CARMEN NAVARRO (DIR.)

Políticas y Servicios Sociales

Estudio de las políticas y servicios sociales de los municipios y mancomunidades de la Comunidad de Madrid

Colección de Estudios de Políticas Públicas Locales: X Informe

Políticas y Servicios Sociales

Informe 2022

Estudio de las políticas y servicios sociales de los municipios y mancomunidades de la Comunidad de Madrid

Carmen Navarro (Directora)
David Alba Hidalgo
Alfonso Egea de Haro
Moneyba González-Medina
Alicia Sevillano Navas
Santiago Castro Sánchez
Julià Tudó Cisquella
Estela Arrogante Sancho

UAM Universidad Autónoma de Madrid

INSTITUTO DE DERECHO Y GOBIERNO LOCAL
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID

© De los textos: Carmen Navarro, David Alba Hidalgo, Alfonso Egea de Haro, Moneyba González-Medina, Alicia Sevillano Navas, Santiago Castro Sánchez, Julià Tudó Cisquella y Estela Arrogante Sancho

ISBN: 978-84-09-44008-5
Edita: Instituto de Derecho y Gobierno Local. Universidad Autónoma de Madrid.

Maquetación: Paloma Jiménez Gutiérrez

Icono de portada: adaptado Adrien Coquet para *the Noun Project*

La presente obra expresa la opinión de sus autores, en ejercicio de su derecho fundamental a la libertad de cátedra y de creación científica.
Cualquier forma de reproducción total o parcial de esta obra solo puede tener lugar previa autorización de los autores o en los supuestos expresamente previstos en la ley.
Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 47).

Queremos expresar nuestro agradecimiento a los responsables técnicos y políticos municipales y a los representantes de organizaciones del tercer sector que han participado en el estudio.

También agradecemos el trabajo de apoyo en el desarrollo de esta investigación a Claudia de Mesa Montero; así como la financiación por parte del Ministerio de Universidades del trabajo de Alicia Sevillano Navas (FPU20/03521) y la financiación del Ministerio de Ciencia e Innovación al proyecto de investigación Políticas y Servicios Públicos contra la despoblación PID2019-105799RB-I00.

Este trabajo forma parte de la Colección de Estudios de Políticas Públicas Locales del Instituto de Derecho y Gobierno Local de la Universidad Autónoma de Madrid realizados en el marco de los convenios firmados con los Ayuntamientos de Madrid, Alcobendas y Rivas-Vaciamadrid.

Índice

Índice de figuras 6

Índice de tablas 8

Presentación 9

BLOQUE I. CONTEXTO Y MARCO DE LA ACCIÓN MUNICIPAL 13

1. Competencias, acciones e instituciones en políticas y servicios sociales. 14

1.1. Marco de bases de la legislación estatal 14

1.2. Marco autonómico para el despliegue de la acción social municipal: servicios básicos y servicios especializados 19

1.3. La prestación de servicios sociales a través de mancomunidades 20

1.4. La acción municipal más allá de los servicios de atención básica 24

2. Municipios madrileños y naturaleza de las necesidades sociales. 26

2.1. Análisis de las necesidades sociales en los municipios madrileños 26

2.1.1. Necesidades sociales y nivel de rentas de los municipios. 33

2.1.2. Necesidades sociales y tamaño del municipio 35

3. Organización municipal y recursos de la política de servicios sociales en la Comunidad de Madrid 38

3.1. Los servicios sociales en la estructura organizativa de las corporaciones locales 38

3.2. Los recursos al servicio de la política social 43

3.2.1. Análisis de factores de necesidad y de gasto presupuestario 43

3.3. Análisis del presupuesto municipal en relación con los tipos de municipios en función de sus necesidades sociales 48

4. Los convenios como pieza clave de coordinación entre los gobiernos municipal y autonómico en la prestación de servicios sociales 50

4.1. Introducción 50

4.2. Análisis de los convenios locales de servicios sociales en la C. Madrid .. 52

4.2.1 Los convenios sociales locales antes y después de la pandemia .. 52

4.2.2 La respuesta ante la pandemia en los convenios sociales de 10 ciudades 56

4.3. Convenios y tipología de municipios en función de las necesidades sociales 58

BLOQUE II. AYUNTAMIENTOS Y MANCOMUNIDADES EN ACCIÓN 61

5. La acción de municipios y mancomunidades madrileños en políticas y servicios sociales..... 62

5.1. Introducción 62

5.2. Retos 62

5.3. Criterios..... 64

5.4. Actuaciones y financiación..... 66

5.5. Formas de prestación de los servicios sociales 68

5.6. Principales colectivos atendidos por los servicios sociales 72

5.7. Evaluación 73

5.8. Aumento de recursos a raíz de la pandemia 75

5.9. Reforzamiento de las redes de gobernanza 76

5.10. Desafíos u obstáculos para la implementación efectiva de políticas y servicios sociales..... 79

5.11. Nuevas acciones derivadas de la pandemia..... 82

6. El sinhogarismo: un problema estructural en manos de los servicios sociales.....86

6.1. ¿Qué es el “sinhogarismo”? 86

6.2. La realidad del sinhogarismo en la Comunidad de Madrid: datos y recursos 89

6.3. Entidades responsables de afrontar el sinhogarismo..... 92

6.4. Políticas en la Comunidad de Madrid para abordar el sinhogarismo: del Gobierno central al municipio 93

6.5. La externalización de servicios y recursos en el ámbito del sinhogarismo .. 98

Conclusiones 101

Referencias 105

Anexo I. Muestra del estudio..... 108

Anexo II. Cuestionario 110

Índice de figuras

Figura 1: Mancomunidades de servicios sociales en la Comunidad de Madrid. .. 23

Figura 2: Municipios y dimensiones de necesidades de naturaleza social. 30

Figura 3: Índice económico y factores demográficos. 31

Figura 4: Índice demográfico y factores económicos. 31

Figura 5: Renta disponible bruta e índice global de necesidades sociales. 33

Figura 6: Tipología de municipios y nivel de renta disponible bruta. 34

Figura 7: Tamaño del municipio e índice global de necesidades sociales. 35

Figura 8: Tipología de municipios y tamaño del municipio. 36

Figura 9: Tipología de necesidades sociales, tamaño de municipio y renta disponible bruta..... 37

Figura 10: Esquema de la estructura organizativa municipal. 38

Figura 11: Denominación de la política de servicios sociales en la estructura organizativa de los 35 municipios más poblados de la Comunidad de Madrid. 42

Figura 12: Competencias asociadas a la política de servicios sociales. 43

Figura 13: Presupuesto destinado a servicios sociales en la ciudad de Madrid. ...45

Figura 14: Presupuesto destinado a servicios sociales en los municipios con población entre 100.000 y 250.000 habitantes. 46

Figura 15: Presupuesto destinado a servicios sociales en los municipios con población entre 50.00 y 100.000 habitantes. 46

Figura 16: Presupuesto destinado a servicios sociales en los municipios con población entre 20.00 y 50.000 habitantes. 47

Figura 17: Presupuesto destinado a servicios sociales, nivel de renta disponible bruta y tipo de necesidades sociales. 49

Figura 18: Contenido de los convenios para la prestación de servicios sociales locales. 54

Figura 19: Distribución de la financiación por Anexos en los convenios COVID-19 57

Figura 20: Dotación económica de los convenios y nivel de renta disponible bruta por municipio. 58

Figura 21: Dotación económica de los convenios y tipología de municipios por necesidades sociales. 59

Figura 22: Aportación económica de las entidades locales y nivel de renta disponible bruta 60

Figura 23: Percepción de problemas en los municipios. 63

Figura 24: Criterios para la puesta en marcha de los servicios sociales. 65

Figura 25: Prestación de servicios sociales y financiación propia 67

Figura 26: Modalidades de prestación de servicios sociales. 70

Figura 27: Colectivos a los que se destinan las actuaciones de los servicios sociales. 73

Figura 28: Detección de necesidades y evaluación de las políticas sociales a nivel municipal. 74

Figura 29: Evolución de las distintas fuentes de recursos económicos para la prestación de servicios sociales municipales. 76

Figura 30: Cooperación para la implementación de los servicios sociales municipales 77

Figura 31: Desafíos u obstáculos de la prestación de servicios sociales. 80

Figura 32: Ámbito de acción de las nuevas acciones implementadas en los municipios. 84

Figura 33: Municipios de los que se ha obtenido la respuesta del cuestionario. ... 109

Índice de tablas

Tabla 1: Funciones de la atención primaria de la Ley Autonómica 11/2003 (art. 31) 17

Tabla 2: Mancomunidades de servicios sociales en la Comunidad de Madrid . 21-22

Tabla 3: Indicadores del índice de necesidades sociales 27-28

Tabla 4: Tipología de municipios y naturaleza de las necesidades sociales 31

Tabla 5: Emplazamiento de la política de servicios sociales en la estructura organizativa de los 35 municipios más poblados de la Comunidad de Madrid 39-40

Tabla 6: Programas financiados en Atención Social Primaria en 2019 53

Tabla 7: Programas financiados en Atención Social Primaria en 2019 55

Tabla 8: Variación en los convenios de servicios sociales de la muestra de municipios. 57

Tabla 9: Acciones más relevantes implementadas en los municipios 83

Tabla 10: Tipología ETHOS 87

Tabla 11: Estimación del número de personas sin hogar 90

Tabla 12:Evaluación Intermedia ENI-PSH (2019) de los municipios de la CAM 94

Tabla 13: Servicios y centros específicos municipales para personas sin hogar en la CAM (municipios de más de 100.000 habitantes) 97

Presentación

La colección de estudios sobre *Políticas Públicas Locales en municipios de la Comunidad de Madrid* del Instituto de Derecho y Gobierno Local IDL-UAM alcanza su décima edición. A lo largo de estos años, los trabajos han abordado diferentes ámbitos de la acción municipal, analizándolos con el objetivo de ofrecer información actualizada y de interés sobre la gestión de los asuntos públicos en municipios de nuestra región. Se han explorado sus políticas de educación, personas mayores, medio ambiente, participación ciudadana, empleo, desarrollo local, cambio climático, localización de ODS y, en la edición del pasado año, la respuesta municipal a la crisis de la COVID-19.

Todos los estudios han tenido una misma aproximación. **A partir de datos estadísticos, documentos, normativa y también de información propia recogida en cuestionarios y entrevistas a responsables municipales,** se han descrito los objetivos y prioridades de la acción municipal en cada uno de estos ámbitos, su planificación, las actuaciones específicas, las relaciones con otros niveles de gobierno y con actores locales de la sociedad civil, la evolución de los recursos invertidos y los principales obstáculos que suelen enfrentar los gobiernos locales para un despliegue óptimo de acciones. De esta forma, el equipo de investigación que elabora de estos trabajos ha querido contribuir a lo largo de los años a llenar un vacío en el conocimiento sobre la realidad actual de los servicios y políticas públicas locales. Hemos pretendido así avanzar en la difusión del funcionamiento de las democracias locales por el lado de sus productos, no solo en la dimensión de la prestación de servicios obligatorios, sino también en relación al resto de estrategias que los municipios desarrollan para dar respuesta, en el ejercicio de su autonomía, a las demandas ciudadanas y a los retos colectivos que enfrentan.

El estudio de este año se dedica a **las políticas y servicios sociales municipales**. Existen varias razones para profundizar ahora en este ámbi-

to. Por un lado, estamos en un momento, tras la fase más aguda de la crisis de la COVID-19, en que las necesidades que atienden estos servicios han aumentado. La pandemia no solo generó una grave emergencia social en todo el territorio, sino que, pasados casi dos años desde su declaración, ha dejado un incremento significativo en los niveles de vulnerabilidad, que se pone manifiesto, por ejemplo, en la aparición de nuevos perfiles de pobreza que ya se habían observado en la anterior crisis económica. Individuos con educación superior o bachillerato en zonas urbanas o personas jubiladas se unen ahora al grupo de personas vulnerables y se confirma que tener un trabajo no garantiza salir de la pobreza (EAPN, 2021). Este y otros elementos, como el imparable envejecimiento de la población, tensionan los servicios sociales municipales y reclaman una atención especial por parte de responsables políticos y gestores municipales. En estas circunstancias, la acción social local adquiere una importancia crucial y el estudio de sus diferentes acciones y estrategias merece y justifica una especial atención.

Por otro lado, estamos ante un **ámbito complejo para el análisis**. Un sistema de servicios sociales comprende una gran pluralidad de acciones y abarca tanto la atención social primaria como la atención especializada. Y pese a que el sistema de reparto de competencias entre los niveles autonómico y local tiende a atribuir la atención primaria a los entes locales y la atención especializada al nivel autonómico, lo cierto es que la realidad nos muestra una intensa actividad municipal también en la atención especializada. Los municipios y las mancomunidades (y las diputaciones provinciales en su caso) han venido activando servicios para completar la acción autonómica en ejercicio de su autonomía y de forma muy diversa, tanto en la intensidad como en el tipo de estrategia. Sería muy interesante contar con sistemas de información que permitieran analizar esta diversidad de forma sistemática para detectar patrones, demandas o necesidades organizativas o de planificación. Pero, lamentablemente, no existen registros o bases de datos que ofrezcan un mapa de la totalidad de actuaciones locales, los recursos que dedican a ellas, las formas de gestión de los servicios, etc. En estas circunstancias, su estudio ofrece resistencia, pues requiere un intenso trabajo de campo previo dirigido individualmente a cada ayuntamiento y/o mancomunidad. Para añadir más complejidad y referido al territorio de la Comunidad Autónoma de Madrid, el Ayuntamiento de la ciudad de Madrid despliega un ambicioso conjunto de acciones en atención especializada que se extiende a todos los ámbitos posibles,

por lo que su comparación con el resto de las unidades ofrece obvias limitaciones y requiere estudios propios.

Por su interés, y pese a las dificultades apuntadas, **este trabajo presenta cómo los gobiernos locales reaccionan ante las situaciones de vulnerabilidad social** en sus territorios. Es un primer paso en el intento de conocer más y mejor de la actuación municipal en este ámbito por lo general poco visible para los ciudadanos en general. Para dar cuenta de todo ello, las páginas siguientes se estructuran en dos bloques. **El primer bloque** realiza una aproximación de contexto, presentando las instituciones y acciones protagonistas en el despliegue de servicios sociales, describiendo el mapa de necesidades sociales de la Comunidad de Madrid y explorando la figura de los Convenios suscritos entre entes locales y gobierno autonómico. En este bloque utilizamos fuentes secundarias para nutrir los análisis, como la regulación aplicable, los informes y datos estadísticos disponibles, así como trabajos académicos que abordan la materia.

El **segundo bloque** emplea datos propios y presenta y analiza las respuestas de responsables de entes locales y de organizaciones del tercer sector al cuestionario y entrevistas específicamente realizados para este estudio. Se han obtenido respuestas al cuestionario de 21 municipios de los 31 que despliegan su acción social individualmente y de cinco mancomunidades de las 21 dedicadas a la cooperación intermunicipal para la oferta de servicios sociales. En total, se han obtenido datos sobre 84 municipios, lo que representa el 47% de los municipios de la Comunidad de Madrid. Además, se han realizado un total de trece entrevistas en profundidad: siete a responsables municipales, dos a representantes de mancomunidades, así como otras cuatro a responsables de entidades del tercer sector que trabajan en la prestación de servicios sociales en este terreno, en el que la intensa colaboración público-privada es un sello distintivo. El cuestionario y las entrevistas interrogaban sobre los retos, los colectivos destinatarios, las actuaciones específicas, la financiación, la forma de provisión de los servicios y sus implicaciones, la evolución de los recursos empleados, las relaciones con otros gobiernos y con otros actores, los problemas principales en la gestión de estrategias y las novedades y experiencias desplegadas en este sector a raíz de la pandemia. En global, estamos convencidos de que, pese a no disponer de información sobre la totalidad del universo de análisis y de que el acceso a mancomunidades ha resultado más difícil de lo que esperábamos, la muestra que finalmente conforman

las respuestas obtenidas posee el nivel adecuado de representatividad como para permitir reflexiones y obtener hallazgos válidos y fiables.

Esperamos que este trabajo aporte información de utilidad a todos los que se interesan por los gobiernos locales y contribuya a la reflexión sobre su papel en el sistema político español que, hasta la fecha, no ha prestado la atención que merece esta pieza clave de la gobernanza en nuestros días. Dar respuesta a la demanda de conocimiento sobre lo local es el objetivo que nos ha animado en la elaboración de esta colección de estudios a lo largo de los años.

Carmen Navarro

Directora del Estudio

BLOQUE I. **CONTEXTO Y MARCO DE LA ACCIÓN MUNICIPAL**

1. Competencias, acciones e instituciones en políticas y servicios sociales

Abordar la acción municipal en políticas y servicios sociales en España implica adentrarse en un mundo complejo por cuatro razones fundamentales: a) porque **las bases del marco competencial** han experimentado cambios legales en fechas no muy lejanas, b) porque **cada Comunidad Autónoma diseña el sistema de servicios sociales que impera en su territorio** a través de leyes autonómicas, señalando los contornos de las funciones municipales y dando lugar, en consecuencia, a una gran diversidad de modelos, c) porque, en la Comunidad de Madrid, al estudio de la acción individual de los ayuntamientos hay que añadir el de la activación de la **cooperación municipal a través de las mancomunidades** para los municipios de población inferior a 20.000 habitantes y d) porque -en paralelo a las disposiciones de distribución de tareas de los gobiernos central y autonómicos- **los entes locales han expandido su acción** más allá de lo que marcan los esquemas competenciales.

A continuación, se ofrece información sobre estos cuatro aspectos con el objetivo de enmarcar los principales elementos de contexto de la acción local en políticas y servicios sociales y contribuir a una mejor comprensión del resto de contenidos de este estudio.

1.1. Marco de bases de la legislación estatal

En cuanto a la **legislación básica estatal,** la Ley de Bases de Régimen Local 7/1985 (LBRL, en adelante), en el momento de su aprobación, atribuía a los municipios con tamaño mayor a 20.000 habitantes una responsabilidad general en el ámbito de servicios sociales. Sin embargo, la reforma de la LBRL llevada a cabo por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración 27/2013 (LRSAL, en adelante) alteró notablemente –al menos sobre el papel y de inicio (Domínguez, 2021)– el esquema competencial en materia de servicios sociales. A través de esta reforma se reducía el papel protagonista de las entida-

des locales en la prestación de servicios sociales con el objetivo declarado de evitar duplicidades entre administraciones y conseguir así una mayor eficacia de la actuación administrativa, un uso más eficiente de los recursos públicos y estabilidad presupuestaria y control del gasto público, tal y como figura en la exposición de motivos de la ley.

Y así, mientras que en la redacción anterior de la LBRL, entre las llamadas competencias propias municipales del artículo 25 LBRL, se incluía la referente a los servicios sociales de modo general, en la redacción actual esta competencia se limita a la "evaluación e información" y a la "atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social", lo que, a efectos prácticos, significa que se ha reducido el ámbito en el que necesariamente las leyes autonómicas deben atribuir competencias a los municipios. Respecto a los servicios mínimos obligatorios del artículo 26 LBRL, también se alteran los límites de acción municipal en la materia, pues la obligación de "prestación de servicios sociales" se pasa a la obligación únicamente de realizar la "evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación de riesgo de exclusión social". En realidad, esta reducción no supone necesariamente que los municipios dejen de prestar estos servicios, ya que las leyes sectoriales de las Comunidades Autónomas pueden mantener como servicios públicos municipales obligatorios algunas de estas materias suprimidas en el artículo 26 LBRL. Por lo que se refiere al intento de traslado competencial de la LRSAL del nivel local al autonómico a través de su disposición transitoria segunda en la que llamaba a la "asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a servicios sociales", el Tribunal Constitucional (STC 41/2016 FJ13) declaró inconstitucional esta cláusula por tratarse de competencias autonómicas indisponibles para el legislador básico estatal.

Pese a estas modificaciones limitantes de la intervención local en temas sociales, lo cierto es que, pasados unos años de la reforma, se ha constatado que los municipios siguen desarrollando un papel crucial en la prestación de servicios sociales y que, en general, no han contraído el alcance o la diversidad de su acción ni han dejado de desarrollar programas o servicios en la esfera local. Durante los años siguientes a la recesión económica de 2010, cuando disminuyeron los ingresos en los presupuestos municipales, los ayuntamientos siguieron prestando prácticamente los mismos servicios, aunque con menor cobertura o intensidad en financiación (Navarro y Pano, 2019). En el momento en

que los presupuestos se recuperaron, volvieron a desplegar las acciones que habían permanecido infrafinanciadas y, con la llegada de los efectos de la pandemia en forma de emergencia social, se expandió el gasto en este ámbito. En concreto, para permitir que los municipios pudieran gestionar más efectivamente los efectos de las primeras olas de la pandemia, el gobierno central suspendió la llamada "regla de gasto" que venía impidiendo a los gobiernos locales ejecutar el superávit de las arcas municipales. Esto habilitó a los ayuntamientos a aumentar su inversión en acción social y poder afrontar así el periodo más duro de la crisis de la COVID-19. Se puede afirmar por tanto que la resiliencia ha sido el rasgo que ha definido la actuación municipal, tal y como indican algunos estudios empíricos (Medir *et al.*, 2017).

1.2. Marco autonómico para el despliegue de la acción social municipal: servicios básicos y servicios especializados

La Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid (LSSCAM, en adelante) estructura las prestaciones del actual sistema en dos niveles funcionales: la atención social primaria y la atención social especializada. En los **servicios sociales de atención primaria**, la actuación se despliega fundamentalmente a través de los municipios (art. 46) de forma individual o coordinadamente con otros municipios a través de mancomunidades. Desde la atención primaria se ofrece información, orientación y valoración de la situación individual y familiar de las prestaciones y servicios y se realizan los trámites administrativos necesarios para solicitarlos. Además de esta función de valoración e información, los municipios también prestan servicios, en concreto aquellos destinados a resolver situaciones de emergencia social o extrema necesidad. Las funciones concretas en que se despliega la atención primaria se detallan en el artículo 31 de la LSSCAM y se subdividen en tres grupos: un primer grupo en el que vemos a trabajadores técnicos realizar una labor de información y valoración de situaciones de necesidad y coordinándose con servicios extramunicipales para la atención; un segundo grupo conformado por actuaciones materiales de prestación de servicios; y un tercer grupo conformado por medidas de prevención de situaciones de riesgo (ver *tabla 1)*.

Información y valoración	Detección y análisis de necesidades y demandas
	Diagnóstico y valoración técnica de situaciones, necesidades o problemas
	Identificación y captación de poblaciones en riesgo para acciones y campañas de carácter preventivo
	Coordinación con el nivel de atención social especializada y con otros servicios relativos al bienestar social de la población
Prestación	Atención profesional especializada, que incluye todas las prestaciones de carácter técnico, excepto la protección jurídico-social de menores en situación de desamparo
	Gestión y seguimiento de prestaciones económicas de emergencia social y ayudas económicas temporales
	Gestión de las prestaciones materiales de atención a domicilio, tele-asistencia y acogimiento
	Desarrollo de programas comunitarios para la promoción social de individuos y grupos
Prevención	Prevención y detección precoz de situaciones de riesgo
	Fomento de la participación, solidaridad y cooperación

Tabla 1: Funciones de la atención primaria de la Ley Autonómica 11/2003 (art. 31). Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 11/2003.

La **atención especializada**, por su parte, está destinada a dar respuesta a situaciones y necesidades que requieren una especialización técnica concreta o una disposición de recursos determinados (art. 32 Ley Servicios Sociales C. Madrid). Comprende siete áreas principales de actuación desde las que se llevan a cabo una multiplicidad de acciones. La siguiente enumeración presenta dichas áreas para ayudar a una mejor comprensión de la distinción entre los conceptos "básico" y "especializado" y, sin ser exhaustiva, aporta una relación de los programas en que se plasman (Comunidad de Madrid, 2021):

- Atención a la infancia y adolescencia, en forma de prestaciones de carácter residencial (centros de primera acogida, residencias infantiles, hogares para grupos familiares, recursos para adolescentes, etc.), acogimiento familiar y otros programas (mediación intercultural para menores migrantes, acompañamiento educativo, etc.).
- Apoyo a la familia, desplegada a través de centros de apoyo a las familias, puntos de encuentro familiar, adopción nacional e internacional o prestaciones de apoyo a la maternidad.

– Atención a las mujeres en situación vulnerable a través de centros residenciales y no residenciales para mujeres víctimas de violencia de género, trata y explotación.

– Atención a las personas mayores mediante programas de promoción de la autonomía personal.

– Atención a personas con discapacidad como tratamientos de atención temprana, atención a personas con discapacidad intelectual, atención a personas con enfermedad mental grave y duradera, la atención a personas con discapacidad física.

– Atención a la dependencia desplegada en forma de residencias o centros de día para personas dependientes o servicios de atención domiciliaria.

La distinción sustantiva entre la atención básica y especializada no se corresponde exactamente con competencias municipales (para el primer tipo) y autonómicas (para el segundo). En realidad, **los municipios (y mancomunidades) prestan más servicios que los meramente básicos**, en ocasiones porque así lo establece la LSSCAM, como es el caso de la atención domiciliaria y, en otros casos, debido a que los entes locales han decidido individualmente llevar su acción más allá de las fronteras de la atención primaria, activando competencias generales o distintas de las propias, como se verá en un epígrafe posterior.

En términos de infraestructuras, la atención primaria se despliega a partir de una red de **centros de servicios sociales de atención primaria** gestionados por las entidades locales. En un estudio reciente, elaborado por la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad de la Comunidad de Madrid se computó que, en 2019, existían al menos **73 centros** de estas características,[1] organizados en 236 Unidades de Trabajo Social (UTS) como unidades básicas de intervención, excluidos los de la ciudad de Madrid. Además, el **Ayuntamiento de Madrid** gestiona **38 centros adicionales**. A estos centros de atención primaria se añaden **44 centros de servicios sociales de atención especializada municipal** financiados adicionalmente con fondos de las entidades locales, buena prueba de la extensión de su actividad a competencias que exceden los servicios mínimos que deben garantizar.

[1] Estos números se basan en datos de una encuesta con información del 80% de los municipios y mancomunidades existentes, por lo que es de esperar que haya algunos más.

Si nos concentramos en las **prestaciones más frecuentes en el ámbito local**, tenemos que referirnos a las prestaciones para afrontar la emergencia social, el servicio de ayuda a domicilio y los centros de mayores para la promoción de la autonomía personal.

En el caso de las prestaciones para la **emergencia social**, su gestión y seguimiento constituye una de las principales funciones de la atención social primaria. En este grupo nos encontramos en primer lugar con prestaciones económicas destinadas a solventar necesidades motivadas por circunstancias excepcionales. Las ayudas pueden ser de diferente tipo: ayudas a la vivienda, ayudas económicas para la manutención, ayudas de atención a la infancia y ayudas complementarias, para financiar sepelios, de abono transporte, tasas administrativas o gastos médicos o farmacéuticos o para comedores escolares. El estudio de la Comunidad de Madrid sobre servicios sociales reporta que, en 2019, las entidades locales encuestadas concedieron un total de 53.425 ayudas de emergencia social a 16.020 familias (Comunidad de Madrid, 2021). El gasto medio por ayuda fue de 432 euros y de 1.440 euros por familia que recibió ayuda. Por otra parte, el Ayuntamiento de Madrid ofreció 15.127 ayudas, con un importe medio de 505 euros por ayuda. A este tipo de ayudas económicas hay que sumar la existencia de comedores sociales, la atención a personas en situación de sinhogarismo (a través de centros, albergues, campaña de frío, equipos de calle o viviendas bajo la estrategia de *housing-first*) y algunos programas específicos para determinados colectivos, como población gitana y migrante.

Los **servicios de atención domiciliaria** (SAD, en adelante) comprenden los servicios de teleasistencia y de ayuda a domicilio que la Comunidad de Madrid cofinancia a través de convenios. Supone una de las partidas más importantes de gasto social de los ayuntamientos.

En los **centros de mayores para promover el envejecimiento activo** y la prevención de la dependencia encontramos los recursos de mayor tradición y antigüedad entre las infraestructuras y prestaciones sociales municipales. Destinados en sus inicios a organizar exclusivamente actividades de ocio, se han reconvertido para ofrecer servicios diseñados para retrasar las situaciones de dependencia y gran dependencia. Se dirigen a personas mayores autónomas que conviven en su entorno comunitario habitual. En estos centros se organizan programas y actividades físicas, intelectuales, culturales, artísticas, de ocio y tiempo libre y se ofrece información, orientación y asesoramiento sobre servicios

sociales. Según el Registro de centros de servicios sociales de la Comunidad de Madrid, existen 89 centros de estas características en la región de titularidad municipal (Comunidad de Madrid, 2021). A ellos se suman los 90 existentes en la ciudad de Madrid gestionados por su gobierno municipal.

A modo de balance de la política de servicios sociales desarrollada en la región, la Dirección General de Servicios Sociales ha identificado algunas **debilidades del sistema** (Comunidad de Madrid, 2021) referidas a "una atención social primaria debilitada, muy generalista y limitada en cuanto al trabajo comunitario; la existencia de una brecha entre la atención primaria y la atención especializada, que evita que existan itinerarios de intervención social continuados e integrales; una extensión de las competencias de las entidades locales, muchas de las cuales desarrollan funciones en el ámbito de la atención especializada y unos niveles de atención diferenciados según el lugar del territorio madrileño en el que residan las personas".

A estas debilidades nosotros añadimos la de **falta de conocimiento preciso del mapa de servicios, prestaciones, programas e infraestructuras** desarrollados en la región, que impide hoy en día poder realizar una planificación rigurosa a partir de evidencia sistemática sobre el tipo y la distribución de las necesidades.

1.3. La prestación de servicios sociales a través de mancomunidades

La prestación de servicios sociales básicos no se canaliza exclusivamente a través de las estructuras propias de los ayuntamientos. En el caso de los municipios de menor tamaño, la LSSCAM estableció que se fomentaría la constitución de **mancomunidades de municipios** cuando estos contasen con una población inferior a los 20.000 habitantes. La mancomunidad es una de las formas institucionales con que cuenta el sistema local español para la cooperación intermunicipal. En este caso se trata de una **cooperación para la prestación de servicios de carácter social**.

