

INFORME
POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPALES EN LA COMUNIDAD DE
MADRID
(educación, mayores y medio ambiente)

Carmen Navarro
Departamento de Ciencia Política.UAM
Alfonso Egea
Departamento de Ciencia Política.UAM
David Alba
Departamento de Ecología. UAM

RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe sobre políticas públicas municipales aborda un análisis comparado de las estrategias con que los ayuntamientos madrileños más poblados intervienen en tres sectores de actividad gubernamental: la educación, la personas mayores y el medio ambiente.

La acotación del estudio a los ayuntamientos de mayor tamaño se explica por la necesidad de hacer comparables las unidades de observación. Los ayuntamientos de más de 100.000 habitantes diseñan sus políticas con mayor autonomía gracias a los recursos de que disponen y a unas estructuras administrativas de mayor envergadura y más profesionalizadas. Pese a que existen diferencias muy relevantes de tamaño entre la ciudad de Madrid y el resto de municipios considerados, para la gran parte de las cuestiones que trata el estudio (necesidades, demandas, prioridades, estrategias, etc.) pueden identificarse pautas y elementos comunes que permiten la comparación.

Por su parte, referirse a tres ámbitos tan diversos como la educación, el medio ambiente y las personas mayores tiene el propósito de abarcar la mayor variedad posible de lógicas, actores y contextos en los procesos de decisión municipal y en la implementación de actuaciones y programas. Con esta estrategia de análisis se procede a una especie de “cata” en puntos diferentes de la acción local de manera que la fotografía que al final se obtenga del desarrollo de las políticas ofrezca un cuadro representativo de la actividad gubernamental municipal. En ese sentido, la educación representaría la complementariedad de la acción local a una actuación de marcado componente autonómico, la atención a las personas mayores pretende mostrar la capacidad de adaptación de la intervención municipal a uno de los mayores retos de futuro –el envejecimiento de la población– que enfrentan las ciudades y con el medio ambiente se ha buscado explorar las transformaciones de una competencia tradicional local que en el momento presente enfrenta enormes demandas de avance hacia la sostenibilidad.

Se ha recopilado y analizado información para municipios de gran tamaño¹. Los datos se refieren tanto a aspectos socioeconómicos y demográficos, como a cuestiones

¹ Madrid, Móstoles, Alcalá, Fuenlabrada, Leganés, Getafe, Alcorcón, Parla, Torrejón de Ardoz, y Alcobendas, municipios todos ellos de más de 100.000 habitantes, a los que se añade en partes del estudio los casos de Rivas y Majadahonda que, pese a tener tamaño inferior, aportan variedad en determinadas variables socioeconómicas y demográficas.

organizativas, presupuestarias, de planificación y de gestión de las políticas objeto de atención. Su obtención se ha realizado a partir de la búsqueda en bases de datos ministeriales y autonómicas, institutos de estadística, memorias, planes, normativas, presupuestos, páginas web municipales y estudios específicos. Esta información se ha completado con la obtenida en 18 entrevistas en profundidad a directores/as generales, jefes/as de departamento y técnicos de los tres sectores implicados en una gran parte de los municipios seleccionados². Con ellas se ha tratado de recoger un tipo de información que habitualmente es difícil obtener de otra forma, como la valoración sobre las prioridades de la política, las relaciones con otras entidades públicas o privadas o la evolución de las actuaciones.

El informe se distribuye en tres capítulos que se corresponden con los sectores de análisis. Se mantiene una estructura similar para el tratamiento de los tres ámbitos. En la primera parte de cada capítulo se explora el contexto o la problemática a partir de la que los ayuntamientos diseñan sus programas, con una aproximación a los factores demográficos, económicos o estructurales que caracterizan la demanda de actuaciones públicas. En la segunda se clasifican los tipos de estrategias existentes para tratar cada ámbito de intervención municipal y las diferentes dimensiones y variables que permita caracterizar la acción local. En la tercera se analizan las actuaciones con que los ayuntamientos responden a las demandas e intentan solucionar los problemas. Los capítulos se cierran con un apartado de conclusiones. El informe se completa con un breve análisis comparado de los presupuestos municipales en los sectores de medio ambiente, educación y servicios sociales.

La política de educación

Las políticas educativas locales experimentaron una expansión en variedad y en alcance durante las décadas pasadas y hasta mediados de la crisis económica. Este desarrollo se produjo desde una limitada autonomía política de los gobiernos locales, sólo compensada con una situación económica muy favorable, lo que permitió la proliferación de programas. La contracción presupuestaria primero y la aprobación de la Ley 27/2013 (de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local) después, pusieron fin al crecimiento y en situación de incertidumbre al futuro de la acción educativa de los municipios.

Sin embargo, los ayuntamientos han continuado gestionando las mismas tareas que venían desarrollando, aunque desde posiciones debilitadas por la pérdida de recursos y

² Se han realizado entrevistas en los municipios de Madrid, Alcalá, Alcobendas, Alcorcón, Fuenlabrada, Leganés y Rivas.

la entrada de otros temas en las agendas políticas locales. En este contexto, se han visto forzados a priorizar entre programas y estrategias para dar respuesta a la reducción o eliminación de transferencias y ayudas desde el gobierno autonómico.

La disminución de apoyo del gobierno autonómico pone a prueba la capacidad local de reacción con recursos propios y en condiciones legales muy desfavorables. En estas circunstancias es cuando se advierte la generación de diferentes perfiles de ayuntamientos. En general, estamos ante una política con un componente de gran complementariedad de la actuación autonómica, grandes dosis de inercia, poca innovación y alto número de actuaciones pero escasa dotación presupuestaria.

Pese a todo, existen casos en que se observan iniciativas que logran superar estas circunstancias estructurales tan negativas. Cuando esto ocurre, la causa hay que buscarla en alguno de los siguientes factores: la generación de una masa crítica de ideas a partir de la participación activa en redes de intercambio de buenas prácticas, liderazgos fuertes, o la resiliencia del sector por apuestas firmes a favor de la educación en legislaturas anteriores.

En cuanto a los factores estructurales presentes en el sector de la educación, existe una relación negativa entre nivel de renta y alumnado en centros de titularidad pública. Además, los municipios con un mayor nivel de renta son también aquellos que presentan un mayor porcentaje de su población en los ciclos de educación obligatoria. En ellos es donde se observa una mayor frecuencia de programas y actuaciones complemento de las actividades educativas. Sin embargo, cuando se analizan programas concretos en mayor profundidad se observan otras tendencias. Por ejemplo, referido a educación infantil, son los municipios con un menor nivel de renta bruta disponible los que presentan un mayor ratio de escuelas infantiles de titularidad pública por porcentaje de población entre 0-4 años. Los resultados anteriores apuntan a una diversidad en el establecimiento de prioridades en los municipios y al impacto de los factores económicos, si bien no de manera homogénea para todos los grupos de población.

La política de mayores

En la ciudad de Madrid se observa una tendencia al alza en relación al envejecimiento de su población. El porcentaje de población mayor de 65 años superaba el 20% en el año 2014. También los municipios que rodean la ciudad de Madrid hacia el sur (Móstoles, Getafe, Alcorcón, Parla) presentan un alto porcentaje en término medio del grupo de mayores de 65 años. De otro lado, los municipios situados hacia el Este y el Oeste en el

centro de la comunidad presentan los menores porcentajes de población mayor de 65 años. Esta desigual distribución de los grupos de mayores en los municipios de la Comunidad de Madrid representa un desafío no sólo para aquellos gobiernos locales con un mayor peso relativo del grupo de mayores sino también para el gobierno autonómico.

La relación del envejecimiento con las variables económicas presenta un escenario complejo en función del grupo de municipios objeto de análisis y de las características demográficas analizadas. De manera general, los datos revelan una relación negativa entre el grado de envejecimiento y los niveles de renta bruta disponible. Esta relación es estable respecto a los municipios ordenados en zonas estadísticas así como individualmente considerados. No obstante lo anterior, la especificidad del municipio de Madrid evidencia un mayor nivel de renta bruta disponible a pesar de tener un elevado porcentaje de población mayor de 65 años.

El gobierno autonómico se presenta como el interlocutor esencial y casi único de los ayuntamientos por razones competenciales, financieras y de asistencia técnica. No obstante, se evidencia que esta relación con el gobierno autonómico se realiza en términos bilaterales con cada uno de los ayuntamientos, sin que existan espacios de coordinación horizontales que ~~permitan~~ faciliten la transferencia de conocimiento y el intercambio de buenas prácticas.

Además de otras instancias institucionales, las entidades ciudadanas (en donde también están representados los mayores) adquieren gran relevancia en la red de gobernanza. Los resultados apuntan además a que, en los municipios analizados, ha aumentado el presupuesto dedicado a mayores si bien se ha concentrado en las actuaciones destinadas a paliar la exclusión social en detrimento de otras actuaciones como la promoción social.

Los objetivos prioritarios de las actuaciones municipales en materia de personas mayores durante en los últimos años se centran en la promoción del envejecimiento activo y saludable (prevención y formación en materia de salud, actuaciones de ocio y cultura, promoción del ejercicio físico) y en la atención a las personas mayores en situación de dependencia y el desarrollo de servicios. La prioridad de estos objetivos está en consonancia con la evolución presupuestaria antes referida.

El análisis realizado fortalece la previsión de la política de mayores como uno de los sectores en los que se concentrará a medio y largo plazo la presión de demanda ciudadana. Diversas razones dan cuenta de ello: i) el carácter transversal de los programas de mayores que exige la utilización de recursos de varias políticas (sanidad,

servicios sociales, transporte e infraestructuras, entre otras), ii) el efecto multiplicador de las medidas en este área (las políticas de mayores producen efectos no sólo en el grupo al que van directamente destinados sino también, y de manera muy especial, a las familias y resto de colectivos implicados en las relaciones intergeneracionales).

Las características de este sector no esconden tampoco los desafíos a los que se enfrenta (i) necesidad de coordinación entre las distintas unidades administrativas con competencias, (ii) la gestión pública y la implementación privada de la mayor parte de los programas y actuaciones, (iii) la desigual distribución de la población de mayores en el territorio que exige actuaciones globales.

La política de medio ambiente

En política de medio ambiente estamos ante un sector condicionado por un alto índice de actividad regulativa europea que impone determinadas actuaciones y objetivos a los Estados que acaban proyectándose sobre tareas y responsabilidades de los ayuntamientos. Los municipios se encuentran en un espacio enmarcado sobre el que orientar sus estrategias. No obstante, dentro de este espacio, disponen de cierta autonomía para dirigir sus políticas, como lo demuestra el hecho de la diversidad entre actuaciones de los municipios analizados. Esta diversidad se expresa en aspectos como: las formas de gestión (directa o indirecta), en el porcentaje del presupuesto dedicado al sector y su evolución, el enfoque más o menos transversal de la política o la priorización de actuaciones.

Del repaso de los factores estructurales o de contexto (atmósfera, agua, residuos y ruido) se anticipa que las mayores demandas o presiones al sistema se dirigirán al sector de la atmósfera y al de los residuos. Al primero por la superación recurrente de los niveles de protección de la salud en los municipios bajo estudio y el alto nivel de emisiones de gases de efecto invernadero. Al segundo por las exigencias del Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos de incrementar de forma relevante el volumen de residuos reciclados.

Las agendas locales recogen adecuadamente estas demandas en la dimensión de los residuos, que constituyen el ámbito prioritario de las actuaciones municipales tanto en la posición en la agenda gubernamental como en el presupuesto; si bien el reto de responder a los objetivos marcados es mayúsculo pues, en promedio, la situación actual dista mucho de alcanzar los objetivos planteados.

Esta situación no se reproduce en el caso del aire, para cuyo tratamiento los municipios expresan por lo general falta de autoeficacia, entendida como incapacidad de incidir en la mejora de la situación por tratarse de un problema de alcance metropolitano a abordar desde estructuras supramunicipales. La alternativa de tratar el tema desde enfoques transversales a través de una combinación de políticas municipales de movilidad, territorio y energía no resulta evidente ni muy practicada. Las escasas experiencias en las que se han aplicado han sido el resultado de un trabajo continuado en la superación de la inercia de considerar el medio ambiente circunscrito al tradicional compartimento estanco de cuidado de parques y jardines o mantenimiento de la ciudad.

El tipo de implicación ciudadana no ayuda a un posible cambio de estrategia general. La relación de los ciudadanos con las administraciones locales en temas de medio ambiente responde a unas pautas muy tradicionales, de corte reactivo más que proactivo. Las peticiones son en su mayoría quejas y se refieren a aspectos concretos que les afectan individualmente, centrados fundamentalmente en cuestiones de limpieza o de ruidos.

En general, los ayuntamientos madrileños diseñan y despliegan sus políticas en un ambiente de marcado aislamiento institucional. Los niveles de apoyo del gobierno autonómico y la interacción con sus estructuras homólogas son muy bajos, lo que resulta llamativo teniendo en cuenta el número elevado de asuntos sobre los que son corresponsables y la lógica de gobierno multinivel generalizada a todos los asuntos públicos. Este aislamiento sólo se compensa parcialmente con la existencia de redes de interacción que construyen los ayuntamientos entre sí. A partir de la participación en foros como grupos de trabajo de la FEMP, redes de ciudades u otras comisiones técnicas o temáticas, se comparten experiencias y se entabla una rica comunicación horizontal, supliendo así en parte las debilidades que caracterizan la relación vertical.

Los gobiernos locales tienden cada vez más a incorporarse a Redes de Ciudades. Los municipios analizados están presentes en redes sobre el clima, la energía, la biodiversidad, la bicicleta, el compostaje, etc. Los estudios que analizan desde una perspectiva general estos fenómenos de redes ~~desde una perspectiva general~~ los relacionan con ventanas de oportunidad para la innovación política. Las posibilidades que ofrecen estos foros para la innovación son altas, al multiplicar los flujos de información que permiten adquirir rápidamente conocimiento sobre la implantación de programas específicos, lo que puede emplearse para fundamentar proyectos propios. Este estudio se ha limitado a aproximar el fenómeno de una forma cuantitativa, identificando tan sólo el número de redes, pero determinar sus efectos puede ser un elemento de interés a abordar en el futuro.

Commented [CN1]: Incluir página en blanco tras el resumen ejecutivo y antes de abrir la Introducción

INTRODUCCIÓN

Los gobiernos locales, receptores y agentes del proceso de descentralización que ha tenido lugar en nuestro país en las últimas décadas, son provisorios de políticas cruciales para el bienestar de los ciudadanos y para la convivencia y la organización de la ciudad. Son también la pieza del sistema de gobierno multinivel que más se resiste a un enfoque racional que aspire a identificar el desarrollo pautado de sus funciones a partir de previsiones legales. Desde que comenzó este proceso, y a lo largo de los años, los ayuntamientos han ido desplegando y reforzando todos los servicios que el modelo les atribuía –que, en una buena parte, ya venían desarrollando–, al tiempo que han asumido muchos otros. Animados por las crecientes demandas ciudadanas y una cierta pasividad del resto de administraciones en la provisión de determinados servicios públicos, fueron capaces de incluir nuevos temas en sus agendas con el respaldo de liderazgos activos, unas condiciones económicas muy favorables en tiempos de bonanza económica y un marco jurídico flexible para su expansión. Todo ello desde una posición de interdependencia con el resto de administraciones públicas propia de un contexto de gobierno multinivel, en el que se comparten responsabilidades y se intenta aunar estrategias. El panorama a día de hoy es el de un nivel de gobierno dinámico, posicionado en una infinidad de ámbitos de decisión colectiva, pero sometido a dos grandes retos: la disminución de recursos sufrida como consecuencia de la crisis y la incierta posición tutelada en que quedan tras la reordenación competencial operada por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (Ley 27/2013).

