas más endeudadas en términos relativos a su tamaño poblacional podrían ser algunos pequeños ayuntamientos, fatalmente encerrados en el círculo de ausencia de recursos, impago y crecimiento de la deuda. Es, por ejemplo, el caso de Santa Cruz del Valle, en Ávila, donde la deuda municipal ha llegado a alcanzar más de 10.000 euros por habitante (2015), frente a los «solamente» 1.500 de la ciudad de Madrid (que llegó acumular, sin embargo, un total absoluto de 7.800 millones de euros en el año 2012). Obviamente, el problema parte de la totalidad de un modelo histórico de «desarrollo», determinado por la inserción histórica de España en el campo de fuerzas europeo u occidental y su especialización productiva, favorecido por la

¹³⁰ La ley impone "un conjunto de exigencias nuevas (expediente acreditativo de conveniencia y oportunidad): memoria justificativa de no riesgo para la sostenibilidad financiera de la hacienda en su conjunto y análisis de mercado sobre oferta y demanda, rentabilidad y posibles efectos sobre concurrencia empresarial (Artículo 86.1 LBRL). A estos efectos, como novedad, se requiere informe de la Autoridad de la Competencia (nuevo art. 97 TRLRL)" (Villar Rojas: 2014).

¹³¹ El recurso de inconstitucionalidad interpuesto por los diputados extremeños puede consultarse online.

Ley Estatal del suelo, la ausencia de supervisión autonómica y un largo etcétera. Tanto en los grandes como en los pequeños municipios, buena parte de este tipo de deudas se encuentra asociada a la construcción de proyectos e infraestructuras faraónicas entre las que, sin embargo, la vivienda pública de carácter social ha resultado prácticamente inexistente. Entre otras actuaciones municipales, en nuestra ciudad disparó el coste inicial presupuestado del soterramiento de la M30 en 2004 (de 1.700 millones hasta más de 10.000 al incluir el pago de intereses), o de la construcción de la frustradamente olímpica Caja Mágica en 2009 (de 140 a más de 300 millones de euros), además de encontrarse hoy sin apenas uso ni posible «rentabilidad»¹³².

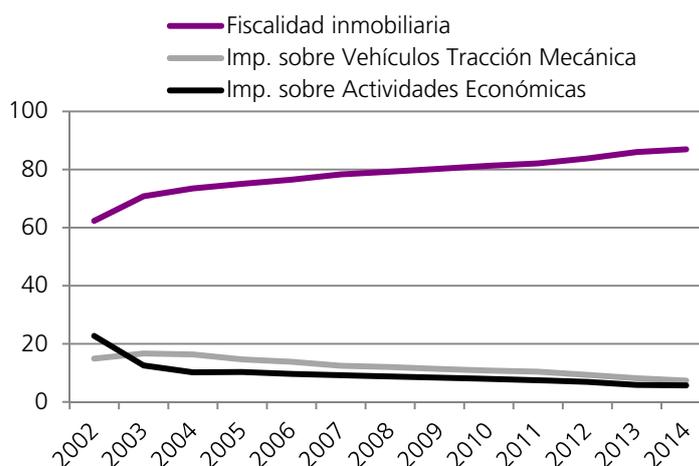
Tabla 36. Competencias municipales en materia de vivienda (2016)

ÁREA DE EQUIDAD, DERECHOS SOCIALES Y SERVICIOS SOCIALES
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promover políticas sociales en materia de gestión de vivienda. ▪ Realizar el seguimiento y control en el cumplimiento de la normativa de vivienda con protección pública, promovidas por el Ayuntamiento de Madrid. ▪ Resolver los procedimientos sancionadores por infracciones en materia de vivienda social, previstos en la legislación vigente. ▪ [Nueva competencia 2016] Dirigir y coordinar el funcionamiento de la Oficina de Intermediación Hipotecaria, cuyo objetivo es diseñar y proponer actuaciones de mediación con una interlocución única en cada entidad financiera.
DENTRO DE LA REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Coordinación: entre las administraciones, y entre éstas y la iniciativa social o privada, con el fin de establecer actuaciones coherentes y programas conjuntos de actuación, especialmente entre aquellas implicadas en el desarrollo del bienestar social y el desarrollo integral de la persona, como son las competentes en empleo, salud, educación, vivienda y cultura. ▪ Prestaciones materiales: la atención residencial, que comporta alojamiento, continuado o temporal, sustitutivo del hogar. ▪ Diagnóstico y valoración técnica de situaciones, necesidades o problemas individuales o colectivos. Y desarrollar respuestas diversas a los problemas planteados.

Esta combinación de enorme endeudamiento y recortes presupuestarios empujó a Madrid, como a muchos otros ayuntamientos, a un aumento significativo de los impuestos y tasas de su competencia y contribuyendo a que el Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI) fuera el único cuyo recaudación se incrementó en el conjunto del Estado, pasando desde los 7.800 millones de euros de 2008, a los más de 12.000 de 2014.

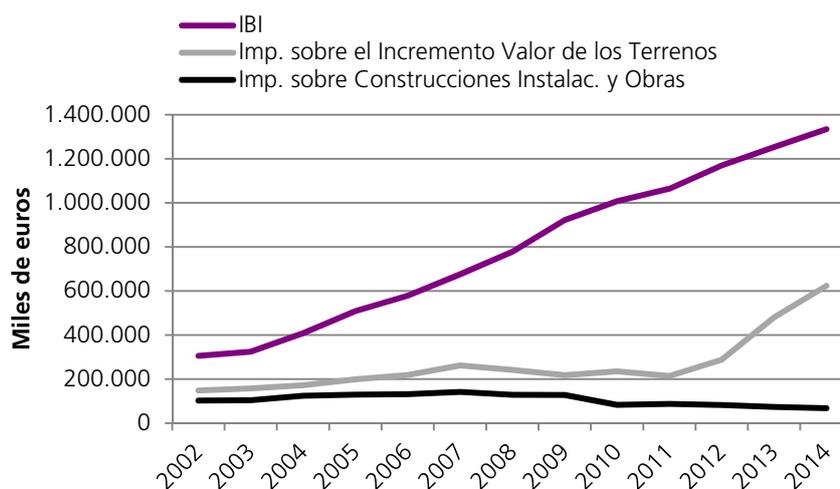
¹³² Además de por el pago de intereses, muchas de esas operaciones se han visto encarecidas por la contratación discutible de seguros de impago sobre los créditos.

Gráfico 99. Evolución de la recaudación del Ayuntamiento de Madrid por impuestos municipales obligatorios (% por tipo de impuesto, 2002-2014)



Fuente: elaboración propia partir del Anuario Económico Financiero del Ayuntamiento de Madrid.

Gráfico 100. Evolución de la recaudación del Ayuntamiento de Madrid a partir de la fiscalidad inmobiliaria, por tipo de impuestos (2002-2014)



Fuente: elaboración propia partir del Anuario Económico Financiero del Ayuntamiento de Madrid.

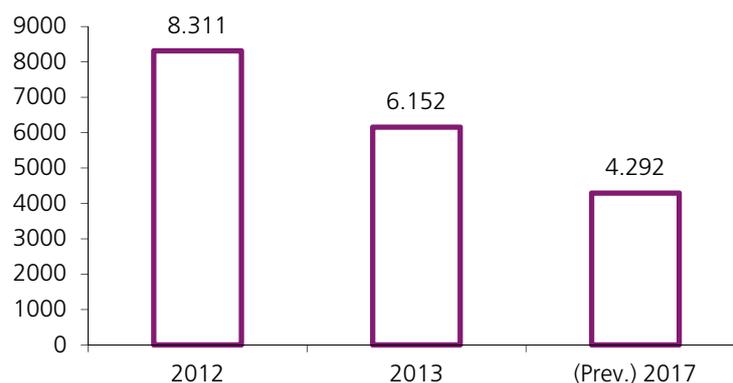
En Madrid, las subidas encadenadas del tipo de gravamen y el cambio de los valores catastrales de referencia provocaron el mayor crecimiento del recibo medio de todas las grandes ciudades españolas, al aumentar de 295 a 587 euros entre los años 2006 y 2014, mientras el IPC sólo variaba un 14%. El carácter fundamentalmente injusto y anti-redistributivo de estos tributos se encuentra vinculado a su virtual funcionamiento como impuestos *no proporcionales o de tipo único*, siendo precisamente éstos los que se habrían ido incrementando en mayor medida en España, frente al desmantelamiento paulatino de la dimensión progresiva de otros impuestos como el IRPF¹³³.

¹³³ La evolución del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) supondría un ejemplo paradigmático del intento de cargar una mayor proporción relativa del peso de la crisis sobre las rentas más bajas. En 1986, el impuesto se

2. El proyecto para la venta del 50% de las viviendas de la EMVS entre 2013 y 2017: ¿el final de una larga marcha hacia la liquidación de cualquier función social de la vivienda pública?

Amparado tras la noción de *austeridad* y tras ganar las elecciones generales del otoño de 2011, el nuevo gobierno estatal del Partido Popular consiguió impulsar una nueva ronda de acelerada liquidación de bienes públicos. El 27 de diciembre de 2011 y con la dimisión del alcalde electo, Alberto Ruiz-Gallardón, la segunda teniente de alcalde, Ana Botella, pasaría a convertirse en nueva regidora de la ciudad. Dejando de lado anteriores divergencias, los ejecutivos de la Comunidad y el Ayuntamiento de Madrid vendrían a sumarse a la ola austeritaria de modo entusiasta. A partir del año siguiente, pondrían en marcha una agresiva línea de intervención en materia de vivienda pública cuyo fin último parecía la aceleradísima y completa enajenación del modesto parque inmobiliario con fines sociales que ambas mantenían.

Gráfico 101. Evolución del parque de vivienda social de la EMVS y previsión en 2013 para el ejercicio 2017



Fuente: elaboración propia partir de datos del diario El País y EMVS.

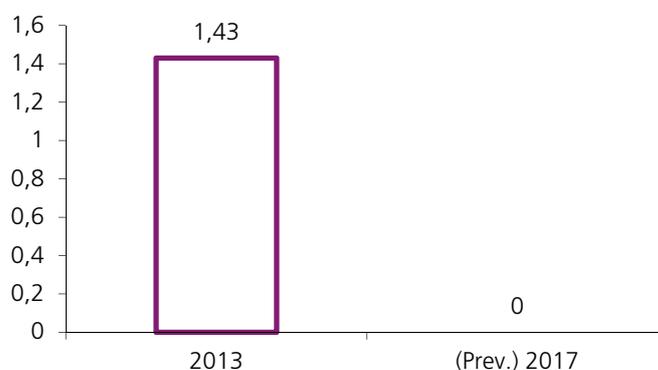
Entre otras, se produjeron las hoy desgraciadamente famosas operaciones de venta de 1.860 viviendas de la Empresa Municipal de Vivienda y Suelo de Madrid (EMVS) a la sociedad *Fidere*, vinculada al fondo especulativo Magic Real Estate Blackstone (2012-2013)¹³⁴. Una operación por la que se consiguieron solamente en torno a 69.000 euros por vivienda y en

crea con un tipo general del 12%, que se aumentó paulatinamente hasta el actual 21%, acumulando dos subidas consecutivas durante la crisis (2010 y 2012) y desterrando (nada menos que desde 1993) un tipo especial del 33% para los productos de lujo.

¹³⁴ Los orígenes de la EMVS se remontan a 1981, cuando el Ayuntamiento decidió promover su propia política municipal de vivienda a través de la fundación de la EMV, momento desde el que su intervención se habría visto sometida a la contradicción entre la promoción de vivienda pública como dimensión redistributiva central de una política social progresiva, y el propio valor estratégico del suelo o la vivienda para una economía tan financiarizada y especulativa como la madrileña. Según Valentín Medel, primer presidente de la EMV, su actividad permitiría solucionar el problema de la vivienda o la falta de infraestructuras y servicios, pero, a su vez, tendría que funcionar también como factor de estímulo del mercado. En aquel momento se contemplaban todavía propuestas como la promoción del *alquiler frente a la propiedad* o la cesión del suelo a cooperativas de vecinos, aunque se admitía que su desarrollo dependería del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo ("El Ayuntamiento quiere desarrollar su propia política de vivienda", *ABC*, 10/2/1981).

la que finalmente se incluirían también 1.797 plazas de garaje y 1.569 trasteros, aparentemente a petición de la propia adjudicataria y con variación del precio a la baja. Junto a otras promociones más pequeñas vendidas en esos dos ejercicios, estas viviendas suponían en aquel momento en torno al 25% del parque social municipal (unos 8.300 inmuebles) y la intención declarada del Ayuntamiento era deshacerse de modo inmediato de otro 25% además de todo el suelo de su propiedad, con el fin de continuar reduciendo las deudas de la empresa. Esta «cartera» de suelo abarcaba superficie bruta de en torno a 1.400.000 metros cuadrados, de los cuales serían edificables unos 970.000 metros, y su (supuesto) valor contable era de unos 348 millones de euros¹³⁵. Inmediatamente antes de la realización de estas ofertas, el Ayuntamiento había anunciado la *paralización de su actividad de promoción de viviendas protegidas, en un momento en el que en torno a 13.000 familias se encontraban en lista de espera para acceder a una vivienda social municipal*.

Gráfico 102. Suelo disponible por la EMVS (millones de m²) y previsión en 2013 para el ejercicio 2017



Fuente: elaboración propia partir de datos del diario *El País* y EMVS.

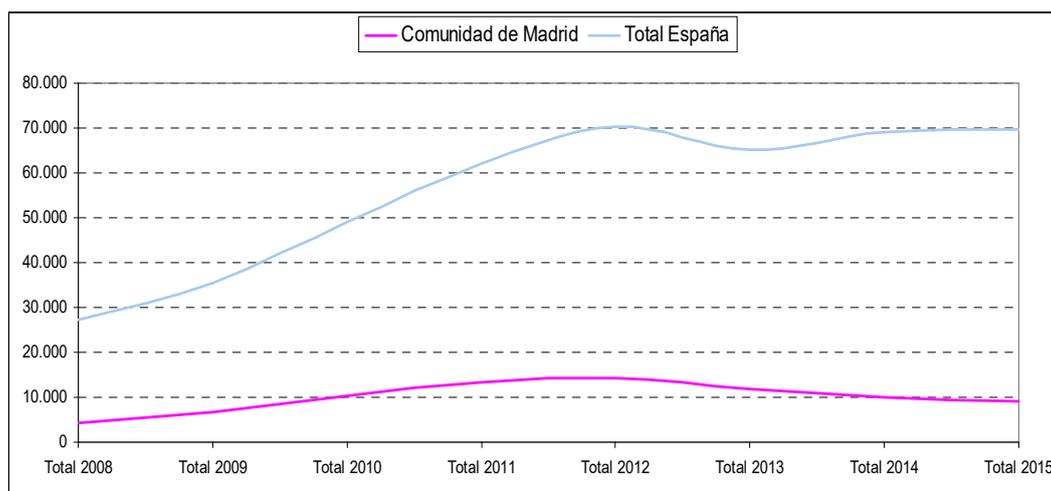
Del mismo modo, durante 2013 y en el marco del llamado *Plan de Optimización Patrimonial de la Comunidad de Madrid*, su Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA) ejecutó la venta al fondo Azora, financiado por el banco estadounidense Goldman Sachs, de casi 3.000 viviendas procedentes en su mayoría de su Plan de Alquiler Joven¹³⁶. Como sucedía en aquel momento en muchos otros ámbitos de los servicios públicos, mediante hechos consumados este tipo de medidas parecían entrañar la asunción de una absoluta renuncia política a ejercer cualquier intervención de carácter progresivo con respecto al *problema del acceso a la vivienda*; una decisión especialmente grave para una ciudad como Madrid, donde el incremento de la desigualdad durante el presente siglo la sitúa –si consideramos su área metropolitana– como capital socialmente más segregada de Europa en términos de

¹³⁵ “Botella vendió en dos años el 25% de las viviendas sociales del Ayuntamiento”, *El País Madrid*, 7/4/2015.

¹³⁶ Casi la mitad de estas viviendas del IVIMA (1.380) se encontraban en el término municipal de Madrid, en los distritos de Tetuán, Villa de Vallecas, Hortaleza y Carabanchel. Sobre los vínculos existentes entre los dos fondos especulativos o “buitre” amparados tras las sociedades adjudicatarias de ambos lotes de viviendas y sus amplias oportunidades de negocio en España tras la privatización casi total de nuestras cajas de ahorro, véase el reportaje de investigación de Rubén Juste “La ‘beautiful people’ 2.0: Aznar Jr. y otros cachorros del régimen” (Ctxt, 30/4/2016). Juste retrata el fortalecimiento en torno a este proceso de una red de intereses público/privada integrada por actores que se habían hecho gigantes durante la etapa de la burbuja inmobiliaria y que, durante el actual ciclo de crisis, han sido capaces de determinar el sentido de lo que conocemos como “recortes”.

estratificación espacial, y la segunda entre las de mayor desigualdad general, sólo superada por Tallín (Estonia)¹³⁷. Del mismo modo, y durante estos años de burbuja inmobiliario/financiera y de su respectiva crisis, nuestra ciudad ha compartido con Barcelona y San Sebastián los precios medios de la vivienda más cara de España, al tiempo que –en términos provinciales–, entre 2008 y 2015 se habrían producido casi 80.000 desahucios, datos absolutos que nos sitúan también en segunda posición a nivel nacional¹³⁸.

Gráfico 103. Evolución del total de lanzamientos judiciales de vivienda en España y la comunidad de Madrid (2008-2015)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del CGPJ.

En junio de 2015 varios medios de comunicación se hacían eco de un informe no publicado del Ministerio de Hacienda, cuyo propósito parecía ser alertar ante los peligros de cualquier desviación de la línea política en pos de la estabilidad presupuestaria seguida por el Ayuntamiento de Madrid hasta ese año, pero denunciando también los riesgos legales y económicos de la *movilidad sostenible* o del empleo de la *democracia participativa* para la evaluación de las políticas públicas¹³⁹. Paradójicamente, el informe precisaba también cómo, de 184 casos de desahucios o desalojos contabilizados por Hacienda en la ciudad entre los meses de febrero y junio de ese mismo 2015, nada menos que un 60% de ellos se habían producido en viviendas vendidas por la administración municipal o autonómica (casi 5.000 entre ambas sólo en 2013), provocando que precisamente los distritos madrileños donde se concentraba una mayor proporción de estas viviendas sociales (Villa de Vallecas, Carabanchel y Latina) fueran los que registraran una mayor tasa de lanzamientos judiciales. En comparación, no mucho antes, entre los meses de septiembre 2011 y febrero de 2012, el distrito Centro había sido el que había concentrado una mayor cantidad de desahucios (el 14%, o 457, de un total en torno a 3.200), seguido a continuación por algunos de los distritos con mayor presencia de nuevos desarrollos (y también posible mayor proporción de hipotecas

¹³⁷ Datos del estudio Socio-Economic Segregation in European Capital Cities, desarrollado por un equipo internacional a partir del seguimiento de la evolución de las ciudades de 13 países europeos durante los años 2001-2011 (Tammaru et al. 2015).

¹³⁸ Según el informe del CGPJ titulado nada menos que *Datos sobre el efecto de la crisis en los órganos judiciales*.

¹³⁹ Entre otros, puede verse: "Un informe de Hacienda ve un 'disparate' las medidas de Carmena", *El País Madrid*, 16/6/2015.

concedidas en los últimos años), como Carabanchel y Puente de Vallecas, pero asimismo Villaverde¹⁴⁰. En cualquier caso, y volviendo a 2015, solamente en unos 30 de los 184 casos se había conseguido algún recurso público habitacional para los desahuciados; un hecho «preocupante –afirmaba al parecer el informe de Hacienda– [sería] el dato de las ocupaciones ilegales e impagos de particulares, con personas sin apenas medios económicos, lo que hace muy difícil la derivación a los recursos existentes»¹⁴¹.

Sosteniendo una forma de razonamiento relativamente extendida en nuestra sociedad hasta hace pocos años, esta mezcla de denuncia de presuntas ilegalidades, constatación de insolvencia y aparente preocupación humanitaria, convertía en responsable de la situación a la cada vez más frecuente precariedad vital general de las familias desahuciadas, quizá, como si la insolvencia fuera sobre todo una condición moral que se hacía también extensiva a la propia carencia de recursos municipales. Entre una enorme cantidad de factores, se dejaba precisamente de lado la enorme limitación de los medios disponibles para hacer frente a las emergencias en materia de vivienda, incluyendo no sólo (como era el caso) las provocadas directamente por la demencial actuación de las propias administraciones públicas. En ese momento, el Ayuntamiento contaba solamente con 418 pisos como recurso de urgencia, de los que 347 se encontraban asignados a 1.060 personas y el resto en obras.

No obstante, parece importante recordar que si estas operaciones de liquidación del patrimonio público en tanto *valores de uso comunes* han llegado a ser relativamente conocidas, es también en la medida en que se encuentran plagadas de numerosas irregularidades¹⁴². En la actualidad, ambas serían objeto de escrutinio por parte de los tribunales de justicia y/o por comisiones de investigación de las corporaciones públicas. Entre otros, parecen haberse dado la ocultación del proceso a los inquilinos afectados, la ejecución sin publicidad y esquivando diferentes procedimientos de control administrativo, y la realización de la venta en bloques, muy por debajo del precio de mercado pero, simultáneamente, mediante la fragmentación de los contratos. Se realizó además una discutible selección de las empresas de finalmente adjudicatarias, e incluso –al menos en el caso de la EMVS– una suerte de *regateo a la baja* por parte del vendedor con respecto al precio de la oferta que había resultado ganadora del concurso. Se dieron además procesos de intermediación (apoyándose para la venta en empresas interpuestas o en otras que prestaron sus servicios de asesoría), con más que probables *conflictos de intereses* entre los responsables políticos finales de las operaciones, las empresas adjudicatarias y estos mismos agentes intermediarios¹⁴³. Por último y tal como ha dictaminado la Cámara de Cuentas, se «contravino el contenido del Reglamento de Adjudicación de Viviendas de protección pública aprobado

¹⁴⁰ Los datos, facilitados por el Ayuntamiento de Madrid en 2012 ante una petición de los concejales de IU, hacen referencia solamente a aquellos lanzamientos donde se requirió la presencia de la policía municipal. Información recogida por el diario El Mundo, “El distrito centro, líder en los desahucios de Madrid”, sección Madrid, 07/07/2012.

¹⁴¹ “El 60% de desahucios en Madrid es en viviendas vendidas a fondos”, El País Madrid, 16 junio 2015.

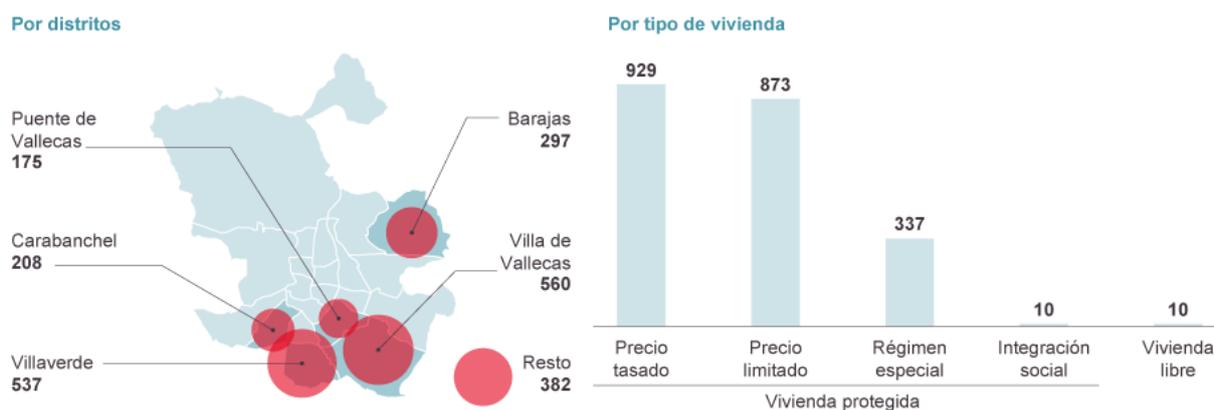
¹⁴² Por el momento (noviembre de 2016) las actuaciones judiciales en relación a la venta de la EMVS serían las iniciadas por la fiscalía del Tribunal de Cuentas de la Comunidad de Madrid, para quien “la enajenación de las 18 promociones se ha realizado sin que haya un informe técnico de valoración en el que se cifre el valor objetivo y cierto de mercado”, apuntando así hacia la “deficiente gestión” que habría producido (al menos) el quebranto económico relativo a la minoración de la oferta ganadora. En el caso de las viviendas del IVIMA, se encuentra ya “investigado” (imputado) por malversación de fondos públicos y prevaricación el exdirector general de Vivienda y Rehabilitación de la Comunidad de Madrid, ascendido como Director General de Arquitectura, Vivienda y Suelo del Ministerio de Fomento hasta su imputación.

su ejecución sin publicidad y esquivando diferentes procedimientos de control administrativo

¹⁴³ Como es sabido, la ruinosa operación de venta de la EMVS tuvo un coste añadido para los madrileños de casi 2,5 millones de euros por la contratación de una asesoría con la que trató de legitimar esta.

por el Ayuntamiento en 2008 y modificado el 30 de octubre de 2012, que impide la venta de viviendas de protección pública a entidades jurídicas, que previamente no hayan quedado vacantes en los procedimientos de adjudicación previstos en el propio reglamento»¹⁴⁴.

Gráfico 104. Tipología y ubicación de las viviendas municipales ofertadas en 2012-13 por la EMVS a fondos especulativos



Fuente: diario El País (05/05/2013) a partir de datos de la EMVS. Datos a 1 de enero de 2013.

Como veremos, la ausencia de una vocación sistemática de intervención social o la enorme fragmentariedad de las políticas locales de vivienda de las últimas décadas se reflejaba de algún modo en la tipología de los propios inmuebles saldados por la EMVS a fondos especulativos. Éstas pertenecían a distintos regímenes de vivienda pública y se encontraban ocupadas por inquilinos de diferente condición socioeconómica, incluyendo familias de muy bajos ingresos o con situaciones especialmente vulnerables. Sabemos en todo caso que, a 31 de diciembre de 2012, se encontraban ocupados un total de 6.152 pisos de alquiler social de la EMVS, quien ingresaba cada año 13,5 millones de euros por este concepto (resultando una renta promedio de 210 euros mensuales)¹⁴⁵.

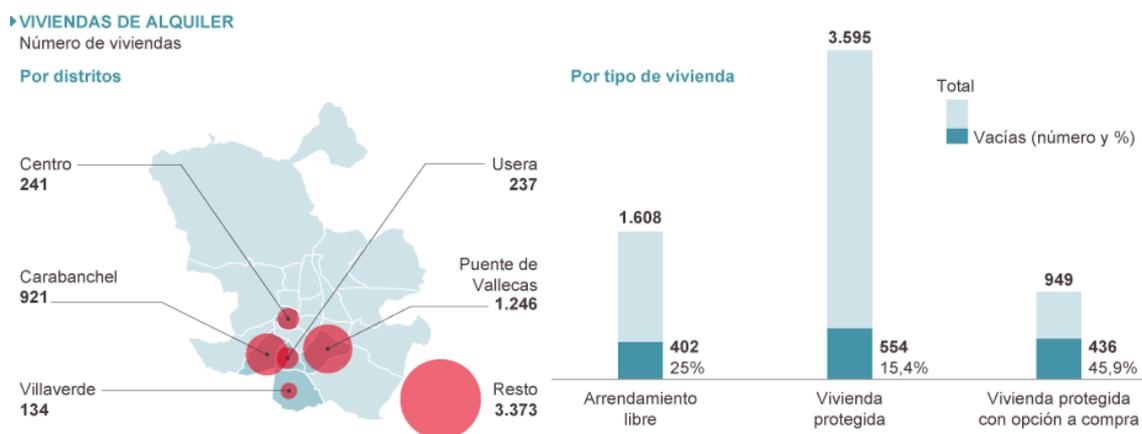
Por lo señalado parece en todo caso evidente que, con mayor frecuencia, fueron estas familias o inquilinos con menos recursos los primeros en ser expulsadas por sus nuevos arrendatarios, sagaces inversores que debían revalorizar esos activos inmobiliarios que habían sido adquiridos a un precio muy ventajoso pero «con bicho dentro» y que, a la primera ocasión, procedieron naturalmente a imponer incrementos de los alquileres (o, en su caso, precios de venta), o a su extinción directa¹⁴⁶.

¹⁴⁴ Al respecto puede verse también el dictamen de 16 septiembre 2016 realizado por la Comisión no Permanente de Investigación para analizar la gestión de la contratación realizada por el Ayuntamiento de Madrid, sus organismos autónomos y las empresas municipales en los tres últimos mandatos, y la gestión y el origen del endeudamiento en el Ayuntamiento de Madrid.

¹⁴⁵ Datos recogidos en Artículo "Botella vendió en dos años el 25% de las viviendas sociales del Ayuntamiento", *El País Madrid*, 7/4/2015. Las viviendas municipales pertenecían a 18 promociones diferentes de alquiler de la EMVS, mientras que las del IVIMA lo hacían a 32, si bien buena parte de ellas dentro del mismo programa de Alquiler Joven y, en algunos casos, alquileres con opción a compra. En cuanto al importante dato de la situación económica de sus inquilinos, se trata de una información no facilitada por la EMVS, haciendo así imposible la evaluación del cumplimiento de sus fines sociales.

¹⁴⁶ En 2016 unos 200 inquilinos o familias formaban parte de la asociación de Afectados por la venta de 1.800 pisos de la Empresa Municipal de Vivienda y Suelo (EMVS), quien batalla legalmente por la recuperación del uso

Gráfico 105. Tipología y ubicación de las viviendas de alquiler propiedad de la EMVS en 2013



Fuente: diario El País (05/05/2013) a partir de datos de la EMVS. Datos a 1 de enero de 2013.

Al mismo tiempo, mediante la comparación de la tipología de las viviendas incluidas en la operación de venta de 2013 con el total de viviendas de alquiler propiedad de la EMVS ese mismo año, podemos comprobar que la vivienda protegida suponía más del 99% de la oferta realizada, frente a solamente un 74% del parque municipal. Cabe afirmar por tanto que se puso con mayor frecuencia a inquilinos con rentas modestas en las manos de fondos especulativos, una decisión probablemente vinculada a la mayor «rentabilidad» (para los fondos) de la adquisición de inmuebles con inquilinos más fácilmente desahuciables mediante la subida de alquileres o la simple no renovación del contrato a su término¹⁴⁷.

Frente a ello, resultan llamativas las razones esgrimidas a posteriori para este cambio estratégico en la política municipal de vivienda, argumentando la necesidad de «dinamizar el mercado inmobiliario» o, incluso, «de conseguir liquidez para invertirla en más vivienda pública» o, un poco menos cínicamente, de «compensar los recortes presupuestarios». En su momento, y ante las primeras protestas de los afectados, la ex-alcaldesa de Madrid Ana Botella declaró que el único cambio sustantivo que se había producido, era el del «nombre del casero», circunstancia que apenas podía incomodar a los respectivos inquilinos de los inmuebles.

Incapaz de plantearse ninguna alternativa a la ley de Estabilidad Presupuestaria, y urgida no sólo por la gigantesca deuda del Ayuntamiento, cuyo máximo había sido precisamente alcanzado en 2012 (7,800 millones de euros¹⁴⁸), pero también por el propio hecho de que una parte no despreciable de esta deuda correspondía a la propia EMVS (unos 630 millones), la decisión tomada parece en todo caso inconcebible sin partir del supuesto de la propia inexistencia de *cualquier resto de conciencia ciudadana en torno al derecho a la vivienda por parte de los madrileños*. Se asumía así que la única inquietud ciudadana posible ante el

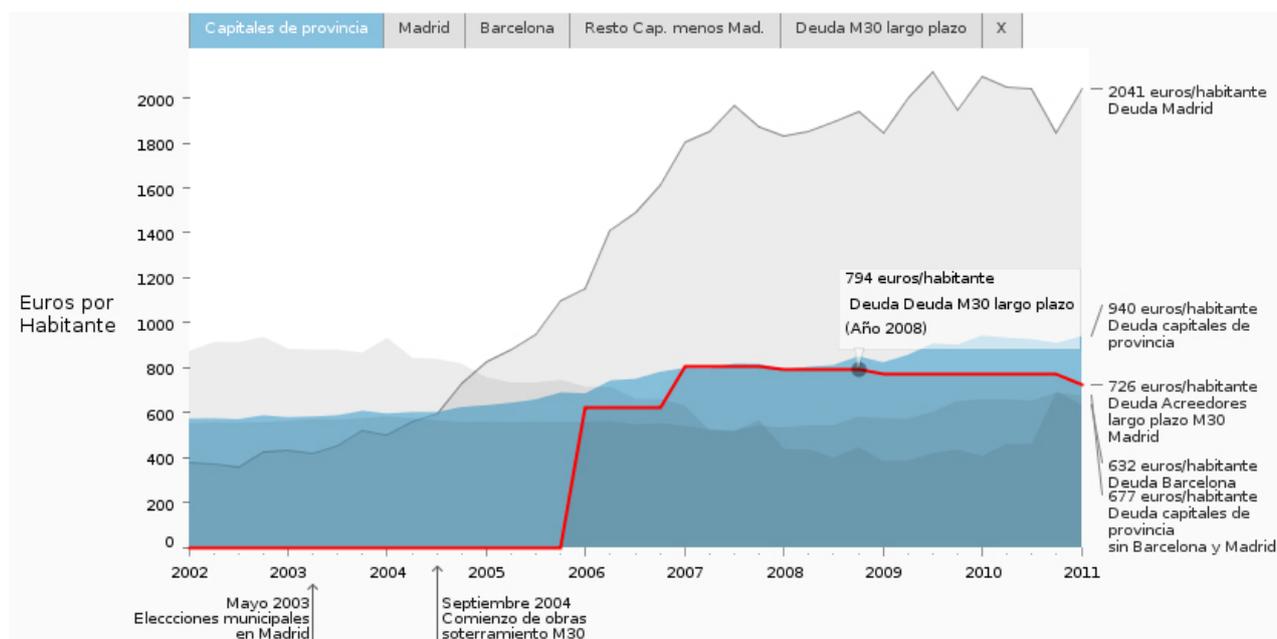
de sus inmuebles. Por su parte, en el caso de las viviendas del IVIMA, son las correspondientes entidades de afectados quienes calculan que, tres años después de la operación de venta, permanecen en ellas como máximo un 30% de las casi 3.000 familias de toda la Comunidad de Madrid inquilinas en el momento de la venta (Asociación Afectados IVIMA).

¹⁴⁷ Pese al visible esfuerzo realizado durante el año por la EMVS en materia de transparencia, sin embargo, su página web continúa sin presentar la información necesaria para una evaluación mínimamente sistemática de su acción social, especialmente en términos de su evolución histórica y de la tipología de sus viviendas/inquilinos.

¹⁴⁸ Magnitud equivalente a seis veces la deuda del ayuntamiento de Barcelona, ocho la del de Valencia y en torno al 64% de la deuda local total de las grandes ciudades españolas.

cambio en política de vivienda (como, por extensión, cualquier otra intervención social de un gran ayuntamiento), tendería de nuevo a permanecer encerrada en el marco conceptual de una *estricta relación individual de naturaleza cuasi-comercial* entre el usuario individual del servicio municipal y la correspondiente instancia administrativa prestataria del mismo.

Gráfico 106. Evolución de la deuda por habitante de Madrid y proceso de ejecución de las obras de soterramiento de la M30 (Datos normalizados con IPC de 2006)



Fuente: Montera 34 a partir de datos del Banco de España, INE y presupuestos del Ayuntamiento de Madrid.

3. La naturaleza dual de los recursos y servicios de la vivienda pública en Madrid

3.1. Las promociones de vivienda protegida para las rentas medias y altas, en el centro de la intervención pública

Buena parte de la responsabilidad en la configuración de esta mentalidad pequeño-propietaria podría atribuirse a las *funciones estructurales desempeñadas por la promoción de vivienda pública*, especialmente en ciudades como Madrid, donde la intervención de las administraciones había supuesto uno de los principales sostenes de los diferentes ciclos especulativos. Desde los propios orígenes del desarrollismo español sobre una norma de consumo de masas de carácter propietario, pero de modo mucho más acelerado a partir de los años ochenta, la connotación *pública* en relación a *una determinada vivienda*, apenas si parecía en todo caso apuntar a una posible oportunidad para aquellos que tuvieran la capacidad de aspirar a su compra. Ya fuera como relativamente modestos propietarios de un piso «de clase media» o, cada vez más, como grandes agentes urbanizadores privados. Diferentes evaluaciones de la inversión en vivienda pública en España y otros países europeos coinciden precisamente en señalar el carácter enormemente limitado de este gasto.

Así por ejemplo, mientras que en el año 2005 la media de gasto en vivienda de la UE15 se situaba en 115 unidades de Paridad de Poder Adquisitivo (índice construido para la comparación de los niveles de vida), en España este indicador no llegaba a 40 unidades (mientras que, por ejemplo, Francia o Dinamarca se encontraban en torno a 200)¹⁴⁹.

Durante los años del *boom* un amplio bloque social se benefició del dinamismo del mercado inmobiliario, permitiendo al Ayuntamiento aumentar su capacidad recaudatoria, pero desplazando hacia el mercado la capacidad de determinación de la práctica totalidad de las políticas públicas. Grandes y pequeños propietarios lograban articular una amplia variedad de estrategias (desde la construcción de los últimos *ensanches* al alquiler de pisos para estudiantes o inmigrantes). Con el relajamiento de los requisitos para la concesión de una hipoteca (del descenso del precio del dinero al alargamiento de los plazos de amortización o la realización de más que dudosas valoraciones de los pisos, además de la extensión de otras prácticas más o menos ilegales) parecían cubrirse la heterogeneidad de necesidades de vivienda de distintos sectores de la población. Aquellos que decidían acceder a una vivienda en propiedad, lo podrían hacer fundamentalmente por medio del endeudamiento. Tomando como referencia la cuantía promedio de los créditos contratados, ésta llegó a alcanzar 3.293€/m² en el año 2007¹⁵⁰.

Tabla 37. Variación 2007-2008 del importe medio del crédito (€/m²) según distritos (hipoteca dividida por superficie)

DISTRITO	2007	2008	%	DISTRITO	2007	2008	%
Barajas	2740	3077	10,95	Madrid ciudad	3293	3040	-8,32
San Blas-Canillejas	2855	2839	-0,56	Moncloa-Aravaca	3393	3115	-8,92
Arganzuela	3262	3206	-1,75	Latina	3006	2755	-9,11
Carabanchel	2943	2813	-4,62	Salamanca	4079	3736	-9,18
Villa de Vallecas	2743	2612	-5,02	Usera	2889	2637	-9,56
Chamberí	3889	3696	-5,22	Villaverde	2779	2461	-12,92
Chamartín	3974	3768	-5,47	Tetuán	3623	3205	-13,04
Ciudad Lineal	3339	3143	-6,24	Retiro	3508	3097	-13,27
Hortaleza	3263	3047	-7,09	Moratalaz	2908	2533	-14,8
Fuencarral-El Pardo	3233	3017	-7,16	Centro	4126	3530	-16,88
Puente de Vallecas	3164	2930	-7,99	Vicálvaro	2827	2362	-19,69

Fuente: [Estadística registral inmobiliaria municipal](#). Elaborado a partir de la explotación de los datos recogidos por el Colegio de Registradores de la Propiedad, Bienes Inmuebles y Mercantiles de España.

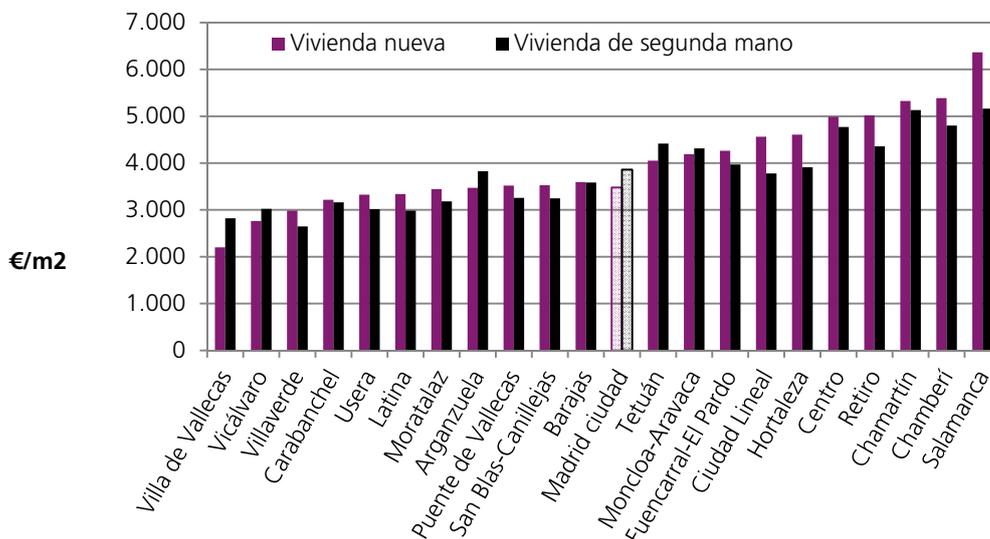
En todo caso, antes del pinchazo de la burbuja, en distritos como Villa de Vallecas, Vicálvaro, Arganzuela, Tetuán o Moncloa-Aravaca el precio del m² de la vivienda de segunda mano era superior al de la vivienda de nueva edificación, lo que apunta seguramente hacia la propia extensión de dinámicas pequeña propiedad/rentismo. Grupos sociales con acceso a segundas viviendas en propiedad a través de herencia o adquisición que incrementarían

¹⁴⁹ Datos del INE (Protección Social, datos europeos) reelaborados por Sofía Borgia y Andrés Delgado (2009).

¹⁵⁰ Calculado a partir de las hipotecas de las transacciones de compra-venta en la ciudad de Madrid.

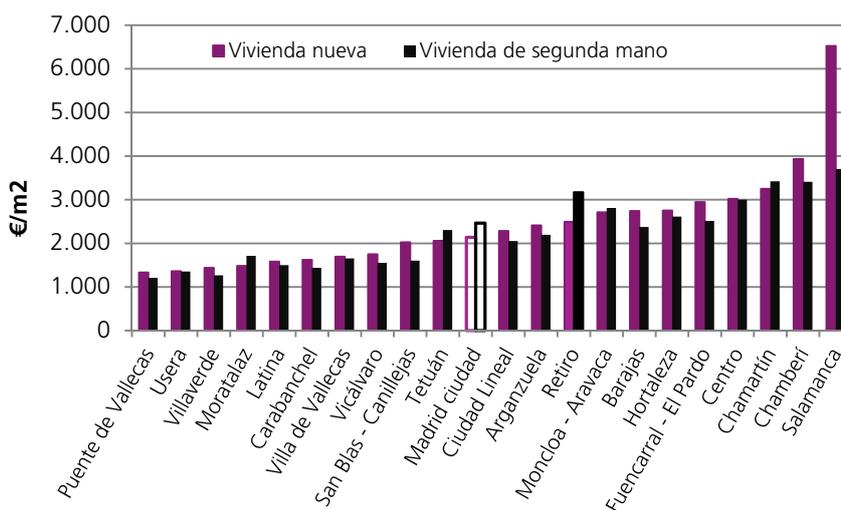
su renta (vía venta o alquiler), o bien al menos compensarían el descenso de los salarios o de la pérdida de poder adquisitivo de las pensiones. Un grupo de pequeño rentistas que *haría un negocio relativo* utilizando la vivienda, antes que como indicador de posición social, como garantía de ingresos o seguridad.

Gráfico 107. Precio medio declarado (€/m²) en las transacciones de compra-venta de vivienda, por distritos y vivienda nueva/usada (ciudad de Madrid, 2007)



Fuente: Estadística registral inmobiliaria municipal. Elaborado a partir de la explotación de los datos recogidos por el Colegio de Registradores de la Propiedad, Bienes Inmuebles y Mercantiles de España.

Gráfico 108. Precio medio declarado (€/m²) en las transacciones de compra/venta de vivienda, por distritos y vivienda nueva/usada (ciudad de Madrid, 2015)



Fuente: Estadística registral inmobiliaria municipal. Elaborado a partir de la explotación de los datos recogidos por el Colegio de Registradores de la Propiedad, Bienes Inmuebles y Mercantiles de España.

En 2015, el precio del m² de las viviendas de segunda mano sería superior en distritos de la ciudad donde la crisis ha tenido un menor impacto, como Retiro, Moncloa-Aravaca o Chamartín. Frente a las estrategias de pequeños o medianos rentistas, a los grandes propietarios de vivienda nueva les resulta posible ofrecer precios más bajos en cualquier momento, mantenerlas cerradas. Para estos operadores, el negocio no se reduce a la venta de viviendas, sino que obtienen sus beneficios de procesos más mediatos en el tiempo y la escala económica, implicando amplios sectores empresariales y políticos. Todo ello, incluso a pesar de haber obtenido en ocasiones resultados muy negativos en grandes e incompletos Planes Urbanísticos, como el del Ensanche de Vallecas.

En términos ideológicos, otra más de las paradojas de la burbuja financiera/inmobiliaria que llegó a su punto culminante en 2007, sería la de no haberse sostenido exclusiva o fundamentalmente sobre un país lanzado a la *vorágine competitiva del enriquecimiento*; pues, precisamente, tuvo lugar en un momento en el que la hegemonía de los principios meritocráticos de la *estratificación competitiva* provenientes de los años 1980 había alcanzado ya sus límites históricos¹⁵¹. En una sociedad profundamente marcada por el *patrimonialismo* de su estructura económica, pero más allá de la mera emulación ligada al modelo de vivienda unifamiliar, la *vorágine propietarista* tuvo también un cierto componente de *manioobra defensiva* y de *vocación familista*: la pasión de un *fundus* (propiedad) que legar a los hijos, o donde constituir un hogar que considerar (imaginariamente) *por completo propio*. Sin embargo, y durante este ciclo, la elevación de los precios de la vivienda, la reducción del volumen de empleos de alta cualificación o el empeoramiento paulatino de salarios y condiciones de trabajo contribuyeron al retraso sostenido de la edad de emancipación, cuando no a la expulsión de muchos jóvenes de la almendra central de la ciudad o el propio municipio¹⁵².

En torno al año 2006, la aparición en Madrid y otras ciudades de España de manifestaciones espontáneas de jóvenes en pro del *derecho a la vivienda* (el conocido como movimiento *V de vivienda*), o la difusión expresiva/reivindicativa que llegó a alcanzar la figura del «*mileurista*», representaron síntomas de los límites históricos para la reproducción de toda una fracción generacional de las *clases medias* urbanas. Una parte de ellas podía haber alcanzado empleos que le permitieran aspirar a participar en los sorteos de las promociones de viviendas protegidas en los nuevos desarrollos de la ciudad, pero sus condiciones laborales y residenciales eran ya colectivamente muy diferentes a las de la generación precedente. Anterior «generación» de *nuevas clases medias* constituidas por las cohortes demográficamente más amplias de la historia de España, nacidas en los setenta y socializadas durante los años ochenta, y cuya evolución hacia un *individualismo conservador* fue centra para la evolución de nuestra ciudad y el sostenimiento local y estatal del propio modelo político que permitía reproducirla. Desde los años noventa, el progresismo inicial de muchos jóvenes profesionales madrileños iría adoptando una nueva postura respecto a los problemas colectivos, posiciones mucho más conservadoras en las que predominan los valores de un individualismo radical y la prevención contra cualquier tipo de intervención pública en la gestión de los asuntos colectivos¹⁵³. En una posición histórica central para (al

¹⁵¹ Para una aproximación a las *representaciones y discursos colectivos* en torno a la ciudad de Madrid y la vida en ella en el año 2007, puede verse el estudio *La convivencia en Madrid. Discursos en torno al modelo de ciudad y la instalación de la población inmigrante* (Colectivo IOE, 2007).

¹⁵² Para el periodo 2002-2012 (datos de la Comunidad de Madrid) pueden verse las elaboraciones del *Observatorio de Vivienda Joven* del CJE.

¹⁵³ Véase al respecto el estudio de *Actitudes y representaciones sociales de la población de la Comunidad de Madrid en relación con los Censos de Población y Vivienda* (De Lucas, 1992).

tiempo) impulsar y favorecerse del proceso de la burbuja inmobiliaria, para su fracción más consolidada el acceso a una segunda vivienda en propiedad (comenzando seguramente por el «chalet en la sierra») alcanzaría para ellos/as el valor simbólico de un *movimiento continuo de promoción social*, como una de sus referencias ideológicas fundamentales.

Gráfico 109. Evolución del número de viviendas construidas en la ciudad de Madrid según su régimen legal (1997-2014)



Fuente: elaboración propia partir de datos del Área de Gobierno de Urbanismo, Vivienda e Infraestructuras del Ayuntamiento de Madrid.

En el medio/largo plazo, la evolución seguida por las políticas municipales de vivienda en Madrid parece plegarse de un modo específico a las circunstancias y visión del mundo de este grupo social: en primer lugar, al disolver la idea de cualquier intervención pública de naturaleza estructural/redistributiva, como la que entrañaría cualquier hipotético reconocimiento del *derecho a la vivienda*; en segundo lugar, propiciando el traslado del grueso de la inversión pública sobre la ciudad hacia la construcción de gigantescas infraestructuras (fundamentalmente de transporte), si acaso destinadas a hacer más llevadera la existencia cotidiana de aquellos profesionales que disfrutaban de una confortable vivienda en la corona metropolitana acomodada, o más allá de ella; en tercer y último lugar, como veremos, trasladando sus propios y consolidados prejuicios sobre los *nefandos efectos de la intervención del Estado* hacia aquellos colectivos sociales más vulnerables que, desde finales de los años ochenta fueron convertidos en destinatarios preferenciales de los fragmentarios programas de vivienda desarrollados en Madrid.

Lo sucedido en materia de política municipal de vivienda a partir de los años dos mil no puede por tanto entenderse sino en referencia a la propia situación precedente de la que es heredera. En su evolución de medio o largo plazo, se podría afirmar por tanto que su modelo se habría ido configurando progresivamente en dos direcciones específicas bien diferenciadas:

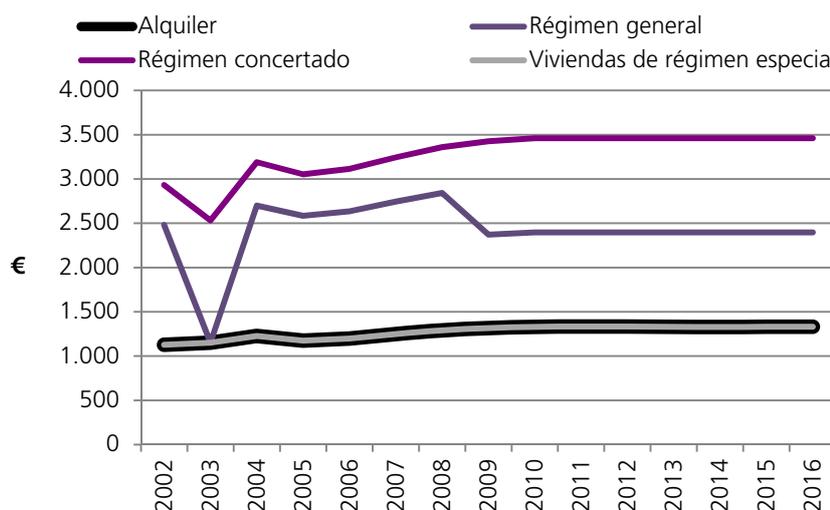
- a) Por un lado, manteniendo activa una muy modesta intervención *asistencial más o menos de urgencia y a menudo provisional*, destinada a realojar en circunstancias relativamente excepcionales a grupos de población identificables como «*no normalizados*». Esta función *asistencial* o de *emergencia* habría ido evolucionando de

forma subordinada a las necesidades del enorme crecimiento urbano experimentado y, como parece hasta cierto punto lógico, de las circunstancias y situación predominante entre los colectivos «objeto» de intervención en cada momento.

b) Por otro, la que habría constituido la corriente principal, siguiendo el rol estructural hegemónico desde finales de los años ochenta para las propias Viviendas de Protección Oficial impulsadas primero por el Estado y luego por las comunidades autónomas: la asunción subsidiaria de una *función económica* (en sus orígenes) aproximadamente *anticíclica* que, mediante el desarrollo o la subvención de promociones de viviendas cada vez más específicamente dirigidas a rentas medias o medias/altas, contribuyera a la activación del mercado durante las diferentes fases bajistas de las burbujas inmobiliarias; o bien, que ayudara al menos a animar algunos desarrollos urbanísticos que, como sucedería en una parte muy significativa de los nuevos barrios madrileños, no acabaran de atraer promociones privadas al ritmo previsto.

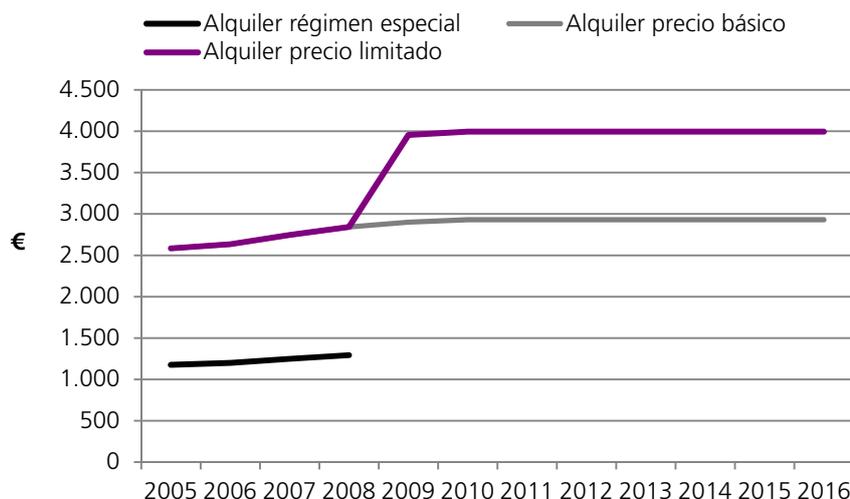
Las «clases medias» propietarias representan por tanto el principal destinatario de la intervención pública en materia de vivienda, según ponen de manifiesto los abultados límites máximos de renta para acceder a la inmensa mayoría de las promociones municipales autonómicas, siendo el sorteo el mecanismo fundamental para su adjudicación. Las viviendas de régimen básico, limitado y especial que promueve el Ayuntamiento tienen los mismos límites que los planes estatales o autonómicos correspondientes a su región. A falta de un análisis más pormenorizado, resultan significativos tanto las denominaciones de los programas como los elevados límites de renta máxima o su modificación al alza en algunos programas, precisamente en el momento en el que los precios de la vivienda no protegida comenzaban a descender y, por el contrario, existía un número mucho mayor de familias en desempleo o a punto de ser expulsada de su vivienda.

Gráfico 110. Evolución de las rentas máximas mensuales (€) para el acceso a una vivienda pública en diferentes programas estatales (2002-2016)



Fuente: elaboración propia a partir de los Planes Estatales de Vivienda.

Gráfico 111. Evolución de las rentas máximas mensuales (€) para el acceso a una vivienda pública de la comunidad de Madrid en régimen de alquiler (2005-2016)



Fuente: elaboración propia partir de datos del IVIMA.

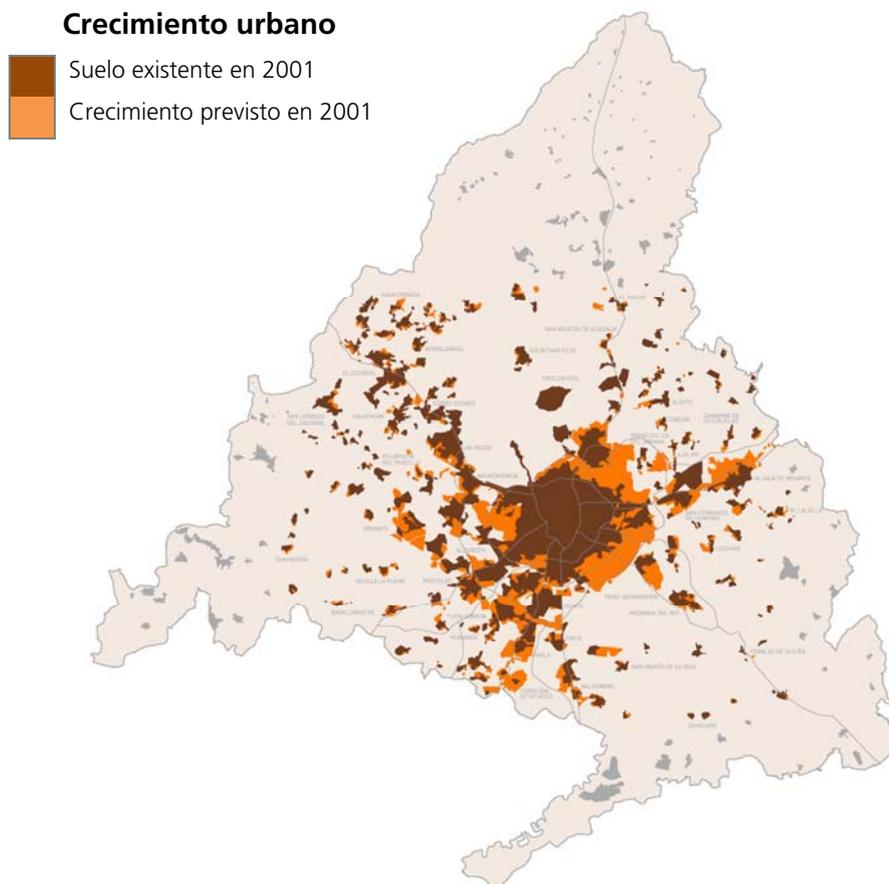
3.2. El impulso público a la condición de mercancía de la vivienda en propiedad y sus determinaciones estructurales

En términos de esfuerzo organizativo o presupuestario, esta segunda función de la política de vivienda –sostén estructural de la espiral especulativa– ha sido desarrollada de un modo muchísimo más amplio e intenso a través de la política municipal y *regional de grandes infraestructuras*, especialmente aquellas *de transporte*, en tanto primera y fundamental gran política *para la vivienda* (o «*metapolítica*» de vivienda) impulsada en nuestra metrópolis durante el presente siglo. Siempre grandes infraestructuras y, en ocasiones, también medianas promociones de viviendas pública se anticiparon a los deseos de las grandes constructoras, urbanizando, alargando anticipadamente las líneas de metro o una profusa red de viario hasta aquellos desarrollos más y más periféricos que el enorme crecimiento en *mancha de aceite* de la ciudad iba haciendo posible estimular¹⁵⁴.

¹⁵⁴ El área metropolitana de Madrid cuenta con unos 1.000 km de autovías o autopistas en funcionamiento, un hecho comparable solamente con el de otras dos ciudades del mundo: Los Ángeles y Singapur, ambas con más habitantes. En relación a la hipertrofia de infraestructuras de transporte en nuestra región véase Observatorio Metropolitano (2013).

Gráfico 112. Suelo ya urbanizado y en proyecto en la metrópolis madrileña en 2001

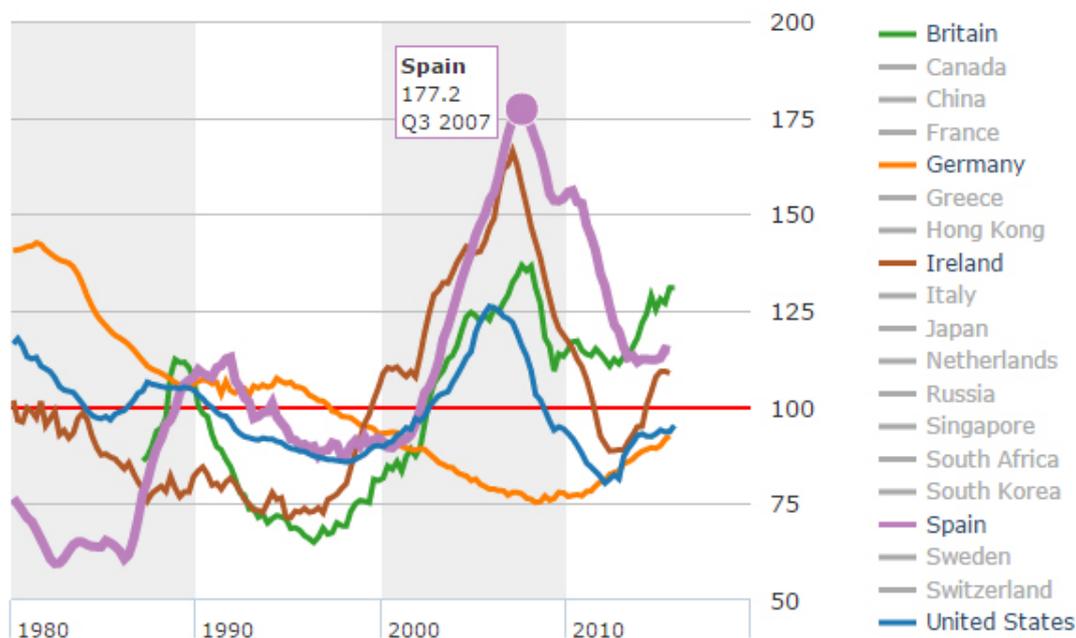
El crecimiento de las grandes ciudades consume territorio a ritmo acelerado. Según un estudio de la Comisión Europea, entre los años 1990 y 2000 el suelo urbano aumentó un 50% en la Comunidad DE Madrid, mientras que en ese mismo periodo la población creció un 3,5%. En este plano se observa como el crecimiento planificado en 2001 vuelve a ser del 50%, por lo que la superficie urbana total hacia 2010 será más que el doble que en 1990.