Las mancomunidades de la Comunidad de Madrid prestan los servicios sociales en cuatro municipios con población superior a los 20.000 habi-

tantes (Ciempozuelos, Torrelodones, Mejorada del Campo y Villanueva de la Cañada) y en más de cien municipios con población inferior a los 20.000 habitantes. En total, la **provisión de servicios sociales depende de las mancomunidades en el 83% de los municipios madrileños.**

Lo más frecuente es que la mancomunidad esté conformada por **cuatro municipios** (ver *tabla 2*). Sin embargo, encontramos una gran variedad en su composición: desde mancomunidades conformadas por dos municipios (la Mancomunidad de Puerta de la Sierra y la Mancomunidad de Mejorada-Velilla) hasta casos de asociación de 42 municipios (Mancomunidad de Sierra Norte). En promedio, la población que conforma una mancomunidad es aproximadamente **30.600 habitantes.** Aquí encontramos de nuevo una gran variedad en cuanto a su alcance, puesto que las mancomunidades prestan servicio a poblaciones que van desde los 2.000 habitantes (Mancomunidad del Alto Jarama) hasta los 70.000 habitantes (Mancomunidad de Sierra Oeste).

Mancomunidad	Municipios	Población
2016	Ajalvir - Camarma de Esteruelas - Cobeña - Fresno de Torote - Fuente el Saz de Jarama - Ribatejada - Los Santos de la Humosa - Talamanca de Jarama - Valdeavero - Valdeolmos-Alalpardo - Valdepiélagos - Valdetorres de Jarama	47.275
El Alberche	El Álamo - Sevilla la Nueva - Villamanta - Villamantilla - Villanueva de Perales	24.934
Alto Jarama	El Atazar - Patones - Redueña - Torremocha de Jarama	1.974
Las Cañadas	El Boalo - Manzanares el Real - Miraflores de la Sierra - Soto del Real	31.942
La Encina	Brunete - Quijorna - Villanueva de la Cañada - Villanueva del Pardillo	53.812
Este de Madrid	Ambite - Campo Real - Loeches - Olmeda de las Fuentes - Pozuelo del Rey - Villar del Olmo	19.523
Jarama	Talamanca de Jarama - Valdepiélagos - Valdetorres de Jarama	9.207
La Maliciosa	Becerril de la Sierra - Cercedilla - Collado Mediano - Guadarrama - Los Molinos - Navacerrada	44.269
Mejorada-Velilla	Mejorada del Campo - Velilla de San Antonio	36.019
Pantueña	Anchuelo - Corpa - Pezuela de las Torres - Santorcaz - Torres de la Alameda - Valverde de Alcalá	12.106

Los Pinares	Aldea del Fresno - Cadalso de los Vidrios - Cenicientos - Chapinería - Colmenar del Arroyo - Pelayos de la Presa - Rozas de Puerto Real - San Martín de Valdeiglesias - Villa del Prado	30.828
Puerta de la Sierra	Cabanillas de la Sierra - Venturada	3.026
Sierra Norte	La Acebeda - Alameda del Valle - El Atazar - El Berrueco - Berzosa del Lozoya - Braojos - Buitrago del Lozoya - Bustarviejo - Cabanillas de la Sierra - La Cabrera - Canencia - Cervera de Buitrago - Garganta de los Montes - Gargantilla del Lozoya y Pinilla de Buitrago - Gascones - La Hiruela - Horcajo de la Sierra-Aoslos - Horcajuelo de la Sierra - Lozoya - Lozoyuela-Navas-Sieteiglesias - Madarcos - Montejo de la Sierra - Navalafuente - Navarredonda y San Mamés - Patones - Pinilla del Valle - Piñuécar-Gandullas - Prádena del Rincón - Puebla de la Sierra - Puentes Viejas - Rascafría - Redueña - Robledillo de la Jara - Robregordo - La Serna del Monte - Somosierra - Torrelaguna - Torremocha de Jarama - Valdemanco - El Vellón - Venturada - Villavieja del Lozoya	30.852
Sierra Oeste	Colmenarejo - El Escorial - Fresnedillas de la Oliva - Navalagamella - Robledo de Chavela - San Lorenzo de El Escorial - Santa María de la Alameda - Valdemaqueda - Valdemorillo - Zarzalejo	69.381
Sudeste de Madrid	Belmonte de Tajo - Brea de Tajo - Carabaña - Estremera - Fuentidueña de Tajo - Orusco de Tajuña - Perales de Tajuña - Tielmes - Valdaracete - Valdelaguna - Valdilecha - Villamanrique de Tajo - Villarejo de Salvanés	27.467
Suroeste de Madrid	Batres - Griñón - Moraleja de Enmedio - Serranillos del Valle - Torrejón de Velasco - Torrejón de la Calzada	35.256
T.H.A.M.	Alpedrete - Hoyo de Manzanares - Moralzarzal - Torrelodones	60.604
Valle del Lozoya	Alameda del Valle - Garganta de los Montes - Lozoya - Pinilla del Valle - Rascafría	3.076
Valle Norte del Lozoya	La Acebeda - Braojos - Buitrago del Lozoya - Gascones - Horcajo de la Sierra-Aoslos - Madarcos - Piñuécar-Gandullas - La Serna del Monte - Villavieja del Lozoya	3.138
Vega del Guadalix	Guadalix de la Sierra - El Molar - Pedrezuela - San Agustín de Guadalix	35.343
Las Vegas	Chinchón - Ciempozuelos - Morata de Tajuña - San Martín de la Vega - Titulcia - Villaconejos	62.760

Tabla 2: Mancomunidades de servicios sociales en la Comunidad de Madrid. Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Registro de Entidades Locales del Ministerio de Política Territorial.

Las mancomunidades se distribuyen equilibradamente en el **territorio periférico** de la Comunidad de Madrid, donde se concentran los municipios de menor tamaño (ver *figura 1*).

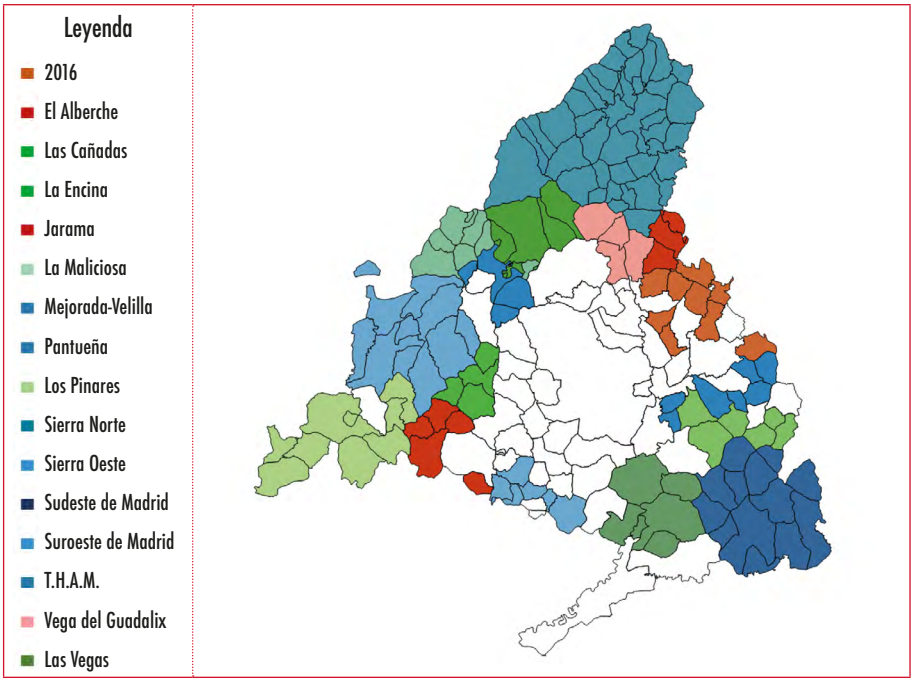

Figura 1: Mancomunidades de servicios sociales en la Comunidad de Madrid. Fuente: Elaboración propia a partir de información del Registro de Entidades Locales del Ministerio de Política Territorial.

En cuanto a su trayectoria, el 78% de las mancomunidades se fundaron durante la década de 1990 y la década del 2000, si bien el 89% de las mancomunidades modificaron sus estatutos entre 2011 y 2019. El presidente de la mancomunidad es en una amplia mayoría de los casos el Alcalde o el Concejal responsable de servicios sociales del municipio con una población superior entre los municipios que conforman la mancomunidad.

En las entrevistas a responsables de mancomunidades se detectan varias **particularidades en esta forma de prestación de servicios a partir de la cooperación intermunicipal** y que representan algunos desafíos. Por un lado, se apunta a la falta de "sentimiento de mancomunidad" por parte de los ciudadanos y los propios ayuntamientos y a la duplicidad de acciones entre ayuntamientos y mancomunidad como dificultades a

la hora de planificar e implementar acciones o generación de ineficiencias. Expresiones como, "los ayuntamientos nunca te ven como propio, te ven como ajeno" o "tenemos competencias en servicios sociales, pero luego hay municipios que hacen cosas que nos corresponden por competencia, como la ayuda a domicilio" ilustran de manera muy gráfica algunos de los retos que se plantean desde estas instituciones. Por otro lado, la puesta en marcha de acciones en el territorio presenta una dificultad añadida para las mancomunidades pues en la práctica **se tiene que planificar en clave de reparto equitativo entre los distintos municipios**, más que en términos de demandas. La exigencia de garantizar que el presupuesto y las acciones están equilibrados entre ellos forma parte del día a día de la gestión. También pueden presentarse **dificultades en la comunicación y coordinación entre mancomunidades y concejalías municipales** responsables de materias cercanas a los servicios sociales (educación, infancia y juventud) cuando éstas planifican acciones que se solapan con las de la mancomunidad.

1.4. La acción municipal más allá de los servicios de atención básica

Las entidades locales, en su ánimo de atender a la ciudadanía, han extendido sus competencias más allá de las responsabilidades que tenían formalmente atribuidas. Para comprender este fenómeno hay que recordar que los entes locales (fundamentalmente los ayuntamientos) han ido desplegando políticas y programas allí donde percibían que era preciso cubrir demandas ciudadanas y hubiera disponibilidad de recursos (Navarro y Velasco, 2016), gracias a la capacidad de que disponen para actuar en temas de interés local y complementar la acción de otros niveles de gobierno. La apertura de residencias y centros de día para personas mayores son una ilustración paradigmática de esta realidad.

Sin embargo, el análisis de la acción social municipal en la Comunidad de Madrid se dificulta por la ausencia de un mapa de la totalidad de los recursos y servicios públicos implementados. Lamentablemente no existe una institución o unidad de estudio desde la que se coordine dicha recogida de información. Los ayuntamientos desarrollan acciones con recursos propios en el ejercicio de su autonomía y no están obli-

gados a comunicar el detalle de los servicios prestados ni el resultado de los mismos. Una fuente de información parcial sobre la actividad municipal en este ámbito la encontramos en los convenios suscritos entre la Comunidad de Madrid y cada ayuntamiento o mancomunidad para la financiación de servicios sociales municipales. En ellos se recogen las medidas que se cofinancian por ambas instituciones. Pero existe actuación local más allá de lo que disponen los convenios y acceder a ella requiere un análisis municipio a municipio. La Consejería de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid realizó un esfuerzo importante en esta dirección en 2019 recogiendo datos a partir de una encuesta distribuida entre todos los entes locales madrileños. Gracias a la información contenida en el *Estudio sobre la situación de Servicios Sociales en la Comunidad de Madrid* que explota los resultados de esta encuesta (Comunidad de Madrid, 2021), sabemos hoy mucho más sobre el mapa de recursos y servicios. No obstante, el conocimiento sigue siendo insuficiente y deberían ponerse en marcha más esfuerzos para tener registros oficiales y actualizados más que estudios aislados.

2. Municipios madrileños y naturaleza de las necesidades sociales

El análisis de las políticas y servicios sociales a nivel local, su diseño y la evaluación de su impacto, están influidos por la delimitación de qué se entiende por necesidades sociales. Esta delimitación parte de la **diferencia entre la manifestación inmediata de las necesidades sociales y los factores subyacentes o causas que pueden generar a futuro mayores necesidades sociales**. La manifestación inmediata o actual de las necesidades sociales está referida a las condiciones de vida individualizadas de los ciudadanos que evidencian una situación de vulnerabilidad o un riesgo de exclusión social. En este sentido, el nivel de renta, la dificultad de acceso a la vivienda o a servicios básicos ejemplifican una situación inmediata o actual de necesidad que puede ser objeto de atención por los servicios sociales municipales o mancomunados. De otro lado, los factores subyacentes de las necesidades sociales aparecen referidos a factores estructurales de naturaleza económica y a tendencias sociales y demográficas que pueden generar un contexto adverso que intensifique las necesidades sociales individuales. Entre estos factores, la evolución del envejecimiento de la población, la tasa de paro juvenil o la concentración de grupos donde se concentran tradicionalmente mayores niveles de vulnerabilidad (migrantes o mujeres, por ejemplo) representan algunos de los factores explicativos asociados a un mayor nivel de necesidades sociales. El estudio, por tanto, de la política social a nivel local ha de considerar tanto las manifestaciones inmediatas (pobreza o sinhogarismo) como las causas subyacentes (tasa de dependencia o de envejecimiento, por ejemplo) para una adecuada descripción del esfuerzo municipal en la prestación de servicios sociales.

2.1. Análisis de las necesidades sociales en los municipios madrileños

En este apartado del informe se da respuesta a las decisiones relativas a la identificación de las necesidades sociales. Las necesidades sociales de la población tienen múltiples razones que, además, suelen

manifestarse de manera simultánea (bajo nivel de rentas, desempleo, envejecimiento y altas tasas de dependencia, por ejemplo). Por ello, la definición de la población objeto de esta política se ha venido tradicionalmente delimitando a partir de la definición de los denominados **índices de vulnerabilidad social.** La heterogeneidad en las causas que generan las necesidades sociales obliga, desde una perspectiva metodológica, a la elaboración de índices que agrupan las distintas fuentes de vulnerabilidad. Desde esta perspectiva, los **índices de necesidades sociales** están principalmente dirigidos no sólo a valorar una situación inmediata o actual de necesidad social, sino principalmente a identificar factores subyacentes de la población a nivel agregado que puedan derivar en mayores necesidades sociales.

Los **índices de necesidades sociales** responden así a una estructura compleja resultado de la adición de indicadores con los que se resaltan algunas características esenciales de la población objeto de los servicios sociales. Estos **indicadores están asociados a dos dimensiones principales, una demográfica y otra económica,** que advierten de la existencia de contextos donde por razones demográficas (envejecimiento de la población, desequilibrio entre los grupos de población activa y pasiva, mayor densidad de grupos vulnerables) o económicas (niveles de renta o tasas de desempleo) se generan **necesidades actuales o potenciales de las actuaciones integradas en la política social municipal.**

Este estudio ha desarrollado un **índice de necesidades sociales a partir de estas dos dimensiones** en base a un esquema que permite clasificar las necesidades sociales en función de diversos indicadores (ver *tabla 3*).

Dimensión	Indicador	Fórmula	Fuente
Demográfica	Proporción de dependencia	(Menores de 15 años y mayores de 64 años) / (Población de 15 a 64 años)	Banco de Datos Municipal y Zonal (Instituto de Estadística de Madrid)
Demográfica	Grado de juventud (Menores de 25 años)	(Población de 0 a 24 años) / (Población) *100	Banco de Datos Municipal y Zonal (Instituto de Estadística de Madrid)
Demográfica	Grado de envejecimiento (Mayores de 65 años)	(Población de 65 años y más) / (Población) *100	Banco de Datos Municipal y Zonal (Instituto de Estadística de Madrid)

Demográfica	Grado de envejecimiento (Mayores de 75 años)	(Población de 75 años y más) / (Población) *100	Banco de Datos Municipal y Zonal (Instituto de Estadística de Madrid)
Demográfica	Grado de envejecimiento (Mayores de 85 años)	(Población de 85 años y más) / (Población) *100	Banco de Datos Municipal y Zonal (Instituto de Estadística de Madrid)
Demográfica	Tasa de feminidad	(Población empadronada femenina) / (Población empadronada masculina)	Banco de Datos Municipal y Zonal (Instituto de Estadística de Madrid)
Demográfica	Porcentaje de extranjeros empadronados	(Extranjeros empadronados) / (Total empadronados) *100	Banco de Datos Municipal y Zonal (Instituto de Estadística de Madrid)
Económica	Importe medio mensual por pensionista de las pensiones contributivas	Valor absoluto de las pensiones contributivas	Elaboración propia a partir del Banco de Datos Municipal y Zonal (Instituto de Estadística de Madrid)
Económica	Porcentaje de población joven en situación de desempleo (Menores de 25 años)	(Población en situación de desempleo de menos de 25 años) / (Población total) *100	Elaboración propia a partir del Banco de Datos Municipal y Zonal (Instituto de Estadística de Madrid)
Económica	Porcentaje de población adulta en situación de desempleo (Mayores de 25 años)	(Población en situación de desempleo de más de 25 años) / (Población total) *100	Elaboración propia a partir del Banco de Datos Municipal y Zonal (Instituto de Estadística de Madrid)
Económica	Tasa de pobreza infantil	(Menores de 15 años y mayores de 64 años) / (Población de 15 a 64 años)	Alto Comisionado para la Lucha contra la Pobreza Infantil (Gobierno de España)
Económica	Tasa de población en pobreza alta	(Población con ingresos por unidad de consumo inferiores al 40% de la mediana) / (Población) *100	Red de Soluciones para un Desarrollo Sostenible (REDS)
Económica	Tasa de población en riesgo de pobreza	(Población con ingresos por unidad de consumo inferiores al 60% de la mediana) / (Población) *100	Red de Soluciones para un Desarrollo Sostenible (REDS)

Tabla 3: Indicadores del índice de necesidades sociales. Fuente: Elaboración propia.

A fin de lograr la comparabilidad entre contextos municipales diferentes, las puntuaciones de los municipios en cada uno de los indicadores se han normalizado de manera que la localización de los municipios respecto a la mayor o menor intensidad de las necesidades sociales que afrontan está representada en términos relativos, esto es, en función del mayor o menor distanciamiento respecto al promedio que presentan el total de municipios analizados en este informe. Las observaciones de los distintos **indicadores asociados a las necesidades sociales corresponden al año 2019** o al período inmediatamente anterior para, de esta manera, evitar el efecto sobre los indicadores analizados de la pandemia (Navarro *et al.*, 2020).

En este informe se prefiere la **utilización del término "necesidades sociales" al de "vulnerabilidad"** por varias razones. En primer lugar, porque el objeto del presente informe no es analizar programas de asistencia o prestación de servicios específicos sino tratar los servicios sociales desde una perspectiva general que pueda comprender tanto actuaciones ante situaciones de vulnerabilidad inmediata como ante necesidades sociales derivadas de la estructura económica y demográfica de los municipios. En segundo lugar, porque las necesidades sociales vienen determinadas en buena medida por contextos económicos y demográficos generales que se reflejan a nivel agregado a partir de las tendencias en ambos ámbitos (por tanto, no tanto referidas a una situación de vulnerabilidad identificable en uno o varios sujetos concretos). En tercer lugar, porque la ausencia de datos a nivel local relativos a la identificación de situaciones de urgente necesidad o vulnerabilidad aconsejan la utilización de un término más general, como el de "servicios sociales", que se descompone en indicadores de naturaleza demográfica y económica. Esta perspectiva es además deseable a fin de analizar el diseño de las políticas sociales a nivel local y su adecuación a la evolución de las necesidades sociales en función del contexto de los distintos municipios.

La **selección de los casos** se ha realizado a partir de un **criterio legal**. Como se ha explicado en el primer apartado del informe, el art. 26 de la LBRL establece como competencias de los municipios de más de 20.000 habitantes, la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social. En razón a ello se han seleccionado aquellos municipios de la Comunidad de Madrid con una población superior a 20.000

habitantes. La *figura 2* representa la distribución de los municipios de más de 20.000 habitantes en las dos dimensiones de indicadores de necesidades sociales anteriormente referidos.

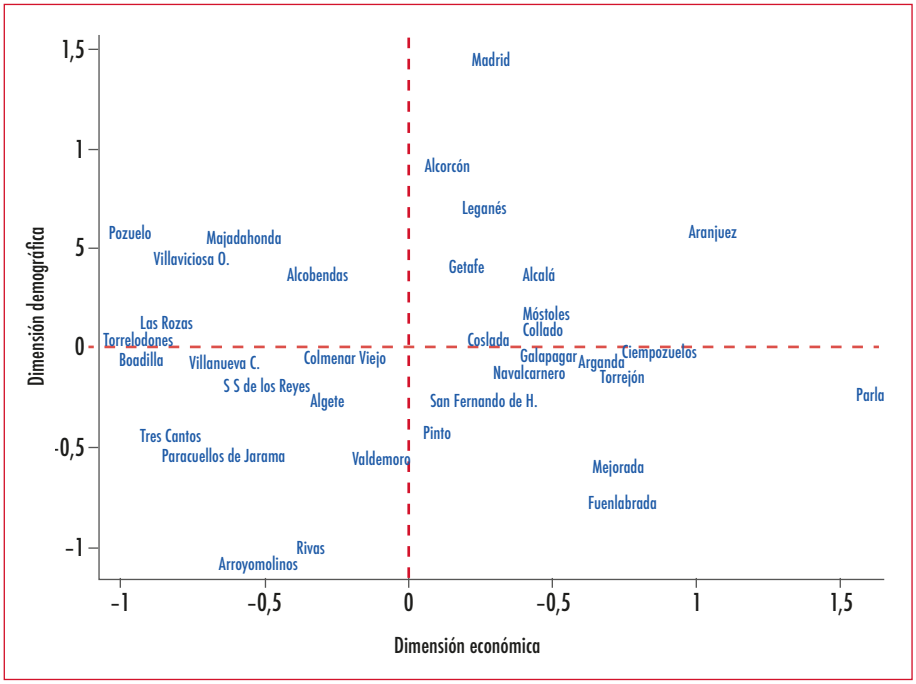

Figura 2: Municipios y dimensiones de necesidades de naturaleza social. Fuente: Elaboración propia.

El resultado de la exploración de los municipios a partir de las dos dimensiones seleccionadas permite identificar **cuatro grupos de municipios atendiendo al tipo de necesidades sociales**. El grupo donde las necesidades sociales presentan una mayor intensidad se sitúa en el cuadrante superior derecho de la *figura 2* donde los indicadores demográficos y económicos vinculados a situaciones potenciales o actuales de vulnerabilidad son mayores. En el extremo opuesto (cuadrante inferior izquierdo) se ubican aquellos municipios que presentan niveles reducidos, en términos comparados, tanto respecto a los indicadores demográficos como económicos. Finalmente, en los cuadrantes inferior derecho y superior izquierdo se localizan aquellos municipios donde los indicadores de necesidades económicas y demográficas respectivamente alcanzan un mayor nivel.

La traducción de la localización de los municipios en distintos escenarios en función de estas dos dimensiones daría lugar a la siguiente **tipología de municipios** (*tabla 4*):

Tipo de municipio en función del índice de necesidades sociales	Municipios
Tipo 1: Nivel reducido de necesidades	Valdemoro - Paracuellos de Jarama – Boadilla - Arroyomolinos - Tres Cantos - Rivas - Algete - Villanueva C. - SS de los Reyes - Colmenar Viejo
Tipo 2: Nivel alto de necesidades de naturaleza económica	Navalcarnero - Mejorada - Torrejón - Pinto - Galapagar - San Fernando de H. - Arganda - Ciempozuelos - Fuenlabrada - Parla
Tipo 3: Nivel alto de necesidades de naturaleza demográfica	Las Rozas - Majadahonda - Pozuelo - Torrelodones - Alcobendas - Villaviciosa O.
Tipo 4: Nivel alto de necesidades de naturaleza demográfica y económica	Leganés - Collado - Madrid - Móstoles - Coslada - Aranjuez - Alcorcón - Getafe - Alcalá de Henares

Tabla 4: Tipología de municipios y naturaleza de las necesidades sociales. Fuente: Elaboración propia.

La anterior tipología está construida a partir de la distinta intensidad con la que se presentan los indicadores asociados al índice de necesidades sociales. Una cuestión adicional a explorar es la **relación entre los distintos indicadores** que forman parte de las dimensiones del índice de necesidades sociales: las siguientes figuras relacionan el índice correspondiente a la dimensión económica con los indicadores sociales (*figura 3*), así como el índice social con los indicadores económicos (*figura 4*).

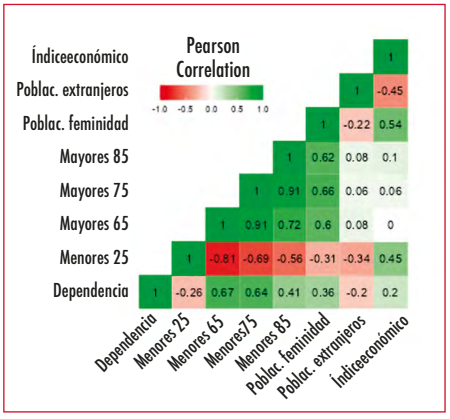

Figura 3: Índice económico y factores demográficos. Fuente: Elaboración propia.

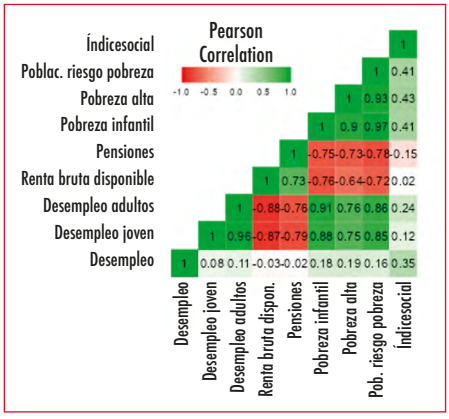

Figura 4: Índice demográfico y factores económicos. Fuente: Elaboración propia.

El resultado permite analizar la relación entre ambas dimensiones con las debidas cautelas, ya que se ha utilizado una medida de correlación lineal entre los distintos indicadores.[2] En relación con la **dimensión económica**, se observa cómo la mayor relación se produce respecto a la **tasa de feminidad**. En el sentido contrario (relación negativa con las necesidades sociales de naturaleza económica) se encuentra el porcentaje de población extranjera de los municipios. En otras palabras, los resultados del análisis muestran que **el índice de necesidades económicas está más asociado a la tasa de feminidad** que al porcentaje de población extranjera. Esta circunstancia es relevante al objeto de la configuración de los distintos programas incluidos en los servicios sociales municipales o respecto al establecimiento de prioridades entre los grupos de destinatarios de las medidas sociales a nivel municipal.

De otro lado, y en relación con el índice de necesidades sociales de naturaleza demográfica, se observa una mayor relación con los indicadores de pobreza, tanto de pobreza infantil como con el porcentaje de la población en riesgo de pobreza. La lectura conjunta de ambos indicadores apunta a que las mayores necesidades sociales de la población asociadas a factores demográficos no están necesariamente vinculada al nivel de renta medio de la población, sino que se concentra en municipios que presentan grupos especialmente vulnerables en situación actual de pobreza o en riesgo de pobreza.

De esta manera, **la radiografía de las necesidades sociales en los municipios de la Comunidad de Madrid sugiere la concentración** y, por ende, la identificación **de grupos y colectivos con una mayor vulnerabilidad económica** y en un contexto con una **alta tasa de feminidad**. En última instancia, las cuestiones aquí abordadas acerca de la identificación de las necesidades sociales permiten obtener elementos relevantes para el análisis de la oferta de la política social. **Dada la relación entre la dimensión económica de las necesidades sociales y aspectos demográficos como la tasa de feminidad o el envejecimiento de la población, la política social a nivel local se acerca al espacio de otras áreas políticas municipales con las que puede llegar a compartir la población objeto (programa de mayores, política de educación, atención a la dependencia, entre otras)**.

[2] Los gráficos reflejan la correlación lineal a partir de un coeficiente de correlación (Pearson) que oscila en valores absolutos entre 1 y –1, que indican una perfecta correlación lineal entre las variables.

2.1.1. Necesidades sociales y nivel de rentas de los municipios

El análisis de las necesidades sociales anteriormente realizado muestra la distinta intensidad de las necesidades sociales en función de las características demográfica y económica de los municipios. El análisis anteriormente realizado sugería la existencia de grupos especialmente vulnerables identificables y no necesariamente asociados a una mayor incidencia de la tasa de dependencia sino a la tasa de feminidad.

En términos generales, se puede comprobar cómo el índice de necesidades sociales está principalmente relacionado con el nivel de renta de los municipios. La *figura 5* refleja la relación inversa que existe entre el índice global de necesidades sociales (demográficas y económicas) y el nivel medio de renta disponible bruta del municipio. Esta relación se mantiene cuando se excluye el efecto que tiene la ciudad capital Madrid como se refleja en la *figura 5*, a continuación:

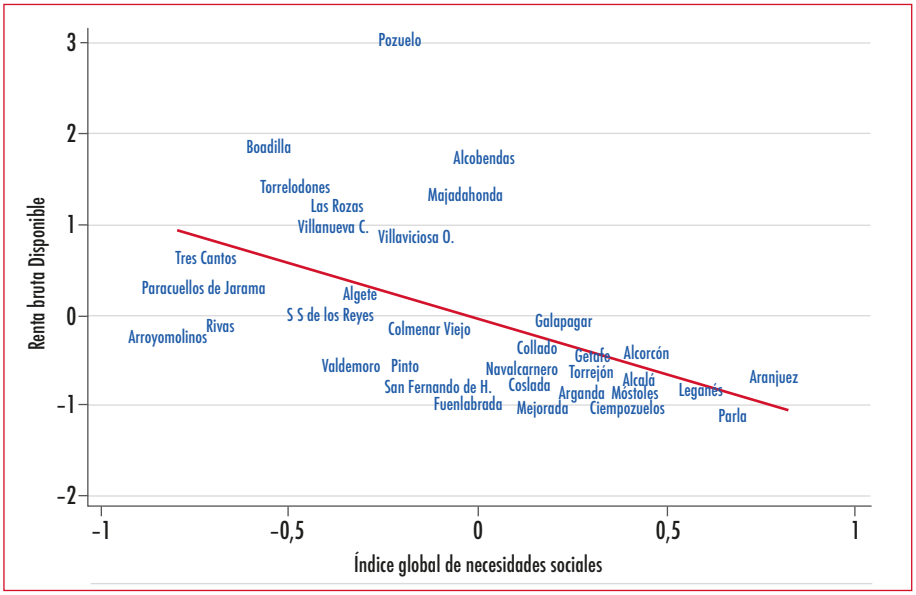

Figura 5: Renta disponible bruta e índice global de necesidades sociales. Fuente: Elaboración propia.