En este contexto, cualquier intento de generación y actualización de conocimiento sobre cómo los ayuntamientos están gestionando sus políticas públicas locales se convierte en tarea apremiante, además de necesaria. Y ello no sólo por lo que representa de superación del generalizado déficit de información y análisis comparado en estos temas, sino por la utilidad que puede tener para una reflexión a futuro sobre el rumbo de la política municipal y sobre la posición de los ayuntamientos en el sistema político. Estudios con estas características son escasos y parciales, y tienden a centrarse en análisis de casos sobre un sector de política pública (normalmente referido a grandes capitales o ejemplos de buenas prácticas), o abordan aproximaciones comparadas desde perspectivas jurídicas, de marco legal, ordenanzas, etc. Son menos frecuentes las investigaciones con un enfoque de políticas públicas que se proyecten sobre ámbitos concretos de intervención pública y, desde ellos, se interroguen sobre los factores que

explican o condicionan las diferentes estrategias municipales y comparen planes, presupuestos y acciones.

El presente estudio sobre políticas públicas de municipios de la Comunidad de Madrid acomete un análisis comparado de las estrategias con que los ayuntamientos madrileños más poblados intervienen en tres sectores de actividad gubernamental: la educación, la personas mayores y el medio ambiente. La limitación a unas pocas ciudades y la selección de los sectores se justifica en razón de la diversidad y la comparabilidad entre unidades de análisis.

La acotación del estudio a los ayuntamientos de mayor tamaño se explica por la necesidad de hacer comparables las unidades de observación y está justificada por el hecho de que, en esta escala de población, se espera identificar con más nitidez la diversidad entre estrategias municipales. Ello se debe a la mayor autonomía con que los ayuntamientos de más de 100.000 habitantes diseñan sus políticas gracias a los recursos de que disponen y a la circunstancia de tener unas estructuras administrativas de mayor envergadura y más profesionalizadas. Su análisis, además, acaba englobando un porcentaje mayoritario de la población, pues tres de cada cuatro ciudadanos de la Comunidad de Madrid vive en estas ciudades. Si bien es cierto que existen diferencias muy relevantes de tamaño entre la ciudad de Madrid y el resto de municipios considerados, para la gran parte de las cuestiones que trata el estudio (necesidades, demandas, prioridades, estrategias, etc.) pueden identificarse pautas y elementos comunes que permiten la comparación.

Por su parte, referirse a tres ámbitos tan diversos como la educación, el medio ambiente y las personas mayores tiene el propósito de abarcar la mayor variedad posible de lógicas, actores y contextos en los procesos de decisión municipal. Se trataría de realizar una especie de “cata” en puntos diferentes de la acción local de manera que la fotografía que al final se obtenga del desarrollo de las políticas ofrezca un cuadro representativo de la actividad de estos gobiernos. En ese sentido, la educación representaría la complementariedad de la acción local a una actuación de marcado componente autonómico, la atención a las personas mayores pretende mostrar la capacidad de adaptación de la intervención municipal a uno de los mayores retos de futuro —el envejecimiento de la población— que enfrentan las ciudades y, con el medio ambiente, se ha buscado explorar las transformaciones de una competencia tradicional local que en el momento presente enfrenta enormes demandas de avance hacia la sostenibilidad.

En efecto, asomarse a la forma en que los gobiernos locales desarrollan políticas educativas nos confronta con un mundo de intensas interdependencias con el gobierno autonómico, en el que los municipios cumplen su función educativa en un contexto de

grandes servidumbres jurídicas, económicas y administrativas. Pese a ello, a lo largo de las últimas décadas y en especial en el periodo de bonanza económica, los temas educativos han logrado escalar puestos en las agendas de los gobiernos locales, adquiriendo una cierta importancia, si no en montante presupuestario o peso político sí en variedad de acciones y en capacidad de responder a demandas ciudadanas. Las escuelas infantiles de titularidad municipal son un buen ejemplo de ello. Este incremento en el número de intervenciones ha ido incluso más allá del marco legal o del lugar que de forma expresa les atribuía el sistema de distribución de competencias. Al haberse producido la expansión en unas circunstancias económicas que terminaron con la crisis, el interés ahora está en observar cómo reaccionan los ayuntamientos en momentos de contracción presupuestaria y en los que cede el apoyo del nivel supramunicipal de gobierno.

La atención a personas mayores ilustra una política emergente que va cobrando cada vez más importancia. Los procesos de envejecimiento que experimentan nuestras sociedades sitúan a las autoridades públicas ante el reto de responder a las nuevas demandas que expresan sectores cada vez más relevantes de los residentes en las ciudades. Esta evolución tiene especial incidencia en las políticas municipales al ser los ayuntamientos el nivel de administración pública más próximo a la ciudadanía y tener atribuidas competencias en temas claves para la mejora de la calidad de vida de las personas. Por la rapidez de las transformaciones y el crecimiento del sector, el margen de innovación para la acción local debería tender a ser más elevado y las dinámicas de reacción gubernamental a las nuevas demandas menos inerciales.

En el medio ambiente, por su parte, se identifica un ámbito donde se ha producido la mayor tendencia a la transversalidad en la gestión local. Aquí encontramos una de las competencias básicas y nucleares de los ayuntamientos, que ha ido incorporando nuevos enfoques y representa además una partida muy sustancial del presupuesto municipal. A la tradicional aproximación al medio ambiente circunscrita al cuidado de parques y jardines, la protección contra la contaminación acústica o lumínica, se añaden la gestión de los residuos y resto de servicios básicos y aspectos como la movilidad o el territorio, en un enfoque que popularizó la Agenda 21 local y que ahora se encuadra en el concepto más general de sostenibilidad. Todo ello a la vez que crece la preocupación ciudadana por el medio ambiente y una mayor exigencia en el control de los impactos de las actividades productivas y de las infraestructuras. Desde esta concepción se convierte en un tema vertebral y parte esencial de la calidad de vida en las ciudades.

Esta diferencia en dinámica política de las tres áreas también se refleja en la estructura del presupuesto. Los programas relativos a la política medioambiental representan un porcentaje muy superior a los otros dos ámbitos considerados, educación y personas

mayores. Aplicado a los ayuntamientos bajo análisis, por término medio las partidas de medio ambiente representan el 19% del presupuesto mientras que el de educación abarca un 5% y el de servicios sociales (en el que se incluyen los programas para mayores) un 6%, aunque se encuentran diferencias notables entre ayuntamientos.

Para acometer el presente estudio se ha recopilado y analizado información en los tres sectores nombrados (mayores, educación y medio ambiente) para municipios de gran tamaño de población³. Los datos se refieren tanto a aspectos socioeconómicos y demográficos, como a cuestiones organizativas, presupuestarias, de planificación y de gestión de las políticas objeto de atención. Su obtención se ha realizado a partir de la exploración de bases de datos ministeriales y autonómicas, institutos de estadística, memorias, planes, normativas, presupuestos, páginas web municipales y estudios específicos. Esta información se ha completado con la recabada en 18 entrevistas en profundidad a directores/as generales, jefes/as de departamento y técnicos de los tres sectores implicados en una gran parte de los municipios seleccionados⁴. Con ellas se ha tratado de recoger un tipo de información que habitualmente es difícil obtener de otra forma, como la valoración sobre las prioridades de la política, las relaciones con otras entidades públicas o privadas o la evolución de las actuaciones.

El informe se distribuye en tres capítulos que se corresponden con cada uno de los sectores de análisis. A pesar de que la singularidad de cada ámbito impide un abordaje completamente homogéneo, se ha intentado respetar una estructura similar en el tratamiento de las tres temáticas. En la primera parte de cada capítulo se explora el contexto o la problemática a partir de la que los ayuntamientos diseñan sus programas, con una aproximación a los factores demográficos, económicos o estructurales que caracterizan la demanda de actuaciones públicas. En la segunda se clasifican los tipos de estrategias existentes para tratar cada ámbito de intervención municipal y las diferentes dimensiones y variables que permita caracterizar la acción local. En el tercero se analizan las actuaciones con que los ayuntamientos responden a las demandas e intentan solucionar los problemas. Los capítulos se cierran con un apartado de conclusiones.

³ Madrid, Móstoles, Alcalá, Fuenlabrada, Leganés, Getafe, Alcorcón, Parla, Torrejón de Ardoz, y Alcobendas, municipios todos ellos de más de 100.000 habitantes, a los que se añade en partes del estudio los casos de Rivas y Majadahonda que, pese a tener tamaño inferior, añaden variedad en determinadas variables socioeconómicas y demográficas.

⁴ Se han realizado entrevistas en los municipios de Madrid, Alcalá, Alcobendas, Alcorcón, Fuenlabrada, Leganés y Rivas Vaciamadrid.

*Este estudio se ha beneficiado de los trabajos del proyecto de CSO2013-48641-C2-1-R, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad "Una nueva arquitectura local: eficiencia, dimensión y democracia" y de la participación del equipo de trabajo en la Cost-Action IS1207 "Local Sector Reforms: an international comparison".

EDUCACIÓN

I. DE LA PUESTA EN MARCHA DE LA POLÍTICA LOCAL DE EDUCACIÓN HASTA NUESTROS DÍAS.

Los retos que actualmente plantean los temas educativos en cualquier sistema político son de gran calado. Los poderes públicos se enfrentan no sólo a la demanda de una educación de calidad, prerequisite para la consecución de la igualdad de oportunidades, sino también a constantes cambios que inciden de forma particularmente intensa en este terreno y a los que han de adaptarse con rapidez, como a la emergencia de las TICs, las transformaciones demográficas, las demandas para la conciliación de la vida laboral y familiar o la llegada de nuevos vecinos a los municipios como resultado de los procesos migratorios.

En este contexto, la dimensión local de la educación es únicamente una pieza más en una compleja maquinaria, y no la más importante. Los ayuntamientos españoles no son la principal autoridad educativa. Al contrario, el sistema de distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno reserva para ellos un lugar secundario. Nuestro modelo de descentralización señala a las Comunidades Autónomas como protagonistas para abordar sus desafíos, responsabilizándolas de la ordenación y prestación de los servicios educativos, y reserva al Estado competencias básicas de regulación de la actividad. En manos de los municipios queda, bajo el requisito de una cierta autonomía, la responsabilidad para desempeñar un papel de complemento a la acción del resto de administraciones públicas.

Pero, junto a la constatación de esta posición secundaria que le atribuye el ordenamiento, es posible identificar cómo, a lo largo de las últimas décadas y en especial en el periodo de bonanza económica, los temas educativos han logrado escalar puestos en las agendas de los gobiernos locales, adquiriendo una cierta importancia, si no en montante presupuestario o peso político, sí en la variedad de acciones y en la capacidad de responder a demandas ciudadanas. Este incremento del número de intervenciones

ha ido incluso más allá del marco legal o del lugar que de forma expresa les atribuía el sistema de distribución de competencias. La evolución se produjo a partir de una doble dinámica. Por un lado los ayuntamientos intensificaron su acción en los temas tradicionales de su competencia, aquellos que suponen un estricto complemento a la actividad reglada de la escolaridad obligatoria. El cuidado de los centros escolares, la organización de actividades dentro y fuera del horario lectivo o el trabajo conjunto con asociaciones de madres y padres son ejemplos de ello y en donde la multiplicación de acciones e inversiones fue la norma. Por otro lado, poco a poco los ayuntamientos transformaron su rol como agente educativo, pasando de concebir su acción como un mero complemento a la formación reglada, a llevar su influencia más allá de las paredes de los centros escolares de educación básica, a la familia, el entorno o la formación a lo largo de la vida. La proliferación de escuelas infantiles para niños y niñas de 0 a 3 años ilustra muy bien este desarrollo. Un desarrollo que se produjo a lo largo de un periodo en que convergieron una fuerte demanda de servicios, una notable capacidad financiera de los ayuntamientos y un marco legal flexible y favorable para su expansión. La interacción de estos tres factores determinó el crecimiento de centros de titularidad municipal, muy valorados por los ciudadanos, y que hoy en día continúan estando entre las prioridades políticas locales en educación. Se pueden encontrar fenómenos similares referidos a escuelas municipales de música y enseñanzas artísticas o los centros de educación de adultos.

En otras palabras, el crecimiento se produjo tanto en variedad como en alcance. De velar por la escolarización obligatoria a trabajar en programas de lucha contra el absentismo, de ser responsables de la limpieza de los centros, a corresponsabilizarse del apoyo a la conciliación de la vida laboral y familiar, la lucha contra el fracaso escolar o la garantía de convivencia en los centros. Gracias a su condición de pioneros en determinadas iniciativas, los ayuntamientos han contribuido a mejorar el sistema educativo.

En los planes de reforma del gobierno local lanzados a mediados de la pasada década se apuntó a los temas educativos como candidatos para reforzar las competencias municipales, de modo que se ratificara legalmente lo que ya venía haciéndose de facto (Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local, 2005). Este proyecto de reforma perdió vigencia por falta de apoyo político en la fase de su discusión parlamentaria y nunca llegó a ser aprobado. Se cerró así la vía de blindar las competencias educativas de los ayuntamientos y otorgarles el derecho incuestionado a participar en la programación de actividades docentes a fin de asegurar la conexión de la escuela con su entorno (Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local, 2005).

Poco tiempo después, el mundo local comenzó a sufrir los efectos de la crisis económica y financiera, primero en forma de contracción de los recursos por la reducción de

ingresos propios y más tarde como consecuencia de las exigencias de estabilidad presupuestaria y contención del déficit impuestos desde el gobierno central. Todo ello tuvo como resultado una reducción en la financiación de iniciativas educativas locales. Finalmente, con la aprobación de la reforma contenida en la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), se avanzó en la dirección opuesta al proyecto previo. Lejos de reforzar el papel de los municipios en educación, esta ley acabó debilitándolo. Bajo los principios de “una administración, una competencia” y de “racionalización y sostenibilidad”, el nuevo marco legal representa un intento de reducción de la corresponsabilidad local en educación.

Sin embargo, el repaso de los programas educativos municipales una vez pasados los efectos más severos de la crisis, no da cuenta de un repliegue relevante ni en el tipo de actuaciones ni en las estrategias de las corporaciones locales. Más bien muestra unos ayuntamientos manteniendo el pulso en la oferta educativa allí donde tradicionalmente han estado presentes en su papel de complemento al sistema, si acaso debilitados financieramente -como en casi todas las áreas de intervención local- debido a la contracción generalizada de los presupuestos. La política educativa local sigue estando presente en las agendas locales, parece apuntar en el momento actual a una cierta recuperación presupuestaria e ilustra el bajo impacto que la LRSAL ha tenido en la re-centralización de competencias.

Parece que ha acabado por primar el enfoque de la escala local como idónea para el cumplimiento de algunos de los objetivos de esta política. Por su mayor conocimiento del territorio y sus dinámicas, los gobiernos locales estarían bien capacitados para adaptar servicios educativos a unos entornos diversos y cambiantes, descargando parte de la carga de las autoridades supralocales y facilitando un uso más eficiente y equitativo de los recursos. La rapidez en la toma de decisiones y la mejor posición para recabar la participación de la comunidad educativa son igualmente argumentos para defender la presencia local en este sector. Así parecen haberlo diagnosticado un número importante de países, como los escandinavos o algunos anglosajones, en que los gobiernos locales desarrollan un papel central en el sistema educativo, lo que coincide con mejores resultados en éxito escolar. Todo ello teniendo también en cuenta que una excesiva descentralización del sistema educativo presentaría algunas desventajas, principalmente la de dificultar la consecución de la igualdad si no se arbitran mecanismos de compensación y de distribución de recursos desde autoridades supramunicipales allí donde más se necesitan.