Fuente: Exposición "Basurama Panorámica".

Añadiendo los grandes centros comerciales a la interacción entre estos dos elementos (enormes desarrollos de barrios residenciales de nueva creación y las vías de alta capacidad que sirvieron para delimitar su trazado) obtendríamos la fórmula a través de la que, virtualmente, se consiguió el objetivo de ir agotando todo el suelo disponible dentro de los límites de la ciudad. Junto a buena parte del litoral sureste y sur del país, la «locomotora madrileña» lideraba un proceso de depredación del territorio realimentado por una espiral de crecimiento de los precios inmobiliarios. Una fase de la burbuja (aproximadamente 1999-2007) cuya excepcionalidad global sólo puede ser entendida en su articulación con su antecedente inmediata durante los años 1985-1992 y, a su vez, con lo sucedido en otros países occidentales.

Gráfico 113. La excepcionalidad mundial de los dos ciclos de la burbuja inmobiliaria en España. Evolución en el largo plazo de los precios de la vivienda en relación al salario medio, en España y otros países occidentales (1980-2015). Comparación a través de un índice 100



Fuente: elaboración por [The Economist house-price index](#) a partir de datos de Banco de España; Deutsche Bundesbank; OCDE; ONS; Standard & Poor's y otras estadísticas nacionales.

Los propios antecedentes de la operación de venta de la EMVS en 2013 parecen representar los límites históricos de esta función de utilización de los recursos públicos en materia de vivienda o urbanismo para alimentar y sostener una espiral especulativa, literalmente, hasta sus últimas consecuencias. Durante el ejercicio 2003-2004, el gasto de la Empresa Municipal de la Vivienda y del Ayuntamiento en sus programas de vivienda se situó (presupuesto consolidado) por encima de los 275 millones de euros, con un incremento interanual del 130,5%. Sin embargo, durante ese mismo ejercicio 2003 y el siguiente, el balance de la EMV registraría resultados negativos. El Ayuntamiento decidió unificar la Empresa Municipal de Vivienda, la de Infraestructuras Deportivas 2012 (también en pérdidas hasta que se disuelve en 2007, «una vez concluido su objeto social») y la Empresa Municipal del Suelo. La nueva EMVS¹⁵⁵ parecía ahora capaz de asumir las obligaciones de este grupo, dado que durante el ejercicio 2007 el resto de las empresas públicas del Ayuntamiento de Madrid presentarían pérdidas, salvo Madrid Espacios y Congresos y la EMVS. Sin embargo, buena parte de los 630 millones de euros de deuda acumulados por la empresa municipal en 2012 se encontraban vinculados a la ruinosa compra de diversas parcelas por valor de casi 250 millones de euros entre los años 2006 y 2008, una vez la mayoría de los grandes operadores inmobiliarios se habían retirado ya del juego. Especialmente discutible resulta la compra de una parcela de 900.000 m² en Valdecarros (al sureste del ensanche de Vallecas), adquirida por la EMVS al propio Ayuntamiento de Madrid nada menos que en junio de 2008 por 175 millones de euros, y rápidamente depreciada a unos 32 millones de euros a la vez que hipotecada por cuatro veces más. Esta compra, más o menos legitimada como *reserva de suelo* para futuras operaciones de vivienda pública, estaba siendo barajada todavía en 2012

¹⁵⁵ Acuerdos del Pleno de 23 de febrero y 22 de diciembre de 2005.

como uno de los posibles emplazamientos del proyecto «Eurovegas», si bien y dada la multiplicidad de actores y alianzas, cabe también en este último caso preguntarse qué intereses eran los que finalmente intentaban favorecerse.

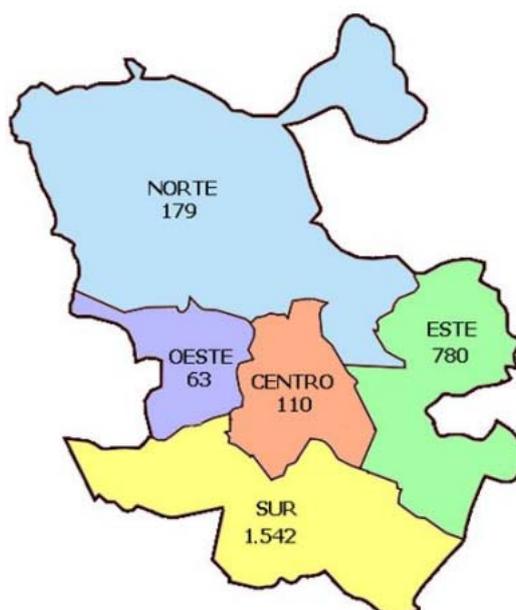
De forma semejante a la función desempeñada por las propias Cajas de Ahorros españolas¹⁵⁶, la mezcla de subordinación administrativa y presupuestaria y de permeabilidad a las redes corrupción parecía convertir a los ayuntamientos en el agente idóneo para ser utilizado en operaciones financieras absolutamente descabelladas. Ya no se trataba solamente de reactivar el mercado inmobiliario en fases recesivas, favorecer determinados desarrollos urbanísticos para completar la expansión de la ciudad o, incluso, de reforzar la espiral que durante casi una década había vinculado el incremento del número de viviendas construidas y el imparable crecimiento de sus precios. Más bien, se trataba ya de introducir a las corporaciones locales como un operador financiero más, en un complejo juego de alianzas donde el suelo no suponía más que la *mercancía soporte* de maniobras financieras límite, a mitad de camino entre la fantasía de consecución especulativa de liquidez para la respectiva institución pública y, casi necesariamente, las retribuciones directas o indirectas en amplias cadenas de favores oligárquicos.

3.3. La evolución las intervenciones de realojo de la «población excluida» en Madrid como origen del actual modelo dual de política de vivienda

La operación de Remodelación de Barrios, iniciada en Madrid en el año 1979 y abandonada –más que culminada– a finales de los años ochenta, consiguió modificar profundamente toda el área sureste de nuestra ciudad, construyendo 39.000 viviendas en 30 barrios integrados en su mayoría por autoconstrucción o infravivienda. En los años posteriores, algunos premios, como el recibido en la II Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Estambul, 1996), subrayaron su vocación de intervención destinada a unir los dos lados de la desigualdad urbana en Madrid, *reconstruyendo la trama de la ciudad y no solamente promociones de viviendas* y garantizando ésta como derecho. Sin embargo, las propias contradicciones de aquella amplia operación de reforma realizada a contracorriente (Alguacil *et al.*, 1989), ya bajo los efectos de la crisis de los setenta, harían que su impulso institucional fuera agotándose progresivamente. Las intervenciones de realojo realizadas posteriormente presentarían un carácter cada vez más asistencial, parcial o de urgencia. En cambio, como *triunfo del movimiento ciudadano madrileño*, la remodelación de los barrios del sur consiguió hacer de la vivienda un *derecho colectivo de carácter vinculante*, al menos durante un tiempo y en una parte de la ciudad. Un paréntesis histórico frente a modelos de intervención –anteriores o posteriores– en los que se planteaba una distinción muy clara entre la población *marginal o excluida* y la *normalizada*, al tiempo que se facilitaba el acceso a la propiedad de la segunda.

¹⁵⁶ Entre los años 2010 y 2015, la liquidación de los últimos restos de una banca con utilidad pública, las Cajas de Ahorros, se convirtió en otro campo sacrificial en el que expiar los excesos de la burbuja inmobiliaria. Las culpas de este periodo habían intentado primero proyectarse hacia aquellos *irresponsables hipotecados*, asalariados de diversa condición incapaces de prever *riesgos sistémicos* a la hora de endeudarse. Al tiempo, las en general endeudadísimas Cajas bien podían funcionar como un ámbito relativamente delimitado y prescindible del “despilfarrador Estado”. Mientras que de las 45 entidades existentes en 2010 en la actualidad sobreviven solamente dos (Caixa Ontinyent y Caixa Pollença), el caso Bankia parece el mejor ejemplo de los efectos de la privatización y salida a bolsa de los restos del sector.

Gráfico 114. Ubicación de las chabolas censadas en el término municipal de Madrid (1986)



Fuente: Nogués (2010: 263), elaborado a partir del censo de chabolas (1986).

Como afirmaba el que fue Viceconsejero de Política Territorial de la Comunidad de Madrid en 1994:

"En aquella época [1983-1984], para esa gente en Vicálvaro que había trabajado cuarenta años para vivir en un bloque, eso era un drama. Era un drama tal que su reacción frente a los gitanos del Cerro de la Vaca que existía entre Vicálvaro y San Blas era una relación brutal y de carácter xenófobo. Un enfrentamiento muy fuerte entre los payos y gitanos de la zona (...) Esos problemas hicieron que el Ayuntamiento de Madrid se plantease cómo abordar el problema de los gitanos" (citado en Nogués: 2010, 139).

Ya en 1979, el Programa de Realojamiento de la Población Marginal Madrileña había establecido recomendaciones diferenciadas de intervención para las clases trabajadoras y la *población marginal*. Sobre un censo parcial de 1.807 viviendas clasificadas como chabolas, se distinguía sobre todo entre el 52,8% ocupadas por familias de etnia gitana, proporción que llegó al 80% en 1986, seguramente por la disminución de familias chabolistas de otros colectivos. El 10 de enero de 1986, la Comunidad y el Ayuntamiento de Madrid firmaron junto a la administración central un *Convenio de Colaboración* por el que se creaba el «Consortio para el Realojamiento de la Población Marginada de Madrid», con el objetivo de erradicar el chabolismo. Sus actuaciones se plantearon como operaciones singulares de realojo de la *población excluida*, desvinculadas de la vocación urbanística reformista. Por el contrario, estos realojos aparecían precisamente subordinados a la ejecución de aquellos planeamientos o infraestructuras que los asentamientos podían entorpecer. La desaparición de los poblados chabolistas de una cierta entidad fue también en ese sentido un producto de la propia colmatación progresiva de la trama del municipio, especialmente, en el espacio de la almendra central de la ciudad y sus inmediaciones, cuyo precio había comenzado precisamente a incrementarse a mitad de los años ochenta¹⁵⁷. Según los cálculos del Informe

¹⁵⁷ "Arde la última chabola del Cerro de la Mica", titulaba la información local del diario *El País* en febrero del 2000 sobre el que seguramente fue último gran asentamiento de infraviviendas/chabolas dentro del término municipal.

de Gerencia Municipal de Urbanismo (1994) sobre el impacto del chabolismo en el municipio, más de cinco millones de m² se encontraban *paralizados* siendo una prioridad liberarlos para el desarrollo urbanístico de la ciudad.

Tabla 38. SUPERFICIE OCUPADA POR NÚCLEOS CHABOLISTAS EN LA CIUDAD MADRID (1994)	
Superficies de parque urbano y zonas verdes	774.021 m ²
Superficie de uso residencial	2.730.357 m ²
Superficie de uso industrial	179.558 m ²
Equipamiento educativo-cultural	288.166 m ²
Equipamiento deportivo	858.894 m ²
Equipamiento de uso dotacional	392.571 m ²
Total	5.223.567 m²

Fuente: Nogués (2010: 227). Elaborado a partir de los datos del Consorcio.

El carácter de actuaciones, en muchos sentidos, *singulares* que fueron cobrando las operaciones de realojo en Madrid se hizo especialmente visible con la construcción del edificio *El Ruedo*, destinado a realojar algunos de los últimos vecinos procedentes de los grandes barrios de infraviviendas del sureste, en los que permanecía sobre todo población gitana. Terminado en 1989 en el distrito de Moratalaz y al borde de la M30, el peculiar diseño arquitectónico que contribuyó a hacerlo famoso respondía directamente a los requisitos del concurso restringido convocado en 1986 por la Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda de la Comunidad de Madrid. En 1990, las protestas vecinales ante la llegada de las familias realojadas (que aludían a su «dudosa honradez»¹⁵⁸), anticipaban un breve ciclo de movimientos ciudadanos dirigidos contra este tipo de intervenciones. La construcción de muy visibles realojos de «*población marginal*» en una ciudad golpeada por la crisis y con fuertes incrementos de los precios de la vivienda, había comenzado a funcionar como catalizador de procesos ideológicos reactivos¹⁵⁹. De esta etapa proceden seguramente buena parte de los mitos en torno a los pintorescos usos que la población marginal haría (supuestamente) de las viviendas públicas que les son «concedidas».

En pleno declive histórico de las políticas (post) socialdemócratas, episodios como el de *El Ruedo*, muy probablemente contribuyeron a fragmentar y tratar de ocultar todavía más las intervenciones realizadas en lo sucesivo. La propia efectividad inmediata de este tipo de programas fue muy relativa: a menudo campamentos provisionales se convirtieron en permanentes (como en el caso del Cañaveral, Vicálvaro, prolongado durante doce años). Si bien el objetivo era la erradicación del chabolismo de la ciudad, no se logró detener su proliferación en torno a los mismos núcleos, precisamente por la propia ubicación de las nuevas viviendas. Por ejemplo, la construcción de las *viviendas de tipología especial* La Celsa, viviendas definitivas ubicadas en la carretera de Villaverde a Vallecas, se construyeron junto al núcleo chabolista original, uno de los más antiguos del municipio. Estos nuevos núcleos de viviendas no solo se encontraban en general desprovistos de servicios y equipamientos y

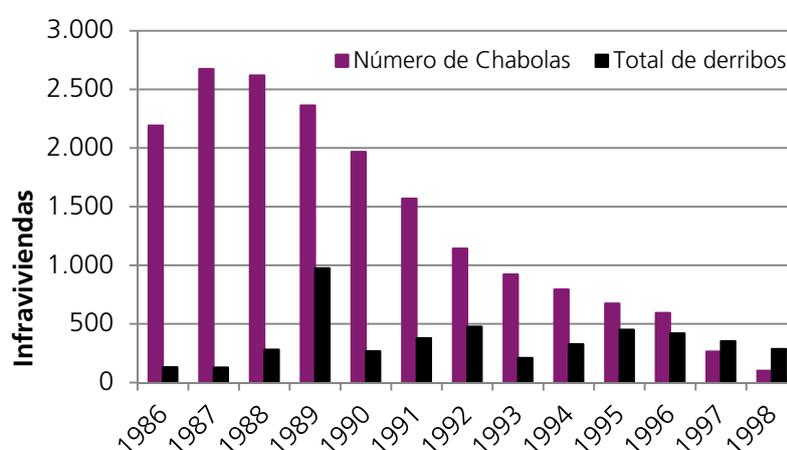
¹⁵⁸ "El PP recoge firmas en Moratalaz contra el realojo de familias de 'dudosa honradez'", *El País Madrid* (15/02/1990).

¹⁵⁹ Bajo los efectos de la descomposición de lo que había sido el tejido social de los barrios populares madrileños y la crisis de los años 1992-96, estos movimientos cobraron la forma de "patrullas vecinales contra la droga" y tuvieron su epicentro en zonas como Villaverde durante 1990-92 (López-Varas y Fresnillo, 1995).

se encontraban a menudo lejos de los más cercanos. A posteriori llegaron en algunos casos a disponer de escuelas infantiles o recibieron otros programas educativos (seguimiento escolar y alfabetización de adultos), de empleo y mujer entre otros. A través de la animación comunitaria se trató también de trabajar estructuras participativas y representativas de la población gitana.

“Yo cuando trabajaba en La Celsa recuerdo que hacíamos una tarea comunitaria (...) Había un trabajo previo hecho de concienciar a la población de que ahí había que hacer cosas. Ellas estaban con sus ajos, su chararreo con no sé qué, pero había un trabajo previo hecho de..., que ellos entendían que el profesional ahí estaba pero que ellos tenían que estar también.” (E4: Trabajadora social Ayuntamiento de Madrid, área planificación social)

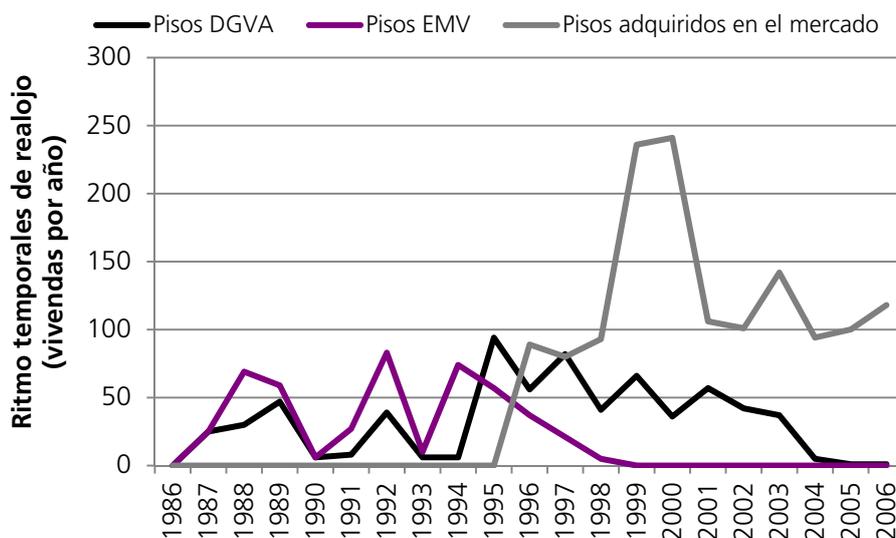
Gráfico 115. Evolución del chabolismo censado en la ciudad de Madrid (1986 -2006)



Fuente: elaboración propia a partir de Nogués (2010).

Durante la segunda mitad años noventa, la construcción de viviendas de tipología especial o campamentos provisionales disminuyó, mientras que la adquisición directa de pisos en la ciudad consolidada iba pasando a ser la intervención más frecuente para el realojo de este tipo de población, aunque se ejecutara de forma muy limitada. Entre 1995 y 1998 se adquirieron 262 unidades (23% para realojos), aprobándose una inversión total de más de tres millones de euros. Aunque la adquisición de vivienda aumentaría significativamente en el periodo 1995-2000: la aportación del parque público sería de 245 viviendas, frente a 1.138 que fueron adquiridas en el mercado. Una mayoría de estas viviendas fueron adquiridas en aquellas zonas de la ciudad con precios más bajos, provocando que la población realojada, fuertemente estigmatizada, se concentrara en los distritos más desfavorecidos.

Gráfico 116. Evolución de la procedencia de las viviendas destinadas a realojos (ciudad de Madrid, 1986-2006)



Fuente: Elaborado a partir de [Nogués \(2010\)](#). DGVA: Dirección General de la Vivienda y Arquitectura (Comunidad de Madrid).

Tras 12 años de existencia del Consorcio para el Realojamiento de la Población Marginada, el fenómeno del chabolismo seguía presentando rasgos de cronicidad, mientras que las *políticas de erradicación* –fundamentalmente a través de medidas temporales– habían ido siendo sustituidas por *políticas de contención*. En 1998, la colaboración entre el Ayuntamiento y la Comunidad en esta materia terminaría con la disolución del Consorcio, siendo sustituido por el Instituto de Realojamiento e Integración Social (IRIS, organismo autónomo de la Comunidad de Madrid). La ley que refrendaba su creación la justificaba para «la organización eficiente en la gestión de los recursos, especialmente en la adquisición de viviendas, en su adjudicación, en el control y el seguimiento de las familias adjudicatarios»¹⁶⁰. En pleno despegue de la burbuja inmobiliaria, el problema de vivienda no solamente se asociaba a formas de vida *marginada*, sino que se daba la paradoja de haber renunciado a la promoción pública de vivienda para atender a los sectores más empobrecidos de la población, mientras que se seguía construyendo vivienda de protección oficial o precio tasado para rentas medias/altas.

3.4. La función asistencial/de emergencia de la política social de vivienda municipal y sus recursos

“La vivienda ha sido un aspecto que ha explotado junto con la burbuja, aquí ha sido una necesidad que se ha visto muy creciente. Muchas familias con procesos de desahucios, sin viviendas y sin posibilidad de solución de ese problema, entran en desempleo, no tienen ingresos con lo cual no pueden acceder a un alojamiento digno.” (E4: Trabajadora social Ayuntamiento de Madrid, área planificación social).

¹⁶⁰ Ley 16/1998, de 27 de octubre, de Creación IRIS.

Históricamente, las dos grandes funciones o modelos específicos de la política de vivienda pública madrileña (*asistencial/de emergencia* y *desarrollista/proespeculativa*) habrían tendido a darse a través de promociones de vivienda, recursos habitacionales o, al menos, programas de intervención relativamente segregados. Los programas específicos de emergencia social de los servicios sociales del Ayuntamiento de Madrid han ofrecido un número limitado de alternativas habitacionales para las personas que por sus circunstancias o condición no podían acceder a una vivienda en el (llamado) «mercado libre». Si bien las fuentes de información accesibles de manera pública (tanto en los servicios sociales como en la EMVS e IVIMA) no permiten evaluar con mínima profundidad el esfuerzo institucional invertido o, especialmente, sus posibles «impactos» de medio/largo plazo en la ampliación o reducción de las brechas sociales o las situaciones de *necesidad* existentes en nuestra ciudad, sí parecería posible reconstruir parcialmente su evolución reciente a través de la información recogida en algunas memorias de gestión de los servicios sociales.

En el año 2006, estos programas se dividían en tres grandes bloques: *alojamiento en situaciones de emergencia social*, *población inmigrante* y *personas sin hogar*. A partir de una intervención de los servicios sociales, todos los programas estaban basados en una acogida de carácter temporal, si bien planteaban también el complemento de una intervención psicosocial más amplia. Además de los recursos de titularidad exclusivamente municipal vinculados a la red de servicios sociales (como el centro de acogida para inmigrantes de la Casa de Campo), otros se encontraban gestionados por asociaciones sin ánimo de lucro por medio de convenios de colaboración. Asimismo, en el año 2004 el Ayuntamiento puso en marcha el *Samur Social* como forma de centralizar y coordinar las respuestas a situaciones de emergencia social de carácter individual o familiar y grandes emergencias. Seguramente se trata de una puesta en marcha que coincide tendencialmente con una concepción general de la totalidad de los servicios sociales como recurso fundamentalmente asistencial y de urgencia.

Tabla 39. PROGRAMAS ESPECÍFICOS EMERGENCIA SOCIAL (2006)	
Para atender emergencias sociales y donde se requiere un alojamiento. Total estancias breves: 116	Plazas en residencia de mayores. Plazas en centros de acogida para personas sin hogar. Plazas en dispositivos de atención a extranjeros. Plazas en centros de acogida de menores. Plazas en centros de discapacitados. Centro para mujeres solas o con menores a cargo.
Concertación de plazas en hostales y pensiones	497 plazas

Fuente: elaboración propia a partir de las Memorias de Actividad de los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid (2006)

En segundo lugar, los servicios dirigidos a la *población inmigrante* incluían recursos de atención a las familias del este de Europa, programas que habían sido iniciados durante los años noventa en el proceso de erradicación de barrios chabolistas de la ciudad. Asimismo, se facilitaba el alojamiento en pisos compartidos para población subsahariana en situación administrativa irregular durante un periodo de tres meses, tiempo que se estimaba suficiente

para conseguir papeles y encontrar empleo. Estos programas incluían también recursos no municipales pero financiados por los servicios sociales y a los cuales solo era posible acceder a partir de la derivación de estos, como el Programa integral de acogida y atención de población inmigrante de la orden religiosa Hijas de la Caridad.

Tabla 40. PROGRAMAS MUNICIPALES HABITACIONALES ESPECÍFICOS PARA POBLACIÓN INMIGRANTE (2006)

Programa integral de prevención de situaciones de exclusión social de jóvenes inmigrantes.	Pisos de acogida para menores de 21 años no acompañados, el servicio disponía de 5 plazas distribuidas en tres viviendas. En 2006 se atendieron a 29 chicos, 28 de marrocos y 1 de Ghana.
Centro de acogida para inmigrantes Casa de Campo.	Centro de acogida municipal que en 2006 y por el incremento de la demanda se transforma en un centro de acogida de familias con hijos.
Centro de acogida para inmigrantes El Parque.	Centro de acogida municipal con 120 plazas para personas inmigrantes de entre 18 y 65 años. 89 plazas para hombres y 31 para mujeres.
Proyecto de Actuación Integral con minorías étnicas procedentes de Europa del Este.	Centro de acogida para familias
Programas de acogida temporal y atención a personas de origen subsahariano.	Pisos de acogida con un total de 37 plazas distribuidas en 6 pisos. El objetivo era ofrecer estabilidad residencial durante un periodo máximo de tres meses
Programa Integral de acogida y atención de la población inmigrante. Hijas de la Caridad.	Comedor social, centro de día y centros de acogida (15 plazas, 11 para hombres y 3 para mujeres) y pisos de acogida (72 plazas, 54 hombres, 9 mujeres y 9 menores).

Fuente: elaborado a partir de las Memorias de Actividad de los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid (2006)

En tercer lugar, los programas que ofrecían algún tipo de recurso habitacional a las categorizadas como *personas sin hogar* experimentaron precisamente un crecimiento significativo durante los años de la burbuja inmobiliaria, viéndose incrementado su presupuesto desde los 5.500.000 euros de 2003 hasta 8.531.883 euros en 2006. La puesta en marcha del primer Centro de Acogida de *baja exigencia*, «La Rosa», fue planteada como alternativa habitacional transitoria entre la salida de centros de acogida como San Isidro, y el tiempo de espera habitual para al acceso a otro recurso. Durante 2006 un total de nueve de las personas que vieron mejorar sus circunstancias accedieron a un recurso de alojamiento de la red especializada de Salud Mental (pisos supervisados o miniresidencia para enfermos mentales). Otros recursos habitacionales de este periodo fueron aquellos dirigidos a personas sin alojamiento pero no en situaciones tan frágiles como las anteriores, y donde pareciera posible plantear itinerarios de intervención diferentes. En este caso, el objetivo proclamado de la intervención era la «integración económica plena» de los usuarios. Si bien la información disponible no proporciona datos de más largo plazo, de las 88 personas atendidas por este proyecto, 25 de ellas habrían recalado en una habitación alquilada al terminarlo, 14 a otros recursos colectivos, 4 a una vivienda en alquiler y 5 a una vivienda

pública. Además, de las personas con posibilidades de trabajar, 31 encontraron empleo y 20 continuaron con la búsqueda activa.

Otra de las novedades introducidas por la administración municipal durante esos años fue la apertura del Dispositivo de Acogida Alternativo, que ofrecía plazas de acogida dentro de la Campaña de Frío (2003-2004). De este modo, se sustituía la apertura de la boca de Metro y se acogía a la población que en años anteriores acudía a la estación de Metro de Atocha.

Tabla 41. PROGRAMAS MUNICIPALES ESPECÍFICOS DE ATENCIÓN A PERSONAS SIN HOGAR (2006)	
Centro Municipal de Acogida San Isidro	Total de 325 plazas, 266 en el centro (89 para mujeres y 177 para hombres) y 50 plazas en pensiones y 9 en pisos supervisados (gestionados directamente desde el Centro de Acogida San Isidro). De las personas atendidas, el 56,79% (823 personas) ya habían estado en el recurso un y el 43,21% (626) serían nuevas altas. También se demandan plazas desde centros penitenciarios o servicios de atención a drogodependencia.
Inserción Social de Enfermos Mentales Crónicos Sin Hogar (1990)	Pisos supervisados. Programa coordinado con el apoyo de los Centros y Equipos de Salud Mental de cada distrito. Se atiende a 75 personas (37 hombres y 38 mujeres).
Centro de acogida para personas sin hogar con trastorno mental La Rosa	Acceso por derivación del Centro de Acogida San Isidro. 22 plazas.
Centro municipal de baja exigencia Puerta Abierta	Centro nocturno de baja exigencia: 76 plazas.
Programa de alternativa de alojamiento	Personas de edad avanzada y con un alto nivel de cronificación pero que no reúnen los requisitos de edad exigidos para el ingreso en residencias públicas. Personas atendidas en pensiones concertadas o pisos supervisados.
Proyecto de alojamientos transitorios y acompañamiento social	Situación incipiente de riesgo o vulnerabilidad social. Nueve pisos distribuidos entre Carabanchel, Latina, Arganzuela (2), Centro, P. Vallecas, Retiro y Moncloa.
Unidad de Estancias Breves del Complejo Benito Menni	Programas para personas sin hogar y atención a las drogadicciones, terapia ocupacional o programa socioeducativo.
Campaña contra el frío	Centro de acogida Don de María, gestionado por la Asociación Casa de los Pobres, ubicada en un local cedido por el Ayuntamiento de Madrid (funcionamiento durante la duración de la campaña). Centro Municipal de Emergencias Sociales (CEMUS): se trata de un dispositivo de apoyo en situaciones de emergencias colectivas (bajada brusca de temperaturas); la activación se decide desde el Departamento de Samur Social.

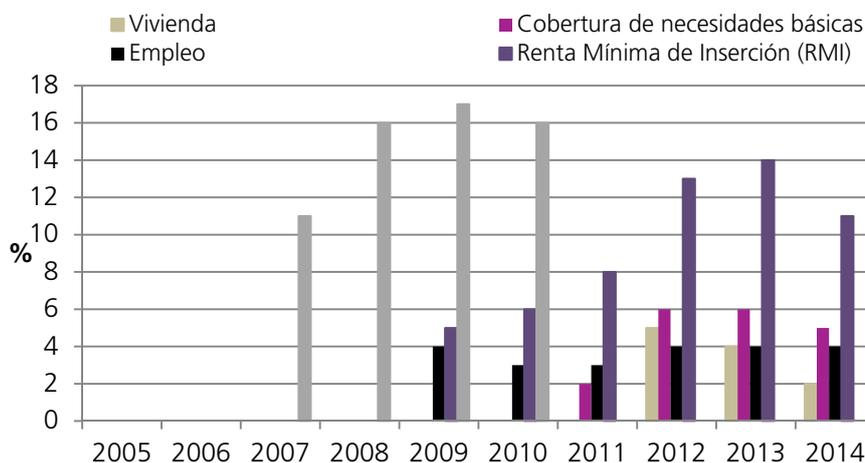
Fuente: elaboración propia a partir de las Memorias de Actividad de los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid (2006).

3.5. La función asistencial/de emergencia de la política social de vivienda municipal en Madrid a partir del registro de demandas realizado a los servicios sociales

“Pero con la crisis de estos últimos años sí que han llegado a los servicios sociales otro tipo de familias que no estaban llegando antes y que a mí no me gusta nada la palabra, pero para que me entendáis, como más normalizadas, ¿no? Gente pues que ha tenido una situación más o menos estable pero a raíz de la crisis, una pérdida del empleo y no encontrar otro, ha llegado a venir. Y llegan a venir después de que el sostén familiar se ha roto porque yo creo que hay muchísimas familias que no llegan a los servicios sociales porque las están sosteniendo las familias, o sea abuelos, abuelas, hermanos” (E4: Dos trabajadoras sociales municipales trabajando en distrito, experiencia en intervención y planificación en Servicios Sociales del Ayuntamiento y la Comunidad)

Como sucede con la propia información facilitada por la EMVS, aunque en un sentido relativamente diferente, los registros publicados en las memorias de los servicios sociales sobre *volumen de atención o prestaciones realizadas* municipales se encuentran fuertemente limitados por varios motivos. El primero sería no permitir determinar el número efectivo de personas atendidas desde los centros de servicios sociales (al menos de manera vinculada a sus demandas específicas), ya que simplemente cuantifican las registradas en relación a los servicios disponibles (así, una persona puede haber solicitado varias veces un servicio y no quedar registrado). En segundo lugar, la información publicada no recoge el total de las demandas de servicios realizadas, sino solamente aquellos considerados más significativos.

Gráfico 117. Aparición de nuevos tipos de demandas en los registros de los servicios sociales madrileños, en primera atención (2005-2014)



Fuente: elaboración propia a partir de las Memorias de Actividades de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid.

Si bien la inexistencia registral de la demanda no implica la de la correspondiente necesidad, por el contrario, la aparición entre ellas de nuevos ámbitos (como la vivienda a partir de 2011) sí parece apuntar al incremento evidente de su privación, constituyendo también un síntoma de que los servicios sociales funcionan al menos como un espacio donde legiti-

mamente expresarla, más allá de que se espere que éstos puedan darle una respuesta adecuada o no. Desde esta dimensión de *síntoma*, la información recogida resulta hasta cierto punto significativa para observar cómo se han transformando las solicitudes realizadas en materia de vivienda o su «inexistencia» oficial anterior. En el año 2009 se produjo un punto de inflexión entre las personas que se acercaban por primera vez a los servicios sociales de Primera Atención. Hasta ese momento, la puesta en marcha de la ley de Dependencia había concentrado el grueso de las demandas en mayores de 65 años y el acceso al Servicio de Atención a la Dependencia o la teleasistencia. En cambio, los problemas vinculados a la vivienda aparecieron como significativos solamente a partir de 2012, si bien mostrarían después un cierto descenso. En el caso de las solicitudes realizadas en las Unidades de Trabajo Social de Zona (esto es, derivaciones de aquellos casos que han recibido previamente *atención primaria* y que se prevé continuarán siendo atendidas de forma mínimamente continuada), las demandas en torno a los problemas de la vivienda empiezan a aparecer como significativos a partir de 2011, con un total de 1.653 registradas, que en 2013 ascendieron ya a 10.657.

Sin embargo, dada la progresiva desaparición del parque público de viviendas (o, al menos, de la promoción pública con fin claramente social), las posibilidades de los servicios sociales municipales para dar respuesta a las crecientes necesidades de vivienda de sus vecinos/as, se encontraban enormemente limitadas. A aquellos casos que no eran valorados de emergencia se les proporcionaba simplemente información y orientación sobre la solicitud de una vivienda pública. En el caso de los desahucios se ofrecía esta orientación si bien posteriormente, y en función de las circunstancias sociales, económicas y familiares (como presencia de menores), podían activarse otros mecanismos como las ayudas económicas temporales para el pago de la vivienda (pago de la fianza y alguna mensualidad) y/o la derivación a la Oficina de Intermediación Hipotecaria. Por último, en aquellos casos de más gravedad en los que no se consigue alternativa habitacional, se coordinaba con el Samur Social o se remitía incluso a las plataformas de afectados por la hipoteca u otras redes de solidaridad popular.

Los Servicios Sociales nos derivan gente a nosotros. Para cualquier movida, ya no sólo de... también para los comedores y esas cosas, les dicen: "Pregunta en la PAH que allí saben más", y cosas así. Y por lo menos les podemos quitar el miedo... O sea, que la gente sepa sus derechos, que no les dé miedo pedirlo, porque la gente por miedo no dice que está ocupando, no dice cuáles son sus dificultades y entonces renuncian a solicitar algunas ayudas o algunas becas o alguna historia de Servicios Sociales, que renuncian a pedirlos por miedo. (E13: Miembro de plataforma en defensa del derecho a la vivienda)

Parece significativo que, en términos público/políticos, el principal éxito de estos colectivos de afectados haya sido precisamente el de contribuir a relativizar la propia dicotomía que hace tiempo organiza las políticas de vivienda en nuestra ciudad: la existencia de una «*población trabajadora normalizada*» (autopercebida como clase media, que aspira a la vivienda en propiedad y que posee los ingresos suficientes para participar en un programa municipal o autonómico de precio tasado), frente a una «*población marginal o en situación muy vulnerable*», a la cual es posible asignar provisionalmente un recurso habitacional de emergencia. En todo caso, el hecho de que la «expulsión de la propia vivienda» sea ahora vista como una situación «que podría afectar a cualquiera», y no como una *falta personal* ligada a la imprevisión o la pereza, no resuelve obviamente el problema de muchos madrileños/as en una grave situación de precariedad vital. Confiemos, en todo caso y en medio de un proceso de profunda reconversión histórica de nuestra estructura social, en que pueda

suponer un principio para abordarlo pública y colectivamente desde una perspectiva sustantivamente diferente.

“Las políticas sociales no tenían abordado el problema de la vivienda. Nosotros hemos hecho contención pero la familia no ha resuelto su problema. A veces nosotros nos machacamos, ‘sólo ponemos parches’, ya, pero bendito parche. Por lo menos la familia a lo mejor mientras tanto decide irse al pueblo, ocupa una casa.” (E4: Dos trabajadoras sociales municipales trabajando en distrito, experiencia en intervención y planificación en Servicios Sociales del Ayuntamiento y de la Comunidad)

“Claro, las familias que han perdido la vivienda... incluso por una dación en pago, incluso porque aceptaron un acuerdo con la banca o porque se fueron de alquiler o a casa de un familiar, y después de un periplo así un poco *lament...* o sea, de decadencia, y al final llega un punto en que no les queda más remedio que ocupar. Y al final es que se multiplican los frentes (...) Creemos que la gente no es consciente de la complejidad de la situación y de que no se está implementando ningún método para que esta gente pueda tener una oportunidad. Están vetados en todos sitios, las ayudas sociales excluyen a la gente que ocupa. Entonces, nos hemos metido en este círculo vicioso de desocupar una vivienda para volver ocupar y es un desgaste absurdo.” (E13: Miembro de plataforma en defensa del derecho a la vivienda)

Muy recientemente, desde la EMVS se han comenzado a recuperar programas municipales que incorporan criterios relativamente más sociales, más allá de una intervención de provisional y de urgencia. En septiembre de 2016, el Ayuntamiento de Madrid aprobó la modificación del reglamento de adjudicación de estos programas, limitando significativamente los niveles máximos de renta admitidos para los aspirantes a un valor de uso, por el momento, tan escaso como es la vivienda social municipal.

Tabla 42. Ingresos máximos permitidos para el acceso a una vivienda pública del Ayuntamiento de Madrid (2012 y 2016)

PROGRAMAS MUNICIPALES DE VIVIENDA	2012 (veces IPREM)	2016 (veces IPREM)
Arrendamiento para jóvenes	Entre 266 y 798 € (0,5 y 1,5)	Entre 0 y 798€ (0 a 1,5)
Arrendamiento general	Entre 399 y 2.928€ (0,75 y 5,5)	Entre 399 y 1.863€ (0,75 a 3,5)
Alquiler con opción a compra jóvenes	Entre 532 y 2.928€ (1 y 5,5)	Ídem
Alquiler con opción a compra	Entre 532 y 2.928/3.993€ (1 y 5,5/7,5)	Ídem

Fuente: elaboración propia a partir de Reglamentos de adjudicación de viviendas con protección pública afectas a los programas municipales de vivienda a aplicar por la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid, S.A, 2012 y 2016.

Otras importantes medidas progresivas introducidas serían el incremento de la puntuación de las rentas más bajas, si bien constituye una facilitando suficiente para la integración de amplios colectivos que en la actualidad atraviesan enormes dificultades para acceder al empleo de manera mínimamente estable. Al mismo tiempo, se habría ampliado la proporción de viviendas (con independencia del mínimo obligatorio) para aquella población de especial protección en cualquier programa y tipología. Los nuevos baremos recogerían también circunstancias especiales como el desahucio, desalojo u otras causas que impliquen la expulsión de la vivienda.

A MODO DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

“Bueno, llevo 25 años como trabajadora social (...) yo creo que en el fondo (...) el problema es: ¿de qué política estamos hablando? ¿Qué modelo hay? El que se nos ha inducido, hacia el que nos quieren llevar... Yo he echado de menos en la nueva corporación, que aparte de escuchar a los ciudadanos, nos hubieran venido a escuchar a los profesionales, que nos hubieran dedicado un ratito... ¡Que lo hemos echado mucho de menos! Yo se lo he dicho a mi concejala de mi distrito, y al final ha venido, mm... sabiendo que tienen mucha carga. Porque hubiera sido muy importante y hubiéramos partido ya de un punto de vista diferente desde el inicio... porque se nos ha venido desde la sospecha, no a las trabajadoras sociales, todos los funcionarios éramos un foco de, de... de no sé qué cosa malísima. Y digo que qué política se quiere porque yo también quería preguntarles a mis concejales qué política traen de servicios sociales. Me he estudiado el programa de pe a pa, y de verdad que no encuentro un proyecto de servicios sociales, ni un plan de inclusión, ni nada... Y nosotras estamos intentando compensarlo con nuestras espaldas y contra... con nuestros desvelos. Hay muchas cosas que se han dicho aquí muy interesantes, pero sólo quiero recordar que si nos hubieran escuchado de dónde venimos, les habríamos contado que en los dos miles la política neoliberal nos dijo a nosotros, y además en otros ayuntamientos también (...) ‘señoras, ustedes son trabajadoras sociales, pero póngase ahí sólo para derivarme a quienes ustedes trabajan a mis chiringuitos, a mis empresas, a mis contratos’. Eso es de dónde venimos... Nos han cosificado tanto como nosotros hemos cosificado a los ciudadanos y a las ciudadanas, y esto lo tenemos que asumir, para entendernos y comprendernos y no fustigarnos entre nosotros.” (Intervención de una asistente al coloquio “Cuando la participación interpela trabajo social”, Facultad de Trabajo Social”, 7 de abril de 2016)

“Si ves que se están haciendo cosas mal... Que nosotras estemos haciendo cosas mal, que no demos respuesta tiene incidencia directa en la vida de la gente. No es que somos las salvadoras, pero si no damos respuestas a las situaciones que se nos plantean, el servicio no sirve. Y en lugar de cuestionar qué nos está pasando para que la gente se cabree con nosotras, estamos como defendiéndonos”. (E3: Trabajadora social Ayuntamiento de Madrid, primera atención)

“Me da la impresión de que la izquierda ha sufrido un proceso de gentrificación parecido al que sufren y han sufrido muchos de los barrios de nuestras ciudades. Con todos mis respetos (y conste que te admiro y te quiero de presidente), tú [Alberto Garzón] no eres clase trabajadora. Ni lo es Pablo Iglesias ni, con mucha distancia, lo es la señora Clinton. Nos decimos pobres porque hay otros mucho más ricos pero mientras nosotros ocupamos el centro de la ciudad a base de reciclado de muebles, *jam sessions* y bicicletas, otros son relegados a las afueras, al coche para volver del trabajo en la otra punta y a una vida que en nada se parece a la nuestra. Mientras nosotros hablamos de política y de cambiar el mundo, otros cambian pañales y trabajan hasta la madrugada. Nuestro enemigo es común, no hay duda, pero ni el fondo ni la forma puede ser el mismo. Y tal vez del mismo modo que la distancia entre los que manejan el mundo (y la pasta) y nosotros es cada vez mayor, tal vez también lo es entre nosotros y esos otros más pobres, esos que no han pasado por la universidad, que posiblemente sean ahora de otro color y vengan de otra cultura. Tal vez el intelectual que no tenía ni para comer y el obrero explotado de la fábrica tuviesen puntos de encuentro para llevar adelante una lucha fructífera entre los dos pero, ¿cuál es el punto de unión entre esta generación perdida, criada en la abundancia y venida a menos pero que aún disfruta de un buen gin tonic, y el filipino

casado por conveniencia a los 19 que trabaja de sol a sol para enviar dinero a su mujer e hijos? ¿Qué nos une al paquistaní que cocina cerdo para nosotros cuando para él incluso tocarlo está prohibido? Tal vez Ada Colau lleve razón y lo que nos puede unir de nuevo, lo que nos puede hacer compartir otra vez, conocernos y luchar juntos sea la ciudad. Tal vez el camino sea otro, más largo y menos directo pero es que a estas alturas hay demasiadas cosas que funcionan mal.” (Comentario de una lectora al artículo de Alberto Garzón: “¡Digamos adiós a la izquierda pija!”, 12/11/2016, eldiario.es)

1. ¿Hasta dónde invisibles?

A mediados del pasado noviembre (de 2016) fuimos muchos/as quienes nos estremecimos al conocer que una vecina de Reus (en Tarragona), de 81 años, había fallecido en su vivienda a causa de un incendio provocado por la vela con la que se alumbraba. Su Ayuntamiento informó de que había solicitado a los servicios sociales ayuda para pagar el agua, pero no la luz, cuyo suministro tenía cortado. Durante algunos días, las informaciones sobre esta «pobreza energética» en España nos acercaron a otra forma de precariedad vital que ha crecido en nuestras ciudades, de forma casi siempre silenciosa. Hasta ese momento, apenas había tenido difusión un pequeño vídeo donde un grupo de bomberos de la Generalitat de Catalunya relataba su experiencia en múltiples intervenciones ante incendios provocados por medios para alumbrarse o calentarse, tales como velas u hogueras prendidas en el interior de las viviendas, o por la manipulación de electrodomésticos o instalaciones de gas¹⁶¹. En el vídeo, realizado en colaboración con la PAH y en apoyo de la Iniciativa Legislativa Popular contra la pobreza energética, uno de los bomberos señalaba:

“Asegurar el suministro a todas las personas creo que debería de ser un derecho fundamental, como recoge la Constitución, que es el de vivir dignamente. Evitaría situaciones dramáticas como la que vivimos en Vendrell, pero como la que vivimos también en Balaguer en diciembre del año pasado, cuando Desiré, una niña de ocho años, también murió, calentándose con... con palés en su casa, ¿no?”.

Según estimaciones de la Alianza contra la Pobreza Energética, esta forma de precariedad estuvo relacionada con entre el 60 y 70% de los incendios domésticos que tenían lugar en Cataluña. Sin embargo, y como este grupo de bomberos subraya, el correspondiente registro de su intervención en cada uno de los siniestros se limitaba a recoger la causa técnica inmediata del origen del fuego y, en su caso, de las heridas o el fallecimiento de las víctimas. Cada incendio, cada muerte y –tras ellos– cada hogar sobreviviendo con una enorme precariedad, se convierten así en sucesos singulares, aislados, inexistentes más allá de su vecindario próximo, en hechos que nada pueden decirnos acerca de sus causas, ni contribuir en modo alguno a tratar de evitar que se repitan. Para las diferentes fuentes informativas sobre pobreza y condiciones de vida, todas estas muertes no existen. No existe ninguna instancia donde quede al menos constancia de que esta intervención de los servicios emergencia se encuentra directamente provocada por la pobreza y la precariedad de medios vitales. No existe ningún cauce oficial para recoger y utilizar esta información surgida

¹⁶¹ “#BombersAmbLaLP Bombers denuncien com darrera incendis domèstics hi ha pobresa energètica”, 08/04/2015.

directamente de la praxis de la intervención de un servicio público, los bomberos, para cambiar los protocolos de su recogida, adaptando sus categorías a una realidad dramáticamente emergente y dejando de proceder (como casi siempre hacemos) justamente al revés.

Por último, tal como apunta el hecho de que la muerte de Rosa en Reus se produjera después de la aprobación de una ley destinada a evitar este tipo de tragedias¹⁶², apenas existe alguna fuerza colectiva, algún *movimiento en lo real* capaz de contrarrestar todas las inercias que reproducen las respectivas *no competencias* institucionales –para impedir, para informar, para prevenir– con respecto a estas y otras expresiones de la profunda crisis de nuestro modelo social:

“De las muertes en incendios de vivienda –continuaban los bomberos– ¿cuántas son consecuencia de la pobreza energética? No hay datos, es una cosa que no se ha contabilizado nunca. Ni antes, ni ahora. Por lo tanto seguimos sin definir el problema y sin definirlo no lo podemos solucionar”.

2. Diez puntos para un balance de la información y la intervención social del Ayuntamiento de Madrid

¿Hasta qué punto la inexistencia, la trivialidad o la inutilidad práctica de la información pública disponible acerca de la actual realidad social es hoy más la norma que la excepción? La primera y principal de las conclusiones de este informe de investigación difícilmente puede ser otra: la información pública actualmente disponible acerca de las situaciones de necesidad vividas por los vecinos/as de Madrid resulta altamente insuficiente, carece de relevancia directa o es muy difícilmente utilizable desde el punto de vista de la praxis de la intervención. Sin embargo, esta *insuficiencia o abstracción de la información* parece estructurada de una forma concreta que, en sí misma, resulta expresiva de la configuración de los servicios municipales esenciales de nuestra ciudad y del propio modelo de atención que prestan. Una dinámica claramente impulsada y profundizada por la gestión política desarrollada por los gobiernos del Partido Popular durante las legislaturas del periodo 2003-2015, en las que, como mínimo, aparecen *graves indicios de omisión en su deber de velar y garantizar el bienestar colectivo*. Al mismo tiempo, en esta supuesta *era de la información* y en la segunda ciudad con más kilómetros de vías rápidas para automóviles por habitante del mundo, estos problemas de la información de carácter social disponible suponen una llamada de atención colectiva acerca del modelo de convivencia hacia el que nos encaminamos y de la gravedad de la fractura social que ha tenido lugar en las últimas décadas.

1. En muchos casos, nos encontramos con una *ausencia prácticamente total de información pública relativa a la incidencia global de situaciones de necesidad muy graves*: ¿cuántos madrileños/as pasan hambre cotidianamente o, si dejan de hacerlo, es en alguna medida a través de la ayuda familiar o institucional?; ¿cuántas personas son incapaces de mantener

¹⁶² Gracias a campañas como ésta, la ley catalana 24/2015 (de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética), terminó siendo una realidad el 29 julio de ese año. Sin embargo, después de su aprobación, la propia muerte de Rosa, como muchas otras, siguieron produciéndose. Además del mal funcionamiento de los protocolos que prevén sanciones para las compañías eléctricas que interrumpen el suministro sin consultar antes si los usuarios/as han sido atendidos por los servicios sociales, diferentes sentencias, incluyendo una del Tribunal Constitucional (abril de 2016) se han pronunciado en contra de la procedencia de la ley. En este último caso, y argumentando conflictos competenciales entre el Estado y las comunidades, el fallo del alto Tribunal señalaba que, en lugar de prohibir a las compañías del corte del suministro, “se podrían haber tomado medidas asistenciales” consistentes “en prestaciones económicas tendentes a evitar el corte de luz y gas”. Para esto sí parece, llegado el caso, legítimo utilizar los servicios públicos.

sus viviendas a una temperatura adecuada o carecen del acceso a la energía necesaria para cocinar alimentos mínimamente elaborados?; ¿cuántas se encuentran a la espera de ver reconocido su grado de dependencia o han fallecido haciéndolo?; ¿qué parte de la brecha salarial entre mujeres y varones se encuentra, en todos los estratos sociales, vinculada de algún modo a la propia división del trabajo doméstico y extradoméstico?; ¿cuántas familias madrileñas en situación económicamente precaria han visto empeorada esta al carecer de una escuela infantil pública para sus hijos/as?; ¿qué proporción del “fracaso escolar” estaría vinculado a la desigualdad de oportunidades iniciada en edades muy tempranas?; ¿cuántas familias reúnen a varias generaciones que dependen para su pervivencia de las pensiones de jubilados/as?; ¿cuántas personas desahuciadas o sin acceso a la vivienda viven ahora hacinadas junto a amigos o familiares?

2. Como hemos señalado, la evaluación que hemos realizado del funcionamiento y resultados de algunos de los principales recursos y servicios municipales para el bienestar se ha basado en buena medida en la información publicada por cada uno de ellos. De carácter fragmentario, y a menudo también eminentemente protocolario y burocrático, buena parte de esta información se limita a ofrecer datos parciales sobre los usuarios atendidos en cada uno de sus recursos, prestaciones y programas, pero difícilmente permitiendo deducir, incluso, el tamaño total de esta población. Del mismo modo, por el enfoque adoptado en aquellos casos en los que sí existen procedimientos de evaluación del servicio por parte de sus usuarios, resulta extraño encontrar valoraciones críticas, precisamente porque los aspectos que reiteradamente se pide valorar a través de escalas y/o preguntas cerradas, son los que resultan de la descomposición en diferentes ítems de las *prestaciones efectivamente existentes*. Entre otros muchos posibles, sería por ejemplo el caso de la mayoría de las preguntas dirigidas a los usuarios atendidos por el Servicio de Teleasistencia Domiciliaria del Ayuntamiento de Madrid. Al preguntarles sobre su «satisfacción con los siguientes aspectos referentes a la estructura organizativa del programa», se les pide que califiquen del 1 a 10 rasgos como «rapidez en la atención de las llamadas», pero apenas introducen elementos que permitan comprobar hasta qué punto la teleasistencia, siendo un servicio positivo, resulta una solución muy parcial para personas que pueden necesitar una residencia sin conseguir acceder a ella. Al respecto de este tipo de evaluaciones, en las entrevistas abiertas que hemos realizado las trabajadoras sociales señalaban también que la progresiva asistencialización de muchas prestaciones y servicios amortigua gran parte del sentido crítico que pudiera quedar en sus usuarios, adquiriendo un carácter básicamente rutinario y/o laudatorio.

3. A su vez, la *fragmentación administrativa* y de la *información*, de carácter simultáneamente externo e interno, no solamente expresa una desocialización de la intervención pública, sino también *efectos de sobre-burocratización* y hasta una suerte de *patrimonialismo de la propia función pública*, capaz de provocar incomunicación o también competencia entre diferentes administraciones. Incluso, como en el caso de los enfrentamientos entre el Ayuntamiento y la Comunidad de Madrid (especialmente, hasta el año 2011), bajo gobiernos presididos por un mismo partido y proyectos políticos/sociales enormemente semejantes. Este enfrentamiento se trasladaría también a menudo a la gestión de la información, en un intento de mantener los datos generados por el «propio» servicio *bajo control* o, al menos, impidiendo que otros consigan realizar su condición de *valores de uso* de naturaleza pública. De nuevo, entre otros muchos ejemplos posibles, los servicios sociales municipales madrileños realizan desde 2012 la recogida de los datos de los usuarios/as de los servicios sociales de Atención Primaria (situaciones personales y familiares, planes e intervenciones

realizadas con ellos, etc.) mediante una aplicación informática propia, el programa CIVIS, diferente al Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS) que comenzó a emplearse en 1994 por el actual Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, en cooperación con la mayoría de Comunidades Autónomas¹⁶³. No relacionado con ninguna ventaja funcional conocida, este cambio del software dificulta el intercambio de información, incluso, entre diferentes ayuntamientos de la propia Comunidad de Madrid y su capital.

4. La mayor parte de la información que se encuentra disponible no permite, por tanto, valorar las *carencias del servicio ofrecido a los usuarios que acceden al mismo*, pero, sobre todo, hace imposible *delimitar la extensión de su cobertura* y el tipo de perfiles/situaciones a los que consigue llegar en relación a las *situaciones de necesidad existentes*. Aunque los datos actualmente publicados en estas memorias sean limitados, entre la información relativamente relevante que es publicada a partir del programa SIUSS, figuran por ejemplo las valoraciones realizadas con más frecuencia por los trabajadores sociales en torno a la situación de las personas atendidas, entre las que se encuentran las relacionadas con la cobertura de sus necesidades básicas. Durante el período 2007-2012, en la comunidad de Madrid (datos regionales SIUSS que excluyen a Madrid ciudad y algunos otros municipios por las razones técnico/políticas apuntadas¹⁶⁴), se produjo un incremento de casi el 80% en las *valoraciones* anuales de *situaciones personales* realizadas por parte de los servicios sociales municipales (pasando de 1.644 a 8.039). La información disponible permite distinguir el número y tipo de valoraciones realizadas pero no profundizar sobre el tipo de necesidad no cubierta, sobre cuáles son los motivos que habrían llevado a realizar la demanda o cuál sería su distribución territorial. En el caso de la ciudad de Madrid (CIVIS), no se distingue cuáles serían estas valoraciones, pero permite aproximarse a cual serían las demandas más frecuentes de las personas atendidas en este servicio. A partir de los datos publicados en la actualidad sobre demandas relacionadas con la cobertura de necesidades básicas tan solo se alcanzaría a conocer su evolución, que habría aumentado un 58,07%, pasando de 2.784 en 2011 a 6.640 en 2014.

5. En ocasiones, y a pesar de una organización parcial y fragmentaria de los datos, la elaboración contextual o el contraste entre los diferentes registros administrativos e información procedente de las grandes encuestas estadísticas disponibles sí permite alcanzar algunas conclusiones. En todo caso, además de aproximativa en términos de *medición extensiva*, este tipo de reconstrucción acostumbra a resultar compleja y laboriosa, debido a la propia forma segmentada de publicación de los datos, especialmente para aquellas comparaciones sistemáticas y/o longitudinales que requerirían la disposición de *series históricas de medio plazo*. Es, entre otros, el caso de los datos disponibles con respecto a la ejecución del presupuesto municipal destinado a diferentes partidas y conceptos: más allá de la complejidad para discernir a qué capítulos de gasto/inversión corresponden, por ejemplo, las externalizaciones de servicios (o del propio cambio en la denominación de estas partidas),

¹⁶³ El desarrollo del SIUSS se planteaba los siguientes objetivos: a) a corto plazo: agilizar la gestión y facilitar el almacenamiento de datos; b) a medio plazo, la detección de necesidades, evaluación y reordenación de los recursos sociales; c) a largo plazo, la planificación, coordinación e impulso del Sistema de Servicios Sociales y d) el conocimiento de la evolución de las necesidades y adecuación de los recursos sociales. Como hemos visto, cabría afirmar que buena parte de los procesos de información estadística (más allá de problemas de compatibilidad informática o de categorías utilizadas) se están restringiendo hacia los objetivos de más corto plazo.

¹⁶⁴ Según la Memoria del programa SIUSS de 2012, en la Comunidad de Madrid un 94,41% de los municipios utilizaría esta aplicación, volcando en ella sus datos (a los cuales no resulta posible acceder más que a partir de las limitadas informaciones publicadas).

tampoco facilita en absoluto el ejercicio de la transparencia y el gobierno abierto el hecho de que sea preciso buscar y copiar dato a dato, rastreando distintos documentos de texto. Sin embargo, en la medida en que estas prácticas se acompañan de una potente retórica sobre la *eficacia y el uso intensivo* de las “tecnologías de la información”¹⁶⁵, la tendencia a la parcelación y fragmentación parece funcionar también como una renuncia a intentar construir un sentido global a partir de los datos producidos/recogidos, una suerte de *disolución del sentido* generalizando el uso de principios clasificatorios esencialmente abstractos y formales, estériles para remitir o comprender situaciones de carácter general.

6. Como hemos señalado, las limitaciones del tipo de perspectiva resultan al mismo tiempo causa y consecuencia de una renuncia a situar las *experiencias, los conocimientos y la praxis* de las/os profesionales de los servicios públicos y la intervención en el centro de un proceso interdisciplinario y permanente de aprendizaje y mejora para superar los límites del actual modelo de políticas sociales y los que parecen sus efectos en el medio y largo plazo. *Investigar y mejorar la praxis de intervención, requeriría comenzar registrando información para la praxis y evaluarla en relación con las actuales contradicciones del modelo social.* Por el contrario, según ha señalado Robert Castel (2004) a propósito de estas “trampas de la exclusión”, el actual modelo de políticas sociales se apoya por el contrario sobre la delimitación de segmentos de población específicos en los que concentra su intervención. Con ello, se desplaza el tratamiento social hacia los *márgenes de la sociedad* y las situaciones individuales que “*tenderían*” a ubicarse en ellos, evitando siquiera el planteamiento hipotético de políticas sociales y económicas estructurales o redistributivas que actúen sobre los propios mecanismos generadores de exclusión. La lógica de segmentación e intervención sobre perfiles asistenciales bien delimitados funciona como un *principio de racionalización* capaz de excluir a personas que necesitarían el servicio, pero que –en muchos sentidos– no se sienten sujetos de derecho o no pueden encajar simbólica o burocráticamente con los perfiles definidos por estos servicios. Al mismo tiempo, esta especialización de las *intervenciones asistenciales de mínimos* sobre condiciones personales concebidas como límites ha permitido concentrar sobre el espacio de la exclusión determinados servicios muy específicos, reorientando en cambio buena parte del gasto «social» hacia sectores acomodados. Como hemos visto, sería el caso de intervenciones provisionales o de emergencia en materia de vivienda del Ayuntamiento de Madrid.