La relación anterior entre el nivel de renta del municipio y el índice global de necesidades sociales se reproduce a continuación para los distintos grupos de municipios en función del tipo de necesidades sociales, económicas y demográficas, anteriormente definido.

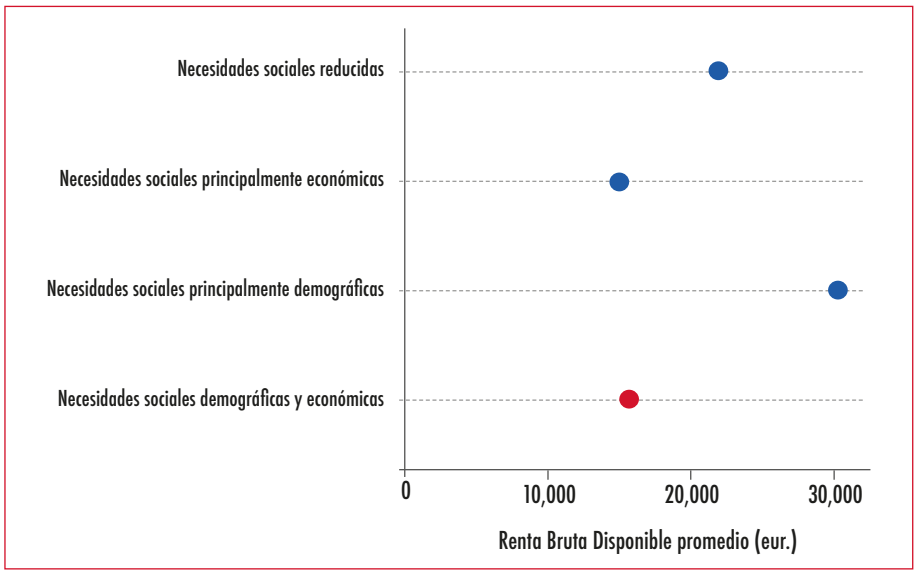

Figura 6: Tipología de municipios y nivel de renta disponible bruta. Fuente: Elaboración propia.

El resultado refleja cómo las dimensiones de las necesidades sociales presentan un distinto comportamiento en función del nivel de renta media del municipio. Así, los municipios que se enfrentan a mayores necesidades sociales desde la perspectiva demográfica presentan un mayor nivel de rentas mientras que los **mayores índices de necesidades sociales tanto económica como global (demográfica y económica) presentan un menor nivel de rentas (renta disponible bruta), esto es, por debajo de 20.000 euros anuales.** En todo caso, los niveles de renta son los que presentan una mayor relación con los niveles altos de necesidades de la población.

Esta relación, si bien esperada, genera un interrogante acerca de **cómo responden los municipios en el diseño de la política social en función del nivel de renta del municipio.** En otras palabras, se plantea la pregunta de si los municipios de mayor renta destinan menos recursos a la política social por la mayor capacidad de la ciudadanía de atender sus necesidades acudiendo a prestadores de servicios sociales distintos al sector público. Más allá, una segunda pregunta que emerge es si los municipios establecen distintas prioridades en el contenido de las políticas sociales, dado que las necesidades sociales tienen una distinta naturaleza demográfica y económica en función también de los niveles de renta del municipio.

2.1.2. Necesidades sociales y tamaño del municipio

Otro de los factores que puede condicionar la cartografía de las necesidades sociales es el tamaño del municipio. Al analizar las dimensiones económica y demográfica con los distintos indicadores utilizados, las necesidades sociales aparecen vinculadas principalmente a grupos vulnerables desde una perspectiva económica y con un mayor porcentaje de población femenina. A continuación, la *figura 7* permite analizar la relación entre el tamaño del municipio y los índices de necesidades sociales elaborados.

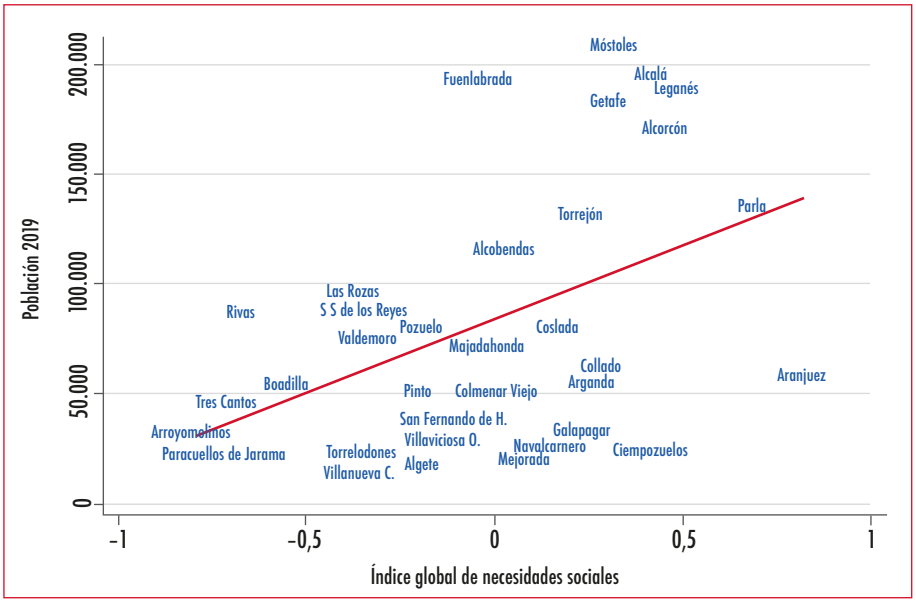

Figura 7: Tamaño del municipio e índice global de necesidades sociales. Fuente: Elaboración propia.

A diferencia de lo que ocurría en el anterior análisis acerca de la vinculación entre el nivel de renta y los distintos tipos de necesidades sociales, en el caso del **tamaño de la población se observa que el efecto sobre los distintos tipos de necesidades sociales es más uniforme.** En otras palabras, no existen diferencias entre los tipos de necesidades sociales en razón al tamaño del municipio, sino que la mayor población está asociada principalmente con un mayor índice de necesidades sociales a nivel global (necesidades sociales tanto de naturaleza demográficas y económicas).

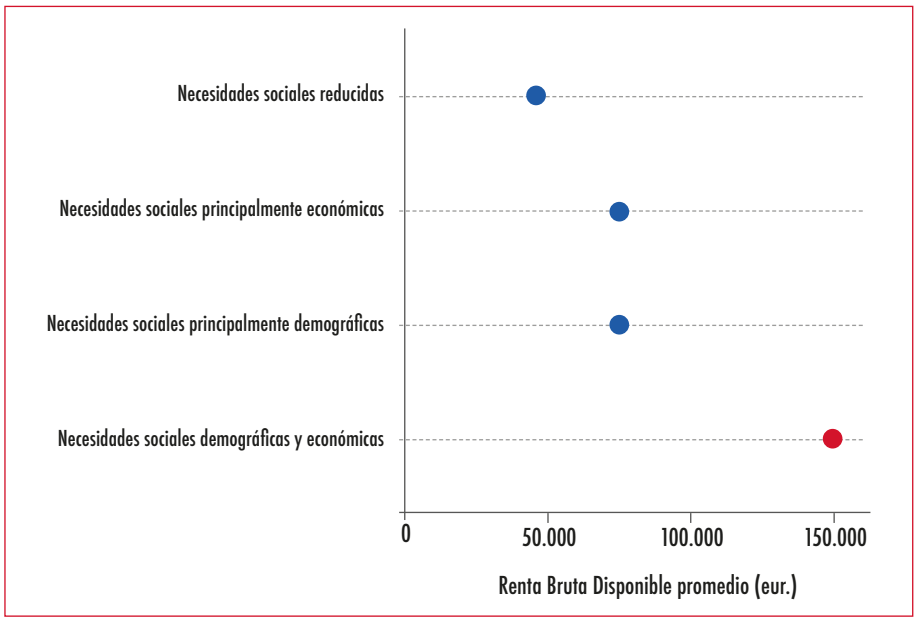

Figura 8: Tipología de municipios y tamaño del municipio. Fuente: Elaboración propia.

La relación anterior entre niveles de renta, población y tipos de necesidades sociales apunta a un escenario más desfavorable en los casos de aquellos municipios con mayor población y menor nivel de renta. No obstante, la dimensión económica de las necesidades sociales se localiza en municipios con una población entre 20.000 y 50.000 habitantes mientras que los municipios más poblados afrontan necesidades sociales definidas principalmente por una dimensión demográfica. La *figura 9* representa la distribución de los distintos tipos de necesidades sociales en función del tamaño del municipio y el nivel medio de renta disponible bruta.

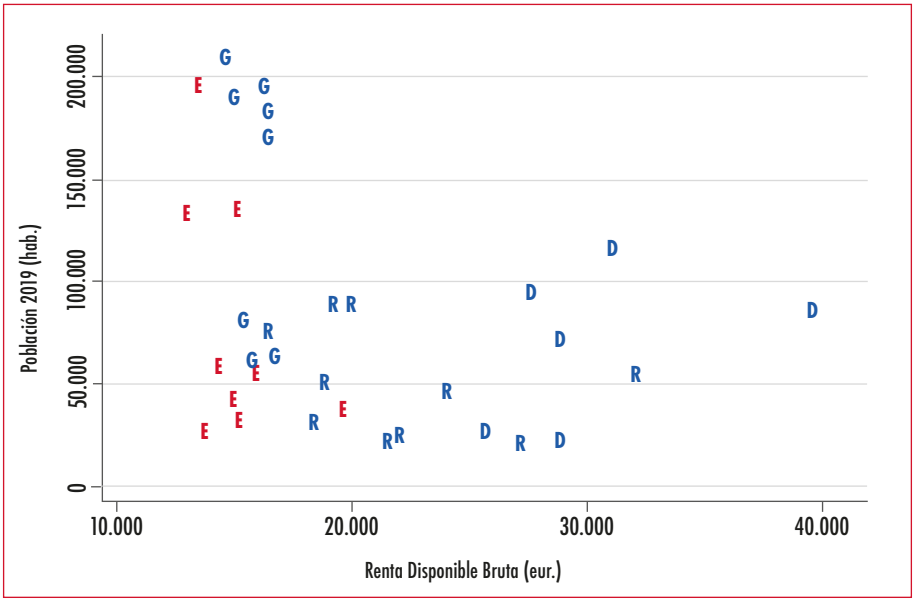

Figura 9: Tipología de necesidades sociales, tamaño de municipio y renta disponible bruta. Fuente: Elaboración propia. Nota: R (necesidades sociales reducidas), E (necesidades sociales económicas), D (necesidades sociales sociodemográficas) y G (necesidades sociales globales).

La **cartografía de las necesidades sociales presenta por tanto distintos escenarios** en función del predominio de un tipo u otro de indicadores (demográficos y económicos) que, a su vez, están relacionados con el mayor tamaño del municipio (dimensión demográfica) y el menor nivel de renta y menor población (dimensión económica).

3. Organización municipal y recursos de la política de servicios sociales en la Comunidad de Madrid

3.1. Los servicios sociales en la estructura organizativa de las corporaciones locales

Podemos realizar un primer acercamiento a la política de servicios sociales de los municipios madrileños desde la **óptica organizativa.** En este apartado, analizamos la denominación y la competencia de la política de servicios sociales en la **estructura organizativa** de los municipios de la Comunidad de Madrid.

Los **organigramas** de los gobiernos municipales son variados. La organización municipal de una política concreta puede estar estructurada dentro de dos niveles: el nivel de **área técnica** y el nivel de **jefatura política,** ya sea una **concejalía** o una **delegación.** Cabe señalar que el nivel de división de área técnica es habitual en los gobiernos de los grandes municipios, no siendo tan habitual en los gobiernos de los pequeños municipios (Jabbaz, 2014).

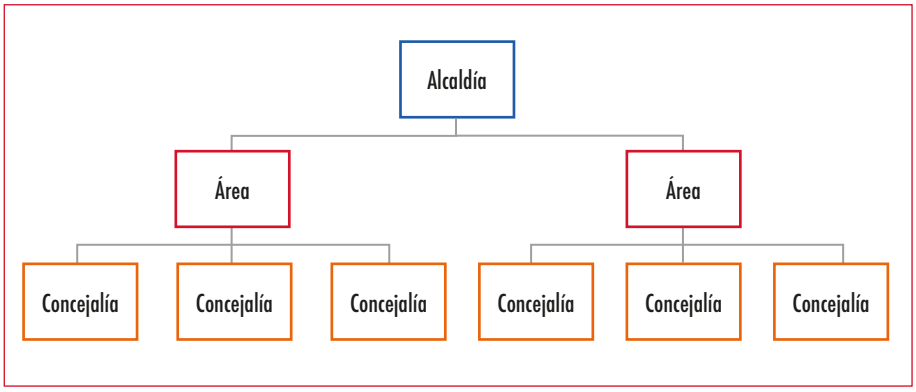

Figura 10: Esquema de la estructura organizativa municipal. Fuente: Elaboración propia.

Para analizar el emplazamiento de la política de servicios sociales en los organigramas municipales, se han obtenido datos de las páginas oficiales de los ayuntamientos de los 35 municipios de la Comunidad de Madrid con una población superior a los 20.000 habitantes. Los datos recogen las estructuras organizativas establecidas en la legislatura 2019-2023, que comenzó tras las elecciones municipales celebradas el 26 de mayo de 2019. Como se puede observar en la *tabla 5*, la unidad organizativa a la que se asigna habitualmente la competencia en política de servicios sociales es la **concejalía.**

UNIDAD ORGANIZATIVA		
Municipio	**Área técnica**	**Jefatura política**
Alcalá de Henares	Área de Cultura, Bienestar Social y Servicios Públicos	Concejalía Delegada de Servicios Sociales
Alcobendas	Área de Familias, Promoción de la Igualdad y Servicios a la Ciudadanía	Concejalía Delegada de Familias, Protección Social y Mayores
Alcorcón	Área Social y Cultural	Concejalía de Servicios Sociales, Mayores y Salud Pública
Algete	No	Concejalía Delegada del área de Políticas Sociales, Mujer e Igualdad
Aranjuez	No	Concejalía Seguridad Ciudadana y Movilidad, Bienestar Social, Protocolo y Relaciones Institucionales y Asuntos Taurinos
Arganda del Rey	No	Concejalía Delegada de Bienestar Social, Transparencia y Participación Ciudadana
Arroyomolinos	No	Área Delegada de Familia y Política Social
Boadilla del Monte	Área de Coordinación, Asuntos Sociales y Familia	Concejalía Delegada de Asuntos Sociales, Familia, Mujer e Infancia
Ciempozuelos	No	Concejalía de Educación, Bienestar Social, Sanidad e Igualdad[3]
Collado Villalba	No	Delegación de Servicios Sociales, Familia, Mujer, CAID, Mayores, Cooperación al Desarrollo y Educación
Colmenar Viejo	No	Concejalía de Gobierno de Política Social y Festejos
Coslada	No	Delegación de Servicios Sociales y Mayores
Fuenlabrada	Área de Derechos de la Ciudadanía	Concejalía Delegada de Bienestar Social
Galapagar	No	Área Delegada de Servicios Sociales, Salud Pública, Familia, Mayores e Igualdad

[3] Comprende competencias en política de mayores.

Getafe	No	Concejalía Delegada de Bienestar Social, Convivencia y Cooperación
Leganés	No	Área Delegada de Servicios Sociales, Cultura e Igualdad
Madrid	No	Área Delegada de Gobierno de Familias, Igualdad y Bienestar Social
Majadahonda	Área de Atención a las Personas	Área de Bienestar Social, Sanidad, Mayores y Educación
Mejorada del Campo	No	Concejalía Delegada de Bienestar Social, Infancia y Mayores
Móstoles	No	Concejalía de Derechos Sociales y Mayores
Navalcarnero	No	Concejalía de Bienestar Social
Paracuellos de Jarama	No	Concejalía Delegada de Servicios Sociales, Mujer, Mayores, Sanidad y Consumo, Festejos y Diversidad
Parla	No	Área Delegada de Bienestar Social, Sanidad, Salud Pública y Mayores
Pinto	Área de Bienestar Social y Gobierno Abierto	Concejalía de Servicios Sociales y Educación
Pozuelo de Alarcón	No	Área Delegada de Gobierno de Familia
Rivas-Vaciamadrid	Área de Cohesión Social	Concejalía de Bienestar Social
Rozas de Madrid, Las	No	Concejalía de Familia y Servicios Sociales
San Fernando de Henares	No	Concejalía de Servicios Sociales y Mayores
San Sebastián de los Reyes	No	Concejalía de Bienestar y Protección Social
Torrejón de Ardoz	No	Concejalía de Bienestar, Educación e Inmigración
Torrelodones	No	Delegación de Asuntos Sociales
Tres Cantos	Área de Cultura, Familia, Igualdad, Educación, Participación Ciudadana, Mayores y Juventud	Concejalía de Familia e Igualdad
Valdemoro	No	Concejalía de Servicios Sociales, Diversidad Funcional, Salud y Consumo
Villanueva de la Cañada	No	Área Delegada de Servicios Sociales, Familia e Integración
Villaviciosa de Odón	No	Área Delegada de Gobierno de Servicios Sociales, Mujer, Mayor, Familia y Juventud

Tabla 5: Emplazamiento de la política de servicios sociales en la estructura organizativa de los 35 municipios más poblados de la Comunidad de Madrid. Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de las páginas oficiales de los ayuntamientos.

En primer término, hemos analizado la **denominación de la política de servicios sociales** en la estructura organizativa. Como se puede observar en la *figura 11*, las denominaciones de la política de servicios sociales son diversas: "servicios sociales" (13 municipios), "políticas sociales" (3 municipios), "bienestar social" (13 municipios), "protección social" (2 municipios), "derechos sociales" (1 municipio), "asuntos sociales" (2 municipios) y "familia" (11 municipios). Cabe explicar que algunos municipios emplean varias de estas denominaciones para nombrar una única unidad organizativa, por lo que el total suma más de 35 a pesar de que han sido 35 los casos analizados.

Por una parte, la **denominación de "servicios sociales"** ha desaparecido por completo en más del 60% de los municipios analizados. Esto puede explicarse porque la noción de "servicios sociales" parece estar marcada negativamente. Esta cuestión ha sido ampliamente estudiada desde la academia. A raíz de los conocidos estudios del sociólogo Serge Paugam (2015) sobre la asistencia social en Francia, se ha comprobado en otros países europeos que los beneficiarios de la política de servicios sociales sufren una **estigmatización** (Urteaga, 2011; Román, 2016).

Por otra parte, el análisis cruzado con el partido político que preside el gobierno municipal muestra una mayor tendencia de los municipios los gobernados por el PSOE a emplear la **denominación de "bienestar social"** y de los municipios gobernados por el PP a emplear la **denominación de "familia".** Esta variedad es coherente con los estudios previos sobre la denominación en la estructura organizativa de otras políticas públicas, como las políticas de igualdad (Hermida, 2012; Baltar, 2014). Parece por lo tanto que la diferencia en la denominación responde a la **orientación ideológica** del gobierno municipal.

Los límites de la noción de "servicios sociales" son difusos. Por ello, resulta de interés especificar cómo se acota la competencia en política de servicios sociales en la estructura organizativa municipal. Para ello, hemos analizado las **competencias atribuidas** a las unidades organizativas responsables de los servicios sociales en los 35 municipios de la Comunidad de Madrid con una población superior a los 20.000 habitantes. Los resultados muestran que se ha atribuido la competencia en servicios sociales a una **unidad con dedicación exclusiva** a tal competencia únicamente en 7 municipios (20%), mientras que se ha atribuido la competencia en servicios sociales a una **unidad multicompetencial** en los 28 municipios restantes (80% de los municipios).

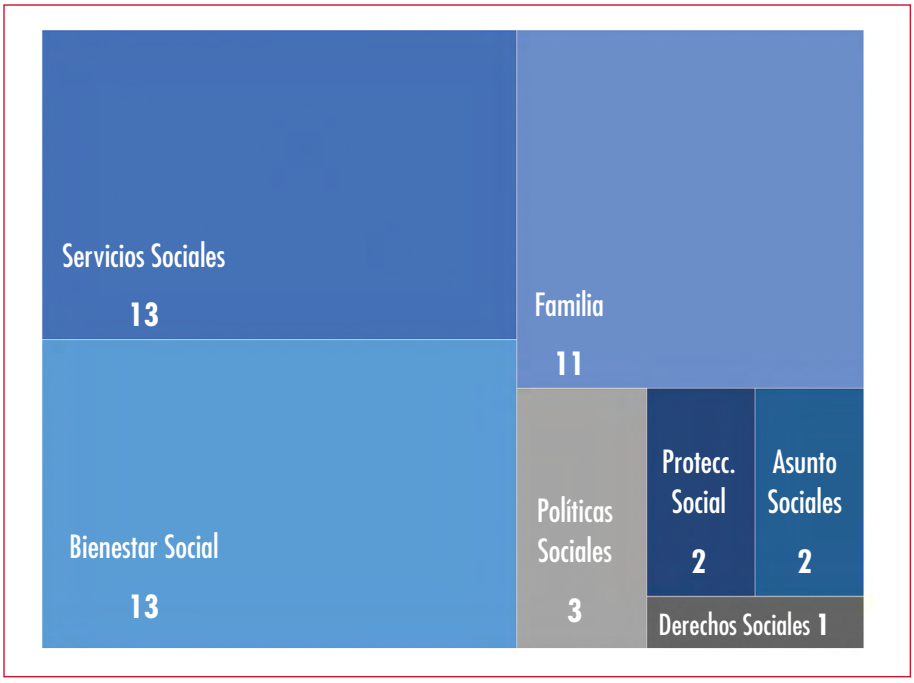

Figura 11: Denominación de la política de servicios sociales en la estructura organizativa de los 35 municipios más poblados de la Comunidad de Madrid. Fuente: Elaboración propia, a partir de datos obtenidos de las páginas oficiales de los ayuntamientos.

Por una parte, los resultados muestran el vínculo de la política de servicios sociales con otros dos sectores de política pública: la unidad responsable de servicios sociales ostenta competencias en **política educativa** en 5 municipios y en **política sanitaria** en 7 municipios. Por otra parte, los resultados confirman el vínculo de la política de servicios sociales con la política dirigida a tres colectivos específicos: la unidad responsable de servicios sociales sobre **infancia** en 3 municipios, sobre **mujer** en 10 municipios y sobre **mayores** en 12 municipios.

Esta estructura organizativa es consistente con los resultados del análisis de indicadores demográficos y económicos realizado en el apartado anterior. En concreto, los resultados mostraban que las necesidades sociales, principalmente en los municipios más poblados y con un mayor nivel de rentas, se correspondían principalmente con factores demográficos como la alta tasa de dependencia. En consecuencia, apreciamos un **alineamiento** de la estructura organizativa con las características que presenta el **sistema de necesidades sociales.**

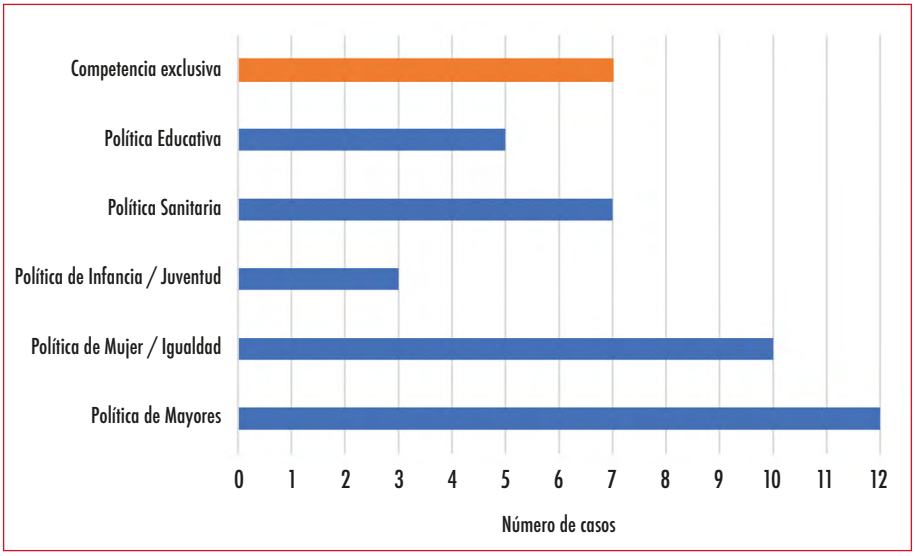

Figura 12: Competencias asociadas a la política de servicios sociales. Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de las páginas oficiales de los ayuntamientos.

3.2. Los recursos al servicio de la política social

3.2.1 Análisis de factores de necesidad y de gasto presupuestario

La evaluación de las políticas sociales a nivel municipal responde normalmente a criterios cuantitativos como el nivel de recursos destinados a dicha política. Este criterio tiene la ventaja de la fácil comparación entre municipios respecto a otros factores que se pueden utilizar como la estructura organizativa, la configuración de los distintos programas incluidos en esta política o el análisis del impacto de las medidas implementadas. Sin embargo, la utilización de criterios cuantitativos no permite una comparación directa dada la necesidad de explorar las distintas fuentes de financiación y recursos que son utilizados para el desarrollo de esta política pública. Por ello, en el informe se exploran dos fuentes principales como son **el presupuesto municipal en política social y los recursos derivados de los convenios con la Administración regional**.

En este apartado se analiza el presupuesto municipal destinado a la política social. Asimismo, se comprobará hasta qué punto el importe

de esta partida presupuestaria depende de la demanda, esto es, de las necesidades sociales de los ciudadanos de cada municipio.

Como se ha visto en el apartado anterior, los límites de la noción de "servicios sociales" son difusos. Por ello, resulta de interés especificar qué se entiende por servicios sociales desde la **óptica presupuestaria.** De acuerdo con la Orden EHA 3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprobó la estructura de los presupuestos de las entidades locales, los municipios deben ordenar las partidas presupuestarias con arreglo a una clasificación por áreas de gasto y políticas de gasto.[4] La Orden define un total de nueve áreas de gasto, de las cuales el **área de gasto 2** comprende las actuaciones de protección social. Dentro de esta área de gasto, la **política de gasto 23** comprende a su vez las actuaciones de los servicios sociales. En concreto, se especifica que esta política de gasto contempla todas las actuaciones de la **atención social primaria:** la promoción de la igualdad de género, la promoción y reinserción social, la gestión de los servicios sociales, la prestación de servicios a personas dependientes, la atención inmediata a personas en situación de exclusión social y las transferencias finalistas a entidades que colaboren en la consecución de estos fines (Anexo I de la EHA 3565/2008). Del mismo modo, se especifica que esta política de gasto contempla los costes derivados de la planificación, la coordinación, el control, la organización y la gestión administrativa de los distintos centros que desarrollan estas actuaciones (Anexo I de la EHA 3565/2008).

Para analizar el presupuesto municipal destinado a los servicios sociales, se han obtenido datos de la *Publicación de Información de los Presupuestos por Entidades Locales* del Ministerio de Hacienda.[5] En concreto, se ha obtenido el importe asignado a la **política de gasto 23** en los presupuestos iniciales de los 35 municipios de la Comunidad de Madrid con población superior a 20.000 habitantes en el período 2013-2021. Es oportuno explicar que se ha decidido obtener los datos de los **presupuestos iniciales** por dos razones principales. Por una parte, porque son los más actualizados disponibles con información desagregada por área de gasto y política de gasto. De hecho, ha sido posible obtener los datos correspondientes al presupuesto para el año

[4] La Orden EHA 3565/2008, de 3 de diciembre, puede consultarse en el siguiente enlace: https://www.hacienda.gob.es/DocLeyes/repositorio%20normativa/19936.htm#_Toc383080919 [Última consulta: 12/12/2021].

[5] La base de datos de puede consultarse en el siguiente enlace: https://www.hacienda.gob.es/es-es/areas%20tematicas/administracion%20electronica/oveell/paginas/publicacionpresupuestoseell.aspx [Última consulta: 12/12/2021].

2021. Por otra parte, porque los estudios previos han comprobado que las diferencias entre los presupuestos iniciales y los presupuestos consolidados son mínimas, de lo que se puede deducir que las cifras de los presupuestos iniciales reflejan adecuadamente el gasto de los gobiernos locales (Navarro *et al.*, 2017). El principal inconveniente encontrado durante el proceso de obtención de datos ha sido que múltiples datos se encuentran aún pendientes de comunicación por parte de las entidades locales al Ministerio de Hacienda. Los resultados de nuestro análisis se muestran en la siguiente sucesión de gráficos, ordenada según el tamaño del municipio. Precisamente, se puede observar que el presupuesto en servicios sociales muestra una **distinta evolución en función del tamaño de los municipios.**

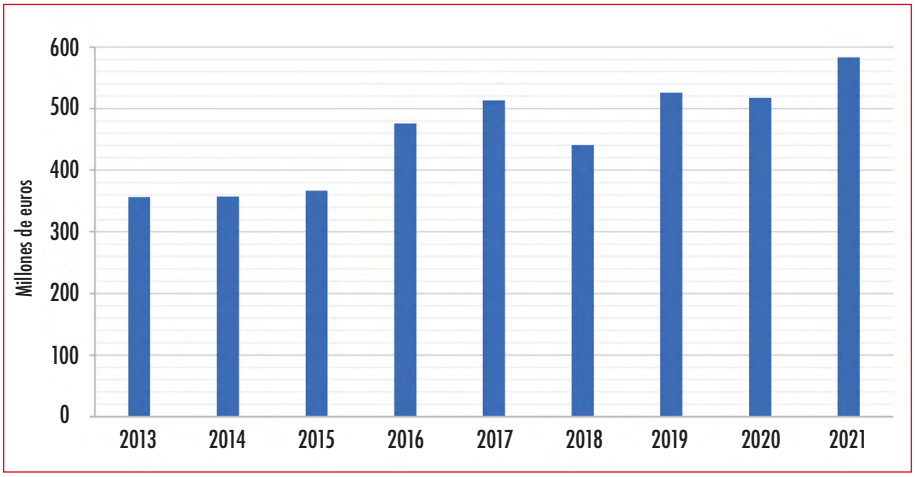

Figura 13: Presupuesto destinado a servicios sociales en la ciudad de Madrid. Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Ministerio de Hacienda.