En todo caso, parece razonable reservar un espacio a la acción de los municipios en un sistema de gobierno multinivel en donde prima la interdependencia entre administraciones abocadas a cooperar. En circunstancias así, los municipios están en

buenas condiciones para complementar las acciones de otras administraciones públicas, en un ejercicio de compromiso con la educación y desde una posición de proximidad al ciudadano que los convierte en un agente crucial para promoción educativa y cultural.

Para tratar de responder a la pregunta sobre el papel que cumplen los gobiernos locales en política educativa en relación a: i) el contexto de necesidades, ii) las estrategias que de facto implementan y iii) la diversidad en las actuaciones, el análisis que sigue se estructura en tres bloques. El primero explora el contexto en el que los ayuntamientos diseñan sus programas a partir de una aproximación a los factores demográficos y económicos que caracterizan la demanda de actuaciones educativas. En el segundo se clasifican los tipos de políticas educativas locales y se propone un esquema de dimensiones y variables que permita caracterizar la conformación específica de las estrategias locales. En el tercero se analizan las actuaciones con que los municipios despliegan la función educativa de las ciudades.

II. FACTORES ESTRUCTURALES.

II.1. Características demográficas en la Comunidad de Madrid con relación a la política educativa de los entes locales.

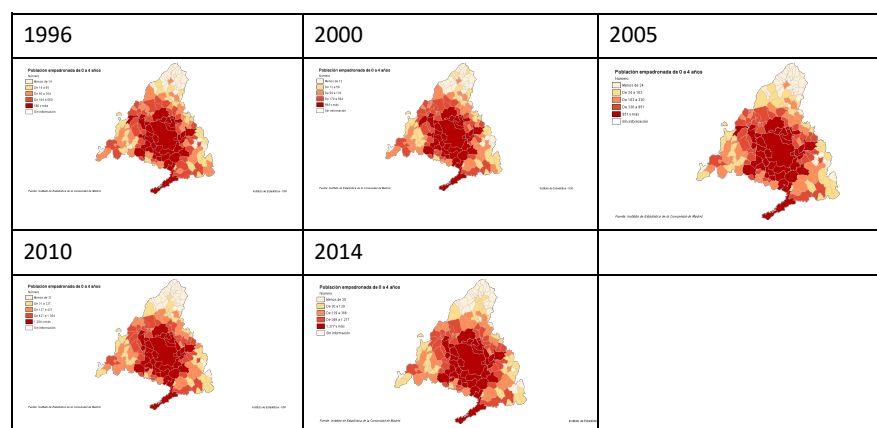
Con el objetivo de analizar el contexto en el que los municipios diseñan sus programas en materia de educación, esta parte se centra en los factores demográficos y económicos que sirven para caracterizar elementos básicos de la oferta y la demanda de la política educativa. De un lado, características demográficas como la distribución de la población objeto de las políticas educativas respecto al total de la población censada, sirven para explorar la demanda de actuaciones y programas. De otro lado, factores económicos como el nivel de renta en los municipios, pueden ser de utilidad para analizar las limitaciones y oportunidades de los municipios en la oferta y provisión de programas en esta área de políticas públicas.

A continuación se contiene la distribución territorial de la población comprendida entre 0-4 años en los municipios de la Comunidad de Madrid. En el período analizado se observa cómo la población comprendida entre 0-4 años muestra una tendencia sin variaciones notables. El porcentaje medio para este grupo en el conjunto de municipios de la Comunidad es de 5,1 % respecto al total de su respectiva población censada (1996-2014). Esta cifra contrasta con el peso demográfico de la población envejecida

POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPALES EN LA COMUNIDAD DE MADRID

(>65 años) que se situaba en torno al 20% en promedio respecto a la población empadronada en los municipios.

Los siguientes gráficos reflejan la evolución y la distribución territorial del grupo de 0-4 años de edad:



POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPALES EN LA COMUNIDAD DE MADRID

Promedio Comunidad de Madrid	5.39%
------------------------------	-------

Fuente: Elaboración propia. Datos: Base de datos Almudena.

Mientras que el municipio de Madrid y aquellos de la sierra sur presentan un porcentaje inferior a la media en 2014, los municipios del nordeste y sudoeste presentan valores superiores al promedio de la Comunidad (6,87% y 7,78% respectivamente).

Dado que las decisiones en las políticas públicas no responden a compartimentos estancos y que las características estructurales pueden influir de manera global en el diseño de las políticas pública, esta sección también considera el grado de envejecimiento como otra de las características demográficas fundamentales para explicar la estructura demográfica de los municipios. La siguiente tabla refleja el porcentaje que representa el grupo de más de 65 años entre los municipios de las distintas zonas de la Comunidad de Madrid (año 2014):

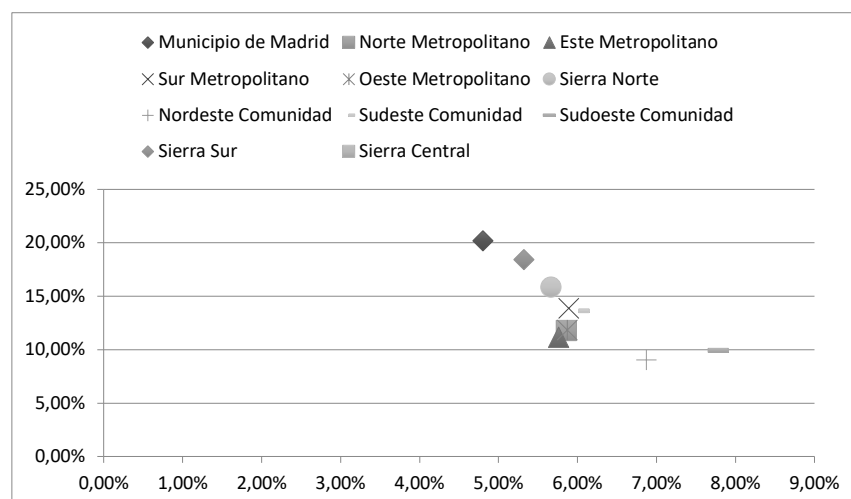
Municipio de Madrid	20,19%
Norte Metropolitano	11,81%
Este Metropolitano	11,17%
Sur Metropolitano	13,89%
Oeste Metropolitano	11,86%
Sierra Norte	15,86%
Nordeste Comunidad	9,03%
Sudeste Comunidad	13,65%
Sudoeste Comunidad	9,96%
Sierra Sur	18,44%
Sierra Central	12,41%
Comunidad de Madrid	16,32%

Fuente: Elaboración propia. Datos: Base de datos Almudena.

Al incorporar el grado de envejecimiento la estructura demográfica entre los municipios agrupados en zonas geográficas experimenta una mayor variación. Aquellas zonas que presentan una menor disparidad en el peso relativo de cada uno de los grupos considerados (mayores y grupo 0-4 años) y, por tanto, presentan un escenario más favorable para un desarrollo equilibrado entre distintas políticas son los municipios del

Sudeste y Nordeste de la Comunidad. Por su parte, el municipio de Madrid presenta una población envejecida superior a la media y un bajo porcentaje de población comprendida entre 0-4 años.

El siguiente gráfico representa la disparidad entre los municipios de las distintas áreas geográficas a partir del grado de envejecimiento y el peso de la población entre 0-4 años respecto del total de la población:



Fuente: Elaboración propia. Datos: Base de datos Almudena.

Se observa cómo, a diferencia de lo que ocurre cuando se analiza el grupo de mayores de 65 años (eje vertical), las diferencias no son notables respecto al grupo entre 0-4 años (eje horizontal) entre las distintas áreas y municipios de la Comunidad de Madrid.

1.2. Educación obligatoria e infantil.

Las competencias municipales en materia educativa de los entes locales exigen analizar todos los grupos de edad que están comprendidos en los distintos ciclos de la educación obligatoria (primaria y secundaria).

Las líneas siguientes exploran las características de la población correspondiente a alguno de los ciclos de educación obligatoria. Adicionalmente se ha incorporado el

grupo del ciclo de educación infantil por ser éste también uno de los objetivos de los programas y acciones educativas locales.

En términos generales, los municipios de la Comunidad de Madrid presentan en torno a un 15% de su población censada matriculada en algún centro de educación infantil, primaria o secundaria obligatoria ~~en edad de escolarización obligatoria inscrita en algún centro~~, tanto de titularidad pública como privada. Este porcentaje sólo se ha incrementado en un punto porcentual entre los años 2000 y 2014 en promedio para el conjunto de los municipios de la Comunidad de Madrid:

					Variación 2014-2000
	2000	2005	2010	2014	
Municipio de Madrid	11%	11%	12%	13%	1
Norte Metropolitano	18%	18%	18%	18%	0
Este Metropolitano	16%	14%	14%	15%	0
Sur Metropolitano	15%	14%	14%	15%	0
Oeste Metropolitano	19%	19%	20%	19%	1
Sierra Norte	12%	14%	14%	14%	2
Nordeste Comunidad	11%	12%	16%	17%	5
Sudeste Comunidad	16%	15%	15%	15%	-2
Sudoeste Comunidad	16%	17%	18%	19%	2
Sierra Sur	14%	13%	13%	13%	-1
Sierra Central	13%	16%	18%	19%	5
Media	15%	15%	16%	16%	

Fuente: Elaboración propia. Datos: Base de datos Almudena.

La evolución ha sido sin embargo desigual entre las distintas zonas geográficas de la Comunidad. Así, los municipios del Nordeste de la Comunidad o de la Sierra central han experimentado el incremento más notable en el período considerado (variación positiva de 5 puntos porcentuales). Por su parte en algunas zonas se han producido descensos, aunque de reducida magnitud, en la población inscrita en centros educativos durante el período de educación obligatoria e infantil. Este último caso se produce en los municipios del Sudeste de la Comunidad y aquellos de la Sierra Sur.

Respecto a las diferencias con los valores promedio para toda la Comunidad, los municipios donde existe un mayor número de alumnos del ciclo de educación obligatoria e infantil son aquellos del Norte y Oeste metropolitano, así como aquellos

municipios de las zonas en las que se ha producido un mayor aumento de este grupo de población (Sierra Central y Sudoeste de la Comunidad).

Con relación a la titularidad del centro (público-privada), la siguiente tabla refleja la evolución de los alumnos en educación infantil durante el período 200-2014 en centros de educación infantil de titularidad pública:

INFANTIL

					Variación 2014-2000
	2000	2005	2010	2014	
Municipio de Madrid	42%	34%	34%	38%	4%
Norte Metropolitano	70%	57%	54%	54%	-16%
Este Metropolitano	42%	34%	34%	38%	-4%
Sur Metropolitano	80%	72%	68%	68%	-12%
Oeste Metropolitano	42%	34%	34%	38%	-4%
Sierra Norte	42%	34%	34%	38%	-4%
Nordeste Comunidad	42%	34%	34%	38%	-4%
Sudeste Comunidad	42%	34%	34%	38%	-4%
Sudoeste Comunidad	42%	34%	34%	38%	-4%
Sierra Sur	42%	34%	34%	38%	-4%
Sierra Central	42%	34%	34%	38%	-4%
Promedio	48%	40%	39%	42%	-5%

Se puede observar cómo se ha producido una tendencia generalizada consistente en la disminución del porcentaje de alumnos matriculados en centros de titularidad pública, produciéndose los descensos más significativos en el norte y sur metropolitanos. El promedio de estudiantes en centros públicos se situaba en el año 2000 en un 48% descendiendo hasta un 42% en el año 2014.

Respecto a las zonas dónde se concentra el mayor número de alumnos matriculados en centros de titularidad pública correspondientes a educación infantil figuran los municipios del norte y sur metropolitano, en los que, a pesar del acusado descenso en el período de tiempo analizado, presentan un ratio superior al 50% de alumnos matriculados en centros públicos.

A continuación se reproduce el análisis para los otros dos tramos de enseñanza obligatoria (primaria y secundaria) respecto al porcentaje de alumnos matriculados en centros de titularidad pública.

PRIMARIA

					Dif 2014-2000
	2000	2005	2010	2014	
Municipio de Madrid	34%	35%	36%	36%	2%
Norte Metropolitano	66%	62%	60%	57%	-9%
Este Metropolitano	85%	84%	80%	76%	-10%
Sur Metropolitano	76%	74%	73%	72%	-4%
Oeste Metropolitano	43%	43%	39%	40%	-3%
Sierra Norte	100%	100%	100%	100%	0%
Nordeste Comunidad	100%	95%	82%	81%	-19%
Sudeste Comunidad	84%	86%	83%	84%	0%
Sudoeste Comunidad	72%	74%	67%	67%	-5%
Sierra Sur	100%	100%	100%	99%	-1%
Sierra Central	74%	69%	62%	59%	-15%
Promedio	76%	75%	71%	70%	-6%

SECUNDARIA

					Dif 2014-2000
	2000	2005	2010	2014	
Municipio de Madrid	36%	35%	34%	34%	-2%
Norte Metropolitano	68%	64%	60%	59%	-9%
Este Metropolitano	86%	84%	81%	78%	-8%
Sur Metropolitano	79%	76%	73%	73%	-6%
Oeste Metropolitano	48%	46%	40%	42%	-5%
Sierra Norte	89%	76%	79%	76%	-13%
Nordeste Comunidad	100%	89%	75%	75%	-25%

POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPALES EN LA COMUNIDAD DE MADRID

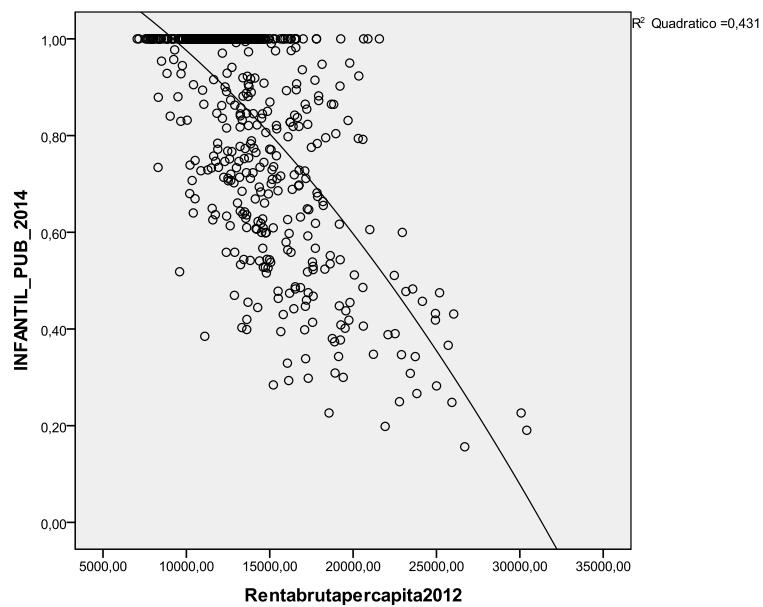
Sudeste Comunidad	36%	35%	34%	34%	-2%
Sudoeste Comunidad	36%	35%	34%	34%	-2%
Sierra Sur	36%	35%	34%	34%	-2%
Sierra Central	36%	35%	34%	34%	-2%
Promedio	59%	55%	52%	52%	-7%