7. Como también subraya Robert Castel, la aparición de una masa de nuevos trabajadores muy pobres o el incremento de la desigualdad que ha tenido lugar durante las últimas décadas, ha provocado una fragmentación de ese espacio social que hasta ahora hemos conocido como «clases medias», una transformación representada singularmente, entre otros procesos, por la progresiva e imparable precarización de las trayectorias laborales de las generaciones más jóvenes. En términos estructurales, esta precarización se expresa a su vez en la transformación de grupos cada vez más amplios de trabajadores/as en una *mano de obra relativamente indiferenciada y excedentaria*, únicamente necesaria como fuerza de trabajo auxiliar en momentos muy específicos del ciclo productivo, como sucede de manera estacional en nuestra ciudad, cada vez más turistizada y laboralmente dependiente de los servicios de restauración y hoteleros. Existirían a su vez importantes determinaciones comunes entre esta progresiva fragmentación de grupos sociales y trayectorias, la *parcelación de la información socio-estadística generada desde los servicios públicos* y la propia naturaleza

¹⁶⁵ Véase por ejemplo la introducción de la *Memoria Anual de actividad 2012* del Organismo Autónomo de Informática del Ayuntamiento de Madrid.

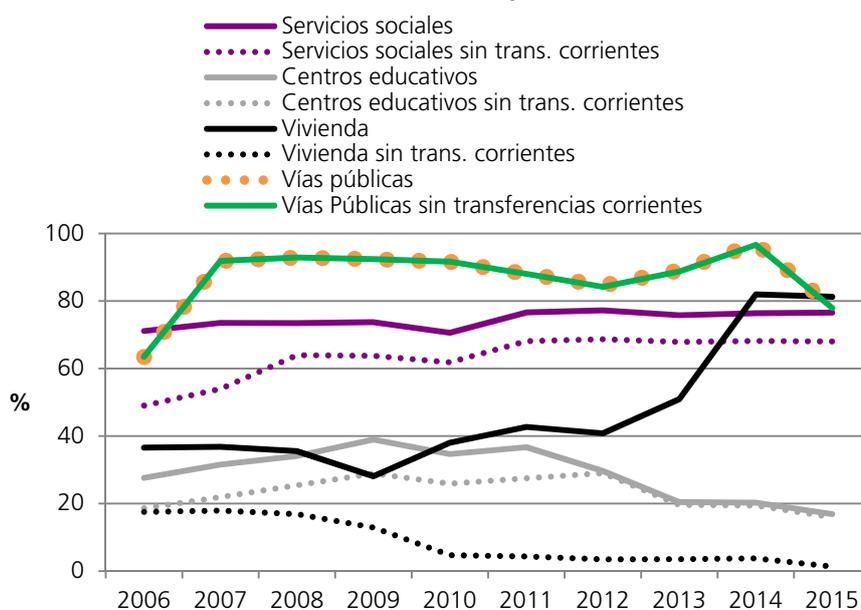
segmentada de los diferentes programas e intervenciones para la inserción promovidos por los servicios sociales, educativos o de empleo. La parcelación de estos programas o las enormes dificultades para construir cualquier intervención mínimamente global o comunitaria refuerza su tendencia progresiva a articularse paulatinamente en torno a sus requisitos burocráticos. Sería, por ejemplo, el caso de los programas de garantía de ingresos a través de rentas mínimas, como la “madrileña” Renta Mínima de Inserción, que ha visto durante la crisis endurecer sus requisitos de concesión (como la documentación a presentar, en la práctica, motivo de una gran proporción de denegaciones, o el alargamiento de los plazos de su tramitación o reactivación). Al mismo tiempo, se eliminaba una parte de sus medidas complementarias más progresivas (como el acompañamiento para la integración laboral, extinguido en 2013), manteniendo, en cambio, los aspectos de carácter más formal o disciplinario, como el *programa individual de inserción*.

8. Esta *triple faceta de la fragmentación* (de los recursos/servicios para la intervención y su modelo, de la información registrada/publicada y la posibilidad de su articulación global para la comprensión de las actuales necesidades sociales, y de las propias bases colectivas de la cohesión social) tendría también su expresión política y administrativa en la subordinación de la propia acción social desarrollada por los gobiernos locales. La fragmentación administrativa parece coincidir también así con una *significativa pérdida de contenido social de la acción política municipal*, especialmente agravada por su subordinación competencial frente a las Comunidades Autónomas y la Administración del Estado. Históricamente, los procesos de descentralización de competencias han presentado una relevancia y complejidad singular en España: la transferencia de competencias y recursos realizada desde el Estado a las CCAA alcanzó a los municipios en muchísima menor medida, al tiempo que ambas administraciones fueron después trasladando buena parte de la ejecución de su acción social hacia *la externalización*. Esta se ha realizado a través de procesos de separación de la titularidad de los servicios con respecto a la de su gestión, promoviendo la gestión indirecta, y la externalización de plazas públicas a centros privados mediante *contratos públicos y subvenciones nominativas*. La *red municipal de residencias para la atención a personas mayores de 65 años y/o dependientes* constituye una clara muestra de ello: en el año 2014, el total de sus 210 plazas habrían sido gestionadas por la asociación Asispa y el grupo empresarial Eulen. Asimismo, de las *escuelas infantiles* ubicadas en el municipio (de titularidad autonómica y municipal), solamente un 22% son de *gestión directa*, mientras el 69% son de *gestión indirecta* (54 de ellas con titularidad del Ayuntamiento y 24 de la Comunidad).

9. Incrementar radicalmente el proceso de privatizaciones, las externalizaciones, los recortes de personal y servicios, o de la parte del coste de éstos financiada por los usuarios/as (el llamado «copago» o «repago») fue precisamente la línea política adoptada por el gobierno presidido por el Partido Popular tras las elecciones generales de noviembre de 2011 y directamente trasladada a sus gobiernos autonómicos y locales, también en el caso madrileño. Amparada en la necesidad de reducir la enorme deuda del sector público, esta directriz fue planteada como un auténtico aquelarre contra de los servicios públicos esenciales, alcanzando y traspasando de múltiples maneras los propios límites económicos y políticos de las externalizaciones. Según ha evidenciado la Comisión de Investigación de la Deuda, Contratación y Políticas Públicas del Ayuntamiento de Madrid en 2016, *los servicios urbanos esenciales* (limpieza, conservación de espacios públicos y zonas verdes, movilidad, estacionamiento y señalización, pavimentos, obra civil, mantenimiento de carreteras y ace- ras, parques, instalación y suministro de energía, alumbrado, semáforos, túneles y fuentes,

recogida de basuras y servicios de limpieza urgente) son prestados por tan solo seis empresas: ACS, FCC, Ferrovial, OHL, Dragados y Sacyr. En el caso de la limpieza urbana y recogida de basura, este tipo de gestión pública habría supuesto que el coste para las vecinas y vecinos ascendiese de 42 €/habitante a 53€/habitante. La *gestión integral* de estos servicios a partir de 2013 habría favorecido, además, un aumento de la precariedad laboral de los trabajadores, al sustituirse los requisitos técnicos mínimos por metas y objetivos desvinculados de los medios y formas de alcanzarlos. Según un informe de CCOO (2013), el primer contrato integral, adjudicado para ocho años, habría sido la limpieza y la conservación de los espacios públicos y zonas verdes, y habría supuesto pérdida de empleo para 350 trabajadores/as. Otros peajes pagados por las externalizaciones habrían sido los sobrecostes, como los generados por la *gestión indirecta de la explotación de Calle 30* (señalada por la Cámara de Cuentas como *no susceptible* de esta forma de gestión), que habrían ascendido a 556 millones de euros entre 2005 a 2015. Según hemos visto también, la propia venta irregular de más de 1.800 viviendas de la EMVS a fondos de carácter especulativo, además de la ruinoso enajenación de otros muchos edificios públicos.

Gráfico 118. Evolución de la proporción del presupuesto municipal inicial destinado al pago de servicios y suministros y transferencias corrientes (Madrid, 2006-2015, euros constantes)



Fuente: elaboración a partir de los Presupuestos del Ayuntamiento de Madrid (2006-2015). Para vías públicas en el periodo 2006-2011 las transferencias corrientes equivalen a 0€. Euros constantes (base 2015).

10. De forma coherente con la propia imagen pública transmitida por la administración municipal, la organización de la numerosa información estadística y económica publicada por el Ayuntamiento de Madrid parece reflejar también un determinado modelo general de gestión política: la de una corporación local eminentemente orientada hacia la *prestación de servicios dirigidos a las clases medias* (singularmente, los relacionados con el ocio y la cultura) y/o la recaudación de tributos locales. Por el contrario, la información –estadística o de otro tipo– de naturaleza social más relevante que se elabora y publica resulta de mucho más difícil localización y acceso, pareciendo reservada a un público especialista. Esta *oferta* de servicios municipales dirigida un público *normalizado y solvente* funcionó durante un

tiempo como principal racionalización del propio carácter meritocrático o promocionista de las políticas desarrolladas por los ayuntamientos del PP. La “libertad de elegir” la educación de los hijos (efectiva para los padres/madres profesionales y las rentas medias y altas) encerraba la promesa de una *formación de mano de obra de alta cualificación*, que se veía realizada en la *educación secundaria superior o universitaria*, más que en la enseñanza básica o pre-obligatoria. En todo caso, la apuesta por la mercantilización encontró también su justificación meritocrática en medidas como el «cheque guardería» introducido en la educación infantil (equivalente al «cheque servicio» en el caso de la atención a la dependencia)¹⁶⁶. En este nivel, la ausencia de *derecho consolidado* facilitaba que la forma de gestión indirecta o externalizada de la educación –menor presencia del Estado– favoreciese directamente el trasladar lógicas competitivas a estos niveles educativos tan tempranos. Imaginariamente, competición entre centros para alcanzar la excelencia que les lleve a ser elegidos por «más exigentes» padres (Puelles, 2009: 5-6); en la práctica, competencia entre entidades privadas para hacerse con la gestión de escuelas públicas. Madrid parece haber funcionado así como un «laboratorio» para el neoliberalismo educativo, de forma especialmente visible durante los gobiernos de Esperanza Aguirre y la etapa de crisis económica (Ramírez, 2016).

3. Posibles líneas de investigación y acción

3.1. Posibles líneas de investigación y acción en el ámbito de atención a la dependencia

De la breve aproximación realizada al modelo de atención a la dependencia y/o mayores organizado en la ciudad de Madrid se desprenden distintas líneas de investigación y acción que pueden continuar abordándose. Sin embargo, y teniendo en cuenta el marco y los límites en los que se ha inscrito esta investigación, se han seleccionado algunas de las que se consideran relevantes pero que a día de hoy no se han podido elaborar.

De forma inmediata sería recomendable identificar, al menos, aquellos casos donde mayores y/o dependientes se encuentran en situaciones manifiestas de vulneración de derechos, casos excesivamente precarios y cronificados, y que ya han sido registrados por el Ayuntamiento de Madrid desde los servicios sociales u otros espacios y actores con los que se coordina. Este diagnóstico tendría como finalidad tratar de organizar e implementar el *apoyo necesario para una intervención individual y/o familiar integral en el corto y medio plazo*. A su vez sería recomendable continuar evaluando en qué medida las políticas municipales alcanzan los objetivos que se plantean, y por tanto, *valorar la necesidad y las posibilidades de crear nuevos mecanismos o estructuras* que permitan, por ejemplo, atender a aquellas personas que quedan excluidas de los baremos actuales y/o que ayuden a superar otros límites como son el no reconocimiento del *valor social de los cuidados*. Sin embargo,

¹⁶⁶ La lógica neoliberal del cheque parte de una concesión formalmente “igualitaria”, en la medida en que se atribuye al margen de cualquier criterio redistributivo/progresivo de renta, con el fin de sostener una supuesta e inmediata *libertad de elección*. Su funcionamiento reproduce las desigualdades, favoreciendo a las clases medias tanto en la atención a la dependencia como en la educación infantil. En este segundo ámbito, constituye una forma de dirigir/producir la demanda, orientando esa supuesta libertad a través del *dinero en mano*. Además de desregulación, en su articulación con el mecanismo del *distrito único*, cabría hablar de la introducción de un mecanismo de mercado o cuasimercado.

y teniendo en cuenta los cambios necesarios o medidas a implementar (prestaciones, servicios, planes y/o programas, entre otros), sería recomendable realizar un estudio minucioso de aquellos recursos que aparentemente se organizan para atender las necesidades de la población mayor y/o dependiente del municipio. En este sentido, el análisis debería incluir como mínimo una evaluación de los recursos actuales implementados por el Ayuntamiento y la Comunidad de Madrid durante estos últimos años de modo que sea posible observar si están cumpliendo su función o, en el caso contrario, qué procesos y mecanismos se han organizado para no lograrlo.

Con el estallido de la crisis en 2007 se ha visibilizado la *degeneración del modelo de intervención municipal*. En el ámbito de los servicios sociales, esta situación se observa en una pérdida del carácter preventivo y de acompañamiento de la intervención, obligando a sus profesionales a centrarse en la pura asignación de prestaciones y su tramitación, progresivamente burocratizada y compleja. En el caso de la atención a las dependencias, la transformación del modelo de cuidados implicaría una reducción de los procesos administrativos, pero también cambios más profundos que incidieran en las políticas municipales. Sin embargo, cambios de esta envergadura requerirían *profundizar en el modelo de cuidados que se quiere construir* en el medio y largo plazo. Para ello, sería de interés explorar las posibilidades de impulsar algún tipo de proceso participativo relativamente amplio dirigido a la ciudadanía madrileña, asociaciones y profesionales de los propios servicios del Ayuntamiento. La ampliación del debate permitiría un cierto grado de reformulación colectiva de las necesidades, preferencias, criterios y estándares de calidad o, incluso, la propia concepción de cuidados y dependencia. También parece oportuno explorar diferentes procesos colectivos puestos en marcha en Madrid y potencialmente dispuestos a colaborar en un proceso de reconstrucción del modelo de cuidados de la ciudad y de defensa colectiva de derechos sociales.

En un ámbito como el de la dependencia, el rígido marco competencial autonómico ha comprometido las funciones del Ayuntamiento de Madrid, hasta el punto de que este ha sido reducido a intermediario administrativo y gestor de servicios. Este sería uno de los motivos que hacen necesario revertir progresivamente este rol, lo que abriría a su vez infinidad de líneas de investigación y acción en distintos niveles (estatales y regionales), aunque quizá serían pocas las posibilidades de incidencia desde la administración local. Un ejemplo paradigmático sería el de la demanda y puesta en marcha de una Ley marco de los servicios sociales. Aunque, a su vez, no se debe subestimar el potencial del Ayuntamiento para mediar y tratar de minimizar los efectos de las políticas autonómicas de dependencia, si se tienen en cuenta las competencias locales relativamente flexibles para la planificación y gestión de la oferta municipal de servicios, y el aparente interés del Ayuntamiento por cimentar un rol de representante/defensor de sus vecinas y vecinos frente a las *externalizaciones abusivas y mercantilistas*. Estas, especialmente significativas en una ciudad como Madrid, hacen necesario (aunque no sería suficiente) explorar qué mecanismos permitirían *transformar la relación dialéctica entre asociaciones/procesos sociales emergentes y Ayuntamiento*. Se podría continuar profundizando en la reformulación de la política municipal de atención a mayores y/o dependientes a partir de un trabajo de coordinación entre, al menos, el Área de Gobierno de Equidad, Derechos Sociales y Empleo con otras áreas y actores. Ello con el fin de encontrar fórmulas que permitan que la gestión de servicios externalizados no sea sinónimo de *contención del gasto o acumulación de plusvalías*, y que aborden cuestiones como la calidad, la proximidad o la promoción de iniciativas locales más modestas y de titularidad privada con un fuerte carácter social y *sin ánimo de lucro*.

En relación con aquellos espacios que impulsan procesos de *auditoría ciudadana*, como los organizados por sectores populares y plataformas, una de las líneas a explorar sería la posibilidad de *recopilar y publicar los datos de forma ordenada y accesible*. A pesar del carácter simbólico que pueda tener esta medida, es fundamental si se tiene en cuenta la imposibilidad de otras entidades, grupos o personas para acceder a la información. Algunos datos de interés son los recogidos por la Comunidad de Madrid, que no siempre se desagregan a nivel local (número de personas dependientes por grados, edad y género; solicitudes de reconocimiento de dependencia, personas con derecho reconocido y sin PIA, o prestaciones económicas gestionadas por la Comunidad de Madrid), y la información básica que ya es publicada por el Ayuntamiento, aunque de forma discontinua. Habría que incluir también información sobre la red de recursos y su evolución, ofreciendo datos presupuestarios y de gestión de servicios. Para ello, podría ser útil elaborar series históricas a partir de los resúmenes de gestión, que incluyan, junto a los utilizados habitualmente, listas de espera, tasa de cobertura o rentas promedio de las personas atendidas por distrito. Para poder evaluar los servicios y su finalidad, sería importante no desatender las tendencias y objetivos de cada uno de ellos. Y por último, y teniendo en cuenta el peso de la *externalizaciones* de servicios como la teleasistencia, el servicio de ayuda a domicilio, los centros de día o residencias, también sería necesario publicar las memorias de actividades (informes obligatorios) elaboradas por las empresas y asociaciones a las que se las adjudica el servicio. Habría que revisar cuáles son sus contenidos y, si fuera pertinente, reformularlos para recojan cuestiones que permitan evaluar el tipo de servicio que se ofrece y sus efectos (acciones llevadas a cabo, intensidad de los servicios, ratios de trabajadores, costes o condiciones laborales, entre otros). Una base de datos más amplia que la actual permitiría explorar el modelo heredado de dependencia del municipio como punto de partida para su reconstrucción. Por ello, el acceso a numerosos datos como servicios, personas atendidas o contratos y pliegos contribuiría a la transparencia y al control ciudadano (lo que podría mejorar significativamente el proceso de auditoría en distintos sentidos). También facilitaría que otras instituciones, entidades o grupos hicieran un *uso pedagógico de la información dentro de un marco de conciencia de derechos*¹⁶⁷.

3.2. Posibles líneas de investigación y acción en educación infantil

Como hemos visto, el efecto conjugado de la crisis y de las reformas aplicadas en la última década se tradujo en una política de educación infantil de efectos regresivos, especialmente negativos para las clases populares, y en una neutralización de su potencial efecto igualador y compensador de desigualdades. El consistorio madrileño se encuentra, por tanto, ante la posibilidad de emprender reformas que tiendan a recuperar hasta donde sea posible el *potencial universalista* de la educación infantil erosionado en las últimas décadas, dentro del margen de acción que ostenta o puede negociar (pues sólo una parte de las escuelas infantiles de primer ciclo está en sus manos).

Son tres los *efectos sociales* positivos que se le suelen atribuir a la educación infantil. Primero, la mejora del desarrollo cognitivo infantil y, con ello, la *mejora académica* a largo

¹⁶⁷ Un ejemplo aproximado de esta dimensión podría ser una plataforma similar a la propuesta por la Agencia Tributaria en colaboración con el Instituto de Estudios Fiscales y su Portal de Educación Cívico y Tributaria, que permitiese la publicación de la información de forma contextualizada.

plazo en términos tanto de rendimiento como de permanencia en el sistema escolar. No obstante, son muchas las dificultades para evaluar el efecto de la escolarización infantil en las trayectorias y resultados escolares posteriores en el caso de Madrid capital¹⁶⁸. En segundo lugar, un efecto “compensador” de reducción de la desigualdad de oportunidades escolares, al generalizar la escolarización en edades tempranas para todos y especialmente para los grupos sociales que cuentan de partida con menos ventajas con respecto a lo escolar (menor capital económico y cultural). Para ello tienen que darse políticas que favorezcan la escolarización temprana de las clases populares, que paradójicamente son las que tradicionalmente se han incorporado más tarde a la misma. Por último, la *conciliación de la vida familiar y profesional*, especialmente en el caso de las mujeres, a través de una delegación parcial por parte de los padres a las escuelas de educación infantil del cuidado de sus hijos e hijas, permitiéndoles desempeñar sus empleos. Frente a los dos anteriores, éste sería el efecto a más corto plazo, pues sería inmediato y de duración limitada (la educación infantil dura pocos años y, en concreto, el primer ciclo). No obstante, los datos disponibles no permiten saber cuántos padres y madres pueden trabajar gracias a las escuelas infantiles y la existencia de otros factores que median en la conciliación vuelve más difícil la posibilidad de evaluar este efecto de forma directa (permisos de paternidad y maternidad, estado del mercado de trabajo, etc.). Los efectos sociales de la educación infantil más fáciles de analizar con los datos existentes, como hemos visto, parecen los de las desigualdades de acceso ligadas al capital económico (cuotas), a las diferencias socioeconómicas entre barrios y a la oferta pública. El desarrollo de estudios más profundos a través de datos no disponibles en manos de la administración o a través de análisis cuantitativos y cualitativos más específicos permitiría evaluar de forma más sistemática el alcance de estos efectos.

La importante desigualdad en la escolarización infantil en función del origen social y nacional que hemos constatado podría tratar de reducirse promoviendo un mayor acceso de la población madrileña con menos recursos económicos y culturales, autóctonos y extranjeros, a la escolarización infantil de primer ciclo. Ello podría servir además para prevenir en parte las desigualdades de resultados académicos que se constatan en fases más avanzadas de la trayectoria escolar y favorecer la inclusión de estos colectivos desde edades tempranas. Asimismo, la existencia de listas de espera y esa sustitución de las clases populares expulsadas por clases medias hasta ahora en espera revela la existencia de una demanda de educación pública también por parte de familias menos desfavorecidas que también ven su derecho insatisfecho. Todo ello llama la atención sobre la necesidad de *ampliar la oferta pública de plazas en educación infantil*, priorizando aquellos distritos con mayor población de 0 a 2 años no escolarizada, con mayores índices de paro, pobreza o población desfavorecida, y con mayor lista de espera, y ello con relativa independencia de la oferta privada presente en los mismos. Buena parte de las barreras al acceso tienen que ver con razones socio-económicas que son comunes a autóctonos de clases populares, a madrileños de origen extranjero o a minorías étnicas como el pueblo gitano (no disponemos

¹⁶⁸ Los estudios suelen medir esto a través de PISA, pero no es probable que haya una muestra válida para Madrid ciudad (véase, en este sentido, Cebolla *et al.*, 2015). Asimismo, las encuestas existentes no permiten cruzar la variable “asistió” a educación infantil con indicadores de rendimiento o permanencia en el sistema escolar posterior, por lo que sólo se pueden lanzar hipótesis muy débiles sobre la relación, puesto que los efectos de la escolarización infantil tienen efecto a largo plazo (una o dos décadas como mínimo si tenemos en cuenta la extensión de la escolaridad), y es imposible aislarlos de otros factores (el origen social, el rendimiento en niveles educativos posteriores –que podría ser más determinante que el paso por infantil–, etc.). En cualquier caso, la expansión de la educación infantil parece haber afectado menos que otros factores al abandono (más relacionado con los vaivenes del mercado de trabajo) y al “fracaso escolar” (relativamente estable, relacionado con origen social y carácter selectivo de la enseñanza secundaria).

de datos para conocer su participación en la educación infantil de primer ciclo)¹⁶⁹. En este sentido, además de ampliar la oferta pública allí donde se concentra esta población, puesto que en su mayoría quienes se han visto excluidos de este derecho pertenecen a las clases populares y se han visto especialmente afectados por el desempleo y la precarización de las condiciones de vida, podría eliminarse el requisito del trabajo a jornada completa de los padres, que penaliza a los grupos sociales con menos recursos (como parece haber hecho la nueva Ordenanza municipal), podrían ofrecerse ayudas económicas específicas a la escolarización en este ciclo (o aumentarse las existentes, que sólo llegan a una parte muy limitada de las familias con menos recursos), además de reducirse las cuotas pagadas por las familias en el sentido de una recuperación de los niveles previos a 2008 y tendiendo progresivamente a una gratuidad del servicio para las rentas más bajas. Además, la relación, como hemos visto, entre la escolarización infantil y fenómenos más amplios, como la pobreza y la precariedad de buena parte de las familias de clases populares, invitan a pensar las políticas de educación infantil en relación con otras políticas sociales y económicas más amplias que, en general, tiendan a mejorar e igualar las condiciones de vida de toda la población. Pero no es sólo en el acceso donde se debe asegurar la garantía del derecho a la educación infantil, sino también en las condiciones del servicio, asegurando una «calidad» educativa y una enseñanza que no promueva desde temprano formas más o menos soterradas de diferenciación y segregación (como el llamado «bilingüismo», recientemente ampliado a la educación infantil por la CAM sin muestras sólidas de su utilidad y eficacia y, al contrario, indicios de sus efectos perversos; Anghel *et al.*, 2016¹⁷⁰).

Las competencias municipales en educación son limitadas y están subordinadas a la comunidad autónoma, pero existe un margen para una acción municipal compensadora y progresiva, especialmente en el caso de la educación infantil (construcción y gestión de escuelas) y en el caso de las ayudas económicas a la escolarización para las personas en situaciones de necesidad. En ambos casos, como hemos visto, la oferta municipal es limitada e insuficiente para responder a la demanda, aunque al menos en el caso de la oferta de plazas y en el caso de las ayudas para comedor escolar se han puesto en marcha iniciativas en este sentido. Además, las personas de organizaciones de defensa de la educación infantil entrevistadas denunciaban como *margen de acción municipal infrautilizado* en este ámbito el de la posibilidad de mejorar las condiciones del servicio mediante (1) regulaciones municipales que mejorasen los pliegos autonómicos (tanto en lo que respecta a requisitos mínimos de centros escolares –ratio, tamaño de los espacios– como en lo que respecta a los

¹⁶⁹ Si los extranjeros o las minorías étnicas autóctonas encuentran otras barreras específicas en este ámbito podría ser objeto de un estudio más en profundidad. En este sentido, si tras aplicar medidas de universalización que reduzcan las desventajas socioeconómicas que hemos señalado persistiera de forma ostensible esta desigualdad podrían valorarse otras formas de promover su participación en esta enseñanza, como, por ejemplo, incluyendo en los criterios de entrada algunos específicamente dirigidos a familias extranjeras, como la dificultad con el idioma (lo que justificaría la necesidad de una escolarización más temprana).

¹⁷⁰ Sería de vital interés realizar un estudio de evaluación de los efectos de la introducción del “bilingüismo” en los primeros niveles educativos que, lejos de favorecer una adquisición temprana de otra lengua, puede estar generando fuertes desigualdades desde muy temprano entre niños con acceso a centros bilingües y niños sin acceso a ellos, pero también entre niños con acceso a centros bilingües que cuentan con los recursos familiares (el capital cultural) para sacar ventaja de ello y los que no, que pueden verse, al contrario, excluidos y perjudicados en su rendimiento (véase: “El colegio que no quiere ser bilingüe”, *El Confidencial*, 10/09/2016). En la medida en que se cree una red de escuelas propia del Ayuntamiento, este puede tener cierto margen para limitar los efectos perversos del “bilingüismo” promovido desde la CAM, que prevé extenderse a la educación infantil (“La presidenta de Madrid pretende crear escuelas infantiles bilingües”, *El País*, 08-09-2016).

requisitos y baremos de adjudicación de escuelas) o (2) regulaciones propias que compensasen las condiciones impuestas por las autonomías¹⁷¹. No obstante, y aunque esto lo hayan hecho algunos ayuntamientos de la Comunidad de Madrid, implica también una negociación con ésta para su aceptación. La subordinación de las competencias municipales puede así tratar de compensarse dependiendo de la capacidad de negociación de los ayuntamientos y sus representantes con la Comunidad. Asimismo, otra competencia que las organizaciones de defensa de la educación infantil señalan como infrautilizada o “mal” ejercida durante años sería la de la supervisión de las escuelas infantiles de gestión indirecta y la consiguiente imposición de sanciones y multas en caso de incumplimiento de los requisitos mínimos (ratios, tamaño de los espacios, etc.), lo que habría dado lugar a grandes disparidades entre escuelas y a un deterioro de la calidad educativa del servicio público. Aun así, este tipo de supervisión administrativa, si bien necesaria, puede resultar insuficiente y apenas afectar a las prácticas educativas en el aula, que pueden ser enormemente dispares e inadecuadas para la edad, por insuficiente formación o por una concepción limitada de la educación infantil por parte de los proveedores del servicio.

Sería recomendable que el gobierno municipal realizase, en complemento de este trabajo preliminar, un estudio de necesidades completo con los datos de los que dispone sobre la matrícula en el primer ciclo (y que no están disponibles para el público) por distrito, así como recurriendo a las propias escuelas de titularidad municipal para conocer los datos de lista de espera: una centralización y depuración de estos datos (para eliminar las duplicidades debidas a padres que solicitan varios centros a la vez) permitiría conocer con exactitud qué escuelas y qué distritos tienen mayor necesidad de creación de plazas para satisfacer la «demanda» efectiva de los ciudadanos que solicitan plaza en escuelas públicas municipales que no está siendo cubierta por la oferta educativa actual. Asimismo, es necesario conocer el número de matriculados en función del tipo de horario escogido para conocer hasta qué punto se escogen el horario ordinario o el horario ampliado, cuál ha sido su evolución (entre otras cosas, si la caída de las rentas más bajas y la subida de cuotas escolares ha incidido en un mayor uso del horario ordinario por parte de familias que usaban el horario ampliado para limitar costes) y qué opciones permiten adecuarse mejor a las necesidades de la población (se trate de las necesidades educativas de los niños y niñas o de las necesidades de conciliación de los padres). Todo ello es indispensable para garantizar el derecho a la educación a los habitantes de la ciudad de Madrid. No obstante, los datos de lista de espera nos hablan de la demanda *efectiva* (solicitudes realizadas), pero no de la demanda potencial que no se traduce en solicitudes. ¿Por qué muchos padres con derecho al servicio ni siquiera solicitan plaza? Un estudio en profundidad de esta cuestión, empleando técnicas cuantitativas y cualitativas, permitiría acercarse a los motivos reales por los que los padres escolarizan o no escolarizan a sus hijos en esta etapa, identificando otras posibles barreras menos visibles, además de las señaladas, a las que los datos disponibles no nos permiten acceder.

¹⁷¹ Frente a la imposición de la llamada “cuota bebé” de 60€ para menores de un año que se añade al precio de la matrícula, algunos ayuntamientos decidieron establecer una beca o ayuda económica por ese valor para las familias en esa situación, de forma que en la práctica se anulara la cuota original, considerada excesiva. La nueva Ordenanza municipal de escuelas infantiles ha incorporado entre sus modificaciones, tras alegaciones, la supresión de esta cuota. No obstante, esto sólo afectará a las escuelas municipales, no a las de titularidad autonómica existentes en la capital.

3.3. Posibles líneas de investigación y acción en política de vivienda

Hace más de tres décadas que las políticas públicas de vivienda dejaron de tener en nuestra ciudad un carácter redistributivo de naturaleza estructural. Durante este tiempo, y especialmente a nivel regional y estatal, diferentes fórmulas de vivienda protegida (VPO, precio tasado, etc.) concentraron importantes inversiones públicas cuyo fin inmediato parecía basado en una peculiar lectura del keynesianismo. La dimensión anticíclica con la que se desarrolló la vivienda pública parecía sostener un peculiar «keynesianismo de precios», dirigido no tanto a alimentar la demanda agregada o reforzar la realimentación positiva del empleo y el consumo privado, sino a sostener el crecimiento de burbujas especulativas. En torno al año 1985, el famoso «decreto Boyer» inauguró un ciclo corto de fuerte crecimiento de los precios inmobiliarios que, si bien no se tradujo directamente en el incremento significativo del número de viviendas construidas, sí puso las bases del *boom* inmobiliario que arrancaría poco más de una década más tarde. Las sucesivas privatizaciones de sociedades públicas de esta época (como Seat, en 1986) constituyen un primer fundamento de los grandes actores empresariales que protagonizarán el futuro oligopolio en torno al ladrillo (el Ibex 35 comienza a operar en 1992).

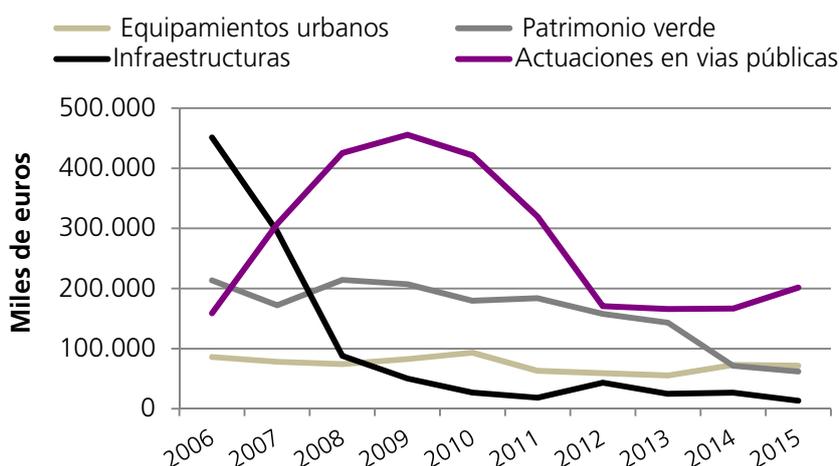
Durante estos años, la ciudad de Madrid sufre transformaciones significativas. Su crecimiento mediante acelerados saltos de atracción migratoria, fundamentalmente anárquico, ha producido una trama urbana heterogénea y deslavazada, donde la autoconstrucción y el chabolismo continúan salpicando muchas de las zonas no consolidadas. La «erradicación del chabolismo», realizada mediante la colaboración entre Comunidad y Ayuntamiento (primero mediante el Consorcio de Población Marginal y luego a través del IRIS), centra en la segunda mitad de los años ochenta una dimensión relativamente social de la política de vivienda pública. La evolución del modelo de intervención de estas operaciones, se vio directamente marcada por la destrucción del sentido de *derecho* alcanzado por la vivienda pública (cierto que en propiedad) durante la operación de Remodelación de Barrios de los años precedentes. La pérdida de influencia de la *presión popular* realimentó una espiral de intervenciones de realojo cada vez más singulares, aisladas y, en un contexto de conservadurización social general, al mismo tiempo estigmatizables. Esta conservadurización mayoritaria de la ciudad (además de un fruto del *desencanto programado* de la transición posfranquista) fue el resultado combinado de la reconversión industrial, de la desestructuración de las clases trabajadoras madrileñas y del surgimiento de las entonces ascendentes «nuevas clases medias funcionales».

Si bien algunos focos de *populismo reaccionario* o *xenóforo* frente a iniciativas de realojo se produjeron en barrios obreros especialmente afectados por el paro, la evolución posterior de las propias políticas públicas de vivienda, como de la propia ciudad en su conjunto, pondría de manifiesto que la hegemonía ideológica se desplazaba precisamente hacia estas *nuevas clases medias* y su acceso a una vivienda revalorizada en tanto signo de status y como nuevo espejo colectivo de la *normalidad social*. Ya bien entrados los años noventa (en su primera mitad, marcados por un ciclo corto de crisis), la ciudad vio desaparecer sus últimos grandes poblados chabolistas a medida que la trama urbana iba necesitando expandirse en los terrenos que ocupaban y/o a alejar tales asentamientos de nuevas y revalorizadas promociones de vivienda dispuestas a ser vendidas. Progresivamente, los correspondientes

realojos se habían realizado de forma diseminada mediante la compra de pisos que no dejaban de estar mayoritariamente situados en aquellos distritos con menores precios y mayor representación de las clases populares.

A partir del año 2000, la fase álgida de la segunda burbuja inmobiliaria del postfranquismo genera un importante crecimiento de la ciudad, con gigantescos nuevos desarrollos promovidos por la iniciativa privada y una intensísima *política pública para la vivienda* en forma de urbanización y/o construcción de gigantescas infraestructuras de transporte que, a menudo anticipadamente, permiten la realización como inversiones seguras de estas promociones. En años en los que el crecimiento medio anual de los precios de la vivienda nueva llegó alcanzar en España el 20%, entre otros muchos fabulosos despilfarros, el Ayuntamiento de Madrid corrió a cargo de los gastos del soterramiento de la M30 (en buena medida responsable de la elevación de la deuda municipal hasta los casi 8.000 millones de euros del año 2012), o realizó (ya en el peor momento posible) descabelladas operaciones de compra de suelo a través de sus empresas.

Gráfico 119. Comparación del presupuesto municipal inicial (euros constantes, base 2015) destinados a servicios urbanos esenciales (Madrid, 2006-2015)



Fuente: elaboración propia a partir de los Presupuestos Generales del Ayuntamiento de Madrid.

En términos inmediatos, su modelo político de intervención directa en materia de vivienda presentaba una naturaleza dual. Por un lado, complementa a la iniciativa privada construyendo desarrollos de viviendas en aquellos planes de actuación urbanística que no acaban de despegar. Sin embargo, en ausencia de ninguna voluntad/capacidad de volver a criterios eminentemente sociales, estas viviendas son destinadas por sorteo a rentas medias-altas. Al mismo tiempo, el ciclo migratorio internacional dirigido hacia España ayuda a reorientar hacia estos colectivos de inmigrantes «no occidentales» la política asistencialista provisional y de mínimos que heredaba de los anteriores realojos de la minoría gitana. Ahora, el «derecho» al realojo se ha convertido además en provisional y se realiza fundamentalmente en albergues colectivos.

A lo largo de estos años, la vivienda ha pasado de exitoso *espacio central de la reivindicación de derechos sociales* en nuestra ciudad a mediación de la propia disolución de cualquier implicación progresiva de la intervención pública, según ejemplificaría la venta de los

1.800 inmuebles de la EMVS en 2012. El ciclo de crisis que se inicia en 2007-2008 representa en toda España los límites de esta relación propietarista con la vivienda de unas ensanchadas «clases medias» y en tanto *centro de todo un modelo social, económico y político*. Antes de la crisis, las nuevas generaciones de estas clases se han visto ya enormemente limitadas para acceder a una vivienda en propiedad y, después de ella –muy especialmente en nuestra ciudad–, esta reivindicación continuará presidiendo los movimientos que han marcado los intentos de regenerar la vida democrática y los servicios públicos.

Sin embargo, la propia centralidad estructural de la vivienda en el actual orden de cosas parece limitar las posibilidades de una intervención desde el ámbito municipal, al menos en el corto o medio plazo. Desde el punto de vista de la intervención, el reto parece sin duda cerrar la brecha entre las dos formas duales adoptadas por la política local de vivienda, reintroduciendo progresivamente criterios sociales (una labor nada fácil en la situación actual), aplicando fórmulas de alquiler social frente a la propiedad y racionalizando los usos de los edificios municipales. A medio plazo, y en una potencial coordinación con gobiernos de ámbito superior al local, la existencia de un importante parque de viviendas vacías en manos de grandes propietarios en la ciudad marca también un posible horizonte de actuación.

Desde el punto de vista de la investigación y promoción de una pedagogía colectiva, el papel de la política de vivienda también parece al mismo tiempo fundamental y complejo. Por un lado, estudiar con relativa profundidad la relación con la vivienda permitiría ampliar y profundizar el mapa de la estratificación social en la ciudad, no solamente en términos de exclusión residencial o pobreza (familias desahuciadas y «arrejuntadas», posible hacinamiento, posible extensión de formas precarias de convivencia, pobreza energética en los hogares y sus riesgos), sino también del papel de la propiedad de la vivienda como elemento de resistencia pequeño-patrimonialista frente al desclasamiento (importancia progresiva de las ventas de la propiedad inmobiliaria frente a los salarios o pensiones, supervivencia a través del alquiler de habitaciones, etc.) o, directamente, el papel de los grandes propietarios inmobiliarios. Por otro lado, la propia naturalización que las clases medias han ejercido sobre la relación de apropiación con la vivienda dificulta seguramente a corto plazo utilizar este elemento estructural para promover procesos de pedagogía colectiva, más allá de acontecimientos especialmente escandalosos (EMVS). En todo caso, tanto la experiencia de los grupos que defienden (en la medida de sus posibilidades, no sin casi inevitables contradicciones...) el *derecho a la vivienda*, como la potencial conversión de esta en elemento de un discurso reaccionario (omnipresencia de mafias que ocuparían pisos de gente que se ausenta por unas horas, etc.), parecen elementos para continuar la reflexión.

3.4. Algunas líneas de investigación y acción no relacionadas con los tres ámbitos específicos de este estudio

3.4.1. Los programas de garantía de ingresos: posibilidades y límites de la RMI

En 2014, se estimaba que casi 72.000 hogares, en los que vivían 176.000 personas, carecieron de ningún tipo de ingreso, y que hasta 300.000 se encontraban en situación de

pobreza severa¹⁷². Sin embargo, el acceso a la Renta Mínima de Inserción (RMI), *salario social* competencia de la Comunidad de Madrid, pensado para superar las situaciones de empobrecimiento y falta de rentas, no estaría cumpliendo suficientemente su objetivo. En el conjunto de la Comunidad de Madrid, las demandas habrían ascendido de 3.878 en 2008 a 12.011 en 2014, descendiendo un 6,95% respecto a 2013. De las resoluciones emitidas, un 21,5% serían denegaciones y 21,1% concesiones. De las concesiones en situación asociada (es decir, cuando no se cumple alguno de los requisitos), el 90,4% se concedería por necesidad económica sobrevenida (CAM, 2014). Además, los tiempos de espera legales pensados para dar una respuesta ágil a la situación de necesidad serían de tres meses y se habrían llegado a prolongar tras su solicitud hasta doce meses. Estos plazos incluso se podrían repetir en aquellos casos en lo que los perceptores accedieran a una baja temporal, como son las motivadas por desarrollo de una actividad laboral (superior a un mes e inferior a doce meses): un 21,4% (423 personas) en 2014¹⁷³.

Las cuantías para 2016 habrían aumentado tras no haber sufrido subidas desde 2010: 400€ por el titular, 112,67€ por el segundo miembro de la unidad familiar y 75,11€ por el tercer miembro y siguientes. Es decir, ingresos limitados para el pago de vivienda, suministros, alimentos o transporte. El derecho a la Renta Mínima se acompaña de otras ayudas como la ausencia de copago farmacéutico, precios reducidos de comedor escolar o el acceso al cupo especial para la vivienda pública. Sin embargo, la norma actual impondría reducciones de las cuantías en un 20% o 30% en caso de compartir vivienda (obviando la situación residencial en la que se encuentran muchos de los perceptores y el contexto de crisis económica) (VVAA, 2015), cuando lo necesario sería promover que se complementase con otras ayudas como las de vivienda, la aplicación automática de tarifas sociales en los precios de la energía y prohibición de corte de suministros durante el invierno, ayudas al transporte o ropa y libros escolares para la población infantil y menor. En esta línea de sumar complementos a la RMI se encuentra la Propuesta No de Ley del grupo parlamentario socialista de la Asamblea de la Comunidad de Madrid¹⁷⁴, que plantea la creación de un abono transporte gratuito para los perceptores de la RMI con el objetivo de facilitar la movilidad por la ciudad para la búsqueda de empleo. De este modo se formalizaría la mesa técnica en la que se habrían agrupado representantes de los grupos parlamentarios del PSOE, Podemos, Ciudadanos y la Plataforma Ciudadana Madrid en Transporte Público. Los acuerdos fundamentales durante los primeros encuentros habrían sido que esta medida fuera destinada a los perceptores de RMI de 2016 y los que accedieran a ella en 2017, lo que supondría aproximadamente 30.000 abonos de transporte y una inversión de 10.044.000 euros¹⁷⁵.

El antecedente de la RMI, el Ingreso Madrileño de Integración (1992), habría sido una prestación propia de colectivos considerados tradicionalmente pobres. Con ello, se siguió la

¹⁷² Datos elaborados por EAPN a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida del INE. Asimismo, y según la EPA, el número de los hogares españoles sin ningún tipo de ingreso continuó incrementándose hasta el primer trimestre de 2015, donde alcanzó al 5% del total (unos 770.000 hogares), si bien para experimentar después una leve reducción (6%) en los doce meses posteriores.

¹⁷³ El retraso de un año habría generado derecho a obtener una indemnización por responsabilidad patrimonial (Sentencia 203/2006, de 14 de julio, procedimiento abreviado 253/2015, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 31 de Madrid). Para ver la sentencia, véase: ["Un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Madrid reconoce derecho a indemnización por retraso en el reconocimiento de la Renta Mínima de Inserción"](#), publicado el 19/11/2016 en la web de la campaña "RMI: tu derecho".

¹⁷⁴ C-865/2016 RGEP.8756. Presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, por la que se solicita la comparecencia del Sr. Consejero de Políticas Sociales y Familia ante el Pleno, con el siguiente objeto: emisión de bonos sociales para financiar una parte de la Renta Mínima de Inserción (Por vía art. 208 RAM). [BOCAM Número 78, del 22 de septiembre de 2016.](#)

¹⁷⁵ Ver ["Acuerdos alcanzados en la Mesa Técnica de Trabajo"](#).

lógica, como señalábamos previamente, de definir y delimitar segmentos de población específicos y desplazar el tratamiento social hacia los márgenes de la sociedad (con las dinámicas perversas que entraña), evitando políticas sociales y económicas más amplias que actúen sobre los propios mecanismos generadores de exclusión. Sin embargo, y a partir de los procesos de flexibilización del empleo y empobrecimiento generalizado, este recurso empezaría a ser utilizado por colectivos cada vez más amplios de modo que la concentración de la acción en los márgenes de la sociedad (excluidos) se habría desplazado pasando a atender a una franja menos marginal¹⁷⁶. Quizá sería este cambio el que habría facilitado que en mayor o menor medida la RMI empezará a tomar relativa centralidad por medio de campañas de divulgación, formación o defensa del propio derecho. Una de las muchas propuestas actuales desde estos colectivos es la igualación de la RMI con el Salario Mínimo Interprofesional.

“En el distrito hay una alta tasa de desempleo, hay muchísimas familias en desempleo. No sólo uno de los miembros, sino bastantes miembros. Eso hace que sea uno de los distritos con mayor número de familias receptoras de renta mínima. No sabría decirlos ahora en beneficiarios, pero es un indicador que habla de una situación de grave exclusión social. Eso influye también en la pobreza infantil: aquí hay muchos menores que no tienen garantizada la cobertura de necesidades básicas durante todo el año.” (E4: Trabajadora social del Ayuntamiento de Madrid, área de planificación social)

Para elaborar un diagnóstico específico sobre las posibilidades de establecer algún tipo de mecanismo que amplíe este tipo de prestaciones, sería recomendable explorar en profundidad la RMI, pero a su vez, observar el tipo de dinámicas y relaciones que se establecen con las prestaciones económicas de los servicios sociales municipales y conocer en qué medida estas políticas podrían estar sosteniendo la situación que tratarían de superar. Sin embargo, y teniendo en cuenta un posible contexto de reforma progresiva de las políticas municipales redistributivas, el estudio necesario de previsiones presupuestarias y justificación legal debería ir acompañado de un proceso de investigación cualitativo que recoja las experiencias de aquellos que conocen algunas de sus dinámicas y efectos de manera inmediata, como son los propios perceptores, los profesionales responsables de su gestión y control, o las plataformas que participan en su defensa.

“Yo estuve en un centro de servicios municipales muchos años. El presupuesto de las ayudas económicas que teníamos era prácticamente el mismo que el que había cuando yo llegué allí. Porque estaba pensada ¿para qué? Para una ayuda económica extraordinaria, puntual, asociada a la intervención social con una familia. No está pensada ni de lejos para atender lo que es esperar quince meses una Renta Mínima, ¡es que ni de lejos! No está pensado para eso. Con lo cual, claro, choca con la expectativa de la familia, que es absolutamente legítima: llegar y decir “no tengo para pagar la luz y se me han acabado ya los ahorros y la vivienda, no sé qué”. Y el profesional decir: “Si es que hay medio millón de euros para 130.000 habitantes...”. Y para necesidades urgentísimas que no iban a cubrir ni de lejos, ni la espera de la renta mínima ni parecido (...) Ese instrumento que no tiene nada que ver con la necesidad real de sostener a una familia sin recursos hasta que tenga el mínimo vital. Y aun teniendo la Renta Mínima da igual, si es que no te llega para vivir.” (E5: Trabajadora social del Ayuntamiento de Madrid, área de planificación social)

¹⁷⁶ Desde 2013 se suprime la financiación de los Proyectos de Integración dirigidos a personas en situación de exclusión social, y los proyectos de inserción sociolaboral implementados son los cofinanciados por Fondo Social Europeo, proyectos que no están específicamente diseñados para atender a la población RMI en situación de grave exclusión. Por su propia configuración, se exigen altos niveles de inserción laboral y se prima la colocación sobre los procesos de acompañamiento e inserción social necesarios. Las necesidades de los/las perceptores de RMI son más amplias y requieren itinerarios de inclusión no sólo centrados en el empleo. Por otro lado, las medidas orientadas al empleo son claramente insuficientes para perfiles con dificultades de acceso al mercado laboral. Véase: “[La situación de la RMI en la Comunidad de Madrid](#)” (VVAA, 2015).

3.4.2. El hambre en Madrid y los programas de distribución de alimentos

“La gente que está en la administración tiene que tener en cuenta el tema de las prioridades, porque ha habido ocasiones en que las ayudas de alimento no eran una prioridad. Si tú no comes o tu hijo no come, se va a morir. ¿Es una prioridad o no es una prioridad? Es que en algunas ocasiones hemos tenido que decir: ‘Oye, que las ayudas de alimentos son prioritarias’. ¿Cómo no van a ser prioritarias las ayudas de alimentos?” (E4: Trabajadora social del Ayuntamiento de Madrid, área de planificación social)

Según cálculos de la Red de Investigación y Observatorio de la Solidaridad (RIOS) basados en informes de Banco de Alimentos, Cáritas y Cruz Roja, en el año 2014 más de 100.000 vecinas y vecinos de la ciudad de Madrid –en torno al 3% de su población– se vieron obligadas a solicitar apoyo institucional frecuente para atender su alimentación, un escenario que apenas tiene visos de haber mejorado desde entonces. Por su parte, y para el conjunto del Estado, la encuesta realizada en 2013 por Intermon-Oxfam estimaba que un total de dos millones de personas (el 5% de los españoles) podrían carecer de los recursos con los que proveerse alimentos. En medio de la profunda crisis social en la que continuamos inmersos, resulta significativo que la situación estructural reflejada por esta aproximación cuantitativa básica al problema del hambre en Madrid permanezca en buena medida ausente del debate público. No lo es menos que esta primera estimación haya podido realizarse únicamente a través de la agregación de datos de los registros administrativos locales de una compleja y fragmentaria red asistencial¹⁷⁷. Un proceso de distribución de alimentos en buena medida canalizado por la Administración del Estado en sus escalones superiores, pero, sin embargo, organizado en la práctica mediante una estructura sumamente heterogénea, con fuerte mediación privada e importantes costes de intermediación. Se trata de una complejidad relativa, por un lado, al origen de estos alimentos y/o los recursos con los que son adquiridos (Fondos Europeos y locales, donaciones regulares de empresas y obras sociales de fundaciones empresariales, particulares, campañas específicas de recogida de alimentos...); por otro, a la composición, estructura y titularidad de la propia red asistencial: desde los programas del Fondo de Ayuda Europea para las Personas más Desfavorecidas (FEAD), pasando por el Ministerio de Agricultura, los grandes Bancos de Alimentos locales, hasta llegar por último a los comedores sociales y pequeñas despensas de barrio (alojadas y gestionadas por asociaciones muy diversas, parroquias e iglesias de diversas confesiones, etc.). En todo caso, y antes de llegar a ellas, la inmensa mayoría de los alimentos distribuidos por estas pequeñas entidades recalcan previamente en unas intermediarias de penúltimo nivel: Cruz Roja y Cáritas¹⁷⁸, grandes especialistas de la asistencia caritativa en España, a

¹⁷⁷ Apenas tres semanas después de su toma de posesión como alcaldesa de Madrid, Manuela Carmena manifestaba su sorpresa por la inexistencia de ninguna información estadística municipal referente a la malnutrición infantil (“[Carmena dice que Madrid carece de datos sobre pobreza infantil por la falta de planificación de Ana Botella](#)”, eldiario.es, 9/07/2015).

¹⁷⁸ Fuera de esta red central (en términos de recursos administrados o visibilidad) público-privada, la provisión institucionalizada de alimentos en ciudades como Madrid tendría dos canales complementarios. Por un lado (y con carácter general), las ayudas de emergencia social concedidas temporalmente por los Servicios Sociales municipales (para el ejercicio de 2016, los fondos presupuestados –a finales de 2014– alcanzaban los 5,5 millones de euros). Por otro lado, aquellas modestas entidades de carácter asociativo que –buscando una independencia del Banco de Alimentos y, a menudo, también una implicación participativa de los receptores que las aleje de un esquema asistencialista– organizan sus propias recogidas a partir de donaciones de particulares. Una reciente exploración de más de 300 puntos de distribución de alimentos madrileños realizada por profesores y alumnos de la facultad de Trabajo Social de la UCM cifraba en un 12% las entidades que buscaban esta cogestión por parte de los receptores.

quienes los propios Servicios Sociales municipales de cada distrito realizan no pocas derivaciones de usuarios.

¿En qué medida esta vulnerabilización de amplias *capas intermedias* de la población podría –un tanto paradójicamente– encontrarse también relacionada con una resistencia al reconocimiento de la situación de pobreza propia o colectiva? Por un lado, la asimilación de la propia situación precaria o vulnerable requeriría tanto la superación de un esquema *de culpa personal*, como la asimilación de la naturaleza estructural del nuevo marco social y laboral y su extensión progresiva a una parte mayoritaria de la población trabajadora¹⁷⁹. Por otro, la propia drástica y extemporánea simplificación implícita en una buena parte de los discursos en torno al «fin de la clase media» (según mostraban los anteriores ejemplos «bipartidistas») no contribuye seguramente a favorecer la construcción de una *conciencia crítica en torno a los problemas sociales* de nuestro tiempo. Por el contrario si esta retornada *cuestión social* ha podido alcanzar una mínima visibilidad –a su vez, dentro de un amplio e igualmente complejo proceso de recuperación de un programa político en torno a lo *común y público*– es también gracias al trabajo de las plataformas y entidades reunidas, entre otras muchas, en torno a campañas como la *Carta contra el Hambre* (Madrid, abril de 2015). La presión ciudadana hacia los servicios públicos por parte de estas asociaciones ha puesto de manifiesto la existencia de una fuerte tensión entre las demandas sociales y una burocracia que limita mucho la acción tanto de profesionales como de ciudadanos. Es preciso profundizar en estos conflictos y malestares para conocer qué lógicas están en su base.

La expansión de los servicios municipales durante el ciclo de expansión económica se hizo gracias a la disposición de fondos de inversión nacionales (inversión keynesiana en infraestructuras) realizados por el Estado, que la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento aprovecharon, aunque continuando su política neoliberal de externalización del servicio. Sería de vital necesidad, en este sentido, analizar en profundidad estos procesos históricos de externalización que, en algunos casos, se remontan a los años ochenta y que han marcado profundamente la acción municipal en las últimas décadas (de forma común a todas sus áreas), analizando además sus efectos (perversos) en la calidad de los servicios públicos y en su capacidad redistributiva.

Como hemos visto, además, la conjunción de la crisis y de las reformas neoliberales austéritarias habría hecho que la población de clases populares y renta más baja haya sido en parte expulsada de servicios públicos, atentando contra su derecho a la educación y a la asistencia, y que parte de esta población haya sido sustituida por población en una situación menos desfavorecida (clases medias, precarizadas o no). Algunos de los propios requisitos para participar en estos servicios, con apariencia «social» (como el hecho de priorizar a hijos de padres trabajando en nombre de la conciliación), como hemos visto, pueden volverse anti-sociales y penalizar a las clases populares, a las que, por otra parte, se buscaba teóricamente priorizar por criterio de renta. El Ayuntamiento se encuentra, en este sentido, ante un reto: ¿cómo garantizar desde los propios decretos y requisitos la prioridad de los más

¹⁷⁹ La creciente vulnerabilidad traída por la crisis ha generado una heterogeneización del espacio de la pobreza (con los llamados “nuevos pobres”), pero también un cambio en los marcos interpretativos de la misma: se resquebrajan algunos mitos del modelo de desarrollo capitalista, pero, al mismo tiempo, se tiende a “la auto-responsabilización, la culpabilización, la fragmentación del colectivo y la necesidad de ocultamiento de la situación de pobreza y malestar” (Serrano *et al.*, 2013).

desfavorecidos, garantizando que no se les pueda volver a expulsar, al tiempo que se abre el servicio a todos con una expansión universalista de la oferta pública? Asimismo, la prioridad de la atención a los sectores más desfavorecidos, instalados en situaciones de carencia que las intervenciones públicas desarrolladas hasta ahora no consiguen resolver, implica repensar las políticas sociales en un sentido más global y menos fragmentario, articulando a la vez medidas que den respuesta a situaciones de exclusión de forma más inmediata y medidas más amplias que atiendan a sus causas estructurales y permitan reformular el modelo de intervención municipal. Aunque el margen de acción del Ayuntamiento sobre estos procesos sea limitado, debe tratar de desarrollarse en la medida de lo posible.

Asimismo, los *procesos de institucionalización de nuevas respuestas sociales* son extremadamente complejos. En cierta medida, alterar las relaciones actuales de primacía del mercado o de la racionalización económica solo es posible a partir de pequeños cambios que permitan revertir los efectos regresivos de las políticas anteriores. Sin embargo, el continuo y éxito de estas medidas dependerá de la capacidad que tenga el Ayuntamiento para generar nuevas dinámicas no solo interadministrativas o dentro de la administración local (coordinaciones entre áreas, colaboración con otros grupos políticos,...), sino en relación con los procesos colectivos del municipio, especialmente en un momento donde existe la *voluntad colectiva* de repensar lo público como una forma de resistencia a los efectos perversos, por ejemplo, de las externalizaciones.

En el complejo escenario de crisis y empobrecimiento de enormes sectores de población, la acción política global de las últimas administraciones locales madrileñas ha contribuido a una destrucción de la capacidad redistributiva de la intervención pública y a la erosión de la cohesión social y la conciencia ciudadana en torno a la naturaleza de derechos sociales de los servicios públicos. En el contexto actual, por tanto, el Ayuntamiento de Madrid tiene por delante el reto de regenerar la política social municipal en un sentido progresivo, es decir, en el sentido de una *universalización de derechos* de orientación redistributiva, rompiendo con las tendencias regresivas y las inercias anteriores. Ello implica reformular las políticas actuales poniendo en el centro la interdependencia humana y la propia vida.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alguacil, Julio *et al* (1989). *Retrato de chabolista con piso: Análisis de redes sociales en la remodelación de barrios de Madrid*. Madrid: Cidur.
- Anghel, Brindusa, Cabrales, Antonio y Carro, Jesús M. (2016). "Evaluating a bilingual education program in Spain: the impact beyond foreign language learning", *Economic Inquiry*, Volume 54, Issue 2, April 2016, pp. 1202–1223.
- Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales (2016): *XVI Dictamen del Observatorio de la Ley 39/2006 de promoción de la autonomía personal y atención a las personas e situación de dependencia*. Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales, febrero 2016.
- Ayuntamiento de Madrid (2013). *La desigualdad intraurbana en Madrid*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid.
- Ayuntamiento de Madrid (2014). *La educación no universitaria en Madrid y su impacto en la economía de la ciudad*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid.
- Boix Palop, Andrés (2013). "Tres notas explicativas sobre el sentido y orientación de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local", *blogs El País*, 31/12/2013.
- Bonal, X. (2009). "La educación en tiempos de globalización: ¿quién se beneficia?", *Educação & Sociedade*. 30 (108): 653–671.
- (2016). "La crisis y la desprotección de la escuela pública". *El diario de la educación*, 14-11-2016.
- y Tarabini, A. (2012). "El derecho a la educación". *Cuadernos de pedagogía*. (425): 10–15.
- Borgia Sorrosal, Sofía y Delgado Gil, Andrés (2009): "Evolución de las políticas de vivienda en España. Comparativa con la UE-15", *Presupuesto y Gasto Público* 57/2009, pp. 33-49, Secretaría General de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales.
- CAM (2014). *Balance Anual de Gestión de la Renta Mínima de Inserción 2014*. Madrid: Comunidad de Madrid.
- Casla, M., Cuevas, I., González, A., Romero, B., Martín, E. y Junta de Portavoces 0-6 (2010). "Algunas consecuencias del Decreto 18/2008 sobre las Escuelas Infantiles y las Casas de Niños de la Comunidad de Madrid".
- Castel, Robert (2004). *Las trampas de la exclusión. Trabajo y utilidad social*. Buenos Aires: Topía.
- CCOO (2013). *Contratos Integrales de prestación de servicios públicos del Ayuntamiento de Madrid*. Madrid: CCOO.
- CCOO Enseñanza (2010). *Esta es la educación que queremos. De la A a la Z. Educación infantil*. Madrid: FERE-CCOO.
- CCOO-TE (2012). "CCOO rechaza la subida disparatada de cuotas en las escuelas infantiles y casas de niños de la Comunidad de Madrid". Comunicado, Secretaría de Acción Sindical, julio de 2012.
- Cebolla, Héctor, Radl, Jonas y Salazar, Leire (2015): "Buenas y malas noticias sobre la educación infantil", *Politikon* (Blog), 21/12/2015.