Como puede observarse en la *figura 13*, el importe asignado en los presupuestos iniciales a la política de gasto 23 para el municipio de Madrid ha seguido en términos generales una tendencia ascendente. Destaca especialmente el **incremento** registrado en 2021 respecto al año previo, hasta llegar a los 583.302.824 millones de euros. Una posible explicación de este incremento se encuentra en la crisis social derivada de la COVID-19, ya analizada en estudios previos (Navarro *et al.*, 2020).

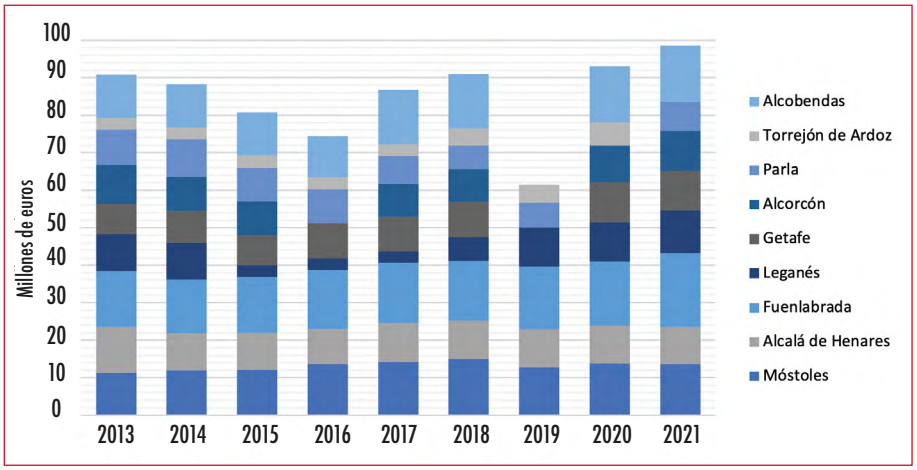

Figura 14: Presupuesto destinado a servicios sociales en los municipios con población entre 100.000 y 250.000 habitantes. Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Ministerio de Hacienda.

De otro lado, la *figura 14* muestra que el importe asignado en los presupuestos iniciales a la política de gasto 23 para los municipios con población entre 100.000 y 250.000 habitantes ha seguido una tendencia irregular. A pesar de ello, puede afirmarse que en 2021 se ha registrado un **ligero incremento** respecto a los dos años inmediatamente anteriores, y en especial respecto a 2019 cuando se produjo un acentuado descenso de las partidas presupuestarias destinadas a servicios sociales.

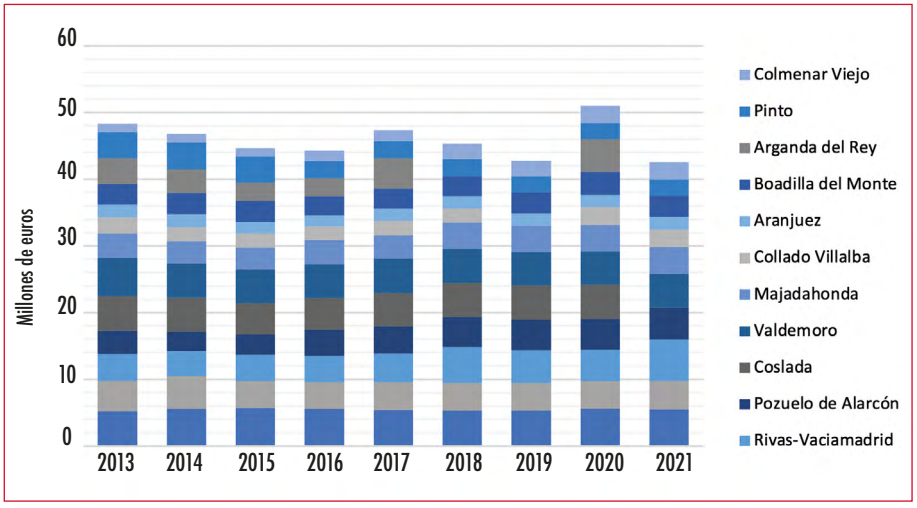

Figura 15: Presupuesto destinado a servicios sociales en los municipios con población entre 50.00 y 100.000 habitantes. Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Ministerio de Hacienda.

La *figura 15* muestra que el importe asignado en los presupuestos iniciales a la política de gasto 23 para los municipios con población entre 50.000 y 100.000 habitantes ha seguido asimismo una **tendencia irregular.** La posible explicación de la irregularidad registrada se encuentra en la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).[6]

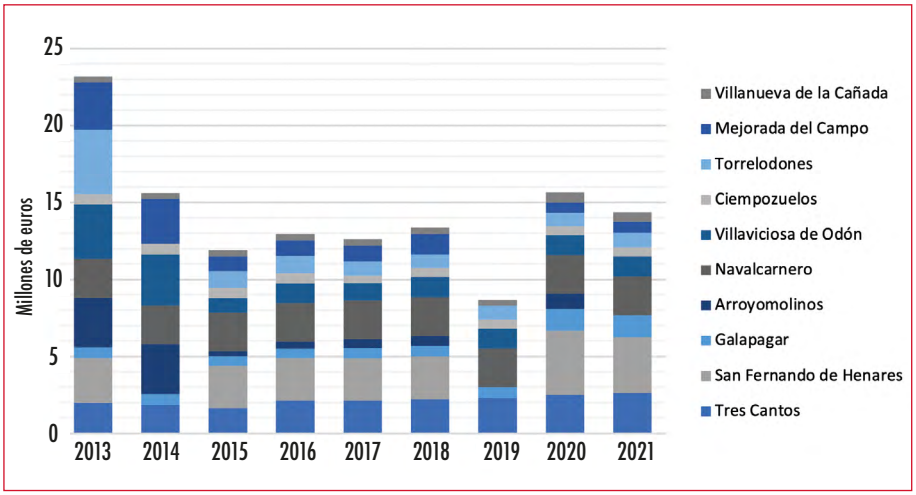

Figura 16: Presupuesto destinado a servicios sociales en los municipios con población entre 20.00 y 50.000 habitantes. Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Ministerio de Hacienda.

Como puede apreciarse en la *figura 16*, el importe asignado en los presupuestos iniciales a la política de gasto 23 para los municipios con población entre 20.000 y 50.000 habitantes ha seguido en términos generales una **tendencia descendente.** De nuevo, la posible explicación del descenso registrado se encuentra en la entrada en vigor de la LRSAL. Precisamente, es reseñable el descenso registrado en el año 2014 respecto al año 2013.

3.3. Análisis del presupuesto municipal en relación con los tipos de municipios en función de sus necesidades sociales

Como se ha señalado anteriormente, el análisis de la política social a partir de la demanda (esto es, de las necesidades sociales) conduce a identificar dos dimensiones básicas, una económica y otra demográfica, de factores relacionados con la demanda de servicios sociales. Los indicadores correspondientes a cada una de estas dimensiones no están distribuidos de manera uniforme entre los distintos municipios analizados. Por el contrario, el informe presenta hasta **cuatro tipos distintos de municipios** en función de la naturaleza económica o demográfica de los indicadores de necesidades sociales que son predominantes, así como de la intensidad con la que se manifiestan en los distintos municipios.

La diversidad en las necesidades sociales que afrontan los municipios presenta un escenario donde las necesidades sociales de naturaleza económica se concentran en los municipios menos poblados mientras que los municipios más poblados y con un mayor nivel de rentas concentran las necesidades sociales de naturaleza demográfica. La *figura 17* representa la relación entre el gasto presupuesto en servicios sociales per cápita y la renta disponible bruta, en ambos casos correspondientes al año 2019. El resultado apunta a que si bien la concentración de las necesidades económicas se produce en municipios con un nivel bajo de renta (renta bruta disponible por debajo de los 20.000 euros anuales) no se produce en estos casos una mayor asignación presupuestaria a los servicios sociales. Algunos municipios con un nivel elevado de necesidades económicas (también aquellos con un nivel elevado de necesidades tanto económicas como demográficas) presentan un nivel de gasto en servicios sociales que supera el umbral de 50 euros per cápita; sin embargo, otros municipios de estas características presentan niveles de gasto en servicios sociales sensiblemente inferiores a ese umbral. De otro lado, se observa que algunos municipios con un nivel reducido de necesidades sociales presentan niveles de gasto en servicios sociales superiores al umbral de 50 euros per cápita.

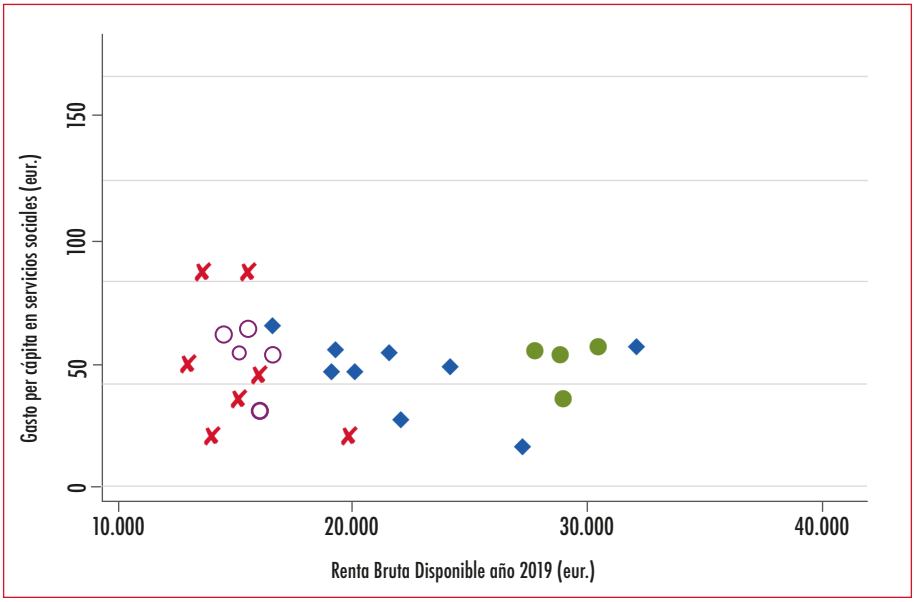

Figura 17: Presupuesto destinado a servicios sociales, nivel de renta disponible bruta y tipo de necesidades sociales. Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda.

Aún con las cautelas que exige la limitación temporal y el número de municipios analizados, las observaciones obtenidas en cuanto al nivel de gasto presupuestado en los municipios analizados **no permiten concluir la existencia de una relación entre los niveles de renta y el esfuerzo presupuestario en materia de servicios sociales.** Este resultado puede ser debido a que el esfuerzo presupuestario se está realizando en otras áreas adyacentes a la política social (educación, sanidad o mayores) con las que también guarda una estrecha relación desde una perspectiva organizativa.

4. Los convenios como pieza clave de coordinación entre los gobiernos municipal y autonómico en la prestación de servicios sociales

4.1. Introducción

En un sistema de gobierno multinivel como el nuestro se producen interconexiones, siendo el nivel local el espacio en el que tiene una especial entidad la actuación coordinada y de relaciones de cooperación y colaboración para la prestación de servicios públicos. La naturaleza de la cooperación puede ser económica, técnica y administrativa.

Una de las formas que pueden adoptar los acuerdos de cooperación entre administraciones son los **convenios,** que constituyen una técnica de cooperación interadministrativa de especial relevancia en el ámbito de los servicios sociales locales, donde los convenios suelen tener por objeto la transferencia de financiación, la integración en los sistemas de información y comunicación, la cesión de uso de bienes inmuebles, la asistencia para la realización de trámites administrativos o la formalización de programas de prácticas de estudiantes y de voluntariado.

Los convenios de naturaleza económica suscritos entre la Comunidad Autónoma de Madrid (CAM), a través de la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad, y los ayuntamientos de dicha comunidad para la prestación de servicios sociales locales movilizan un volumen de recursos económicos que supera los 30 millones de euros al año, llegando a incrementarse significativamente hasta alcanzar los 48.979.936 euros en el año 2019 (CAM, 2021). La financiación puede ser directa a los ayuntamientos o a entidades sociales que actúan en los municipios a través programas específicos, por ejemplo: inserción sociolaboral, apoyo a familias en riesgo de exclusión, etc. Una de las características de los convenios es que son relativamente estables en el tiempo, lo que contribuye a dar continuidad a los servicios que se financian a su cargo cada año. Otras fuentes de financiación como las convocatorias anuales o la asignación en los presupuestos municipales están sometidas a mayor variación.

Según el *Estudio sobre la situación de los Servicios sociales en la Comunidad de Madrid* (CAM, 2021), la aportación financiera de la CAM a las entidades locales para el desarrollo de la Atención Social Primaria y otros programas ofrecidos por éstas alcanza el 70,4%, mientras que el 29,6% restante es aportado por las entidades locales (CAM, 2021). Sin embargo, según nuestros datos, provenientes de fuentes oficiales y de entrevistas a responsables técnicos y políticos, la aportación de los municipios en la práctica es algo superior, con unos valores que se situarían en un valor promedio del 33% para ese mismo año, llegando a superar en algunos casos el 50%. Con todo, estos porcentajes permiten hacerse una idea de la importancia que tienen los convenios entre los municipios y la Comunidad Autónoma para la prestación de este tipo de servicios. Por ello, su análisis resulta clave para entender la dimensión de la cooperación y la naturaleza de los servicios prestados, tanto en términos de contenido como de recursos asignados.

A partir de estas consideraciones, esta sección analiza los convenios para la prestación de servicios sociales de los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes, quedando fuera del mismo los servicios prestados por las mancomunidades. Asimismo, abarca tanto los **convenios generales de servicios sociales como los convenios especiales firmados en 2020 como consecuencia de la COVID-19, denominados *adendas* (también se hace referencia a ellos como "prórrogas").** El objetivo es poder comparar su variación.

A la hora de analizar dichos convenios partimos de su estructura, organizada en anexos, lo que permite identificar y comparar tanto los conceptos financiados como la aportación de financiación que realizan la CAM y las entidades locales, respectivamente. Esta información se pondrá en relación con las características de los municipios atendiendo a una serie de parámetros sociodemográficos y económicos como son su población y la renta per cápita.

4.2. Análisis de los convenios locales de servicios sociales en la Comunidad de Madrid

En este apartado se realizará un análisis descriptivo de los convenios de servicios sociales locales poniendo el foco en la naturaleza de los servicios prestados, la aportación de financiación por parte del gobierno regional de Madrid y los ayuntamientos, y su variación como consecuencia de la pandemia. En primer lugar, se mostrará la información agregada correspondiente a los 29 municipios de Madrid de más de 20.000 habitantes a cuyos convenios hemos tenido acceso. A continuación, se analizarán en detalle los convenios de los diez municipios más grandes de la comunidad (Alcobendas, Alcorcón, Fuenlabrada, Getafe, Leganés, Móstoles, Parla, Alcalá de Henares, Rivas Vaciamadrid y Torrejón de Ardoz). El caso del Ayuntamiento de Madrid no se ha incluido en esta muestra dada su singularidad en términos de población, económicos y de competencias.

4.2.1. Los convenios sociales locales antes y después de la pandemia

La primera observación que emerge de la información obtenida es que el **volumen de recursos económicos** movilizados en el marco los convenios entre el gobierno autonómico y los ayuntamientos para la prestación de servicios sociales locales es de enorme relevancia. La cantidad inicial prevista en los convenios para 2019 fue de 32.968.716 euros. Sin embargo, esta cantidad llegó a incrementarse hasta los 48.979.936, según datos publicados por la Comunidad de Madrid (2021), lo que supone una variación de aproximadamente 16 millones de euros.

La **aportación de la Comunidad de Madrid** sobre este importe se situó en promedio en torno al **70%** para el conjunto de los municipios. Sin embargo, el dato presenta variabilidad entre municipios. Por ejemplo, la aportación autonómica en el caso de Villaviciosa de Odón fue del 89%, mientras que en Alcalá de Henares lo fue del 60%. Estos porcentajes pueden observarse en la *tabla 6*, donde se muestra el detalle de la asignación prevista para los programas de Atención Social Primaria por convenio general en 2019.

Municipio	Población (2018)	Convenio (importe total, €)	Per cápita (€)	Aportación (%) de financiación	
				CAM	Entidades locales
Móstoles	210.309	2.338.649	11,12	61	39
Alcalá de Henares	197.562	2.049.440	10,37	60	40
Fuenlabrada	194.514	2.754.845	14,16	64	36
Leganés	191.114	2.189.084	11,45	65	35
Getafe	185.180	2.319.746	12,53	64	36
Alcorcón	172.384	2.239.811	12,99	63	37
Torrejón de Ardoz	132.853	1.542.317	11,61	65	35
Parla	133.482	1.947.381	14,59	63	37
Alcobendas	118.417	1.098.024	9,27	68	32
Rozas de Madrid, Las	96.113	954.832	9,93	65	35
S. Sebastián de los Reyes	91.224	807.138	8,85	68	32
Pozuelo de Alarcón	87.165	1.064.675	12,21	68	32
Rivas-Vaciamadrid	90.973	1.073.522	11,80	71	29
Coslada	81.391	1.161.946	14,28	64	36
Valdemoro	77.270	1.069.614	13,84	67	33
Majadahonda	72.155	836.342	11,59	67	33
Collado Villalba	64.378	944.675	14,67	66	34
Aranjuez	60.332	882.480	14,63	70	30
Arganda del Rey	56.678	939.036	16,57	68	32
Boadilla del Monte	56.734	591.851	10,43	71	29
Pinto	53.325	666.680	12,50	67	33
Colmenar Viejo	51.938	542.326	10,44	67	33
Tres Cantos	48.326	620.924	12,85	65	35
San Fernando de Henares	39.566	638.331	16,13	67	33
Galapagar	34.497	490.224	14,21	66	34
Arroyomolinos	32.935	405.711	12,32	66	34
Navalcarnero	29.985	292.967	9,77	75	25
Villaviciosa de Odón	28.148	269.693	9,58	89	11
Paracuellos de Jarama	25.917	236.451	9,12	65	35
Total/Promedio		**32.968.716**	**12,20**	**67**	**33**

Tabla 6: Programas financiados en Atención Social Primaria en 2019. Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de los convenios.

Por lo que se refiere al **contenido**, la mayor parte de los convenios suscritos entre la Comunidad de Madrid y los ayuntamientos se firman para financiar las prestaciones básicas del sistema público de servicios sociales. Sin embargo, hay que tener en cuenta que esto es solo una parte de los servicios de atención social primaria. De hecho, **si se atiende al número de convenios**, se observa que la mayor parte tiene por objeto la realización de actuaciones contra la violencia de género y para la promoción de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (n=64), seguidos de los convenios para los programas de atención social primaria (n=58). Los convenios para atención de las personas mayores que precisan asistencia en residencias o centros de día (n=34) se situarían en tercer lugar. El siguiente gráfico, además de la asignación de financiación por contenido, permite observar el gran número de ***adendas*** a los convenios generales que fue necesario suscribir en estos tres ámbitos como consecuencia de la pandemia, llegando a duplicar la cifra de convenios generales en materia de violencia de género y de atención social primaria.

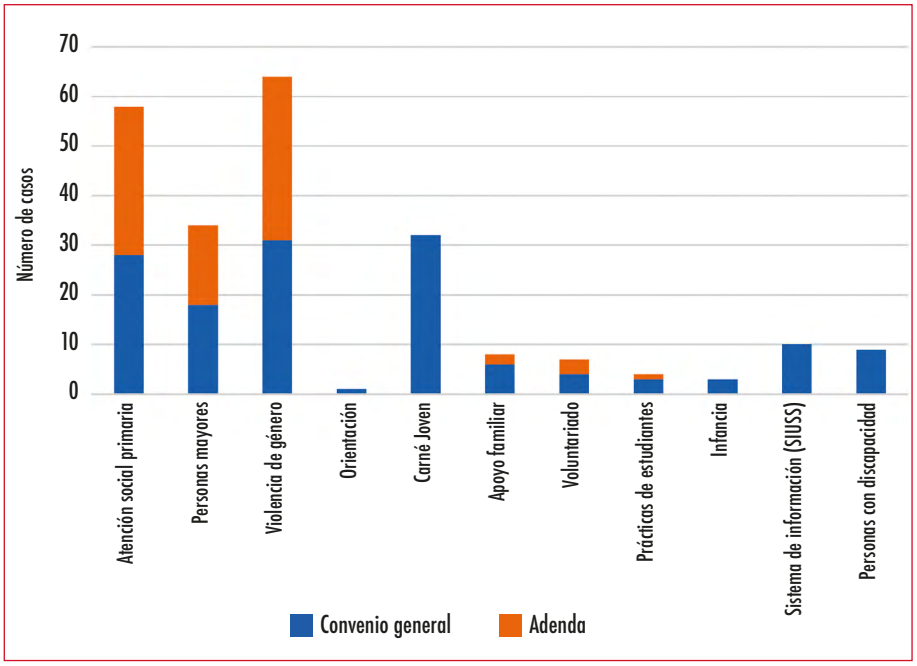

Figura 18: Contenido de los convenios para la prestación de servicios sociales locales. Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de los convenios.

Ahora bien, si nos fijamos en la **estructura de los convenios**, llama la atención que gran parte de los recursos del convenio general van dedicados a financiar personal directo. Esto puede comprobarse al analizar el detalle de los **anexos,** que son:

- Gestión (Anexo I).
- Programas de atención social primaria (Anexo II).
- Apoyo a la familia e infancia y menores (Anexo III).
- Apoyo a mayores y otras personas vulnerables (Anexo VI).

La siguiente tabla resume la información correspondiente al año 2019, que muestra que **el 58 % de la financiación para programas de atención social primaria se destina a personal y mantenimiento (Anexo I - Gestión).**

Anexo	Conceptos financiados	Cantidad (€)	Aporte (%) de financiación por anexos	
			CAM	Entidades locales
I. Gestión	Personal y Mantenimiento.	28.375.718€	81	19
II. Programas de Atención Social Primaria	Información, Orientación, Asesoramiento, Diagnóstico y Valoración. Emergencia Social. Ayudas para el pago de facturas de energía eléctrica y de gas a consumidores vulnerables. Prevención, Inserción y Promoción Social.	8.594.792€	53	47
III. Apoyo a la Familia e Infancia (AFI) y Menores	Apoyo a la Familia e Infancia. Programa Menor.	4.160.925€	76	24
IV. Apoyo a Mayores y otras Personas Vulnerables	Atención domiciliaria. Alojamiento alternativo. Promoción autonomía personal.	7.848.501€	50	50
	Total 2019	**48.979.936€**		

Tabla 7: Programas financiados en Atención Social Primaria en 2019. Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de la CAM (2021, 2021: 74-79).

4.2.2. La respuesta ante la pandemia en los convenios sociales de 10 ciudades

A continuación, se analizará el detalle de los convenios de servicios sociales de los 10 municipios más grandes de la comunidad de Madrid **(Alcobendas, Alcorcón, Fuenlabrada, Getafe, Leganés, Móstoles, Parla, Alcalá de Henares, Rivas Vaciamadrid y Torrejón de Ardoz).** Como se ha señalado, el caso del Ayuntamiento de Madrid no se ha incluido en esta muestra dada su singularidad en términos de población, económicos y de competencias.

En primer lugar**, se analizará la variación global de la financiación** entre los **convenios generales** para el desarrollo de la atención social primaria y otros programas y los **convenios especiales** entre la CAM y el ayuntamiento para atender necesidades motivadas por circunstancias excepcionales derivadas del COVID-19. En segundo lugar, se analizará la variación **por anexos**.

En lo que respecta a **la variación por convenios especiales COVID-19**, el dato más relevante es que estos suponen un **incremento** promedio sobre la financiación total prevista en los convenios generales **del 30%**, siendo Parla el municipio en el que la variación ha sido significativamente mayor con un 61% de incremento porcentual. Respecto a la distribución de la aportación de financiación por entidades, los municipios de Rivas Vaciamadrid y Alcobendas son los que reciben un mayor apoyo económico por parte de la CAM, mientras que la mayor aportación municipal en términos comparados se observa en Alcalá de Henares y Móstoles.

Por anexos, la mayor variación se observa en el Anexo II, que aglutina los programas de **Atención Social Primaria** y concentra la mayor cantidad de recursos (4.174.864 de euros). Esta es una diferencia significativa respecto a los convenios generales, en los que, como se ha señalado, la mayor parte de la financiación se destina al Anexo I (Gestión). Si bien los recursos destinados al Anexo I en los convenios específicos también aumentan, lo cierto es que lo hacen en menor medida. El incremento de recursos asignados al Anexo II se sitúa en el **82%**, dato que contrasta con la asignación del Anexo IV, Apoyo a Mayores y otras Personas Vulnerables, que no experimenta ninguna variación. En la siguiente gráfica puede observarse el peso de cada uno de los anexos en términos de financiación y su variación como consecuencia de los convenios especiales por COVID-19.

Municipio	Poblac. (2018)	Renta per cápita (€) (2019)	Asig. (€) por convenio general (2018)	Gasto (€) por hab.en el conv. (2018)	Asig. (€) por convenio específico COVID-19 (Adenda)	Variación (%) por convenio COVID-19	Aportación (%) de financiación en el convenio (2020)	
							CAM	Entid. locales
Alcalá de Henares	197.562	16.287	2. 049.439	10,37	625.154	+31	60	40
Alcobendas	118.417	31.129	1.098.023	9,27	330.604	+33	68	32
Alcorcón	172. 384	16.486	2.239.811	12,99	506.481	+17	63	37
Fuenlabrada	194.514	13.570	2.754.845	14,16	622.293	+16	64	36
Getafe	185.180	16.464	2.319.745	12,53	601.418	+28	64	36
Leganés	191.114	15.087	2.189.083	11,45	611.045	+28	65	35
Móstoles	210.309	14.629	2.338.649	11,12	682.297	+29	61	39
Parla	133.482	12.964	1.947.381	14,59	624.068	+61	63	37
Rivas-Vaciamadrid	90. 973	19.236	1.073.522	11,80	295.602	+28	71	29
Torrejón	132.853	28.916	1.542.316	11,61	435.140	+28	65	35

Tabla 8: Variación en los convenios de servicios sociales de la muestra de municipios. Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de los convenios

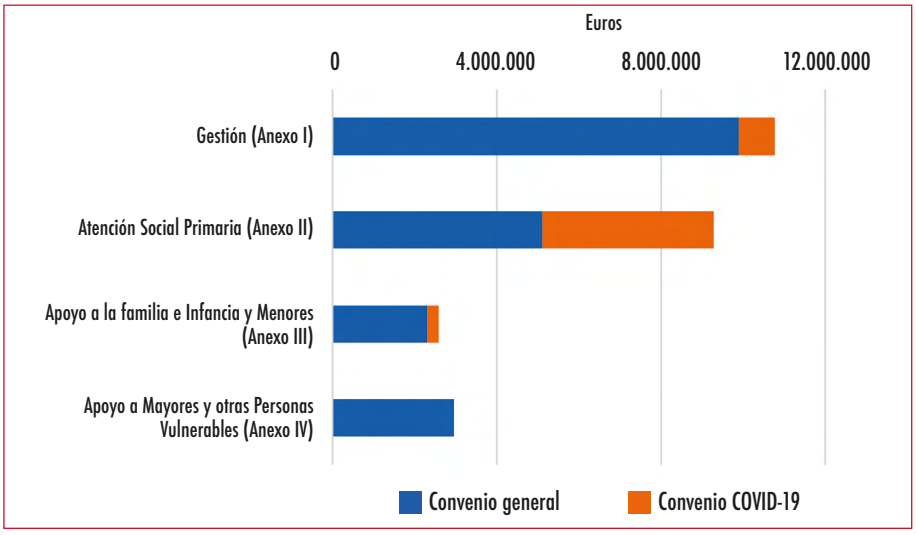

Figura 19: Distribución de la financiación por Anexos en los convenios COVID-19. Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de los convenios.

4.3. Convenios y tipología de municipios en función de las necesidades sociales

La cooperación entre los distintos niveles administrativos exige el análisis acerca de cuál es el **impacto que tiene esa cooperación en términos de la cobertura que dispensan los convenios.** La *figura 20* representa la relación entre la cobertura del convenio, identificada con el valor económico per cápita del convenio, y el nivel de rentas medio del municipio. Esta relación permite realizar una primera aproximación acerca del alineamiento entre la oferta y demanda de los servicios sociales. De esta manera, se observa **una mayor intensidad de la financiación que dispensan los convenios en aquellos municipios que presentan un menor nivel de renta disponible bruta.** Este escenario apunta a una responsabilidad en la gestión pública mediante la localización de los recursos en aquellos municipios que se enfrentan a una situación más desfavorable para la prestación de los servicios sociales por su menor nivel de rentas.