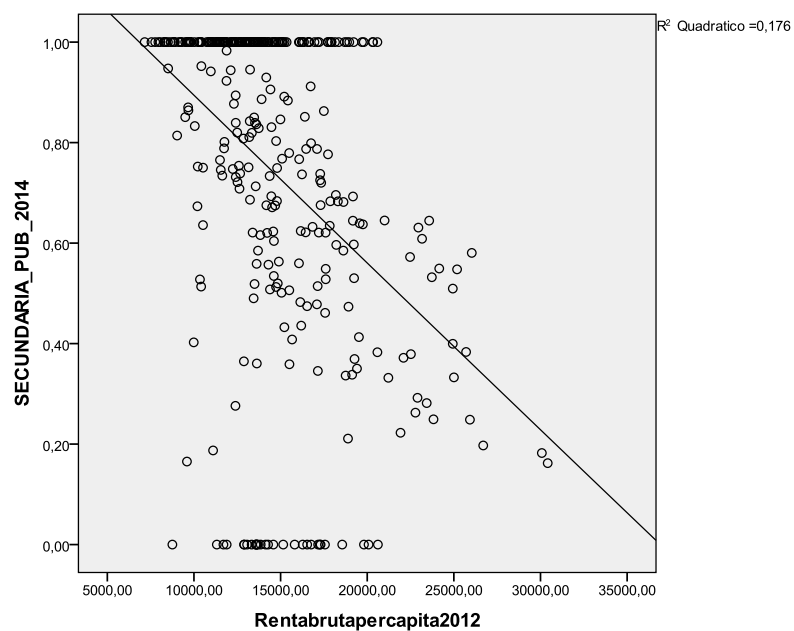
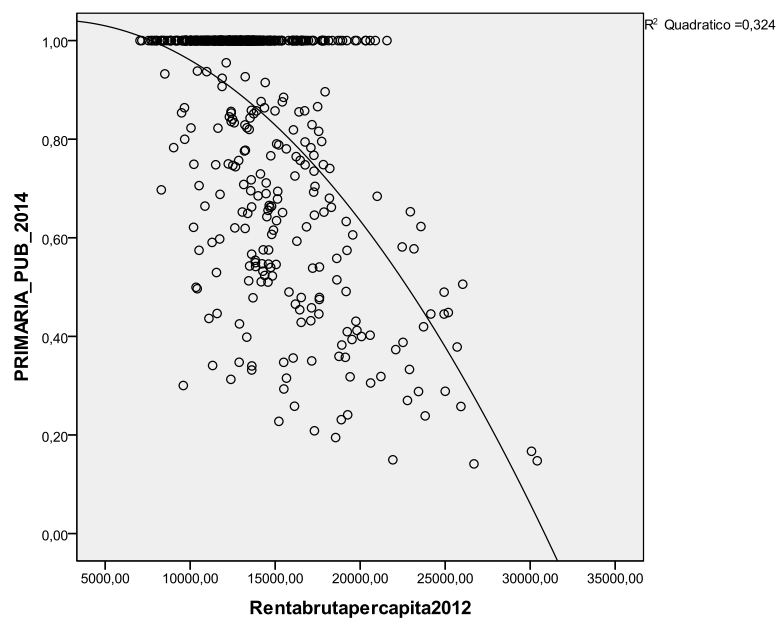
Se observan distintas características en cuanto a la distribución del alumnado en centros públicos en función del ciclo de educación obligatoria. El mayor porcentaje de alumnos de enseñanza obligatoria matriculados en centros de titularidad pública se produce en primaria, ocupando un lugar intermedio se encuentra el tramo de enseñanza secundaria obligatoria y, presentando el menor nivel de alumnos matriculados en centros públicos, se sitúan los alumnos del ciclo de educación infantil. En todos los casos se observa la tendencia anteriormente referida a un descenso en el número de estudiantes matriculados en centros públicos en cada uno de los ciclos de educación obligatoria.

1.3. Educación obligatoria en centros públicos y nivel de renta.

El análisis contenido en esta sección se dirige a explorar factores estructurales ligados al desarrollo de políticas públicas como es el nivel de renta bruta disponible entre los distintos municipios considerados. Los siguientes gráficos representan la relación entre los niveles de renta y alumnos matriculados en centros públicos en los distintos ciclos de educación obligatoria.

Desde una perspectiva teórica, el tipo de relación entre el nivel de recursos económicos a nivel local y los centros públicos no resulta evidente. De un lado, un mayor nivel de renta podría apuntar a mayores recursos de los entes locales con los que promover la titularidad pública de centros de educación infantil. De otro lado, el mayor nivel de ingresos puede convertirse en un incentivo para la *mercantilización* del servicio educativo dado los altos costes de implantación y mantenimiento de estos centros.

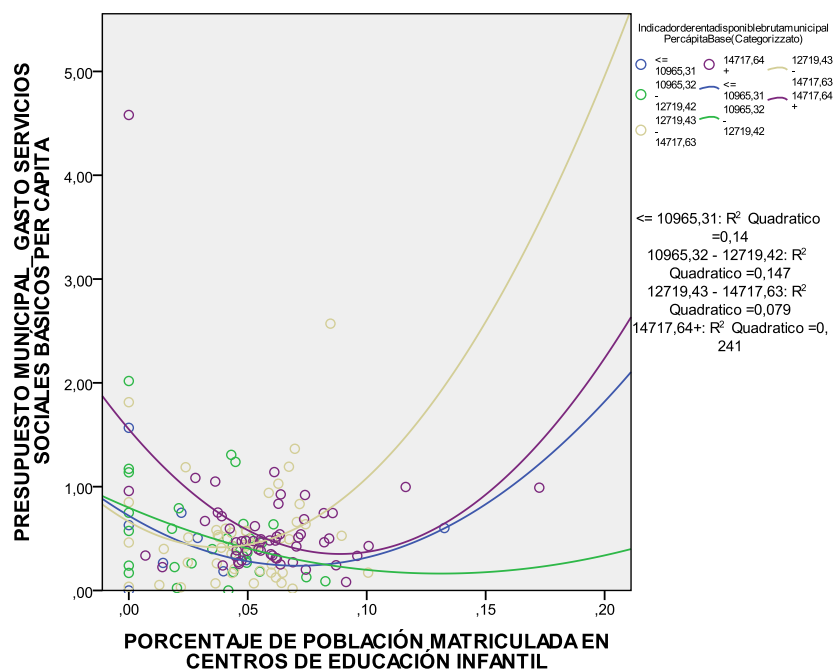




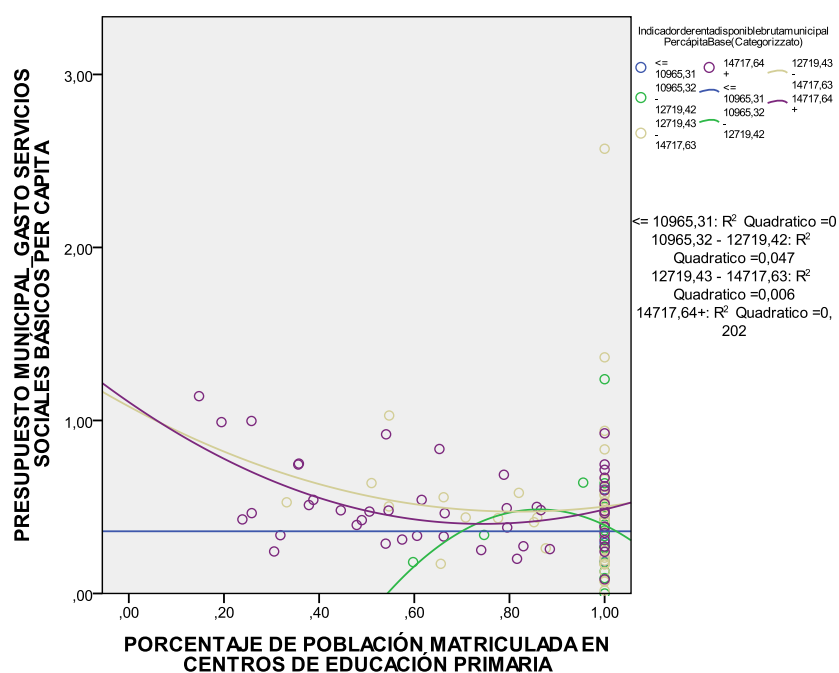
Los gráficos desprenden dos tipos de consideraciones. En primer lugar, se observa una relación negativa que consiste en un menor porcentaje de alumnado de educación obligatoria matriculado en centros públicos conforme aumentan los recursos económicos (renta bruta disponible). En segundo lugar, la relación entre el nivel de renta y el porcentaje de alumnos matriculados en centros públicos resulta más relevante en el primer ciclo de educación obligatoria (infantil), relativizándose progresivamente la relación en el resto de ciclos de educación obligatoria. La línea de regresión representada consigue explicar el 43% de la variación en el nivel de matriculados en centros públicos en el ciclo infantil a partir de los niveles de renta bruta disponible. Este porcentaje desciende hasta un 17% cuando se trata del ciclo de educación secundaria.

I.4. Factores económicos. Gasto público en servicios sociales básicos.

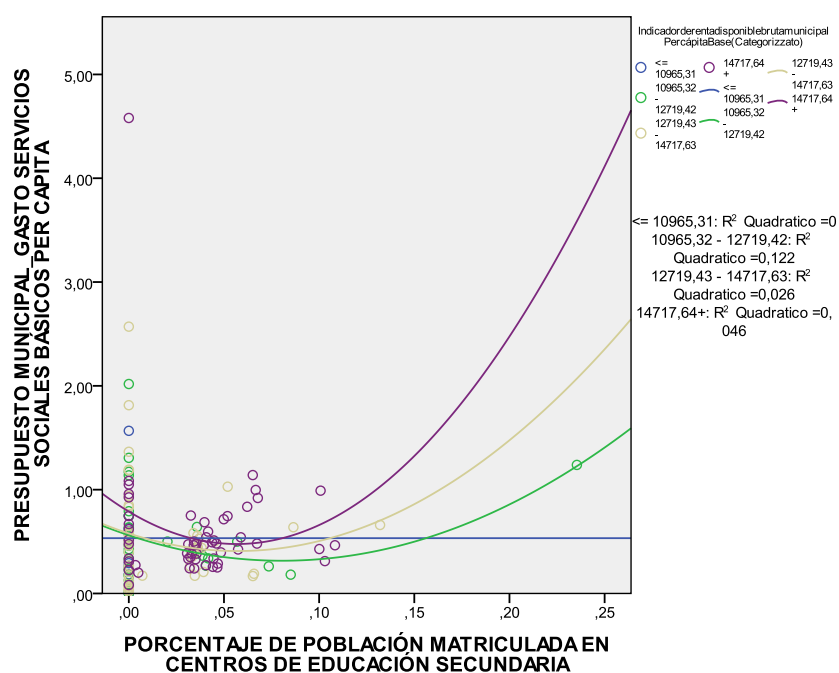
El siguiente gráfico recoge la relación entre gasto público en servicios sociales básicos y las características demográficas del municipio relativas a las políticas educativas. A tal fin se han dividido los municipios en cuatro grupos en función de su nivel de renta bruta disponible.



Los estadísticos calculados presentan unos valores cercanos a la independencia de ambos factores en el período de tiempo considerado (2010). Los valores del estadístico R^2 no superan el 15% de modo que sólo una cuarta parte de la variación del presupuesto en servicios sociales básicos parece estar relacionada con el porcentaje de población en el ciclo de educación infantil. Este escenario se reproduce también en los otros dos ciclos de enseñanza obligatoria (primaria y secundaria) tal y como se refleja en los siguientes gráficos.



De manera destacada, se observa cómo incluso en el grupo de los municipios con un menor nivel de gasto público en servicios social básicos la relación con el porcentaje de alumnos de los ciclos de educación obligatoria está representado por una línea recta, evidenciándose así la ausencia de relación entre ambas variables.

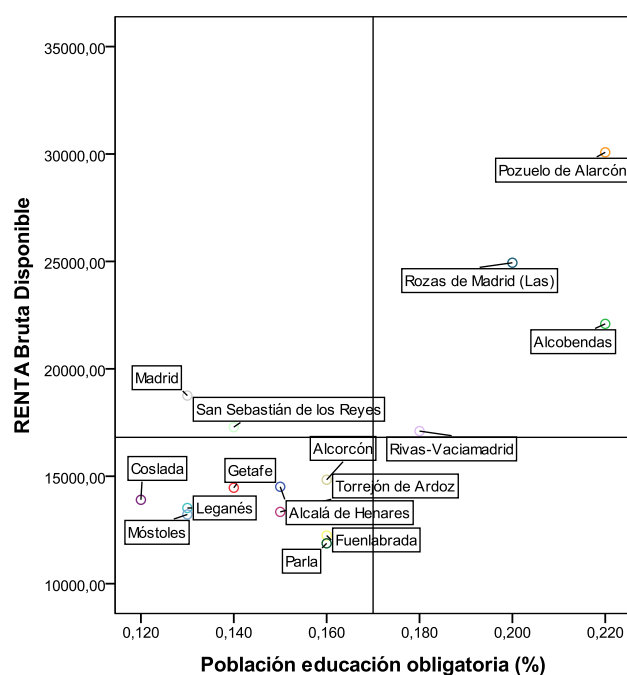


1.5. Análisis de los municipios de mayor población.

A continuación se reflejan para aquellos municipios de mayor población (> 80.000 habitantes) distintas características demográficas y económicas a fin de concretar las relaciones que se producen entre los factores estructurales y el tipo de políticas públicas de educación desarrollado en estos municipios.

MUNICIPIO	PORCENTAJE POBLACIÓN EDUCACIÓN INFANTIL	PORCENTAJE POBLACIÓN EDUCACIÓN OBLIGATORIA	RENTA BRUTA DISPONIBLE
Alcalá de Henares	4,82%	15%	14510,35
Alcobendas	5,49%	22%	22093,49
Alcorcón	5,15%	16%	14835,77
Coslada	4,62%	12%	13903,56
Fuenlabrada	5,38%	16%	12240,82
Getafe	5,40%	14%	14464,58
Leganés	5,24%	13%	13522,20
Madrid	4,80%	13%	18754,46
Móstoles	5,08%	13%	13220,50
Parla	8,23%	16%	11876,41
Pozuelo de Alarcón	5,17%	22%	30078,34
Rivas-Vaciamadrid	6,90%	18%	17101,91
Rozas de Madrid (Las)	6,74%	20%	24937,59
San Sebastián de los Reyes	6,46%	14%	17286,65
Torrejón de Ardoz	6,25%	15%	13340,84
PROMEDIO	5,72%	15,93%	

De manera gráfica, se analiza ahora la relación entre el peso que representa la población en alguno de los ciclos de formación obligatoria y el nivel de renta (nivel de renta bruta disponible).



Se observa un esquema prácticamente binario entre municipios con un alto nivel de renta y un porcentaje también alto de la población en los ciclos de formación educativa obligatoria. De otro lado, la mayor parte de los municipios analizados presentan un menor nivel de renta bruta disponible y un moderado porcentaje, en torno al 15%, de su población en los ciclos de educación obligatoria.

No obstante lo anterior, se puede realizar una diferencia a partir de las regiones que se crean en el gráfico anterior considerando los niveles medios para cada una de las variables representadas (renta y población en ciclos de formación obligatoria). Así, se obtienen tres grupos dividiendo aquellos municipios con un mayor nivel de renta entre aquellos con un alto porcentaje de alumnos matriculados en los distintos ciclos de formación obligatoria (Rivas, Alcobendas, Las Rozas y Pozuelo). De este modo podríamos distinguir 3 grupos de municipios:

Tipo I. Alto nivel de renta y alto porcentaje de población matriculada en alguno de los ciclos de la enseñanza obligatoria (Rivas, Alcobendas, Las Rozas y Pozuelo)

Tipo II. Bajo nivel de renta y alto porcentaje de población matriculada en alguno de los ciclos de la enseñanza obligatoria (Leganés, Móstoles, Coslada, Getafe, Torrejón, Alcalá Alcorcón, Fuenlabrada y Parla)

Tipo III. Alto nivel de renta y bajo porcentaje de población matriculada en alguno de los ciclos de la enseñanza obligatoria (Madrid, S. Sebastián de los Reyes)

La distinta configuración de los grupos a partir de circunstancias que influyen tanto en la demanda de la política educativa (población en educación infantil y en ciclos de formación obligatoria) como en su oferta (nivel de renta) puede generar distintos incentivos a la hora de desarrollar decisiones en materia de educación.