- CIDE (1992). *Las desigualdades en la educación en España*. Madrid: MEC-CIDE.
- CIDE (1999). *Las desigualdades de la educación en España, II*. Madrid: MEC-CIDE.
- Colectivo IOÉ (1988). "Las necesidades sociales: un debate necesario". *Documentación Social*. 71: 107–120.
- Colectivo IOÉ (2001). *Mujer, Inmigración y Trabajo*. IMSERSO, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Colectivo IOÉ (2012). *Discapacidades e inclusión social*. Barcelona: obra social "la Caixa", colección Estudios Sociales, nº 33.
- Colectivo IOÉ (2015). "Crisis y desigualdades sociales en España. Una lectura crítica desde el Barómetro social de España". *Servicios Sociales y Política social*, Septiembre.
- Colectivo IOÉ y Ortí, Alfonso (2007). *La convivencia en Madrid. Discursos ante el modelo de ciudad y la instalación de población inmigrante*, informe de investigación no publicado, octubre 2007.
- Comisión Europea (2013). *Objetivos de Barcelona - El desarrollo de los servicios de acogida de niños de corta edad en Europa en pro de un crecimiento sostenible e integrador*. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. 29-05-2013.
- Comunidad de Madrid (2016). *Datos y Cifras de la Educación 2015-2016*. Madrid: Consejería de Educación, Juventud y Deporte.
- Consejo Escolar de la CAM (2006). *Informe 2006 sobre la situación de la enseñanza no universitaria en la Comunidad de Madrid. Curso 2004-2005*. Madrid: Consejo Escolar de la CAM.
- Consejo Escolar de la CAM (2016). *Informe 2015 sobre el sistema educativo en la Comunidad de Madrid. Curso 2013-2014*. Madrid: Consejo Escolar de la CAM.
- Costa, Joaquín (1913). "Dictamen emitido en el Congreso Español de Geografía colonial y mercantil, Madrid, noviembre de 1883", en *Marina española o la cuestión de la escuadra*, Tomo V de la Biblioteca económica Costa. Madrid: Biblioteca Costa, p. 17.
- De la Cruz, M. A. (2004). *Plan de mejora para el incremento de plazas de educación infantil de primer ciclo sostenidas con fondos públicos*. III Curso de Dirección Pública Local. INAP. Noviembre 2004.
- De la Villota, Paloma, Ferrari, Ignacio y Vázquez, Susana (2011). *Informe sobre el impacto de la crisis económica en el trabajo doméstico remunerado domiciliario y propuesta de medidas de políticas fiscal, social y laboral para estimular su formalización y profesionalización*. Madrid: Instituto de la Mujer, Observatorio de la Igualdad.
- De Lucas, Ángel (1992). Actitudes y representaciones sociales de la población de la Comunidad de Madrid en relación con los Censos de Población y Vivienda, Madrid, Consejería de Economía, Departamento de Estadística.
- Delgado, Gil y Sorrosal, B. (2009). "Evolución de las políticas de vivienda en España. Comparativa con la UE-15", *Presupuesto y Gasto Público* 57/2009, Secretaría General de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales.
- Dorado, M. J. (2014). "La escolarización "temprana" a examen: diferentes dimensiones de su extensión en España". *Crisis y cambio: propuestas desde la Sociología. Actas del XI Congreso Español de Sociología (FES)*. II: 155–167.
- Duque, Ignacio (2015). "Le capital au XXIe siècle, Seuil, Paris. Un análisis sobre el capitalismo patrimonial globalizado y sus encrucijadas" (reseña de la obra de Thomas Piketty), *Empiria*, nº 30, enero-abril 2015, pp. 183-199, Madrid, UNED.
- Feldfebler, M. y Verger, A. (s.f.). "La introducción de mecanismos de mercado en educación. Una aproximación a sus principales efectos".
- Ferrero, C. y Ruiz, A. (2009). "La Casa de Niños". *CEE Participación Educativa*. 12: 163–170.

- González-Ferrer, Amparo (2013): "La nueva emigración española. Lo que sabemos y lo que no", *Zoom Político – Laboratorio Alternativas*, Madrid: Fundación Alternativas.
- Hernández, M. S. y Bustos, D. (2016). *La distribución funcional y personal de la renta en la ciudad de Madrid*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid, Subdirección de Análisis Socioeconómico.
- Herrera, Ivonne y Pereda, Carlos (2017, en prensa). "Invisibles de Tetuán (Madrid). Hacia una práctica subversiva de apoyo mutuo en contextos de exclusión", *Cuadernos de Trabajo Social*, nº 31, Madrid, UCM.
- Ibáñez, Jesús (1997). *A contracorriente*. Madrid: Fundamentos.
- Junta de Portavoces 0-6 (2013a). "Datos de renuncias y vacantes en las escuelas infantiles de la red pública: gestión directa y de gestión mediante concesión administrativa (gestión indirecta)". *Blog de la Junta de Portavoces 0-6*, 25-04-2013.
- Junta de Portavoces 0-6 (2013b). "Modelo de Educación Infantil de niños y niñas de cero a seis años (revisado en febrero de 2013)". *Blog de la Junta de Portavoces 0-6*, 28-03-2013.
- Llano, Juan Carlos (2016). *El Estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España (2009-2015)*. EAPN-España.
- López-Varas, y Fresnillo Pato, Gonzalo (1995). *Margen y periferia. Representaciones ideológicas de los conflictos urbanos entre payos y gitanos*. Madrid: Secretariado general gitano.
- Marbán, V. (2012). "Actores sociales y desarrollo de la ley de dependencia en España", *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, Vol. 70, nº 2, Mayo-Agosto, 375-398.
- Marqués, Ildefonso y Gil, Carlos (2015). "Promesas rotas y sospechosos habituales: movilidad social y sobre cualificación de los jóvenes españoles", *Blog Piedras de Papel, eldiario.es*, 25-11-2015.
- Martín, R. y Bruquetas, C. (2014). "La evolución de la importancia del capital escolar en la clase obrera". *Revista de la Asociación de Sociología de la Educación (RASE)*. 7 (2): 373-394.
- Martín Criado, E. (1999). "El paro juvenil no es el problema, la formación no es la solución". En: L. Cachón (ed.). *Juventudes, mercados de trabajo y políticas de empleo*. Valencia: Benicull de Xúquer, pp. 15-47.
- MEC (2016). *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores. Edición 2016 (Curso 2013-2014)*. Madrid: MEC.
- Montserrat, Julia y Rodríguez Cabrero, Gregorio (1990). *Las entidades voluntarias en España. Institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.
- Montserrat, Julia (2014). "El impacto de la crisis en el Sistema de Atención a la Dependencia ¿Hacia un cambio de modelo?". *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España. Documento de trabajo 5.6*, Madrid: Fundación Foessa.
- Nogués, Luis (2010). *Exclusión residencial y políticas públicas: el caso de la minoría gitana en Madrid (1986-2006)*. Tesis doctoral presentada en la Universidad de Granada.
- Observatorio de la Sostenibilidad (2016): *Sostenibilidad en España 2016. Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas*. Observatorio de la Sostenibilidad.
- Observatorio Metropolitano (2013). *Paisajes devastados. Después del ciclo inmobiliario: impactos regionales y urbanos de la crisis*. Madrid, Traficantes de sueños.
- Ortí, Alfonso (1989). "Transición postfranquista a la Monarquía parlamentaria y relaciones de clase: del desencanto programado a la socialtecnocracia transnacional", *Política y Sociedad*, vol. 2, pp. 7-19.
- Piketty, Thomas (2014). *El capital en el siglo XXI*, Madrid, Fondo de Cultura Económica.

- Plataforma Estatal en Defensa del 0-6 (2015). *La educación infantil en España*. Madrid: Fantasía.
- Puelles, M. de (2009). "Globalización, neoliberalismo y educación". *Avances en Supervisión Educativa*. 0 (11).
- Ramírez, E. (2016). "La escuela neoliberal en la Comunidad Autónoma de Madrid. Estrategias y prácticas políticas, 2003-2015". *Historia y memoria de la educación*. 3: 91–135.
- Rodríguez Gil, Adolfo (2016): "Texto para el seminario proceso constituyente, primer borrador", mimeo, febrero de 2016.
- Rodríguez Gil, Adolfo y Monge, Fernando (2016): *Manual para la remunicipalización de actividades, servicios y competencias de los ayuntamientos* (primera versión, octubre de 2016). Elaborado para el Área de Municipalismo de Podemos Comunidad de Madrid.
- Rodríguez Cabrero, Gregorio (1990). *El gasto público en servicios sociales en España (1972–1988)*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.
- Rodríguez Cabrero, Gregorio (dir.) (2012). *El sector de la discapacidad: realidad, necesidades y retos futuros. Análisis de las transformaciones de la situación de la población con discapacidad y de sus relaciones con las entidades del movimiento asociativo y aproximación a sus retos y necesidades en el horizonte de 2020*. Madrid: Cinca.
- Ruiz Chasco, Santiago (2016). "Barrios, capital simbólico e inseguridad ciudadana: una aproximación a través del análisis de dos barrios del centro de Madrid". *XI Congreso de la ADEH*, Cádiz 21-24 de junio 2016.
- Rujas, Javier (2015). "La Educación Secundaria para Adultos y la FP de Grado Medio: ¿Una segunda oportunidad en tiempos de crisis?". *Revista de la Asociación de Sociología de la Educación (RASE)*. 8 (1): 28–43.
- Save The Children (2016a). *Necesita mejorar. Por un sistema educativo que no deje a nadie atrás*. Save The Children España.
- Save The Children (2016b). *Necesita mejorar. Por un sistema educativo que no deje a nadie atrás*. Anexo Comunidad de Madrid. Save The Children España.
- Serrano, Araceli, Zurdo, Ángel y Parajuá, Daniel (2013). "Marcos interpretativos de lo social en la vivencia de la «nueva pobreza»", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 31, nº 2.
- Tammaru, Tiit, et al. (2015). *Socio-Economic Segregation in European Capital Cities*. Delft University of Technology.
- Tardío, J. A. (2014). "La reforma local española de 2013 y las competencias educativas". *Revista de educación*. 366: 113–135.
- VVAA (2015): *La situación de la Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid*. Observatorio de la Exclusión Social y los Procesos de Inclusión en la Comunidad de Madrid (OEISM), mayo 2015.
- Villar Rojas, Francisco José (2014): "Razones y contradicciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local". *Estudios y Comentarios del Instituto Nacional de Administración Pública*, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

ANEXO 1. TRANSCRIPCIONES DE ALGUNAS DE LAS ENTREVISTAS ABIERTAS REALIZADAS

Las trece entrevistas abiertas que hemos realizado con profesionales de los servicios sociales, especialistas en los diferentes ámbitos de nuestro estudio y miembros de plataformas de trabajadores y usuarios en defensa de los servicios públicos, han resultado de una gran utilidad para la orientación general de este informe, ayudándonos a aterrizar en el complejo escenario de la realidad y la intervención social en Madrid. Por su interés específico, incluimos aquí la transcripción de cuatro de ellas. Orientadas en todos los casos de forma flexible y a modo de diálogo abierto, las preguntas que formulamos trataban de conocer sus experiencias, puntos de vista, apreciaciones y críticas en torno a las transformaciones más relevantes producidas en los últimos años en aquellos distritos o ámbitos en los que trabajan, la orientación de las políticas municipales y las entidades que colaboran con ella o tratan de paliar sus deficiencias, el funcionamiento y las dinámicas de diferentes servicios públicos, etc.

Siguiendo un principio general de discreción, las entrevistas se presentan de forma anónima: hemos omitido también de las transcripciones algunos detalles menores, potencialmente identificativos. Están precedidas de una breve nota introductoria de cada persona entrevistada en la que situamos tratamos de aportar algunas coordenadas sobre las entidades o iniciativas en las que realizan su actividad y situar la orientación general de su discurso.

Las cuatro entrevistas cuyas transcripciones (casi) literales recogemos serían las siguientes:

E4: Dos trabajadoras sociales municipales (Madrid) trabajando en distrito, experiencia en intervención y planificación en Servicios Sociales del Ayuntamiento y la Comunidad.

E5: Dos trabajadoras sociales municipales (Madrid), experiencia en intervención, planificación y dirección en Servicios Sociales del Ayuntamiento y la Comunidad y en plataformas profesionales.

E9: Especialista en el estudio del modelo educativo implantado en la Comunidad de Madrid y miembro de asociaciones de intervención social.

E13: Miembro de plataforma en defensa del derecho a la vivienda.

E4: Dos trabajadoras sociales municipales (Madrid) trabajando en distrito, experiencia en intervención y planificación en SS del Ayuntamiento y la Comunidad.

28 de agosto de 2016

Entrevista conjunta con dos trabajadoras sociales de los servicios sociales municipales, ambas con una muy amplia experiencia de trabajo en intervención social, tanto desde los ámbitos local y autonómico, como desde espacios asociativos. Su relato nos parece de especial interés como recorrido por las dinámicas que en el medio plazo habrían configurado el modelo de los actuales servicios sociales madrileños, contextualizadas con su experiencia sobre el terreno en algunos de los distritos de nuestra ciudad en los que el empobrecimiento habría tenido una incidencia más grave.

La entrevista nos permite acercarnos a las transformaciones que el actual ciclo de crisis habría producido sobre las familias/personas *tradicionalmente objeto de la intervención* en los servicios sociales, incluida la aparición progresiva de sectores que en nuestra sociedad habrían sido considerados «clases medias». Del mismo modo, este relato ayuda a comprender los desfases y contradicciones entre la realidad material vivida por las vecinas y vecinos madrileños que acceden a los servicios sociales, y la orientación general de las políticas municipales, incluyendo los propios mecanismos internos y formas de trabajo más habituales. En términos específicos, las entrevistadas formulan algunas propuestas que sería deseable llevar a cabo en el corto y medio plazo para hacer de los servicios sociales un recurso *efectivo socialmente*. Especialmente a partir de la prevención, los procesos participativos (grupales y comunitarios) y el abordaje de los problemas sociales de manera integral y no fragmentaria.

PE1: Este es uno de los distritos con menos rentas de la ciudad, y yo creo que el nivel de pobreza y el nivel de necesidad económica y de otras necesidades es bastante grande, que se ha visto agravada en los últimos tiempos con el tema de la crisis. En el distrito hay una alta tasa de desempleo, hay muchísimas familias en desempleo, no sólo uno de los miembros sino bastantes miembros. Eso hace que sea uno de los distritos con mayor número de familias perceptoras de renta mínima. No sabría decirlos ahora en beneficiarios pero es un indicador que habla de una situación de grave exclusión social. Eso influye también en la pobreza infantil: aquí hay muchos menores que no tienen garantizada la cobertura de necesidades básicas durante todo el año.

PE2: La vivienda ha sido un aspecto que ha explotado junto con la burbuja, aquí ha sido una necesidad que se ha visto muy creciente. Muchas familias con procesos de desahucios, sin viviendas y sin posibilidad de solución de ese problema, entran en desempleo, no tienen ingresos con lo cual no pueden acceder a un alojamiento digno.

¿SE HA VISTO UNA EVOLUCIÓN A LO LARGO DE LA ÚLTIMA DÉCADA CON EL TEMA DE LA VIVIENDA?

PE2: Aquí siempre ha sido un problema (PE1: Sí) pero sí que ha habido un aumento, al menos más visibles en los servicios sociales, de familias que se quedan en situación de no tener resuelta esa necesidad.

PE1: Hay muchas familias que el tema de la vivienda, sobre todo en el centro, es un problema muy grave porque además muchas de las viviendas no reúnen condiciones de habitabilidad. Y luego den el tema de los desahucios es un distrito muy machacado, en el último año más de 100 familias que han sufrido desahucios. Y es lo que dice ella, luego esas familias no tienen alternativa porque no tienen recursos

¿QUÉ ALTERNATIVAS SE LES PUEDE OFRECER DESDE SERVICIOS SOCIALES?

PE1: Pues en primer lugar, la orientación para la solicitud de una vivienda pública. Depende también mucho de los casos, de las circunstancias, circunstancias sociales económicas y familiares. Luego tenemos las ayudas económicas de alojamiento que lo que hacen es facilitar el acceso a una vivienda con el pago de la fianza y alguna mensualidad, no sé, no mucho más. Una orientación a lo mejor a nivel profesional porque a nivel jurídico no tenemos, y luego lo que es la derivación a la OIH para casos de intermediación hipotecaria (PE2: Y ya). Y ya (PE2: Ese es el problema), y casos muy graves en los que no se ha conseguido absolutamente nada, pues el Samur Social.

PE2: Hemos empezado a hablar de desempleo, vivienda pero yo creo que el tema de la educación... la pobreza infantil y la educación me parece que es una necesidad que no está cubierta en el distrito. Tenemos un alto índice de fracaso escolar y de desadaptación del sistema educativo a las necesidades reales. Es que no tenemos unas familias de problema único son (PE1: Multiproblemáticas) sí, y cuando decimos multiproblemáticas es que cuando el trabajador social atiende una demanda, no puede diagnosticar que solo necesita una vivienda la gente tiene añadidas no solo el paro, recursos económicos, tiene añadidas otras muchas incidencias, probablemente son familias inmigrantes, familias con muchos problemas añadidos. Es decir, que abordar una intervención es abordar una variedad de problemáticas que nunca son una o dos, siempre es un abanico de necesidades, un conjunto. Y sobre todo yo creo que acuden a servicios sociales ya en una situación de mucha cronicidad, es decir el perfil de los servicios sociales son familias ya muy crónicas. Cuando tienen un indicador de vulnerabilidad leve no entienden que tengan que ir a servicios sociales. Los servicios sociales son para gente muy pobre, hay una conciencia.

PE1: Sí, a pesar de que los servicios sociales son universales no están vistos como tal, la visión de los servicios sociales por la parte de la gente.

PE2: Aquí por lo menos acuden cuando ya están en una situación muy, muy, muy vulnerable y a veces es por nuestra detección que ni siquiera ellos acuden, eso también pasa.

¿Y EL DESEMPLEO CÓMO HA AFECTADO, HAY MÁS CRONICIDAD DE CASOS?

PE1: Pero con esta crisis de estos últimos años sí que han llegado a los servicios sociales otro tipo de familias que no estaban llegando antes, y que a mí no me gusta nada la palabra pero para que me entendáis, como más normalizadas. Gente que ha tenido una situación más o menos estable pero a raíz de la crisis, una pérdida de empleo y no encontrar otro ha llegado a venir. Y llegan a venir después de que el sostén familiar se ha roto porque yo creo que hay muchísimas familias que no llegan a los servicios sociales porque las están sosteniendo las familias o sea abuelos, abuelas o hermanos.

PE2: Cuando el colchón se les ha quedado corto.

PE1: Y luego hay muchas veces que esas familias es complicado ayudarles no por falta de voluntad por supuesto sino porque a veces los baremos que están establecidos para muchas cosas son muy...

PE2: Muy cortos, llegan a un sector que tienen una situación muy precaria.

EN TORNO A LA POBREZA INFANTIL QUE HABÍAS APUNTADO TAMBIÉN...

PE1: Aquí es que hay una población infantil muy amplia entonces el problema surge principalmente en periodos estivales cuando no hay comedor escolar.

PE2: Bueno, el Ayuntamiento ha tenido que asumir el pago de comedor escolar cuando la Comunidad de Madrid (PE1: Decidió recortar) decidió que no lo asumía, la política municipal tuvo que abordar eso porque si no lo hacía los niños se quedaban sin comer, sin comer. Ahí el Ayuntamiento tuvo que complementar durante varios años (PE1: Y seguimos). Y seguimos, ahora parece que va avanzando.

PE1: Pero vamos, el Ayuntamiento sigue complementando el precio del comedor.

PE2: Lo que quiero decir es que aquí la pobreza infantil se aborda con el tema de la comida en invierno durante el curso escolar apoyando con las becas de comedor, y en verano a base de campamentos urbanos donde se les da la comida.

PE1: Y en otros casos con las ayudas económicas para alimentos para garantizar una alimentación adecuada.

¿Y CÓMO LLEGÁIS A ESTOS CASOS? ¿OS COMUNICÁIS CON LOS COLEGIOS?

PE1: Aquí existe una buena relación con los colegios, muchas de las actuaciones vienen coordinadas, hay una buena relación. Además están bastante implicados y de hecho nos han facilitado este trabajo.

PE2: A base de hacer muchas reuniones, trabajar mucho la comunicación con ellos, de mucho trabajos con los colegios. (PE1: Mucho trabajo de los colegios y de los profesionales de servicios sociales). Un trabajo tremendo.

¿DESDE UNA PERSPECTIVA COMUNITARIA?

PE1: Eso de la necesidad de las familias, y que hay que trabajar de manera conjunta. Y luego que ellos también... nosotros generalmente solemos ver más a los padres pero los coles ven a los niños, conocen la situación a diario y entonces si ellos detectan una situación que les preocupa se ponen en contacto con nosotros y a la inversa. ¿Desde una perspectiva comunitaria? bueno pues sí, son dos servicios públicos, o no, del distrito trabajando sobre una misma necesidad.

¿Y CON OTROS ORGANISMOS PÚBLICOS CÓMO SE COMUNICAN LOS SERVICIOS SOCIALES, CON MADRID SALUD O EL SAMUR SOCIAL?

PE2: Hay trabajo con Madrid Salud. Hay una coordinación con cada caso. Bueno y también hacemos programas de prevención, quiero decir por ejemplo, dentro de lo que es el abordaje de trabajo de familias que reciben Renta Mínima de Inserción hemos colaborado con el centro municipal de Madrid Salud (CMS) para que vengan a darnos o ayudarnos a hacer grupos formativos de alimentación (PE1: Planificación), de economía doméstica, etcétera, etcétera. Eso a nivel grupal o a nivel más comunitario. Luego a nivel individual se coordina mucho con los profesionales del CMS, porque tienen atención psicológica que usamos, derivamos mucho a ginecología. En fin, hay un trabajo y una comunicación constante en cuanto al CMS. Con el Samur ellos tienen su protocolo de intervención, en cuanto detectan un caso nos envían un informe para que nosotros abordemos la intervención con esa familia. Ellos puede que asuman el alojamiento de una familia durante una semana pero nos los traen a servicios sociales para que nosotros hagamos una intervención más amplia, más a largo plazo. Ellos hacen una contención puntual de la emergencia pero el trabajo luego recae en el centro.

PE1: Luego hay espacios de coordinación. Me estoy acordando ahora de las mesas de salud, que se reúnen servicios sociales, salud, etcétera... Hay mesas de igualdad, hay espacios en los que se reúnen distintos dispositivos y profesionales...

¿SON OPERATIVOS ESTOS TIPOS DE MESAS PARA ABORDAR LOS PROBLEMAS DE MANERA INTEGRAL?

PE1: Yo tengo muy claro que un problema tiene muchas dimensiones, y una familia tiene muchas dimensiones, entonces yo creo que los abordajes tienen que ser lo más integrales posibles sin llegar a duplicarse, pero para eso tiene que haber una coordinación.

PE2: Y tiene que ser interdisciplinar en la medida que podamos.

PE1: Pero un niño va al pediatra, un niño va al colegio, un niño va a la escuela infantil.

PE2: Va a actividades de ocio y tiempo libre y yo creo que hay que tener un trabajo en red constante porque es que si no, nos quedamos cojos. El trabajador social solo no puede trabajar si no se coordinan y establece una intervención coordinada.

PE1: Yo creo que el papel de cada uno es importante mientras que no haya duplicidades, porque si hay que pensar en las familias... Cada uno sabiendo muy bien y estableciendo canales de coordinación que funcionen, y si no funcionan pues habrá que ver por qué no funciona y cambiarlo, pero no acabar con ellos.

PE2: Ahí el problema del trabajador social de zona, el profesional de referencia del usuario, así como está establecido, la intervención tiene muchas dificultades para encontrar espacios de coordinación más de red porque tiene el trabajo muy establecido. Tres días atención en el despacho, dos días de gestión y visitas a domicilio y tal. Y para mí encontrar espacios para poder coordinar cuesta trabajo. Se hace porque hay que hacerlo, o no sé cuál sería tu experiencia en zona, pero cuesta un trabajo.

PE1: Ahora estoy pensando... hablábamos de las necesidades del distrito. Aparte que tendríamos que hablar de los mayores y la dependencia, otra de las necesidades del distrito es que necesitan unos servicios sociales con más profesionales (PE2: Sí), porque si el profesional que tienen de referencia tiene 400 expedientes es muy difícil que pueda abordar la intervención como se debe abordar.

PE2: La sensación del profesional es que hace una atención, a veces hace de apagafuegos. La continuidad de la intervención en el tiempo con las suficientes visitas a domicilio, coordinaciones, trabajo en red, proyección, devolución... es un trabajo que aquí no se puede hacer por la cantidad de población a la que se debe atender. Se hace, yo creo, un abordaje básico, pero se podría trabajar mucho más profundamente si un trabajador social de zona tuviese más tiempo y menos familias a su cargo. A veces... por ejemplo, el otro día una compañera y yo atendimos una familia en situación de urgencia. Cuando vamos a la casa vemos que no es una situación de urgencia sino que es de gravedad y sin embargo habíamos hecho dos ayudas de comedor escolar durante dos años. No se les había hecho una entrevista en profundidad y había un expediente de absentismo en esa familia. No se había hecho una visita a domicilio, una simple visita a domicilio donde se hubiera visto ya el problema que había. En la visita a domicilio donde nos habíamos caído de... madre lo que está pasando aquí, veníamos preguntándonos la compañera y yo ¿por qué no hemos hecho una visita a domicilio aquí? ¿Por qué no nos hemos coordinado con absentismo, cuando hemos visto en el expediente de absentismo que ya había unos indicadores que habría que haber mirado? ¿Por qué? Porque no le ha dado tiempo al profesional. El profesional ha hecho las dos becas del comedor mirando la documentación económica pero no le ha dado tiempo ¿por qué?, porque ha tenido en el despacho una familia que sí ha manifestado una demanda concreta. Ésta solo había demandado apoyo económico y había una problemática que tarde o temprano salta. Pero la pregunta es ¿por qué no se ha hecho aquí antes algo?, pues porque no le ha dado tiempo al profesional de referencia.

PE1: Es triste pero es así (PE2: Es triste sí, pero si no lo sacamos...). Es que estoy pensando casi 1.000 menores con beca y algo más de 20 profesionales, o sea ¿visitar todo eso? es imposible.

PE2: Otro montón de menores con medidas de protección, guarda, tutela...

PE1: Sólo podemos atender los casos urgentes.

PE2: Gestionamos muchísimas ayudas económicas porque todo lo que hemos explicado, es que hacemos mucha gestión que es nuestra tarea también, de renta mínima.

PE1: Y yo creo que eso es lo que necesitan los ciudadanos, un sistema menos burocrático.

PE2: Es que gestionamos una cantidad de prestaciones, dependencia, teleasistencia... Además son gestiones que requieren mucha tramitación, expedientes muy complicados, y entonces a veces estás atendiendo más al expediente que a la persona, te queda esa sensación. Calcular bien la renta mensual per cápita, revisar que esté bien la documentación, y dices: "bueno, al final has visto a la familia una vez" (...). Quiero decir con esto que nosotros abordamos las necesidades en la medida que vienen pero nuestra función también es prevención, y con los profesionales que tenemos no podemos hacer prevención, se nos escapan muchas intervenciones que deberíamos hacer. Yo, cuando llegué al Ayuntamiento, la sensación cuando empecé a trabajar es que trabajar en zona era trabajar a destajo, a destajo, me voy y me quedan siempre encima de la mesa mil cosas por hacer. Y no darte tiempo a pensar, y ésa es la realidad. Las políticas sociales se basan en los recursos que se ponen en marcha y el recurso básico es el trabajador social. Entonces hay muchas tareas que el trabajador social hace, pero que deberían abordar muchas otras a las que no llegan.

PE1: Y dejar de hacer otras como lo administrativo.

PE2: Por supuesto, lo administrativo.

PE1: Si esto no tiene una solución tan difícil, es: triplica el personal y pon cabezas pensantes que piensen cómo reducir los protocolos, es sencillo.

PE2: No, y que nos ayuden, programar. ¿De dónde salen los datos para la planificación, para la programación? Pues de intervención. ¿Pero qué devolución nos hacen de nuestros datos? ¿Desde dónde se debería programar? Es en la base, pero cuando tenemos que programar o hacer un proyecto ¿qué apoyo tenemos para hacer cualquier proyecto? Es decir, el trabajador social tiene que montar solo la intervención y montarse grupos de renta mínima, elaborar el contenido, tiene que hacer el grupo, tiene que hacer la evaluación, ¿con qué apoyo? Con el suyo, con su propia experiencia. Ahora vamos a tener sesiones de supervisión, ahora después de muchos años, lo bueno es que tenemos formación continua dos o tres veces al año, pero el trabajador social tiene poco tiempo y poco apoyo.

(...)

PE2: Yo creo que el Ayuntamiento ha montado su sistema de servicios sociales y lo ha mantenido pero yo creo que es un poco como el hermano pobre, sí (PE1: Es de segunda categoría), sí, es verdad, y no es que haya que mimar al profesional yo creo que hay que darle más herramientas y más tiempo. La población que atendemos no va a protestar, un abuelito no va a protestar y los hijos bastante tienen con atender al abuelito, y más aquí que la gente es muy poco reivindicativa (PE1: Bueno, la historia de este distrito), a día de hoy.

PE1: El problema es que es una población que han sufrido desde su creación. No es como otras que se han ido empoderando con determinadas cosas. Yo creo que aquí la población tiene su reivindicación, es verdad, y yo creo que es algo que tenemos que trabajar, mucha gente no se queja y no reclama porque no se sienten ni sujetos de derechos y porque no saben hacerlo (PE2: Y porque no tienen cauces). Acuérdate del proceso de renta mínima cuando tardaban 18 meses. Que yo digo: para lo que está ocurriendo, qué poquitas quejas se están dando, pero es que es una población que ha sufrido siempre. Ahora parece que todo esto se está igualando un poco más, pero es una población muy sufrida. Y ha contado con el apoyo de entidades y asociaciones como de las propias familias, otra cosa es que hay mucha población que no se queja porque no saben que son sujetos de derechos y si lo saben no saben cómo hacer ejercicio. Por ejemplo, puede que hables con las compañeras del distrito de Salamanca y te dicen que son numerosas las quejas sobre todo de hijos, porque es gente que tiene más formación, más cualificación y son conocedoras de que sus derechos no están siendo atendidos. Yo creo que se mezclan esas cosas.

(...)

PE2: Con las asociaciones del distrito hay un trabajo de coordinación importante, siempre lo ha habido, y hay un trabajo en red y una comunicación, siempre se podía hacer más seguro. Pero hacen una tarea buenísima además yo lo valoro muchísimo. Para los menores hay cosas de tiempo libre, de apoyo escolar, con las familias hacen una tarea francamente importante muy, muy, preventiva. Son fundamentales e imprescindibles.

¿PUEDE QUE ESTÉN HACIENDO EL TRABAJO COMUNITARIO QUE NO SE ESTÁ HACIENDO DESDE LOS SERVICIOS SOCIALES...?

PE2: Los procesos participativos yo creo que aquí son muy deficientes, es decir en la planificación, en todo, la población participa poco. Ahora, movilizar a la población significa un trabajo que no es fácil. Ya hemos dicho que el trabajador social apenas tiene tiempo para la intervención social, individual y grupal; y hacer un trabajo comunitario requeriría plantearse en serio un programa con los agentes sociales, crear redes o vías de participación y eso desde luego desde los servicios sociales no tenemos capacidad de abordaje.

PE1: Y aun así algo se hace, que yo el trabajo comunitario lo entiendo como distintas partes de la comunidad trabajando con un objetivo común, es decir si en esta zona tenemos este problema...

PE2: Pero yo creo que para que haya un trabajo comunitario tiene que haber una participación de la comunidad como hecho de partida y eso está por hacer, que no hay una participación muy activa de la población.

¿ES UNA FILOSOFÍA QUE LE HA PREOCUPADO REALMENTE AL AYUNTAMIENTO EN LA DÉCADA DE LOS 2000?

PE2: Yo creo que el sistema de servicios sociales está creado, está funcionando. Poco a poco se van creando más recursos, muy poco a poco. Ahí están los CAD [Centros de Atención a las Drogodependencias], los CAI, el Samur. Yo creo que sí, que cada vez van aumentando los recursos. Habéis planteado de diez años para acá. En 2006, cuando empezó la dependencia, el Ayuntamiento ya tenía creados sus recursos de atención a mayores. Yo creo que el Ayuntamiento ha cumplido con el sistema. Ahora ¿es un sistema deficitario? Desde mi punto de vista, por todo lo que hemos dicho de que está saturado, sí. ¿Que muchas veces no sabemos qué hacer con un problema? Pues eso, una vivienda, cuando viene la familia que se queda en la calle y parece que nosotros tenemos que darle la vivienda. Es decir, parece que tenemos que abrir el cajón, sacar las llaves y darles y es que no tenemos. A veces pensando en zona, a lo mejor pues un proyecto de vivienda compartida en el distrito de forma temporal, pues a mí se me puede ocurrir desde zona, pero ¿dónde dejo la idea para que se recoja? Alguien que la implementé, que le dé forma. Me refiero a familias monoparentales, a mí me parece por ejemplo que una mujer sola no puede asumir el alquiler pero si dos mujeres, yo he compartido piso de estudiante ¿por qué dos mujeres con hijos no podrían compartir? incluso es más fácil alquilar un piso grande. Puedes tener la idea, pero ¿encima de qué mesa la dejo para que me la monte legalmente?

PE1: Las buenas ideas no pueden quedarse en los despachos.

PE2: Pero todo sistema hay que hacerlo crecer y darle la importancia presupuestaria.

PE1: Eso que estás diciendo es que me parece tan fundamental, sobre todo lo del capital humano, hay un capital humano extraordinario (PE2: Es un recurso fundamental), gente con muchísimas ganas y muchísimas ideas, gente que tiene ganas de hacer cosas diferentes, y eso hay que fomentarlo y explotarlo y encontrar la manera de poder encauzarlo.

PE2: Pero la única forma es tener espacio donde se pueda pensar, donde se pueda aprender pero no tenemos espacios para hacer eso, para analizar. (PE1: Es que no nos da tiempo) No nos da tiempo.

PE1: Lo que decías antes del tema comunitario, pues no, no se le ha dado la misma importancia igual que a la intervención individual. Se hace muchísima intervención individual, residual se hace algo, intervención grupal y comunitaria hay muy pocas experiencias comunitarias.

PE2: Pero es porque el modelo que se nos ha dado es ese.

PE1: Sí que es cierto también, hay que decirlo, que eso se haya trasladado muchísimas veces y ahora mismo sí que se está haciendo una reflexión sobre si el modelo este que tenemos está funcionando y se nos ha pedido a todos los profesionales que demos ideas. Que luego no sabemos en qué acabará pero sí que es legítimo, y está bien decirlo, que existe ahora mismo una reflexión sobre este modelo en el que se nos ha preguntado estas cosas. Aquí sí hemos tenido suerte con la intervención grupal porque se ha apostado mucho por ello, pero cuando hablas con otros distritos tienen muchas dificultades. Por lo que decía ella, quieren hacer grupos pero no se facilitan las herramientas para que hagan grupos.

PE2: Y nosotros podemos generar esas herramientas pero para eso yo me tengo que sentar y pensar, los grupos no salen así.

PE1: Y buscar los mecanismos para compartirlos, si hay algo que está funcionando muy bien en San Blas, jo, pues vamos a compartirlo. Es como lo del otro día que te conté, si es algo genial pues lo copio y pego (PE2: Pues claro, es eficiencia). Sobre todo porque tú tienes que pensar a nivel micro, claro está, porque tú tienes unas necesidades en tu sitio y dices: "Bueno, podemos hacer esto, pero si lo compartes a lo mejor con otro distrito que está igual...". A mí me parece muy importante lo que dice ella de los espacios de reflexión, y luego también de cauces para trasladar todo esto, y luego, instrumentos para poder compartirlo porque es que hay veces que somos un poco desconocidos y si te enteras, te enteras porque coincides en el curso con alguien y te dice es que nosotros estamos haciendo no sé qué.

(...)

PE2: Tenemos poco apoyo.

¿Y CON RESPECTO CON LO QUE ES EL GASTO PÚBLICO EN SERVICIOS SOCIALES?

PE1: Pues yo atendiendo a la verdad yo creo que a día de hoy el incremento en servicios sociales, a día de hoy, creo que ha sido importante, bastante importante. Y creo que debe de seguir habiendo más. Sí que es verdad que yo sí tengo la sensación de que probablemente en los tiempos que estamos ahora probablemente es cuando más.

PE2: Pero yo siempre entiendo o tengo la sensación de que somos los hermanos pobres (PE1: Sí). Por ejemplo, ahora hay una reivindicación de los trabajadores sociales del Ayuntamiento que quieren tener, por ejemplo, un técnico de la misma categoría profesional que un trabajador social, si es técnico en urbanismo cobra mucho más que un técnico de servicios sociales ¿por qué?

PE1: Y eso pasa también en niveles directivos.

PE2: Es decir una categoría equis si está en servicios sociales cobra menos que si está en urbanismo, somos los hermanos pobres ¿por qué? ¿La responsabilidad que yo adquiero cuando solicito la tutela de un niño es menor que la del señor que supervisa un edificio? ¿Es más importante un edificio que un niño? Pues estamos separando a un niño de su familia y yo tengo que tener la suficiente capacidad para hacer eso bien. Y lo hago bien, y el señor que supervisó el edificio también lo hace bien. ¿Son menos importantes los derechos del niño o de la familia? Sabes, son

cuestiones a valorar también socialmente. O sea, atender a un mayor, que es ir a su casa, escucharle, ver las prestaciones, mantenerle en su domicilio, ayudar a la familia a cuidar a un dependiente. Eso lo organiza el trabajador social. Las familias se sienten solas y el trabajador social ahí es un apoyo fundamental.

PE1: Y luego volviendo al presupuesto yo creo que debe seguir estudiándose, porque ese presupuesto se debe de incrementar de tal manera que nos pueda permitir a nosotros articular los mecanismos públicos para garantizar derechos de la gente. No puede ser que para determinadas cosas tengan que esperar dos meses, o incluso más, porque es que no sabemos si tenemos dinero o no tenemos dinero. Entonces yo creo que a veces hay que estudiar muy bien qué necesidades no se están pudiendo atender por cuestiones presupuestarias, o qué se atienden con demora. Que mucho tiene que ver no sólo con el presupuesto, sino por lo que comentaba antes, que de verdad los protocolos administrativos para poder acceder a determinadas prestaciones y servicios, es un máster que tienen que hacer las familias y el trabajador social. Es que es lo que decía antes ella, lo de ayuda a domicilio, para dar una alta de ayuda domicilio tú estás 40 minutos.

PE2: Cuando yo entré una ayuda a domicilio era la demanda, se hacía la valoración, entrevista, visita a domicilio y el trabajador social tenía la capacidad de, con su valoración profesional, dar una alta. Llegó la ordenanza y la fastidiamos, con perdón, al final es el trabajo social quien valora, quien pasa las escalas de valoración, al final, es el trabajador social, es la valoración del profesional, igual que al principio. Pero la tarea de papeleo es que... es increíble, hace que la prestación llegue mucho más tarde y el usuario tenga más tarde el beneficio de su derecho, o sea, el ejercicio de su derecho, que es tener una prestación.

PE1: Sí, o cosas como: tienes el presupuesto, pero lo tienes comprometido, entonces para liberarlo tienes que dar bajas, pero para hacer las bajas tienes que ir caso por caso con 40 minutos para darle de baja, porque tienes que rellenar como siete formularios. Entonces, ¿no sería más sencillo...? Tengo 20 casos que han pasado a dependencia y tengo que darles de baja y hasta que no haces todo eso no se va liberar el presupuesto que va destinado a otra persona. Y digo yo, ¿no sería más fácil coger un listado? Tienes que dar de baja estos casos, pim, pim, pim, baja. De verdad ¿tan difícil es eso? ¿No nos damos cuenta que estamos invirtiendo tiempo y dinero en cosas que no son tan necesarias? Vamos a pensar en procedimientos sencillos porque al final conseguimos que el profesional se quemara (PE2: Y una persona cualificada que está dándole a una tecla). Yo creo que hay que hacer una revisión importante de los protocolos y de los procedimientos administrativos, porque estoy segura que hay grandes cabezas con grandes ideas para poder reducir todo eso. Y eso lo va a agradecer (PE2: El usuario) todo el mundo. Principalmente el usuario, porque va a tener unos servicios más eficaces (...). La burocracia está quemando mucho a los profesionales y está quemando a los ciudadanos.

¿HAY DESPROTECCIÓN PARA LOS USUARIOS, CIERTA DESPROTECCIÓN?

PE2: Yo creo que es que se nos olvida esto que es tan básico como que es mejor atender una necesidad ya porque en el futuro van a ser peores, cuando tú haces una prevención con un niño, es mejor atenderle en prevención. Cuando ese niño es ya adolescente y delincuente y no sé qué, ya es mucho más complicado, es más costoso entonces. Es más costoso un centro de reforma que hacer tareas preventivas con los niños. A la sociedad le conviene esto.

PE1: La gente que está en la administración tiene que tener en cuenta el tema de las prioridades, porque ha habido en ocasiones que las ayudas de alimento no eran una prioridad, si tú no comes o tu hijo no come, se va a morir. ¿Es una prioridad o no es una prioridad? Es que en algunas ocasiones hemos tenido que decir: "Oye, que las ayudas de alimentos son prioritarias". ¿Cómo

no van a ser prioritarias las ayudas de alimentos?, que parece que los servicios sociales están relegados...

PE2: Bueno, cuando lo mueve la prensa (PE1: Es que es triste eso también), cuando saca Cáritas un informe de que hay no sé cuántos niños en pobreza infantil, y *Save the de Children* también tal, entonces ahí hay como un "¡qué vergüenza que en Madrid en el siglo XXI haya niños pasando hambre!". Entonces dices: "No, hombre, en servicios sociales eso ya lo saben, no hace falta que... hay que implementar recursos". Es como en salud, las vacunas son muy importantes. Es decir, el sistema está montado pero hay que defenderlo más, pienso yo.

¿Y QUÉ RELACIONES SE HAN ESTABLECIDO CON LOS MOVIMIENTOS QUE HAN SURGIDO EN ESTOS ÚLTIMOS TIEMPOS?

PE1: Yo creo que ahora con el único movimiento que hemos tenido contacto es con la Plataforma de Afectados por la Hipoteca, con la PAH, y en comparación con cómo ha podido funcionar en otros distritos, aquí ha funcionado bien. En cuanto al centro es verdad que en alguna ocasión venía un montón de gente a una entrevista, que a mí me costaba entender un poco el acompañamiento de tanta gente a una persona que iba a hacer una entrevista, que no era mucho más. Estoy pensando en algún caso en concreto, en uno de los centros una de las trabajadoras sociales sufrió una invasión e insultos porque no daba la contestación que ellos querían que se diera. Y es lo que dice ella, "si yo tuviera unas llaves del bajo C te las daba, pero yo no lo tengo, yo soy representación de algo y te puedo ofrecer lo que tiene ese algo. No soy el sistema, soy trabajadora social y encima tengo que recibir insultos porque tú no tienes la contestación que necesitas tener pero yo no tengo la capacidad de dártela". Excepto por ese caso, por lo demás cuando han venido al centro algún movimiento acompañando a una familia han ido las cosas bien. Y los espacios que se han tenido con ellos son buenos y no sé si algún otro movimiento (PE2: No, salvo ese...). Y esto ha sido un episodio puntual porque luego todo lo contrario, se ve que hay voluntad, que hay intención de hacer todo lo posible desde un lado y desde el otro.

PE2: No ha quedado nada del movimiento este que hubo, es decir, no es que estén y no este-mos en contacto, es que no hay ninguna entidad que haya surgido después de este movimiento de la crisis. Este distrito en eso es pobre, el movimiento asociativo es pobre.

PE1: En movimiento asociativo este distrito es muy rico, pero movimientos de tipo reivindicativo de estos que han surgido tipo PAH y tal (PE2: A eso me refiero...), es la PAH, que están en toda la ciudad donde hay un caso de desahucio ahí están. Yo he estado sentada con ellos viendo qué es lo que se podía hacer y se ha podido dialogar claramente.

PE2: El movimiento asociativo es de largo recorrido, y es más, las asociaciones de vecinos que hay en mi zona la mayoría de ellas son gente muy mayor, asociaciones de vecinos que tengan participación y hagan fuerza pues tampoco hay en mi zona.

Y DE CARA AL TRABAJO COTIDIANO EN SERVICIOS SOCIALES ¿EL NUEVO GOBIERNO MUNICIPAL HA SUPUESTO UN CAMBIO DEL PRESUPUESTO?

PE1: Sí, es lo que nos va a permitir poder hacer determinados proyectos.

¿Y CÓMO SE ESTRUCTURA ESE PRESUPUESTO? ¿A QUÉ ORGANIZACIONES VA (PÚBLICAS, PRIVADAS)?

PE1: Es un presupuesto público entonces los contratos que se sacan son contratos públicos y las empresas licitan. Entonces, el presupuesto, hay distintas partidas. Por ejemplo, el presupuesto de inclusión social está destinado o bien a ayudas económicas o bien a proyectos de inclusión social. Lo mismo con Familia e Infancia: de Familia e Infancia sale el dinero de las becas comedor. Hay otro presupuesto de Planes de Barrio y hay otro presupuesto de Igualdad, entonces se traduce

a ayudas económicas, proyectos y contratación de profesionales. Aquí, donde hay un elevado número de familias desestructuradas, pues se ha hecho una apuesta por los educadores sociales y esa dotación sale de los presupuestos.

¿EN QUÉ ESPACIOS TRABAJAN ESTOS EDUCADORES SOCIALES?

PE1: En los centros de servicios sociales, ellos tienen ahí su ubicación pero hacen mucho trabajo en el domicilio y luego hacen mucho trabajo grupal también. Pero están integrados dentro de los equipos como un miembro más.

¿PERO SON SERVICIOS EXTERNALIZADOS?

PE1: Sí.

¿Y SON PROYECTOS ANUALES?

PE2: No, el nuestro lleva unos años.

¿Y SE VA RENOVANDO A LOS PROFESIONALES O LAS EXTERNALIZACIONES HAN PODIDO MEDIAR ALGO?

PE2: Los educadores de nuestro centro llevan toda la vida, son más antiguos que el equipo, son los más antiguos y son los trabajadores de una empresa externa.

PE1: Otra cosa es que las condiciones laborales, a lo mejor deberían de cobrar más. A lo mejor contratos de larga duración dan más estabilidad a la gente pero los que son de menos duración, que depende cada año de que haya presupuesto o no, pues la verdad a mí personalmente entiendo que puede generar ansiedad e inseguridad porque siempre es “no sé qué pasará el año que viene”, ¿no? Aquí se ha mantenido la gente porque siempre se intenta subrogar. Otra cosa es que la gente opte por otra cosa pero sí creo que eso de la contratación conlleva esas cosas, es cierto. Habría que intentar tender a hacer contratos más largos, que dieran estabilidad al servicio, a los profesionales y sobre todo a las familias. Si ofreces a la gente unas buenas condiciones es fácil que se quede, pero ha habido casos que... muchas veces han pasado distintos profesionales. Más antes que ahora, o esa sensación tengo yo. Entonces yo sí creo que la externalización o la contratación a veces sí que influyen en este tipo de cosas (...). Yo creo que algo se mejoró cuando entró en vigor el Convenio de intervención social.

¿QUÉ EXPECTATIVAS DE CAMBIO TENÉIS CON EL GOBIERNO MUNICIPAL?

PE2: Expectativas todas, ojalá.

PE1: Todas las que os acabamos de decir, somos un distrito muy optimista y muy positivo.

PE2: Nosotros vamos y pedimos.

PE1: Y tenemos suerte porque nosotros somos escuchados.

PE2: Por ejemplo impulsar recursos. Vamos a tener más recursos con lo que contar, parece que está bien. Rentas mínimas ha reducido el tiempo de espera, que teníamos un problema muy gordo con la prestación de renta mínima que tardaba. Con la crisis llegó una situación kafkiana de tener que esperar 18 meses para que una familia pudiese llegarle una prestación económica básica a la que podía acceder por ley y ahora eso ya se ha reducido con lo cual también las familias no van a necesitar tanto apoyo económico, con lo cual vamos a poder abordar y llegar a más familias ¿no? (PE1: Y a otras problemáticas). Hasta que la familia tenía la concesión de la renta mínima nosotros apoyábamos con ayuda de alimentos para que esta gente que no tenía medios suficientes pudiese tener las necesidades de alimentos cubiertas. Pues sí, ahora en vez de tardar 18 meses se tardan 3 o 4 meses. Es decir, las expectativas son buenas.

PE1: Yo respecto al gobierno municipal sí que debo decir que la expectativa en cuanto al aumento del presupuesto para servicios sociales sí se está dando, y ahí está la creación de más

recursos y también en el incremento de las partidas presupuestarias. La expectativa la veo bien en el sentido que creo que hay un interés por el tema social.

PE2: Hombre nuestro concejal sí parece que tiene puesta la oreja.

PE1: Sí, yo creo que aquí tenemos bastante suerte, porque el concejal conoce muy bien las necesidades del distrito y tiene especial interés en las cosas sociales, sobre todo en el tema de la exclusión y el tema de la vivienda. Entonces ahí es verdad que nos sentimos muy bien en ese sentido. Otras expectativas que no dependen de los concejales de los distritos sino más bien de la central es el tema del personal, (PE2: Estamos ahogados) y ella es testigo que yo soy siempre súper positiva y súper optimista, pero el tema del personal veo que es que nos está haciendo polvo. O si se está haciendo lo desconozco, pero puff, tienen que hacer algo con el tema de personal. Y lo de reducir la burocracia, yo espero y confío. También es cierto que llevan un año esta nueva corporación, me da igual de donde vengan, pero a mí me pasa igual cuando llego a un trabajo nuevo necesito un tiempo, entonces hay que dar tiempo. (...) Pero el tema fundamental para que esto funcione es el tema del personal y de la burocratización. Y creo que en el presupuesto hay que seguir mirando.

PE2: Pero hay que decir que la respuesta que hemos tenido, cómo se ha desbloqueado la relación con la Comunidad de Madrid en cuanto... y eso ha sido una actuación (PE1: Muy buena) del actual Ayuntamiento, es decir, nos ha quitado mucho trabajo de gestión y gracias a que el Ayuntamiento y la Comunidad han hecho la tarea de ponerse de acuerdo. No sé cómo, eso es cuestión de los políticos pero lo han hecho (PE1: Lo han hecho, lo han hecho). Es decir ahora el trabajador social en vez de tramitar 800 becas, va a tener que hacer cuatro de emergencia.

PE1: Y en el tema de vivienda van a tener que seguir avanzando (PE2: Sí, ahí sí), tienen que seguir avanzando. Pero ya hay una mirada que antes no la había tanto, o yo tengo esa sensación. Ahora hay la OIH que es un apoyo en muchos casos, que existe buena relación con ellos.

POR RETOMAR ALGO QUE ES MÁS COMPLEJO DE PENSAR, ¿CÓMO HA SIDO EL PROCESO EN ESTOS ÚLTIMOS 20 AÑOS EL PROCESO DE EXTERNALIZACIÓN? ¿QUÉ AGENTES SE HAN VISTO IMPLICADOS, DE QUÉ MANERAS SE HAN LLEVADO A CABO EN LOS SERVICIOS SOCIALES?

PE2: Yo creo que estaban externalizados los servicios que siguen estando, quiero decir, educación estaba externalizado, el servicio de ayuda a domicilio, los centros de día, todo lo que es prestaciones a mayores está externalizado. (PE1: Pero por ejemplo, los centros de los CAI [Centros de Atención a la Infancia], se crearon los municipales y luego los otros se fueron externalizando...). Los de nueva creación se han ido externalizando, efectivamente. Esto en cuanto a menores. Todos los recursos especializados de atención a la infancia son externalizados.

PE1: Son todos menos el CASI [Centro municipal de Acogida] de San Isidro, el Samur que, bueno, tiene parte que gestiona Grupo 5, y los tres CAI. Es lo único de gestión municipal especializada.

PE2: Y ahora se va a abrir un CAI más y también va a ser privado. Y estaremos en la misma, el profesional que trabaja en el CAI cobra menos que nosotros, haciendo la misma tarea. Entonces eso es una situación de desigualdad. ¿Repercute en el usuario, que es lo que nos...? Pues no lo sé, habría que verlo, pero los derechos del trabajador... no es justo.

PE1: Que la contratación va con el dinero que va. Luego para llevarte el contrato tienes que ir a la baja, entonces vas a tener menos profesionales que otro centro. ¿Cómo repercute al ciudadano? Pues yo creo que repercute. (PE2: Tiene que repercutir) ¿En qué repercute? En la desigualdad respecto a otro ciudadano de otro distrito que tenga más profesionales, porque no es lo

mismo tener un equipo que está haciendo un tratamiento familiar contigo que lleva 20 familias al que lleva 40.

PE2: El CAF, Centro de Apoyo a las Familias, también es externalizado. Casi todos los servicios especializados...

PE1: Sí, menos la atención social primaria, y todo lo de sin hogar...

PE2: Y siempre ha sido así, yo no recuerdo...

¿Y QUÉ PAPEL EJERCEN LOS SERVICIOS SOCIALES EN ESTE CONTEXTO DE EXTERNALIZACIÓN, PERO TAMBIÉN DE DESIGUALDAD CRECIENTE Y QUE SE VE EN LOS VECINOS QUE ACUDEN DIARIAMENTE, QUÉ PUEDE HACER Y QUÉ HA HECHO SERVICIOS SOCIALES?

PE2: ¿Qué puede hacer y qué ha hecho? Podríamos haber hecho muchas más cosas si hubiéramos tenido más herramientas pero lo que hemos hecho realmente es un trabajo de contención, de contención. Es decir ¿qué podríamos haber hecho si hubiéramos tenido recursos de vivienda, si hubiéramos tenido más profesionales, si hubiéramos tenido más presupuesto? A lo mejor podríamos haber hecho más. Pero lo que hemos hecho ha sido una tarea de contención tremenda, lo que hemos atendido en los despachos ha sido contención porque la gente se iba sin resolución de su situación. Es decir, a una familia con un desahucio podríamos ofrecerle un apoyo puntual, una contención de tres meses para ayudar con un alquiler pero son problemas más estructurales. Nosotros no podíamos darle la solución pero la sociedad tampoco. Podríamos decir "bueno, espérate yo te apoyo tres meses y tal", pero es que luego pasan esos tres meses y de nuevo caen al precipicio porque era más un problema de la sociedad. La sociedad no tenía resuelto el problema de la vivienda. Las políticas sociales abordaban el problema de la vivienda. Nosotros hemos hecho contención pero la familia no ha resuelto su problema. A veces nosotros nos machacamos: "sólo ponemos parches". Ya, pero bendito parche. Por lo menos la familia a lo mejor mientras tanto decide irse al pueblo, ocupar una casa.

PE1: Claro, es que las familias que llegan a servicios sociales no van al político que tiene que tomar las decisiones, tú estás ahí y haces esa labor de contención. ¿Que podríamos haber hecho diferente? Yo es que no soy un sistema, soy una profesional que ha hecho lo que ha podido dentro de lo que he tenido. (PE2: Claro) ¿Y qué me encantaría? Lo que ha dicho ella que es fundamental, la prevención.

PE2: Yo creo que deberíamos de ir a eso.

PE1: Yo creo que las cosas nos llegan cuando explotan y que son demasiado grandes.

PE2: Yo creo que el Ayuntamiento debe entender que los servicios sociales deben de ir hacia el bienestar, y el bienestar no es apagar un fuego, la contención, lo que hemos hecho. Y tenemos que tender a ser un servicio de bienestar social y el bienestar social se hace con prevención, no apagando el fuego cuando ya me estoy quemando y llega el trabajador social con una ayuda para que coma (PE1: Es que eso es asistencial). No señor, deberíamos de tender a lo que es realmente nuestra tarea que es ser agentes de cambio pero más desde la prevención.

(...)

PE1: Yo es que creo que hay una visión de los servicios sociales, lo digo un poco por alumnos que hemos tenido en prácticas, que parece que no hacen nada. Yo cuando veo esa visión me digo: ¡madre mía, qué será lo que estamos haciendo, o lo que no, para que se nos vea así! Y luego también creo mucho en eso de las individualidades, lo que pasa que el ser humano tiende a generalizar más lo malo que lo bueno. Yo no voy a decir que en servicios sociales no haya profesionales que no estén haciendo las cosas bien, pero yo sí creo que la gran mayoría de los

profesionales están haciéndolo bien y lo que pueden (PE2: Y lo que pueden). Lo que pasa que eso a veces es difícil de visibilizar y desde fuera es más difícil de ver.

¿Y LAS REDES DE APOYO MUTUO O LA ORGANIZACIÓN DE VECINOS PARA SOLUCIONAR SUS PROBLEMAS?

PE2: Eso me interesa muchísimo (...) y yo eso aquí lo echo de menos. Yo cuando trabajaba en un antiguo poblado gitano yo recuerdo que hacíamos una tarea comunitaria. Por ejemplo allí había un colegio, había una escuela infantil. Bueno, pues si uno de los profesionales sufría una agresión, nos intentaban robar el coche o no sé qué, hacíamos asamblea con los gitanos, claro, era una cosa como muy gueto, llamábamos al tío, convocábamos a todas las familias en la escuela y encuadrábamos. ¿Nosotros por qué estamos aquí? Estamos para ayudaros a salir adelante de este barrio, y si vosotros no nos ayudáis no tiene sentido. Y reaccionaban, yo una vez me encontré a un chavalito dentro de mi coche trasteándolo y llegaron las mujeres y le echaron, entre todos. Había un trabajo previo hecho de concienciar a la población de que ahí había que hacer cosas. Ellas estaban con sus ajos, su chararreo, con no sé qué, pero había un trabajo previo hecho de que ellos entendían que el profesional ahí estaba, pero que ellos tenían que estar también. Y yo aquí eso no lo encuentro, no encuentro el cauce donde sentarme con la gente y veo que las asociaciones tampoco. Cuando me reúno con la dinamizadora de los planes de barrio las familias van a rastras, van detrás, no se enganchan. Faltaría un trabajo...

¿TENÉIS LA SENSACIÓN DE QUE EN ESTOS ENCUENTROS LAS FAMILIAS ESTÁN DETRÁS?

PE2: Sí, pero yo pienso que es por el lugar, porque no dejamos de ser administración. A lo mejor tiene que surgir desde otro ámbito, no lo sé. Yo hablo de mi experiencia comunitaria y yo era de una asociación, que no era Ayuntamiento. Yo iba con las madres a la Comunidad de Madrid a hablar de la escuela infantil.

PE1: Yo creo que hay que buscar la manera de involucrar a la gente en las cosas del barrio.

PE2: Sí, pero se habla de la participación en la programación y tal. Aquí no existe.

PE1: Yo creo que hay que buscar la manera de hacerlo. Yo en los presupuestos participativos solo estuve en lo último y, al final, vecinos hay tres, si los hay. Luego está la entidad, la no sé qué, la no sé cuál. (PE2: Pero eso está bien porque no son los representantes) Pero no, luego, al final, vecinos de a pie vas viendo que se van descolgando. Y no sé si se van descolgando porque van viendo que eso no se va materializando en nada, o a lo mejor, porque es más macro que micro. En la última fueron 4 ó 5 y eran profesionales, no había vecinos que son los que precisamente viven aquí, los que hacen la vida del barrio, yo a las tres me voy a mi casa, ellos son los que viven aquí...