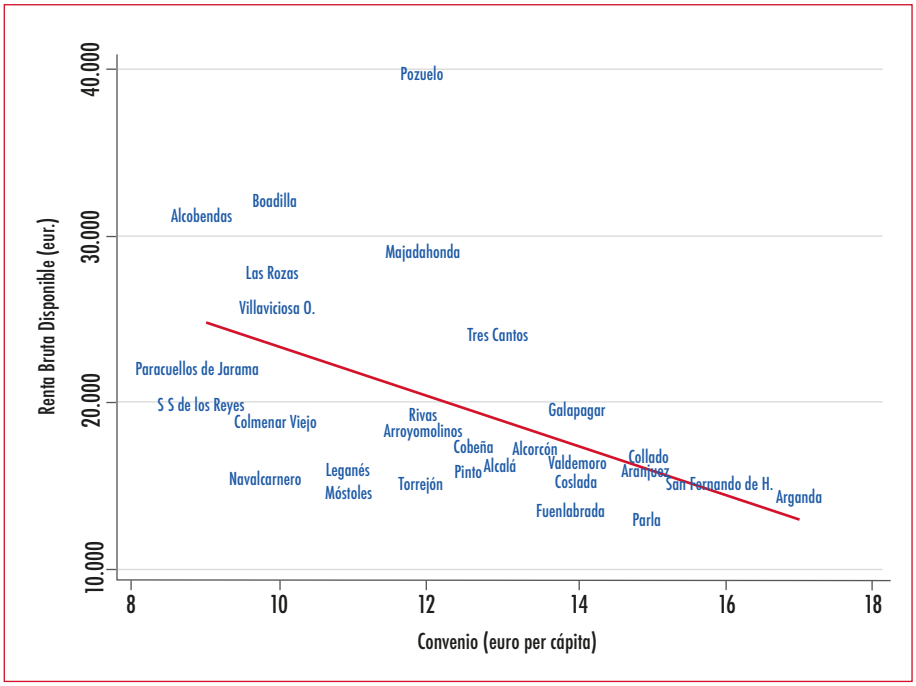

Figura 20: Dotación económica de los convenios y nivel de renta disponible bruta por municipio. Fuente: Elaboración propia.

De lo anterior también se desprende que **la dotación económica de los convenios resulta especialmente sensible a la dimensión económica de las necesidades sociales a las que se enfrenta el municipio**. En este sentido, la *figura 20* refleja cómo la mayor dotación económica del convenio se produce en los municipios con un menor nivel de renta.

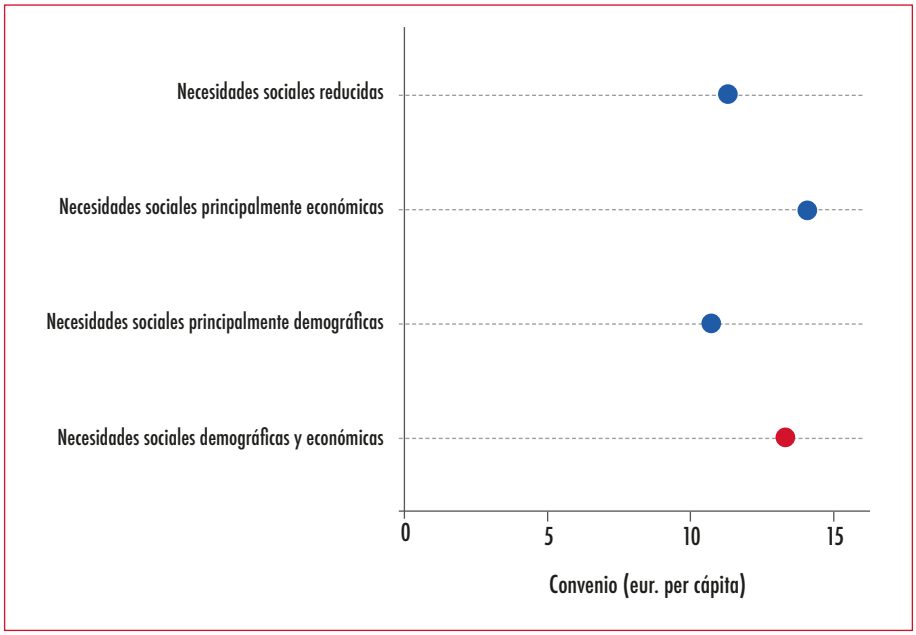

Figura 21: Dotación económica de los convenios y tipología de municipios por necesidades sociales. Fuente: Elaboración propia.

Teniendo en cuenta los resultados anteriores, surge el interrogante de si la aportación económica de las entidades locales en el convenio está también vinculada al nivel de renta, de manera que en los municipios con rentas más altas realizarían una mayor aportación económica. La *figura 22* representa la relación entre el porcentaje de financiación que asumen las entidades locales y el nivel de renta de los municipios. Como se ha señalado anteriormente, el nivel de renta está asociado a una distinta tipología de las necesidades sociales de manera que los municipios con mayor renta presentaban necesidades sociales de naturaleza demográfica principalmente.

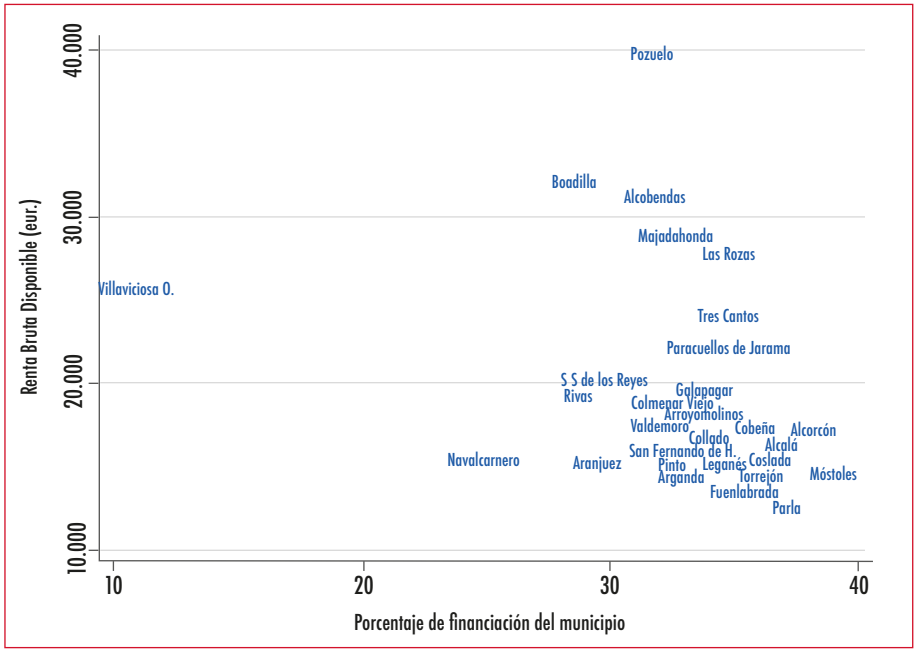

Figura 22: Aportación económica de las entidades locales y nivel de renta disponible bruta. Fuente: Elaboración propia.

Los resultados apuntan a que **los niveles de renta disponible bruta no están asociados al esfuerzo económico que realiza el municipio** de manera que la aportación de las entidades locales en los convenios suscritos con la Administración autonómica se sitúa, de manera relativamente homogénea, entre un 30%-40%. Esta circunstancia parece justificar la necesidad de hacer primar la **uniformidad** en los mecanismos de cooperación interadministrativa sobre la adecuación a las necesidades concretas que presentan las entidades locales.

BLOQUE II. **AYUNTAMIENTOS Y MANCOMUNIDADES EN ACCIÓN**

5. La acción de municipios y mancomunidades madrileños en políticas y servicios sociales

5.1. Introducción

Para la elaboración de este segundo bloque del estudio se emplean datos e información procedentes de la aplicación de una encuesta y la realización de entrevistas en profundidad. Se han obtenido respuestas a **26 cuestionarios,** por parte de 21 municipios y de cinco mancomunidades. En total, se han obtenido datos sobre **84 municipios,** lo que representa el 47% de los municipios de la Comunidad de Madrid. La información obtenida a partir del cuestionario se completó con la realización de **11 entrevistas en profundidad semiestructuradas.** Por una parte, se realizaron entrevistas a siete de responsables de servicios sociales municipales, correspondientes a cinco municipios y dos mancomunidades. Por otra parte, se realizaron entrevistas a cuatro responsables de organizaciones sociales.

5.2. Retos

La primera parte del cuestionario busca aproximarse a la realidad de la **exclusión social** en la Comunidad de Madrid, interrogándose por la **percepción** de los responsables municipales de servicios sociales. En concreto, pedimos que graduaran la importancia de los distintos asuntos en una escala de 1 a 4: nada (1), poco (2), algo (3) y mucho (4). Como se ha señalado a lo largo del informe, los límites de la política de servicios sociales son difusos. Por ello, esta pregunta nos sirve para delimitar la perspectiva desde la cual los responsables municipales de los servicios sociales abordan la política.

Como se aprecia en la *figura 23,* son varias las preocupaciones de los responsables de servicios sociales sobre la situación de sus municipios. En general, la reflexión más extendida apunta a que el modo de vida actual en las ciudades dificulta que las personas conserven redes de apoyo, de tal modo que la crisis de la COVID-19 precipita y acelera muchas situaciones que estaban en el "borde" de la exclusión social.

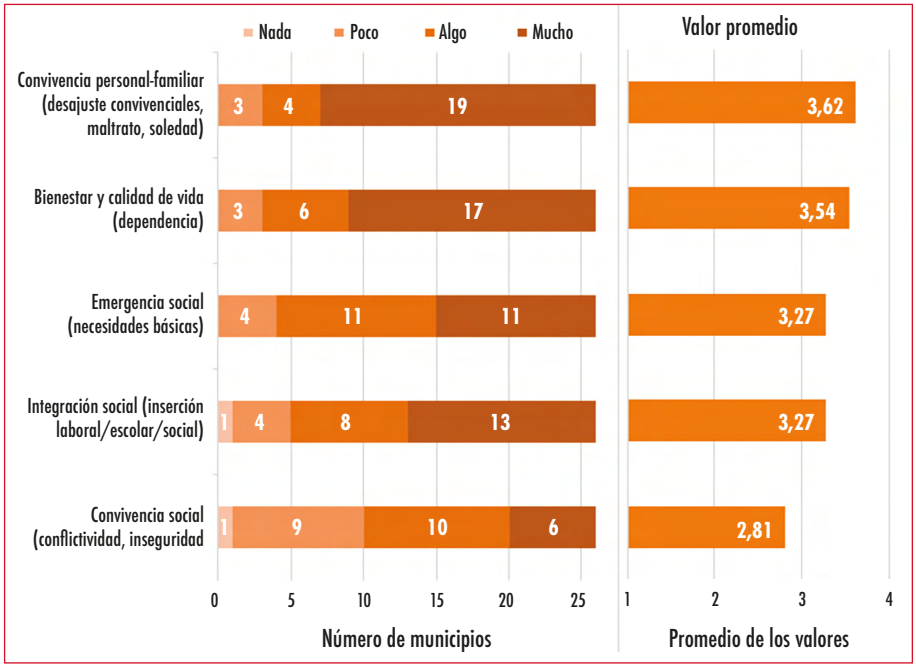

Figura 23: Percepción de problemas en los municipios. Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos del cuestionario. Texto de la P1: ¿Podría decirnos en qué medida cada una de las siguientes cuestiones constituye un RETO o PROBLEMA en su municipio/s?

En primer lugar, la **convivencia personal-familiar** es considerada como un problema de máximo nivel en una mayoría de municipios (19 de 26 municipios). Durante las entrevistas, los responsables municipales afirmaron que el debilitamiento de la estructura familiar es una fuente de los problemas abordados en los centros de servicios sociales. En concreto, los responsables entrevistados señalaron la gravedad de las situaciones de violencia contra las mujeres, la soledad de los mayores y la ansiedad de los adolescentes que sufren una cada vez mayor "pérdida de horizontes". Del mismo modo, la **calidad de vida** de los dependientes es considerada asimismo como un problema que preocupa mucho en una mayoría de municipios (17 de 26 municipios). En concreto, los responsables entrevistados señalaron la cronificación de las situaciones de la dependencia y la discapacidad.

A continuación, la **emergencia social** es considerada como un reto de máximo nivel en la mitad de los municipios (13 de 26 municipios). Principalmente, en los municipios de gran población del sur de la región. En

concreto, los responsables municipales coincidieron en señalar como fuente de problemas el empleo (el subempleo, la precariedad, el desempleo y la situación de ERTE) y la vivienda (los precios elevados del alquiler, los desahucios, los realojos y las ocupaciones). Por ejemplo, señalaron que muchos usuarios encuentran dificultades para acceder a las Rentas de Inserción Autonómicas y al Ingreso Mínimo Vital porque se encuentran en "situaciones de tránsito": vienen de un proceso migratorio, no disponen de permiso de residencia o de trabajo, no disponen de un domicilio estable o han sido empleados en la economía sumergida.

Por último, la **convivencia social** es considerada como un problema relevante, pero solo en una minoría de municipios (6 de 26 municipios). Por lo tanto, los responsables entrevistados no consideran que la conflictividad o la inseguridad constituyan problemas que generen alta preocupación en sus municipios. De hecho, señalaron que la labor de los centros de servicios sociales ha favorecido la integración social y contenido potenciales problemas en este ámbito.

5.3. Criterios

Dado que los recursos son limitados, los gobiernos locales toman decisiones sobre qué actuaciones priorizar. Para ello, basan sus decisiones en criterios políticos y técnicos. Los resultados del cuestionario muestran que tanto unos como otros tienen un peso importante en la decisión sobre las prioridades en los servicios sociales.

Ante todo, destaca que las **obligaciones determinadas por las transferencias recibidas de niveles de gobierno superiores** representan un criterio fundamental en 18 municipios. Dado que gran parte de la financiación de los servicios sociales depende de los convenios y las convocatorias de la CAM, el margen de decisión de los gobiernos locales queda restringido. En este sentido, los técnicos entrevistados han señalado que se sienten limitados a la hora de determinar las líneas de actuación de servicios.

En cuanto a los criterios políticos, destaca que el **programa del equipo de gobierno** representa un criterio fundamental en 18 municipios. A este respecto, el punto de vista de políticos y técnicos es distinto. Por una parte, los políticos entrevistados han afirmado que los equipos de gobierno son capaces de detectar las necesidades de la ciudadanía

porque mantienen un contacto directo con los vecinos, las asociaciones y las entidades sociales. Por otra parte, los técnicos entrevistados han manifestado que los equipos de gobierno no se involucran demasiado en la toma de decisiones porque confían en la valoración de los técnicos.

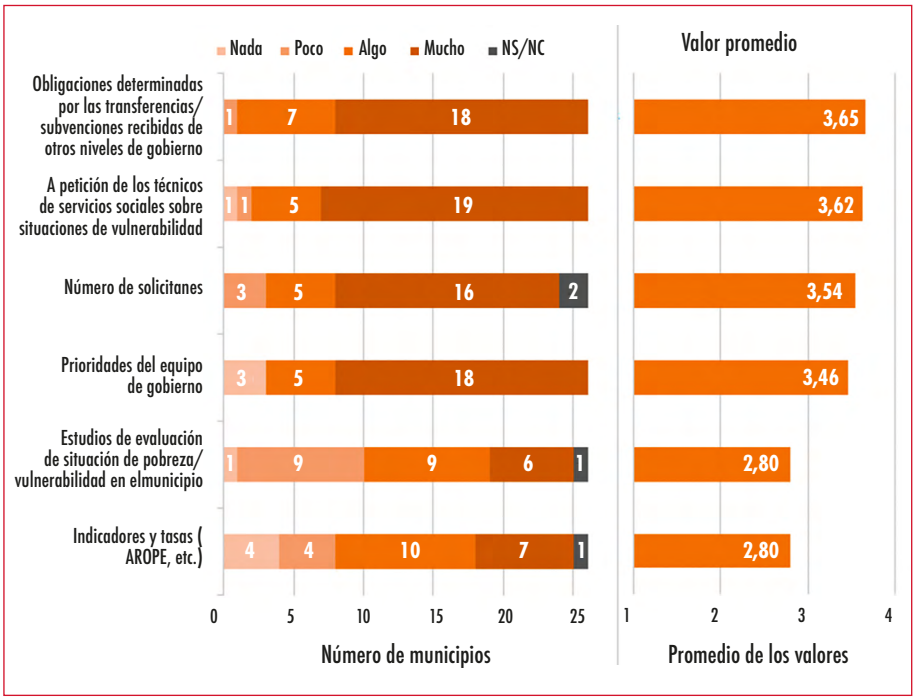

Figura 24: Criterios para la puesta en marcha de los servicios sociales.Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos del cuestionario. Texto de la P2: ¿En qué medida se toman en cuenta en su Ayuntamiento/Mancomunidad los siguientes CRITERIOS para implementar actuaciones englobadas en los servicios sociales?

En cuanto a los criterios técnicos, los resultados son dispares. Por una parte, tanto las **peticiones de los técnicos** de los servicios sociales como el **número de solicitantes** parecen estar en el centro de nuevas acciones en 19 y 16 municipios respectivamente. Por el contrario, tanto los **estudios** como los **indicadores** únicamente representan criterios fundamentales a la hora de decidir sobre acciones en seis y siete municipios respectivamente. La escasa importancia otorgada a los estudios y los indicadores se podría explicar por dos razones. En primer lugar, los técnicos señalan que la inestabilidad de la financiación limita enorme-

mente la **planificación en el medio y el largo plazo.** En segundo lugar, estos mismos responsables explican que la ausencia de coordinación entre los departamentos municipales limita profundamente la **planificación de actuaciones transversales.** En algunas ocasiones, no se asigna el personal y el presupuesto específico para estas actuaciones de alcance transversal. En otras ocasiones, se duplica el personal y el presupuesto para estas actuaciones. Esta circunstancia es especialmente acusada en aquellos municipios en los que la competencia en política social y la competencia en política de infancia o política de mayores pertenecen a departamentos distintos.

5.4. Actuaciones y financiación

La acción de ayuntamientos y mancomunidades en políticas y servicios sociales se despliega en una pluralidad de medidas que se financian en parte con **fondos provenientes de la Comunidad de Madrid** (transferidos en virtud de convenios generales o específicos) y, en una parte muy importante, exclusivamente con **fondos propios**.

Como se ha mencionado en apartados anteriores, la Ley 11/2003 de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid (LSSCAM) otorga a los gobiernos municipales (individualmente o agrupados en mancomunidades) la responsabilidad en el despliegue de la atención social básica mientras que reserva para el gobierno autonómico la atención especializada. Sin embargo, en la práctica**, los ayuntamientos también han ocupado el espacio de la prestación especializada**. Esto se puede observar muy nítidamente en la gestión de residencias y centros de día para mayores, donde encontramos una red muy amplia de infraestructuras propiamente municipales. El paquete de prestaciones (básicas y especializadas) que encontramos en cada municipio es único y diverso, tanto en el tipo de acciones, como en el grado de cobertura de las necesidades de la población o en la intensidad de la respuesta local.

La ausencia de un registro con el mapa de acciones locales impide analizar en profundidad la **alta diversidad** de prestaciones y avanzar en el conocimiento sobre los factores que influyen en la oferta de servicios de cada municipio. Nuestro estudio, por lo limitado de su alcance, tampoco ofrece estos datos en detalle, pero sí presenta información sobre otro aspecto interesante de la oferta social: la

financiación municipal exclusiva. La *figura 25* muestra datos sobre esta diversidad y en él también se señalan los servicios que los municipios prestan exclusivamente con fondos propios, es decir, de las actuaciones más allá de las que se establecen en el convenio de programas de atención social suscritos con la Comunidad de Madrid. En el gráfico se puede observar cómo se invierte abundantemente en: ayudas económicas y en forma de alimentos; en centros y programas de promoción de la autonomía personal; en residencias, albergues y viviendas tuteladas para diferentes colectivos; y en prestaciones de ayuda a domicilio, ayudas técnicas y en apoyo de carácter personal fuera del domicilio. En estas y en otras cuantas medidas no incluidas en el cuestionario, encontramos **acción municipal "no conveniada"** y, por tanto, ofertada de acuerdo con una intensidad, cobertura y alcance fijados con carácter municipal en ejercicio de su autonomía.

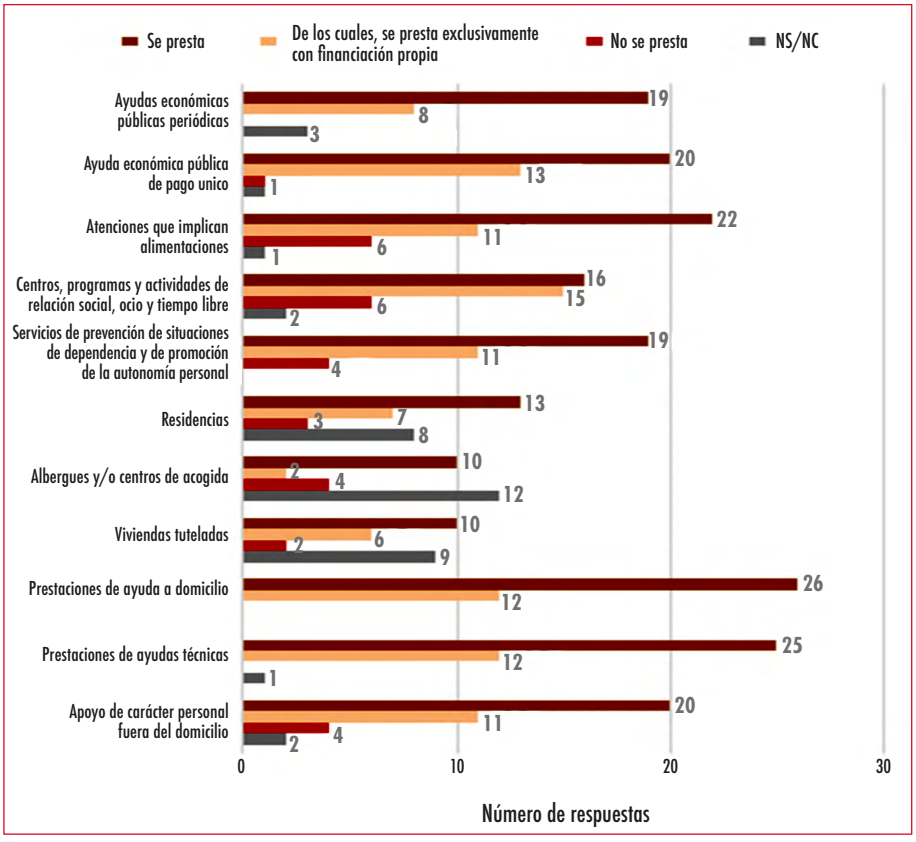

Figura 25: Prestación de servicios sociales y financiación propia. Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos del cuestionario. Texto de la P3. Señale CUÁLES de las siguientes medidas y/o servicios presta su Ayuntamiento/Mancomunidad y cómo se FINANCIAN?

5.5. Formas de prestación de los servicios sociales

La colaboración público-privada es el elemento que define el despliegue de actuaciones en las políticas y servicios sociales municipales. Así lo ponen de manifiesto todos los estudios en la materia y lo confirma la información recogida en nuestra encuesta. Como se observa en la *figura 26*, un porcentaje importante de los programas municipales se presta indirectamente a través de la contratación con organizaciones del tercer sector o empresas con ánimo de lucro. Esta opción es por ejemplo unánime en la ayuda a domicilio, en donde la práctica totalidad de municipios y mancomunidades encuestados declaran tener el servicio externalizado a empresas, salvo un caso en que lo presta a través de una entidad del tercer sector.

El tipo de provisión en instalaciones de alojamiento alternativo ofrece, sin embargo, más diversidad y, cuando el servicio se presta por la entidad local, se combina la prestación propia con la externalización a empresas o al tercer sector. En estas prestaciones -que incluyen residencias, centros de acogida o viviendas tuteladas- es interesante comprobar una mayor presencia del tercer sector. Ello se debe probablemente tanto al nivel mayor de especialización de las tareas que implican estas actuaciones (especialmente en los centros de acogida y viviendas tuteladas) como a la tradición histórica de prestación de estos servicios por entidades privadas de acción social como Cáritas o Cruz Roja.

En el ámbito de las prestaciones de prevención de la dependencia, volvemos a encontrar un patrón generalizado de colaboración público-privada. Aquí, sin embargo, convive la prestación pública de algunas actuaciones con la externalización a empresas y a otras entidades. Con todo, la presencia de empresas es más intensa tanto en los ámbitos de relación social, ocio y tiempo libre como la que se realiza típicamente en los centros de mayores municipales y, en general, en los servicios de prevención de situaciones de dependencia y de promoción de la autonomía personal.

Un patrón diferente sigue la gestión de ayudas económicas. Estos recursos complementarios para la cobertura de necesidades de subsistencia, en la medida que fundamentalmente implican la evaluación de los casos y la transferencia de fondos o bienes, se asumen por los trabajadores de la organización municipal. Las ayudas económicas periódicas o de pago único (a la vivienda, recibo de la luz o gas, comedor

escolar, días sin coles, pago escuela infantil, medicamentos, etc.) suelen implementarse directamente desde los centros de servicios sociales municipales o de la mancomunidad. Sin embargo, aunque residualmente, también aquí encontramos la presencia de agentes privados, fundamentalmente del tipo sin ánimo de lucro. La gestión de comedores sociales ilustraría esta realidad.

Además de los datos que hemos recogido en la encuesta, la Comunidad de Madrid, en su *Estudio sobre la situación de los servicios sociales en la Comunidad de Madrid 2021* ofrece cifras sobre externalización de servicios sociales en el Ayuntamiento de Madrid. El 76,6% del total del presupuesto en este ámbito es gestionado por empresas, frente a un 12,9% gestionado de manera directa y un 10,5% gestionado por entidades sin fines de lucro (Comunidad de Madrid, 2021).

La externalización es una práctica consolidada en las administraciones locales madrileñas, al igual que lo es en el resto de España y en el conjunto de países europeos con trayectorias de bienestar mucho más afianzadas que la nuestra. En el caso de nuestro país, hay que tener en cuenta que los servicios sociales venían realizándose por entidades privadas mucho antes de que se asumieran como servicio público y que éstas se integraron en el sistema cuando se aprobaron las normas y estructuras públicas que garantizaron estos derechos.

En cuanto a las **percepciones de los responsables municipales sobre la generalización de formas de prestación indirecta en estos servicios,** en general tienden a expresar satisfacción con este tipo de provisión. Inciden en que lo relevante es que empresas y tercer sector cumplan los pliegos de condiciones de los servicios y su percepción generalizada es que el seguimiento que se hace desde los equipos municipales asegura este cumplimiento. También reconocen que la prestación directa sería inviable para una gran parte de los servicios prestados con un uso intensivo de personal. Por ejemplo, cubrir una baja de forma ágil y eficiente en el servicio de ayuda a domicilio resultaría prácticamente imposible en un modelo de prestación directa, mientras que este tipo de temas se resuelven con rapidez en el sector privado. Alquilar viviendas individuales en el mercado privado o solucionar un problema con una comunidad de vecinos fuera del horario de oficina de un funcionario constituirían otros ejemplos en donde se pone de manifiesto que la rigidez del funcionamiento de la administración pública supone un obstáculo para la eficacia de la provisión pública directa.

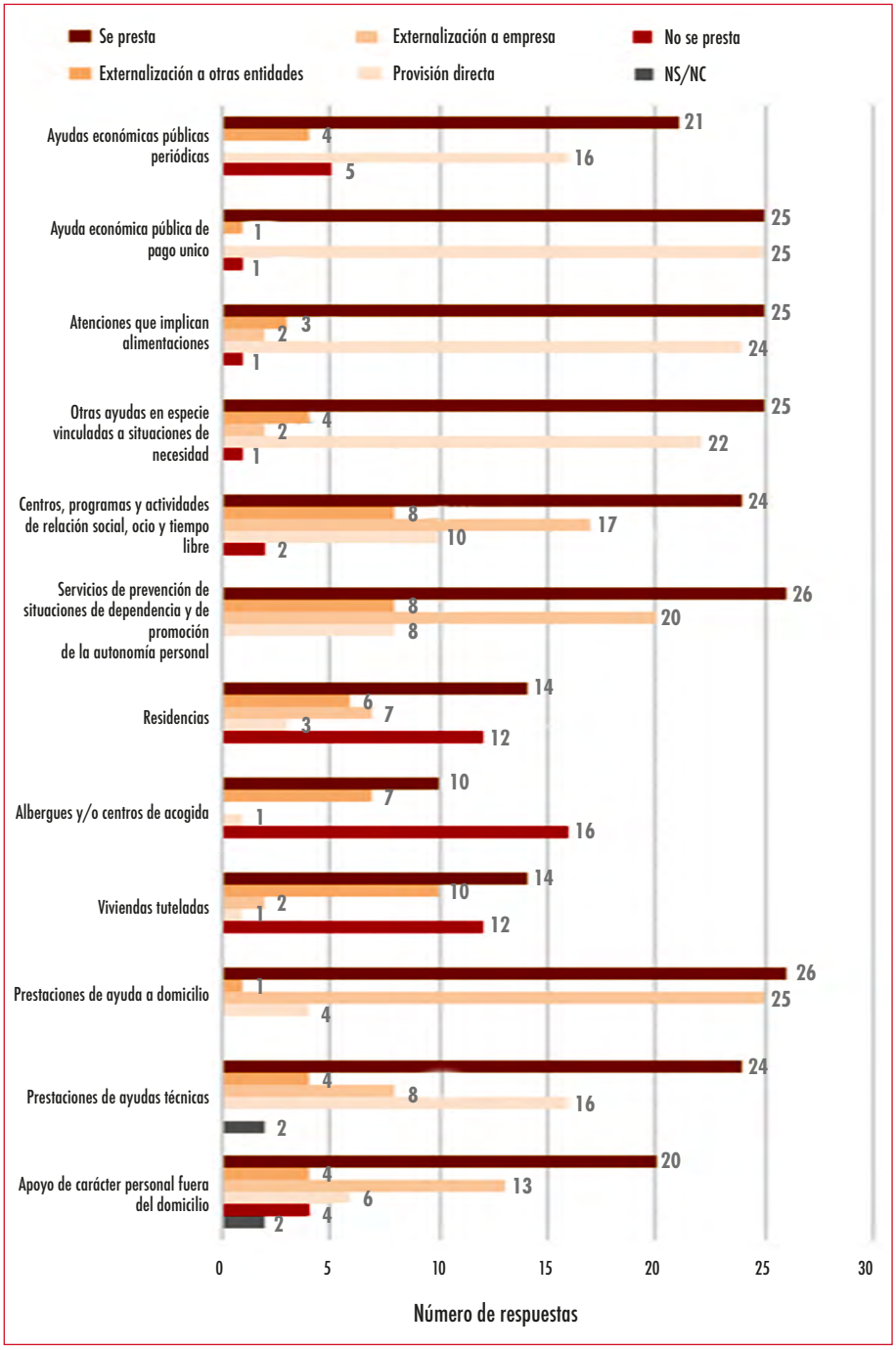

Figura 26: Modalidades de prestación de servicios sociales. Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos del cuestionario. Texto de la P4. De las medidas y/o servicios anteriores, señale la MODALIDAD DE PRESTACIÓN.