III. TIPOLOGÍA DE PROGRAMAS Y ACTUACIONES DE LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN.

Una vez abordados los factores estructurales de oferta y demanda educativa, nos adentramos en la exploración del papel de los gobiernos locales en educación a través de la caracterización de sus programas y acciones, de los objetivos que éstas persiguen y de los componentes de su papel complementario al sistema.

II.1. Clasificación de los programas y actuaciones de educación.

Desde su papel de complemento, los ayuntamientos han venido desarrollando una extensa variedad de actuaciones para contribuir a mejorar el sistema educativo. Para poder realizar una radiografía de su grado de desarrollo en los municipios tamaño grande de la Comunidad de Madrid se hace necesario un ejercicio previo de clasificación actuaciones y programas. Una primera aproximación arrojaría una tipología en torno a cinco grupos o categorías: 1) actuaciones dirigidas a cumplir con los servicios mínimos de mantenimiento y vigilancia de los centros y de la escolaridad obligatoria, 2) programas y actividades de apoyo a la escuela, 3) acciones de complemento al sistema educativo, 4) dinamización de la participación cívica, 5) acciones de apoyo a la equidad, centradas en garantizar la cohesión social a través de la educación y 6) estrategias de planificación. A continuación se ofrece una breve descripción de cada categoría y una enumeración de los tipos de acciones en que suelen materializarse.

1) Acciones de mantenimiento, conservación y vigilancia de los centros escolares

La conservación, mantenimiento y vigilancia de centros escolares y la vigilancia de la escolaridad obligatoria tocan la parte nuclear de la actividad de los ayuntamientos en educación, al tratarse de las únicas competencias obligatorias atribuidas por la legislación sectorial. Al ser sus titulares, los gobiernos locales tienen la responsabilidad sobre los centros, su mantenimiento, y vigilancia, si bien las obras

de ampliación y reforma se derivan a la autoridad autonómica. Son los empleados municipales (conserjes, policías) los que realizan fundamentalmente la labor de vigilancia, a los que se unen servicios locales de gestión directa o indirecta para su limpieza y mantenimiento. Para dar cumplimiento a la tarea de vigilancia de la escolaridad obligatoria también se han desarrollado programas de prevención del absentismo escolar.

2) Programas y actividades de apoyo a la escuela

Consisten en acciones que complementan la actividad de los centros en la etapa de educación básica y son, junto con las anteriores, las más veteranas de las actividades educativas locales. Se trata de programas ofertados de modo directo o en colaboración con los centros y con las asociaciones de madres y padres, bien en horario lectivo, bien como actividad extraescolar.

Las actividades organizadas por los ayuntamientos de apoyo a la escuela dentro del horario lectivo son complementarias al proyecto curricular del centro y adoptan multitud de formas. Pueden referirse al conocimiento de la ciudad y plantearse como visitas a edificios públicos y a museos, rutas por el patrimonio arquitectónico, concursos, certámenes, asistencia a actos culturales o a plenos del ayuntamiento, familiarización con los servicios públicos locales, infraestructuras o con el entorno urbano y natural del propio territorio municipal. También se cuenta con las que se centran en una dimensión específica de la educación en valores, y adoptan la forma de sesiones puntuales sobre cuestiones ambientales, de consumo, de funcionamiento de la democracia, de educación en la tolerancia, de educación vial, de igualdad de derechos o educación no sexista o plantear ciclos de actividades como de cine y de teatro. Las jornadas y los servicios de orientación escolar y laboral, y la organización de talleres para la adquisición de habilidades y técnicas de estudio forman también parte de esta subcategoría

Bajo la tradicional denominación de actividades extraescolares conviven todas aquellas actuaciones que, realizándose en horario no lectivo, están encaminadas a complementar la formación integral de los niños y jóvenes, a través del desarrollo de actividades deportivas, lúdicas o de formación. Además de los deportes y las actividades dirigidas a favorecer la socialización, se encontrarían acciones como talleres de expresión plástica o artística, de lectura, de idiomas, de informática o de estudio. Se realizan preferentemente en el centro escolar, aunque los ayuntamientos ponen también a disposición equipamientos municipales deportivos o culturales (centros cívicos y culturales, bibliotecas) y, en una gran medida, implican a la comunidad educativa a través de la colaboración estrecha con las AMPAS

(Asociaciones de Madres y Padres). Además de contribuir a la formación integral y responder a las demandas del alumnado, estas actividades persiguen el objetivo adicional de facilitar la conciliación entre la vida laboral y familiar, sirviendo al mismo tiempo como extensión del horario escolar, en especial las destinadas a la fase de educación primaria.

Los programas de apertura de los centros educativos antes del horario escolar, en días no lectivos, en periodos de festividades y para la organización de campamentos urbanos o colonias durante las vacaciones estivales, refuerzan el papel de apoyo a las familias durante los periodos de inactividad escolar y apoyan las necesidades de conciliación. Las acciones de formación de padres y madres, por su parte, con talleres monográficos sobre la complejidad de las diferentes etapas del desarrollo personal e intensificadas durante la fase en que los hijos cursan educación secundaria, cierran esta categoría.

3) Servicios educativos de complemento al sistema escolar

Las acciones de complemento al sistema educativo apuntan a la formación a lo largo de la vida y están destinadas a cubrir etapas o dimensiones formativas más allá de la educación obligatoria reglada. Enriquecen el sistema de educación al dirigirse a demandas distintas a la de educación básica. Los ayuntamientos han jugado un papel esencial en su oferta, entre las que destacan las escuelas infantiles, los centros de formación de adultos y las escuelas municipales de música y danza.

Los centros de educación infantil de 0 a 3 años de titularidad municipal han estado y siguen estando entre las prioridades de los gobiernos locales en política educativa. Con su lanzamiento y despliegue hace ya más de dos décadas, los ayuntamientos no sólo impulsaron una oferta pedagógica de calidad, sino que dieron respuesta a una demanda ciudadana que posibilitaba la conciliación de la vida familiar y laboral.

Los centros municipales de educación de personas adultas conforman un ámbito de oferta educativa en que los ayuntamientos han estado tradicionalmente presentes. Inicialmente concebidos para población adulta con un nivel bajo de instrucción, su finalidad es ofrecer a todas las personas mayores de 18 años la posibilidad de adquirir, completar o ampliar sus conocimientos y aptitudes para su desarrollo, tanto en el plano personal o social como en el profesional. La oferta formativa es muy variada, desde enseñanzas muy iniciales de alfabetización, hasta cursos de inserción laboral, pasando por la preparación de pruebas de acceso a la universidad

para mayores de 25 años, de español para extranjeros y otros idiomas, alfabetización digital, o talleres de restauración, pintura, dibujo, etc. Los proyectos municipales de este tipo presentan distintos formatos: escuela municipal, universidad popular o enseñanza en dependencias no específicas, como centros culturales y otros. Aunque en este tipo de oferta el nivel de gobierno autonómico tiene una presencia relevante, sus equipamientos conviven con las existencias de centros de titularidad municipal.

Las escuelas municipales de música o de enseñanzas artísticas tienen el doble objetivo de ofrecer una formación especializada y contribuir a la difusión cultural. Su oferta se dirige al conocimiento y disfrute de la música y el arte a través de la formación en prácticas instrumentales, danza, organización de talleres de agrupaciones musicales, audiciones, festivales, conciertos, etc., cumpliendo al mismo tiempo con las metas del fomento del desarrollo personal y la formación a lo largo de la vida y el enriquecimiento de la vida cultural del municipio. Suelen funcionar en convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas.

Asimismo, los ayuntamientos han contado tradicionalmente con programas propios de formación profesional para el empleo, complementando así el papel protagonista que en este ámbito reside en la autoridad educativa regional. Los programas de cualificación profesional inicial estaban pensados para el alumnado que finaliza la educación secundaria obligatoria sin graduación. En ocasiones parten de las concejalías de empleo o de promoción económica y pueden también ser autorizados para su provisión por parte de asociaciones profesionales, organizaciones no gubernamentales, y otras entidades empresariales y sindicales.

4) Interacción con la comunidad educativa

Engloba las iniciativas destinadas a estimular la interacción y el trabajo conjunto con las entidades educativas del municipio, reforzando así el papel del gobierno local como escuela de participación democrática. Los ayuntamientos impulsan esta interdependencia con entidades y ciudadanos con mecanismos como la creación de consejos escolares municipales, la participación y apoyo a los consejos escolares de los centros y la interacción con las asociaciones de madres y padres.

Los Consejos Escolares municipales (o consejos educativos locales) son órganos reglados de participación ciudadana para la consulta, información, asesoramiento y participación de los sectores afectados en materia de enseñanza de un municipio con el fin de promover la mejora de la enseñanza en el municipio. Suelen estar

conformados por representantes de todos los sectores de la comunidad educativa, entre los que se incluyen al gobierno, oposición, técnicos de la concejalía de educación, de los directores de centros de las diferentes etapas formativas, del profesorado, de las asociaciones de madres y padres y de los alumnos. En el seno de las reuniones periódicas que mantienen se producen deliberaciones encaminadas a concluir informes y propuestas dirigidas a las autoridades locales sobre cuestiones centrales de la política educativa, como los objetivos, prioridades y actuaciones de la estrategia municipal, los acuerdos de colaboración entre el ayuntamiento y otras administraciones públicas y, en general, sobre las demandas que se consideren idóneas para la mejora de la calidad de la enseñanza. En los municipios grandes suelen funcionar en comisiones, en las que se produce el trabajo de estudio y de elaboración de propuestas. Junto a consejos con temática exclusivamente educativa, o alternativamente a éstos, los ayuntamientos también crean órganos deliberativos con distintas denominaciones -de juventud, infancia- hacia los que también canalizan cuestiones sobre educación.

La participación de representantes municipales en los Consejos Escolares de Centro apunta a la construcción de un canal de comunicación abierta entre el centro y su comunidad educativa y la entidad local. Es un órgano colegiado de participación de los diferentes miembros de la comunidad educativa y su constitución es obligatoria en todos los centros. Posibilita un mejor contacto y colaboración entre el municipio y los centros docentes de su entorno. Se suele nombrar a representantes entre todos los partidos políticos con representación en la corporación municipal aplicando un criterio de proporcionalidad.

Por su parte, las asociaciones de madres y padres de alumnos (AMPAS) son un apoyo relevante en el eficaz desarrollo de los programas educativos municipales, sobre todo en lo que se refiere a la implementación de programas fuera del horario lectivo, cooperación en actividades y programas de apoyo escolar, en la lucha contra el absentismo escolar o en la colaboración con acciones puntuales como certámenes y celebraciones. Los gobiernos locales suelen establecer con ellas lazos de mayor o menor intensidad y suelen dinamizarlas con subvenciones u otros recursos.

Finalmente, los ayuntamientos tratan de implicar también a los escolares, a través de la realización de consultas, debates, la organización de simulaciones de parlamentos o de pleno escolar, o recabando su opinión sobre el mejor uso de los equipamientos.

5) Acciones de apoyo a la equidad

En su función de contribuir a garantizar el derecho a la educación y la igualdad de oportunidades, los ayuntamientos también desarrollan una serie de actividades tendentes a apoyar que todos los niños y niñas adquieran al menos un nivel mínimo de competencias y que las circunstancias personales o familiares no obstaculicen su potencial educativo. La materialización de estos principios de inclusión y equidad se encuentran fundamentalmente en las políticas de becas y ayudas, las de atención de colectivos en situación de desventaja y en las de lucha contra el absentismo y la mejora del éxito escolar.

Los programas de becas y ayudas contribuyen a sufragar los gastos que se originan en las familias con hijos en edad escolar y pueden destinarse a comedor, libros, transporte, proyectos de centro, actividades extraescolares, de estudio o generales a la educación. En algunos ayuntamientos se han implementado formas indirectas de provisión de estas ayudas, como el bono o cheque escolar.

Las actuaciones de apoyo a la población recién llegada al municipio, por su parte, intentan favorecer la incorporación al sistema de los alumnos que por proceder de otro país se incorpora de forma tardía o requiere de acciones de refuerzo para la adaptación eficaz al sistema. Con la meta de dar una respuesta adecuada al reto de la interculturalidad pueden desplegarse programas variados, desde semanas interculturales, concursos o exposiciones hasta programas de acogida, pasando por un apoyo específico al colectivo de inmigrantes con acciones de refuerzo o aulas de aprendizaje.

La vigilancia y control del absentismo escolar se ejerce en el marco de las competencias que tienen expresamente atribuidas los gobiernos locales para luchar contra esta problemática. Estos programas pretenden, con un primer conjunto de medidas, generar el clima necesario para hacer difícil la presencia de estudiantes en las calles en horario escolar, con el apoyo de policías y servicios sociales. Los planes suelen, adicionalmente, contemplar la formación de mesas u otros órganos y el trabajo en las escuelas de padres. Para el diseño de estrategias se colabora con los centros educativos, equipos directivos de centros y familias. Como medidas de complemento, los ayuntamientos refuerzan programas que faciliten la oferta extraescolar de actividades formativas, deportivas, culturales, de ocio, abrir instalaciones fuera del horario lectivo, poniendo en marcha campañas preventivas, instrumentos jurídicos como ordenanzas municipales o creando la figura de los agentes tutores. El problema del absentismo afecta en especial a estudiantes procedentes de grupos sociales en situación desfavorecida que muestran una

asistencia irregular a los centros escolares y desemboca frecuentemente en abandono. Para prevenir conductas absentistas, los ayuntamientos apoyan a los centros en programas de prevención y trabajan con el alumnado afectado y con sus familias, coordinando con otras administraciones y con otros servicios municipales (servicios sociales, policía) las acciones.

En combinación con las citadas, existen acciones dirigidas a reducir las tasas de abandono temprano de la educación. Se intenta tratar así un problema especialmente acusado en España, cuya tasa se sitúa en torno al 20 por ciento de personas entre 18 y 24 años que no ha completado la educación secundaria de segunda etapa y no sigue ningún tipo de estudio-formación dobla la media europea (MECD, 2015). La intervención municipal suele consistir en la programación de actividades como campañas de información, programas de escolarización temprana, de prevención y control del absentismo escolar, de apoyo a menores en riesgo psicosocial, de información y orientación escolar y familiar, así como de actividades extraescolares y complementarias.

6) Estrategias de planificación

Como actuaciones de planificación se computan aquellas que suponen la identificación expresa de una estrategia del ayuntamiento hacia la educación, de manera que se logre: a) una toma de partido por un modelo de ciudad educadora y b) un planteamiento integral que trascienda la fragmentación de las diversas acciones en que suelen estar residenciadas las diversas actividades (cultura, juventud, promoción económica, empleo, atención social primaria o deportes). La puesta en marcha de proyectos educativos de ciudad, la adopción de planes estratégicos con una dimensión educativa o la implicación en redes como la Red de Ciudades Educadoras dan muestra de la adscripción a una visión transversal de la política.