PE2: Es decir, creamos un proyecto pero implicándoles, un proyecto concretito. ¿Hay un problema? ¿Qué vamos hacer? Pero no lo voy a decidir yo, vamos a sentarnos y pensar entre todos cuál es la mejor forma, porque yo no tengo que saber cuál es la mejor forma por muy profesional que sea. Pero no hay ese cauce, no hay esa facilidad, a lo mejor es por ser institución. A nosotros se nos piden cosas para solucionar pero no se entiende que...

PE1: Yo creo que eso es muy importante trabajarlo en los grupos.

PE2: Sí, lo que pasa es que en los grupos...

PE1: Trabajar en grupo el hecho de lo importante que es su participación social, porque la gran mayoría de nuestros usuarios por ejemplo, ni van a ninguna entidad, ni saben que tienen una asociación de vecinos, ni absolutamente nada. Pero si ni siquiera votan. Es que hay que conectar a la gente con las cosas del barrio.

PE2: Esa es una de las muchas cosas que hay que pensar y trabajar.

PE1: En una sesión con las educadoras, ¿conocéis las asociaciones del barrio? Y a lo mejor de diez que tienes, conectas dos, pero ya estás conectando dos.

PE2: O cuando nosotros estamos haciendo un proyecto, lo mismo lo podemos evaluar con ellos por ejemplo. Es decir ¿qué tenemos en ciernes para elaborar? El problema de vivienda, bueno pues vamos a hablar con ellos.

PE1: ¿Con quiénes? ¿Con los vecinos?

PE2: Con los que tienen el problema de la vivienda. “Vamos a hacer una reunión, ¿cómo pensáis que esto se puede solucionar?”. A lo mejor te dicen: “dame una casa”...

PE1: Si a veces tampoco hace falta tener las sesiones súper programadas, que es sentarse con ello y preguntarles: “¿Cómo veis vosotros el problema de la vivienda en el barrio? ¿Qué necesitarías?”. Si simplemente es mantener un diálogo abierto. Porque sí que en determinados barrios que te vaya la gente a un espacio de diálogo es muy difícil, pero a lo mejor aprovechando los espacios que tú has generado.

PE2: A lo mejor hacer un grupo de discusión sobre el tema de la vivienda y preguntar: ¿cómo se abordaría? ¿Qué sería necesario? ¿Qué harías tú?

PE1: Hombre, yo me quedo tranquila en el sentido que esas cosas están muy bien y que deberíamos hacerlas, pero me quedo tranquila porque muchos de esos malestares se generan en los despachos y aquí los trabajadores sociales sí que lo trasladan.

(...)

PE2: Entrar en comunicación, entrar en un lenguaje común y llegar a poder proyectar juntos cosas que solucionen o eviten exclusión. Claro, eso es, pero aquí no hay un movimiento que nos diga “aquí estamos, nos escuchéis o no nos escuchéis”. Aquí no lo hay.

PE1: No lo hay como la mesa de exclusión, pero en las asociaciones si nos suelen trasladar, ¿no?

PE2: Pero las entidades.

PE1: Yo voy a tener una entrevista con la asociación de vecinos, yo sí creo que hay canales de comunicación con las entidades que son reflejo de los barrios. Incluso con las asociaciones de vecinos, a lo mejor tendríamos que tener más, yo no digo que no, eso hay que mejorarlo todo, eso está clarísimo, pero algo hay. Está la mesa de igualdad, la mesa de empleo otra cosa es que tengamos que seguir trabajando en ello.

(...)

E5: Dos trabajadoras sociales municipales (Madrid), experiencia en intervención, planificación y dirección en SS del Ayuntamiento y la Comunidad y en plataformas profesionales.

8 de septiembre de 2016

Entrevista a dos trabajadoras sociales con amplia experiencia en la administración municipal, tanto en cargos de dirección como en atención directa en centros de servicios sociales municipales. Estas dos profesionales cuentan con una amplia trayectoria en planificación e intervención social y en espacios participativos, tanto en ámbitos profesionales como en iniciativas ciudadanas. Su relato es de especial relevancia por la riqueza de perspectivas que permite su posición multisituada, que intenta comprender situaciones diversas basculando entre instituciones públicas y ciudadanía. A través de una visión crítica constructiva y de profunda autorreflexión, este relato pone de manifiesto tensiones, contradicciones y límites de las políticas municipales, problematizando especialmente la condición de subsidiariedad de los servicios sociales y el paradigma simbólico-ideológico desde el que se han construido. Esta entrevista nos lleva a repensar los servicios sociales como un proceso histórico condicionado por distintos actores. Asimismo, permite problematizar su papel en un contexto de crecientes desigualdades y de debilitamiento de lo público, y apunta vías para la transformación de los servicios sociales, incidiendo en la necesidad de su consolidación como sistema de protección social y en su mejora a través de un enfoque integral y multidimensional.

¿CÓMO HABÉIS VIVIDO VOSOTRAS... TENÉIS CONOCIMIENTO DE ESE DEBATE, DIGAMOS, O DIÁLOGO UN POCO TENSO ENTRE LOS SERVICIOS SOCIALES E INVISIBLES (DE TETUÁN)?

PE1: Yo personalmente tengo mi opinión, yo creo que en los servicios sociales se pone de manifiesto la desigualdad social. Estamos trabajando con las consecuencias de la desigualdad social y desde ese punto de vista no es lo mismo que un funcionario y una funcionaria de urbanismo, que no se le va a pedir cuentas de la dimensión política. Y en este caso yo creo que hay un efecto importante sobre la gente, lo que pasa con las políticas. Tal como está organizado el sistema pues entiendo que se demande un tipo de respuesta más, más política, un compromiso ético especial y tal. Pero por otro lado creo que se le pide a la administración lo que se le debería de pedir a los políticos, la administración es una dimensión pero no es el ámbito político exactamente aunque esté alineada con la ideología dominante, ¿no? En ese sentido, creo que la cara visible, que son las trabajadoras sociales, pues se nos estaba poniendo ahí un poco en esa situación de pedir una respuesta que corresponde en principio a un plano más, más político. Pero, pero, creo que la tensión social tiene una dimensión política. Más en este momento. Y creo que si se ha generado esa tensión en un distrito como éste, debe haber razones que tienen que ver con las personas y cómo se ha gestionado ese conflicto y esa expectativa. Yo creo que habrá habido actitudes que no han sido precisamente acertadas y quien las ha gestionado creo que tampoco las ha gestionado bien. Tanto desde los servicios sociales como desde el ámbito más político.

PE2: Hemos empezado por un tema espinoso, un tema que está muy candente y que llevamos sobre todo desde hace un par de años ya con un conflicto y una violencia latente hacia el sistema y hacia los profesionales. Voy a explicar la diferencia que yo veo entre las dos cosas. Que se agudizó mucho más el año pasado, se agudiza curiosamente o se visibiliza más hacia el exterior, se generaliza incluso en algunos distritos precisamente con el cambio de gobierno municipal. Y digo precisamente porque es un elemento a tener en cuenta. Desde hacía bastante tiempo con el

gobierno anterior del PP en el Ayuntamiento, que ya Invisibles como colectivo efectivamente estaba empezando a dar ese enfoque de dimensión que tenía, “la administración no está respondiendo a las necesidades de la gente”, la administración municipal. Bien, en aquel momento desde luego la política que gobernaba ese distrito en concreto se puso de lado, se escondió directamente, y tocó dar la cara a los servicios sociales. A la responsable de la jefatura de un departamento, que eso en el escalafón de la administración es nada en cuanto a responsabilidad y de todo tipo de cosas.

PE1: Bueno, pero en el distrito...

PE2: Sí, pero no es un peso político ni de..., es un equipo directivo que sí, claro, que tiene mucha incidencia porque efectivamente no hay nadie más responsable de servicios sociales en un distrito que una jefa de un departamento de los servicios sociales. Pero de cara a la responsabilidad política, no, son cargos de libre designación, no son cargos de confianza. Quiero decir que en aquel momento ya hubo un “solo ante el peligro” yo creo. La actitud de ataque que percibían las profesionales, no se cuestionó ¿por qué se me ataca?, se vivió como un ataque, como un ataque muy intenso por lo cual se pertrecharon en lugar de intentar, bueno, pues vamos a ver qué hay de crítica constructiva en este ataque y en todo caso dialogar.

PE1: Que estamos representando, las trabajadoras estamos representando.

PE2: Estamos representando al Ayuntamiento, pero también es verdad que yo creo que el planteamiento del ataque era absolutamente inmerecido, inmerecido ¿por qué? porque yo lo que creo es que más allá de la dimensión política que los trabajadores sociales podemos y debemos tener, en aquel momento lo que se estaba evidenciando era que esa desigualdad tan feroz y que el propio sistema no estaba sabiendo responder. Sabiendo o pudiendo responder y es como si el sistema sanitario tiene dificultades y resulta que tú vas a tu médico de cabecera y le atacas. No, yo creo que hay cosas que hay que diferenciar más allá que ante el ataque haya habido actitudes profesionales que no han sido las adecuadas. En el sentido de contextualizar una cosa y otra, es decir cuando Invisibles no existía, ningún movimiento similar, ya había desigualdad y ya había muchos profesionales que estaban defendiendo por encima de todo la necesidad de atender, proteger y promocionar a la población más vulnerable. Muchísimo antes de que Invisibles existiera. Yo creo que también se utilizó políticamente y lo hemos visto desde luego, una utilización política tremenda, bajo mi punto de vista.

Después hay cambio de gobierno, este gobierno de cambio, pero justo coincide que esa plataforma ciudadana, legítima absolutamente, en lugar de intentar yo creo que presionar para que el sistema mejore, continuó durante un tiempo atacando y verbalizando malas prácticas de trabajadores sociales de forma genérica. No, si una profesional efectivamente tiene un comportamiento negligente pues ya está, como cualquier profesional, yo creo que está bastante entendido. Yo creo que se siguió durante un tiempo con una generalización excesiva y el colectivo de profesionales lo que hace es replegarse, por lo cual el diálogo se rompe y hay un conflicto grande. Precisamente yo creo que ahora mismo la situación está, bueno, se ha aliviado bastante y yo creo que hay un espíritu de colaboración y de entender que los movimientos sociales a lo que te llaman es a presionar a la clase política para que haya un cambio y para que mejoren las condiciones de vida de la gente, y de los profesional también. Y si nos aliamos pues mejor que mejor. Hubo actitudes de los políticos y eso lo digo además sin ningún temor, de la persona responsable política de ese distrito que flaco favor hizo al sistema de servicios sociales y a los profesionales cuando lo que hizo fue situar frontalmente una posición de otra. Es decir en conversaciones públicas y en Twitter esa concejala dijo: “A mí los vecinos vienen a contarme que... y yo me creo a los vecinos”. El planteamiento no puede ser ese, tú eres responsable de los profesionales porque tú eres la máxima

responsable de ese cuerpo de funcionarios. No puedes establecer ese posicionamiento de “me creo a los vecinos” y entonces ¿es qué no te crees a los profesionales? Independientemente de que no lleva nadie la razón y la verdad absoluta, porque eso no existe. En todo caso escucha planteamientos y propicia un diálogo, no te posiciones. Ahí también hubo un enfrentamiento importante que yo creo que se le fue de las manos. Ella lo dijo después públicamente que se le fue de las manos, que la estrategia no es enfrentar como a dos bandos y muchísimo menos. Es pensar: “Bueno, vamos a buscar alianzas y en todo caso colaboración y cooperación”.

EN ESE SENTIDO, ¿QUÉ PAPEL CUMPLE LA MESA DE EXCLUSIÓN?

PE2: Yo no conozco su funcionamiento.

PE1: Cuando fui estaba muy arraigado el sentimiento de que los servicios sociales lo estaban haciendo muy mal, estaba completamente instalado. Yo lo he visto, que me parecía..., y que más allá de que estemos jugando un papel difícil y controvertido esto estaba ya en las creencias de la gente muy arraigado. No sé dónde se habría ido retroalimentando pero eso estaba así. Yo no puedo evitar también pensar en la subjetividad, de lo que pasa con nuestra subjetividad como funcionarias, como mujeres, como personas. Creo también que es un ámbito mayoritariamente femenino. Si no hubiera sido femenino a lo mejor no se hubiera cuestionado igual. Eso lo planteo porque está ahí y creo que muchas trabajadoras sociales también se defendieron mal. Se defendieron como “¡oooh! esto es...”. Bueno, pues si así nos ven habrá que asumirlo y habrá que ver por qué es así. Y eso hay que trabajarlo porque por algo nos están viendo así, estamos representando un lugar que es un lugar de privilegio y nos lo tenemos que comer porque somos funcionarias con un buen sueldo y enfrente tenemos una persona que no tiene nada. Y eso, como cuesta mucho gestionarlo en la atención, porque genera muchos dilemas éticos y genera mucho desasosiego entre los profesionales, porque sabemos que se nos está viendo desde ahí y que estamos jugando en el lado del privilegio en el sentido del trabajo estable. Pues eso hay que trabajarlo también un poco porque yo creo que efectivamente esa es la expresión de la desigualdad, ¿no? Yo como funcionaria que tengo todo cubierto, ¿qué me cuentas? ¿Qué necesitas? ¿Qué puedo hacer? Y esto es resultado también de que los servicios sociales son el espacio en donde se gestionan las deficiencias de otros sistemas, que es en lo que nos hemos convertido.

PE2: En un cajón de sastre.

PE1: Y eso es un mal enfoque que es resultado también de que fue una competencia que se traspasó a las comunidades en el minuto uno, y que cada comunidad, aunque hay un fondo común porque se copiaron unas comunidades a otras... (PE2: Las leyes son similares) Se intentó que se crearan derechos sociales, bueno, había ahí como una intención, pero luego llegó la crisis y justo cuando más necesitaban las personas más desfavorecidas de esos recursos fue cuando se empezó a recortar todo. Entonces claro, fue un disparate desde el principio, porque ni debíamos jugar ese papel de ser subsidiarios de las carencias de otros sistemas ni en la crisis teníamos que haber trabajado con tan pocos recursos, sino con muchos más. Entonces eso pues ha generado más tensión, pero yo creo que... yo por ejemplo no estoy nada de acuerdo en que tengamos que tramitar ayudas económicas y que ese sea nuestro mayor cometido.

PE2: Incluso, disculpa, cuando estabas comentando eso, lo que ocurre efectivamente ¿cómo nacemos y dónde estamos como sistema? Y ¿qué es lo que ocurre? Que en esta crisis tan brutal en la que las personas perdían su empleo, se quedaban sin recursos de subsistencia, las viviendas, o la amenaza de quedarse sin la vivienda... se recurre a los servicios sociales como la panacea absoluta y el sistema que va a resolver todo eso. Cuando ni tiene competencias, pero no lo digo desde el punto de vista de quitarnos el mochuelo de que no tenemos competencias en empleo, es que nunca se tuvieron y es que no se tienen por qué tener. Los servicios sociales no tienen que

tener competencias en empleo y en promocionar el empleo para... ya no digo para los desfavorecidos, que sí hemos tenido, sino para la clase media, que es la que se estaba quedando sin empleo y sin subsidio y sin prestaciones. Entonces se acude a los servicios sociales como el garante de la respuesta y dices "vamos a ver si es un sistema ya frágil que atendía colectivos muy, muy excluidos y emergencias puntuales para algunos colectivos; en absoluto preparado, en absoluto con competencias, ni con recursos, ni con posibilidades como para atender a toda la clase media que se queda sin empleo y sin vivienda y sin recursos y sin poder pagar la luz". Impensable, imaginaros esa avalancha que se viene cuando ni estamos preparados, ni el sistema se define como tal. Somos un sistema en el que atendemos fundamentalmente a la población más vulnerable y más excluida, con algunas prestaciones normalizadas para toda la población como la ayuda a domicilio o la teleasistencia, ayudas puntuales de emergencia y lo que hemos trabajado ha sido muchísimo los aspectos relacionales y de convivencia (PE1: Y de prevención) y de prevención, pero en ningún caso nada que tenga que ver con ese abordaje. Con lo cual nos llega una avalancha en el sentido de una presión para responder a algo, una presión por parte del caso individual y una presión por parte de colectivos organizados "que tenemos que responder y si no respondemos a eso es porque no queremos". Más allá de que haya actitudes profesionales que no son las adecuadas, que por supuesto que las hay y se reconocen. Ahí lo que se produce son diálogos paralelos sin ningún tipo de encuentro. Así no vamos a ningún sitio cuando nosotros pensamos muchos profesionales, algunas habrá que no, pero muchas pensamos que precisamente los movimientos sociales tienen que aliarse con las demandas de la propia profesión en el sentido de: vamos a luchar juntos por intentar reducir las desigualdades sociales. Hay que colocar la responsabilidad que corresponden a cada sistema de protección social, servicios sociales somos uno pero hay otros sistemas de protección social. Y la clase política es la que tiene que normalizar todo lo que tiene que ver con la vivienda y no son los servicios sociales los responsables de la promoción de la vivienda, de la construcción de la vivienda pública. ¡Con empleo ya ni hablemos! Entonces se ha producido mucho desajuste y es muy importante. Os contamos una cosa que es como anecdótica pero que viene a reflejar un poco esto. Una asociación en defensa de los servicios públicos que somos todas profesionales y hemos ido a varias asambleas, jornadas organizadas por distintas asociaciones y tal para aportar nuestro punto de vista profesional. Imaginaros que la demanda que se hacía era un código ético de los servicios sociales, como bien sabéis los códigos éticos son de las profesiones no de los sistemas. Entonces yo sabía por dónde venía todo esto ¿por qué sólo un código de servicios sociales? pidamos un código ético para toda la acción municipal. Para vivienda, desarrollo urbano, medio ambiente, limpieza, me da igual. Y es porque había ya de partida una creencia que luego se convirtió en prejuicio, de que no actuábamos bien y que realmente era la propia profesión la que estaba cercenando el acceso a derechos.

PE1: Es verdad que las prestaciones han tenido un carácter graciable.

PE2: La mayoría están ya reguladas por una ordenanza.

PE1: Sí, pero tú valoras.

PE2: Eso sí.

PE1: Y fíjate que ahora en un distrito me han dicho que la concejala ha decidido que el presupuesto para ayudas económicas lo iba repartir a partes iguales entre todas las trabajadoras sociales, lo cual también es una barbaridad. Por un lado dices "vale, qué bien, con un reparto así todo el mundo tiene lo mismo", pero no es lógico porque cada zona tiene distintas necesidades. Pero es verdad que esas necesidades están sometidas a una valoración subjetiva y desde ese punto de vista tiene un grado también de subjetividad del cual se puede recelar. Yo hasta ahí lo entiendo pero es que nos ha tocado ese papel. A mí no me gustaría que los servicios sociales se ocuparan

de eso, creo que todas las personas tendrían que tener un mínimo de subsistencia por rentas mínimas, rentas básicas, como sea. Pero que desde luego tengan unos mínimos, que no tengamos que trabajar con esos grados de exclusión. Además para dar una ayuda de 1.000 € a una familia con todo lo que conlleva de burocracia, está sometido a una ordenanza súper burocrática, y que eso no resuelve gran cosa resuelve puntualmente un momento pero nada más.

PE2: Y porque las ayudas económicas... pensar que el presupuesto de un distrito, es un presupuesto que ha podido crecer un pelín en el último año, en los dos últimos años, pero es un presupuesto que se arrastra. Yo estuve en un centro de servicios municipales muchos años, el presupuesto de las ayudas económicas que teníamos era prácticamente el mismo que el había cuando yo llegué allí. Porque estaba pensada ¿para qué?, para una ayuda económica extraordinaria, puntual, asociada a la intervención social con una familia. No está pensada ni de lejos para atender lo que es esperar quince meses una renta mínima, ¡es que ni de lejos! No está pensado para eso. Con lo cual, claro, choca con la expectativa de la familia, que es absolutamente legítima: llegar y decir "no tengo para pagar la luz y se me han acabado ya los ahorros y la vivienda, no sé qué". Y el profesional decir, "si es que hay medio millón de euros para 130.000 habitantes". Y para necesidades urgentísimas que no iban a cubrir ni de lejos, ni la espera de la renta mínima ni parecido. Entonces se produce un desajuste entre la expectativa y para lo que realmente está pensado ese instrumento. Ese instrumento que no tiene nada que ver con la necesidad real de sostener a una familia sin recursos hasta que tenga el mínimo vital. Y aun teniendo la renta mínima da igual, si es que no te llega para vivir.

DESDE ESTA SITUACIÓN DE AVALANCHA QUE DESCRIBES MUY BIEN, ¿QUÉ HA HECHO EL GREMIO DE LAS TRABAJADORAS SOCIALES O CÓMO HA REACCIONADO?

PE1: Muy buena pregunta.

PE2: Muy buena pregunta. Pues mira yo creo que hay diferencias, desde profesionales, las trabajadoras sociales por centrarnos, que se han aliado en el sentido de comprender la injusticia social y la desigualdad en la que estamos viviendo, e intentar ponerse en clave de promoción de las personas, de empoderamiento para que las personas también sean sujetos de derechos y que puedan reivindicar una situación que va más allá de la demanda puntual que se hace en los servicios sociales. Ha ido desde ahí en un continuo a responder la demanda, a negar la demanda, a sentirse absolutamente agobiada y entonces yo mi trabajo y yo no puedo, tal, presionar a los jefes porque no había recursos. Ha habido un abanico yo creo bastante amplio de respuestas que se han dado y eso es verdad que hay diferencias entre el abordaje de esas respuestas en un lugar y en otro. Porque hay diferencias, además eso de que tengamos instrumentos como decía antes, tenemos una ordenanza para tal, una ordenanza para cual, son instrumentos más o menos objetivos pero después es verdad que ha habido respuestas desiguales.

PE1: Yo en eso soy bastante crítica. Creo que el gremio está bastante despolitizado y eso hay que reconocerlo. Pero también creo que está despolitizado como está la mayor parte de la sociedad, quiero decir, que es parte de la sociedad. Y como tal, los bomberos y los que trabajan en medio ambiente... Hemos estado muy despolitizados en este país cuando creíamos que esto era el cuento de la lechera (PE2: Sí), y un día aterrizamos y algunos un poquito antes que otros, pero en general no hay una gran conciencia de que desde nuestro lugar también se pueden hacer cosas, y que se podrían haber hecho más cosas (PE2: Sí), haber hecho más presión. Y cada una se ha dedicado en su despacho a salvar a las familias como ha podido individualmente, y yo creo que se ha hecho lo que se ha podido seguramente con la mayor parte de las familias pero se tiene poca incidencia política. Yo creo que colectivamente podríamos haber respondido si nos hubiera-

mos organizado, si hubiéramos tenido mayor conciencia y menos miedo a perder nuestros privilegios. O sea que yo ahí entendiendo, es verdad, que yo llevo ya unos años fuera de la atención y me es muy fácil decirlo ¿vale? porque yo me he ahorrado la crisis, y estar en un despacho sopor-tando esa presión también es la hostia. Pero, pero yo encuentro prácticas muy diferentes y hay prácticas disidentes dentro de los despachos. Aparte de lo colectivo, es decir como grupo, como equipo: “Éstas son las millones de personas que no tienen nada, dígalos para arriba”. Eso lo teníamos que haber hecho y no lo hemos hecho. Hasta individualmente yo creo que no es lo mismo una actitud que otra, no es lo mismo enfrentarse a las situaciones dando la cara aunque sean conflictivas, aunque te vayan a romper la cara a lo mejor, pero que te arriesgues un poco. Y lo digo sabiendo que no he estado en atención y que me resulta más fácil, y porque hemos estado en un colectivo de profesionales y no ha crecido, hemos estado cuatro años y la gente no venía.

PE2: La gente sí se quejaba mucho en los despachos. La gente se queja, evidentemente, pero al final cuando tienes oportunidad efectivamente de que esa queja individual luego sea colectiva, de grupo, que se transforme en algo más o dé paso a algo más, pues eso cuesta más. Porque ahí ya tienes que trascender un poco de esa queja que la tiene cualquier colectivo.

¿A QUÉ SE DEBE ESA FALTA DEL PASO PARA TRANSCENDER? HABÉIS DICHO POR EJEMPLO EL MIEDO...

PE1: Yo creo que eso está muy estudiado en la izquierda, cosas que he leído recientemente, la clase media tiene miedo a perder lo que tiene. Entre la cual me incluyo, vamos la primera. Entonces bueno...

¿PERO DE DÓNDE VIENE? MIEDO A PERDER ¿POR QUÉ? ¿PORQUE SI TÚ TE MOVILIZAS TIENES MÁS RIESGOS DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN?

PE1: No, no tendríamos.

PE2: Si no tenemos nada que perder.

PE1: Sí, pero la desobediencia...

PE2: Pero un funcionario, es decir, un funcionario tienes que matar a alguien para que te expulsen de la administración.

PE1: Hay jefas y liderazgos en los distritos en servicios sociales que ojo, que no te dejan, no te facilitan que tú desobedezcas. Y que tú no te acoples a lo que dicen las órdenes de arriba y eso es así. Entonces en ese sentido, si como grupo o como equipo tienes fuerza porque sois muchos pues lo haces, pero si no, pues uno, dos o tres, pues no se hace. Entonces se termina haciendo en el despacho, “pues tenga usted la reclamación que se la voy a rellenar yo, tenga”. U otras cosas que tú crees que puedes aportar de una manera distinta pero...

PE2: Ha habido unos movimientos bastante tenues. Si nos comparamos con la marea blanca o la marea verde, la marea naranja es que es ridícula. La marea naranja es ridícula, o sea cuatro gatos, sin ninguna incidencia, sin ningún impacto, totalmente invisibilizadas como el propio sistema, si es que no es casualidad.

PE1: Pero es que el sistema tiene un claro problema de falta de definición de objeto. No tiene un objeto definido y desde ese punto de vista pues se espera de él... cada uno en su imaginación lo que haya construido. Entonces pues yo creo que es lo que os decía, a la administración a veces se le piden cosas que deberían estar en el ámbito político. Pongo un ejemplo. Con la violencia de género todo el mundo decía que faltan recursos y tal, pero luego no les exigimos a los políticos que en los programas lleven una denuncia clarísima de lo que significa la violencia de género en este país, que es muy alta. Y no se denuncia cuando hay una práctica que es sangrante. Quiero decir que si los políticos que tienen la capacidad de marcar las líneas rojas igual que los medios de

comunicación, sabes, que es ahí donde realmente hace falta que pidamos cambios. Yo creo que la administración puede hacer cambios pero si los pide la ciudadanía y los asumen los políticos. Porque la administración está alienada. Por un lado, hay como dos fuerzas en contra. El otro día en una reunión con entidades, cada uno pretendía que desde la administración municipal hiciéramos un cambio que es estructural. O sea (PE2: Sí), tú no puedes pedir que nosotros tengamos recursos para atender, y estaría muy bien, si antes no hay una política de denuncia del patriarcado a muchos niveles, es que es inviable. Porque hay muchas otras fuerzas, o sea por un lado creemos que hay que defender derechos sociales, humanos y tal; y por otro lado, el poder hegemónico tiende a invisibilizarlos, a recortarlos, a negarlos. Entonces son dos fuerzas que a veces (PE2: Sí, que chocan además) le pedimos a la administración lo que no les pedimos a los políticos. Porque los políticos no están dispuestos a hacer, con lo cual es un poquito complicado. Y luego la administración por otro lado es una maquinaria muy pesada. Yo que ahora estoy más en tareas de gestión, mover algo en la administración es un trabajo que no os podéis imaginar. Y fíjate que estamos, yo estoy encantada con que con esta nueva corporación se están abordando debates que antes eran inviables (PE2: Impensables sí) y se están haciendo, porque yo he asistido a reuniones que hubieran sido inviables un año antes. Pues qué bien, qué rico es esto, pero todo eso genera estructuras, genera un sistema de organización, de normativas, de dar cuenta de todos esos movimientos. Para que eso se traduzca... Bueno, si tienes que contratar algo, un servicio que se considere...

PE2: ¡Es que es un año! Casi una cosa...

PE1: El año pasado en el pleno infantil al que asistió Manuela Carmena por primera vez, una de las propuestas que le hicieron los chavalicos fue que necesitaban centros de ocio para los adolescentes. Entonces se ha creado un proyecto piloto, bueno, eso ha debido de costar un trabajo, un lío para sólo eso. Y sólo está en un sitio, en un distrito. Quiero decir que cualquier cosa requiere gasto y un control del dinero, a nivel jurídico, a nivel de departamento, de contratos.

PE2: Es excesivamente lento y burocratizado, o sea que por un lado yo creo que garantiza la transparencia, la equidad, la libre concurrencia, una serie de cuestiones que están fenomenal, pero nos pasamos. Nos pasamos de frenada y hace que todo sea muy poquito ágil desde que tienes una idea, se decide y hasta que se ejecuta. Y hasta que las acciones son visibles por la ciudadanía, y tienen impacto, es que nos hemos comido dos años. Todo es así. La propia gente que estamos dentro la administración, y que creemos que todos esos principios son fundamentales, pero deberíamos darnos más prisa y más agilidad. No somos todos y hay gente que dice "no, no, esto tiene que ser de esta manera". Pero como no hay otros caminos para hacer las cosas, entonces chocamos muchas veces con el status quo, con la manera de hacer las cosas. Así, los cambios son excesivamente lentos y los cambios no se visibilizan tan pronto como uno quisiera, y le está pasando al equipo de gobierno, tenemos la idea, pero de ahí a que se materialice algo que se ve...

PE1: Y la dimensión jurídica (PE2: Es brutal)... en cualquier decisión todo tiene que estar sometido al punto jurídico exhaustivo (PE2: Y es muy lento) y entonces hay una contradicción entre una cosa y la otra, y hay que rehacer, desmontarlo y hacerlo de otra manera. Bueno, es una verdadera locura, solo mover la maquinaria es una locura. Por lo cual producir cambios, por ejemplo, en el ámbito de servicios sociales y sin salirnos de ahí, pues yo creo que requeriría un planteamiento a nivel nacional. Pero claro, están descentralizados en las autonomías. Quién le va a decir ahora a las autonomías "vamos hacer una cosa común": inviable. Pero si no se hace común, hay desigualdades entre territorios y, por otro lado, pues no hay una política clara de lo que deberían de ser los servicios sociales. Para que dieran respuesta pues a otro tipo de problemas a problemas de

convivencia, de dependencia, de autonomía, de cuidados... Todo eso sería nuestro, debería ser nuestro. Pero estamos tramitando ayudas.

¿CÓMO HA SIDO EXACTAMENTE ESTA CONSTRUCCIÓN DE ESTA ESTRUCTURA, DE ESTE STATUS QUO? ¿CÓMO HA SIDO LA EVOLUCIÓN DESDE SUS ORÍGENES?

PE2: Hombre, está claro que la no existencia de una ley estatal de servicios sociales. Así como pasa con otros sistemas de protección que hay leyes estatales, que configuran un marco mínimo y estable para todos los territorios, no existe ley de servicios sociales porque en el Artículo 148 ya quedan descentralizados en lo que se llama la asistencia social de las comunidades autónomas. Y ahí ha habido ya velocidades de muy distinto índole, todas las comunidades tienen leyes autonómicas de servicios sociales. Hay algunas que ya tienen hasta tercera ley, otras solamente dos, otras solamente una. Por lo cual hay un desarrollo y una evolución desigual que ha marcado cada comunidad autónoma. La Comunidad Autónoma de Madrid además yo creo que curiosamente estando durante muchísimos años gobernando el mismo partido político Ayuntamiento y Comunidad, no ha habido un encuentro positivo y enriquecedor, con lo cual... (PE1: Estaban enfrentados) Estaban como muy enfrentados de tal manera que no hubo yo creo un consenso positivo en aquellas materias que siendo competencia de la comunidad autónoma puedan estar delegadas y financiadas evidentemente ¿no? Con lo cual, como ese encuentro no se produjo en su momento a principios de los noventa, el Ayuntamiento de Madrid... bueno que... pues es la capital, por tener tres y pico millones de habitantes, por tener en aquel momento suficientes ingresos económicos como para desarrollar un mini sistema, pues ha desarrollado un sistema, suyo propio, financiado prácticamente en su totalidad porque el Plan Concertado daba a Madrid poquísimo dinero. Madrid dijo: "Me da igual yo creo que a los vecinos de Madrid hay que ofrecerles tales y tales prestaciones", y desarrolló un sistema potente económicamente. Claro, llega la Ley de racionalización de la administración local y dice, "pero es que esas competencias, lo que usted está haciendo no debería haberlo hecho". Porque es competencia de la comunidad autónoma y todo se va a quedar en la comunidad autónoma. Se han concertado, perdón, se han conveniado, no hay ni si quiera concierto ahora mismo, hay convenios puntuales prorrogables cada año para la dependencia, imaginaros. Se firma cada año, se prorrogan el 30 de diciembre del año en curso, o sea una cosa espantosa, no hay ni siquiera un mínimo acuerdo estable con visión de futuro que tiene que ver con los madrileños.

PE1: La Comunidad de Madrid boicoteó la puesta en marcha de la dependencia hasta unos niveles exagerados, pero no olvidemos también que el boom en Madrid vino de la mano de Ana Botella. Porque llegó Ana Botella y fue como el reinado (PE2: Había mucho dinero). Había muchísimo dinero, le dieron mucho dinero porque entraba de la mano de Gallardón en un momento de (PE2: Vacas gordas, 2004, nos creíamos los reyes del universo). Amplió centros, cambio mobiliario, duplicó servicios y nosotras incluso los servicios sociales era una cosa estupenda, y luego llegó Paco con las rebajas (PE2: En 2008 empieza la crisis)... Hay alguna trampa que no...

PE2: En 2012 se recortan muchísimos servicios y cuando llaman a las puertas de la Comunidad para decir "oye, la dependencia", la Comunidad dijo "vosotros habéis creado servicios porque habéis querido, no teníais por qué, y si no tenéis para financiarlo pues recortarlo".

PE1: Los servicios eran de carácter privado. Solo hay un 30% de servicios públicos.

PE2: El resto está todo externalizado. Pero es verdad que ese incremento nos creíamos que tenía los pies de hierro y tiene los pies de barro. Ese incremento, ese crecimiento a partir del 2004 es frágil, débil y de hecho, pues cuando hubo que recortar se recortó de ahí. No son derechos consolidados. Prestaciones que de repente teníamos que poner, como teleasistencia, perseguir a

la gente para poner teleasistencia porque había que crecer y luego de pronto nos tocó recortar servicios. Imaginaros eso lo que supone.

¿CÓMO SE DESARROLLÓ ESA ÉPOCA DE “VACAS GORDAS”?

PE2: Los centros de día por ejemplo, los centros para mayores sin lugar a dudas, la teleasistencia, la ayuda domicilio también muchísimo, para menores también. De tal manera que luego algunas de las prestaciones de atención individual para mayores por ejemplo, están dentro del catálogo de la ley de la dependencia, con lo cual luego sí o sí tenía que pasar por el acuerdo con la Comunidad de Madrid evidentemente. Y entonces ha habido como dos redes paralelas, sin duplicidad cuidado, porque la gente habla de la duplicidad y no ha habido duplicidad. Es decir un señor que tiene una ayuda domicilio no tiene dos ayudas a domicilio. Tiene una, no tiene dos. Pero sí hay redes paralelas, que no tienen mucho sentido que el Ayuntamiento prestara un tipo de ayuda con un baremo distinto al que le corresponde. Luego después por la línea dependencia y todo eso todavía no está del todo coordinado como se debería, para nada. También con actitudes por parte de la Comunidad, por lo que yo he estado viendo en estos últimos meses, que dejan bastante que desear: “Porque lo de los centros de día es una competencia de la Comunidad y de la dependencia y no tenías por qué hacer más centros de día que los que corresponde...”. Pero claro, la prestación ya se la estás prestando a los ciudadanos, que ¿se las vas a quitar ahora? En fin, en lugar de ir con una actitud más honesta, más limpia de “bueno, ¿qué tienes tú, qué tengo yo, que es lo que nos interesa a ambas? vamos a trabajar conjuntamente”. Pues todo ese ir y venir, que ahora hay servicios, que ahora no... Por mucho que haya habido recortes en el sistema educativo y sanitario hay unos mínimos, que por supuesto no se... no se eliminan derechos a los ciudadanos. En los servicios sociales es que no hay derechos, es decir pues ahora tienes 40 horas de ayuda a domicilio y pasado mañana te la rebajo, punto. Porque había que recortar presupuesto, y ya está. Se ve la fragilidad enorme del propio estado de bienestar y del propio sistema de protección social, hemos visto lo frágiles que son ahora con la crisis, ¿no? Y el sistema más nuevo, más frágil, y más precario pues es el que antes cae y el que antes tiene las dificultades. Y justo además al que todo el mundo recurre como el último colchón, ¡pero si somos los más frágiles! Y hemos demostrado que somos los más frágiles.

Y EL RECORRIDO DE TODAS ESTAS EXTERNALIZACIONES, ¿CÓMO EMPIEZA, CÓMO SE DESARROLLA? ¿EN TIEMPOS DE ANA BOTELLA SE DERIVAN MUCHAS MÁS COSAS? TAMBIÉN SE DESARROLLAN MÁS CENTROS...

PE2: Lo que pasa es que yo, fíjate, yo no le echaría la culpa necesariamente a una persona. Hay algo que tiene que ver con todas las administraciones europeas. Es decir, hay una consigna que es: “Empleo público, irlo reduciendo”, no hacer reposiciones y que el empleo público no crezca. El capítulo uno no puede crecer, que es el capítulo del personal, entonces, como no puede crecer todos los servicios que se desarrollan tienen que ser gestionados de forma externalizada. Entonces crece el capítulo dos y el capítulo cuatro, claro, que son todo lo que es el gasto, lo que puedes pagar a otros, más los gastos corrientes. Eso sí puede crecer en la administración pública, el capítulo uno no puede crecer. Si quieres crecer en prestaciones, o gestionas o no creces.

PE1: Esta corporación tenía en su ideario remunicipalizar servicios y dijimos “¡qué bien!”, pero se ha puesto a ello y no pueden. Y nosotros sacamos centros privados porque se van viniendo a menos los centros públicos. Y el personal claro, no se repone porque nadie quiere ir allí a lo mejor para ganar menos que no sé dónde. Gente que se ha ido por excedencia, gente que se ha jubilado (PE2: No se cubren), no se va cubriendo y hay un verdadero problema para cubrir los servicios con personal funcionario. Con lo cual, bueno, algunas plazas se cubren con interinos y otras se quedan

ahí vacías. Hemos tenido que crecer por el lado de la privatización, contratos, es que es más fácil generar un contrato y eso que estos han sido de locura.

PE2: Pero tienes presupuesto en el capítulo dos y en el capítulo uno no lo tienes, aunque esta corporación quería ampliar algo de capítulo uno y todo el tema de la municipalización, con todo lo controvertido que es el acceso a la función pública, pero más allá de eso, es que hay una tasa de reposición que te impone el Ministerio de Hacienda y punto. Entonces aunque quieras y aunque tengas: “Tengo dinero que lo quiero dedicar a capítulo uno”, no se puede crecer y eso nos afecta a todos. A servicios sociales, desarrollo sostenible, medio ambiente, cualquier ámbito de la administración pública. Me da igual municipal, autonómica o estatal.

¿LA DIMENSIÓN JURÍDICA ESTÁ COLAPSANDO ESTE TIPO DE PROCESOS?

PE2: La dimensión jurídica y algo más, o sea yo lo que creo es que es una cuestión ideológica. Es decir, cuando yo te decía antes que en todas las administraciones europeas no puede crecer el capítulo, es una cuestión política, es una decisión ideológica, de bueno, de *neocon*: adelgazar el Estado. No tenía que ser esa y todas las administraciones al final, la francesa, la inglesa, la italiana, todas, la alemana... todas van por ese camino. La española igual y eso es una decisión política. Se podría decir pues transformamos toda la financiación del capítulo dos, la transformamos en capítulo uno. Pero “el empleo público no puede crecer”: eso es una decisión política exclusivamente. Que ha sido así.

PE1: Claro, el sistema de oposiciones es muy complejo pero, bueno, se podría hacer.

PE2: Claro, que se podría hacer es una decisión política, exclusivamente política. Y este gobierno municipal yo creo que sí que tenía interés e intención de municipalizar servicios.

PE1: ¿Por qué este gobierno no puede en capítulo uno, no puede crecer?

PE2: La tasa de reposición, porque no hay autonomía. Mira hoy ha salido un artículo fantástico que está firmado por el concejal de hacienda, por su jefe de gabinete, Garzón Alberto y su hermano y es que habla precisamente de esto. Es decir, el Ministerio de Hacienda no te deja, es que no tenemos autonomía en la administración local, no se puede. Te sitúa en el contexto de que si quiero crecer en atenciones y servicios a la ciudadanía tiene que ser a través del capítulo dos de externalizar servicios porque no puedo crecer en capítulo uno, aunque tenga pasta.

PE1: Claro, eso significa peores salarios y más sometimiento también en las decisiones porque estamos más vendidos, y si tenemos miedo los funcionarios, imagínate el resto del personal.

PE2: Es tremendo lo que ha pasado. Además, ahora mismo se están blindando determinadas condiciones para cuando se externaliza un servicio, pero ha habido años que era todo empleo precario, todo a la baja (PE1: Un desastre), puntuando los contratos más económicos con lo cual todo eso iba a costa del personal. Una vergüenza que los propios técnicos... yo estaba avergonzada con esas cosas. Y no tenías ningún margen de maniobra, y esas cosas sí se están revirtiendo un poquito ¿no? Bueno, pues subrogar al personal (PE1: Cláusulas sociales). Donde hay margen de maniobra el concejal de Hacienda está, vamos, chapó, porque lo tiene clarísimo por dónde hay que ir, pero hasta un punto. Dice “yo tengo superávit, estoy pagando mi deuda y querría crecer en capítulo uno pero no puedo, no me dejan”. Por eso es tan importante ver ahora qué pasa con el gobierno de la nación. Claro, claro, porque cierra, se podrían establecer unas dinámicas distintas.

EN UN MOMENTO TAN COMPLEJO COMO EL ACTUAL, EN QUE HAY UNAS FUERZAS IDEOLÓGICAS MUY FUERTES, MUY INMERSAS EN TODA LA ESTRUCTURA, Y UNA DESPOLITIZACIÓN EN VARIOS ÁMBITOS QUE TRASPASA TODOS ESTOS SERVICIOS, POR UNA PARTE EL PERSONAL, Y POR OTRA PARTE TAMBIÉN LOS CIUDADANOS ¿QUÉ MARGEN DE

MANIOBRA HAY PARA CAMBIAR ESTE TIPO DE COSAS, CUANDO ESTÁN TODAS ESTAS FUERZAS CHOCÁNDOSE?

PE2: Yo, mira, que además no soy pesimista al contrario soy optimista por naturaleza, pero sí es verdad que me produce una desazón tremenda. Yo con las elecciones de junio, para mí fue la depresión mayor del mundo. Porque es verdad que la ciudadanía está desmovilizada, no hay mucha movilización o al menos comparado con años anteriores. Desde el 15M me vas a decir a mí qué movilización hay, cero patatero.

PE1: Pero hemos perdido fuerza en la calle, yo creo que hay que ir a la calle otra vez, ir a la calle (PE2: Sí, totalmente) y como no vayamos a la calle... Tenemos que echarnos a la calle mucho más. Si la ciudadanía no está en la calle no existe la demanda de cambio, quiero decir, aunque la represente o la absorban determinados partidos de la nueva izquierda, no tiene ese eco ni esa fuerza.

PE2: Y porque además se está instalando otra vez un contexto de miedo, ha habido un olvido y una desmemoria de lo que ha pasado desde el año 2011, una desmemoria absoluta que es que alucinas, es impresionante y ya no sé qué más nos puede pasar. Entonces es verdad que tiene que haber otra vez un impulso y a las barricadas. Sí, sí, sí, porque es lo que ha hecho moverse algo, tambalearse algo, si no ahora mismo estamos en un momento, puff.

PE1: Y lo que pasa que como ese descontento y esa fuerza, ese deseo de cambio lo absorbió el 15M y después del 15M se ha representado a través de Podemos pues yo creo que nos hemos relajado (PE2: Sí), ya han llegado (PE2: Ya tenemos ahí, sí) y esa no es la solución. Que tenemos que seguir y decirles a Podemos y compañía que den mucho más la batalla a lo mejor ¿no? no lo sé. Pero tenemos que politizarnos o repolitizarnos yo creo que la ciudadanía en general. Es verdad que está difícil porque en este país pues el poder hegemónico está influyendo mucho en las creencias de que todo está mejor, que hay más igualdad de la que hay. Se encarga de invisibilizar los desastres y los efectos de la desigualdad, y se está instalando el discurso del miedo y de la inseguridad en la ciudadanía (PE2: Sí, por encima de todo). Entonces habrá que desmontar esa experiencia, y eso sólo se puede desmontar si la ciudadanía se contagia de un nuevo deseo de transformar las cosas, no sé.

PE2: Yo creo que tenemos ahora un momento decisivo bajo mi punto de vista, si ahora mismo llega a gobernar el Partido Popular (PE1: O sea, hay que echarse a la calle todos los días)... todos los días, es que si no estamos ya fuera de combate, no hay ya... Pero si hay otro tipo de gobierno, hay posibilidad de que se puedan modificar determinadas estructuras que son las que están posibilitando o cercenando en este caso el cambio. Es que es clave que cuando la gente dice "es que estoy desmotivada y yo no voy a votar", ¿cómo que no? ¡Más que nunca! Porque como encima la ciudadanía nos quedemos "¡Ah!, si total da igual, que se pongan de acuerdo cuanto antes y lo que sea", lo que sea... No, ¡no vale lo que sea! ¿Cómo que "lo que sea"? No vale lo que sea. Entonces ya sí que estamos muertos. Bueno, eso ya es una cuestión que trasciende a los servicios sociales aunque tiene que ver un poco, pero que todo está muy relacionado ¿no? y luego impacta en los servicios sociales de forma...

¿Y DESDE LOS SERVICIOS SOCIALES QUÉ EXPECTATIVAS SE TIENE CON EL GOBIERNO ACTUAL?

PE2: Yo creo que confianza en este gobierno, inicial mucha, y una expectativa altísima de ganas de cambio. Que yo creo que más allá de la despolitización que sí que había, yo creo que sí que ha habido internamente, no de cara al exterior, mucho diagnóstico de qué es lo que había que hacer para cambiar y mejorar, o por dónde se debía, cuál debería ser la visión de los servicios sociales (PE1: Algunas de las que estábamos en el gremio)... algunas sí. Sí que hay gente e ideas de cómo hacer las cosas. Llevábamos unos años en los que la gente no se ha movido mucho, muchos años

de descontento, de entender que la política de los servicios sociales no debería de ir por ahí, que debería ir por otro lado. Ha sido un discurso más oculto, más interno pero sí que estaba ahí. O por lo menos en el ámbito en el que yo me he movido, en el que sí sabíamos que por ahí no podíamos ir. ¿Qué es lo que ocurre ahora mismo? Yo creo que se ha producido un desinflatante importante, por no decir decepción. Yo creo que al final hay dos cosas, esa dinámica de la que tú hablabas de la propia administración que es lenta, que es pesada, que cualquier cambio cuesta muchísimo, que eso ya se asumía porque los que somos funcionarios hace muchos años lo sabemos. Pero si encima la política desde las instituciones no se tiene clara o no se sabe o se desconoce, pues entonces ya, imagínate, miel sobre hojuelas. Si no lo tienes muy claro y al final la maquinaria también es muy lenta pues sinceramente yo auguro en este momento pocos cambios, y te das cuenta que un poco todo lo que desde dentro habíamos soñado cambiar, pues no ha sido posible.

PE1: Hay personas muy válidas, gente con ganas de hacer cosas y que tenemos posibilidades porque hay dinero para hacer algunas cosas, y porque se nos facilita otro tipo de debates que abren una posibilidad nueva de mirar las cosas, de cambiar algunas. Entonces bueno, si esos departamentos tienen una línea de deseo de cambio, de abrir las miradas y de tener en cuenta y buscar interlocutores diversos, incorporar a la sociedad o dar voz a otros interlocutores será enriquecedor. Pero es un sector, quiero decir a nivel general de servicios sociales municipales, que yo creo que no hay.

PE2: Hay una clave importantísima y es la fragilidad del propio sistema, la falta de identidad y de visibilidad que sigue existiendo. Empezamos ya con una mancha que no me gustó, que es la propia eliminación del nombre de servicios sociales al área. Es decir, la equidad es un principio transversal a toda la política municipal, me da igual, desarrollo sostenible o del medio ambiente. La equidad es otra cosa, confundir un principio rector con la denominación organizativa para mí es un error porque equidad es un principio, no puede ser el nombre de una organización. Bajo mi punto de vista son cosas completamente distintas. Y la organización debía ser servicios sociales porque es el sistema, es el nombre del sistema, hay una ley, no nos lo inventamos nosotros, no es que nos empecinemos. Pero eso significa mucho.

PE1: Y precisamente nosotras una de las cosas en la que insistíamos es para darle identidad, por favor llamémosle todos igual, "servicios sociales" porque si no, pues nada, llega esta corporación en la que creíamos mucho y se lo carga, y ha sido la propia concejala.

PE2: Ese nombre en un principio invisibiliza, han unido en una estructura organizativa que es un área de gobierno, han unido lo que podrían ser varios derechos sociales o han querido vincular ámbitos de la protección como es el empleo, la vivienda, con la EMVS o con los servicios sociales, que en principio podría haber estado bien, porque podría haber dado una visión transversal y tal. Pero al final los servicios sociales siguen invisibilizados y sobre todo no se tiene un concepto, ni se tiene ni si quiere tener un concepto de lo que es el sistema, y darle el protagonismo que se merece. Y luego hay una cuestión fundamental: los servicios sociales son el ámbito yo creo más descentralizado de todo el Ayuntamiento, hay muchas áreas de gobierno donde lo que se hace en los distritos es una cosa y en las áreas de gobiernos otra. Aquí desde luego no, yo creo que lo más descentralizado que puede haber en este momento son los servicios sociales, digo el funcionamiento, lo que es un centro de servicios sociales en un territorio. Pero también es verdad que hay una dependencia muy fuerte, una dependencia funcional del área de equidad y si el área de equidad tiene otra visión distinta a la que se tiene en un territorio hay un desajuste. En este momento hay un desajuste importante entre el territorio y la propia área, que es vox populi en todos los distritos, no es que yo...

PE1: Yo creo que también han pasado dos cosas. Una, que los servicios sociales viene muy bien no transformarlos. Los dejamos así como para estas cosas paliativas y un poco marginales, ¿no? No sólo por la población que puede ser marginal, no me refiero a la población, sino a esto que no se atiende en otros sistemas o lo que falle en otros sistemas. Pero yo creo que la derecha los quería dismantelar y de hecho la ley de racionalización los quería dismantelar para vendérselo al mejor postor, y privatizar todo. Pero todo, hacer negocio con la dependencia, y bueno y ahí hay fuerzas muy importantes que se han movido en la sombra para seguir rascando de los sistemas. La derecha por supuesto cuanto menos mejor, pero la izquierda, llega la izquierda, y la izquierda dice (PE2: Aquí hay un fenómeno muy interesante) “y estas asistentas que son las que...” No, tampoco. Porque esto lo hemos visto en Madrid claramente, había un prejuicio sobre los servicios sociales muy, muy instalado, y de eso se ha contagiado Invisibles. Yo estoy segura que eso (PE2: Existe), parte de esa ideología estaba ya en Ganemos, en las posiciones de Ganemos. Había una ideología ya muy marcada de recelo y de resistencia (PE2: Hacia la administración pública) y los servicios sociales estaban marcados. ¿Y qué pasó también? ¿Qué se hace? Se ha hecho mucho guiño a los movimientos asociativos, pero también son un lobby, es que se han unido para formar alianzas y generar un espacio de poder muy potente.

PE2: Y un espacio como proveedores de servicios al final. Fíjate, es curioso, porque han entrado en la dinámica de ser proveedores de servicios cuando una asociación sin ánimo de lucro, ese trabajo de empoderamiento de la ciudadanía, de presión hacia lo político, hacia la política pública, se ha transformado en espacios de poder para conseguir ser prestadores de servicios. O sea que hay un efecto perverso.

PE1: No se ha hecho tampoco un cuestionamiento de la política desde las ONGs, por ejemplo Cáritas, que plantea los informes, muy buenos informes sobre la pobreza y tal, pero luego no cuestiona el poder hegemónico que le da de comer y además tiene muy buena relación incluso con Ahora Madrid.

PE2: Con la derecha antes y con la izquierda ahora. Nunca se dice la financiación tan enorme que tienen desde luego las grandes, muchísimas. Y luego es Cáritas el que hace no sé qué. No, no, lo hace la administración pública a través de Cáritas pero el dinero es público, de todos los madrileños.

PE1: Y desde los servicios sociales se está derivando a Cáritas.

PE2: Por razones distintas pero al final que los extremos se tocan, lo estamos viendo clarísimamente, cuando estuvimos colaborando con (...) se me llegó a decir, y yo me presentaba como funcionaria pública, “no, no, no, de lo social y de las necesidades quien sabe son las entidades de los barrios”. Que yo decía, bueno, las entidades de los barrios tienen un conocimiento directo por supuesto de muchas cosas pero no olvidemos a los servicios sociales públicos. Además a veces las entidades cautivan, cautivan, a su nicho de mercado, cautivan a sus usuarios; nosotros no cautivamos a nadie: hay igualdad de trato a cualquier ciudadano que llegue. Había un prejuicio importante y nosotras curiosamente que hemos trabajado toda la vida con las entidades de los barrios, incluso cuando no teníamos recursos, que no habíamos crecido nada. Yo llevo en el Ayuntamiento desde el año ochenta y pico y trabajé en los barrios. El trabajo comunitario antes se hacía con las entidades que estaban ahí, pero mano a mano y cada uno ponía lo suyo. Que ahora la izquierda utilice ese discurso de “los que saben de la desigualdad son sólo las entidades, la administración pública estáis alejada”. Cuando también hemos hecho análisis de lo que pasa con la desigualdad.

PE1: Todos y todas estamos contaminados de la ideología neoliberal, seamos entidades o usuarios (PE2: Sí, sí efectivamente, unos más que otros) y me incluyo. En fin, yo creo que en este

sentido pues es doblemente fácil porque ni lo quiere la derecha ni lo quiere la izquierda por razones distintas. (PE2: Totalmente) Con lo cual, pues el futuro... yo creo que sí se les dejará un poco este espacio porque viene bien, este colchoncillo, este papel, pero no sabemos en las futuras generaciones si crecerá, disminuirá o qué. Es verdad que la plantilla en parte está ya muy envejecida. La media en el área, la media es grande, dentro de 10 años cuando se jubile todo dios no sé la reposición, si va haber reposición.

PE2: O se quedará como algo residual tipo atención sanitaria en Estados Unidos, para la beneficencia lo que llaman seguridad social y el resto de la gente pues que vaya a otro tipo de servicios, no lo sé.

Y DE CARA A ESTE GOBIERNO, LAS MEDIDAS PARA DAR VOZ A LA EXPERIENCIA LOCAL, QUE TAMBIÉN HACE FALTA, ME SORPRENDE MUCHO QUE SE VAYA POR UNA LÍNEA TAN NEOLIBERAL COMO DICES TÚ. ES QUE NO ES DIÁLOGO, ES COLABORACIÓN CLARA CON GRANDES ONG.

PE1: Y con pequeñas, se está dando también mucha voz a muchas entidades pequeñas. Porque además se han juntado las pequeñas en plataformas (PE2: Hay entidades como setas, montón) y siguen siendo fuertes porque se alían, y son plataformas de peso y esas son las que tienen voz, y luego con la administración también, y tienen un papel. Que está muy bien, que son cosas muy necesarias y lo que hemos dicho a veces alguna vamos a repartir los espacios, las competencias, donde no llegue lo público que llegue la iniciativa social que es muy importante. Que den un acompañamiento personalizado en muchos territorios, muy cercano y que es absolutamente valioso y del que nosotros siempre nos hemos nutrido en nuestro propio trabajo. Pero imaginaros, se creó una mesa por la inclusión en el área de gobierno de participación ciudadana que tenía que ver con todo este boom de la participación, que estaba toda basada en la participación online. Se destacaba que había colectivos que nunca iban a llegar ahí porque había una brecha digital importante, se crea la mesa de inclusión, y había muchos colectivos y que fenomenal, además es un espacio fantástico y privilegiado como para poder trabajar en colaboración, y para dar voz a muchas de las personas atendidas desde los servicios sociales, perceptores de renta mínima y tal. Y curiosamente el discurso que ahí aparece de los usuarios de los servicios sociales eran todos discursos de "porque la trabajadora social, la renta mínima", y yo decía "vamos a ver, si aquí no se trata de personalizar las buenas o malas prácticas individuales del profesional, vamos a ver cómo podemos hacer para que se enganchen a la participación aquellas personas o grupos que no van a poder acceder", ¿no? Y yo me tuve que tragar en esa reunión cada sapo, de decir "bueno, que no es esto para lo que tenemos que estar aquí". ¿Para aguantar críticas? Que yo las aguanto perfectamente, pero me parecía que no era así muy constructivo, "porque la trabajadora social me dice no sé qué de la renta mínima", que yo decía pues si sabes que la renta mínima es competencia autonómica, es quien concede y quien no concede, ¿qué me estás contando? Cuando la gente se está dejando la piel porque una renta mínima se conceda cuanto antes, se tergiversan ahí mucho las cosas. Y yo creo que esa alianza necesaria entre los movimientos sociales y los servicios sociales yo creo que no está siendo todo lo positiva que podía ser, y lo fructífera que podía ser. Que en otras épocas sí lo ha sido, cuando yo estaba trabajando en uno de los centros de servicios sociales municipales de los distritos más empobrecidos trabajábamos con todas las entidades del barrio, toda la vida hemos trabajado con entidades de barrio y en pie de igualdad, y sin ningún prejuicio de unas con otras y yo creo que ahora sí.

EN LOS AÑOS OCHENTA LOS MOVIMIENTOS SOCIALES SÍ SE INTEGRABAN MÁS EN LOS SERVICIOS SOCIALES, EN EL TRABAJO COMUNITARIO...

PE2: En muchísimas cosas.

SEGÚN VA PASANDO EL TIEMPO ESTO CAMBIA Y, EN LOS NOVENTA, ES LO QUE TÚ DICES, ACABAN SIENDO GESTORAS DE SERVICIOS PURO Y DURO.

PE1: Porque además hay mucha burocracia para cuenta a la administración.

¿CÓMO CREÉIS, HACÍA DONDE VAN A IR LAS ASOCIACIONES?

PE1: Es que están atrapados, falta trabajo, yo entiendo que la gente tenga miedo si no sale el contrato con la administración. Yo he visto el miedo de los profesionales ante la adjudicación de las empresas que podían competir y tal, y afortunadamente han competido pocas. Y se ha dado mucho peso al proyecto técnico, afortunadamente eso se ha revertido para bien y han podido quedarse las que estaban. Pero yo he visto el temor de personas que llevaban años y se quedan en la calle.

PE2: Yo lo que creo es que mientras no haya una financiación pública específica, para que un movimiento social se desarrolle sin tener que ser prestador de un servicio. Que esa es la clave, es decir, la vía de las subvenciones es interesante, aunque luego también con lo de las subvenciones es mortal, porque la ley es mortal de necesidad, el reglamento igual, al final se burocratiza tanto... Pero eso, yo creo que les daría independencia. Yo hago este proyecto, propongo que se me subvencione para financiar lógicamente esto ¿no? y supone complementar la atención pública. Para eso está una subvención y yo creo que deberían de quedarse en ese camino y poder desarrollar más esa función de control de lo público, control en el sentido de movilización, de presionar. Porque tiene la facilidad, la flexibilidad de poder atender una necesidad cuando nace, cuando aparece, pueden comunicar, tienen un margen de maniobra a veces que desde lo público tu tramitas una ayuda, la ordenanza, hasta que llega la ayuda... Y yo creo que las entidades son más próximas y sí podrían hacer un papel complementario a través de la financiación y de las subvenciones, pero en el momento en el que entran en la vía de contratos es distinto.

PE1: Sí, pero también hasta qué punto cobran.