Parece por tanto que la rapidez, la flexibilidad en la gestión y la capacidad de adaptación a demandas de los agentes privados harían decantarse a los profesionales de las administraciones públicas por este patrón de gestión externalizada. En nuestras entrevistas no se relatan situaciones que amenacen la calidad de los servicios por la entrada de grandes conglomerados de empresas en algún subsector que no contaran con la especialización adecuada. En general, los ayuntamientos intentan modular los pliegos de condiciones con criterios adicionales al económico a fin de conseguir buenos servicios. En definitiva, la clave para un buen rendimiento de esta colaboración público-privada parece estar en el diseño de buenos contratos de prestación del servicio y en hacer un seguimiento estrecho del cumplimiento de los mismos.

Pero siendo generalizada la satisfacción con esta forma de prestación, también se detectan ciertos **desafíos**. En primer lugar, en algunos municipios hemos detectado preocupación por el efecto de que las pequeñas empresas (con experiencia y alta profesionalidad de sus trabajadores) compitan en peores condiciones por la adjudicación de contratos. Esto nos lo confirma la referencia a casos de expulsión del mercado de estas empresas por no poder cumplir las enormes exigencias de la regulación de contratos públicos en términos, por ejemplo, de solvencia, etc. En segundo lugar, también encontramos expresiones de preocupación entre algunos entrevistados por las condiciones muy mejorables de trabajadoras de sectores específicos, como el de la ayuda a domicilio. En tercer lugar, se ha detectado que aún persisten situaciones de cuello de botella en la preparación de los contratos de externalización de servicios. Estos retrasos, que en ocasiones llegan al punto de convertirse en bloqueos, se derivan de los mayores controles y exigencias que impuso la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) desde su entrada en vigor en 2018. Esta normativa vino a cambiar las dinámicas de contratación en los ayuntamientos de forma relevante, generó una gran sobrecarga en la gestión y provocó grandes retrasos en la tramitación de los pliegos de condiciones (Navarro, 2021), que aún persisten. Aunque la situación a este respecto parece haber mejorado en relación con la que habíamos identificado hace dos años en un estudio dedicado específicamente a su análisis (Reynaers *et al*, 2021), aún subsisten casos de ayuntamientos en los que la tramitación de los contratos sigue constituyendo una verdadera prueba de obstáculos en la gestión municipal.

Finalmente, desde todos los sectores se hace hincapié en la importancia del papel de la administración local en la vigilancia y seguimiento de los contratos como pieza clave para el rendimiento óptimo de esta forma consolidada de prestación. En la medida en que lo crucial es la calidad del servicio al ciudadano y que esta forma de gestión parece estar para quedarse, el énfasis ha de hacerse en garantizar la calidad del servicio al ciudadano, y esto se consigue asegurando los medios y la información suficiente para ejercer tal vigilancia eficazmente.

5.6. Principales colectivos atendidos por los servicios sociales

Este apartado del cuestionario nos ayuda a comprender qué se entiende por servicios sociales desde el punto de vista de los **colectivos atendidos.** En primer lugar, los colectivos más habitualmente considerados como prioritarios son las **familias** (24 municipios), los **mayores** (21 municipios), la **infancia** (18 municipios) y las **personas en situación de desempleo** (18 municipios). En particular, los técnicos entrevistados destacan que durante los últimos 30 años el envejecimiento ha emergido como un problema trascendental. Esto se explica porque la estructura demográfica de la población ha cambiado, pero también porque la cohesión de las familias se ha debilitado, dando lugar a situaciones de soledad. En segundo lugar, otros colectivos habitualmente considerados como prioritarios son las **personas en falta de recursos habitacionales** (17 municipios), las **mujeres** (17 municipios) y las **víctimas de violencia** (16 municipios). En tercer lugar, los colectivos en menor medida considerados como prioritarios son las **personas con diversidad funcional** (13 municipios), los **migrantes** (12 municipios), los **jóvenes** (6 municipios) y las **personas en situación de drogodependencia** (6 municipios).

Cabe señalar que el hecho de que se destinen menos recursos a determinados colectivos se puede explicar por el **reparto de competencias** a nivel autonómico y municipal. Por ejemplo, el caso de la atención especializada al colectivo de las personas en situación de drogodependencia: por una parte, la competencia pertenece a la Comunidad de Madrid; por otra parte, la competencia pertenece habitualmente a la Concejalía de Salud. En todo caso, los servicios sociales municipales

atienden las **situaciones de exclusión** que se quedan fuera de las consejerías de la Comunidad de Madrid y las concejalías de los ayuntamientos. Por ejemplo, las personas desempleadas que se quedan fuera de las políticas activas de empleo, las mujeres que sufren violencia o los jóvenes que se quedan fuera de las políticas de juventud. Lo mismo sucede para todos los colectivos. Precisamente, varios de los técnicos entrevistados definen los servicios sociales como un *cajón de sastre*.

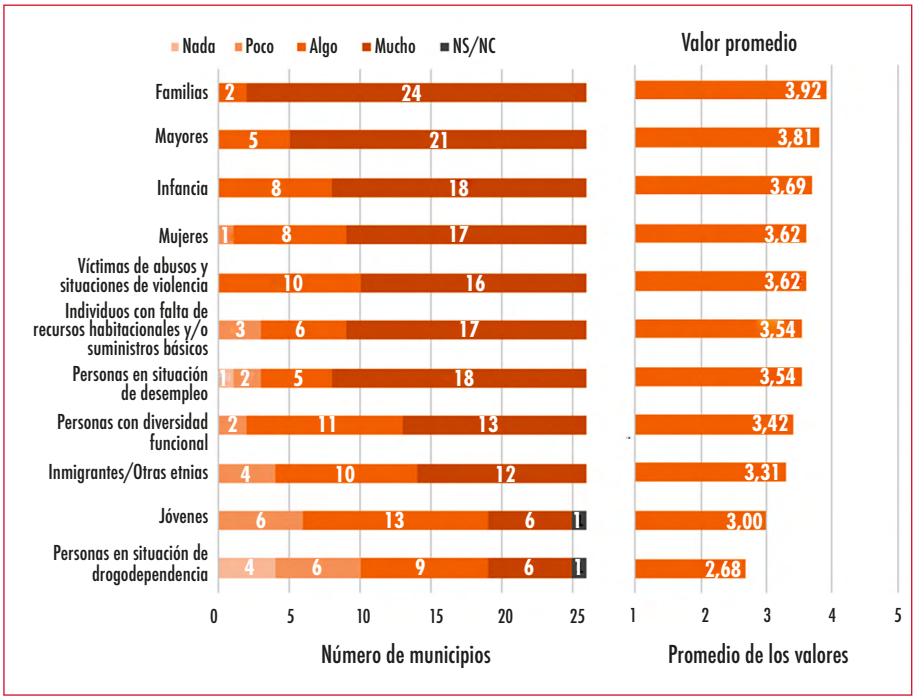

Figura 27: Colectivos a los que se destinan las actuaciones de los servicios sociales. Fuente: Elaboración propia a partir de datos del cuestionario. Texto de la P5: Indique en qué grado las actuaciones en Servicios Sociales del Ayuntamiento se destinan en mayor o menor medida a los siguientes COLECTIVOS.

5.7. Evaluación

La evaluación de la política social está asociada a dos criterios principalmente. De un lado, la **adecuación de la política** (diseño de programas, medios, etc.) para atender al nivel de necesidades sociales que presenta la población del municipio. De otro lado, la evaluación depende también de su **capacidad para detectar las necesidades sociales**. Esta

evaluación es incluso anterior al impacto de los programas sociales y condiciona en buena medida la adecuación de la política social diseñada por el municipio. Adicionalmente, la evaluación de las necesidades sociales es el contenido fundamental de la competencia que en esta materia tienen los municipios de más de 20.000 habitantes conforme al esquema establecido en la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL).

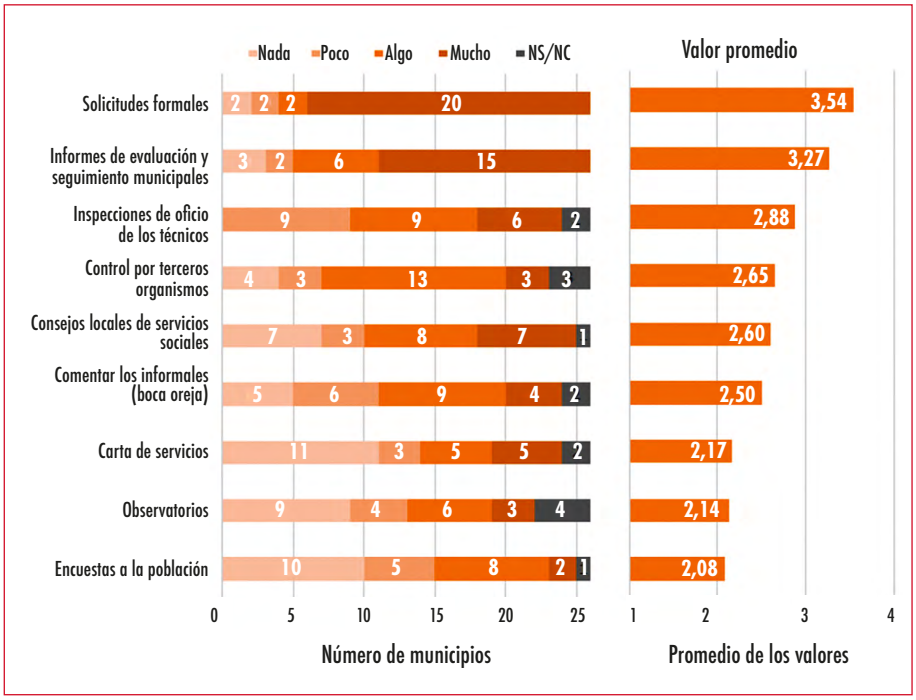

Figura 28: Detección de necesidades y evaluación de las políticas sociales a nivel municipal. Fuente: Elaboración propia a partir de cuestionario. Texto de la P6: ¿Qué MECANISMOS implementa su Ayuntamiento/Mancomunidad para la DETECCCIÓN de las situaciones de riesgo y/o de CONTROL y EVALUACIÓN de los resultados de las actuaciones? Nota. El valor promedio está calculado sobre una escala 1-4.

Los resultados de la encuesta apuntan a que la principal fuente de detección de las necesidades sociales se realiza a partir de las **solicitudes formales de los distintos servicios sociales por parte de la ciudadanía** (*figura 28*). En el extremo opuesto, la aportación de otros mecanismos para la detección de necesidades como las encuestas a la población son menos frecuentes. La inmediatez de los instrumentos para la detección de los servicios sociales se evidencia con el menor peso en la

detección de las necesidades que se realiza a través de la disponibilidad y accesibilidad a las cartas de servicios de los organismos responsables y el **mayor peso que parecen evidenciar los datos de mecanismos informales de transmisión** de los servicios disponibles a través de conversaciones informales o del *boca a boca.*

La evaluación de los resultados de las actuaciones en materia de política social se realiza, principalmente, a partir de informes de evaluación y seguimiento que presentan los propios servicios municipales encargados de la prestación de los servicios sociales frente a otras opciones menos frecuentes como los observatorios o las cartas de servicios. De esta manera los resultados apuntan a que **tanto la identificación de las necesidades sociales como la evaluación de los resultados** de los programas están principalmente basados en las solicitudes inmediatas de prestación de estos servicios y en el conocimiento y experiencia de los técnicos municipales encargados de su provisión para analizar y evaluar el seguimiento de las medidas implementadas.

5.8. Aumento de recursos a raíz de la pandemia

Nuestro análisis a través de encuesta muestra cómo los **recursos disponibles se han incrementado de manera generalizada** para la prestación de servicios sociales desde la pandemia, principalmente los recursos de tipo económico (*figura* 29). De manera destacada, el esfuerzo se ha originado en el presupuesto municipal, lo que evidencia la responsabilidad de los entes locales por la atención de las situaciones de necesidades sociales independientemente del nivel de recursos disponible. En el caso de las transferencias de otras administraciones, también hay un aumento en la gran mayoría de los casos. En cuanto a las transferencias por parte de otros agentes, se observa una tendencia al mantenimiento de las cuantías a pesar de la pandemia, habiendo además un menor número de respuesta por parte de los ayuntamientos en relación con este tipo de transferencias.

Si el foco se pone en los recursos humanos y logísticos, se sigue observando una tendencia al aumento, aunque ésta se conjuga con un mantenimiento de los recursos en algunos municipios. Observación que es más clara en el caso del personal administrativo y las infraestructuras y equipamientos. Cabe mencionar que, a pesar de existir algunas res-

puestas en las que se aduce a una reducción de estos recursos, consideramos que no es extrapolable por el número de casos de estudio.

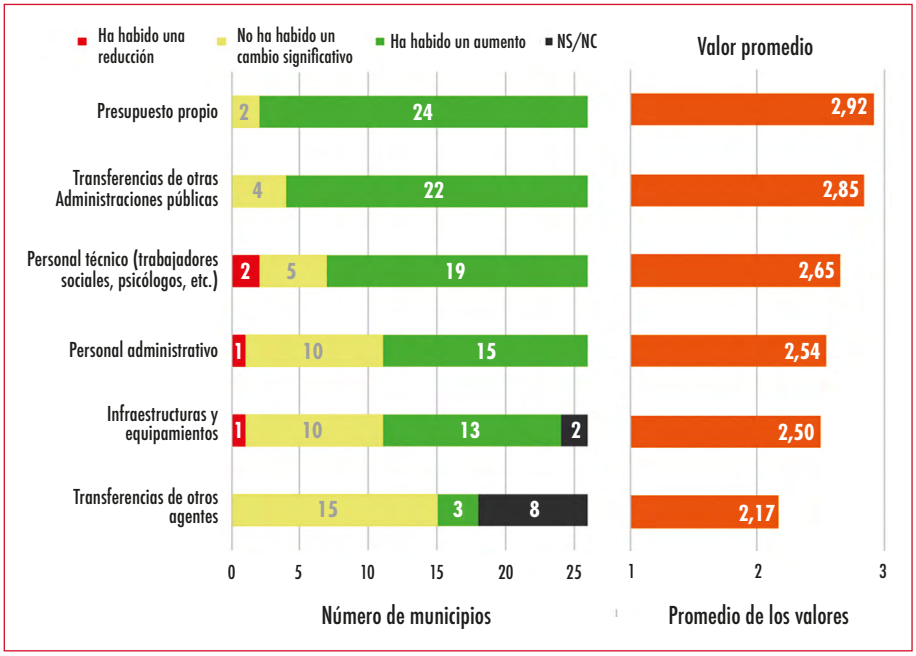

Figura 29: Evolución de las distintas fuentes de recursos económicos para la prestación de servicios sociales municipales. Fuente: Elaboración propia a partir de cuestionario ¿Cómo han cambiado los RECURSOS que el Ayuntamiento/Mancomunidad dedica a la prestación de servicios sociales a consecuencia de la COVID-19? Nota. El valor promedio está calculado sobre una escala 1-3.

5.9. Reforzamiento de las redes de gobernanza

Desde la academia se denomina **"gobernanza"** o **"gobierno en red"** a la implementación de la acción pública a través de la cooperación entre actores de naturaleza diversa (Subirats, 2010). En el último año, los gobiernos locales se han visto obligados a reforzar la gobernanza para responder a la crisis social derivada de la COVID-19 (Navarro *et al.*, 2020). Este apartado del cuestionario analiza el cambio que se ha producido como consecuencia de la COVID-19 en la gobernanza para la implementación de los servicios sociales.

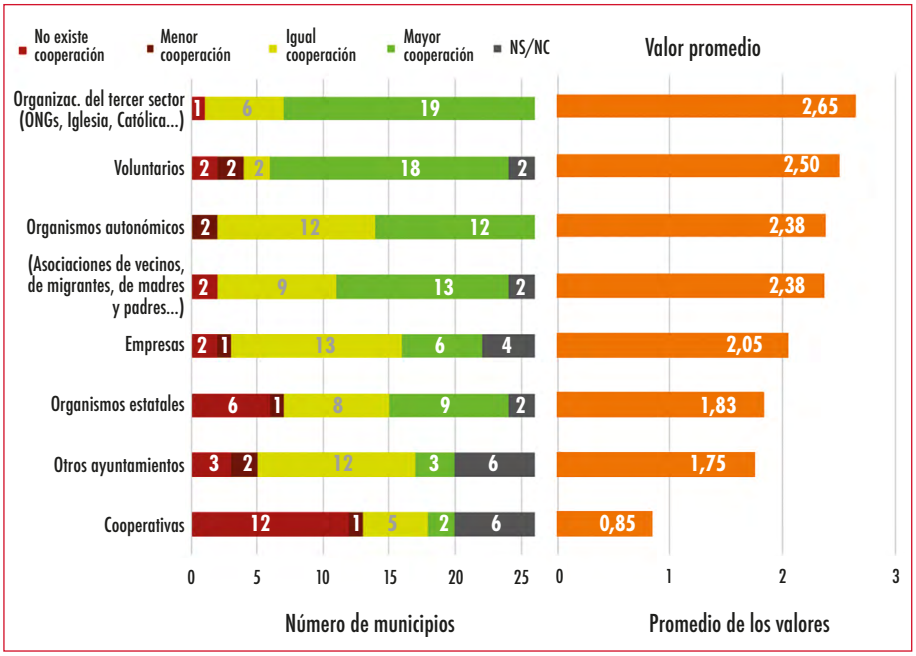

Figura 30: Cooperación para la implementación de los servicios sociales municipales. Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos del cuestionario. Texto de la P8: Señale hasta qué punto el Ayuntamiento COOPERA con las siguientes entidades para poner en marcha los servicios sociales en su municipio/área de intervención a consecuencia de la COVID-19.

Las relaciones de los gobiernos locales con otros actores toman dos direcciones: una "vertical", hacia las instituciones de los distintos niveles (organismos estatales, autonómicos y otras entidades locales); y una "horizontal", hacia actores no institucionales (sector privado, tercer sector y sociedad civil). Los resultados muestran que se ha producido un aumento mayor de la "cooperación horizontal" que de la "cooperación vertical".

En lo que respecta a la relación con otras instituciones, la cooperación ha aumentado en un número limitado de municipios: la coordinación con los **organismos estatales** ha aumentado en nueve municipios, la coordinación con los **organismos autonómicos** ha aumentado en doce municipios y la cooperación con los **otros gobiernos locales** ha aumentado únicamente en tres municipios. Por una parte, el nivel de interdependencia entre la administración local y la Administración General del Estado es mínimo. En general, la coordinación con la administración

central se limita a la utilización del Sistema de Información de Usuarios/as de Servicios Sociales (SIUSS). Por otra parte, el nivel de interdependencia entre la administración local y la Comunidad de Madrid es máximo. Como se ha señalado, la CAM financia parcialmente la atención social primaria. Asimismo, ostenta la competencia en la atención social especializada, la política de vivienda o la política de empleo. En general, la coordinación con la administración autonómica se limita a la financiación de la atención social primaria mediante los convenios generales y no se extiende a la financiación y la implementación de la atención social especializada. Como resultado, las administraciones locales han asumido competencias impropias para atender las necesidades no cubiertas correspondientes a la atención social especializada. En general, los responsables municipales manifiestan su deseo de fortalecer la coordinación con los responsables de la CAM. Durante la XI Legislatura (2019-2021), la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad emprendió acciones para fortalecer la coordinación con los responsables municipales. Sin embargo, estas acciones se vieron truncadas tras el fin de la legislatura. Por último, la cooperación entre las administraciones locales está consolidada desde hace tiempo. Esto explica que no se haya producido un aumento. Algunos ejemplos de buenas prácticas son el grupo de correo electrónico que han creado los administradores de los Centros de Servicios Sociales y la reunión mensual que han establecido las Mancomunidades de Servicios Sociales.

Por lo que se refiere a la relación con los actores no institucionales, se ha producido un aumento notable de la cooperación con los actores sociales: la colaboración con las **organizaciones del tercer sector** ha aumentado en 19 municipios, la colaboración con las **asociaciones ciudadanas** ha aumentado en 13 municipios y la contribución de los **voluntarios** ha aumentado en 18 municipios. En general, la colaboración de los gobiernos locales con las organizaciones sociales está consolidada desde hace tiempo. A pesar de ello, la crisis social derivada de la COVID-19 ha obligado a las administraciones locales a intensificar esta colaboración, llegando a acuerdos con numerosas organizaciones, asociaciones y voluntarios. Algunos ejemplos de buenas prácticas son la constitución de una Mesa de Participación Social o la elaboración conjunta de una Guía de Recursos. Por el contrario, no se ha producido un aumento notable de la cooperación con los actores económicos: la colaboración con las **empresas** ha aumentado en seis municipios y la colaboración con las **cooperativas** ha aumentado únicamente en dos

municipios. Precisamente, los responsables entrevistados han explicado que la colaboración con las empresas se limita a la contratación de servicios.

En definitiva, la crisis social derivada de la COVID-19 requiere una acción pública basada en la coordinación y la cooperación, con una lógica trasversal y un estilo de gobierno participativo. En el contexto actual, resulta más necesario que nunca sumar esfuerzos.

5.10. Desafíos u obstáculos para la implementación efectiva de políticas y servicios sociales

El estudio también se ha interesado por conocer las principales barreras u obstáculos que enfrentan los gobiernos locales para un despliegue óptimo de sus estrategias en políticas y servicios sociales. La *figura 31* muestra las respuestas obtenidas del cuestionario aplicado en donde, por este orden, la falta de recursos humanos constituye el mayor y muy grave problema, seguido de unos recursos económicos que se consideran muy insuficientes, dificultades en el acceso a la información, la escasa colaboración con otras administraciones públicas y la falta de autonomía de los gobiernos locales plasmada en ausencia de capacidad reguladora y de competencias. Estos resultados muestran un patrón que es común a otros de nuestros estudios en años previos: la debilidad institucional de los gobiernos locales en la provisión de políticas públicas y la relativa soledad bajo la que desarrollan su acción.

Resulta llamativa la severidad de los desafíos que, de modo general, enfrentan las administraciones locales. El valor promedio de las respuestas supera en todos los casos el valor intermedio de 2,5 y, en el caso de los recursos humanos, alcanza el valor de 3,5 sobre 4. Probablemente, una organización que funciona en un escenario de constreñimiento de estas características está necesitada de profundas reformas que modifiquen su posición, bien hacia un aumento de recursos y de cultura organizativa, bien, en el sentido opuesto, hacia una delimitación clara y a la baja de sus funciones.

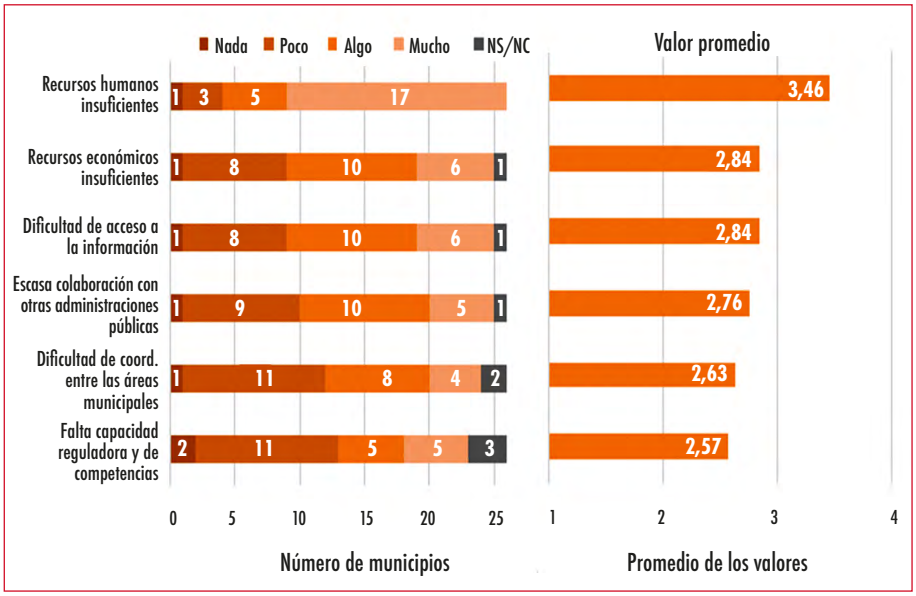

Figura 31: Desafíos u obstáculos de la prestación de servicios sociales. Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos del cuestionario. Texto de la P9. Señale en qué medida la organización municipal se enfrenta con los siguientes DESAFÍOS en la puesta en marcha de medidas de servicios sociales en su municipio/s.

Entrando en las respuestas concretas, resulta preocupante la percepción de los responsables municipales sobre la **situación de las plantillas**, que en el 65% de los municipios y mancomunidades encuestados supone el principal obstáculo para el despliegue óptimo de acciones y puesta en marcha de medidas. Los entes locales (como el resto de las administraciones públicas) han vivido un periodo prolongado de congelación de plantillas a raíz de las políticas de austeridad derivadas de la recesión económica en que se vieron inmersos a partir de 2010. Durante casi una década imperaron reglas sobre tasas de reposición que, no solo impidieron el crecimiento, sino que provocaron la contracción de los efectivos al servicio de los ayuntamientos. Este fenómeno afecta de modo más intenso a este sector en el que las necesidades han ido en la dirección contraria, hacia un crecimiento en ocasiones muy relevante. Si bien los municipios encuestados declaran que han incorporado recientemente nuevos trabajadores en las unidades de servicios sociales a raíz de la disponibilidad de nuevos recursos para afrontar la emergencia social de la pandemia, parece que este aumento aún re-

sulta insuficiente y constituye la principal barrera para alcanzar eficazmente todos los objetivos planteados. Esta situación de las plantillas ha sido recogida en otros estudios previos (Reynaers *et al*, 2021; Gordo González, 2020). La infrafinanciación de las estructuras de personal se complementa con una percepción de falta de financiación de la propia política. La **falta de medios económicos** para implementar actuaciones y programas se señala también como uno de los problemas fundamentales de este ámbito de actuación local.

En cuanto a la **dificultad de acceso a la información**, nuestras entrevistas dejan entrever que se echa de menos un mejor acceso, una menor fragmentación y una mayor transparencia en la gestión de datos a nivel autonómico. Los trabajadores de servicios sociales nutren varias bases de datos autonómicas con información relevante sobre sus intervenciones y sobre las características de los usuarios de los servicios, pero no parecen obtener de ellas un retorno que contribuya a facilitar su labor. La explotación de estos datos por parte de quien alimentan los diferentes registros permitiría, por ejemplo, hacer estudios de situación, del rendimiento e impacto de los servicios o de las diferencias y similitudes entre poblaciones y entre municipios. La posibilidad de acceder a todos estos datos también permitiría disponer de información sobre la trayectoria de las personas atendidas, lo que facilitaría las tareas de los técnicos municipales cuando, por ejemplo, un usuario se desplaza de municipio. La fragmentación entre las diversas bases de datos existentes (SIUS, IMV, violencia de género) tampoco ayuda en el trabajo diario a los profesionales de los servicios; supone una merma en la eficiencia y un aumento de la carga burocrática en el total de las tareas que, en percepción de algunos entrevistados, puede llegar a ir en detrimento de la propia labor de atención a la población.

La identificación de la **escasa colaboración con otras administraciones** apunta directamente al papel de la CAM que, de modo generalizado, se define como deficitaria (ver 5.1.6). En la mayor parte de los municipios sus responsables relatan problemas de agilidad y efectividad en la comunicación con la administración autonómica.

No siendo el principal desafío, las **dificultades de coordinación con otros departamentos municipales** se percibe también como un reto a superar. Aunque este rasgo de lo que se conoce como "trabajo en silos" caracteriza una buena parte de la acción en el sector público en España, su existencia a nivel municipal y en el ámbito de los servicios

tiene unas implicaciones particulares. La ausencia de coordinación transversal efectiva produce unos efectos particulares en esta política. Los entrevistados apuntan, como algo generalizado, a una concepción de servicios sociales como *cajón de sastre* al que van a parar muchas situaciones que debían ser atendidas por otros departamentos de forma más eficaz o, en todo caso, de forma coordinada. Casos como la becas comedor o las personas sin hogar enfermas ilustran realidades en donde la necesidad de coordinación se hace crucial.

Finalmente, el menor de los desafíos en términos relativos tiene que ver con la **falta de capacidad reguladora y de competencias**. Este tipo de obstáculo se presenta cuando existen barreras de corte político-institucional al lanzamiento de iniciativas. Y aunque no parece ser el principal obstáculo que enfrentan las estructuras de servicios sociales municipales, tampoco se trata de un desafío inexistente.

5.11. Nuevas acciones derivadas de la pandemia

Finalmente, en este estudio también nos hemos interesado por las nuevas acciones implementadas en los servicios sociales municipales como consecuencia de la crisis de la COVID-19, por lo que hemos incorporado dos preguntas abiertas en el cuestionario. Las respuestas obtenidas han sido objeto de un proceso de codificación que permite extraer conclusiones comparables. La siguiente tabla sintetiza el resultado de este proceso. En ella se identifican un total de 15 nuevas acciones llevadas a cabo por los municipios, consideradas como las más relevantes por parte de los encuestados.

Ámbito de la acción	Acción	Total
Información	Uso de nuevas tecnologías para la comunicación interna	3
	Uso de nuevas tecnologías para la comunicación con los usuarios	12
	Aumento del contacto, la comunicación y la interacción con los usuarios	4
Transferencia	Aumento de los recursos para la organización interna	2
	Aumento de las ayudas económicas de emergencia	9
Organización	Estudio del impacto socioeconómico de la COVID-19	1
	Coordinación con otros departamentos del ayuntamiento	1
	Coordinación con otros agentes	6
	Modificación de los procedimientos administrativos	2
	Reestructuración de los recursos	3
	Creación de un banco de alimentos municipal	1
	Creación de un servicio de reparto de domicilio de comidas, alimentos o medicamentos	4
	Creación de proyectos de empleo	1
	Creación de espacios de atención a las familias	3
	Creación de espacios de atención a las personas sin hogar	2

Tabla 9: Acciones más relevantes implementadas en los municipios. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del cuestionario.