El proyecto educativo de ciudad se sitúa en el ámbito de la planificación estratégica sectorial, y se caracteriza por identificar de forma participada una meta futura hacia la que transitar y unas líneas de acción para llegar hasta ella. Estos instrumentos de planificación despliegan herramientas para la identificación de prioridades y asignación de recursos. Como todo plan estratégico parte de un esfuerzo considerable en el diagnóstico de situación y trabaja con metodologías que empoderan a ciudadanos y técnicos y por las que se llega a un compromiso consensuado entre la administración, las entidades y los diversos colectivos de la ciudad. Además de las estrategias de actuación, los planes prevén instrumentos de

seguimiento y evaluación. Requieren de modo general, la aprobación de un marco programático, el acuerdo del pleno para su desarrollo, la asignación de recursos humanos y económicos, y capacidad de liderazgo por parte de la administración local.

El movimiento de de Ciudades Educadoras surgió a partir de 1990 cuando un número de gobiernos locales firmó en Barcelona una carta de compromiso centrada en la idea de corresponsabilidad social en la educación. En 1996 se constituyó la Red. Desde entonces se han unido ciudades unidas por compartir la determinación de trabajar en favor de la calidad de vida de su ciudadanía desde la educación, considerando la ciudad como espacio idóneo para implementar políticas transversales y de proximidad.

III.2 Factores que explican la diversidad de actuaciones municipales

Cada gobierno local despliega algunas o todas las estrategias y actuaciones educativas señaladas arriba, con mayor o menor intensidad, modulación y énfasis. De cómo se posicionan en sus políticas, haciendo más hincapié en unas u otras, invirtiendo más o menos recursos o priorizando programas educativos sobre otras políticas locales, podrán identificarse diferentes perfiles de ciudad.

Algunos trabajos han construido tipologías de municipios en atención al desarrollo de políticas educativas. Muñoz Moreno y Gairín Sallán (2012) distinguen en su estudio entre: el “municipio que se desentiende”, el “municipio que cumple”, el “municipio que se compromete” y el “municipio que transforma” y concluyen que la mayoría de municipios que analizan se corresponde con el municipio que cumple, aunque detectan que el tamaño de población es un factor determinante en el despliegue de estrategias y confirman que los municipios grandes suelen ubicarse en la categoría de “el municipio se compromete”.

Commented [CN2]: Juanma: centrar el texto en la caja y darle, si es posible, un formato más atractivo

-
-
- “El municipio se desentiende cuando se considera una institución totalmente dependiente de indicaciones externas, sin iniciativas propias y sin interés por los temas educativos. La educación se considera como una actividad secundaria del municipio y no siempre se garantiza el cumplimiento de las normas establecidas.
- El municipio cumple cuando, aceptando su papel secundario y subsidiario con respecto a la educación, se siente implicado, ejecuta las competencias educativas atribuidas y colaboran con las directrices marcadas por las administraciones superiores. Actúan como continente de la acción educativa, aunque se pueden identificar situaciones en las que no se aplican los recursos necesarios por falta de voluntad política, no se prevé la reserva de suelo para construir equipamientos escolares bien ubicados, no se participa activamente en los consejos escolares de los centros o no se impulsan los consejos escolares municipales, por ejemplo.
- El municipio se compromete identifica el estadio donde los ayuntamientos adoptan una posición más activa ante la educación, se comprometen con ella y revisan, planifican, investigan y ejecutan sus propios acuerdos sobre educación. Se sitúan aquí los que desarrollan proyectos educativos contextualizados, programas de actividades extracurriculares y extraescolares, actuaciones formativas dirigidas a colectivos y ámbitos diversos u otras propuestas que marcan metas institucionales y comunitarias para la mejora educativa: por ejemplo, recursos para prevenir el absentismo y evitar el abandono escolar, para fomentar la formación a lo largo de toda la vida, para dinamizar la participación educativa de la comunidad, etc. Estas actuaciones conciben la educación como un adecuado instrumento para la igualdad, la cohesión social, la convivencia y la solidaridad.
- El municipio transforma cuando existe desarrollo de planes, programas y proyectos colectivos de aprendizaje permanente y articulación de mecanismos y procedimientos de evaluación institucional, considerados como instrumentos habituales que guían las decisiones. Los Ayuntamientos llevan hasta la máxima expresión la autonomía institucional de que disponen. Conciben la educación como un instrumento de transformación, permanente y a lo largo de toda la vida; su programa educativo se dirige al conjunto de organizaciones socioeducativas; los procesos educativos promovidos se centran en el aprendizaje; se enriquece el currículum; la comunicación es permanente; los recursos humanos, óptimos; los políticos favorecen el consenso y los técnicos operan transversalmente; las estructuras organizativas son abiertas; hay participación vinculante; autoevaluación; una cultura de la cooperación; la inversión en educación es muy importante; se trabaja en red; la educación es una inversión de futuro; y aspiran a ser administración educativa”.

Muñoz Moreno & Gairín Sallán

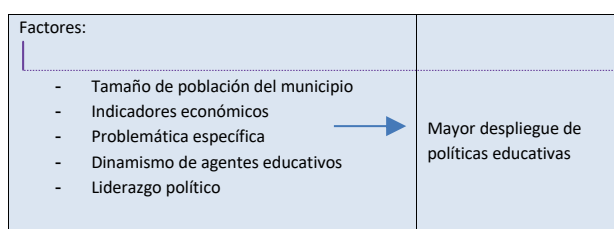
“La implicación de los ayuntamientos en una educación descentralizada”

Revista de Educación, 366, octubre-diciembre 2014, pp. 165-188

En la misma línea Albaigüés establece cuatro categorías de municipios en torno al criterio de grado de corresponsabilidad de la administración local en política educativa, (Albaigüés, 2012: 29) concretadas, de menor a mayor en: grado de

corresponsabilidad basado en la omisión, grado de corresponsabilidad basado en la delegación, grado de corresponsabilidad basado en la inercia y el voluntarismo técnico y grado de corresponsabilidad basado en el compromiso.

En general, a la hora de identificar factores que influyen en cómo los ayuntamientos enfrentan la planificación e implementación de políticas educativas, junto a variables estructurales, como el tamaño de población, el perfil socioeconómico de la población o la existencia de necesidades educativas específicas, los estudios apuntan a otras de contexto, como el dinamismo de los agentes educativos en el territorio o el tipo de liderazgo político local. Todo ello deja el terreno abonado para el planteamiento de algunas hipótesis.



Commented [CN3]: Lo mismo que lo anterior: darle, si es posible, un formato atractivo a la caja

En primer lugar, se parte de la realidad de que los municipios más grandes disponen en general de más recursos y mayor profesionalización de la organización, lo que faculta mejores análisis, evaluación y planificación. Tenderán por tanto a realizar un despliegue de políticas públicas educativas más ambiciosas y transversales.

En segundo lugar, la composición social tendrá un impacto relevante en las políticas. Los ayuntamientos con una población más desfavorecida, esto es, con indicadores económicos negativos, tenderán a tener también problemáticas educativas más serias (ej.: niveles más altos de absentismo y abandono escolar, mayores necesidades educativas para adultos, necesidad de formación para el empleo) ya que el sistema educativo suele reproducir las desigualdades sociales. En estos casos, los gobiernos locales recibirán una mayor presión de necesidades, lo que debería determinar un mayor despliegue de políticas educativas locales y una mayor variedad a fin de dar respuesta a las demandas. Es decir, se producirá una correspondencia entre la presencia de déficits educativos y el despliegue de políticas educativas.

En tercer lugar, los municipios con más población en edad escolar pondrán el énfasis en la implementación de más políticas complementarias de la etapa de escolaridad obligatoria, mientras que los municipios con menos población escolar diversificarán su oferta hacia programas de educación a lo largo de la vida.

Finalmente, el desarrollo de políticas educativas estarán también condicionadas por los niveles de inversión privada. Los municipios con rentas más altas en general tienden a contar con mayores tasas de población atendida en educación privada, por lo que la presión sobre los gobiernos locales tenderá a remitir al estar las necesidades cubiertas por el mercado privado.

En el análisis del universo de municipios de nuestro estudio tendremos estos factores en cuenta, desde la premisa de que las políticas surgen por las demandas y necesidades ciudadanas que hacen priorizar las acciones de gobernantes y no por otros criterios de oportunidad política.

III.3 Dimensiones de análisis

Con el propósito de evaluar la diversidad municipal en el despliegue de políticas educativas y los diferentes perfiles de ciudad que ofrecen sus estrategias, a continuación se identifican las dimensiones de análisis. Estas dimensiones se inspiran en los principios generales de la Carta de Ciudades Educadoras en su descripción del papel de las ciudades en la educación desde una perspectiva integral.

La Carta de Ciudades Educadoras se firmó en Barcelona en 1990 (Asociación Internacional de Ciudades Educadoras, 1990) y dio lugar a la creación en 1994 de la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras, como una estructura permanente de colaboración entre gobiernos locales comprometidos con los principios de la carta. De sus principios se desprende una visión de ciudad basada en los objetivos de equidad, participación, transversalidad y complementariedad.

Objetivos de la ciudad educadora

- 1) Equidad
- 2) Participación
- 3) Transversalidad
- 4) Complementariedad

La Carta es clara en apuntar a la necesidad de invertir en educación en cada persona para que pueda ser capaz de desarrollar todo su potencial y apoya la necesidad de promover las condiciones de igualdad para construir una verdadera sociedad del

conocimiento sin exclusiones. A tal fin, promueve la adopción de políticas de acción afirmativa para corregir la exclusión, atendiendo en especial a las familias recién llegadas, inmigrantes o refugiados, y dedicando esfuerzos a fomentar la cohesión social. En su defensa del derecho de todos a la ciudad educadora como garantía de los principios de igualdad e inclusión deja claro que la equidad debe uno de los objetivos de la función educativa local.

Defiende también la idoneidad de implicar a los agentes educativos en el convencimiento de que el resultado final sólo será positivo si es participado, computando de este modo como principio la participación e interacción con el resto de actores públicos y privados implicados y afectados por los temas educativos. La ciudad educadora sería aquella en la que los diferentes agentes sociales se constituyen en agentes educativos porque asumen intencionalmente los valores y objetivos de un proyecto compartido.

En su visión sobre el alcance de las políticas educativas locales opta por una concepción amplia, inspirada en los principios de justicia social, civismo democrático y calidad de vida. Y anima a los gobiernos locales a que, con independencia de cuáles sean sus competencias, planteen una política amplia, de carácter transversal e innovador, dejando sentado que la transversalidad debe ser uno de los ejes de las estrategias.

Además, anima a los gobiernos a dotar a la ciudad de los espacios, equipamientos y servicios adecuados al desarrollo personal, social y cultural y a procurar que las familias reciban la formación que les permita ayudar a sus hijos a crecer al tiempo que señala la estrecha relación entre planificación educativa y necesidades del mercado de trabajo. De acuerdo a sus postulados, las ciudades definirán estrategias de formación que tengan en cuenta la demanda social y cooperación con las organizaciones sindicales y empresariales. En definitiva, se subraya el papel de complementariedad de las instituciones locales

Además, traslada una visión actualizada de las políticas públicas, animando a hacer estudios, diagnosticar sistemáticamente necesidades y evaluar no sólo los resultados de las intervenciones sino los impactos de programas y acciones, en la medida en que éstos tienen como meta última mejorar la realidad.

Teniendo estos objetivos como dimensiones de análisis, la siguiente tabla trata de ponerlos en relación con cada una de las actuaciones educativas locales desplegadas por los ayuntamientos españoles vistas en apartados anteriores. Cada una de las actuaciones municipales presentadas en la primera columna se ha marcado el objetivo de ciudad educadora con el que está más relacionado. En los casos de programas que

puedan vincularse con más de un objetivo se opta por la selección de aquel en donde se encuentra mejor representado.

CIUDAD EDUCADORA

Commented [CN4]: Darle, si es posible, un formato alternativo de tabla, más "ligero"

	Inclusión/ equidad (cohesión social)	Transversalidad	Participación	COMPLEMENTARIEDAD	
				Complemento a la escuela	Complemento al sistema educativo
Interacción con la comunidad educativa					
- Consejo Escolar Municipal			X		
- Trabajo con AMPAS			X		
Programas y actividades de apoyo a la escuela					
Dentro del horario lectivo					
- Educación en valores				X	
- El conocimiento de tu ciudad				X	
- Orientación escolar y profesional				X	
- Adquisición de habilidades y técnicas de estudio				X	
Fuera del horario lectivo					
- Escuela de padres				X	
- Plan de actividades extraescolares				X	
-					
Servicios educativos complementarios al sistema escolar					
- Escuelas infantiles					X
- Centros de adultos					X
- Escuelas de música y danza					X
- Formación profesional					X
- Becas y ayudas	X				
- Programas de apertura del centro fuera del horario escolar					X
- Programas para población inmigrante	X				

POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPALES EN LA COMUNIDAD DE MADRID

Lucha contra el absentismo y el fracaso escolar

- *Absentismo*
- *Fracaso escolar*

Planificación

- *Adhesión a la Red de Ciudades educadoras*
- *Plan estratégico de educación (proyecto educativo de ciudad)*

X				
X				
	X			
	X			

IV. ANÁLISIS COMPARADO DE PROGRAMAS Y ACTUACIONES

IV.1 Comparación de actuaciones

En este apartado se presentan los resultados del análisis de los programas y acciones educativas locales. Los programas se han clasificado atendiendo a las dimensiones de análisis referidos en el apartado anterior y estructurados a partir de los objetivos de la Ciudad Educadora (equidad, participación, transversalidad y complementariedad).

Al objeto de analizar los factores que pueden estar relacionados con la variación entre los municipios en el desarrollo de programas y acciones educativas dirigidas a distintos objetivos, el análisis realizado incluye variables ligadas a los factores demográficos (porcentaje de la población en alguno de los ciclos formativos de educación obligatoria y escuelas infantiles) y económicos (nivel de renta bruta disponible).

		Número de programas y actuaciones analizado
tipo de municipio	TIPO I	37
	TIPO II	136
	TIPO III	37
	total	210

De manera general, los programas y acciones analizados presentan como prioridad la dimensión relativa a la complementariedad. La siguiente tabla recoge la distribución de los programas por cada una de las dimensiones analizadas:

DIMENSIÓN	FRECUENCIA (%)
INCLUSIÓN/EQUIDAD	24%
TRANSVERSALIDAD	5%
PARTICIPACIÓN	9%
COMPLEMENTO A LA ESCUELA	28%
COMPLEMENTO AL SISTEMA EDUCATIVO	34%

A continuación se reproduce la distribución de programas y acciones educativas en función del tipo de municipio. Los resultados están expresados en tablas de contingencia. En aquellos casos en los que el tipo de municipio influye en la distribución de los distintos programas la frecuencia (número de casos observados) difiere de la que

cabría esperar bajo un supuesto de no relación entre los elementos analizados. Esta desviación se recoge en la fila denominada “residuos” y se marcan en color rojo. En estos casos, se aprecia que el tipo de municipio está relacionado positivamente (mayor frecuencia de la esperada) o negativamente (menor frecuencia de la esperada).

a) INCLUSIÓN /EQUIDAD

		TIPO I	TIPO II	TIPO III	Total
AUSENCIA	Recuento	28	117	29	174
	% dentro de TIPO	75,7%	86,0%	78,4%	82,9%
	Residuo	-1,3	1,7	-,8	
PRESENCIA	Recuento	9	19	8	36
	% dentro de TIPO	24,3%	14,0%	21,6%	17,1%
	Residuo	1,3	-1,7	,8	
Total	Recuento	37	136	37	210
	% dentro de TIPO	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

b) TRANSVERSALIDAD

		TIPO I	TIPO II	TIPO III	Total
AUSENCIA	Recuento	34	133	35	202
	% dentro de TIPO	91,9%	97,8%	94,6%	96,2%
	Residuo	-1,5	1,6	-,6	
PRESENCIA	Recuento	3	3	2	8
	% dentro de TIPO	8,1%	2,2%	5,4%	3,8%
	Residuo	1,5	-1,6	,6	
Total	Recuento	37	136	37	210
	% dentro de TIPO	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

c) PARTICIPACIÓN

		TIPO I	TIPO II	TIPO III	Total
AUSENCIA	Recuento	34	128	34	196
	% dentro de TIPO	91,9%	94,1%	91,9%	93,3%
	Residuo	-,4	,6	-,4	
PRESENCIA	Recuento	3	8	3	14
	% dentro de TIPO	8,1%	5,9%	8,1%	6,7%
	Residuo	,4	-,6	,4	
Total	Recuento	37	136	37	210
	% dentro de TIPO	100,0%	100,0%	100,0%	100,0
					%

d) COMPLEMENTO A LA ESCUELA.