PE2: Hombre, que eso fuera mucho más ágil, que están cobrando al final de año con lo cual ¿de dónde sale ese dinero?, pero si te metes en la vía de la prestación del servicio vía contrato estás atrapado, que es el capítulo dos, no es el capítulo cuatro. Estás atrapado porque se convierten en prestadoras de servicios, que para eso estaba lo que era el mercado puro y duro. Una empresa con ánimo de lucro y se acabó, y al final han tenido que recurrir a eso con lo cual no muerdes la mano que te da de comer. Y esa función reivindicativa que es la que yo creo que deberían de tener las entidades, una función reivindicativa cada uno en su ámbito, en el que se desarrolle.

PE1: Pero sí, desde los servicios sociales no denunciemos la desigualdad y la injusticia públicamente, las entidades tampoco.

A MÍ ME PARECE QUE LOS SERVICIOS SOCIALES EN TODO ESTE CONFLICTO TIENEN REALMENTE... TIENEN UN LÍMITE PORQUE SÍ ESTÁN PARA TRABAJAR CON LA COMUNIDAD PERO NO ESTÁN PARA POLITIZARLA. EN CIERTO MODO, ES VERDAD QUE PODEMOS POLITIZAR ADEMÁS DE LA PEDAGOGÍA, PERO CREO QUE MUCHAS VECES SE DICE LOS SERVICIOS SOCIALES TIENEN QUE POLITIZAR, POLITIZAR A LA GENTE VULNERABLE, Y ES QUE ES DIFÍCIL PORQUE SI HAY UN GOBIERNO DE IZQUIERDAS LA POLITIZACIÓN BIEN, PERO COMO SEA DE DERECHAS LA POLITIZACIÓN, CHUNGA. ESE CREO QUE ES UN POCO EL DEBATE QUE FALTA ENTRE LOS MOVIMIENTOS Y LOS TRABAJADORES SOCIALES (PE2: Estoy de acuerdo con esto que está apuntando), NO SÉ, QUE SE DICE MUCHO PERO CREO QUE ES UN TEMA MUY DELICADO QUE NO ES TAN FÁCIL.

PE1: Y luego porque nos contaminamos de la ideología neoliberal que cala a través de la organización, quiero decir, yo en parte la asumo. Porque yo digo para poder trabajar y sentir que vale algo mi trabajo, que apporto algo a la sociedad o a la ciudadanía, tengo que creerme en parte esa lógica. Pero si te la crees mucho, esa lógica viene de dónde viene. Quiero decir cuánto más racionalidad, cuanto más de lo jurídico, que está bien por un lado porque aporta transparencia, igualdad, los procesos son más legales; pero también la racionalidad sabemos que sirve a los intereses neoliberales. Cuanta más racionalidad, más puedes controlar una situación y yo lo que veo es que los funcionarios y las entidades asumen esa lógica, porque yo que he trabajado con la educación social durante años, pues claro, es que las entidades tienen que participar de lo que les pedimos, y tienen que asumirlo, y tienen que integrarlo y transmitirlo.

PE2: Están imbuidos en todo eso y ese margen para el análisis es que no.

PE1: Y es que es todo muy loco porque les pedimos resultados, hay un deseo de objetivar, de cuantificar, de que los resultados sean claros, pero a la vez cuanto más resultado objetivo más pierdes en la intervención. ¿Sabes lo que te digo? Porque en la intervención se juega otra cosa, se juega la relación y se juega una influencia que no puedes cuantificar. Y si estás en cuantificar no estás a lo otro y estamos mucho a cuantificar y que todo eso quede muy claro. El otro día vi una cosa que me quedé espantada, sobre cómo se hace una memoria experiencial de calidad, y yo dije virgen santa, virgen santa “la excelencia” ¿para qué sirve esto? Pues hay todo un montaje que ha llegado a la administración y la administración la ha absorbido, me parece muy bien, y los técnicos lo han absorbido y me parece muy bien, y habrá que hacerlo en algún momento a lo mejor (PE2: Yo espero que esto cambie) pero es una locura porque es dar cuenta de informes cuantitativos y razonados de cómo has mejorado tu servicio.

PE2: Es que no es igual contar los árboles que has plantado que ver a la gente, lo que le pasa. Fíjate de eso hubo una deriva en el Ayuntamiento cuando estuvo de concejala Concepción Dancausa, concejala de servicios sociales. Lo peor, lo peor, lo peor que ha habido en los servicios sociales y que se fue luego de concejala de hacienda. Puso en marcha el Servicio de Innovación Social, que yo cuando leo todo lo que ellos pensaban de la evaluación de programas sociales es que era eso, bueno, era horrible porque en realidad era cuantificar cuántos árboles has plantado; y en servicios sociales, porque había que medir el impacto de la inversión social. A mí me pone los pelos de punta lo que ayer dijo la Cifuentes de la financiación de la deuda con lo del bono social. Que eso va a ser, he leído algo de eso, mortal, mortal. Que las empresas inviertan, que entre capital privado y que digan “esto va ser para un programa de sin hogar”. Va a ser tremendo, y yo creo que este gobierno no debería entrar (PE1: Pues está entrando) porque el impacto de la política social no se debe de medir así (PE1: Una parte sí para dar cuenta del gasto), de la gestión por supuesto, pero el impacto hay que medirlo desde el beneficio que supone para la ciudadanía, más allá de que nos hemos gastado equis dinero y en qué nos lo hemos gastado.

PE1: O sea muchos esfuerzos, muchos efectivos para controlar lo que hacen otros y entonces estamos al control y no estamos.

PE2: Cuando a veces es dar cuenta de algo de lo que realmente no es lo que le interesa a la ciudadanía. Tú recuerdas una vez que miramos lo del Observatorio de la Ciudad los indicadores de satisfacción de la ciudadanía de los servicios sociales que decíamos ¿esto qué es? ¿cómo está medido? O sea, nada que ver con la realidad que tú manejas en un territorio y lo que haces con la gente, nada que ver. Y además esos indicadores yo creo que no le interesan a nadie o sea yo como ciudadana.

PE1: Pero esa dinámica ha penetrado y mucho, y esa dinámica se está asumiendo, y esa lógica nos cala a todos los funcionarios y a los que trabajan para la administración; entonces la puedes

cuestionar aunque sepas que algo te ha calado. Pero hay gente que no la cuestiona y que simplemente la reproduce y se reproduce, y eso es lo que a veces se percibe en los despachos de las trabajadoras sociales. Que ha calado una lógica que ellas mismas están transmitiendo a la ciudadanía y si no ha habido un filtro por el cual tú estés cuestionando esa lógica, que estés diciendo: “Qué de trampas tiene esto, ¿y qué hago yo aquí? ¿Y cómo me como yo estas tensiones que me produce estar aquí? ¿Y por qué quiero estar aquí y no allí?”. Si no te trabajas todo eso...

PE2: Y este gobierno no ha entrado en eso, este gobierno todavía no es capaz porque no conoce el funcionamiento de la administración local, lógicamente; porque están en otra y está donde tiene que estar y fenomenal... No ha entrado en esa lógica, no ha llegado todavía a darse cuenta de eso. Y se está dejando llevar de eso, es decir llevamos un año de gobierno municipal y yo creo que a los funcionarios hay que respetarlos; lo decimos nosotras que somos funcionarias, pero es verdad que esa frescura y distancia que se traía desde fuera tenía que haber cuestionado eso. Es decir ¿qué evaluamos?, ¿cómo se mide el impacto? Así como yo creo que por ejemplo el concejal de hacienda, yo que soy una fans de este hombre, ha dicho ¿qué es lo que a mí me compete? ¿La contratación pública? ¡A saco! Con las subrogaciones, con las medidas, con tal, con cuestionar los contratos, con cuestionar Madrid 30. Ese tipo de cosas las ha tenido clarísimo y ha entrado. En otras áreas, por ejemplo, igual porque no se conoce muy bien, son cuestiones de bastantes matices y que las conoces bien cuando estás dentro, no se están cuestionando esto. Y toda la gente que había trabajando les han contado “esto es lo que hacemos”, y de momento han dicho “pues seguir así”. Más allá de lo de la participación, que sí que se ha desarrollado mucho más, pero lo que tiene que ver con la calidad, pues seguir con lo que estabais haciendo. Y no se ha llegado a este análisis para cuestionar estas cosas de medir el impacto, de la calidad, todavía no, se están en otras cosas más novedosas. Pues todo lo que tiene que ver con la innovación de Madrid Decide, cosas estupendas de los presupuestos participativos

PE1: Pero lo de la excelencia para que te den un sello, eso me parece demencial.

PE2: Es como una carrera de ¡bueno, bueno, bueno...!

PE1: Sin embargo, el impacto de un servicio sobre una ciudadanía concreta, ¿qué indicadores se pueden plantear? ¡Pero no para que nos den el sello!

PE2: Sí, se ha entrado en esa lógica, en ese tema de la excelencia de que si tenemos 500 puntos del FQM, yo creo que eso no es lo prioritario ni lo importante. Y no es importante para la ciudadanía, lo que sí que es importante es que a la ciudadanía se le pregunte en qué quiere usted que se gaste el dinero el Ayuntamiento. Yo creo que eso es una cosa novedosa, súper interesante y que va a tener un recorrido importante, pero lo de la calidad, vamos, no me digas. Si hablásemos de otra área que no tenga nada que ver con los servicios sociales... Pero bueno, que como ciudadana y como parte interna de la administración que hemos visto mucho, pero es que no se puede y hasta hace muy poquito no se podía. Hasta hace un año tú planteabas eso y te decían “claro, lo que pasa es que no queréis medir”. No, no es no medir, es medir así. Medir otras cosas y de otra manera no esa lógica racional y tan conservadora. Y ahora mismo pues todavía no, yo espero que de aquí a que acabe la legislatura puede haber esos cambios que esperamos y confiamos en los servicios sociales, yo no sé qué va a pasar (PE1: Pero es que nadie lo sabe). Habría un espaldarazo importante si hubiera un gobierno central de cambio o que desde determinadas instancias incluso desde las profesionales, colegio, consejo de colegios, que se reivindica la ley estatal. Yo creo que eso daría un giro fundamental, situarla en el contexto de la ley de racionalización, de su derogación inmediata, por supuesto incluida. Y que hubiera ahí un trabajo de consenso entre comunidades autónomas y gobiernos locales. Pero si desde el gobierno central se impulsa, porque hay mucho trabajo ya hecho de: “Miremos de otra manera los servicios sociales”. Y yo creo que

el impulso estatal desde el punto de vista normativo y de ley podría ayudar. Y desde otra lógica, nosotros estuvimos mirando un documento muy interesante que elaboraron para Podemos gente, gente interesante, pues con todo el tema de cuidados y de lo que podía ser el vínculo con la dependencia que llamaban el cuarto pilar¹⁸⁰. Es un documento súper interesante que pensamos que reforzaría a los servicios sociales y les daría un objeto importante de visibilización, de consolidación, de estructuración. Nosotras por ejemplo, que hemos visto mucho ese documento, pensamos que podría ser un espaldarazo porque la ley más allá de todo lo que pueda tener de mejora o de lo que sea, no debería comerse los servicios sociales. Los servicios sociales estaban antes ahí y el instrumento de la dependencia como objeto de los servicios sociales sería fantástico. Y de reforzar, y de ampliar todo lo que es la promoción de la autonomía, es que nosotros trabajamos en la autonomía desde los servicios sociales. Pero hacerlo desde la ley, como un servicio que está en un catálogo, no sé, pensando además que hay una parte importante de la población que ya está entrando con el grado uno de la dependencia. O sea, que yo creo que hay un recorrido ahí interesantísimo y eso, claro, es que parte del gobierno central, es que la dependencia está enmarcada ahí.

PE1: La ley de dependencia digamos que fagocitó, que lo que hizo fue debilitar más el sistema de servicios sociales. Se creó una ley nacional pero que tampoco. Se denominó cuarto pilar, pero que sin estar el otro pilar resuelto, al final ni uno ni otro (PE2: Eso es), en vez de reforzar y haberlo insertado en los servicios sociales.

PE2: Lo dejó desgajado, hay comunidades autónomas que sí que lo han vinculado muchísimo más, por ejemplo Andalucía vincula todas las prestaciones pasando por la valoración de los servicios sociales. Aquí se ha desvinculado. Y cuando hemos intentado que hubiera convenios más largos, o vincular que la valoración fuera para el PIA [Programa Individual de Atención] y todo fuera desde los servicios sociales, se han negado en redondo. El resto de municipios sí, salvo Coslada y Rivas-Vaciamadrid.

PE1: Porque como tendría que contratar mucho personal para hacer esa función mientras que no nos quitan otras competencias, pues hace falta personal.

PE2: No, y la Comunidad de Madrid no quiere soltar eso ni de broma, gratis sí, pero financiándolo no. Hay otros contextos que están ahí en medio pero que a mí me parecen desde el punto de vista informal. Luego habría que trabajar mucho pero desde el punto de vista formal, una ley marco, que aglutinara. Además daría igualdad a todos los territorios y obligaría a que hubiera un poder local que lo vinculara más con la dependencia, ampliando esos aspectos como el preventivo, de la autonomía de la persona; eso le daría una fuerza a los servicios sociales tremenda, en lo local, en el municipio. Hablo desde el punto de vista macro, desde el punto de vista micro hay muchísimas cosas que hacer pero desde el macro, bueno, vamos a esperar. Yo sigo confiando (PE1: Ella es una optimista).

SI NOS PUSIÉRAMOS EN UN ESCENARIO PESIMISTA Y NO SALIERA DESDE ESA LEY MARCO, ¿CÓMO SE RELACIONAN LOS DISTINTOS COMPARTIMENTOS, LAS DISTINTAS ÁREAS, LOS DISTINTOS DEPARTAMENTOS? ¿SE DIVIDE EL PROBLEMA EN CACHITOS?

PE2: Todo está en cachitos, es como hemos estado siempre y yo creo que lo necesario es una visión mucho más integrada, mucho más holística sabes. Pero fíjate para mí eso sí que ha sido una decepción en este gobierno, por ejemplo cuestiones como la igualdad, la igualdad es algo transversal de toda la política municipal ¿cómo que sea una cuestión organizativa de una dirección

¹⁸⁰ María Pazos y Bibiana Medialdea (2015): *Reorganizar el sistema de cuidados: condición necesaria para la recuperación económica y el avance democrático*. Documento elaborado para Podemos, febrero 2015.

general, que esté en un área de equidad? No. Y lo dijimos, es una cuestión que tenía que haber recaído no en un área, sino que tenía que ser política transversal. Sabes, que ahora hay un cachito ahí, y los de cultura no sé qué, a mí es que eso me pone de los nervios. Muy mal. Y al final se sigue parcelando, este gobierno yo creo que no ha llegado, está planteando cuestiones parceladas. Sí que ha habido algunas visiones como lo del plan de derechos humanos, que sí le han querido dar ya desde el principio, de hecho se lleva desde una tenencia de alcaldía que no está en un área sino que han querido aglutinar. Eso, ese modelo, para el tema de igualdad por ejemplo creo que lo que tiene que ver con el género se debería de haber hecho igual, y no que fuera una cuestión que esté organizativamente en una dirección general que hace prestación de servicios. Todo lo que tiene que ver con violencia de género, prostitución y luego la igualdad se queda...

PE1: La igualdad eso, las agentes de los distritos, pero bueno...

PE2: Eso sería un capítulo aparte, sigue todo parcelado.

PE1: Falta feminismo en esa dirección.

PE2: Hay cuestiones que se siguen parcelando mucho, porque parece que lo que prima más es el reparto de la organización. O sea que han seguido al final una dinámica que estaba antes, han cambiado el nombre a algunas áreas y han hecho igual como un reparto, pero ahí visión... Que yo eso lo puedo entender cuando se viene de fuera porque es normal que no se sepa y hasta que aterrizan es normal estar en otra. Pero cuando hemos hecho propuestas, pues bueno, ha habido gente que ha sido receptiva a hacer cambios y otras que no, o no en este momento y a lo mejor más adelante sí, no sé, todavía quedan tres años. Pero es verdad que como con esas cuestiones no se den prisa, puff...

PE1: Y luego las direcciones generales tienen mucho poder.

PE2: Muchísimo.

PE1: Y son feudos al final.

PE2: La organización se come a la visión.

PE1: Y como queremos saber qué es lo mío.

PE2: El cómo se come al qué y tenemos que saber qué queremos hacer y luego el cómo, el cómo, el cómo ha sido mi caballo de batalla; y el cómo se come al qué y al final el cómo, que es la organización, decide qué hacer. Yo decido mi cachito, mi tetera, mi vaso, mi plato, entonces como no estés aquí y tengas la visión... Luego veremos cómo y si no se puede, hay otra cosa, y si no ya nos inventaremos la estructura. ¿No? Yo creo que ha faltado valentía de decir el cómo ya veremos y a lo mejor los cómo hay que transformarlos, y lo importante es el qué. Y se ha seguido con esa estructura con lo cual esa estructura tan pesada de la administración en las direcciones generales, el cómo se come al qué absolutamente. Y al qué: yo qué y tú qué, entonces cada uno se alimenta a sí mismo, una maquinaria que se alimenta a sí misma y que además casi nunca mira para los lados. Y en algunas cosas como el Plan de Derechos Humanos concitan a la gente más o menos, o "Madrid, ciudad de los cuidados", se ha vivido con mucho recelo en el área, cuando es una oportunidad muy buena también de decir "vamos a ver, ¿estamos todos en cuidar? ¿Un cuidado global a la ciudad?". Cada una desde la propia competencia que tiene, porque es verdad que nos tenemos que repartir las cosas: yo no pongo bancos y el otro no presta la ayuda a domicilio... Hay que repartir, pero con visiones más globales y creo que esas no están, y no sé si se les espera, no sé si se les espera.

Y HABLANDO DEL QUÉ, ¿QUÉ SERVICIOS SOCIALES? ¿PARA QUÉ ESTÁN EN UN CONTEXTO COMO EL ACTUAL?

PE2: Pues fíjate, permanentemente hablamos del objeto de los servicios sociales y yo coincido con aquellos que lo identifican con el ámbito relacional. Yo creo que los servicios sociales no estamos para proveer trabajo o ingresos de subsistencia, no, no deberíamos de estar para eso. Y que hay otros sistemas de protección social. Primero debería de haber en la estructura el suficiente trabajo, empleo, como sea, privado, público, para que la ciudadanía tuviera acceso a los recursos básicos y eso que no pasara por los servicios sociales. Y os cuento una anécdota que es real y es que desde la Comunidad de Madrid se quería legislar, ocupar o abordar el tema de la pobreza energética y se les ocurre que pasen por los servicios sociales la valoración de la situación de necesidad de luz. No, ¿por qué no? Hay que establecer que todo el mundo necesita luz y agua caliente así como de entrada, y eso no tiene que pasar porque se haga una valoración de los servicios sociales sino que haya una protección pública. Y es que la Comunidad Autónoma quiere favorecer aquellas situaciones de pongamos el tramo sea donde sea, la renta, número de miembros, etcétera. No debería ser así, tú eres una persona que no tienes que tener otra situación de exclusión social y nada que tenga que ser valorado por los servicios sociales, y te damos un bono que te permite pagar la luz al final de mes y sobre todo los meses de invierno. Que eso salga, que se normalice, que se normalice como la atención sanitaria que está normalizada. Y dices esto y se nos quedan mirando con los ojos como platos y dicen ¿y entonces eso quién lo valora? Y es que no, tú objetivas para dar igualdad a todo el mundo y la Consejería de Industria lo organiza. Ya está, que se pida por ahí. ¿Por qué los servicios sociales? Les asustaba muchísimo que les dijéramos eso, y es que no, es que hay muchas cosas de las que ocuparse. Hay muchas personas que teniendo lo mínimo y lo básico cubierto, que hubiera una renta mínima, un salario social, que fuera básico... y a pesar de todo eso las personas tienen muchas dificultades de ajuste individual en su propio entorno familiar, o de ajuste en el medio. Ese ámbito relacional y todo lo que tiene que ver con el ámbito de los cuidados, la autonomía en definitiva, el ámbito de la autonomía personal.

PE1: La integración social, ese sería nuestro ámbito.

PE2: Este es el ámbito que pensamos nosotros que debe ser, pero no de cubrir ni subsistencia, ni cubrir empleo. La universalidad debería de estar garantizada, y al margen de eso hay personas y grupos que van a necesitar el apoyo de los servicios sociales porque tienen más dificultades para lograr una integración en su vida familiar o su entorno social. Y ahí tenemos para hartarnos de trabajar.

PE1: Sabes, crear especialidades dentro de los servicios sociales, con la protección de menores, protección de los mayores, otra para cuestiones más de convivencia, otra más para personas que no tienen..

PE2: Que tienen situaciones de exclusión social mucho más arraigadas o extremas, como las personas sin hogar. En el continuum de la exclusión, fíjate si hay además un abanico de situaciones en los que los servicios sociales pueden y deben trabajar, y hemos trabajado durante muchísimos años con los recursos que teníamos, limitados. Y crecimos y se descontroló a veces el tema.

(...)

E9: Entrevista con especialista en el estudio del modelo educativo implantado en la Comunidad de Madrid y miembro de asociaciones de intervención social.

19 de octubre de 2016

Especialista en el estudio del modelo educativo implantado en la comunidad de Madrid (específicamente, en su etapa obligatoria) con una amplia trayectoria en la investigación social, este entrevistado tiene también una larga experiencia asociativa y en la intervención socio-comunitaria, además de ser padre de una niña en edad escolar (educación infantil de segundo ciclo) y estar implicado en la participación de su centro.

Su relato a lo largo de la entrevista aborda dos aspectos generales. Por un lado, una perspectiva amplia y crítica sobre el momento político actual en la ciudad, partiendo de la muy precaria situación del tejido asociativo, sujeto durante décadas a dinámicas de cooptación desde la administración local o bien, en una mayoría de casos, siendo directamente ignorado por ésta en la medida en que tampoco pudiera ser empleado como prestador de servicios. En este modelo de relación entre administraciones y tejido asociativo, la perspectiva de intervención comunitaria prácticamente no ha existido y la complejidad burocrática y técnica de la solicitud de subvenciones habría restringido el número y composición de las asociaciones existentes, casi siempre, de forma más grave en los barrios y distritos con mayor presencia de población empobrecida. Del lado de la administración se habrían creado importantes inercias de trabajo muy difíciles de cambiar a corto o medio plazo y que, por el momento, el nuevo ayuntamiento no parece estar siendo capaz de abordar.

Por otro lado, y en relación al ámbito educativo, plantea una crítica de la intervención pública —especialmente, en su etapa infantil— en la comunidad de Madrid, donde se había configurado un modelo que, en última instancia, favorece al sector empresarial privado y orienta el grueso de su gasto en forma de ayudas económicas, a menudo más fácilmente perceptibles por familias de ingresos medios y altos. La participación en los centros escolares o su gestión se encontraría también profundamente atravesada por la lógica neoliberal que ha sido hegemónica en los últimos años.

PE: Mi experiencia en general es que el Ayuntamiento de Madrid no ha tenido animación comunitaria ni nada parecido, conozco alguna experiencia pero yo creo que son más experiencias iniciadas por algunas personas, de fuera, que el Ayuntamiento ha podido tener una mayor o menor implicación en función de las vinculaciones con esas personas. Por ejemplo, Julio Alguacil, que me enteré que murió el otro día, que era de la Carlos III que estuvo en San Cristóbal haciendo muchas cuestiones, en San Cristóbal de Los Ángeles en Villaverde. Sé que en Tetuán ha habido un proyecto de desarrollo sociocomunitario potente que yo creo que estaba Villasante detrás, hubo hace ya mucho tiempo en Carabanchel todo un plan de desarrollo comunitario de Carabanchel Alto, pero igual hace 15 años o algo así. Y sinceramente son los que yo conozco, y el de Ciudad Lineal, pero no conozco más. De hecho incluso yo creo que la actitud, la política del Ayuntamiento durante un tiempo desde mi experiencia de vecino y de ciudadano ha sido de machaque a las asociaciones de vecinos, de cooptación, de intentar cambiar las juntas directivas para ser beneficiosas para ellos, o vamos alineadas a su planteamiento ideológico y a su planteamiento político y con el resto machacarlas.

Entonces ahora mismo realmente es un páramo y yo creo que el Ayuntamiento, ya que vais a decir algo, Ahora Madrid no está haciendo nada, no está haciendo nada. O sea yo creo que Ahora Madrid se está equivocando mucho con su gobierno. Está haciendo una legislatura deficiente, lleva ya mucho tiempo y debería de haber iniciado cosas. Entonces yo creo que han caído en un

error, lo digo porque como es para el Ayuntamiento, esto no te lo iba a decir pero aquí hay un error, primero creerse determinadas cuestiones que eran irrelevantes, todo el tema de los asesores de no sé qué, necesitas equipos que hagan cosas y no tienen equipos y para esto tienes que tener gente. Segundo, yo creo que ha habido una parte por lo menos del gobierno municipal que se ha fiado tanto de los funcionarios y que quiere trabajar con funcionarios, desde esa idea de lo público idealizada, pero los funcionarios que hay llevan 26 años trabajando de un modo determinado y no tienen idea y tienen otras sensibilidades. Y además como no hay nada que les motive y nadie que les empuje lo que están haciendo como mucho es simplemente no entorpecer, y lo mismo ahora han cambiado de actitud y no entorpecen, pero vamos, no están facilitando ningún proceso ni está en su mente, porque yo creo que no está en su mente de trabajo. Y en tercer lugar, no están utilizando gente de fuera, de movimientos sociales, de asociaciones, de la Universidad, de los entornos. Un poco quizá cuatro amiguetes de su consultora donde trabajaba y no nos están utilizando. Entonces están perdiendo una cantidad de conocimiento y de capital personal brutal, porque hay cantidad de gente que no ha hecho nada en Madrid durante tanto tiempo porque estaba el PP o que ha hecho cositas, porque se ha visto reducido a espacios locales muy concretos de militancia y tal, con una capacidad brutal.

Entonces parece primero que si tienes más de 28 años ya no pintas nada en el mundo y segundo que no hay nada que decir. Entonces claro, si lo público es que los funcionarios que estuvieron con el PP 26 años hagan algo, cojonudo, yo me voy acabar oponiendo a lo público. De hecho para esas cosas soy bastante crítico porque lo público es el bien público y de la gente y de la participación y un sentido de ciudadanía de participación, y yo creo que no están sabiéndolo hacer. Desde mi experiencia el tema comunitario no se ha introducido, primero quizá porque pertenece a un reflexión más clásica y lo mismo no tan presente en determinados elementos posmodernos que aparece en el personal que está alrededor de las líneas ideológicas que han aparecido en el Ayuntamiento y en los concejales y tal, y que están en otro rollo y lo mismo están en la bici crítica. Y que hay que estar, yo no lo critico, pero tío, las metodologías que llevamos utilizando desde antes que nosotros los viejos naciósemos, pues claro, dices: "Oye, es que la animación socio-comunitaria, ahí se necesitan procesos comunitarios". Otra cuestión también que está haciendo el Ayuntamiento en relación con las entidades sociales de alrededor en la que se está apoyando, la experiencia en mi distrito, yo hablo más aquí porque colaboro en distintas asociaciones, en quienes se está apoyando es a las entidades prestadoras de servicios. Que en algún caso por ejemplo en mi distrito hay una mesa que la lleva los Legionarios de Cristo. Yo no sé si es un problema de sensibilidad, de medio, de conocimiento o de todo junto, pero se deberían de haber iniciado ya cosas porque ha habido tiempo. Igual el primer año pero ya ha habido tiempo e igual deberían de haber hecho caso a la gente y no se ha hecho.

La participación que tienen, virtual, no es exactamente lo mismo porque una es más de políticas sociales de la participación. Pero son elementos que de algún modo se acaban relacionando y vinculando, claro, a la participación virtual. Entonces una cosa es que la participación virtual hay que hacerla y otra cosa es que sustituya. Entonces claro, los presupuestos participativos están mal hechos, técnicamente no valen para nada. Es que están haciéndose las cosas mal. Mal políticamente y mal técnicamente, yo no percibo que la animación comunitaria, desde mi experiencia, no de experto, que yo no sé si lo soy, sino de vecino, de ciudadano y de persona que técnicamente conozco, no está presente. No se ha iniciado ningún proceso y el tejido social está fatal porque el PP lo dejó por los suelos y está fatal. Entonces claro, tú tienes que rescatar al tejido social porque además son los únicos que han hecho algo durante 26 años y, claro, que están débiles porque les han machacado y entonces por ejemplo a una asociación de mi barrio la respuesta constante a determinadas demandas es que no son representativos porque no hay gente detrás. Perdona,

¿quién va a haber detrás después de 26 años de gobierno popular? Pero los tres que han hecho algo son ellos, ¿en quién quieres apoyarte? Yo creo que la animación comunitaria no está presente en las políticas públicas municipales ahora, que es la pregunta que me has hecho, ni la sensibilidad por lo comunitario entendido desde luego como tradicionalmente se ha entendido lo comunitario.

Otra cosa es que pueda estar en el discurso municipalista o una idea de algo de no sé qué, pero desde luego lo comunitario no hay ningún tipo de actuación, ni un desarrollo comunitario. El Plan Barrios que surgió de algún tipo de financiación no sé cómo está, desde luego en mi distrito hay varias zonas, entonces el Plan Barrios siempre se dedicó a algunas zonas del distrito, sobre todo la zona sur de Usera, el norte estuvo siempre excluido y no ha habido ninguna modificación pero, claro, es un barrio que vive un 28% de la población nacida fuera de España, en que la gente hay unos niveles de desempleo brutales. Es cierto que Orcasitas y Orcasur tienen datos aún peores, pero Usera no es el barrio de Salamanca y no hay nada. Incluso en los presupuestos participativos, que yo me metí y tal, como están deben estar técnicamente mal hechos porque yo he participado en algún proceso y hay, digamos, pesos, de modo que deben aparecer propuestas de todos los territorios. O algún tipo de criterio para compensar las desigualdades de la población, por ejemplo. Y no sé, si de mi barrio había dos propuestas sólo que yo identifiqué, y no pasaron ni el primer corte porque, claro, en Orcasitas han votado 100 personas o poco más y han anulado todos los otros proyectos del distrito. Entonces claro, una descompensación brutal, que Orcasitas necesita cosas pero Usera norte también o Moscardó, o Pradolongo, etc. o Zofío.

Entonces bueno, así a bote pronto es un poco lo que te puedo contar en clave... y además he sido a propósito duro porque me parece que es una brutalidad, yo creo que el Ayuntamiento se está equivocando pero en todos los sentidos... y sus lógicas internas de peleas de tal, pero no es sólo eso. Es un problema de sensibilidad, yo no sé si es la delegada de políticas sociales o qué, o si es del Ayuntamiento en su conjunto pero están equivocándose. Entonces esta línea comunitaria yo creo que es algo que tenían que reforzar y que tenían que haber trabajado y haber planteado. O bien un Plan Barrios completamente diferente, más comunitario y más con un modelo de trabajo en red y no dar dinerito a asociaciones sueltas, ¿no?, sino un trabajo en red, constituir agrupaciones de desarrollo locales, construir una serie de grupos motores y haber aprovechado el Plan Barrios, que es el instrumento que existía tradicionalmente o bien haber introducido una nueva línea política de bueno, vamos a generar 10, 12, 7 proyectos de animación comunitaria en las zonas más deprimidas de Madrid y empezar a hacer procesos en determinadas localizaciones muy concretas que son las más deprimidas, que hay más nivel de desempleo, etc.

¿EL TEMA DE LAS ESCUELAS INFANTILES, CONOCES LOS ÚLTIMOS CAMBIOS QUE HA HECHO EL AYUNTAMIENTO?

Yo lo último que conozco es que nos llegó una carta del tema de la radio, que iban a hacer una radio, que si podían participar algunos que lo tuviésemos como recurso y poco más, pero no tengo ninguna noticia más. Yo soy una persona que en estos dos años anteriores he participado en la escuela infantil de mi hija, que es de la Comunidad de Madrid, y si no conozco algo ya es un dato.

Y APROVECHANDO QUE CONOCES EL CASO DE LA COMUNIDAD DE MADRID, HUBO UN MOMENTO QUE CREO QUE SUBIERON LAS TASAS.

No sé exactamente el año, creo que fue en 2011, eso habría que mirarlo porque es un dato objetivo, lo único que es verdad que hubo un momento en el que lo que empezaron a hacer fue subir los costes. O sea, están parametrizados por perfil, es decir, que pagas en función de tus ingresos y otras cuestiones pero todos aumentaron y además no proporcionalmente, sino que creo que incluso aumentó más los que menos pagaban. Ese dato no lo sé pero no han aumentado

linealmente en todos los tramos. Pero tuvo un efecto, te pongo el ejemplo, que es ilustrativo, no es que piense partir del ejemplo: en 2010 aproximadamente apunté a mi hija a la escuela infantil de mi barrio, que es una escuela buenísima. Y entonces, cuando la apunto quedamos el 69 o el 100 en la lista de espera y el año siguiente quedamos en el puesto número 10 y entramos en septiembre mismo. O sea, quedamos el 10 pero entramos en el mismo septiembre antes de empezar el curso. La razón es que, claro, había unos niveles de desempleo mucho más importantes y el coste había aumentado mucho, con lo cual nos costaba casi lo mismo a nosotros la escuela infantil de mi hija, pública, que la privada en la que estaba. Estuvo el primer año porque no entramos y nos costaba lo mismo prácticamente. No sé si la diferencia eran 50 euros al mes respecto a 400, o sea que eran unos niveles mínimos de diferencia. Entonces claro, la población de Usera es una población en situación de precariedad. El desempleo había sido brutal sobre todo para la población extranjera que estaba sufriendo un montón el desempleo, los de origen extranjero. Entonces muchos de ellos que iban a la escuela dejaron de ir porque, primero, alguno de los dos podía cuidar a los niños o los dos porque estaban en desempleo. Pero como luego además era tan cara, claro, tenían que asumir un gasto. Yo no sé si algunos con un menor gasto hubieran mantenido al niño en la escuela, y buscar empleo o formarse y tal, pero claro, la gente tuvo que quedarse con los niños en casa. Y entonces mucha población que no entrábamos, también injustamente pero bueno, porque deberíamos de tener una escuela pública como posibilidad, pero que no entrábamos por los recursos económicos. No es porque seamos ricos, simplemente porque en mi zona creo que el ingreso medio son 10.000€. Entonces, claro, en cuanto tengas un trabajo de mileurista ya superas la media. Entonces toda la gente que no entrábamos empezamos a entrar. Incluso yo creo que empezó a haber gente autóctona en la escuela cuando hasta ese momento había sido mayoritariamente extranjera, y ahora mismo hay más población autóctona que extranjera. Entonces supuso un cambio en la escuela infantil.

¿CÓMO MEDIARÍA LA CUESTIÓN DE LAS BECAS EN ESTE TEMA, POR LO QUE TENGO ENTENDIDO SE DABAN BECAS A LA GENTE QUE MATRICULABA A LOS NIÑOS EN ESCUELAS PRIVADAS?

Bueno, lo que había era una política de la Comunidad de Madrid de un cheque que no era una beca, eran 100 euros si le matriculadas en la privada, entonces te descontaban. Si la escuela privada costaba 480 o 500 se te quedaba en 400 o 380. Por ejemplo, nosotros cuando pagamos la pública costaba 276 más el comedor, o sea, que pagamos 360 € en la pública, y en la privada no sé si nos costada 440 con el descuento por eso te digo que no era una diferencia tan alta. Pero es de la Comunidad la política. Entonces el cheque es una política neoliberal, es decir, un planteamiento neoliberal, la propuesta es no tanto que haya una escuela pública igualitaria para todos sino que tú puedas elegir. Claro, al elegir te doy dinero para que tú puedas pagarlo donde tú quieras, entonces evidentemente no es la financiación de una escuela pública sino la financiación de que tú elijas la que quieras y lo pagues. Y aquí yo creo que hubo una intención de favorecer a la privada por parte de la Comunidad de Madrid.

¿ESTO SE DENUNCIA, EN LAS ESCUELAS INFANTILES, PREOCUPA?

Preocupar preocupa a la gente en la medida en la cual te afecta, otra cosa es la lectura que se puede hacer de ello. La interpretación o una politización del tema, es decir, realmente la politización no siempre llega, entre comillas, o a veces es desconocido. Yo creo que entre conocido y desconocido es más desconocido, igual tú sabes que te han subido, te cabrea pero igual no tienes el dato de que en la pública está costando casi lo mismo. O lo tienes pero no sabes que es porque hay una subvención y te extraña, y otra cosa es que esto movilice para una acción y que sea algo realmente movilizador para que la gente haga cosas especiales porque también es verdad que

¿qué instrumentos tienes? Al final yo entiendo que desde determinadas mentalidades pues piensas “nos atrofiarnos”, la gente dice “¿yo voy a cambiar la política de la Comunidad de Madrid? ¿Individualmente?”. Entonces te quejas y tal y yo creo que incluso hasta te acostumbras, igual el año en que se hace la gente nota la diferencia pero luego ya es algo a lo que llegas y es así. Yo creo que son las actitudes, hombre preocupar preocupa si te enteras y sobre todo cuando te cuesta dinero, y la práctica fue que la gente dejó de matricularse porque subió la matrícula pero bueno ¿y qué puedes hacer? Nosotros por ejemplo sí vivimos una experiencia en la Comunidad de Madrid, las maestras y las directoras nos dijeron que protestásemos e hicimos lo que nos pidieron a varios padres porque la del AMPA no se movilizaba, y nos lo pidieron a personas individuales que conocían y que sabían que podíamos hacer algo. Hicimos una carta, que nos dijeron ellas a quien, y las maestras nos teledirigieron un poco el proceso pero fuimos a la Comunidad de Madrid y cuando llegamos a la Comunidad de Madrid pues ya ahí actuamos desde la costumbre de los movimientos sociales y el activismo pasado. Llegamos allí e intentamos entrar en la Comunidad saltándonos el control de seguridad porque no nos dejan entrar, llamando tres veces mientras que estábamos allí al despacho de con quién teníamos que hablar. Simplemente por el hecho de presionar, claro, si llegas allí, no te van a recibir y te vas, pues ya está, “no lo hemos conseguido”. Claro, yo cuando hablé con la secretaria pues se enteró de mi profesión, y es un dato que dice igual “oye, esta gente no es la tirada de Usera”, que tengo capital cultural, social y de no sé qué y, bueno, entonces al final nos hicieron caso. Y claro, si el problema sigue y los niños sufren las consecuencias y no resolvéis nada, tendremos que empezar a llamar a la prensa. Es presionar mucho pero también en parte porque sabes. Pero eso tampoco está en disposición de cualquier persona que igual llega allí y el guardia de seguridad te dice... bueno, pues me voy ¿qué voy a conseguir? Pero esto sí que nos ocurrió y hubo que pelearlo mucho, pero vamos, que aquí también hay perversiones, yo no sé hasta qué punto en otros temas que nos interesan más a los padres y desde la propia experiencia y eso que yo de la escuela infantil no tengo mala opinión, al revés, quizá de alguna persona individual, si no hubieran tenido ese problema las maestras jamás nos hubieran dicho nada más. Incluso les dices algo y te dicen cómo te voy a decir yo con quién hablar para que se entere y me monte un problema (...)

Las escuelas municipales no sé cómo funcionan en particular. Hay alguna de gestión privada como Gestión Cinco [Grupo 5], que lleva algunas, pero vamos, en particular las AMPA de las escuelas infantiles o de las escuelas de primarias, que tienen educación infantil de 0 a 3 y de 0 a 6, entonces de 0 a 3 hay ya muy poquitas escuelas pero aún quedan escuelas. Lo que apenas queda es de 0 a 6, que quedan dos¹⁸¹, han cerrado un montón en la Comunidad. No sé luego las que el Ayuntamiento tiene. Pero lo que hay mucho también es el segundo ciclo que es de 3 a 6 y que están con los de primaria. Entonces las AMPA, el mundo asociativo tiene acceso dentro del Área de Participación, porque es participación, una convocatoria que hay anual del Ayuntamiento de subvenciones de apoyo a las asociaciones. Esto pertenece lo que venimos diciendo ya décadas, en primer lugar no han cambiado, es decir no se ha notado el paso del nuevo Ayuntamiento, la misma subvención que hacía mi AMPA cuando gobernaba Ana Botella es la misma que hacemos ahora. Han cambiado chorradas, o sea que si la línea dos es ahora dos y tres, pero vamos que la subvención es la misma. El procedimiento, la justificación, lo que pretenden, lo que te piden, etc. En mi distrito de hecho, en las asociaciones del barrio el mantra es que mejor no pedir las porque están hechas o bien para que no te la den o bien para que tengas que devolver dinero, entonces el mantra es ése. Pero bueno, a pesar de todo eso lo intentas porque si no, no tienes financiación.

¹⁸¹ Los datos que el entrevistado ofrece aquí no son del todo exactos. Los datos correctos pueden encontrarse en el apartado III. sobre educación infantil de este informe.

En nuestro caso en la escuela infantil que hay madres o familias concretas que cuando tienen que pagar los cinco euros del bote te lo van dando de 50 céntimos en 50 céntimos al mes, pues hombre dices hay gente que luego puede permitirse pagar cosas, pero bueno... Para dinamizar historias, no éramos tampoco un AMPA en la que decidiésemos que cada uno ponía 10 euros, vamos, mucha gente no se hace del AMPA ni con una cuota de 5 y el último año fue 2 euros, que realmente era testimonial. Entonces es verdad que para determinadas actividades esa subvención nos venía bien.

Claro, esa subvención está hecha para que la gestione un técnico profesional de Cruz Roja, es que es brutal, eso es imposible que lo gestione una persona, una persona ciudadana que es un químico, que es una reponedora del Alcampo, o que es una médica, o es un conductor de la basura. Se necesita un conocimiento técnico en la gestión de proyectos brutal, que te piden indicadores de evaluación que ya sólo esa terminología una persona de la asociación... entonces, si es para participación... porque si es para dársela a una entidad de servicios yo lo entiendo, porque tiene un profesional y tienes una persona contratada. Es que cuando hicimos la subvención la redacté yo y no tenía ni puñetera idea nadie, y yo soy un profesional que parte de mi trabajo es hacer subvenciones, si no, no sabría ni hacer el formulario. Y aun así hubo errores a mansalva, tuvimos que hacer tres cambios. Luego después el nivel de complejidad de la gestión económica para 5.000 euros que nos dieron (...). Y tú lo estás haciendo como ciudadano. El tiempo que le dedicas es a la gestión de la subvención y no a hacer cosas interesantes. Esto que también se dice cuando estás en Cruz Roja, pero en una asociación de éstas es mucho más dramático. Yo sé que es lo que van a decir los de Hacienda, no, claro, "es que nos obliga la Ley de Subvenciones", bueno, pues a tomar por saco porque las bases son del propio Ayuntamiento y yo entiendo que haya que controlar el dinero público, claro, pero una cosa es controlar el dinero público y otra que la gente acabe pensando que está hecho a propósito para que devuelvas dinero y financies al Ayuntamiento, para que lo adelantes y luego lo tengas que devolver. Una cosa es no hacer la actividad, pero es meter una complejidad que la gente no tiene conocimiento, la gente no tiene competencia, la gente ni tiene por qué tenerlas, y no se soluciona porque los formen. No, no, no es una cuestión de formación. Es que no es lo mismo darle a La Rueda un contrato de 100.000 euros o a CEAR una subvención de medio millón, que darle a una asociación del barrio formada por gente que está con buena voluntad haciendo algo (...). No sé si hay una política de participación en el Ayuntamiento de Madrid y de promoción de algo, porque no ha cambiado nada. Y luego segundo, a lo mejor habría que cambiar las propias herramientas de cómo se configura eso, o sea, que una asociación de vecinos tenga que tener contratado alguien para asesorar de cómo presentar un proyecto pues me parece un exceso. Y la gente le dedica tiempo a todo menos a lo que se lo tiene que dedicar como promocionar, a participar, a hacer cosas, a hacer actividades, a difundir. A eso no, hay que estar con la facturita, el recibo del banco para cantidades que ni merecen la pena, que son subvenciones de 2.000 o 3.000 euros que puede parecer mucho dinero pero eso no es nada, no es nada. Y no hemos hecho nada con las familias, talleres, cosas que nos habíamos planteado de emociones, aprendizaje de emociones, promoción de la propia comunidad, entonces la subvención te debilita, no es fortalecimiento, te debilita.

PARECE QUE HAY UNA DOBLE DIMENSIÓN EN LA PARTICIPACIÓN DEL AMPA: UNA DE GESTOR Y LA OTRA DE CLIENTE, QUE TAMBIÉN CUENTAS ALGUNAS VECES TODA LA CUESTIÓN DE LA LIBERTAD DE ELECCIÓN DE LOS PADRES.

Hay muchas dimensiones en la escuela claro, incluso aunque sea del Ayuntamiento la escuela, al final hay maestros, maestras, funcionarios de educación, es decir también hay una lógica que tiene que ver con el equipo escolar, con el claustro... hay una lógica con las AMPAS, hay una lógica con el Ayuntamiento. Porque por ejemplo, aquí somos de la comunidad pero hay sinergias

con el Ayuntamiento, entonces yo aquí diría varias cosas, en primer lugar, yo lo que alucino es el nivel de desconocimiento que como AMPA hemos tenido del distrito. Cuando llegó la concejala yo me enteré que había una reunión de las asociaciones del distrito por una asociación de vecinos, porque el técnico es compañero, y hablamos y colaboramos; y al AMPA no llegó ni siquiera una notificación. Ninguna de las cosas que se ha hecho, los presupuestos participativos que fue un proceso bastante malo, pero bueno, lo que se te ocurra, nunca ha llegado nada al AMPA. Una comisión que se reúne por la mañana y que ninguno podemos ir, y ya cuando veía el título guardaba la carta porque no íbamos a poder ir a una comisión de seguridad que nos citaban cada cierto tiempo que era para lo único que nos citaban. Pero de todos los demás procesos y reuniones yo no me he enterado nunca. Yo no sé si es un problema de los listados o un problema de que no figuremos, pero vamos, es como si no existiéramos como tejido social de la zona, eso en primer lugar, por lo menos en mi distrito igual en otros distritos sí pero en mi distrito no nos hemos enterado de nada salvo de lo de la radio con una carta que te llega. Y luego hay una dinámica del profesorado de las maestras y maestros. También es verdad que tu escuela puede ser una escuela que fomente la participación o no. Entonces, por ejemplo, con todos los problemas que tenía la escuela de mi hija, que tenía un modelo pedagógico de comunidad de aprendizaje, y es verdad que la nueva directora no cree en ello y se la está cargando, pero había ciertas dinámicas que favorecían la participación. Yo ahora me he ido a primaria y en la escuela a la que voy parece que molestamos, molestamos, entonces eso sí, cuando nos necesitan nos llaman y nos dicen que “qué importante es la educación de mi hija”. Y a mí esa frase me cabrea en vez de animarme, porque para esto sí pero para todo lo demás que me interesa a mí, no es importante la educación de mi hija, pero esto que te interesa a ti sí que es importante para la educación de mi hija... No podemos entrar, yo en la escuela infantil estaba acostumbrado a entrar en toda la escuela y no había ningún problema, evidentemente lo hacías con delicadeza pero tú entrabas. Aquí pasas de una raya y te mandan a los GEOS, pero vamos una cosa brutal, de pegarte gritos, te tratan mal. Nada más llegar yo acostumbrado a entrar, pasé un metro pasando de la línea que no se puede pasar y pegándome unos gritos, menudo sitio... Le dije: “Oye, que no soy ningún pederasta ni ningún delincuente, me puedes hablar amablemente” y, claro, anécdotas constantes, no participas en la vida escolar. Para nosotros era un colegio nuevo y queríamos tener información, no sabíamos si teníamos que llevar los libros o no, no teníamos ni idea de nada, nadie nos ha hecho caso. Me ha costado dios y ayuda enterarme y me ha generado un mal rollo con la escuela, vamos lo mismos nos cambiamos que es lo que pensé a los 15 días. Y no por nada especial, ya te digo, todo era un mensaje de “aquí no tienes que estar, aquí tienes que dejar a tu hija en la puerta y vete, déjanos en paz, excepto el día que yo quiera hacer algo contigo”. Pero esa es una mentalidad que por desgracia es habitual en la escuela, claro, no se puede desligar la acción municipal de esto, no tiene la culpa en este caso pero es verdad que hay muchas escuelas así aunque sean buenas. Es raro pero el Ayuntamiento igual sería más interesante que promocionase otras cosas como línea. Es verdad que el Ayuntamiento da cosas buenas en el sentido por ejemplo que en mi escuela, la escuela en la que ha acabado mi hija, por desgracia, tiene jornada continua y entonces da algunas actividades extraescolares el Ayuntamiento, hace algunos servicios. Lo que hace para mí, mi vivencia, es que son servicios para otro perfil, el perfil de alguien que no es especialmente participativo, que no le interesa nada más que cuatro cosas, que asume que la institución es la que tiene la misión de hacer todas cosas. Lo que le interesa pues son eso las extraescolares porque si no, no puede recoger a su hija entonces que esté hasta las seis porque es cuando llega de trabajar... Entonces tienen unos intereses muy determinados y que no tienen una lógica ni de ciudadanía, ni de participación, ni política, ni de escolarización sino son intereses que son legítimos que yo los considero súper legítimos pero yo creo que debería de haber otros, debería de haber una pedagogía en la

propia política pública. O sea la política pública es para construir, tiene poder performativo para construir algo, entonces claro, también debería construir. Si pretende el Ayuntamiento generar un municipio que participe, un municipio comprometido, un municipio que tenga un cierto nivel de educación ciudadana, el promocionar una ciudadanía con un sentido republicano participativo etc., si quiere todo eso, debería construir procesos para eso y no que a la gente lo que al final interesa es...

Y además, son procesos largos la gente no va a cambiar en un año, medio año, son procesos largos, y que la gente vea que se pueden hacer otras cosas que son interesantes, que son posibles, que son beneficiosas para su vida. Cambiar determinadas reglas del juego, porque lo que está, es verdad que es bueno, pero podría ser mejor, en estos ámbitos que te digo en relación con las escuelas infantiles, que no son o para las escuelas de primaria que son de la Comunidad de Madrid, que también el Ayuntamiento está ahí, ésa sería mi idea, ¿no? (...). Insisto que la relación del Ayuntamiento no es solo con las escuelas de titularidad municipal (...). Tienen un técnico en educación que también habría que revisar qué es lo que hace, en mi distrito me parece una buena profesional aunque en el barrio tiene fama de que no genera un servicio sino que tiene ella sus cuatro cositas. Además si trabajas con el Ayuntamiento tienes que hacer lo que dice el Ayuntamiento, que en un momento determinado pues a lo mejor tampoco te interesa porque es establecer una relación de subalternidad. Entonces la pregunta también es ¿qué hacen los técnicos de educación?, porque claro, si lo que espera el Ayuntamiento es establecer una relación de subalternidad con las asociaciones, es decir, que sean subalternas de lo que dicen, y sus técnicos mandan y tú ya tienes que hacer "sí, bwana", la gente tampoco quiere hacer eso. Hay un colegio que tiene un alto nivel de conflictividad en el imaginario de la gente, alto. Trabaja allí, haz cosas, pero la relación del Ayuntamiento con la educación es más amplia, no solo son las escuelas infantiles de titularidad municipal.

Y LO QUE HAS COMENTADO DE LOS DIRECTORES.

Hubo problemas con los directores pero más de las escuelas primaria y de otro tipo, yo creo que hay que entender el proceso de la escuela, la escuela ha pasado de una política que tiene que ver con la participación social de la comunidad educativa a un nivel medio desde los 80 en adelante, en la que se construye el consejo escolar, en la que los directores son elegidos por el centro, un cierto nivel de democratización de la estructura escolar. En un momento determinado llegó el gobierno del Partido Popular no recuerdo el año, bueno, es un proceso en el fondo, y empieza a haber un retroceso y una involución en ese proceso. Un proceso de involución en ese proceso de democratización y vuelve hacia atrás, entonces los directores los elige la Comunidad de Madrid. Ya no son de designación, ya no son elegidos por el propio centro educativo y el consejo escolar, aunque evidentemente los maestros y maestras son los que van a mandar. Entonces ¿qué ocurre?, la dirección es elegida, entonces lo que ha pasado este año en particular es que la Comunidad de Madrid a 20 o 30 colegios que tenían cierta fama de rebeldes, que eran un poco aun diferentes pues han cambiado las direcciones, y se ha montado un pollo, perdona que lo diga así, se ha montado un problema que se ha denunciado porque se ha ido a por colegios concretos. Y es verdad que la dirección es muy importante yo lo he visto, porque al final la mayoría de los maestros y maestras hacen lo que le dice la dirección. Ejerce un liderazgo muy importante, no tanto positivo sino que al final es el jefe con el que tú vas a convivir y no te puedes oponer a él, yo en la escuela de mi hija lo he vivido, porque el modelo pedagógico nace porque es la directora la que apuesta por él y el claustro lo apoya también, algunos reticentemente. De repente cambia la dirección y la nueva directora en el fondo no cree y entonces quiere hacer una cosita así para aparentar que lo es, pero no quiere entrar en las profundidades del proyecto.

Y por ejemplo, todo el claustro que antes era reticente y que asumía la comunidad porque había un liderazgo fuerte hacia ella... Pues ahora es a la inversa, es decir, la gente que era reticente campa a sus anchas y está destrozando distintas prácticas cotidianas que tenía la escuela y la gente que quería apostar por la comunidad de aprendizaje es la que es incluso cuestionada. Entonces, claro, mucha gente no entra en conflicto con la dirección. Poner la dirección es muy importante, muy importante. Y ya te digo que no porque sea un dictador. La escuela infantil a la que te remito como ejemplo no digo que construya mi opinión, sino que viendo lo general esto es solo un ejemplo ilustrativo, o sea la directora no es una dictadora pero es la directora y ejercerá de directora y ejerce un poder. Entonces la gente, bueno, se adapta, y no quiere enfrentarse... Es normal porque te tendrías que ir e igual es donde quieres estar, y luego, ya te digo, prácticas cotidianas. Pues de repente el horario, igual en un momento determinado sales a las cinco y diez cuando la hora de cierre es a las cinco y media, pero bueno, porque vives lejos, tienes que coger un autobús, un tren. Entonces te echan por ejemplo de la reunión del AMPA, y dices esto era impensable y ¿por qué?, porque la directora no es del mismo palo, estaba mediatizada por la participación: que aparezcan y se trate bien a los padres, las familias que estén aquí que es el espacio, la escuela es de todos, esto es una comunidad de aprendizaje... Pues de repente el discurso se transforma y te trata mal, en fin. Y ¿por qué? Simplemente por un cambio de la orientación del liderazgo. Y bueno, o por ejemplo experiencias educativas pedagógicas internas pues están muy mediatizadas por lo que apuesta la dirección o no. Claro, el problema es que excede a la política municipal porque la legislación incluso es nacional, pero es verdad que la escuela ha desarrollado una involución en ese sentido. Y quizá también la reflexión, o sea, yo creo que también un problema político que estamos viviendo, que hay un debate que está desenfocando todo en el sentido en el que oculta otras cosas, es decir, la escuela es público contra privado, y público bueno y privado malo, o privado bueno y público malo.

Pero no todo lo público vale del mismo modo, esa es la cuestión, la defensa de lo público hace que también se estén defendiendo formas de lo público que no son positivas, que no lo son, incluso dices y conoces gente que dices me tratan mejor en la privada. Que claro, que evidentemente está condicionado porque en lo privado lo que te va ocurrir es que vas a participar como quiere la monja, pero mi directora de la escuela infantil era como una monja a la hora de participar. No, no, no, cualquiera que proponga algo que venga y entre en mi despacho y me lo diga, es que eso no son formas de participar. Es otras cosas, tiene que haber estructuras, comisiones de trabajo, espacios de decisión, no que venga a hablar conmigo, entonces como una monja, como una monja de un concertado y perdona que te ponga este ejemplo. Incluso hay gente que se siente mejor en lo privado y esto es un problema en el debate público-privado porque es una experiencia de maltrato, en el que al funcionario no le importas tú y como yo estoy aquí, hago lo que quiero contigo. Entonces dices "eso no puede ser"; este debate te decía, el lío. El problema que tiene este debate, un problema que tiene es que oculta los detalles de los debates, oculta por ejemplo el proceso de democratización, no se trata de lo público como público, sino como comunidad educativa, democratizar, cómo se eligen los maestros y maestras, cómo es el proyecto docente, qué tipo de implicaciones tiene la inspección... o sea, hay un montón de cuestiones.

Y ves que hay colegios públicos que funcionan como privados y que expulsan gente. Esto que pasaba cuando yo iba al colegio y un niño iba mal en el colegio o era problemático, simplemente no funcionaba, pues entonces los colegios concertados les decía "si te vas de aquí te aprobamos". Bueno, pues yo lo he encontrado en un instituto público de un municipio de Madrid, que además está entre los diez primeros institutos de la Comunidad de Madrid en el ranking. Y todo el mundo pone de ejemplo que la escuela pública funciona y puede salir adelante en un contexto de una ciudad popular y con inmigración, pero se expulsa a los inmigrantes porque se les expulsa, en su

entorno tiene que haber un 15% de población extranjera y hay un 1% en el instituto. Y además este caso concreto que no era un inmigrante, era un alumno autóctono español, actuaron como hacían los curas en mi época, les dijeron “es que hombre, el chaval es majete, pero aquí tenemos un cierto nivel y, claro, él tiene muchos problemas para seguirlo, pero nosotros queremos ayudarlo y entonces si se va a otro sitio os vamos ayudar. No dudes que le vamos a aprobar, que saldrá limpio. Es que, claro, aquí hay un cierto nivel y que él podría seguro seguir en otro sitio, en otro colegio con otro tipo de educación, pero el nuestro tiene mucho nivel y no puede con ello, entonces tendría que repetir curso”. Tal cual, instituto público puesto de ejemplo de que lo público funciona, de los mejores del ranking de Madrid y dices “¡jole, chapó!”. Esta es parte de la cuestión también (...). Por ejemplo, el bilingüismo se utiliza como estrategia para expulsar al alumnado, se usa para que no vaya cierta población de la zona como la gitana o la extranjera.

O SEA EN EL LARGO PLAZO EL TEMA DE LOS RANKINGS Y ESTO QUE EXPLICAS DEL BILINGÜISMO ES COMPLETAMENTE SEGREGADOR Y CREA DOS REDES PARALELAS.

El tema está en que el neoliberalismo en el sentido educativo, también a nivel internacional, es decir, las políticas neoliberales educativas tienen varios ejes: la autonomía de los centros, la libre elección de centro, plantear la participación vinculada más a elementos como es la libertad de elección y no otro tipo de cuestiones, la financiación, o sea disminuir la financiación en general o dar esa libertad de cheque. Son estrategias de financiación de la institución a través del consumo, una desregulación de determinadas cuestiones. Entonces en Madrid se eliminaron las comisiones de escolarización y ahora hay un servicio de ayuda al aprendizaje. Que ya ni decide, hay un funcionario o varios funcionarios que interviene en la escolarización como un apoyo a los procesos. Las comisiones decidían, había representación de las AMPAS, de los colegios o del Ayuntamientos, ahora es un trabajo casi mecánico de escolarizar y de resolver problemas por teléfono entre los centros. Entonces este conjunto de elementos: financiación, libertad elección, autonomía de los centros, etcétera, etcétera... forman parte de las políticas neoliberales dentro de la educación. Que eso es lo triste y que esto no sé si se está reflexionado en España. En España también hay poca gente del sector crítico, digamos, educativo. Hay algo más de socialdemócratas pero mucha gente, muchos profesores, incluso de éstos que están en la Marea Verde, los escuchas luego hablar y defienden estas cosas porque no tienen una construcción ideológica, ni una construcción política. Entonces, de repente han visto que esto para ellos funciona. Yo me acuerdo de una reunión en que estaba uno defendiendo el modelo australiano de cómo publicitaban los centros cuando acaba de criticar la política neoliberal con algo similar, pero eso le parecía bien.