Las innovaciones se han agrupado en 4 ámbitos respondiendo a la tipología NATO (Howlett, 2011; Navarro, 2020) de instrumentos de políticas públicas. El acrónimo NATO responde a la inicial (en inglés) de cada tipo de intervención pública: "N" por nodalidad o información (*nodality*), "A" por autoridad (*authority*), "T" por transferencia (*treasure*) y "O" por organización (*organization*). Si analizamos la información en función del ámbito de la acción, observamos que no se han producido nuevas acciones en el ámbito de la autoridad y que se han producido múltiples nuevas acciones en el ámbito de la información, la transferencia y la organización.

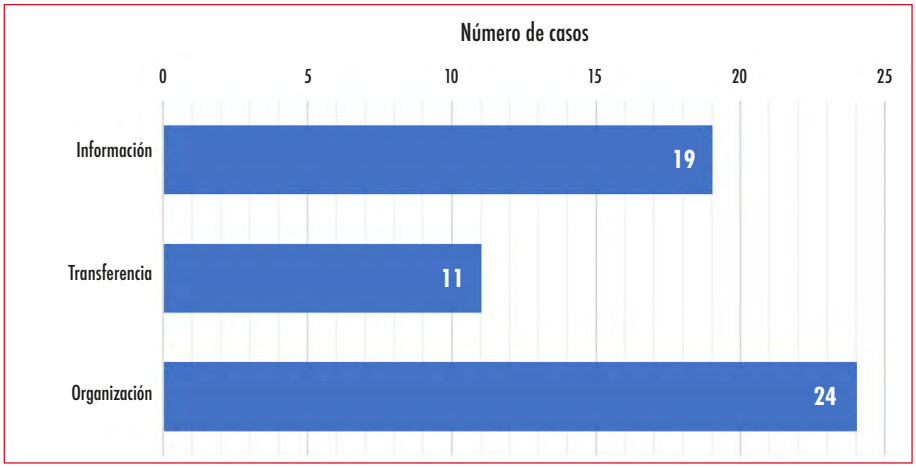

Figura 32: Ámbito de acción de las nuevas acciones implementadas en los municipios. Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos del cuestionario.

En el ámbito de la **información,** los responsables municipales hacen mención a 19 acciones. A grandes rasgos, se podría destacar la implantación de las nuevas tecnologías tanto en la organización interna como en la comunicación con los usuarios. Según lo discutido durante las entrevistas, si bien esta acción ha tenido un impacto positivo en la organización interna, ha creado nuevas barreras en la comunicación con los usuarios debido a los contextos en los que estos acuden a los centros de servicios sociales. Por ello, se ha intentado recuperar la atención presencial a los usuarios tan pronto como ha sido posible.

En el ámbito de la **transferencia,** los responsables municipales se hacen eco de once acciones, entre las que podemos distinguir dos vertientes. La primera vertiente comprende el aumento de la inversión destinada a la organización interna, tanto para la compensación inmediata de los gastos extra derivados de la crisis de la COVID-19 como para la mejora a largo plazo de la prestación del servicio. La segunda vertiente comprende el aumento las ayudas económicas destinadas a los usuarios, ya sea mediante la creación de nuevas partidas, el aumento de las partidas existentes o la agilización del procedimiento administrativo para la solicitud de las ayudas.

Por último, en el ámbito de la **organización,** los responsables municipales destacan 24 acciones, entre las que podemos distinguir las encaminadas a la coordinación, reestructuración y creación de servicios.

En cuanto a la coordinación, los responsables municipales destacan la coordinación con otros departamentos de los ayuntamientos, los agentes económicos y los agentes sociales. En el caso de la reestructuración, los responsables municipales han resaltado la necesidad de analizar la situación de crisis derivada de la COVID-19 y de modificar los procedimientos para poder atender las necesidades de un modo más eficaz. Por último, los responsables señalan que se han visto obligados a crear nuevos servicios para combatir problemas emergentes, tales como la cobertura de las necesidades básicas alimenticias, la falta de empleo y la falta de espacios de atención a las familias o el colectivo de personas sin hogar.

6. El sinhogarismo: un problema estructural en manos de los servicios sociales

Abrimos una última sección de este informe para abordar con mayor profundidad la respuesta de los gobiernos locales al sinhogarismo. **El problema creciente de las personas sin hogar ocupa un capítulo específico** en este estudio por una pluralidad de motivos. Por un lado, se trata de una realidad en la que los servicios sociales, especialmente los municipales, están obligados a intervenir. Por otro lado, **el sinhogarismo es el exponente máximo de la vulnerabilidad** y la pandemia ha visibilizado particularmente este problema, dejando al descubierto, por ejemplo, las dificultades de las personas sin hogar en el momento de confinamiento. En el periodo en que había que permanecer en casa, un buen número de personas dormía a la intemperie o en espacios compartidos con situaciones de sobreocupación. La vacunación, por otro lado, también ha mostrado que muchas de estas personas no están en el padrón y, por tanto, su derecho a la salud pública se ve amenazado. La problemática del sinhogarismo es también el exponente también de uno de los principales retos que enfrenta la sociedad española: **la dificultad para acceder a una vivienda.**

Y aunque el problema mantiene relación con la vivienda, la salud o la migración, el sinhogarismo suele ser abordado desde el ámbito de las políticas sociales. Estos y otros motivos apuntan al sinhogarismo como objeto de interés y justifican el tratamiento específico en el este informe de las políticas, planes y perspectivas existentes en la Comunidad de Madrid relativas a esta cuestión, con los municipios como actores protagonistas.

6.1. ¿Qué es el "sinhogarismo"?

Previo a abordar la acción municipal en este campo, conviene aproximarse significado de "sinhogarismo" y evitar así una cierta confusión en torno a la delimitación del fenómeno. Tradicionalmente, otros términos con connotaciones negativas eran más frecuentes, como "vagabundo"

o "indigente". Este cambio se debe en parte a la voluntad de desestigmatización del colectivo por el que se ha venido luchando desde diferentes sectores.

Es necesario, en primer lugar, definir qué se entiende por "persona sin hogar" y diferenciarlo de persona "sin techo". Según la FEANTSA (*European Federation of National Organisations Working with Homeless People*), que sigue la categoría ETHOS, se puede considerar persona sin hogar a toda aquella que vive en un espacio que no cumple los criterios de lo que se considera un hogar digno**. Para concretar qué no es un hogar digno se hace una división entre cuatro categorías conceptuales y trece categorías operacionale**s. Según esta metodología, cualquier persona que se encuentre en una de las situaciones presentadas en la *tabla 10* se puede considerar sin hogar.

Categorías conceptuales	Categorías operacionales	
Sin techo	1	Personas que viven a la intemperie
	2	Personas en alojamientos de emergencia
Sin vivienda	3	Personas que viven en albergues y centros para gente sin hogar/alojamiento temporal
	4	Personas en albergues para mujeres
	5	Personas en alojamiento para inmigrantes
	6	Personas que saldrán de internamiento en instituciones
	7	Personas que reciben ayuda a largo plazo (por sinhogarismo)
Vivienda insegura	8	Personas que viven en alojamiento inseguro
	9	Personas que viven amenazadas por desahucio
	10	Personas que viven bajo amenazas violentas
Vivienda inadecuada	11	Personas que viven en estructuras temporales/no convencionales
	12	Personas que viven en viviendas inadecuadas
	13	Personas que viven en lugares masificados

Tabla 10: Tipología ETHOS. Elaboración propia a partir del modelo de la *European Review of Statistics on Homelessness* (Edgar, 2009).

Persona sin hogar, por tanto, no sería solo la que duerme a la intemperie, sino la que habita una vivienda considerada precaria. Las diferentes categorías existentes tienen diferentes grados de visibilización, siendo algunas poco consideradas habitualmente en el momento de diseñar políticas públicas por su complejidad y dificultad para observar y medir.

La mayoría de las administraciones públicas y entidades siguen esta tipología para dimensionar la problemática. Sin embargo, existen diferencias en cuanto a las categorías en donde se sitúa el foco de actuación. En el caso de la Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020, se centra la atención en las categorías operacionales de la 1 a la 7 de la tabla. En el caso del Plan de Inclusión de Personas sin Hogar de la Comunidad de Madrid 2016-2021, así como en la Estrategia Municipal para la Prevención y Atención al Sinhogarismo 2015-2020 del Ayuntamiento de Madrid, también se menciona que las actuaciones planteadas van dirigidas hacia las personas que se encuentren entre las categorías 1 y 7. El gobierno autonómico madrileño considera que el resto de las situaciones (de la 8 a la 13) ya están planteadas en la Estrategia de Inclusión Social de la Comunidad de Madrid 2016-2021. Así, se puede observar que los planes y estrategias existentes se centran en las personas que se encuentran en las situaciones de sinhogarismo más extremas, como las que han dormido o duermen en la calle.

Entre las entidades del tercer sector, sin embargo, no existe unanimidad con respecto a lo que se entiende por persona sin hogar. Una de las representantes de entidades entrevistadas, por ejemplo, defiende la inclusión de todas las formas de la tipología ETHOS en el problema abordar por los poderes públicos, cuando afirma que "trabajamos con el concepto de FEANTSA, con la tipología ETHOS. En el caso de nuestra entidad es claro, porque no trabajamos solo con personas en situación de calle, sino que trabajamos con la exclusión residencial en cualquiera de sus formas" (responsable de entidad). En su visión, por tanto, el fenómeno a tratar va más allá de las situaciones de calle e incluye todo tipo de exclusión residencial.

La primera consideración a tener en cuenta es, por tanto, **cada actor implicado en esta política define lo que entiende por persona sin hogar.** Las administraciones tienden a situar el foco en las situaciones de más vulnerabilidad, mientras que algunas entidades consideran que el sinhogarismo se extiende a otras situaciones de exclusión residencial, aunque no hay consenso entre ellas.

6.2. La realidad del sinhogarismo en la Comunidad de Madrid: datos y recursos

En términos cuantitativos, **es difícil dimensionar la problemática del sinhogarismo** en la Comunidad de Madrid. Solo la ciudad de Madrid realiza recuentos de forma pública y periódica, aunque el último se remonta al año 2018. Esta clara ausencia de datos alrededor de las personas sin hogar es una de las percepciones compartidas por los diferentes actores: "lo que se ha hecho hasta ahora son algunos recuentos nocturnos de calle, y eso, para tener algún dato real y objetivo de toda la comunidad, se necesitaría hacerlo en toda la comunidad autónoma o al menos establecer un procedimiento" (responsable de entidad).

Este desconocimiento sobre el número de personas sin hogar obedece a dos tipos de causas. Por un lado, como se ha destacado en el apartado anterior, no hay una visión compartida sobre a quién se engloba dentro de este fenómeno. Por el otro, los recuentos se llevan a cabo de forma escasa y se impulsan de forma descoordinada y sin una metodología común.

El Ministerio de Derechos Sociales, sin embargo, ha estado trabajando en una metodología[7] para armonizar el proceso de recuento. Las diferentes personas entrevistadas han mostrado su satisfacción con la publicación de esta guía, tanto en la administración municipal como en el tercer sector. Parece que por primera vez se busca cierto grado de homogeneidad y periodicidad en los recuentos de personas sin hogar en España. Para un recuento común, se necesita la voluntad política de los municipios, así como un esfuerzo de coordinación por parte de la Comunidad de Madrid. Así lo señalan desde todos los ámbitos con expresiones como "a lo largo de este último año hemos estado trabajando con el ministerio y con otros ayuntamientos para tener una metodología común y que los resultados sean fiables y comparables; si usamos una misma metodología será más fácil." (responsable político municipal) o "el ministerio de Derechos Sociales ha trabajado en una metodología de recuento común, que nos parece bastante sólida; ahora son las comunidades autónomas y los municipios los que deben comprometerse y aplicar esta metodología" (responsable entidad).

[7] Más información sobre esta metodología en este enlace: https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/servicios-sociales/Personas-sin-hogar/docs/Recuentos_nocturnos.pdf [Última consulta: 12/12/2021]

No obstante, **existen estimaciones** relativas al número de personas que se encuentran en esta situación. Las diferentes estrategias, antes de desplegar las diferentes propuestas de actuación, contextualizan el sinhogarismo en sus respectivos territorios, también en términos numéricos.

A nivel estatal, la Estrategia Nacional (2015) cifraba, a partir de estimaciones, el número de personas sin hogar en España en unas 33.000. En el caso de la Comunidad de Madrid, en el Plan de Inclusión (2016) se estima que hay 4.500 personas sin hogar. Por último, en el caso del Ayuntamiento de Madrid, el último recuento se realizó en el 2018[8], mediante el cual se detectaron 2.998 personas sin hogar, de las cuales 650 pernoctaban en la calle.

Estimación del número de personas sin hogar		
España	Comunidad de Madrid	Madrid
33.000 (2015)	4.500 (2016)	2.998 de las cuales 650 sin techo (2018)

Tabla 11: Estimación del número de personas sin hogar. Fuente: Elaboración propia a partir de información del Ayuntamiento de Madrid

Al margen de estas estimaciones, las diferentes administraciones, principalmente las locales, utilizan mecanismos informales para conocer el número de personas sin hogar y su situación. Esta información se obtiene a partir del contacto con servicios tales como la policía municipal, los equipos de atención de calle o entidades que trabajan con el colectivo. Así lo relatan nuestros entrevistados, cuando afirman que "al final tú te enteras de quién está aquí porque te informa la policía, por ejemplo, y ese caso en concreto lo intentas solventar..." (responsable técnico de mancomunidad) o "...contamos con la información informal de los 18 equipos de calle y los 2 equipos de asentamientos, que te informan diariamente de lo que está pasando. No son recuentos oficiales, pero sí nos permiten hacernos una idea." (responsable técnico municipal), o "Cruz Roja ha elaborado un

8 Más información sobre el IX Recuento Nocturno de Personas sin Hogar del Ayuntamiento de Madrid en este enlace: https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Servicios-sociales-y-salud/Servicios-sociales/Publicaciones/IX-Recuento-Nocturno-de-Personas-sin-Hogar/?vgnextfmt=default&vgnextoid=3ef302fc13557610VgnVCM2000001f4a900aRCRD&vgnextchannel=2a26c8eb248fe410VgnVCM1000000b205a0aRCRD [Última consulta: 12/12/2021]

censo de las personas sin hogar con información sobre su nombre y su ubicación. Desde entonces, Cruz Roja realiza una vez a la semana una ruta con su unidad móvil para supervisar y atender a todas las personas que tiene en su censo. Por lo tanto, Cruz Roja actualiza el censo una vez a la semana" (responsable técnico municipal).

Algunos ayuntamientos, como los de Alcobendas o Alcorcón, realizan recuentos de uso interno para dimensionar la problemática y realizar un seguimiento del estado de la cuestión, pero los datos no están publicados.

También destacable el hecho de **que no existe de forma pública un registro o base de datos** con un mapa de servicios dirigidos a este colectivo en la CAM. Para poder conocerlos, es preciso indagar en la cartera de servicios sociales de cada ayuntamiento, siendo complicado conocer el balance general de la comunidad en cuanto a recursos existentes. La última guía publicada se remonta al año 2005 y los últimos mapeos de recursos han sido elaborados por entidades del tercer sector, como la AEPN.

La Estrategia Autonómica de 2016 asume este problema cuando afirma que *"el conjunto de recursos es difícil de conocer ya que no se dispone de información agregada que reúna todos los servicios específicos (públicos o de las organizaciones de la sociedad civil). Tampoco se ha delimitado una cartera de servicios dirigidos a las personas sin hogar." (p.33)*

En este sentido, el Plan de Inclusión de la Comunidad de Madrid proponía tres medidas: publicar la cartera regional de servicios, publicar una guía regional de recursos y crear una base integral de datos. Ninguna de las tres medidas se ha llevado a cabo, según el balance de ejecución de 2019.

En resumen, se puede afirmar que, cuando se habla de datos alrededor del sinhogarismo, en la Comunidad de Madrid **existen dos grandes retos**. El primero es el de **conocer el número de personas** que se encuentran en la situación mediante un método de recuento armonizado. Para poder realizar estas estimaciones con rigor metodológico es necesaria la implicación de todas las administraciones, especialmente de las locales. El segundo es poder **tener una guía de recursos dirigidos al colectivo**. Cada ayuntamiento ha desarrollado políticas diferentes y no hay un registro que permita saber de qué se dispone en el territorio. Esto tiene dos implicaciones negativas: por un

lado, puede generar ineficiencia económica, por el otro, una pérdida de conocimiento sobre el diagnóstico del problema.

La ineficiencia económica se produce porque en algunos casos se impulsan servicios ofrecidos por otras administraciones, existiendo situaciones de duplicidad. Por otro lado, si existiera un registro donde consultar los diferentes recursos y políticas se podría analizar qué está funcionando y generar conocimiento para los municipios que quieran impulsar nuevos programas. Así lo han señalado expertos en nuestras entrevistas: "Uno de los problemas [...] es que no teníamos un mapa de recursos/servicios públicos claro, porque los ayuntamientos no daban cuentas de los servicios que han ido poniendo con cargo de sus presupuestos. Este es otro problema, la falta de conocimiento de lo que hay y de lo que está financiado con dinero público..." (responsable de entidad)

6.3. Entidades responsables de afrontar el sinhogarismo

La atención a las personas en situación de sinhogarismo forma parte del ámbito de la atención social primaria. Esto y el hecho de ser un fenómeno que requiere la "atención inmediata a personas en situación de riesgo de exclusión social" justifica la acción municipal y hace que su atención recaiga dentro del ámbito de competencia municipal.

Sin embargo, la inversión que la CAM realiza a través de los convenios con las entidades locales para el alojamiento alternativo es marginal y solo ascendió a la cantidad de 66.797 euros en total en el año 2019. Únicamente 9 de las 54 entidades locales (municipios y mancomunidades) firmantes de convenios con la Comunidad de Madrid incluyen este concepto (Comunidad de Madrid, 2021).

En esta línea, el Plan de Inclusión de las Personas Sin Hogar de la Comunidad de Madrid (2016-2021) afirma (pp 26-27) que "la intensificación y modernización del sistema requiere dos principios: la corresponsabilidad de todos los municipios de la Comunidad de Madrid para atender a las personas sin hogar y la coordinación entre las Administraciones y entre sus distintos órganos", así como que "una parte de las competencias que inciden directamente sobre este sector de la población, se

encuadran dentro de las correspondientes a la Atención Social Primaria, propia de los servicios sociales municipales, por lo que a lo largo de la presente Plan se efectúan numerosas referencias a la iniciativa municipal".

6.4. Políticas en la Comunidad de Madrid para abordar el sinhogarismo: del Gobierno central al municipio

Además de la presencia del gobierno autonómico y de los gobiernos municipales en la planificación y despliegue de acciones, **el gobierno central tiene un papel coordinador**, tal y como se plasma en la Estrategia Nacional. Una de las formas mediante las cuales se puede abordar la cuestión del sinhogarismo es la aprobación y ejecución de estrategias o planes transversales. Estos se aproximan a la problemática desde un enfoque que va más allá de los servicios sociales y plantean políticas específicas.

Los principales planes o estrategias para erradicar el sinhogarismo que han operado (u operan) en la Comunidad de Madrid son el estatal, el autonómico y el municipal. Los dos primeros plantean que los municipios deben tener un papel protagonista para abordar la problemática, destacando la **necesaria coordinación entre administraciones**.

Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar 2015-2020 (ENI-PSH):

En el año 2015, el Consejo de Ministros aprobó la Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar 2015-2020 (ENI-PSH), **con 5 objetivos generales, 13 líneas estratégicas y 111 medidas**. De todas estas medidas, las administraciones locales pueden intervenir en 89.

Esta estrategia fue analizada mediante una evaluación intermedia publicada en el año 2020, para valorar el grado de implementación de las medidas establecidas en las diferentes comunidades autónomas y los municipios de más de 100.000 habitantes.

En el caso de la Comunidad de Madrid, en el informe se analizan Alcalá de Henares, Alcobendas, Alcorcón, Fuenlabrada, Getafe, Móstoles,

Parla y Madrid. Concretamente, se muestra el nivel de implementación de los objetivos estratégicos, así como las actuaciones específicas para el colectivo.

Municipio	Grado de implementación de los objetivos	Medidas específicas para personas sin hogar
Alcalá de Henares	34,9%	- Coordinación interinstitucional para la atención de personas en situación de grave exclusión social. Estrategia de trabajo en red.
Alcobendas	54,7%	- Equipo de intervención social/Inclusión social - Centro de día - Housing First y Alojamiento alternativo
Alcorcón	23,9%	- No hay medidas específicas
Fuenlabrada	40,0%	- Unidad de intervención de Trabajo Social
Getafe	12,6%	- No hay medidas específicas
Móstoles	40,4%	- Mesa de coordinación - Centro de emergencia social/noche/ campañas de frío - Housing First
Parla	27,1%	- Detección de situaciones de riesgo - Acceso a recursos y prestaciones - Mediación pérdida de vivienda
Madrid	87,1%	- Dispone de una estrategia con medidas específicas

Tabla 12: Evaluación Intermedia ENI-PSH (2019) de los municipios de la CAM. Fuente: Elaboración propia con datos de la evaluación intermedia de la ENI-PSH

Según esta evaluación **existe una gran disparidad entre los municipios madrileños**. El que tendría un grado de implementación más bajo sería Getafe, con un 12,6%. El más alto, por otro lado, lo tendría Madrid, con el 87,1%, siendo la única ciudad de la Comunidad de Madrid que dispone de una estrategia propia. No obstante, existen políticas concretas que no se han valorado en esta evaluación intermedia, motivo por el cual hay que interpretar con cautela la información referente al grado de implementación.

Plan de Inclusión de las Personas Sin Hogar de la Comunidad de Madrid 2016-2021:

En el año 2016, el gobierno de la CAM aprobó el Plan de Inclusión de las Personas Sin Hogar 2016-2021, con la intención de contar también con una estrategia que incluyera actuaciones específicas. Junto a la Comunidad de Madrid, solo el País Vasco y Galicia disponen de una estrategia propia específica para abordar el sinhogarismo. **Este plan consta de 4 objetivos, 5 ejes y 76 medidas**. De estas medidas, 11 se habían cumplido en 2019 y 29 estaban en desarrollo. Uno de los pilares del plan autonómico consiste en el **refuerzo de la coordinación entre administraciones**, especialmente entre la autonómica y las locales, puesto que estas últimas disponen de responsabilidades en este ámbito.

Esta coordinación parece estar lejos de alcanzarse en la actualidad, tal y como reconocen los documentos analizados y también nuestros entrevistados. La estrategia autonómica se destaca que "no hay coordinación entre municipios y sólo recientemente se ha constituido en el ámbito autonómico un grupo de trabajo con entidades de este campo en la Comunidad de Madrid" *(p.32*) y, en general, hace referencia constante a esta realidad, motivo por el que establece como un objetivo crear un grupo técnico de municipios para poder coordinar las políticas encaradas a erradicar el sinhogarismo. Esta propuesta, sin embargo, no se llevó a cabo según el balance de ejecución de la estrategia. Es decir, **actualmente no hay una recomendación o directriz por parte de la Comunidad de Madrid** hacia los ayuntamientos en cuanto al despliegue de políticas destinadas a las personas sin hogar ni ningún mecanismo para que los municipios puedan actuar en red. Esto supone que cada ayuntamiento lleva a cabo actuaciones de diferente tipo sin aparente coordinación con el resto de las administraciones. Algunas de las personas entrevistadas destacan que esta realidad supone un problema notable. Expertos con dilatada experiencia en la materia afirman que "no hay coordinación, no hay supervisión, no hay apoyo" (responsable de entidad). Y en ello coinciden otras voces cuando afirman que "mientras vayamos cada uno por su tema no vamos a ningún sitio, porque los ayuntamientos van haciendo cada uno su línea, cada ayuntamiento ha hecho lo que ha podido en este tema sin una coordinación..." (responsable técnico municipal).

Estrategias y políticas municipales:

De entre los 10 ayuntamientos de más de 100.000 habitantes de la Comunidad de Madrid, **solo el de Madrid ha desarrollado un plan transversal** para abordar el sinhogarismo, con una dotación presupuestaria interanual específica. Algunos municipios, no obstante, disponen de políticas o programas específicos, en la gran mayoría de ocasiones gestionados por entidades del tercer sector o empresas.

Madrid es, con diferencia, la ciudad que despliega más acciones y dispone de más servicios de atención a las personas sin hogar. Esto se debe a su particularidad: es la capital, es la ciudad más grande y poblada, dispone de más recursos e infraestructuras y está especialmente bien comunicada. Esta realidad acaba atrayendo a la mayoría de las personas sin hogar de la Comunidad, sobre todo las que se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad. La mayoría del resto de municipios no disponen de albergues para personas sin hogar y los únicos a los que pueden acudir estas personas se encuentran en Madrid capital.

Aunque la ciudad de Madrid concentra la mayor parte de los servicios y recursos, otros **municipios de la Comunidad de Madrid también disponen de políticas** destinadas al colectivo. Tal y como se puede comprobar en el siguiente cuadro que presenta los servicios y centros ofrecidos por los municipios de más de 100.000 habitantes de la Comunidad de Madrid (excluyendo a Madrid), muchos ayuntamientos disponen de centros de día, casas de acogida, programas de atención o viviendas que siguen el método *Housing First* de acceso a la vivienda acompañado de un proceso de integración social. Este cuadro se ha realizado con datos obtenidos a partir de fuentes secundarias y entrevistas por lo que presentar un paisaje representativo de las políticas municipales que se despliegan en los municipios madrileños, no pretende ser exhaustivo.

Ciudad	Servicios y centros parar personas sin hogar
Móstoles	- Programa Housing First (Con Hogar Sí) - Viviendas de alquiler social (Con Provivienda) - Servicio de acogida para mujeres y sus hijos (con Cruz Roja) - Casa de acogida (con Asociación Punto Omega) - Centro de emergencia social (con Asociación Punto Omega)
Leganés	- Programa Housing First (gestión propia) - Centro de emergencias para mujeres maltratadas y sus hijos (en licitación)
Alcalá de Henares	- Programa para la atención a la grave exclusión (con Arquisocial) - Casa de acogida (con Cáritas)
Fuenlabrada	- Centro de día integral (con Asociación La Libélula) - Viviendas específicas (con Asociación La Libélula) - Casa de acogida para mujeres víctimas de violencia de género (con Cruz Roja)
Getafe	- Viviendas de emergencia (gestión propia)
Alcorcón	- Programa de atención integral (con Cruz Roja) - Casa de acogida para mujeres víctimas de violencia de género (gestión propia)
Torrejón de Ardoz	- Albergue (con Cruz Roja) - Centro de día y comedor (con Comedor Solidario Torrejón)
Parla	- Programa Housing First (con Hogar Sí y Provivienda) - Programa de atención integral (con Cruz Roja)
Alcobendas	- Pisos de emergencia (gestión propia) - Programa de atención integral/equipos de calle (gestión propia) - Programa de Housing First (con Hogar Sí) - Centro de día (gestión externalizada, en licitación)

Tabla 13: Servicios y centros específicos municipales para personas sin hogar en la CAM (municipios de más de 100.000 habitantes). Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de fuentes secundarias y entrevistas.

Tal y como se puede observar, **todas las ciudades de mayor tamaño de población disponen de algún tipo de servicio o recurso** destinado a las personas sin hogar, pero existen **diferencias notables** entre municipios. De entre aquellos que cuentan con más dotaciones, destacan los casos de Móstoles y Alcobendas, que disponen de programas de atención específicos, centros de día y programas *Housing First*.

6.5. La externalización de servicios y recursos en el ámbito del sinhogarismo

Uno de los rasgos característicos de la intervención pública en este sector y que comparte con el resto de las acciones en servicios sociales es la forma de provisión indirecta de los servicios. La gestión de los recursos dirigidos a las personas sin hogar en la región **está mayoritariamente externalizada a entidades del tercer sector y a empresas**. Se puede observar cómo la mayoría de los ayuntamientos tienen convenios con entidades como Cruz Roja, Cáritas y, en menor medida, con Provivienda y Hogar Sí, así como con otras entidades de menor tamaño. Entre las empresas privadas destaca el Grupo Cinco, que gestiona varios centros y el servicio de Samur Social de la ciudad de Madrid. Este tipo de sociedades con ánimo de lucro suelen gestionar los contratos de más envergadura, por su posición aventajada a la hora de demostrar requisitos procedimentales para concurrir a contrataciones pública (como los relacionados con la solvencia económica) y porque suelen disponer de departamentos especializados en procesos de licitación y análisis de pliegos.

Según el INE (2021), **en el territorio de la Comunidad de Madrid hay 15 centros de atención a personas sin hogar de titularidad pública y 41 de titularidad privada**, suponiendo la parte pública un 27% y la privada un 73% del total. Estas cifras no incluyen algunos servicios especializados, como los equipos de calle, que están también mayoritariamente gestionados por empresas privadas o entidades del tercer sector.

Las entrevistas realizadas aportan información interesante relativa a la forma de gestión. Por un lado, algunas entidades consideran que el tercer sector, aparte de gestionar servicios, aporta un **valor añadido a los mismos**. Destacan también su rol "transformador", así como su capacidad de incidir política y socialmente. Así se manifiesta en expresiones como "las ONGs dan un valor añadido a los servicios ofrecidos. Tienen capacidad de sensibilizar" (responsable de entidad) o "además de este rol ejecutor, tenemos un rol transformador, impulsando la metodología *Housing First*, por ejemplo. El conjunto de las entidades del tercer sector tenemos un enfoque muy basado en transformar, en que haya mejores políticas y en señalar las deficiencias" (responsable de entidad).

Por otro lado, diferentes responsables políticos y técnicos consideran que **la externalización en algunas ocasiones se convierte en necesaria**. Esto se produce porque en el ámbito de servicios sociales y especialmente en el de sinhogarismo, se requiere de una flexibilidad notable a la hora de contratar a personal y desplegar servicios que la burocracia muchas veces dificulta. Como señalan nuestros entrevistados, "es cierto que las entidades sociales permiten una gestión rápida. ¿Cómo haces dentro de una administración pública contratos de alquiler con 75 viviendas individuales? ¿Cómo captas eso en el mercado privado? ¿Cómo vas a hablar con la comunidad de vecinos a las nueve de la noche? La administración no está preparada para eso" (responsable de entidad), o "no cabe duda de que reintegrar el sistema de atención al sinhogarismo en el sistema público requeriría un esfuerzo para el que la administración no está preparada" (responsable de entidad).