		TIPO I	TIPO II	TIPO III	Total
AUSENCIA	Recuento	30	107	30	167
	% dentro de TIPO	81,1%	79,3%	81,1%	79,9%
	Residuo	,2	-,3	,2	
PRESENCIA	Recuento	7	28	7	42
	% dentro de TIPO	18,9%	20,7%	18,9%	20,1%
	Residuo	-,2	,3	-,2	
Total	Recuento	37	135	37	209
	% dentro de TIPO	100,0%	100,0%	100,0%	100,0
					%

e) COMPLEMENTO AL SISTEMA EDUCATIVO.

		TIPO I	TIPO II	TIPO III	Total
AUSENCIA	Recuento	26	106	27	159
	% dentro de TIPO	70,3%	77,9%	73,0%	75,7%
	Residuo	-,9	1,0	-,4	
PRESENCIA	Recuento	11	30	10	51
	% dentro de TIPO	29,7%	22,1%	27,0%	24,3%
	Residuo	,9	-1,0	,4	
Total	Recuento	37	136	37	210
	% dentro de TIPO	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
					%

Los resultados no presentan significación estadística, lo que desaconseja extrapolar los resultados al conjunto de municipios de la Comunidad. No obstante lo anterior, se aprecian algunas diferencias notables entre los municipios analizados. Así, en primer lugar, en aquellos municipios con un nivel alto de renta bruta disponible el porcentaje de programas y actuaciones dirigidos a las acciones de complemento a la escuela y al sistema educativo es superior (28,4%) respecto a los municipios con un nivel de renta más baja.

Complemento al sistema educativo				
		ALTA RBD	BAJA RBD	Total
AUSENCIA	Recuento	53	106	159
	% dentro de Tipo_renta	71,6%	77,9%	75,7%
PRESENCIA	Recuento	21	30	51
	% dentro de Tipo_renta	28,4%	22,1%	24,3%
Total	Recuento	74	136	210
	% dentro de Tipo_renta	100,0%	100,0%	100,0%
				%

También en los casos de municipios con un alto nivel de renta se observa mayor atención a las dimensiones de transversalidad e inclusión. En el caso de la inclusión, los programas que atienden a esta dimensión alcanzan el 23% frente al 14% en aquellos municipios de niveles de renta más bajos.

Inclusión /Equidad				
		ALTA RBD	BAJA RBD	Total
AUSENCIA	Recuento	57	117	174
	% dentro de Tipo_renta	77,0%	86,0%	82,9%
PRESENCIA	Recuento	17	19	36
	% dentro de Tipo_renta	23,0%	14,0%	17,1%
Total	Recuento	74	136	210
	% dentro de Tipo_renta	100,0%	100,0%	100,0%

Participación				
		ALTA RBD	BAJA RBD	Total
AUSENCIA	Recuento	68	128	196
	% dentro de Tipo_renta	91,9%	94,1%	93,3%
PRESENCIA	Recuento	6	8	14
	% dentro de Tipo_renta	8,1%	5,9%	6,7%
Total	Recuento	74	136	210
	% dentro de Tipo_renta	100,0%	100,0%	100,0%

Hay que tener en cuenta, no obstante, que los municipios con un mayor nivel de renta son también aquellos municipios que tienen un mayor porcentaje de la población en educación infantil y obligatoria. Por ello hay que tener ciertas cautelas en interpretar el dato de que son también los que presentan un porcentaje mayor de programas en las dimensiones referidas. Se produce una superposición y refuerzo mutuo de los factores renta y demográfico analizados.

En el sector educativo, los resultados obtenidos apuntan a que los factores demográficos y económicos influyen en el resultado de las decisiones de los entes locales en políticas educativas. Si bien el limitado alcance temporal y espacial aconsejan plantear los resultados más como hipótesis que como conclusiones.

IV.2 El caso de la educación infantil 0-3 años. Titularidad pública de centros y factores económicos y demográficos

A continuación se analiza la relación entre la tipología de municipios elaborada y la titularidad de las escuelas infantiles en el período 2010-2016.

Se espera que dos factores puedan explicar la variación en la titularidad de las escuelas infantiles entre los municipios analizados: el nivel de renta y el porcentaje de población entre 0-4 años. Sin embargo, el peso relativo de cada uno de estos factores, así como la relación entre ellos no está determinada y puede dar lugar a distintos escenarios que en este apartado se presentan en forma de hipótesis.

De acuerdo a una primera hipótesis, cabría esperar que en aquellos municipios con un mayor porcentaje de la población entre 0-4 años, hubiera una mayor demanda de este tipo de servicios y, por tanto, una respuesta por parte de los entes locales en el sentido de crear más escuelas de titularidad pública.

No obstante lo anterior, la decisión sobre la titularidad de centros públicos puede estar también influida por el nivel de recursos del municipio y la capacidad económica de las familias. Este factor económico cobra una especial relevancia al tener en cuenta las características del sector educativo. En efecto, se trata de un sector intensivo en recursos humanos e inversión que exige la asignación de un volumen importante de recursos económicos. Así una segunda hipótesis, la oferta de centros públicos está relacionada positivamente con el nivel de renta del municipio. En otras palabras, los mayores niveles de renta estarían asociados con un mayor número de centros de titularidad pública.

La siguiente tabla refleja la titularidad de centros públicos de educación infantil y casas de niños en el período 2010-2016 y diferenciado la titularidad pública de la Comunidad respecto a la municipal.

POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPALES EN LA COMUNIDAD DE MADRID

	2010/2011						2015/2016						VARIACIÓN 2010-2015					
	Escuelas infantiles			Casas de Niños			Escuelas Infantiles			Casas de Niños			Escuelas Infantiles			Casas de Niños		
	CM	Ayto	Total	CM	Ayto	Total	CM	Ayto	Total	C M	Ayto	To tal	CM	Ayt o	Total	CM	Ayto	Total
MADRID	56	55	111	7	0	7	56	57	113	7	0	7	0	2	2	0	0	0
ALCALÁ DE HENARES	4	5	9	0	2	2	4	5	9	0	2	2	0	0	0	0	0	0
MÓSTOLES	4	4	8	0	3	3	4	6	10	0	3	3	0	2	2	0	0	0
FUENLABRADA	7	6	13	0	1	1	7	7	14	0	1	1	0	1	1	0	0	0
LEGANÉS	5	5	10	0	4	4	6	8	14	0	4	4	1	3	4	0	0	0
GETAFE	7	3	10	0	3	3	7	3	10	0	3	3	0	0	0	0	0	0
ALCORCÓN	5	7	12	0	2	2	6	7	13	0	2	2	1	0	1	0	0	0
RIVAS VACIAMADRID	4	3	7	0	1	1	4	3	7	0	1	1	0	0	0	0	0	0
PARLA	6	1	7	0	2	2	6	1	7	0	2	2	0	0	0	0	0	0
TORREJÓN DE ARDÓZ	2	3	5	0	0	0	2	4	6	0	0	0	0	1	1	0	0	0
ALCOBENDAS	2	3	5	0	0	0	2	4	6	0	0	0	0	1	1	0	0	0

Fuente. Comunidad de Madrid.

Commented [CN5]: Juanma; te he enviado la tabla por separado para que puedas hacer la composición de modo que salga entera.

Una primera exploración de los datos pone de relieve la estabilidad en la titularidad pública de los recursos, bien respecto a escuelas infantiles, bien respecto a casas de niños en el período de tiempo considerado. El período seleccionado es significativo y está justificado por la necesidad de comprobar el posible impacto tanto de la crisis económica como de las restricciones presupuestarias en el desarrollo de esta política.

En los casos de Móstoles y Leganés es dónde nos encontramos el mayor incremento de los centros de titularidad pública de las entidades locales respecto al total de centros (tanto de ayuntamientos como de la Comunidad). En el resto de casos no hay variación en el número de centros de titularidad pública dentro del período considerado

	ratio 2010 AYU/total escuelas infantiles	ratio 2016 AYU/total escuelas infantiles	Diferencia 2016-2010
MADRID	50%	50%	0,9%
ALCALÁ DE HENARES	56%	56%	0,0%
MÓSTOLES	50%	60%	10,0%
FUENLABRADA	46%	50%	3,8%
LEGANÉS	50%	57%	7,1%
GETAFE	30%	30%	0,0%
ALCORCÓN	58%	54%	-4,5%
RIVAS VACIAMADRID	43%	43%	0,0%
PARLA	14%	14%	0,0%
TORREJÓN DE ARDÓZ	60%	67%	6,7%
ALCOBENDAS	60%	67%	6,7%

No obstante lo anterior, también nos encontramos con municipios de alto nivel de renta como Alcobendas con el porcentaje más alto en cuanto a la titularidad de escuelas infantiles (67%). No se puede concluir por tanto que el nivel de renta sea una condición suficiente para explicar la titularidad pública de los centros de educación infantil.

Al objeto de profundizar en el análisis y obtener magnitudes comparables, se ha tenido en cuenta la población censada en los distintos municipios. Adicionalmente, el análisis considera la tipología de municipios anteriormente señalada y que combina

POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPALES EN LA COMUNIDAD DE MADRID

características tanto demográficas (total educación obligatoria) como económicas (nivel de renta bruta disponible)

	CENSO: 0-4 AÑOS (2011)	ratio escuelas y casas /censo 0-4 años	TIPO (RENTA/TOTAL educación OBLIGATORIA)
MADRID	160.720,00	0,0007	3
ALCALÁ DE HENARES	10.951,00	0,0010	2
MÓSTOLES	10.534,00	0,0012	2
FUENLABRADA	11.828,00	0,0013	2
LEGANÉS	10.294,00	0,0017	2
GETAFE	9.418,00	0,0014	2
ALCORCÓN	9.134,00	0,0016	2
RIVAS VACIAMADRID	5.299,00	0,0015	1
PARLA	10.208,00	0,0009	2
TORREJÓN DE ARDÓZ	8.004,00	0,0007	2
ALCOBENDAS	6.191,00	0,0010	1

Nota: destacados los casos con un ratio superior al nivel medio.

El resultado apunta a que un mayor ratio entre población 0-4 años y titularidad pública de centros se produce con mayor frecuencia en aquellos municipios que pertenecen al tipo II (bajo nivel de renta), sólo en el caso de Rivas (tipo I, renta superior a la media) presenta también un alto ratio. Estos resultados apuntan por tanto a la mayor importancia o relevancia que parecen tener las circunstancias económicas (nivel de renta) sobre la demográfica en el diseño de la política educativa en los municipios analizados en términos relativos.

De esta manera, la hipótesis segunda planteada parece describir mejor la relación entre centros de titularidad pública y factores económicos y demográficos, si bien la relación entre la titularidad pública y el nivel de renta es inversa. Son los municipios con un menor nivel de renta los que presentan un mayor número de centros de titularidad pública respecto a la población entre 0-4 años.

A continuación, el análisis realizado se completa con la inclusión del grado de envejecimiento que presentan los municipios, además de las variables ya introducidas de renta y población en educación obligatoria. Este análisis resulta oportuno por

POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPALES EN LA COMUNIDAD DE MADRID

distintas razones. De un lado, las decisiones en políticas públicas no pueden considerarse como compartimentos estancos sino que van dirigidas a distintos aspectos de la realidad social, política y económica que están relacionados entre sí. Además, buena parte de los programas y actuaciones generan un efecto transversal que no se puede acotar en un área política determinada. Finalmente, las implicaciones presupuestarias ligán indisolublemente las decisiones que se puedan tomar en cada ámbito. De esta manera, los distintos factores económicos y demográficos tal y como se han presentado en las tipologías de municipios pueden afectar en su conjunto a las decisiones de los entes locales.

La siguiente tabla incluye la tipología de municipios elaborada en el capítulo correspondiente a las políticas de mayores.

	CENSO: 0-4 AÑOS (2011)	ratio escuelas y casas /censo 0-4 años	TIPO (RENTA/TOTAL ALUMNOS FORMACIÓN+ OBLIGATORIA	TIPO (RENTA/ ENVEJECIMIENTO)
MADRID	160.720,00	0,0007	3	2
ALCALÁ DE HENARES	10.951,00	0,0010	2	4
MÓSTOLES	10.534,00	0,0012	2	4
FUENLABRADA	11.828,00	0,0013	2	3
LEGANÉS	10.294,00	0,0017	2	4
GETAFE	9.418,00	0,0014	2	4
ALCORCÓN	9.134,00	0,0016	2	4
RIVAS VACIAMADRID	5.299,00	0,0015	1	1
PÁRRA	10.208,00	0,0009	2	3
TORREJÓN DE ARDOZ	8.004,00	0,0007	2	3
ALCOBENDAS	6.191,00	0,0010	1	1

Nota 1: subrayados los casos con un ratio superior al nivel medio.

Nota 2.

Tipología Renta/envejecimiento: a) TIPO 1. Alta RBD (Renta bruta disponible) y reducido grupo de mayores; b) TIPO 2. Alta RBD y amplio grupo de mayores; c) TIPO 3. Baja RBD y reducido grupo de mayores; d) TIPO 4. Baja RBD y amplio grupo de mayores.

Tipología renta/educación obligatoria. a) TIPO 1. Alta RBD y alto porcentaje población educación obligatoria; b) TIPO 2. Baja RBD y alto porcentaje población educación obligatoria; c) Alta RBD bajo porcentaje población educación obligatoria.

Los resultados apuntan a una prevalencia de aquellos municipios integrados en el tipo 4 (baja RBD y alto grado de envejecimiento) también entre aquellos que presentan un mayor ratio del número de casas/escuelas respecto a la población de 0-4 años. En 4 de

los 6 casos analizados se reproduce este esquema. En estos casos se observa que el grado de envejecimiento no supone una merma en la atención prestada por los entes locales al otro extremo de la pirámide poblacional, el grupo entre 0-4 años.

Tampoco parece que un mayor porcentaje de población en los ciclos de formación obligatoria afecte el mayor porcentaje de centros de titularidad pública en el ciclo infantil.

Estos resultados van en la línea de confirmar los resultados previos que señalan la prevalencia de los factores económicos sobre los educativos en las decisiones municipales respecto a la titularidad de centros públicos.

V. ESTUDIO DEL PROCESO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

A continuación se procede al análisis cualitativo de las actuaciones educativas de los ayuntamientos de nuestro universo de análisis. Para estructurarlo se emplea el enfoque de análisis del proceso de políticas públicas que mira las decisiones públicas como parte de un proceso que comienza en la identificación de un problema o situación para ser tratado desde lo público, continúa con la valoración de las acciones y de los medios y organización para implementarlas y concluye con la evaluación o balance del impacto de dichas actuaciones.