Porque claro, como no hay una construcción política no tienes claro a dónde vas, no hay un análisis global. Entonces por ejemplo, parte de la elección de centro y la elección de hospital, o sea en los sistemas de elección, uno de los elementos son los ranking y la información que das a las familias o al enfermo etc. para tener información para poder elegir, son cosas que van acompañadas. Entonces la libertad de elección va acompañada de un ranking y de un sistema de información, entonces te metes ahora en la página web de la Comunidad de Madrid y ves los centros y las escuelas municipales que supongo que también estarán y ahí tienes cuántos lo han pedido, cuántos han entrado en la primera, cuántos han suspendido, cuántos han no sé qué... Tienes un montón de datos del centro con el que tú te puedes hacer una idea de determinados datos, que son los que quieren darte y que se supone que son los que valora la gente. Entonces claro, todo eso es una cuestión coherente, esto está enmarcado en un proceso de mercantilización. Hay un concepto internacional que lo define pero vamos en este momento hablamos de mercantilización. Hay un proceso por el cual en el espacio escolar tú pasas de ser un ciudadano con derecho a la escolarización y a un tipo de escuela, a ser un usuario de un servicio o un cliente en algo que no es del todo mercado, porque no es un mercado se le llama cuasimercado. En ese sentido, claro,

digamos que tu relación con tu entorno está transido de elementos mercantiles en los cuales la financiación básica es del Estado, por eso no es un mercado porque no hay un intercambio económico en muchas ocasiones.

O no es lo fundamental, pero al final tú estás metido en unas lógicas y dinámicas absolutamente vinculadas a lo que es cualquier tipo de mercado laboral escolar. A los servicios se les construye una imagen, hay una publicidad y, de hecho, ahora los centros públicos tienen, por suerte o por desgracia, tienen que entrar a jugar en eso. Tienen que hacer su propia imagen de marca, y tienen que hacer un montón de cosas. Entonces entras en unas lógicas de ese tipo y las escuelas infantiles y las otras también, porque además en el momento en el cual como escuela tú tengas un estigma o estés vinculado a unas imágenes negativas de la población, la gente no va. Entonces, ¿qué ocurre? Entran otros intereses, si la gente no viene, pues la línea tres la tengo que cerrar y eso para un colegio es terrible, o tengo que cerrar el colegio. Entonces todas las fuerzas se mueven para que no cierre. O a la inversa, de repente me convierto en un colegio de élite y que guay soy porque aparezco en todos los sitios, estoy en todos los lugares, tengo mucha fama soy el director del colegio que está entre los mejores de todo Madrid y fíjate, yo no soy privado. Hay una serie de elementos que puede tener que ver con la mentalidad, con la acción educativa, con el carácter personal.

¿CON LA CLASE?

Sí, sí, evidentemente, con un montón de cosas, con parte del equipo directivo. Porque tú cuando entras a la escuela municipal entras en los procesos de escolarización, e igual esa escuela no la eliges porque van los gitanos del barrio. Entonces, ¿qué otro tipo de políticas se pueden y deben hacer en ese tipo de escenarios? ¿Cómo destruir el estigma? ¿Cómo convertir un colegio? ¿Quién tiene una imagen negativa, quién es un colegio de éxito? O aquellos en los que por supuesto son guetos, porque es verdad que hay muy poquitos pero lo son. En verdad, porque hay una actitud hipernegativa posiblemente más con la población gitana que con otros, pero hay zonas donde hay población gitana y los centros están perdidos de la mano de Dios, perdidos de la mano de Dios.

AYER ESTUVE VIENDO EL TEMA DE MENORES EN SERVICIOS SOCIALES Y ERA ESCANDALOSO. HACIENDO UNA SIMPLIFICACIÓN, PERO LOS JÓVENES SON TRATADOS COMO MALTRATADOS, QUE ES EL PAPEL DE LOS SERVICIOS SOCIALES CON LA PROTECCIÓN DEL MENOR. Y LUEGO PASABA AL FRACASO O A LA DELINCUENCIA, Y ESTABA MUY VINCULADA A LAS DIFICULTADES QUE PUEDA TENER LA FAMILIA.

Y el contexto, yo creo que el problema de la educación social y la educación escolar es que ha acabado leyendo esa problemática como una problemática individual, una problemática como mucho familiar, y "familias desestructuradas", que es un concepto que lo maneja cada uno en función con lo que cree que es "desestructurada", pero bueno. Entonces claro, hay otras cuestiones y yo creo que es parte de la transformación política que debe tener un nuevo gobierno, es construir otros relatos y nuevas formas de intervención. Chavales que viven en lugares bastante desatendidos los cuales no tienen expectativas laborales, en los cuales la droga impera en el barrio, incluso como medios alternativos de vida, por medio de la delincuencia, en la cual no hay posibilidades de entrar en un mercado laboral normalizado y con una vida digna. Que posiblemente en tu vivienda no puedas ni estudiar, es verdad que las familias vienen de procesos de deterioro de tiempo y de procesos de marginación, y claro, entonces en todo esto hay una cuestión que es una violencia estructural y otras cuestiones. De hecho en España, precisamente, una de las cosas que defiende es que hay pocos niveles de violencia, por ejemplo, pocos delitos con violencia y etc., a pesar de lo que la gente se cree que sí la hay. Incluso los robos, que somos los quintos en Europa

porque en los delitos sin violencia, hurtos, somos quintos por la cabeza, la mayoría son delitos a las empresas. Que no voy a defender que se roben a las empresas, conozco algún concejal del Ayuntamiento que sí, yo en particular no lo voy a defender, pero es verdad que es menos violencia, no hay agresiones vinculadas habitualmente a eso. Es decir, nosotros no tenemos apenas asesinatos, agresiones físicas hay pocas, las hay pero en comparación con otros países no, y en parte viene porque los niveles de violencia estructural son menores, y son bajos, y son bajos por políticas sociales que son vivienda, las escuelas, los equipos educativos que hubo en su momento... Las políticas sociales han tenido éxito en nuestro país y en el relato aparece que han sido malas, que lo único que han hecho ha sido "darles pisos a vagos y que no ha servido para nada", cuando han servido para mucho, para mucho.

Y ¿qué ocurre? Claro, que el problema de la escuela, de la infancia que dices... etc. es un problema en el que intervienen elementos estructurales, intervienen elementos sociales e intervienen elementos que no son los individuales y familiares. Entonces claro, el empleo, la formación, los itinerarios personales y un montón de cuestiones, la propia vivienda, ya digo. Y todo eso es importante y se nos ha olvidado, porque esto lo compran también los profesores críticos que son supuestamente muy progresistas y tiene asumida la desestructuración y no sé qué. Incluso la palabra "menores", que todo el mundo lo decimos, que es el modelo jurídico absoluto. Hemos dejado a la infancia sin identidad, ya no son sujetos de derechos, es un objeto de intervención. Ahí podrías desarrollar muchas cosas y todos tenemos asumidos determinadas terminologías... lo mismo: usuarios. Entonces, el Ayuntamiento es verdad que en momentos determinados su papel con las escuelas no es solo la gestión, que eso puede ser ahora coyuntural el haber recuperado la titularidad para precisamente mejorar el proceso. O que haya escuelas infantiles porque no las hay y la gente necesita un sitio para dejar los niños, pero luego hay una serie de elementos que tienen que ver con esto. Por ejemplo, todos los programas de mediadores que hubo que el Ayuntamiento lo suprimió en la última época de Botella. Pero los mediadores también hacen un servicio en las escuelas de carácter socioeducativo y social. Y que no sean refuerzos, porque al final el refuerzo escolar no funciona, y muy bien no va funcionar porque le des veinte horas más de clase. Entonces, hay toda una serie de proyectos que podría implementar o introducirlos en procesos de desarrollo comunitario globales.

¿QUÉ CREES QUE ES UN POCO LA CLAVE?

PE: Yo creo que sí que van más por esas líneas, es decir hay que recuperar lo socioeducativo, la Comunidad de Madrid lo único que pretende ahora es incentivar elementos que tienen que ver con lo psicológico y lo clínico. Ha psicologizado los problemas sociales. Entonces claro, hay que recuperar la dimensión social de los problemas, y lo estructural es una parte, es política y, claro, es verdad que, viendo el Ayuntamiento cómo es, entre los que no saben de esto porque son de otra cosa, económicas o de jurídico total, que no saben, y luego los que están ahí yo no sé quién sabe de esto. Te lo digo de verdad y no echan mano de nadie y no estoy reivindicando que echen mano de mí, y perdón por si hay alguien que lo escuche, pero es triste, perdona que lo digo porque tú tienes el perfil de eso, el sector de jóvenes posmodernos, postmarxistas y alternativos que han crecido además en contra del sistema. Que es distinto a cómo lo hicimos nosotros, como participábamos en los procesos de transformación cuando teníamos vuestra edad, vosotros habéis sido excluidos de la sociedad y así es difícil entrar en unas lógicas institucionales y de políticas sociales. Porque además, vuestras herramientas incluso son herramientas contestatarias, de resistencia, de lucha, de resistencia más que de lucha. Y entonces eso para hacer una política pública no vale, no vale, y por eso parte de los problemas vienen de ahí, parte de los problemas del Ayuntamiento de Madrid vienen de ahí. Que la prensa es una hija de puta, evidentemente, pero

parte de los problemas también vienen de aquí, de no entender el mundo de la acción social y la educación.

(...)

E13: Entrevista con miembro de plataforma en defensa del derecho a la vivienda¹⁸².

12 de diciembre de 2016

Entrevista a una activista del movimiento por la vivienda, con experiencia tanto en la asamblea de vivienda de su distrito (distrito popular) como en la coordinación de asambleas de vivienda de Madrid y, por tanto, con contacto tanto con la realidad de las familias expulsadas o en riesgo de expulsión de sus viviendas (y en otras situaciones de exclusión social) como con las medidas políticas aplicadas en materia de vivienda y la relación del movimiento por la vivienda de Madrid con el Ayuntamiento y la Comunidad. Su relato nos permite acercarnos a las complejidades de la situación de la vivienda y las familias en riesgo de desahucio en los barrios, a su relación con los servicios sociales, a las medidas municipales más recientes contra este problema, su eficacia y su relación con las demandas del movimiento en los últimos años.

La entrevista pone de relieve las dificultades que encuentran las familias en riesgo de desahucio para ser atendidas por los servicios sociales o, en general, por las administraciones públicas, bien por insuficiencia de recursos o de "voluntad política", mostrando cómo los movimientos sociales como la PAH y las asambleas de vivienda han generado formas de solidaridad popular y apoyo mutuo ante la falta de cobertura pública de la atención a necesidades básicas o ante situaciones de vulnerabilidad no atendidas (algunas de ellas, por su carácter pública y legalmente «ilegítimo», como la ocupación de vivienda por necesidad de familias en situación de exclusión). Asimismo, nos presenta algunas de las iniciativas que se han estado llevando a cabo en algunos distritos y los límites de las medidas en curso en relación con las situaciones de necesidad percibidas en los barrios, así como la percepción desencantada que desde los movimientos sociales se tiene de la acción municipal actual.

¿EN QUÉ ACTIVIDADES ESTÁIS AHORA?

Es que no sé si tú conoces la estructura de la PAH en Madrid, que es un poco diferente a otras ciudades o a otras regiones, porque ya vamos un poco coordinándonos a nivel regional, ¿no? Entonces, a diferencia de otros sitios, que la PAH surgió a partir del 2009 y con diversos nodos, el 15M en Madrid tuvo mucha repercusión, entonces, aunque ya existía la PAH de Madrid, surgieron las asambleas del 15M en muchos barrios y pueblos que tuvieron sus comisiones de vivienda. Así como el 15M ha derivado en otra cosa o en otros colectivos, al nivel de vivienda ha habido muchas asambleas de vivienda que han sobrevivido a las asambleas del 15M y viven de manera autónoma, que es como la que yo estoy, que es en Usera. Entonces, nos hemos conformado con una Coordinadora de Vivienda de la Comunidad de Madrid donde hay Plataformas de Afectados por la Hipoteca y algunos grupos de vivienda que venían del 15M, pero no todas se han transformado en PAHs... que es absurdo, porque la propia Coordinadora es del movimiento PAH y se rige por los criterios de la PAH, las líneas rojas de la PAH y funcionamos como PAH, pero no nos hemos hecho PAH. Porque además ahora nos exigirían... Bueno, el tema de... Tendríamos que seguir un tutelaje, un no sé qué... Al final una burocracia absurda. Y como queremos una lucha más amplia, que no sólo son las hipotecas, pues nos parece un paso atrás. En fin. Entonces, nos hemos equiparado a algunas asambleas a nivel de PAH y otros grupos afines y cada uno en su historia. Entonces, yo formo parte de la asamblea de vivienda de Usera, del distrito de Usera, pero también llevo tareas a nivel de la Coordinadora de todo Madrid, que somos unos 35 colectivos. Que eso

¹⁸² Realizada de forma compartida con el proyecto "Outcomes of urban movements and local governance", dirigido por Miguel Ángel Martínez López, City University of Hong Kong.

también es otra, coordinar a 35 grupos que tenemos mucho en común, pero también tenemos nuestras peculiaridades. Con distintos ayuntamientos, con... Muchas diferencias, pero bueno, sobrevivimos (*ríe*). Eso por que te quedara un poco claro porque no es así en todos los sitios.

CLARO. LA ASAMBLEA VUESTRA DE VIVIENDA DE USERA ¿DESDE CUÁNDO ESTÁ?

Pues desde el 15M. El 15M, cuando se disolvió Sol, se fueron las asambleas a los barrios, y esto sería a primeros de junio. Pues nosotros hicimos, con motivo de una manifestación que había en julio o en agosto de por el tema que convocaba la PAH, pues constituimos un grupo de trabajo para calentar el barrio en esa *mani*. Entonces ya formamos un grupillo del derecho a la vivienda y desde entonces... eso, desde agosto de 2011. Y yo estoy ahí desde el primer día, claro... O sea, que te puedo contar toda la película (*ríe*).

Y LO DE LA COORDINADORA YA DE MADRID, ¿ESO ES POSTERIOR?

Lo de la Coordinadora... Yo soy malísima para las fechas, pero yo creo que llevaremos un año y medio o así. Esto es reciente, sí.

VALE. ¿CUÁLES SON, MÁS O MENOS, LOS OBJETIVOS Y LAS DEMANDAS PRINCIPALES...?

Pues ahora mismo tenemos en marcha dos proyectos gordos importantes: uno es el tema de la legitimación de la ocupación, que muchas asambleas... O sea, la mía tiene mucho más porcentaje de ocupaciones que de problemas de alquiler o de hipoteca, pero a lo mejor es porque mi distrito está muy *afecta*... es muy... por sus circunstancias tiene más ocupación, o está más normalizada la ocupación. En otros distritos no porque pues todavía pueden ir a peor. Entonces se van trasladando y de un barrio a otro van pasando y entonces ya cuando llegan a San Fermín o a Villaverde y tal pues hay mucha gente que por allí está normalizada la ocupación. Pero en todas las asambleas están notando un momento de problemas de okupas, entonces, en ese sentido ahí vamos ahora a lanzar... estamos ahí ya preparando para lanzar en febrero una campaña en los medios con un informe, con unos vídeos, e intentar dar un poco de notoriedad al tema. Para que se pongan medios para velar por los intereses de las personas que no nos queda más remedio que ocupar. De la ocupación en precario, distinguirla también de otros tipos de ocupación que son los que nos están achacando. Y luego, por otro lado, estamos preparando una ILP, una Iniciativa Legislativa Popular para una ley autonómica de vivienda que está sin regular en la Comunidad de Madrid, entonces, eso también es otra... O sea, esto ya existe, estamos en la fase de coordinar con otros colectivos y crear una plataforma que lance de manera... o sea, buscar apoyos con los partidos y tal, para presentarla también en enero, febrero... Eso es lo principal, pero luego claro, en el barrio la lucha sigue siendo caso a caso, o sea, que no... hay que ir un poco organizando los tiempos y tal, pero... En el calendario eso es lo más importante. Creo yo. Sí.

LO DE LAS OCUPACIONES QUE COMENTAS ¿TE REFIERES COMO A FAMILIAS EN SITUACIONES MUY PRECARIAS QUE HAN OCUPADO O...?

Claro, las familias que han perdido la vivienda... incluso por una dación en pago, incluso porque aceptaron un acuerdo con la banca o porque se fueron de alquiler o a casa de un familiar, y después de un periplo así un poco *lament*... o sea, de decadencia, y al final llega un punto en que no les queda más remedio que ocupar. Y al final es que se multiplican los frentes: cuando una familia está ya en esa situación, la propia sociedad ataca, los vecinos atacan, pero luego tenemos al policía, tenemos al propietario del inmueble, y luego tenemos grupos mafiosos que presionan. Y entonces se te multiplica. Creemos que la gente no es consciente de la complejidad de la situación y de que no se está implementando ningún método para que esta gente pueda tener una oportunidad. Están vetados en todos sitios, las ayudas sociales excluyen a la gente que ocupa. Entonces, nos hemos metido en este círculo vicioso de desocupar una vivienda para volver ocupar y es un desgaste absurdo, porque el propio sistema invierte tanto esfuerzo en desocupar viviendas,

en aras de la seguridad, pero esa vivienda al día siguiente va a ser ocupada por otra familia, y esa familia se tiene que buscar otra casa donde ocupar, con lo cual es mover el problema de sitio. Y ahí es donde queríamos poner el foco, a ver qué tal se nos da.

MUY BIEN. (Pausa) ¿Y LO DE LA ILP ES COMO LA QUE SE PRESENTÓ A NIVEL NACIONAL PERO AUTONÓMICO? ¿O ES UN POCO DISTINTA?

Será más parecida a la catalana, a la de emergencia... Se ha presentado en varios sitios, en... Lo que son toda esta serie de leyes que tienen denunciadas el Partido Popular en el Constitucional, porque... No enteras, pero hay algunos artículos, por ejemplo, los que atacan a la propiedad privada, o sea, penalizar a los bancos por tener la vivienda desocupada o temas fiscales o tal. Entonces, cuando entran en colisión el derecho de propiedad con el derecho a la vivienda y el derecho de uso y, cuando hay, ante ese conflicto denuncian al Constitucional para ver qué derechos prevalecen. Entonces, esos artículos los dejan suspendidos, que es lo que ha pasado en Cataluña. Y también ha pasado en Andalucía, en el País Vasco... O sea, en más sitios están así. O sea, sabemos que es muy difícil, porque es muy ambiciosa la Ley de Vivienda, pero habrá que intentarlo. Y es un proceso tremendo, porque son 50.000 firmas, pero como muchas... el proceso de recogida de firmas es complejo y puede ser que muchas las invaliden y tal, habría que apuntar a recoger tres veces más, también por tener más apoyo social. En un plazo de tres meses... O sea, que es un poco loco, pero bien. Y básicamente sería la línea... ir hacia el alquiler social universal, expropiar –“expropiar”, bueno, yo es que soy muy bruta hablando– pero, bueno, crear un parque de vivienda pública que se pueda poner en alquiler. Y luego hay una parte de pobreza energética también, que no sé si irá o no irá porque ahora nos han contado que Podemos tenía ahí una propuesta que si sale o no sale pues igual sí iban a pisar las propuestas... Entonces, bueno, habría que reformularlo, pero bueno, mientras salga... Pero bueno, va en esa línea.

¿QUÉ CUESTIONES SON LAS QUE ANULA EL CONSTITUCIONAL?

Pues no lo sé de cabeza, pero son los artículos que tienen que ver con la banca. O sea, por ejemplo, esto que ya ha utilizado la Colau de... Por ejemplo, la Sareb, que tenga viviendas vacías: “Pues o las pones en alquiler o te penalizo”, ¿sabes? Ponen como una sanción o un tal. Entonces, que se ha llegado a autorizar súper poco, pero ha sido un escándalo. Te pongo un ejemplo: antes de... una cosa básica que sería que, antes de desahuciar a una familia, el propietario esté obligado a ofrecerle un alquiler, y eso *tam*... Son ese tipo de... Está sin resolver, eh, lo del Constitucional, pero mientras que tanto, pues claro, tienen que dejar el bloqueo. Pero tampoco soy yo abogada ni soy experta en esto, eh, pero bueno, al final de tanto... se te va quedando.

VALE. ¿Y QUÉ IMPORTANCIA CREES TIENEN LOS OBJETIVOS DE TU COLECTIVO EN LO QUE SON LAS NECESIDADES SOCIALES DE LA CIUDAD DE MADRID?

¿Importancia dices?

Sí.

Pues mira, nosotros nos reunimos todos los viernes, semanalmente nos reunimos en Usera y a lo mejor somos 40 familias: dos o tres como yo que no tengo problema directo de vivienda y el resto son personas que mañana pueden estar en la calle. Y yo estoy segura, después de años de experiencia, que hay gente que si no hubiera sido por nosotros estaría en la calle seguro, y estaría a lo mejor por la tercera ocupación ya. ¿Sabes? Si no aprendes, los problemas se te reproducen una y otra vez. Y al final se pueden conseguir parar los desahucios y se puede conseguir un alquiler social sin ningún abogado. Es un conocimiento que se puede transmitir de vecino a vecino, de amigo a amigo, porque no estamos preparados para defendernos ante esta apisonadora. Entonces, eso por el tema de los procedimientos legales, negociaciones, tal, tal. Pero independientemente de eso, creo que cumple una función de apoyo emocional que es clave, porque se juntan

con personas que están en la misma situación, entonces tú ya no vas con la etiqueta o con el estigma de “fracasado”, “okupa”, “pobre”, tal... No, porque el que está al lado está igual o peor. Entonces, yo creo que eso les hace cambiar el chip de “víctima” a “modo lucha” y entonces... O sea, es precioso ver –o sea, no todo el mundo, ¿no?– en el tiempo cómo la gente se transforma, y cómo se transforma la actitud ante esas dificultades, ¿no? Y la verdad es que es emocionante. Yo creo que sí que es, que les cambia la vida. Y luego también... porque además me lo han dicho y yo lo digo... que si tú sabes... porque viendo cómo se han parado los desahucios de otras personas, tú sabes que... Ahí todo el mundo está como en el corredor de la muerte, en algún momento te va a llegar a ti la carta, estás esperando. Siempre hay un tema que es el más urgente, tu familia, la tuya o la tuya, y sabes que alguna semana vas a ser tú. Y ver que esa gente se ha salvado y que si no se ha salvado les hemos ayudado de tal manera que se han podido recolocar en otras viviendas, te da una garantía de que ya, solo no vas a estar nunca. Ese miedo que es un salto al vacío, de que de repente me quedo en la calle, eso ya no lo vas a pasar más porque si estás en la asamblea, ya solo no vas a estar. Y si te tiran a la calle, estarás en la calle rodeado de 50 personas y entre todos ya veremos dónde se te mete, o se te ayudara de alguna manera, no todos los casos están igual de, están igual de implicados ni puedes arreglar con todo el mundo igual, ni somos cerrajeros, ni mucho menos. Pero ya nunca más te vas a tener que sentir solo ante ese problema que a lo mejor es el más gordo que has tenido en tu vida. O sea, que es una cosa muy grave de verte en la calle con los niños y con la amenaza, además, que viene también a través de las instituciones de que te van a quitar a tus hijos. Entonces, es un poco... yo creo que es determinante. Ojalá más gente estuviera en red, porque esa angustia les bajaría un montón, pero no es tan fácil. No es tan fácil dar el paso a... compartir ese tema con desconocidos.

TAMBIÉN, O SEA, CON VUESTRA ACTIVIDAD CUBRÍS UNA NECESIDAD QUE ELLOS... O SEA, ELLOS ESTÁN EN UNA SITUACIÓN DE DIFICULTAD QUE NO CUBREN LOS PODERES PÚBLICOS TAMPOCO, ¿NO? ESTÁN DESPROTEGIDOS...

Es un apoyo integral, porque mira, desde dónde conseguir comida... así de claro: “En tal parroquia te dan no sé qué”, o: “hemos ido...”. Incluso se construyen acciones colectivas de ir, acuerdos con los supermercados o con la frutería de turno y tal, para que nos den comida, directamente. Los Servicios Sociales nos derivan gente a nosotros. Para cualquier movida, ya no sólo de... también para los comedores y esas cosas, les dicen: “Pregunta en la PAH que allí saben más”, y cosas así. Y por lo menos les podemos quitar el *mied*... O sea, que la gente sepa sus derechos, que no les dé miedo pedirlo, porque la gente por miedo no dice que está ocupando, no dice cuáles son sus dificultades y entonces renuncian a solicitar algunas ayudas o algunas becas o alguna historia de Servicios Sociales, que renuncian a pedirlos por miedo. Entonces, ya sólo por eso... Aparte que se salvan las casas. Bueno, y el tema de los suministros también, claro (...) Entonces, al final es un apoyo integral, y luego muchas veces incluso entre las familias para poder ir a coger algún trabajito o ir a alguna acción o tal, se cuidan los niños una familia a otra... O sea, ya se hace una red más completa, que abarca más cosas que sólo la lucha con el banco.

CLARO, AL FINAL VA MÁS ALLÁ DE LA VIVIENDA.

Sí, sí. Pero por lo que te digo, yo creo que es porque une mucho ver a otra persona que está igual que tú, que nadie te puede entender como otra persona que está igual que tú. Entonces esto sí que une mucho, es muy bonito.

¿Y CUÁLES CREES TÚ EN TU OPINIÓN QUE HAN SIDO LOS PRINCIPALES ÉXITOS Y FRACASOS DE TU COLECTIVO?

¿De Usera dices?

O DE LA ASAMBLEA DE VIVIENDA, O DE LA COORDINADORA EN GENERAL. O DEL MOVIMIENTO POR LA VIVIENDA.

A mí, como negativo... pero claro, esto ya es una reflexión mía eh.
SÍ, CLARO.

El problema del activismo est... el concepto de horizontalidad y de falta de organización de otras organizaciones... O sea, otros colectivos son más estrictos en sus jerarquías y en sus organizaciones internas, pero en la PAH aquí que todo el mundo sea igual, y que cada uno haga lo que pueda y lo que como mejor pueda y todo este rollo voluntario, ¿no? Que es precioso, pero no es útil. Me refiero a que la gente asume compromisos de una manera muy laxa, o sea, tú estás en la reunión: "¿Quién lo va a hacer?". Levantas la mano y todos confiamos en que tú lo haces y si no lo haces pues no ha pasado nada y... Cuesta, cuesta sacar cosas adelante porque todo el mundo colaboramos con el excedente de nuestro tiempo, de nuestra energía y a veces pues no hay. Y entonces es un poco, no sé cómo decirte... "lento", es lento. Pero bueno, como funcionamos así... Y además, la parte buena es que sea como sea seguimos ganando cosas y seguimos funcionando, o sea, que tan mal no se da. Pero que a mí me parece que es un poco a veces desmadre. Eso sí lo veo como una flaqueza, quizá si fuéramos de una manera más estricta, de asignar a gente con cargos y con tal, pues a lo mejor nos cargábamos el movimiento, no lo sé. Pero es mi reflexión. Y entonces, en ese sentido, por la falta de organización un poco pasa que siempre vamos al ritmo del alumno más tonto, o sea, en todas las asambleas hay que explicar que hay que empadronarse, por ejemplo. En todas las asambleas hay que dedicar media hora a explicar que hay que empadronarse ¿Por qué? Porque siempre hay alguien que no lo sabe, y entonces es el día de la marmota, es muy lento... Pero está bien, porque al final lo va explicando gente que lleva menos tiempo, y el hecho de contarlo les fortalece. O sea, que hay que hacerlo, pero después de tantos años (*ría*) hay cosas que me cuestan, me van costando más y entonces prefiero dedicarme a otros proyectos como... si hay que redactar un informe o hay que preparar una campaña, algo un poco más complejo. Es que el día a día de las asambleas ya me va cansando porque es el día de la marmota. Pero bueno, es bonito, es bonito, porque ves caras diferentes. Y luego, la otra pega gorda es la falta de compromiso de quienes ya han conseguido su objetivo, o sea, la gente cuando consigue su alquiler o tal pues desaparece y entonces... algunos se quedan, pero a veces vence un poco el sentimiento de reproche o de frustración, de decir: "Porque yo me esforcé por ti y ahora tú no, ¿dónde estás?". Entonces siempre hay algo ahí, como un pequeño resquemor. Pero bueno, es parte de la lucha, ¿no? Y yo como principales logros... lo que pasa es que yo creo que igual ya estamos tan acostumbrados a que de verdad se paran los desahucios y de verdad se sacan alquileres. O sea, que es gente que no se lo... vamos, que se lo llevaban años negando la banca y de repente, por presión colectiva han cedido y les han dado un alquiler. Sea mucho o poco, no hubiera podido ser si no hubiera sido por el apoyo. Es verdad que ahora está más difícil que nunca, porque no hay manera, pero bueno, por lo menos no los echan de las casas. (*Pausa*) El mero hecho de sobrevivir como colectivo (*ría*) me parece un éxito.

BUENO, Y HABÉIS LOGRADO QUE EL TEMA DE LOS DESAHUCIOS ESTÉ EN LA AGENDA, MÁS O MENOS.

Pues yo creo que ya no estamos de moda, no. Los medios ya no cubren los desahucios. O sea, ya hace un par de años que no conseguimos ser noticia. Sólo hemos sido noticia con el tema de la ocupación, criminalizando la ocupación. De esa manera tan fea hemos conseguido ser medio noticia. Pero no... Y de verdad, si tiras de hemeroteca te das cuenta que desde hace un par de años está difícil, está difícil, porque a los medios no les interesa. Están ahora con otra cosa. Pero bueno... Es que tampoco... O sea, es difícil hacer, poner el foco sobre el tema, eh. Si no les

interesa... Ahora están con lo de las elecciones, que llevamos dos años de elecciones, y criticando a Podemos y no sé qué y tal y están tan entretenidos con eso que no... Ni con un suicidio somos noticia (*ríe*). Pero bueno, ahí seguiremos.

¿Y QUÉ IMPACTO CREES QUE HA TENIDO VUESTRA ACTIVIDAD EN MADRID?

¿En Madrid? Bueno, a ver en Madrid... nosotros los vemos aquí a lo mejor como muy... Yo lo veo... lo veo más en el movimiento pequeño, pero es verdad que desde fuera, cuando vamos a una reunión estatal sí nos dicen que somos un referente porque estamos muchas veces en la calle, porque al final Madrid concentra muchas protestas, y entonces sí es verdad que dicen que somos un referente juntando gente, que somos mucha gente en cada desahucio y tal. Y luego, a nivel institucional sí hemos conseguido, con el tema del Ayuntamiento de Carmena, hemos conseguido, en algún distrito, pequeños avances con los Servicios Sociales y tal. Y a nivel de Ayuntamiento sí nos hemos reunido bastantes veces con el Área de Equidad, Servicios Sociales, el de Marta Higuera, para intentar avanzar en una línea un poco afín, lo que pasa es que los resultados son pésimos, pésimos. O por ejemplo, también hicimos mucho en el reglamento de la EMVS, la empresa municipal de vivienda, que iban a hacer una modificación, un parche al reglamento para poder adjudicar viviendas, que nos parecía insuficiente y que nos parece un pitorreo, porque para empezar no afectaba a la ocupación, y conseguimos tumbarlo. Un poco... a ver, como grupo de presión, tampoco... Nosotros y mucha más gente, entre ellos algunos concejales de Ganemos y tal, pero bueno, se consiguió parar. Que luego al final lo aprobaron de otra manera, pero bueno. Hemos tenido momentos en que hemos... que yo entiendo que hemos sido un actor determinante en algunas cosas. Y ahora mismo tenemos el punto de negociar una mesa a tres bandas por el Ayuntamiento y la banca y la Coordinadora, que es un proyecto que lo teníamos ahí desde hace tiempo y estamos intentando retomararlo y que nos hagan caso, pero bueno, en el momento en el que se sientan con nosotros al mismo nivel, me parece que es un reconocimiento... No lo sé si nos toman el pelo o no, pero el hecho de poderte sentar nunca había ocurrido. Entonces, a mí sí me parece importante, pero realmente las cosas no están cambiando. Veo pequeños movimientos institucionales como a lo mejor declaración de intenciones o tal, y todo así muy *happy*, pero luego los desahucios los estamos parando nosotros. Y cuentan con eso, las instituciones cuentan con que nosotras lo vamos a parar en la calle. Y que como hay un medio pacto de afinidad entre Ahora Madrid y los movimientos sociales, pues cuentan con que nosotros no vamos a criticar públicamente o no vamos a hacer pública la inoperancia, porque le estaríamos dando votos al PP, con lo cual hay ahí una tensión complicada. Son un desastre, pero no se puede decir... (*ríe*) No sé hasta qué punto nos interesa estratégicamente. Será chungo, pero es que lo que puede venir es peor, entonces es una relación amor-odio, pero bueno, esa es la situación en Madrid.

¿TÚ PERSONALMENTE HAS PARTICIPADO EN ALGUNA CUESTIÓN DE LA CANDIDATURA MUNICIPAL O...?

No, no. Me propusieron... me llamaron por si quería ponerme de vocal vecina, no sé si conoces la figura. Pero no, no me interesa. (*Pausa*) O sea, por mi trabajo no me interesa, porque yo ya bastante liada estoy y entonces a mí, personalmente, como proyecto mío no. Y luego pensé: pues prefiero fichar a alguien, un vocal, alguien que nos ayude, en vez de hacerlo yo también. Y muy bien, porque vino una chica muy maja y nos sirve de apoyo en los distritos. Pero nada, no me lo planteo entrar en política a ese nivel. Qué agobio (*ríe*).

¿Y QUÉ POSIBILIDADES CREES QUE HA ABIERTO... POSIBILIDADES DE CAMBIO, ESO, LA ENTRADA EN EL GOBIERNO MUNICIPAL DE...?

¿Ahora Madrid? ¿A nivel de vivienda?
SÍ, O EN GENERAL. PERO EN VIVIENDA...

Nada. Ahora Madrid no ha hecho nada. Es que no ha hecho nada. Mi distrito es el único que ha hecho más o menos algo, (...) y hemos instituido una mesa distrital, nos reunimos cada mes y vamos orquestando ahí un poco el rollo de vivienda. Y con ella hemos conseguido hacer algunas cosas como lo que te digo del reglamento y tal. Pero en otros distritos es que ni se reúnen, no se reúnen ni nos cogen el teléfono. Pequeñas cosas como que no vayan los antidisturbios estos municipales, sino que vaya una patrullita, bueno, vale, pues sí, pero es que ¡qué menos! Pero a nivel de facilitar alquileres o parar desahucios, ellos no han hecho nada. Hemos conseguido que algunos bancos nos paren los desahucios con el argumento de: "Paro el desahucio mientras el Ayuntamiento le concede una vivienda pública". Entonces, con esa coletilla se para. ¿Qué pasa? Que después de dos años parándolos, claro, el desahucio se vuelve a activar. Entonces cada cuatro meses te viene otra vez el lanzamiento y lo volvemos a parar, porque el Ayuntamiento lo está pensando. Y otra vez, y otra vez. Y el banco se cabrea y el juez se cabrea, porque dice: "Menudo pitorreo". Entonces, eso ahí es una bomba de relojería que les va a explotar. Porque les falta la firmeza que tienen que tener enfrente de la banca. Yo creo que han creído que se podía negociar con ellos y no se puede. Y nosotros se lo hemos dicho desde el minuto uno: "Mienten, os van a torear, os van a decir que sí...", porque nosotros ya llevamos cinco años con esto y sabemos cómo son, cada uno además, y no se lo han querido creer o no tal... Y entre eso y que yo creo que les falta valentía, directamente, de ponerse firmes y decir: "Los derechos de las personas están por encima de tu negocio inmobiliario". Y luego, por otro lado, tienen un exceso de legalismo, porque todo el equipo viene de los juzgados, del equipo de Carmena, en el Área de Equidad son todos que trabajaban con ella. Y entonces se ponen enfermas sólo de pensar que alguien está ocupando, que está viviendo sin título y que todo es ilegal y que todo es imposible. Entonces, ahí ellos no tienen la imaginación suficiente para encontrar fórmulas y para poder convertir las cosas en legales. Porque son gente de una edad, ya te digo, hay gente de 70 años al frente de las negociaciones, que ha vivido toda su vida en un juzgado, no tiene capacidad ahora de reinventarse, imaginar un mundo diferente. Es que claro, es un despropósito. Es muy difícil. Y luego está el tema de que, como tienen también que ir a medias en cualquier medida con el PSOE, pues también ahí tienen sus compromisos y sus condicionantes y sus cosas que no acabas de entender, pero lo habrán hablado ellos por detrás, ¿sabes? Entonces, no te enteras mucho, pero yo no creo que vayan a aprobar ninguna medida... Ahora había propuesto el PSOE, y creo que había salido, la propuesta de crear un fondo social de vivienda como el que tiene la banca, que gestiona la banca, pero uno de casas que ponga la banca para que gestione el Ayuntamiento. O sea, otro fondo social al margen de la EMV. Que es lo que nosotros llevamos pidiendo mucho tiempo, pero a ver si sale. Yo creo que no les da tiempo, pero bueno, (*ríe*) hay que ir viendo los plenos del Ayuntamiento e ir cotilleando, pero... No sé, el hecho de que cambie la banca de opinión me parece imposible por las buenas.

PERO IMAGINO QUE ELLOS TAMBIÉN ARGUMENTAN QUE LEGALMENTE NO PUEDEN HACER CIERTAS COSAS, ¿NO?

Claro. Es que yo eso no... Es que yo creo que sí se puede. Nosotros creemos que sí se puede porque nosotras uno a uno lo hemos conseguido. Yo no me lo estoy imaginando, es que nosotras uno a uno sí que hemos conseguido los alquileres. Entonces, si lo he conseguido yo, ¿Cómo no lo vas a poder conseguir tú? Es *absur*... A mí eso es la fuerza que me da, mi propia experiencia. ¿Quién lo ha conseguido? La gente de mi asamblea. ¿Cómo no lo vas a conseguir tú sacar una casa oficial? Es absurdo. Y luego, ¿que queréis medios legales? Articular el derecho a la vivienda en la Comunidad de Madrid. ¿No lo queréis hacer? -Porque nadie lo ha querido hacer- Lo vamos a hacer nosotros, ya está, vamos abriendo el camino, ¿no? Pero no sé yo (*ríe*). Espero que nos

voten, que nos cojan la esta [la ILP autonómica], pero es demasiado valiente, igual hay que retocarla. El problema gordo está en la ocupación, y que no hay vivienda pública, porque aunque tuviéramos las viviendas que vendió Ana Botella, tampoco es la solución, porque la lista de espera es mucho mayor. O sea, que... Pero bueno, yo creo que es un tema de voluntad. Mira, para empezar, nosotros lo que les hemos pedido... les llevamos pidiendo desde el minuto uno, es un diagnóstico, porque no hay medidas de diagnóstico, no hay un registro. Ni siquiera cuando se evalúa, incluso en las encuestas del INE, el régimen de tenencia no existe, el no tener título sobre la vivienda. No hay... Hay conceptos que están en el limbo. Entonces, como no existe el problema porque no está diagnosticado, pues no hace falta hacer nada. O sea, para empezar: el diagnóstico, conseguir que la gente vaya a Servicios Sociales y se declare okupa y que: "A ver qué hacéis conmigo". Eso es lo que nosotros estamos intentando, aflorar la ocupación para que lo consideren un problema social. Pero si tuvieran interés en eso ya se habría visto, en dos años ya, o el tiempo que llevan, un año y medio. Por eso te digo, que me da a mí que es un tema de voluntad política. Pero bueno, cuando salga la campaña en febrero veremos cómo reaccionan, ¿no? (ríe).

¿CREES QUE EL GOBIERNO HA RESPONDIDO A ALGUNA DE LAS DEMANDAS QUE HABÍA?

No, no. No, qué va. No. Ellos atacan. Bueno, a nivel municipal no... Bueno, también hay que tener en cuenta que la Comunidad de Madrid es del PP. ¿Sabes? Que el Ayuntamiento todavía, pero hay cosas que dependen de la Comunidad de Madrid. Ellos han hecho –no sé si os enterasteis; si no, lo puedo documentar– un pacto con Delegación de Gobierno para establecer un nuevo equipo para el tema de la ocupación, un departamento o algo de eso, que se le bautizó como "El comisario antiokupa", y un proyecto de censo de ocupaciones. Que es un poco perverso porque no tiene tanto que ver con lo que yo te digo de censar las ocupaciones en el sentido de diagnóstico, o promover que la gente delate al vecino para tal, tal... y promoviendo de manera expés los desahucios. Por un tema de seguridad ciudadana. Y eso son las cosas que dices: "Hay cambios. Sí, pero son de este tipo". O sea, que a nuestro favor, poco. Y luego encima aguantar en prensa, en la tele, o escuchar al Ayuntamiento... o escuchar a nivel nacional incluso, que se han parado los desahucios. Y eso duele mucho. Duele mucho cuando tú tienes la orden de desahucio delante. Y cuando nosotras cada semana tenemos que echarle el jarro de agua fría... ahora ya no se lo creen, claro, pero al principio cuando salió Carmena, o Pablo Iglesias, o Mayoral que era abogado de nuestra PAH... Ves a Mayoral en la tele diciendo que no hay desahucios en Madrid y te lo crees, te lo crees porque estás deseando creértelo. Tenemos que ir nosotras a darles el susto otra vez de que no te creas lo que ponen en la tele. Entonces claro, eso hace mucho daño. Por eso digo, que los movimientos que hay es que al final ninguno es positivo (ríe).

¿Y CÓMO VALORAS UN POCO LA RELACIÓN DEL AYUNTAMIENTO CON LOS MOVIMIENTOS SOCIALES EN GENERAL?

A ver. Nosotros bien, nosotros bien porque al final es cordial la... Les pides cita y te dan cita y tal... pero es que es muy frustrante, es muy frustrante. Y además, me consta que no somos sólo en el área de vivienda, porque ha habido una serie de eventos de este... ¿Cómo lo llaman? Del tema este, municipalismo y tal. Y entonces se han juntado diversos ejes y todo el mundo tenía los mismos reproches. Pero bueno, también pasa que, como muchas veces los que están dentro de la institución son compañeros, te da hasta penita, ¿sabes? Al final somos más considerados, o más generosos, ¿no? Un poco dándoles una oportunidad porque sabemos que de verdad tienen dificultades dentro, incluso dentro del propio Ahora Madrid. Ahora Madrid al final es un marketing, unas siglas, pero dentro hay opiniones muy diversas. Entonces, ni siquiera todos piensan igual ni votan igual. Somos una minoría dentro de una minoría. Pero bueno, la relación es lo que te digo: me parece cordial, amable... pero inútil.

DEL MOVIMIENTO DE VIVIENDA HAY MUCHA GENTE QUE HAYA ENTRADO EN PARTIDOS O EN EL AYUNTAMIENTO, ME IMAGINO... PERO DEL AYUNTAMIENTO QUIZÁ MENOS, ¿NO?

Yo me lío, pero... O sea, en Podemos hay mucha gente de vivienda, y a nivel de ayuntamientos yo creo que también... las juntas de distrito y tal, sí había gente que era de vivienda. Entonces, ahí ha habido, cada asamblea ha tomado sus medidas con esa gente. Lo que no pueden ser es portavoces de... O sea, según las líneas rojas de la PAH, alguien que tenga un cargo público no puede ser portavoz de la PAH, entonces, esas personas han pasado a un segundo plano. Tampoco llevan o suelen llevar los medios de comunicación, o la cuenta de Twitter... Hablar de portavoz incluso a nivel interno, en (*no se entiende*) esa gente se ha relegado a un segundo plano porque se ha centrado en su tema de lo que sea. Pero sí, sí tenemos algún apoyo, pero no te creas que tanto, eh. Ojalá... (*ríe*)

¿Y LA INICIATIVA ESTA QUE ME COMENTABAS DE VUESTRO DISTRITO...

Sí, mira... Nada más conformarse el gobierno, que debió ser en el verano, junio o julio, cuando ya se constituyó el gobierno, me llamaron (...) que tenían mucho interés en hablar conmigo porque yo era de confianza y tal, para que le contara cómo estaba el panorama en Madrid de la PAH y tal, y a los dos días fui y le conté un poco y punto. Y a los pocos días, dos días o así me llamaron otra vez (...) que tenían mucho interés, que lo primero que quería hacer –el objetivo número uno que habían vendido además en la campaña que era parar los desahucios, entonces, como prioridad tenían ese tema en aquel momento– era constituir una mesa de distrito. Y entonces se constituyó en pleno verano, en julio se constituyó. Y entonces, en esa mesa me dijo que podía invitar a quien yo considerara de la red asociativa del barrio y tal. Entonces invité a, de nuestra asamblea fuimos varias, también invité a la vocal, y a otro colectivo de una asociación de vecinos que dentro de la asociación de vecinos tienen un pequeño grupo de afectados por la EMV. Ahí hay muchos bloques en Usera de la EMV. Entonces, ellos también tienen como otra asamblea. Nosotros llevamos bancos y ellos vivienda pública y entonces trabajamos así en coordinación. Y conformamos la mesa, pero no ha sido así en otros distritos.

¿Y QUÉ COSAS HACÉIS AHÍ EN LA MESA?

Pues para empezar, compartir información. O sea, por ejemplo, si nosotros tenemos ahora el tema de la ocupación y tenemos que hacer un acto en el distrito para dar a conocer el tema o alguna cosa así, pues ellos nos pueden ayudar de alguna manera a, pues viniendo alguno a hablar, o ayudando a solicitar el teatro no sé qué para... O sea, ese tipo de organización. Y... Ah bueno, y también en esa mesa está –perdona, que me he olvidado– los Servicios Sociales, que es clave, porque los Servicios Sociales son como... (*Ríe*) ¿Cómo decirlo sin ofender? Son como un cortijo: ahí cada distrito tiene su jefe y no se parecen un distrito a otro. Ellos tienen su presupuesto, lo de... ¿Sabes? Es una cosa muy rara. Y la gente a pie de calle percibe problemas con Servicios Sociales desde arriba no se ven. Por ejemplo, si yo... puedo decir: “Mira, es que en esta asamblea se detecta que cuando la gente va a pedir la beca de comedor le dicen tal, tal, tal”, y la jefa de Servicios Sociales dice: “Pues no, no es así, porque yo les he dado instrucción de que hagan lo contrario”. Vale, pues no nos vamos a pelear, estamos aquí para confrontar información. Entonces, a veces se puede limpiar los cauces de... O sea, tener una toma de contacto con la realidad, que de otra manera sería imposible. Y nosotras en el distrito hemos conseguido –ya hace años lo conseguimos y ahora ahí ahí– es que los Servicios Sociales emiten una cosa que se llama informe social, que es como que atestiguan cuál es tu realidad, y si estás en riesgo de exclusión y tal, y en este caso, de exclusión residencial, obviamente. Entonces, estos informes históricamente, y en otros distritos sigue siendo así, sólo se pueden emitir a solicitud de una institución. O sea, si te lo pide Cruz Roja o te lo pide Cáritas o te lo pide un juzgado, si te lo pide la EMV, pero no para que

lo pida yo. Entonces, nosotros es verdad que uno de los logros de nuestra asamblea es que, antes de que entraran éstos en el gobierno, conseguimos que a la familia, por su propia solicitud, les entregaran en mano un informe acreditando su situación. Que ya no es que yo diga que soy pobre, o que tengo un hijo enfermo, o que tengo que dormir enchufado a una máquina, o todas estas historias, sino que me lo está certificando un profesional de los Servicios Sociales, un técnico. Y entonces, con eso íbamos al banco, al juzgado, para intentar parar plazos, conseguir alquileres... un poco dar credibilidad a nuestro testimonio, ¿no? Porque para el informe social has tenido que acreditarlo todo eso documentalmente, entonces, es recoger toda tu vida en un documento. Y eso ellas ahora hemos conseguido que el Ayuntamiento de instrucciones –pero que digo que yo creo que no lo cumplen– de que emitan uno a la familia pero automáticamente emitan uno al juzgado y otro a la vivienda pública. Entonces bueno, es un pequeño protocolo que debería funcionar, teniendo en cuenta que no sirve para nada el informe social, porque a los jueces les da lo mismo. O sea, eso no para desahucios ni concede alquileres, pero bueno, es la herramienta que tenemos. Entonces bueno, el ir fortaleciendo ese mecanismo sí me parece importante. Y en otros distritos, por ejemplo, no pasa. Pero tampoco te puedes aflojar, porque en el momento en el que te despistas lo dejan de hacer. Entonces, la mesa de distrito vale para eso, para decir, sin ánimo de ofender, porque ya hay una confianza y hay un bagaje, poder decir: “Oye mira, es que la trabajadora tal, tal, tal, no los da. No te ofendas, no reacciones mal, pero oye, míralo a ver”. Y entonces puede ocurrir también, sin saltarse, claro, con todas las precauciones de la protección de datos, la confidencialidad y tal, que ellas nos digan: “Es que estáis ayudando a una familia que tiene algo... que nos está ocultando algo”, o sea, que si hiciéramos un informe saldría negativo, por ejemplo. Eso, claro, a nosotros también nos meten goles a la asamblea. Ese tipo de... con todas las precauciones del mundo, pero, ese tipo de comunicación sí nos interesa, porque nosotros tampoco podemos ir abanderando de la defensa de una familia que, yo qué sé, que se dedique a vender, a abrir casas y a especular con la vivienda ocupada, por ejemplo, porque sería una mancha muy gorda en la PAH. Entonces bueno, ese tipo de información sí nos viene bien la mesa de distrito. Más o menos.

¿Y ESE... NO SE HACE EN NINGÚN OTRO DISTRITO ESO?

Yo creo que no, no. O sea, por ejemplo, en Villaverde, si les llaman les dan cita, digamos, ¿no? (...) pero bueno, venimos con tres casos y bueno, los podemos hablar. Pero no tienen la estabilidad de una mesa. Yo creo que no se da. Y luego hay otros distritos en los que directamente ni les dan cita, ni les cogen el teléfono. Es así. ¿Sabes qué pasa? Que muchas veces también los Servicios Sociales se sienten atacados por la PAH. Porque también son un colectivo cerrado y se ofenden mucho porque viene alguien acompañado por un compañero de la PAH y diciéndole lo que tiene que hacer y se resienten. También porque están en una situación muy difícil, porque es que no tiene solución, no tienen... no tienen nada que ofrecer. Entonces hay mucha tensión, ahí hay mucha tensión.

EN TETUÁN PASÓ UN POCO ESO ¿NO?

(...) Deberíamos estar de la mano en la lucha, pero es complicado. No me sé los detalles del caso, pero sí, algo de eso era. (Pausa) Por ejemplo, ahora en algunos distritos han contratado servicios de apoyo externos de provivienda o tal, entonces, a ellos también eso les ofende. Hay a quienes les parece positivo pero hay quien no. No lo acabo de entender muy bien ese celo, pero existe. No sé si te sirve la respuesta.

SÍ, SÍ. ¿QUÉ FACTORES CREES QUE EN EL CONTEXTO DE MADRID HAN SIDO FAVORABLES O NEGATIVOS A UNA ACCIÓN DEL AYUNTAMIENTO O DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES? UNA ACCIÓN DE CAMBIO, VAMOS.

¿Desde el Ayuntamiento?

SÍ, O DESDE LOS MOVIMIENTOS.

Hombre, lo bueno que tiene Madrid es que tiene mucha notoriedad, o sea, que al final es un referente. Conseguir algo en Madrid da mucho ánimo a ciudades más pequeñas. Pero también es verdad que al final tenemos mucho peso aquí. Ahora de repente aprueban cualquier historia y hay que ir al congreso y tenemos que ir nosotros también (*ríe*), siempre. Entonces, es mucha responsabilidad, pero también es verdad que somos muchos en Madrid, somos muchos. No sé, es que tampoco conozco mucho la lucha en otros sitios, no... Entonces no te sé decir. Aquí somos más de salir a la calle, eso es verdad. Más que en otros sitios. Pero no sé, tal como está ahora la capacidad de convocatoria, que nadie sale a la calle, pues casi es mejor no convocar nada porque hacemos un poco el *ridi*, ¿no? No lo sé, no te sé decir.

¿Y QUÉ DECISIONES POLÍTICAS CREES QUE HAN SIDO COMO MÁS IMPORTANTES PARA MODIFICAR LAS TENDENCIAS QUE VENÍAN DE LOS AYUNTAMIENTOS ANTERIORES?

Bueno, para empezar es que nos han dado voz, eso es verdad, nos han dado voz y han emprendido... O sea, por ejemplo, el reglamento de vivienda, de adjudicación de vivienda, era del Partido Popular y estaba enfocado a gente pobre pero no mucho, para que les dé renta. Entonces era, de unas rentas a lo mejor de 600€, pero claro, hay gente que está muy por debajo de eso. Entonces, era para gente pobre pero poco. Y con esta nueva reforma que ellos han hecho a modo de parche "mientras redactamos uno bueno", que ya estamos en el proceso de redacción y a ver qué tal sale, pero bueno, ya sólo con el parche han contemplado unas medidas de exclusión, de "especial vulnerabilidad" creo que lo llaman, donde si podía entrar gente con ingresos cero, que es lo mínimo. Sí, pero es que no es tan obvio, ¿no?

YA, YA.

Y entonces bueno, ese tipo de medidas es verdad que vamos a mejorar. Lo que pasa es que es verdad que... Luego dicen que somos unas gruñonas, pero es que es verdad, nosotras queremos mucho más. Pero es verdad que eso es positivo, sí. Y luego, a nivel... yo porque ya estoy muy centrada en ocupación por la gente que viene a mi asamblea, pero al nivel de Madrid es verdad que se abrió la Oficina de Intermediación Hipotecaria, que ahora la van a cambiar de nombre porque le van a dar otras competencias y tal, pero bueno, al final es una oficina dedicada al tema del problema de vivienda, con una serie de mediadores y tal, que en nuestra opinión ya era un despropósito desde el inicio, porque era un colectivo de notarios, que ya nos parecía un colectivo complicado (*ríe*)... O sea, un poco cómplice en el tema de la burbuja y entonces no nos parecía adecuado. Y en cualquier caso, porque aunque tenían apoyo de un trabajador social o tal, lo enfocaron a mediación. Que está muy bien, que habrá mucha gente, que no digo que haya sido mucha, pero bueno, habrá gente que habrá podido mediar con su banco, porque ellos ni siquiera sabían la terminología o se veían incapaces. Y han podido buscar una refinanciación o una dación en pago o tal, pero, en nuestra experiencia ese tipo de soluciones las hubieran conseguido ellos solos, o si no, con nosotras seguro. Pero es que a nosotras esas soluciones no nos valen, porque agranda la deuda, o la retrasan o... ¿sabes? Pero en cualquier caso no es una solución. Entonces, como ellos no contemplan soluciones más ambiciosas, pues vale, habrá gente que se haya beneficiado, yo intento verlo positivo, pero es muy chungo. Y ellos lo han reconocido, eh, que no estaba bien diseñado y tal. Ahora vamos a intentar que metan tema de alquileres, impago de alquileres, y tema de ocupación, y ahí estamos esperando. Pero yo creo que no (*ríe*), porque ellos dicen que no van, o sea que no se van a meter con alquileres de propiedad privada, y la propiedad privada puede ser el banco también. Se buscan ahí la manera de que no te asusten, ¿no?

¿QUÉ CAMBIOS QUERÍAN HACER ELLOS EN ESE ORGANISMO?

Ampliar la tipología de familias a las que pueden recibir, ¿sabes? Para incluir alquileres, pero en cualquier caso es dentro de su formalismo de que tiene que ser todo legal, que no sé qué, que “¿Cómo le voy a decir a Bankia que haga tal?”. Nosotros hemos hablado con ellos y te dicen: “¿Cómo le voy a decir yo a Bankia que no desahucie!?”, “¿Pero es que entonces para qué existes!?”, ¿sabes? “Es que el banco no quiere”, respuestas así... Claro, si te conformas con esas respuestas... Son así. Pero bueno, el hecho de que exista me parece un avance, pero a mí me da que es un poco de maquillaje de cara a la galería porque no saca casos. Aparte que también tenían una limitación de deuda, o sea, tenía que ser una casa que no... tenían una horquilla de deuda y tenía unas condiciones concretas que... Y luego, otra cosa que han hecho y que están haciendo es comprar viviendas a los bancos. Bueno, a los bancos o a grandes tenedores, que puede ser una inmobiliaria o lo que sea, comprarla y ellos gestionarla, o sea, ellos concederla en alquiler social. Entonces, han sacado hace poco una legislación en la que nos habían dicho que iban a poder comprar vivienda de banco y que podían estar ocupadas, con lo cual nosotros hicimos todos los expedientes intentado mover con los bancos: “Oye, BBV, véndele la casa de Mari Carmen al Ayuntamiento”, ese camino, esa estrategia. Cuando sacaron la licitación ponía que las viviendas ocupadas no podían ser... O sea, que nos dicen que sí pero luego en el documento es que no. Ahora, ¿que van a comprar casas y que es una buena medida? Sí, pero que nos hubiera gustado que fuera un poco más... O por ejemplo, la cesión de vivienda de la Sareb, ellos consiguieron que la Sareb les cediera al Ayuntamiento 300 viviendas. Pero a día de hoy, hace dos años ya va a hacer, no están... no las han entregado a las familias, por sus propias burocracias. Pues porque 150, la mitad, tenían que estar vacías, y las otras 150 podían tener ocupantes. Pero de las que estaban vacías, evidentemente, en el trascurso de los meses la gente las ocupa, y entonces, tienen que dirimir en qué momento las ocuparon, si cuando era propiedad tuya, antes o después del acuerdo... Y entonces, mientras se pelean no se entregan las viviendas. Por ejemplo: “Las viviendas que me cedas tienen que tener unas condiciones de habitabilidad que las tenemos que peritar y tal”. Vale, obvio: “Si la reforma cuesta más de tantos euros, entonces la casa te la rechazo, pero ponme otra casa”. Y así llevan dos años. Entonces dices: son 300 viviendas, sí, ¿pero para cuándo? Porque es que en ese tanto la gente en dos años, en esa situación, sufre un deterioro brutal. Y no se dan cuenta, y no me quiero poner melodramática, pero es que hay vidas en juego, es que ese tiempo lo pagas en salud y no lo recuperas. Entonces, a mí me parece un poco pitorreo. Me ofende muchísimo que se pueda entorpecer de tal manera a nivel administrativo cuando hay personas que están en una casa pasando frío, sin poder dormir del miedo... Me parece ofensivo. Sobre todo cuando nos han vendido en prensa tantas veces, han celebrado y han aplaudido que consiguieron sacarle a la Sareb 300 viviendas, cuando materialmente no han llegado. Entonces, todas las medidas que emprenden yo las celebro, de verdad que sí, porque es una novedad y es un avance, pero es que luego la (*no se entiende*) en la gestión la cagan. Es así, son un poco chapuzas. Ese es mi balance. No quiero ser dura pero es que es así, es así.

SI QUIERES PARA ACABAR, ¿CÓMO VES...? ¿CÓMO HAN EVOLUCIONADO O ESTÁN EVOLUCIONANDO AHORA LOS MOVIMIENTOS SOCIALES DESDE 2011, Y LUEGO DESDE 2015 CON ESTOS CAMBIOS EN LOS AYUNTAMIENTOS?

Pues ahora, desde el 2000... O sea, al principio es que éramos muchísima gente, muchísima gente, y entonces pues cualquier cosa era más ilusionante porque teníamos mucho poder de convocatoria y estábamos en los medios y la gente nos criticaba y esto te hace crecer, y era muy bonito porque compartías la lucha con mucha gente. Era emocionante, con el 15M y tal. Luego pasamos al 2013 o así, que era el boom de la ILP estatal y la era de Ada Colau y todo esto, que era una época muy bonita donde la PAH es verdad que ganó mucho prestigio y se consolida como un actor principal en este tema. Y ahora lo que pasa es que, de dos años para acá, es que no

estamos en los medios, y las asambleas han perdido muchísimo potencial de gente válida. Ahora mismo la gente viene, nos utiliza, y se marcha. Hay un remanente de gente con mucho compromiso que mantenemos, pero cuesta mucho sacar a la gente de su casa, porque se... No sé, yo creo que o les ha vencido el conformismo, o la ilusión de que como tenemos un pie en las instituciones ya no hace falta salir a la calle... Entonces, ahora hacemos un... Yo creo que de los peores momentos del movimiento. Es verdad que paralelamente nos hemos reforzado a nivel organizativo, ahora somos una coordinadora, tenemos unas vías de comunicación más estable, estamos en un proyecto más potente, como puede ser la campaña de ocupación, de poder emitir un informe con todo nuestro argumentario jurídico, económico, a nivel de los psicólogos, de los niños, todo esto, que sustenten nuestras demandas. Es un trabajo muy potente que gente que llevara dos meses en el movimiento, a lo mejor, no estaba preparada para hacerlo. O sea, que es un poco... son los frutos de tantos años de trabajo... O la propia ILP. Pero es verdad que a pie de calle somos un desastre, nosotros y cualquier movimiento, eh. Luego te acercas a... contactas con cualquier colectivo y... no quiero decir nombre porque a lo mejor... que te crees que son gigantes y son tres, y una se ha quedado embarazada, y el otro se ha ido a no sé dónde y el otro está de exámenes (*ríe*), y entonces... Estamos en un momento delicado, pero bueno. La pena es que esto va mutando, va mutando muchísimo, incluso la propia realidad cambia, los trucos que paraban antes los desahucios ya no funcionan porque las directivas de los bancos cambian, las normativas cambian... Y entonces hay que ir aprendiendo todo el rato. Ahora estamos en esta fase, pues ya que tenemos un prestigio y un reconocimiento público pues vamos a aprovecharlo para hacer cosas que con poco esfuerzo humano luzcan, y ya habrá otro boom social de rebelión. Yo no lo sé, eso no lo sé. Eso es un poco el balance.