Es decir, la externalización en el ámbito del sinhogarismo parece obedecer tanto a la existencia de entidades expertas en la gestión de este tipo de recursos, como al hecho de que aporta una flexibilidad que los procedimientos administrativos que siguen las administraciones públicas en algunas ocasiones no permiten.

Las entidades del tercer sector apuntan también a que, pese a existir algunas diferencias entre ellas en el enfoque o en los métodos, comparten muchos principios y visiones. Esto faculta el notable grado de coordinación y colaboración que parece existir entre ellas y que se confirma en nuestras entrevistas con afirmaciones como: "las entidades que trabajamos sinhogarismo y pobreza estamos en la EAPN (European Anti Poverty Network). También hay derivaciones de servicios, algunas envían a personas a nuestra atención psicológica, por ejemplo. En cuanto a sensibilización, todas compartimos las campañas de todas." (responsable de entidad) o "existe coordinación. La mayoría estamos en la EAPN, la red europea contra la pobreza. Participamos y nos coordinamos... El Ayuntamiento también tiene una mesa de coordinación... Tenemos muchos espacios de encuentro, lo que no significa que todas tengamos la misma posición en todos los temas. Creo sinceramente que el enfoque de derechos es un enfoque que se está instalando en casi todas las entidades del tercer sector" (responsable de entidad).

Como se puede observar, los responsables de las entidades entrevistadas destacan el rol coordinador de la EAPN, cuya rama en la Comunidad de Madrid es la *Red madrileña contra la pobreza y la exclusión*

social. Mediante esta red se realizan campañas conjuntas, se ejerce un rol de incidencia política y se coordinan las estrategias de las diferentes entidades integrantes. Por otro lado, existe la red "Faciam", mediante la cual se coordinan diferentes entidades sociales relacionadas con la Iglesia centradas en el ámbito del sinhogarismo y que operan en Madrid.

Se observa pues cómo existe una relativa **coordinación entre las entidades del tercer sector**, quedando fuera de estas redes las empresas que gestionan servicios. Es destacable el hecho de que existe una red de entidades que trabajan el sinhogarismo, pero no una red de municipios que aborde cuestiones relacionadas con este ámbito.

Conclusiones

Llegamos al final de este estudio apuntando las principales conclusiones que -sobre los diferentes ejes y dimensiones que hemos abordado en torno a las políticas y servicios sociales municipales- han ido surgiendo a lo largo del texto.

Un primer y muy relevante hallazgo se refiere a la falta de un **mapa que reúna los servicios sociales que efectivamente se ofrecen en el territorio de la Comunidad de Madrid.** Esta ausencia viene determinada por la acción que realizan los entes locales más allá de sus competencias de asistencia básica y de las actuaciones reflejadas en los convenios que suscriben con la CAM. Los ayuntamientos y mancomunidades la desarrollan en el ejercicio de su autonomía y en muchas ocasiones con fondos exclusivamente propios, por lo que se escapa de la información sistematizada en los registros de niveles superiores de gobierno como el autonómico. Este fenómeno de extensión de la acción local más allá de los convenios y de los servicios obligatorios tiene implicaciones muy positivas, pues pone de manifiesto que las necesidades de servicios sociales surgen pegadas al territorio y que los gobiernos locales muestras sensibilidad a estas demandas y deciden atenderlas. Pero un mejor conocimiento del mapa facultaría una visión de conjunto y sentaría las bases para una mejor planificación de actividades. Una de las conclusiones de este estudio es que esta labor de coordinación para la recogida de información exige un papel más activo por parte de la Comunidad de Madrid.

En cuanto a la **planificación y financiación de las políticas y servicios sociales** a través de convenios suscritos entre el gobierno autonómico y los gobiernos municipales, se ha observado un predominio de los indicadores económicos en la respuesta política: la dotación económica de los convenios está relacionada con los niveles de renta (renta disponible bruta) de manera que la mayor dotación económica per cápita de los convenios se alcanza en los municipios con un menor nivel de renta. Sin embargo, la contribución de los entes locales a la financiación

del convenio para la prestación de servicios sociales no resulta directamente relacionada con el nivel de renta de manera que en aquellos municipios donde se presenta un nivel medio de rentas mayor no se produce una mayor contribución del municipio en la financiación del convenio para la prestación de servicios sociales.

El **gasto presupuestado** en servicios sociales presenta una notable variabilidad que no permite relacionar los distintos niveles de gasto con la tipología de los municipios en base a los tipos de necesidades sociales. En otras palabras, los municipios que presentan niveles superiores de necesidades sociales tanto económicas como demográficas presentan niveles altos y bajos de las partidas presupuestarias asignadas a los servicios sociales.

Desde una **perspectiva organizativa,** la estructura institucional de los órganos encargados de la prestación de servicios sociales responde al carácter poliédrico de la política servicios sociales. De una parte, no existe un patrón preeminente en la denominación de las unidades responsables de los servicios sociales. Por el contrario, encontramos diversas denominaciones, siendo las más comunes "servicios sociales", "bienestar social" y "familia". De otra parte, sólo una minoría de gobiernos locales atribuye la competencia en servicios sociales a una unidad con dedicación exclusiva. Por el contrario, la mayoría de gobiernos locales atribuye la competencia en servicios sociales a una unidad multicompetencial responsable asimismo de la política educativa, la política sanitaria, infancia, mujer o mayores. Si bien, se observa cómo se produce un cierto alineamiento de los órganos y departamentos municipales encargados de los servicios sociales con otros orientados a algunos de los grupos que tradicionalmente se encuentran asociados a la mayor demanda de servicios sociales como son la tasa de feminidad y la tasa de envejecimiento.

Además, se trata de un ámbito **de actuación local en el que predomina la colaboración público-privada**. La mayor parte de las prestaciones sociales están externalizados en entidades del tercer sector y en empresas y en general existe satisfacción con esta forma de prestación. La rapidez, la flexibilidad en la gestión y la capacidad de adaptación a demandas de los agentes privados son consideradas como aspectos positivos de este tipo de provisión de servicios. La clave para un buen rendimiento de esta colaboración público-privada está en el diseño de buenos pliegos de condiciones y en realizar un seguimiento estrecho

del cumplimiento de los contratos como plasmación del deber de vigilancia de la calidad de los servicios públicos exigible a los gobiernos locales.

En general se ha observado **un aumento de los recursos destinados al despliegue de políticas y servicios sociales en los dos últimos años**, coincidiendo con la emergencia social que resultó de la pandemia, principalmente en el caso de los recursos económicos. Los recursos humanos y logísticos presentan un aumento en varios municipios y en otros se observa un mantenimiento de los recursos de este tipo.

También ha aumentado la diversidad de las acciones, constituyendo la pandemia una ventana de oportunidad para el lanzamiento de nuevas estrategias. En este grupo de novedades destacan las acciones relativas al teletrabajo, al aumento de ayudas, la mayor coordinación, la reestructuración en la forma de organización y la creación de servicios dadas las nuevas necesidades.

El principal obstáculo que afrontan las unidades responsables de servicios sociales es la insuficiencia de recursos humanos en las estructuras de personal para el despliegue óptimo de acciones y puesta en marcha de medidas. Este fenómeno, común a las administraciones públicas, afecta de modo más intenso en este sector en el que las necesidades se han incrementado de una forma relevante. También concita consenso la identificación como obstáculo de la dificultad de acceso a la información. **Debería haber un mejor acceso, una menor fragmentación y una mayor transparencia en la gestión de datos sobre servicios sociales** en la Comunidad de Madrid. La incorporación de datos en diversas bases hace que la labor de los trabajadores de servicios sociales aumente en complejidad y burocratización, mientras que no reciben a cambio ningún retorno de toda la información recopilada que facilite su labor y permita una mejor planificación.

En cuanto al estudio específico sobre el **sinhogarismo,** destacamos tres hallazgos y conclusiones principales. En primer término, hay que destacar que se desconoce la cifra de personas sin hogar en la Comunidad de Madrid; se realizan recuentos de forma descoordinada y sin un método armonizado, existiendo solo estimaciones. Tampoco hay una guía de recursos actualizada sobre los recursos y servicios específicos desplegados por los ayuntamientos, implicando una serie de externalidades negativas importantes. En segundo lugar, también se ha podido observar que no hay coordinación entre administraciones y que cada

ayuntamiento realiza políticas de diferente tipo. No existen directrices públicas claras por parte de la CAM hacia los municipios, motivo por el cual existe una gran disparidad en cuanto a servicios desplegados. Madrid es la única ciudad con una estrategia transversal, pero otros municipios, destacando los casos de Móstoles y Alcobendas, disponen de una amplia gama de políticas específicas para erradicar el sinhogarismo. Por último, es importante destacar que los programas para combatir el sinhogarismo se gestionan con un alto grado de externalización, teniendo un papel central en la implementación de programas las entidades del tercer sector. Prácticamente tres de cada cuatro centros y recursos para personas sin hogar en la Comunidad de Madrid son de gestión privada.

Referencias

Ayuntamiento de Madrid (2015). *Estrategia municipal para la prevención y atención al sinhogarismo 2015-2020.* https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/IgualdadDeOportunidades/SamurSocial/Nuevo-SamurSocial/ficheros/LARES.%20Estrategia%20Municipal%20erradicaci%C3%B3n%20sinhogarismo%202015-2020.pdf

BALTAR, A. (2014). Comunicación y conocimiento de los Servicios Sociales públicos. La difusión de los Servicios Sociales municipales en la Comunidad de Madrid. *Cuadernos de Trabajo Social*, 27(1), 127-138.

Comunidad de Madrid (2016). *Plan de Inclusión de las Personas Sin Hogar de la Comunidad de Madrid 2016-2021.* https://www.comunidad.madrid/transparencia/sites/default/files/plan/document/302_387_guia_personas_sin_hogar_0.pdf

Comunidad de Madrid (2019). *Balance de Ejecución del Plan de Inclusión de Personas Sin Hogar 2016-2021*. https://www.comunidad.madrid/transparencia/sites/default/files/plan/document/balance_2020_plan_inclusion_personas_sin_hogar_0.pdf

Comunidad de Madrid (2021). *Estudio sobre la situación de los servicios sociales en la Comunidad de Madrid de la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad* https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/informe_estudio_servicios_sociales.pdf

DOMÍNGUEZ, M. (2020). *Competencias municipales en servicios sociales y financiación extraordinaria en el contexto de la crisis sanitaria motivada por el covid-19* Blog IDL-UAM https://www.idluam.org/blog/competencias-municipales-en-servicios-sociales-y-financiacion-extraordinaria-en-el-contexto-de-la-crisis-sanitaria-motivada-por-el-covid-19/

EAPN (2021). *Informe AROPE sobre el Estado de la pobreza en España* https://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/informe-AROPE-2021-contexto-nacional.pdf

EDGAR, B. (2009). European Review of Statistics on Homelessness (Brussels: FEANTSA/EOH).

Gobierno de España (2015). *Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020.* Madrid

GORDO GONZÁLEZ, L. (2020). La gestión del personal interino en la Administración local: derechos y deberes. *Anuario de Derecho Municipal 2019*, 12, 166-205.

HERMIDA, P. O. Y LORENZO, R. B. (2012). Estructura, recursos y desarrollo de las políticas de igualdad en el ámbito local. *Revista de Estudios Políticos*, 158,139-163.

HOWLETT, M. (2011). *Designing public policies: Principles and instruments*. London: Routledge

Instituto Nacional de Estadística (2021). *Encuesta de centros y servicios de atención a las personas sin hogar*.

Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas (2020). Evaluación intermedia de la Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar 2015-2020 https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/servicios-sociales/Personas-sin-hogar/docs/Evaluacion_intermedia.pdf (Último acceso: 01.12.2020)

JABBAZ, M. (2014). La variedad de políticas de servicios sociales municipales: articulación institucional y comunitaria. *Revista Española de Sociología*, (22), 27-50.

Ministerio de Política Territorial y Función Pública (2020) *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas*. Disponible en: http://www.mptfp.es/dam/es/portal/funcionpublica/funcion-publica/rcp/boletin/Boletines/200101_Boletin_Enero_2020.pdf.pdf (Último acceso: 01.12.2020)

NAVARRO, C. (2020) "Los ayuntamientos ante la crisis del COVID: innovación y resiliencia. En Blog IDL-UAM. http://www.idluam.org/blog/los-ayuntamientos-ante-la-crisis-del-covid-innovacion-y-resiliencia/ (Último acceso: 01.12.2020)

NAVARRO, C. (2021) *El reto de simplificar los procedimientos de gestión de contratos en la Administración Local* En Blog IDL-UAM https://www.idluam.org/blog/el-reto-de-simplificar-los-procedimientos-de-gestion-de-contratos-en-la-administracion-local/

NAVARRO, C. Y VELASCO, F. (2016). 'In wealth and in poverty?'The changing role of Spanish municipalities in implementing childcare policies". *International Review of Administrative Sciences*, *82*(2), pp. 315-334.

NAVARRO, C., Y PANO, E. (2019). Spanish Local Government and the Austerity Plan: In the Eye of the Perfect Storm. In Local Public Services in Times of Austerity across Mediterranean Europe (pp. 95-114). Palgrave Macmillan, Cham.

NAVARRO, C., ALBA, D., EGEA, A., GONZÁLEZ MEDINA, M. Y SEVILLANO, A. (2020). *Los ayuntamientos ante la COVID-19. Análisis de las medidas locales ante la COVID-19 en municipios de la Comunidad de Madrid.* Madrid: Instituto de Derecho y Gobierno Local.

NAVARRO, C., EGEA, A., Y ZAGORSKI, P. (2017). *Políticas Públicas Locales en los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid. Presupuestos, personal y gestión.* Madrid: Instituto de Derecho y Gobierno Local.

REYNAERS, A., NAVARRO, C., GONZÁLEZ MEDINA, M.Y RAMA, J. (2021). *Los servicios públicos locales: calidad, externalización y control.* Madrid: INAP.

PAUGAM, S. (2015). Ciencia y consciencia de la pobreza. *Revista del Centro de Investigaciones Sociológicas*, 12(18), 90-98.

ROMÁN, B. (2016). *Ética de los Servicios Sociales*. Barcelona: Herder.

SHARPE, L. J. Theories and values of local government. *Political Studies*, 1970, vol. 18, no 2, p. 153-174.

SUBIRATS, J. (2010). "Si la respuesta es gobernanza, ¿cuál es la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas". *EKONOMIAZ. Revista Vasca de Economía*, *74*(2), 16-35.

URTEAGA, E. (2011). Las representaciones sociales de la dependencia. *Gizarte Zerbitzuetarako Aldizkaria. Revista de Servicios Sociales*, 49, 19-27.

Anexo I. Muestra del estudio

Los estudios sobre Políticas Públicas Locales en municipios de la Comunidad de Madrid del Instituto de Derecho y Gobierno Local IDL-UAM, que llegan con esta a su décimo informe, han analizado el desarrollo de políticas públicas en los municipios de la Comunidad de Madrid con mayor población. En este informe se ha analizado la provisión de servicios sociales en los **179 municipios** de la Comunidad de Madrid, desarrollada por 31 municipios y por 21 mancomunidades (148 municipios).

Por una parte, el estudio de la **estructura organizativa,** los **presupuestos municipales** y los **convenios con la Comunidad de Madrid,** cuyos resultados se recogen en los capítulos segundo y tercero, se ha realizado sobre los **35 municipios** de la Comunidad de Madrid con una población superior a 20.000 habitantes. La selección de estos municipios está en línea con la distribución de competencias establecidas en el marco jurídico. En este sentido, y de conformidad con la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), los municipios con población superior a 20.000 habitantes, además de los servicios que deben prestar todos los ayuntamientos (alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas), asumen los siguientes: protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público (art. 26). Como puede apreciarse, entre estos servicios se encuentra la evaluación de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.

Por otra parte, el **cuestionario,** cuyos resultados se recogen en el capítulo cuarto, se ha enviado a los **31 municipios** que proveen directamente los servicios sociales y las **21 mancomunidades** que proveen los servicios sociales. Se recogieron las respuestas a **26 cuestionarios,** correspondientes a **21 municipios** y **5 mancomunidades (63 municipios).**

En total, se han obtenido datos de 84 municipios, lo que representa el **47% de los municipios de la Comunidad de Madrid.** La información obtenida a partir del cuestionario se completó con la realización de **7 entrevistas** en profundidad semiestructuradas, correspondientes a 5 municipios y 2 mancomunidades. En la *figura 33* se señalan aquellos municipios de los que hemos recibido las respuestas al cuestionario.

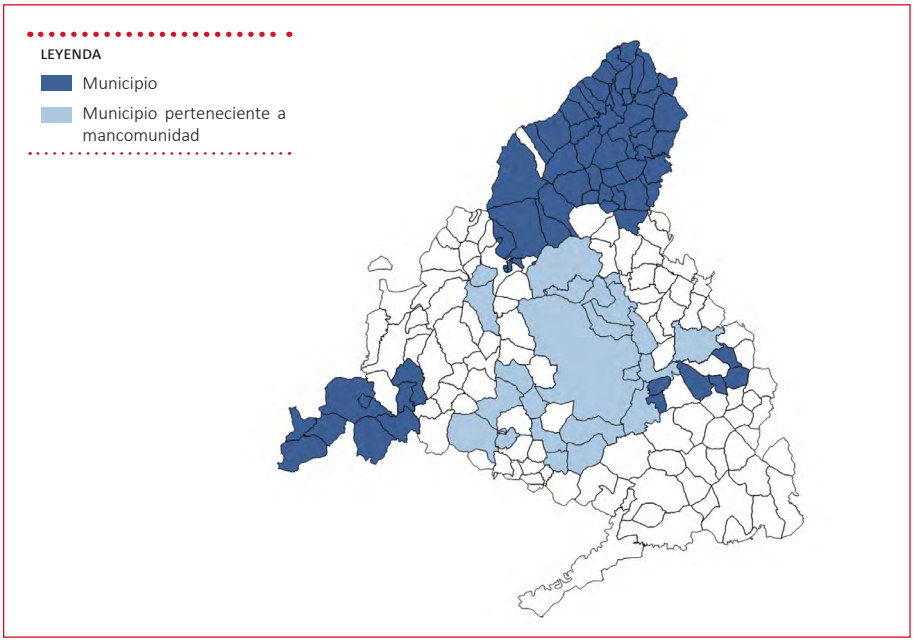

Figura 33: Municipios de los que se ha obtenido la respuesta del cuestionario. Fuente: Elaboración propia.

Anexo II. Cuestionario

Proyecto:
"INFORME DE POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES EN AYUNTAMIENTOS DE LA COMUNIDAD DE MADRID"

POLÍTICAS SOCIALES LOCALES

INSTITUTO DE DERECHO Y GOBIERNO LOCAL
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID

UAM
Universidad Autónoma de Madrid

Dirección:
Prof. Dra. Carmen Navarro

Equipo de la investigación:
Prof. Dr. Alfonso Egea, Profa. Dra. Moneyba González Medina, Prof. Dr. David Alba, Alicia Sevillano, Claudia de Mesa y Santiago Castro.

Contacto:
Carmen Navarro

Edificio de Ciencias Jurídicas, Políticas y Económicas
(1ª planta), despacho nº 3.

Calle Marie Curie, 1

Ciudad Universitaria de Cantoblanco

28049-MADRID

Teléfono: 914977611 / 650019211

Email: c.navarro@uam.es

Desde el Instituto de Derecho y Gobierno Local de la Universidad Autónoma de Madrid, nuestro Informe anual sobre Políticas Públicas Municipales en Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid, se dedica este año a la política social.

La labor de los ayuntamientos en este sector precisa ser analizada y puesta en valor, por lo que **hemos preparado el siguiente cuestionario para recoger la experiencia concreta en su municipio** sobre aspectos tales como la identificación de prioridades, las actuaciones puestas en marcha, los cambios a raíz de la pandemia, la interacción con otros agentes o las principales barreras que enfrentan en su desarrollo.

La información recabada a través de este cuestionario se tratará confidencialmente y se añadirá para su estudio sistemático a la que ya hemos obtenido a través del análisis de normativa, páginas web y otros documentos en abierto de la acción municipales. Una vez concluido, le remitiremos un ejemplar del informe.

¡Muchas gracias por su colaboración!

Equipo de investigación IPPM (Informe de Políticas Públicas Municipales)

Nombre y apellidos de la persona que rellena el cuestionario:				
Correo electrónico de contacto:				
¿Va a contestar el cuestionario contemplando la experiencia de...	Municipio		Mancomunidad	

En cumplimiento del Reglamento General de Protección de Datos Personales de la Unión Europea (Reglamento 2016/679, de 27 de abril de 2016), le informamos de que pasará a formar parte de uno o varios ficheros responsabilidad del Instituto de Derecho y Gobierno Local de la Universidad Autónoma de Madrid, con domicilio social en la Facultad de Derecho. C/Kelsen 1, Despacho 2, 3ª planta, Campus de Cantoblanco, 28049 de Madrid. El Instituto de Derecho y Gobierno Local de la Universidad Autónoma de Madrid utilizará sus datos a los solos efectos de este estudio, pudiendo contactarle para solicitarle alguna otra información. Podrá ejercer sus derechos de acceso, rectificación, cancelación, oposición, limitación y portabilidad en relación con sus datos, así como retirar el consentimiento sobre su uso en cualquier momento dirigiéndose al correo electrónico protecciondedatos@idluam.com o al domicilio social del Instituto de Derecho y Gobierno Local.

P1. ¿Podría decirnos en qué medida cada una de las siguientes cuestiones constituye un RETO o PROBLEMA en su municipio/s?

Retos o problemas	Nada	Poco	Algo	Mucho	NS/NC
Bienestar y calidad de vida (dependencia)					
Convivencia personal-familiar (desajustes convivenciales, maltrato, soledad)					
Convivencia social (conflictividad, inseguridad)					
Integración social (inserción laboral/ escolar/ social)					
Emergencia social (necesidades básicas)					

P2. ¿En qué medida se TOMAN EN CUENTA en su Ayuntamiento/ Mancomunidad los siguientes CRITERIOS para implementar actuaciones englobadas en los servicios sociales?

Criterios para el establecimiento de prioridades	Nada	Poco	Algo	Mucho	NS/NC
Número de solicitantes					
A petición de los técnicos de servicios sociales sobre situaciones de vulnerabilidad					
Obligaciones determinadas por las transferencias/subvenciones recibidas de otros niveles de gobierno					
Estudios de evaluación de situación de pobreza/vulnerabilidad en el municipio					
Indicadores y tasas (AROPE, etc.)					
Prioridades del Equipo de gobierno					
Otros:					

P3. Señale CUÁLES de las siguientes medidas y/o servicios presta su Ayuntamiento/Mancomunidad y cómo se FINANCIAN *(Señale la opción u opciones de financiación que se den en su Ayuntamiento/Mancomunidad):*

Tipo de prestación	**No se presta**	**Se presta exclusivam. con financ. propia**	**Se presta con financ. de otra Admon.**	**Se presta con financiación de otra entidad** (empresas, ONGs, etc.)	**NS/ NC**
1. Prestaciones de apoyo a la unidad convivencial					
Prestaciones de ayuda a domicilio					
Prestaciones de ayudas técnicas					
Apoyo de carácter personal fuera del domicilio					
Actuaciones específicas de apoyo a la unidad convivencial					
2. Prestaciones de alojamiento alternativo					
Residencias e internados					
Albergues y/o centros de acogida					
Viviendas tuteladas					
3. Prestaciones de prevención e inserción					
Centros, programas y actividades ocupacionales					
Centros, programas y actividades de relación social, ocio y tiempo libre					
Servicios de prevención de situaciones de dependencia y de promoción de la autonomía personal					
4. Recursos complementarios para la cobertura de necesidades de subsistencia					
Pensiones					
Ayudas económicas públicas periódicas					
Ayuda económica pública de pago único					
Atenciones que implican alimentaciones					
Otras ayudas en especie vinculadas a situaciones de necesidad					
5. Otras prestaciones o programas no incluidos en los anteriores					

P4. De las medidas y/o servicios anteriores, señale la MODALIDAD DE PRESTACIÓN *(Señale la opción u opciones de financiación que se den en su Ayuntamiento/Mancomunidad):*

Tipo de prestación	No se presta	Provisión directa	Externalizac. a empresa	Externalizac. a otras entidades	NS/ NC
1. Prestaciones de apoyo a la unidad convivencial					
Prestaciones de ayuda a domicilio					
Prestaciones de ayudas técnicas					
Apoyo de carácter personal fuera del domicilio					
Actuaciones específicas de apoyo a la unidad convivencial					
2. Prestaciones de alojamiento alternativo					
Residencias e internados					
Albergues y/o centros de acogida					
Viviendas tuteladas					
3. Prestaciones de prevención e inserción					
Centros, programas y actividades ocupacionales					
Centros, programas y actividades de relación social, ocio y tiempo libre					
Servicios de prevención de situaciones de dependencia y de promoción de la autonomía personal					
4. Recursos complementarios para la cobertura de necesidades de subsistencia					
Pensiones					
Ayudas económicas públicas periódicas					
Ayuda económica pública de pago único					
Atenciones que implican alimentaciones					
Otras ayudas en especie vinculadas a situaciones de necesidad					
5. Otras prestaciones o programas no incluidos en los anteriores					

P5. Indique en qué grado las actuaciones en Servicios Sociales del Ayuntamiento se destinan en mayor o menor medida a los siguientes COLECTIVOS:

Colectivos	Nada	Poco	Algo	Mucho	NS/NC
Mayores					
Infancia					
Jóvenes					
Inmigrantes/Otras etnias					
Mujeres					
Víctimas de abusos y situaciones de violencia					
Personas con diversidad funcional (física o motriz/sensorial/intelectual o psíquica)					
Personas en situación de drogodependencia					
Individuos con falta de recursos habitacionales y/o suministros básicos					
Personas en situación de desempleo					
Familias					
Otros (Indicar cuáles):					

P6. ¿Qué MECANISMOS implementa su Ayuntamiento/Mancomunidad para la DETECCCIÓN de las situaciones de riesgo y/o de CONTROL y EVALUACIÓN de los resultados de las actuaciones?

Mecanismos de detección/Control y evaluación	Nada	Poco	Algo	Mucho	NS/NC
Solicitudes formales					
Inspecciones de oficio de los técnicos					
Comentarios informales (boca oreja)					
Encuestas a la población					
Carta de servicios					
Control por terceros organismos					
Informes de evaluación y seguimiento municipales					
Consejos locales de servicios sociales					
Observatorios					
Otros (Indicar cuáles):					

P7. ¿Cómo han cambiado los RECURSOS que el Ayuntamiento/Mancomunidad dedica a la prestación de servicios sociales a consecuencia de la COVID-19?

Recursos municipales	Ha habido una reducción	Ha habido un aumento	No ha habido un cambio significativo	NS/NC
Personal administrativo				
Personal técnico (trabajadores sociales, psicólogos, etc.)				
Presupuesto propio				
Transferencias de otras Administraciones públicas				
Transferencias de otros agentes				
Infraestructuras y equipamientos				
Otros (Indicar cuáles):				

P8. Señale hasta qué punto el Ayuntamiento COOPERA con las siguientes entidades para poner en marcha los servicios sociales en su municipio/área de intervención a consecuencia de la COVID-19:

Agentes	No existe cooperación	Menor cooperación	Igual cooperación	Mayor cooperación	NS/NC
Organismos estatales					
Organismos autonómicos					
Otros Ayuntamientos					
Empresas					
Cooperativas					
Asociaciones (Vecinos, migrantes, madres y padres, etc.)					
Organizaciones del tercer sector (ONGs, Iglesia Católica, etc.)					
Voluntarios					
Otros (Indicar cuáles):					

P9. Señale en qué medida la organización municipal se enfrenta con los siguientes DESAFÍOS en la puesta en marcha de medidas de servicios sociales en su municipio/s:

Desafíos	Nada	Poco	Algo	Mucho	NS/NC
Recursos humanos insuficientes					
Recursos económicos insuficientes					
Dificultad de acceso a información					
Dificultad de coordinación entre las áreas municipales					
Falta de capacidad reguladora y de competencias					
Escasa colaboración con otras administraciones públicas					
Otros (cuáles):					

P10. A su juicio, ¿cuáles han sido las medidas más INNOVADORAS que se han producido en su Ayuntamiento/Mancomunidad como consecuencia de la pandemia en el ámbito de las políticas sociales? (Por favor, señale al menos una)

1	
2	
3	

P11. Observaciones y sugerencias.

Muchas gracias por su colaboración

El X informe de la colección de Estudios de Políticas Públicas Locales del Instituto de Derecho Local de la UAM aborda el análisis de las políticas y servicios sociales de los municipios de la Comunidad de Madrid. La emergencia social surgida de la pandemia, la diversidad de acciones en que se manifiesta esta acción local y el contexto de gobierno multinivel en que se desenvuelve su implementación son los factores que han animado a su estudio.

El texto se estructura en dos bloques. En el primero se presenta el contexto y el marco de la acción municipal en temas sociales, para lo que se realiza un análisis competencial de este ámbito de acción, así como una detección de las necesidades sociales en los municipios analizados. Ello nos lleva no sólo a estudiar la organización institucional en los ayuntamientos, sino a prestar también atención a los esquemas de cooperación intermunicipal en forma de mancomunidades. El segundo bloque recoge, a partir de datos propios, la experiencia de 21 municipios y 5 mancomunidades sobre los retos, los colectivos destinatarios, las actuaciones específicas, la financiación, la forma de provisión de los servicios y sus implicaciones, la evolución de los recursos empleados, las relaciones con otros gobiernos y con otros actores, los principales obstáculos que enfrentan las entidades locales en la implementación de actuaciones y las novedades y experiencias desplegadas en este sector a raíz de la pandemia. Para finalizar este segundo bloque, se hace un estudio específico del sinhogarismo y de las acciones con que se aborda desde la administración local.

idl UAM
Instituto de Derecho Local

RIVAS VACIAMADRID

Ayuntamiento de Majadahonda

ALCOBENDAS
Un modelo de ciudad

MADRID

9 788409 440085