(...)

ANEXO 2. INFORMACIÓN BÁSICA SOBRE LOS SERVICIOS MUNICIPALES DE ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA Y/O MAYORES

SERVICIO DE LAVANDERÍA (2014)

I. POBLACIÓN ATENDIDA

Total personas: 323.

Renta media: el 62% tiene una renta inferior a 460€ (375€ en 2005).

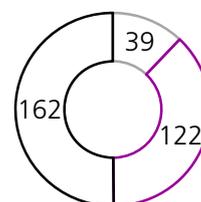
**En situación de riesgo social severo y precariedad socioeconómica.*

Situación convivencial: El 73,37% de las personas atendidas viven solas.

Domicilio: Pensiones (caso típico) e infravivienda.

Gráfico 120. Personas atendidas por rangos de edad (2014) en el servicio de lavandería municipal

- Menores de 60 años
- Personas de 65 a 80 años
- Personas mayores de 80 años



II. CARACTERÍSTICAS DEL SERVICIO

Servicio: Lavado de ropa de cama, hogar y entrega de lencería.

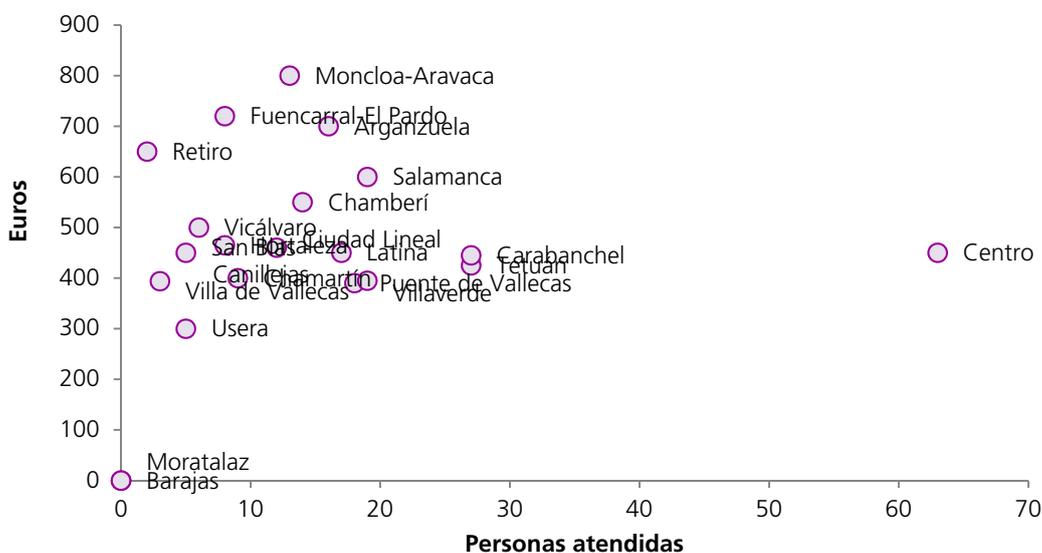
Compatibilidades del servicio: con servicio de comida a domicilio municipal y servicio de ayuda a domicilio.

Solicitudes: 73.

Tramitaciones: 59.

Personas exentas de copago (2012): 174.

Gráfico 121. Distribución territorial del servicio de lavandería en función de las personas atendidas y su renta promedio (2012)



III. RESUMEN DE GESTIÓN DEL SERVICIO

Tabla 43. Resumen del servicio de lavandería (2005-2014)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total presupuesto (€)	-	-	250.008	300.294	273.603	279.937	279.938	279.693	256.659	266.620
Ejecución presupuestaria (%)	-	-	90,01	83,21	92,57	93,49	96,20	87,86	78,80	84,78
Coste total del servicio (€)	194.613	205.416	229.008	249.895	258.054	267.077	269.294	248.011	211.976	232.195
Aportación Ayuntamiento (€)	191.452	201.746	225.036	242.876	253.295	261.720	262.882	241.617,	205.493	225.384
Proporción del coste aportado por el Ayuntamiento (%)	98,38	98,21	98	80,87	98,15	97,99	97,62	97,42	96,94	97,08
Aportación personas atendidas (€)	3.161	3.670	3.972	7.019	4.759	5.356	6.412	6.393	6.483	6.811
Proporción del coste aportado por las personas atendidas (%)	1,62	1,79	2	2,33	1,84	2,01	2,38	2,58	3,06	2,92
Nº de personas atendidos	-	-	397	378	334	341	354	349	335	323
Nº de personas atendidas a 31 de diciembre	286	296	312	284	264	286	282	289	269	252
Media mensual de personas atendidas	275	293	306	299	275	282	299	292	276,58	246
Total de servicios prestados	11.397	11.593	12.198	11.977	12.060	12.636	12.467	11.084	9.052	10.180
Media anual de servicios por persona	41,5	39,56	40	40,07	36,10	44,78	35,22	33,47	33,74	38,38
Altas en el servicio	-	-	101	73	58	77	68	67	46	59
Bajas del servicio	-	-	102	91	70	55	72	60	71	75
Suspensiones temporales	-	-	88	240	221	217	255	109	116	87
Ausencias domiciliarias	-	-	-	637	321	461	391	439	414	377

SERVICIO DE COMIDA A DOMICILIO (2014)

I. POBLACIÓN ATENDIDA

Total personas atendidas: 2.107.

Titulares del servicio (primer comensal): 89%

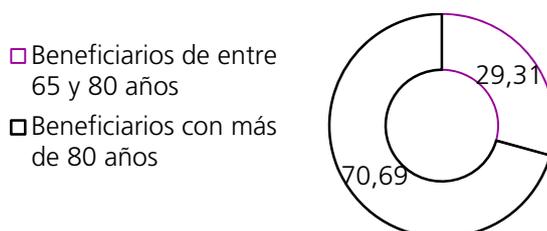
Segundo comensal: 11%

Renta media: 658,24€ (en 2006 más del 72% de las personas atendidas tendría rentas inferiores a 540,99€).

Situación convivencial: El 60,93% de las personas atendidas viven solas.

Domicilio: Infravivienda.

Gráfico 122. Proporción de personas atendidas por rangos de edad en el servicio de comida a domicilio (2015)



II. SERVICIO MUNICIPAL DE COMIDA A DOMICILIO (2014)

Servicio: comida mediodía.

Promedio de comidas semanales por persona: 5,47.

Compatibilidades del servicio: con servicio de lavandería municipal y servicio de ayuda a domicilio.

Total solicitudes (2012): 894.

Concedidas: 750.

Desistimientos: 132.

Denegadas: 12.

Personas exentas de copago: 108.

Tabla 44. Motivos que llevan a las personas atendidas a darse de baja del servicio de comida a domicilio (2014)

MOTIVOS DE BAJA DEL SERVICIO	NÚMERO DE PERSONAS
A petición del usuario	451
Fallecimiento	110
Cambio de domicilio	139
Otras causas	115
TOTAL	815

III. RESUMEN DE GESTIÓN DEL SERVICIO

Tabla 45. Resumen del servicio de comida a domicilio (2005-2014)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total presupuesto (€)	-	-	-	-	-	1.078.124	1.087.694	921.833	869.735	702.847
Ejecución presupuestaria (%)	-	-	-	-	-	66,78	70,22	68,33	65,95	77,68
Coste total del servicio (€)	780.179	1.206.761	1.499.264	1.917.387	1.746.543	1.803.314	1.847.429	1.697.781	1.535.489	1.425.957
Aportación Ayuntamiento (€)	414.827	663.568	833.359	946.353	825.526	719.971	763.911	609.616	573.895	555.748
Proporción del coste aportado por el Ayuntamiento (%)	53,17	54,99	55,58	49,36	47,27	39,92	41,35	35,91	37,38	38,97
Aportación personas atendidas (€)	365.351	543.193	665.904	971.034	921.016	1.083.342	1.847.429	1.088.165	961.594	870.209
Proporción del coste aportado por las personas atendidas (%)	46,83	45,01	44,42	50,64	52,73	60,0	58,65	64,09	62,62	61,03
Nº de personas atendidas	1.803	1.978	2451	2.317	1.757	2.093	2.147	2.181	1.902	2.017
Media mensual de personas atendidas	-	-	-	-	-	1.158	1.424	1.462	1.325	1.339
Total de comidas entregadas	153.162	230.111	275.600	338.293	-	319.723	322.104	315.778	284.903	263.520
Promedio de comidas semanales por persona	-	-	-	-	-	-	5,55	5,53	5,40	5,47
Altas en el servicio	-	-	-	-	-	918	824	771	610	754
Bajas del servicio	-	-	-	-	-	761	737	889	639	815
Suspensiones temporales	-	-	-	-	-	2.569	2.350	2.377	2.358	2.474

SERVICIO DE TELEASISTENCIA (2014)

I. POBLACIÓN ATENDIDA

Total personas atendidas: 144.341.

Dependientes: 16.647

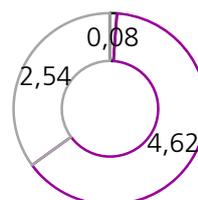
Servicios públicos municipales: 127.694

Renta media: 614,29 €/mes.

Situación de convivencia: El 48,42% de las personas atendidas viven solas.

Gráfico 123. Tasa de cobertura del servicio de teleasistencia por rangos de edad (2015)

- Población menor de 65
- Población 65/80 años
- Población 80 años o más



II. CARACTERÍSTICAS DEL SERVICIO

Coste medio mensual: 17,19€ por beneficiario y 20,72€ por domicilio

Gráfico 124. Motivos por los que las personas atendidas en el servicio de teleasistencia realizan la llamada (2014)

- Crisis de soledad, angustia o ansiedad
- Por emergencia social
- Alarmas sin respuestas
- Activación de dispositivos periféricos
- Por emergencia sanitaria

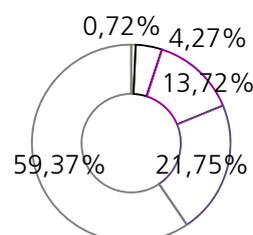
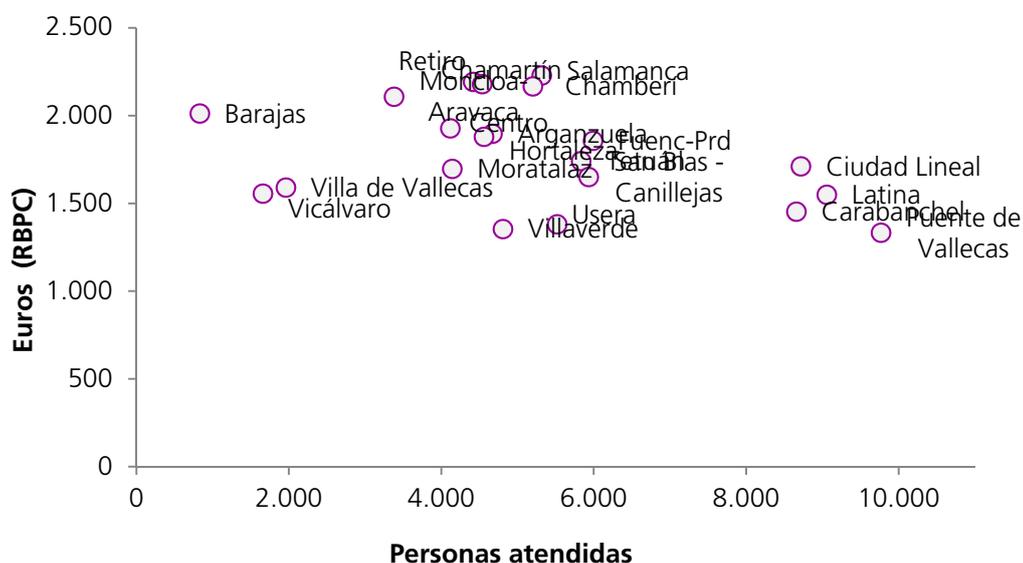


Gráfico 125. Distribución territorial del servicio en función de la renta bruta per cápita de cada distrito y las personas atendidas en el servicio de teleasistencia (2012)



III. RESUMEN DE GESTIÓN DEL SERVICIO

Tabla 46. Resumen del servicio de teleasistencia (2005-2014)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 ¹	2012	2013	2014	
Total presupuesto (€)	13.274.689	14.312.483	16.710.830	25.434.531	27.565.028	29.696.682	31.802.348	33.115.574	30.062.386	24.237.509	
Coste total del servicio (€)	-	-	15.892.442	23.058.047	25.118.985	26.745.736	29.326.231	31.624.621	28.610.995	25.046.04	
Ejecución presupuestaria (%)	80,43	99,41	95,05	90,62	91,09	90,03	92,16	94,93	96,61	85,39	
Aportación Ayuntamiento (€)	10.676.584	14.228.565	15.884.450	23.048.821	25.109.654	26.735.398	29.308.357	31.435.576	28.539.197	20.697.105	
Proporción del coste aportado por el Ayuntamiento (%)	-	-	99,5	99,96	99,96	99,96	99,94	99,92	99,75	79,89	
Aportación personas atendidas (€)	-	-	7.992	9.226	9.331	10.337	17.874	24.765,57	71.798,00	5.036.433	
Proporción del coste aportado por las personas atendidas (%)	-	-	0,05	0,04	0,04	0,04	0,06	0,08	0,25	20,11	
Nº de personas atendidas	<i>Total</i>	-	-	93.062	85.966	118.249	128.354	145.405	152.509	148.428	144.341
	<i>Servicio municipal</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	111.933	127.694
	<i>Dependencia</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	14.318	16.647
Número de domicilios /dispositivos a 31 de diciembre*	67.201	75.823	90.572	85.966	91.938	98.227	105.133	109.066	104.302	95.997	
Coste medio mensual (€)	-	-	-	-	-	23,01	23,59	24,17	16,06	17,19	
Altas en el servicio	-	-	17.239	17.756	21.768	24.080	28.675	25.721	15.687	13.357	
Bajas del servicio	-	-	10.332	11.824	14.887	15.807	18.757	19.768	22.172	29.560	

*Para los años 2005, 2006 y 2007 los datos no son a 31 de diciembre sino el total anual.

SERVICIO DE AYUDA A DOMICILIO (2014)

I. POBLACIÓN ATENDIDA

Total personas atendidas: 56.495.

Renta media: 628,48€ (444,15€/mes, 2006).

Situación de convivencia: El 52,44% de las personas atendidas viven solas.

II. CARACTERÍSTICAS DEL SERVICIO

Media de horas semanales: 3,90 horas.

Gráfico 126. Distribución del número de personas atendidas en el servicio de ayuda a domicilio según distritos (2010, 2012 y 2015)

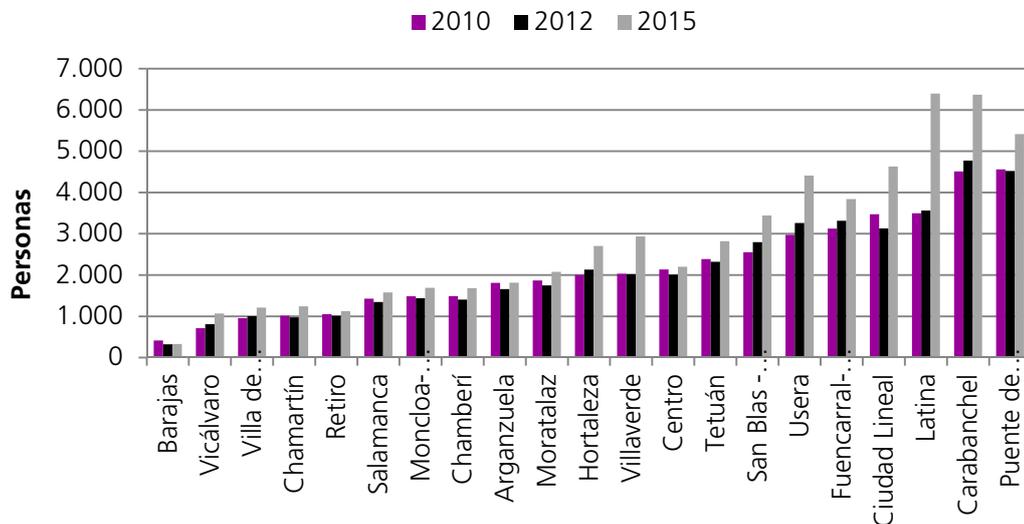
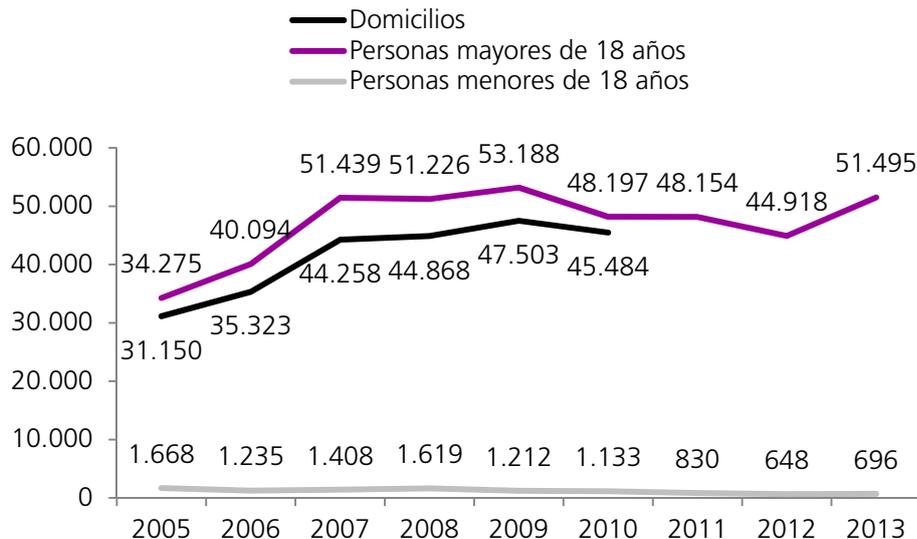


Gráfico 127. Domicilios, personas y menores atendidos en el servicio de ayuda a domicilio (2005-2013)



III. RESUMEN DE GESTIÓN DEL SERVICIO

Tabla 47. Resumen de gestión del servicio de ayuda a domicilio (2005-2014)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Total presupuesto (€)	64.150.554	86.602.943	112.398.170	124.317.143	136.748.857	136.748.857	136.748.857	136.748.857	136.748.857	
Presupuesto disponible 2013 (convenio dependencia CAM 2013)	-	-	-	-	-	-	-	-	120.133.931	
Ejecución del presupuesto	96,25	99,98	94,57	97,59	93,9	91,16	78,3	78,11	86,42	
Coste total del servicio (€)	66.135.333	91.124.820	113.181.277	130.154.231	137.534.443	134.261.441	115.160.903	113.757.846	115.873.353	
Aportación Ayuntamiento (€)	61.747.795	86.583.736	106.295.963	121.316.811	128.404.649	124.656.829	107.072.288	105.262.009	105.384.793	
Proporción del coste aportado por el Ayuntamiento (%)	93,36	95,02	93,92	93,21	93,36	92,85	92,98	92,53	0,9095	
Aportación personas atendidas (€)	4.387.538	4.541.083	6.885.314	8.837.420	9.129.794	9.604.612	8.088.615	8.495.837	10.488.560	
Proporción del coste aportado por las personas atendidas (%)	6,64	4,98	6,08	6,79	6,64	7,15	7,02	7,47	0,0905	
Total personas atendidas	35.943	41.329	52.847	52.845	54.400	49.330	48.984	45.566	52.191	
Total de beneficiarios secundarios (<i>personas que viven en el domicilio</i>)	43.177	50.325	65.495	-	-	-	-	-	-	
Total domicilios atendidos*	31.150	35.323	44.258	44.868	47.503	45.484	-	-	-	
Total horas de atención	4.858.416	6.375.166	7.728.324	8.299.542	8.106.591	8.049.396	6.777.914	6.601.107	7.250.372	
Media mensual de horas	18,86	20,11	20,16	19,09	17,87	17,03	15,47	15,16	15,77	
Altas en el servicio	<i>Total</i>	10.758	9.271	15.041	9.616	11.618	5.349	6.912	4.183	14.052
	<i>Servicio municipal</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	8.035
	<i>Dependencia</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	6.017
Bajas del servicio	22.562	26.645	31.908	5.394	7.520	6.625	7.668	6.473	7.672	

* A partir de 2011 las altas son individualizadas y no por domicilios, motivo que lleva a que el dato domicilio dejen de ser explotados

CENTROS DE DÍA (2014)

I. POBLACIÓN ATENDIDA

Total personas atendidas: 7.291.

Deterioro físico: 2.827 personas (75% mujeres y 25% hombres)

Deterioro cognitivo: 2.007 personas (70% mujeres y 30% hombres)

Renta media: 375,05€

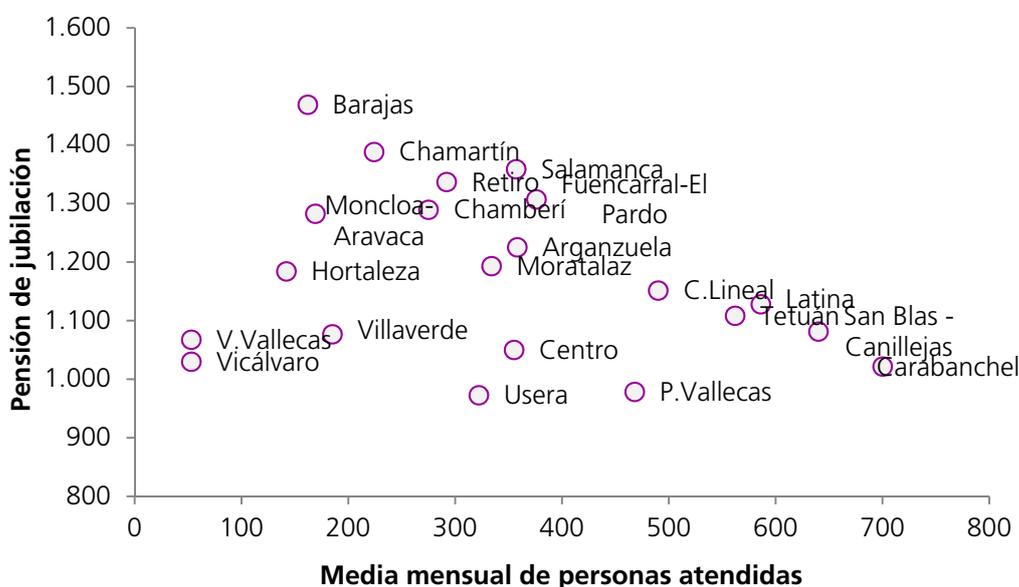
* Dato promedio en los centros de día de degeneración cognitiva, 2007.

Titularidad de los centros en los que se recibe atención:

Municipales: 4.834 personas.

Concertados: 2.457 personas.

Gráfico 128. Distribución territorial del servicio en función de la pensión media de jubilación de cada distrito y la media mensual de personas atendidas (2012)

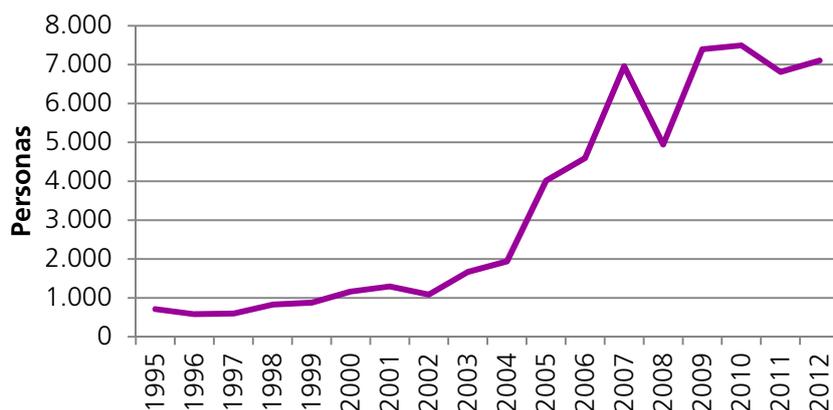


II. RED DE CENTROS DE DÍA

Total centros y plazas: 101 centros con 4.463 plazas.

- **Centros de titularidad municipal:** 60 con 2.930 plazas.
 - Degeneración cognitiva: 20 centros con 1.230 plazas.
 - Degeneración física: 40 plazas y 1.700 plazas.
- **Centros de titularidad privada:** 41 con 1.533 plazas.
 - Degeneración cognitiva: 29 centros con 1.258 plazas.
 - Degeneración física: 12 centros con 275 plazas.

Gráfico 129. Media mensual de personas atendidas en los centros de día municipales y concertados



Nota: para el año 2007 no es la media sino el total de personas atendidas.

III. RESUMEN DE GESTIÓN DEL SERVICIO

Tabla 48. Resumen de gestión económica de los centros de día (2014)

RED DE CENTROS DE DÍA	
TOTAL CENTROS	
COSTE TOTAL DEL SERVICIO	45.924.828 €
APORTACIÓN DEL AYUNTAMIENTO SOBRE EL SERVICIO	32.847.930 €
	79,89 %
APORTACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS	13.076.897 €
	28,47%
TOTAL DE LAS 2.930 PLAZAS DE LOS CENTROS MUNICIPALES	
COSTE TOTAL DEL SERVICIO	31.569.592 €
APORTACIÓN DEL AYUNTAMIENTO SOBRE EL SERVICIO	22.974.134 €
	72,77 %
APORTACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS	8.595.457 €
	27,23 %
Precio aproximado por plaza (coste/plazas)	10.774€/año
TOTAL DE LAS 1.533 PLAZAS DE LOS CENTROS CONCERTADOS	
COSTE TOTAL DEL SERVICIO	14.355.235 €
APORTACIÓN DEL AYUNTAMIENTO SOBRE EL SERVICIO	9.873.795 €
	68,78 %
APORTACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS	4.481.439 €
	31,22%
Precio aproximado por plaza (coste/plazas)	9.364€/año

RESIDENCIAS DE MAYORES (2014)

I. POBLACIÓN ATENDIDA

Personas atendidas:

Asistidos: 151

Válidos: 11

**Datos aproximados*

Gráfico 130. Personas atendidas de entre 65 y 80 años en las residencias municipales menores de 80 años (2009-2015)

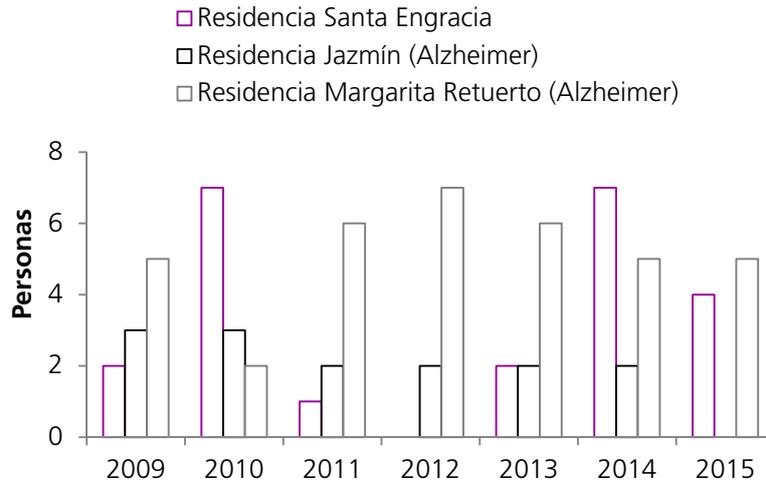


Tabla 49. Listas de espera residencias municipales (2014)

SOLICITUDES Y LISTAS DE ESPERA (2013)		
	SOLICITUDES	LISTAS DE ESPERA
Residencias degeneración cognitiva	341	737
Residencias degeneración física	249	416
TOTAL	590	1.153

II. RED DE CENTROS Y RESUMEN DE GESTIÓN DEL SERVICIO

Tabla 50. Resumen de la gestión económica de las residencias de titularidad municipal (2014)

GESTIÓN INDIRECTA	PLAZAS	SOLICITUDES	ENTIDAD GESTORA
Residencia Jazmín (Alzheimer). Usera	40	655	Asociación ASISPA
Residencia Margarita Retuerto (Alzheimer). Salamanca	90		59.763.492€ 8.752.059€
Residencia Santa Engracia (Físicos). Chamberí	66	480	Grupo EULEN 61.312.549€ 7.511.883€
Plazas de emergencia	14	-	-
TOTAL	210	1.135	121.076.041€¹

Nota: Del 1 de octubre del 2010 hasta el 30 de septiembre del 2013 + prórroga

Tabla 51. Resumen de gestión de plazas en residencias de titularidad privada (2014)

RESIDENCIAS ASOCIADAS A LOS CONVENIOS Y SUBVENCIÓN NOMINATIVA	PLAZAS
La Bañeza (Mensajeros de la Paz)	9
Lagartera (Mensajeros de la Paz)	5
Quismondo (Mensajeros de la paz)	1
TOTAL	15
<p>Personas atendidas: 15.</p> <p>Requisitos acceso:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Personas de 59 a 65 años desarraigada, sin relaciones familiares y sin vivienda. 2. Personas autónomas (60%) y personas dependientes (40%). <p>Importe subvención: 102.210 €/año.</p>	

PRODUCTOS DE APOYO (2014)

I. POBLACIÓN ATENDIDA

Total personas atendidas: 789.

Camas articuladas: 85%

Grúas geriátricas: 31%

Colchones anti escaras: 27%

Renta media: Baja

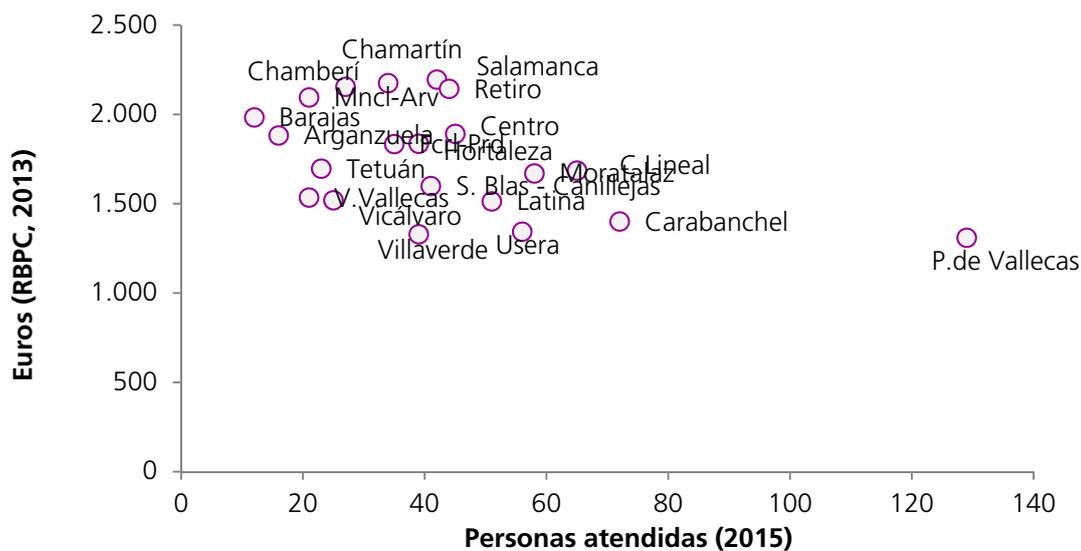
Situación convivencial: el 92% de las personas viven acompañadas.

II. CARACTERÍSTICAS DEL SERVICIO

Total productos de apoyo: 1.130.

Bajas del servicio: 265 de las personas atendidas, el 70% por fallecimiento.

Gráfico 131. Distribución territorial del servicio en función de las personas atendidas y la renta bruta per cápita de cada distrito (2012)



RESPIRO FAMILIAR (2013)

I. POBLACIÓN ATENDIDA

Total personas atendidas: 1.968.

Mujeres: 79%

Hombres: 21%

Tipo de convivencia: El 57,06% de las personas atendidas viven con sus hijas y/o hijos, el 23,78% con su pareja y un 10,21% con personas con otro vínculo familiar.

II. CARACTERÍSTICAS DEL SERVICIO

Servicio ofertado: plaza en residencias para estancias breves de fin de semana.

Usos del servicio: El 80,84% de las personas atendidas lo utilizan de forma sistemática y habitual, asistiendo sábado y domingo; sin embargo el 19,16% restante han asistido sábado o domingo, y utilizan el servicio de forma ocasional.

Total centros y plazas: 7 centros con 210 plazas (30 por centro).

III. RESUMEN DE GESTIÓN

Tabla 52. Resumen de gestión económica del servicio de respiro familiar (2014)

RESPIRO FAMILIAR	
COSTE TOTAL DEL SERVICIO	545.299 €
APORTACIÓN DEL AYUNTAMIENTO SOBRE EL SERVICIO	377.771€
	69,28%
APORTACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS	167.528€
	30,72%

APARTAMENTOS PARA MAYORES (2013)

I. POBLACIÓN ATENDIDA

Total personas atendidas: 106 personas autónomas.

II. CARACTERÍSTICAS DEL SERVICIO

Tabla 53. Red de apartamentos municipales para mayores (2014)

APARTAMENTOS PARA MAYORES	PLAZAS	Edad media
Retiro	45	76 años
San Francisco (distrito centro)	68	80 años
SOLICITUDES: 256		
LISTAS DE ESPERA: 393 personas		

ANEXO 3. VARIABLES BÁSICAS PARA UNA EVALUACIÓN SEGÚN TIPO Y FINALIDAD DEL SERVICIO

Tabla 54. Variables básicas para una evaluación según tipo y finalidad del servicio

Tendencias de los servicios	Aquellos donde la evaluación sobre aumento o disminución de los servicios está en relación con las características sociodemográficas de la población (con especial atención a dependientes con derecho reconocido)				Aquellos que deben disminuir en el largo plazo como síntoma de las mejoras de las condiciones de la población atendida, y como consecuencia de las políticas públicas municipales	
	SAD/TAD	CENTROS DE DÍA Y RESIDENCIAS	AYUDAS TÉCNICAS	APART. PARA MAYORES	COMIDA A DOMICILIO	LAVANDERÍA
ALGUNAS DE LAS CUESTIONES A OBSERVAR POR TIPO DE SERVICIO						
Tipo de ayuda.	x	x	x	x	x	x
Tasa de cobertura por rangos de edad, género y distrito.	x					
Tasa de cobertura entre la población dependiente.	x	x	x			
Titulares de derecho y <i>beneficiarios indirectos</i> .	x		x		x	x
Movilidad del servicio y motivos de baja, en relación con el proceso de envejecimiento y acceso a otros servicios.	x	x	x	x		
Movilidad del servicio y motivos de baja, en relación con situaciones de empobrecimiento.					x	x
Número de demandas y listas de espera.		x		x		
Número de solicitudes, tramitaciones y concedidas.			x		x	x
Distribución territorial de la red de servicio.		x		x		
Distribución territorial de personas atendidas	x	x	x	x	x	x
Inventario de recursos.			x			
Tipos de coordinaciones entre las empresas encargadas de la gestión y servicios sociales.	x	x		x	x	x

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Ivonne Herrera Pineda es doctoranda en la Universidad Autónoma de Madrid. Realiza su tesis doctoral en antropología, sobre apoyo mutuo y sociabilidad vecinal en un contexto de crisis económica.

Alicia Martín-Sonseca Rey es Graduada en Trabajo Social (2012), Máster en Métodos y Técnicas de Investigación Social Aplicadas al Trabajo Social (2014) y doctoranda en la Universidad Complutense de Madrid.

Mario Ortí Mata es Doctor en Sociología por la UCM (2005) y profesor del Departamento Sociología IV de la Universidad Complutense de Madrid (UCM).

Carlos Pereda Olarte es Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología por la UCM (1978) y socio fundador del gabinete de investigación sociológica Colectivo Ioé (1982-2014).

Javier Rujas Martínez-Novillo es Doctor en Sociología por la UCM (2015) y socio fundador de Indaga, cooperativa de investigación social.

Indaga es una cooperativa de investigación social creada en 2011, que desarrolla su actividad fundamentalmente en tres áreas: la investigación, la formación y la difusión. Está formada por Asier Amezaga Etxebarria, Francesca Emanuele, Carlos López Carrasco, Christian Orgaz Alonso, Miguel Rubiales Pérez y Javier Rujas. cooperativa@indaga.org; www.indaga.org.

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Evolución del PIB, la masa salarial y el excedente bruto de explotación en la ciudad de Madrid 2000-2015 (miles de euros constantes, base 100 = año 2000)	12
Gráfico 2. Evolución del peso proporcional (%) de la remuneración de los asalariados en el PIB (Madrid, 2008 -2014)	13
Gráfico 3. Evolución del excedente bruto de explotación y otros impuestos en Madrid por distritos (2005-2013)	13
Gráfico 4. Evolución de la masa salarial bruta en Madrid por distritos (2000-2013).....	14
Gráfico 5. Evolución de la renta per cápita bruta disponible en Madrid (promedio anual 2002-2013)	14
Gráfico 6. Evolución de la renta anual media por hogar, persona y unidad de consumo (2008-2014)	15
Gráfico 7. Evolución de la renta bruta per cápita disponible en Madrid por distritos (promedio anual 2002-2013)	15
Gráfico 8. Indicador de la desigual distribución de la renta bruta per cápita disponible en Madrid por distritos (promedio anual 1999 y 2010)	16
Gráfico 9. Evolución del índice de desigualdad en la distribución de la renta (Gini) en Madrid y España durante el ciclo de expansión económica (1998-2004).....	18
Gráfico 10. Evolución de la tasa promedio de paro en Madrid y España (1996-2016)	20
Gráfico 11. Evolución de la tasa de paro por sexo en la ciudad de Madrid (1996-2016)	21
Gráfico 12. Evolución de la tasa promedio de paro por grupos de edad (Madrid ciudad, 1996-2015)	21
Gráfico 13. El proceso de destrucción de empleo joven en la ciudad de Madrid (2007-2016).....	22
Gráfico 14. Evolución de la tasa promedio de paro por nivel de estudios (Madrid ciudad, 2005-2013).....	23
Gráfico 15. Evolución del paro registrado por ocupación (Madrid ciudad, 2000-2016).....	23
Gráfico 16. Evolución de los parados registrados en función de sus situaciones (datos absolutos para Madrid ciudad, 2005-2013)	24
Gráfico 17. Evolución de la distribución de los parados según el tiempo que llevan en desempleo (datos absolutos para Madrid ciudad, 2005-2013).....	25
Gráfico 18. Evolución de la tasa de temporalidad (%) de los asalariados en Madrid capital y España (1996-2015)	26
Gráfico 19. Evolución de la tasa de temporalidad como proporción (%) del total de contratos firmados (Madrid ciudad, 2003-2015).....	26
Gráfico 20. Evolución de la población objeto de acciones de empleo realizadas por la Agencia para el Empleo de Madrid (1996-2014)	28
Gráfico 21. Proporción (%) de hogares sin ningún miembro activo u ocupado (ciudad de Madrid, 1998-2004)	29
Gráfico 22. Evolución de la distribución de los hogares según la relación de sus miembros con la ocupación (ciudad de Madrid, 2005-2013)	30
Gráfico 23. Evolución de la proporción (%) de viviendas familiares por número de perceptores de ingresos (ciudad de Madrid, 2005-2013).....	31
Gráfico 24. Evolución de la principal fuente de ingresos de los hogares de la ciudad de Madrid (2001-2005)	31
Gráfico 25. Evolución de la distribución de las pensiones según su importe (ciudad de Madrid, 2007-2014)	33
Gráfico 26. Los hogares con pobreza severa frente el número de perceptores del RMI en la ciudad de Madrid (datos absolutos, 2014).....	34

Gráfico 27. Evolución del número de personas perceptoras de RMI en la ciudad de Madrid (2008-2014).....	34
Gráfico 28. Evolución del gasto municipal en Servicios Sociales (2006-2016, miles de euros constantes)	35
Gráfico 29. Evolución de la esperanza promedio de vida de los menores de 1 año en Madrid, por distritos (2005-2014)	36
Gráfico 30. Distribución (%) de los licenciados y doctores por barrios (ciudad de Madrid, 2012)...	38
Gráfico 31. Proporción (%) de personas de 25 a 29 años con estudios inferiores a los obligatorios por distritos (ciudad de Madrid, 2011-2016).....	39
Gráfico 32. Proporción (%) de personas de 25 a 29 años con estudios obligatorios o inferiores por distritos (ciudad de Madrid, 2011-2016)	39
Gráfico 33. Proporción de hombres y mujeres de entre 65 a 80 años titulares del servicio de teleasistencia en el municipio de Madrid (2014).....	47
Gráfico 34. Proporción de hombres y mujeres de entre 65 y 80 años en el municipio de Madrid (2014).....	47
Gráfico 35. Distribución (%) de personas con discapacidades reconocidas en la ciudad de Madrid, según su tipo (2015).....	48
Gráfico 36. Estimaciones del presupuesto municipal dirigido a asistencia social en los ayuntamientos de la Comunidad de Madrid (gastos corrientes, 1972-1988).....	51
Gráfico 37. Evolución de la financiación aportada por las administraciones central, autonómica y local en el Plan Concertado de Prestaciones Sociales Básicas (euros brutos, 2007-2014)	51
Gráfico 38. Evolución de las listas de espera para acceder a una residencia municipal con atención a la degeneración cognitiva (2007 y 2013).....	52
Gráfico 39. Evolución de la inversión de la obra benéfico-social de las cajas de ahorro en acción social relacionada con mayores, discapacidad y ayudas a entidades benéficas (España, 1972-1987).....	53
Gráfico 40. Proporción de personas con reconocimiento de dependencia y sin acceso a servicio (Comunidades Autónomas españolas, 2015)	58
Gráfico 41. Evolución de las solicitudes recibidas y gestionadas por los servicios sociales municipales (2007-2014)	59
Gráfico 42. Distribución de las solicitudes de dependencia presentadas en los servicios sociales madrileños, según proporción de población mayor de 65 años y cuantía promedio de las pensiones medias de jubilación (distritos de Madrid, 2014).....	60
Gráfico 43. Número de solicitudes de revisión de grado de dependencia y de PIA (Madrid ciudad, 2014).....	61
Gráfico 44. Distribución de las preferencias de los mayores (%) según tipo de apoyo informal, para el caso de tener que salir de su domicilio (2004)	63
Gráfico 45. Distribución por género de las personas que participan en el programa del Ayuntamiento de Madrid <i>Cuidando al cuidador</i> (2011-2015)	64
Gráfico 46. Distribución del uso de las distintas modalidades de ayuda a la dependencia, por regiones españolas (2010)	65
Gráfico 47. Servicio municipal de teleasistencia: proporción de menores de 65 años atendidos en cada distrito (Madrid, 2013-2015)	66
Gráfico 48. Servicio municipal de teleasistencia: tasa de cobertura entre la población mayor de 65 años de cada distrito (Madrid, 2015).....	66
Gráfico 49. Servicio municipal de ayuda a domicilio: porcentaje de personas atendidas por rangos de edad (Madrid, 2013-2014).....	67
Gráfico 50. Distribución de las personas atendidas en el servicio de ayuda a domicilio según sus rentas promedio y la pensión media de jubilación de cada distrito (Madrid, 2012)	67
Gráfico 51. Evolución de la tasa de actividad entre trabajadores/as con y sin discapacidad en la Comunidad de Madrid (2009-2014)	69
Gráfico 52. Evolución de la proporción de trabajadores/as con y sin discapacidad, según contratos realizados por sector de actividad (España, 2015)	69

Gráfico 53. Efectos de la inclusión del patrimonio y los mecanismos de protección de rentas en los centros de día municipales para mayores de 65 años (% financiado por las administraciones públicas según tramos de renta, patrimonio y un valor máximo del servicio, 2014)	73
Gráfico 54. Servicio municipal de ayuda a domicilio: evolución de la proporción de usuarios/as exentos de copago (Madrid, 2005-2013)	74
Gráfico 55. Evolución de la distribución de edades de los trabajadores/as de la empresa Eulen que dejan su empleo (2011-2014)	75
Gráfico 56. Evolución de los beneficios de la empresa Clece, por ramas de actividad (2009-2015) 75	
Gráfico 57. Impacto de la ampliación del copago en el servicio municipal de teleasistencia (2013-2014).....	77
Gráfico 58. Movilidad en el servicio de la teleasistencia (2007-2013)	77
Gráfico 59. Evolución del presupuesto municipal ejecutado (%) en diferentes servicios de atención a mayores de 65 años y/o dependencia (2005-2014).....	79
Gráfico 60. Servicio municipal de comida a domicilio. Número de personas atendidas en los tramos de renta inferior y superior (Madrid, 2005-2014)	79
Gráfico 61. Servicio municipal de lavandería. Número de personas atendidas en los tramos de renta inferior y superior (Madrid, 2005-2014)	80
Gráfico 62. Personas atendidas en los servicios municipales de comida a domicilio y lavandería (cifras absolutas, Madrid, 2007-2013).....	80
Gráfico 63. Servicio municipal de lavandería. Distribución por género de las personas usuarias (cifras absolutas, Madrid, 2009-2015).....	81
Gráfico 64. Evolución en la distribución de la financiación de los servicios del SAAD (2009-2015). 83	
Gráfico 65. Evolución de las afiliaciones a la seguridad social en actividades de servicios sociosanitarios y servicios domésticos, por género (Madrid ciudad, 2010-2016).....	86
Gráfico 66. Evolución del número de empleadas por los servicios sociales en España: trabajadoras de plantilla y externalizadas (1988-2013)	87
Gráfico 67. Expansión del mercado informal de las empleadas de hogar que trabajan en la ciudad de Madrid (2009-2015)	88
Gráfico 68. Colectivos beneficiarios de la obra social de las cajas de ahorro en España (2015)	90
Gráfico 69. Distribución de las horas semanales de atención del SAD madrileño (2005-2014).....	90
Gráfico 70. Distribución de las actividades asistidas por el SAD en los domicilios (ciudad de Madrid, 2014).....	91
Gráfico 71. Evolución del coste total anual del SAD municipal (escala derecha, euros) y aportaciones de las personas atendidas y del Ayuntamiento (escala izquierda, porcentajes). Madrid, 2004-2012.....	91
Gráfico 72. Distribución del uso de las distintas modalidades de ayuda a la dependencia, por regiones españolas (2015)	93
Gráfico 73. Servicio municipal de comida a domicilio. Distribución de personas atendidas según niveles de renta y aportación exigida por menú (Madrid, 2006)	95
Gráfico 74. Servicio municipal de comida a domicilio. Distribución de personas atendidas según niveles de renta y aportación exigida por menú (Madrid, 2012)	95
Gráfico 75. Servicio municipal de comida a domicilio. Evolución de altas y bajas de personas usuarias (Madrid, 2010-2014).....	96
Gráfico 76. Servicio municipal de lavandería. Evolución de altas y bajas de usuarios (Madrid, 2007-2014).....	96
Gráfico 77. Alumnos en educación infantil 0-6 (1993-2015). Base 100 = 1993-1994	103
Gráfico 78. Número de alumnos en educación infantil 0-6 por distrito en Madrid (1993-2013) ..	104
Gráfico 79. Evolución de la «demanda» potencial de educación infantil en Madrid capital (2003-2014). Base 100 = 2003	106
Gráfico 80. «Demanda» potencial de educación infantil primer ciclo: población de 0 a 2 años por distrito (2005-2015).....	106

Gráfico 81. Tasa bruta de escolarización en educación infantil 0-6 por nacionalidad (2003-2015)	108
Gráfico 82. Tasas brutas de escolarización en educación infantil 0-6 en centros públicos y privados	109
Gráfico 83. Tasa neta de escolarización por edades correspondientes a educación infantil en Madrid (2011)	110
Gráfico 84. Desescolarización: proporción de no escolarizados en educación infantil 0-6 por distritos	111
Gráfico 85. Evolución de los alumnos de educación infantil 0-6 por nacionalidad (2002-2013). Base 100 = 2002-2003	113
Gráfico 86. Proporción de alumnos extranjeros en educación infantil 0-6 por distritos. Curso 2013-2014	113
Gráfico 87. Evolución del porcentaje de alumnos de educación infantil en centros públicos (1990-2014)	114
Gráfico 88. Proporción de alumnos de educación infantil 0-6 en centros privados (1993-2013)	115
Gráfico 89. Matriculados en educación infantil 0-6 por titularidad del centro en Madrid ciudad	116
Gráfico 90. Evolución de la proporción de alumnos de educación infantil primer ciclo en centros privados (1990-2014). Porcentajes	117
Gráfico 91. Gasto Público en conciertos y subvenciones (miles de euros). Base 100 = 2000	127
Gráfico 92. Evolución del presupuesto municipal en Centros Educativos y Servicios de Educación (2006-2015). Euros constantes	128
Gráfico 93. Matrícula en educación infantil de primer ciclo en la Comunidad de Madrid, por titularidad de los centros (1990-2014)	131
Gráfico 94. Demandas de apoyo para escolarización en educación infantil y becas para comedores escolares realizadas en los servicios sociales de primera atención (2003-2014)	136
Gráfico 95. Ayudas económicas para la escolarización en escuelas infantiles solicitadas y tramitadas en los servicios sociales municipales de zona (2005-2013)	137
Gráfico 96. Ayudas económicas para comedor escolar solicitadas y tramitadas en servicios sociales municipales de zona (2005-2013)	138
Gráfico 97. Periodos en los que se construyeron la mayor parte de las edificaciones existentes en 2011 en distintas regiones europeas	142
Gráfico 98. Proporción de viviendas construidas en Madrid ciudad entre los años 1951-2011	142
Gráfico 99. Evolución de la recaudación del Ayuntamiento de Madrid por impuestos municipales obligatorios (% por tipo de impuesto, 2002-2014)	147
Gráfico 100. Evolución de la recaudación del Ayuntamiento de Madrid a partir de la fiscalidad inmobiliaria, por tipo de impuestos (2002-2014)	147
Gráfico 101. Evolución del parque de vivienda social de la EMVS y previsión en 2013 para el ejercicio 2017	148
Gráfico 102. Suelo disponible por la EMVS (millones de m ²) y previsión en 2013 para el ejercicio 2017	149
Gráfico 103. Evolución del total de lanzamientos judiciales de vivienda en España y la comunidad de Madrid (2008-2015)	150
Gráfico 104. Tipología y ubicación de las viviendas municipales ofertadas en 2012-13 por la EMVS a fondos especulativos	152
Gráfico 105. Tipología y ubicación de las viviendas de alquiler propiedad de la EMVS en 2013	153
Gráfico 106. Evolución de la deuda por habitante de Madrid y proceso de ejecución de las obras de soterramiento de la M30 (Datos normalizados con IPC de 2006)	154
Gráfico 107. Precio medio declarado (€/m ²) en las transacciones de compra-venta de vivienda, por distritos y vivienda nueva/usada (ciudad de Madrid, 2007)	156
Gráfico 108. Precio medio declarado (€/m ²) en las transacciones de compra/venta de vivienda, por distritos y vivienda nueva/usada (ciudad de Madrid, 2015)	156
Gráfico 109. Evolución del número de viviendas construidas en la ciudad de Madrid según su régimen legal (1997-2014)	158

Gráfico 110. Evolución de las rentas máximas mensuales (€) para el acceso a una vivienda pública en diferentes programas estatales (2002-2016)	159
Gráfico 111. Evolución de las rentas máximas mensuales (€) para el acceso a una vivienda pública de la comunidad de Madrid en régimen de alquiler (2005-2016)	160
Gráfico 112. Suelo ya urbanizado y en proyecto en la metrópolis madrileña en 2001	161
Gráfico 113. La excepcionalidad mundial de los dos ciclos de la burbuja inmobiliaria en España. Evolución en el largo plazo de los precios de la vivienda en relación al salario medio, en España y otros países occidentales (1980-2015). Comparación a través de un índice 100	162
Gráfico 114. Ubicación de las chabolas censadas en el término municipal de Madrid (1986).....	164
Gráfico 115. Evolución del chabolismo censado en la ciudad de Madrid (1986 -2006).....	166
Gráfico 116. Evolución de la procedencia de las viviendas destinadas a realojos (ciudad de Madrid, 1986-2006)	167
Gráfico 117. Aparición de nuevos tipos de demandas en los registros de los servicios sociales madrileños, en primera atención (2005-2014)	171
Gráfico 118. Evolución de la proporción del presupuesto municipal inicial destinado al pago de servicios y suministros y transferencias corrientes (Madrid, 2006-2015, euros constantes)...	182
Gráfico 119. Comparación del presupuesto municipal inicial (euros constantes, base 2015) destinados a <i>servicios urbanos esenciales</i> (Madrid, 2006-2015)	190
Gráfico 120. Personas atendidas por rangos de edad (2014) en el servicio de lavandería municipal	263
Gráfico 121. Distribución territorial del servicio de lavandería en función de las personas atendidas y su renta promedio (2012)	263
Gráfico 122. Proporción de personas atendidas por rangos de edad en el servicio de comida a domicilio (2015).....	265
Gráfico 123. Tasa de cobertura del servicio de teleasistencia por rangos de edad (2015)	267
Gráfico 124. Motivos por los que las personas atendidas en el servicio de teleasistencia realizan la llamada (2014).....	267
Gráfico 125. Distribución territorial del servicio en función de la renta bruta per cápita de cada distrito y las personas atendidas en el servicio de teleasistencia (2012).....	267
Gráfico 126. Distribución del número de personas atendidas en el servicio de ayuda a domicilio según distritos (2010, 2012 y 2015).....	269
Gráfico 127. Domicilios, personas y menores atendidos en el servicio de ayuda a domicilio (2005-2013).....	269
Gráfico 128. Distribución territorial del servicio en función de la pensión media de jubilación de cada distrito y la media mensual de personas atendidas (2012).....	271
Gráfico 129. Media mensual de personas atendidas en los centros de día municipales y concertados	272
Gráfico 130. Personas atendidas de entre 65 y 80 años en las residencias municipales menores de 80 años (2009-2015)	273
Gráfico 131. Distribución territorial del servicio en función de las personas atendidas y la renta bruta per cápita de cada distrito (2012)	275

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Ratio 80/20 e índice Gini de desigualdad para Madrid y España (2003-2014)	19
Tabla 2. Competencias del Ayuntamiento de Madrid para la atención a dependientes y mayores .	42
Tabla 3. Servicios públicos municipales y autonómicos de atención a mayores y/o dependientes en Madrid.....	43
Tabla 4.Requisitos de acceso para la atención a mayores sin reconocimiento de dependencia en los servicios sociales de Madrid (2016)	45
Tabla 5. Criterios para el cálculo de la capacidad económica de mayores y dependientes en los servicios sociales de Madrid (2016)	46
Tabla 6. Edad media y proporción por géneros de las personas atendidas en los servicios sociales de Madrid (2014).....	46
Tabla 7. Tasa de cobertura según género del servicio de teleasistencia municipal en Madrid (2014)	47
Tabla 8. Aproximación al número de personas dependientes en Madrid ciudad, según edad y grado (2011).....	48
Tabla 9. Población del municipio con discapacidad según tipo (2015).....	49
Tabla 10. Principales hitos en la historia de las políticas de atención a la dependencia en Madrid ciudad (2006-2015): de su puesta en marcha a los recortes.....	50
Tabla 11. Evolución de la financiación aportada por las administraciones central, autonómica y local en del Plan Concertado de Prestaciones Sociales Básicas (2007-2014).....	52
Tabla 12. Evolución de la inversión en acción social de la obra benéfico-social de las cajas de ahorro en España. Porcentaje por ámbitos de intervención (1972-1987)	54
Tabla 13. Servicios del catálogo del SAAD de la Comunidad de Madrid (2008 y 2016)	56
Tabla 14. Evolución de los mínimos estipulados para la financiación del sistema de dependencia, según grado y nivel de la población dependiente (2007-2011)	57
Tabla 15. Evolución de la distribución por género y edad en las solicitudes de dependencia (servicios sociales madrileños, 2008-2014).....	60
Tabla 16. Evolución en la distribución de las preferencias señaladas en las solicitudes de dependencia (servicios sociales madrileños, 2009-2014)	63
Tabla 17. El Centro Ocupacional municipal de Villaverde (2012)	70
Tabla 18. Posibles relaciones entre las cuantías estipuladas para el cheque servicio, recomendaciones sobre los precios públicos y precios municipales de los servicios del Catálogo del SAAD (2014).....	71
Tabla 19. Evolución de las bajas del servicio municipal de teleasistencia, según motivos registrados (Madrid, 2008-2012)	78
Tabla 20. Cronología de la aplicación progresiva de la Ley de Dependencia (2007-2015).....	82
Tabla 21. Los recortes en la atención a la dependencia: reformas de los plazos y retroactividad (2010-2012)	82
Tabla 22. Recortes acumulados en dependencia por la administración general del Estado (millones de euros, 2012-2015).....	83
Tabla 23. Incompatibilidades entre los servicios de atención a la dependencia reguladas por la Comunidad de Madrid (2015).....	84
Tabla 24. Servicio municipal de ayuda a domicilio. Motivos que llevan a la baja definitiva del usuario/a (2005-2012)	85
Tabla 25. Los servicios de atención a la dependencia frente a otros ámbitos de los servicios sociales municipales (2014)	88
Tabla 26. SAD municipal de Madrid. Evolución del coste total del servicio y del número de domicilios atendidos (2004-2009).....	92

Tabla 27. Evolución de la escolarización infantil por edades en España (1970-2013).....	101
Tabla 28. Tasas brutas de escolarización temprana (0-4 años) por municipio.....	104
Tabla 29. Tasas de escolarización por edades en España, CAM y Madrid ciudad (2011).....	110
Tabla 30. Desescolarización: número de no escolarizados en educación infantil 0-6 por distritos	112
Tabla 31. Escuelas infantiles municipales y plazas financiadas con fondos públicos por el Ayuntamiento de Madrid (2004-2014).....	120
Tabla 32. Evolución de la <i>ratio</i> en educación infantil en la legislación (alumnos por unidad).....	122
Tabla 33. Distribución de la financiación pública de las escuelas infantiles municipales (2004-2013).....	126
Tabla 34. Evolución de las cuotas de educación infantil de primer ciclo en la CAM (2006-2016).	129
Tabla 35. Presupuesto y número de beneficiarios del «cheque guardería» en la CAM (2002-2013).....	135
Tabla 36. Competencias municipales en materia de vivienda (2016)	146
Tabla 37. Variación 2007-2008 del importe medio del crédito (€/m ²) según distritos (hipoteca dividida por superficie).....	155
Tabla 38. Superficie ocupada por núcleos chabolsitas en la ciudad de Madrid (1994)	165
Tabla 39. Programas específicos de emergencia social (2006)	168
Tabla 40. Programas municipales habitacionales específicos para población inmigrante (2006)...	169
Tabla 41. Programas municipales específicos de atención a persona sin hogar (2006).....	170
Tabla 42. Ingresos máximos permitidos para el acceso a una vivienda pública del Ayuntamiento de Madrid (2012 y 2016).....	173
Tabla 43. Resumen del servicio de lavandería (2005-2014)	264
Tabla 44. Motivos que llevan a las personas atendidas a darse de baja del servicio de comida a domicilio (2014).....	265
Tabla 45. Resumen del servicio de comida a domicilio (2005-2014)	266
Tabla 46. Resumen del servicio de teleasistencia (2005-2014).....	268
Tabla 47. Resumen de gestión del servicio de ayuda a domicilio (2005-2014)	270
Tabla 48. Resumen de gestión económica de los centros de día (2014).....	272
Tabla 49. Listas de espera residencias municipales (2014)	273
Tabla 50. Resumen de la gestión económica de las residencias de titularidad municipal (2014)...	274
Tabla 51. Resumen de gestión de plazas en residencias de titularidad privada (2014)	274
Tabla 52. Resumen de gestión económica del servicio de respiro familiar (2014).....	276
Tabla 53. Red de apartamentos municipales para mayores (2014)	276
Tabla 54. Variables básicas para una evaluación según tipo y finalidad del servicio	277