La información generada se estructura en cuatro apartados. El primero identifica las prioridades que orientan a los ayuntamientos en su acción. El segundo examina el tipo de actuaciones que están llevando a cabo en la actualidad, sus características, evolución, dotación y la diversidad de las estrategias municipales en el tratamiento de los temas educativos. El tercero explora las relaciones que los ayuntamientos entablan con otras entidades públicas para la puesta en marcha de sus políticas y la evaluación que hacen de ellas. Finalmente se incluye una breve referencia al impacto que la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (Ley 27/2013) ha tenido en la gestión de la intervención educativa local.

La sección se construye fundamentalmente con información procedente de entrevistas en profundidad realizadas a Jefes de Departamento y/o Directores Generales de servicios de una muestra de cinco ciudades seleccionadas de acuerdo a criterios que garantizan suficiente representatividad del universo de municipios bajo estudio tanto en indicadores socioeconómicos como en diversidad geográfica y color político del gobierno. Aunque en general la información se trata como medias o tendencias,

también se ofrecen algunos ejemplos específicos para ilustrar aspectos significativos de la actividad educadora de las ciudades.

El epígrafe referido a las actuaciones y su evolución sigue la misma estructura de la sección anterior, dividiendo las actuaciones en: 1) conservación, mantenimiento y vigilancia de los centros, 2) programas y actividades de apoyo a la escuela, 3) servicios educativos de complemento al sistema escolar, 4) interacción con la comunidad educativa y 5) acciones de apoyo a la equidad.

V.1 Diagnóstico y planificación

A la hora de identificar los objetivos prioritarios en el diseño de sus estrategias en política educativa, casi unánimemente los responsables en los consistorios declaran como primeras prioridades tanto la prevención del absentismo y vigilancia de la escolaridad obligatoria como la conservación, mantenimiento y vigilancia de centros. Parecen así responder con responsabilidad al mandato que expresamente establece la legislación sectorial al asignarles estas competencias. Los ayuntamientos perciben estas tareas como parte del núcleo duro de sus obligaciones, de acuerdo a la distribución formal de competencias, y les conceden un nivel máximo de priorización.

A continuación, y sólo a corta distancia, aparecen las escuelas infantiles. Cuatro de cinco municipios las incluye entre las primeras tres prioridades de política educativa, mostrando así el interés ya mencionado de los ayuntamientos por esta política y el papel protagonista que ha tenido y sigue teniendo el mundo local en la reivindicación de este servicio público.

A partir de aquí los municipios muestran diversidad. Para dos municipios, la lucha contra el absentismo y el fracaso escolar es la primera prioridad, revelando una lógica preocupación por el que es uno de los problemas más acuciantes del sistema educativo español: el abandono temprano de la educación obligatoria. Junto a ellos conviven otros ayuntamientos que manifiestan un interés alto en la formación de adultos, en línea con una concepción de la política local como complementaria de la educación a lo largo de la vida y cuya importancia relativa puede explicarse por la existencia de fuertes inversiones pasadas en equipamientos municipales que de algún modo acabaron institucionalizando la política.

Por otro lado, el apoyo a las asociaciones de madres y padres como línea prioritaria de actuación es muy minoritario, lo que apunta al papel poco central que otorgan los ayuntamientos a estas entidades individualmente consideradas, limitado a la colaboración en las actividades fuera del horario escolar.

Los ayuntamientos reportan que la planificación de actividades tiende a estar contenida en instrumentos parciales, específicos de una problemática concreta (ej. plan de prevención del absentismo, plan de infancia y familia, plan de transición a la educación secundaria, etc.). Sólo una de las ciudades analizadas incluye la educación en su planificación estratégica como uno de los ejes de la visión futura de la ciudad.

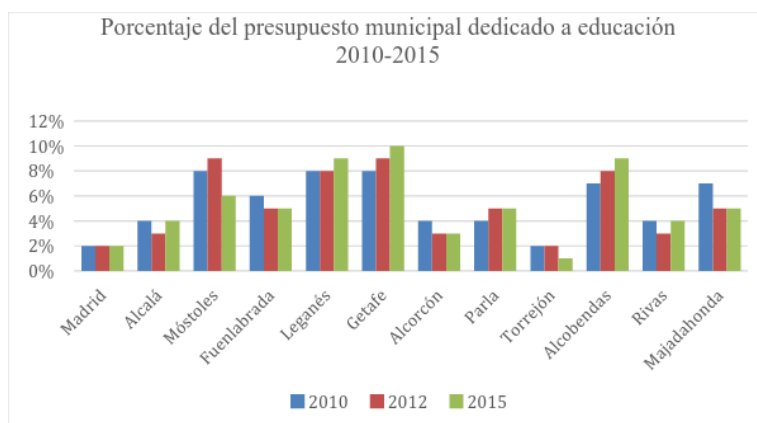
En general, el tipo de programación más habitual para explicitar metas u objetivos es el plan de legislatura que surge del programa de gobierno (de un partido o de un acuerdo o coalición). En ocasiones estos planes se materializan en un mapa de necesidades educativas que los municipios han de someter a discusión con el gobierno autonómico, ya que una parte importante de las intervenciones que se pretendan llevar a cabo requieren de la participación de éste. Estas necesidades pueden referirse a nuevos centros y equipamientos, a la reordenación de los mismos, o al apoyo para todas las actividades que se llevan a cabo a través de convenios con el gobierno regional (inversiones en centro, planes de absentismo, etc.). También se reconoce que esta planificación de corte más político tropieza en muchas ocasiones con limitaciones presupuestarias o competenciales. No siempre se pueden implementar los compromisos de los programas o acuerdos de gobierno. Sus contenidos podrían analíticamente dividirse entre: lo que se puede poner en marcha, los proyectos factibles pero cuya viabilidad depende de recursos económicos adicionales y, finalmente, las cuestiones que se extralimitan de las competencias locales pero no por ello dejan de incluirse en los documentos que materializan los acuerdos de gobierno.

En el momento de las entrevistas, casi en el arranque de legislature tras las elecciones locales de mayo de 2015, algunos ayuntamientos manifestaban intención de dar un paso más en el método de planificación hacia un modelo de gestión estratégica, en el que se incluiría la educación como eje dentro de un plan general de proyecto de ciudad. De llevarlo adelante, las actividades en educación se incardinarían en las metas estratégicas del gobierno. La clamorosa ausencia de planificación estratégica en educación podría explicarse por las características del sector en el conjunto de competencias municipales. En general estamos ante concejalías de dimensiones reducidas, poco peso político y con escasa dotación presupuestaria -en relación a los recursos totales del ayuntamiento- que viene a situarse alrededor de un 5% de promedio en los municipios bajo estudio.

V.2 Presupuestos

Para la presentación del gasto municipal se han tomado los datos que ofrece el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de acuerdo a la orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los

presupuestos de las entidades locales y los criterios que deben aplicarse para su clasificación. En la tabla se ofrece el porcentaje dedicado a educación en relación al presupuesto total del ayuntamiento y su evolución entre los años 2010 y 2015. Los análisis a partir de esta herramienta ofrece perspectivas interesantes, si bien hay que tener presentes ciertas cautelas a la hora de valorar las políticas educativas únicamente a partir de estos datos. Por un lado porque, en general, la intensidad del gasto en educación no sólo está determinada por la apuesta política del gobierno local sino por la estructura de edad de la población. Municipios con índices altos de población joven tendrán en general más necesidades que atender que aquellos con alto nivel de envejecimiento. Por otro lado, también existe la posibilidad de que cierto gasto en educación se encuentre partidas del presupuesto (como cultura, juventud o servicios sociales) y no quede por tanto reflejada en estas cifras. Pese a estas cautelas, la tabla siguiente ofrece información de interés en cuanto a la variación en el grado de financiación de políticas de educación, que encuentra sus valores mínimos en cifras inferiores al 2% y las máximas en el 10%.



Las acciones educativas locales se realizan fundamentalmente con recursos propios. No obstante se cuenta también con aportaciones de la Comunidad de Madrid canalizadas a través de convenios dirigidos fundamentalmente a escuelas infantiles, programas sobre absentismo, educación secundaria para adultos, o escuelas de música. A través de estos convenios los ayuntamientos y el gobierno regional acuerdan la colaboración para

la cofinanciación de programas, de modo que cada institución aporta una fracción del coste de su sostenimiento. En la mayoría de los servicios, una parte de la financiación corre a cargo de las familias. Del presupuesto municipal en los municipios analizados, la partida más importante se dedica a escuelas infantiles.

En cuanto a la percepción sobre la evolución de actuaciones a lo largo de los últimos años se señala una considerable reducción en los años de la crisis, causada por la contracción de la aportación autonómica y el cierre de algunos de sus programas. Todos los entrevistados coinciden en afirmar que el apoyo económico de la Comunidad de Madrid ha disminuido de manera muy notable en tiempos recientes. En este período, algunos ayuntamientos reforzaron determinadas partidas para compensar los recortes y poder seguir ofreciendo el servicio a los vecinos sin alterar sus condiciones de forma sustancial (becas, escuelas infantiles); para otros programas y en otros municipios la infra-financiación acabó repercutiendo en el incremento de los precios a usuarios o en la eliminación del servicio. La tendencia parece haberse revertido en el último año, en parte por la salida de la fase más severa de la crisis económica. Todo apunta, además, a que 2016 podrá representar otra transformación en los presupuestos debido a los cambios políticos en los consistorios tras las elecciones municipales de mayo de 2015 y la llegada de gobiernos con nuevas agendas en una parte importante de los municipios de más de 100.000 habitantes de la Comunidad de Madrid.

V.3 Actuaciones educativas y evolución

1) *Mantenimiento y conservación de los centros escolares*

Los ayuntamientos continúan atendiendo estas necesidades hasta punto de considerarlas, como se veía anteriormente, entre las más relevantes de su acción. Sin embargo, esta política ha perdido fortaleza en los últimos años, coincidiendo también con la crisis y con la reducción de partidas presupuestarias procedentes del nivel de gobierno supralocal. Se mantienen las obras de conservación en sentido estricto (arreglos menores; ej.: enchufes, goteras, etc.), pero las de reforma no han tenido la misma continuidad. Las obras de reforma se refieren a la ampliación y mejora de los centros y tienen un doble cometido, el preventivo de evitar el deterioro de los equipamientos y el de adaptación a las nuevas necesidades (ej. ampliación de un comedor, habilitación de espacios para juegos). En puridad estas inversiones son de responsabilidad autonómica, pero los ayuntamientos venían suscribiendo convenios de colaboración con la Consejería de Educación para la cofinanciación de acciones. La petición partía de los centros y en las obras colaboran los servicios del ayuntamiento con los regionales. Durante años en algunos municipios las plantillas de las concejalías

de educación llegaron a estar reforzadas con personal de los servicios de infraestructuras (aparejadores, etc.). La tendencia actual declarada apunta a la disminución de los recursos dedicados a este ámbito.

2) Programas y actividades de apoyo a la escuela

Todos los municipios desarrollan iniciativas para complementar el servicio básico de educación en las etapas obligatorias. En ellas se engloban las actividades fuera del horario lectivo, las actuaciones de apoyo dentro del horario lectivo, la apertura de ludotecas y resto de recursos para la infancia y los programas de formación de las familias, también llamadas escuelas de padres. Son actividades en las que se observa un alto grado de continuidad, con ciertos toques de modulación periódica de orientación de las actividades para trabajar con determinados proyectos transversales de la ciudad (ej.: ciudad olímpica, conmemoración del aniversario de algún personaje relevante). Por lo demás, en general, los presupuestos tienden a mantenerse, con algunos casos en que se declara haber experimentado reducción después de que la Comunidad de Madrid cerrara programas para actividades extraescolares y, como consecuencia, algunos ayuntamientos dejaran de ofertarlas.

Hay coincidencia en la estrategia de difusión de actuaciones a través de la publicación de una “Guía de Recursos Educativos” puesta a disposición de los vecinos con información sobre la red de centros del municipio y las actividades de complemento y apoyo ofertadas desde la administración municipal. Algunos ayuntamientos organizan adicionalmente campañas intensivas de información, con sesiones específicas en las que reúnen a vecinos, responsables municipales y representantes de la comunidad educativa y se suceden talleres y charlas sobre los cambios de una etapa formativa a otra y sus implicaciones y sobre la oferta educativa (ej. Aula Fuenlabrada). En la mayoría de los municipios, sin embargo, esta tarea de acompañamiento a las familias recae en los centros a través de la organización de jornadas de puertas abiertas.

Uno de los puntos para la mejora parece ser la coordinación entre los diferentes departamentos y concejalías municipales de donde parten iniciativas educativas –de cultura, transporte, seguridad, medio ambiente, empleo, etc.– y entre servicios centrales y órganos desconcentrados a fin de asegurar coherencia en la oferta, que suele convertirse en un reto para administraciones de gran tamaño y con tendencia a funcionar con dinámicas compartimentadas.

3) Servicios educativos de complemento al sistema escolar

Los centros municipales de educación infantil de 0 a 3 años (escuelas infantiles y casas de niños) se encuentran entre las prioridades de los gobiernos locales en política educativa. Con su lanzamiento y despliegue hace ya más de dos décadas, los ayuntamientos no sólo impulsaron una oferta pedagógica de calidad, sino que dieron respuesta a una demanda ciudadana que además posibilitaba la conciliación de la vida familiar y laboral y la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, al tiempo que sirvieron como compensación de desigualdades sociales. Pese a que con el tiempo la intervención de los gobiernos autonómicos redujo el margen de autonomía local al determinar las condiciones de funcionamiento, supervisión y cofinanciación, los ayuntamientos tienen el reconocimiento de haber sido sus promotores y los que siguen invirtiendo intensamente en su desarrollo como se ha puesto de manifiesto en apartados anteriores.

La tabla ofrece la evolución de la apertura de centros de titularidad municipal en los ayuntamientos de nuestro estudio, en la que se puede observar un crecimiento prácticamente en todos los casos, muy particularmente en la ciudad de Madrid, donde además existe un convenio para el sostenimiento con fondos públicos plazas en escuelas infantiles de titularidad privada.

La construcción de estos equipamientos corre a cargo del ayuntamiento. Para su gestión, los convenios con la autoridad autonómica establecen un modelo de cofinanciación que cubre parte del funcionamiento. El resto lo aportan las familias, con horquillas de pago según renta. Junto a la red de escuelas infantiles de titularidad municipal convive la red de escuelas de titularidad autonómica que gestiona directamente la Consejería de Educación sin necesidad de entrar en contacto con los ayuntamientos.

Tabla. Escuelas infantiles de titularidad municipal (2008-2015)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Madrid	29	33	55	56	56	56	56	57
Alcalá	5	5	5	5	5	5	5	5
Móstoles	4	4	4	6	6	6	6	6
Fuenlabrada	5	6	6	6	7	7	7	7
Leganés	5	5	5	5	8	8	8	8
Getafe	3	3	3	3	3	3	3	3
Alcorcón	5	5	7	7	7	7	7	7
Rivas	3	3	3	3	3	3	3	3
Parla	1	1	1	1	1	1	1	1
Torrejón	2	3	3	3	4	4	4	4

POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPALES EN LA COMUNIDAD DE MADRID

Alcobendas	3	3	3	4	4	4	4	4
------------	---	---	---	---	---	---	---	---

Fuente: Comunidad de Madrid

Al ser una prioridad educativa local, desde los ayuntamientos analizados se afirma haber resistido la crisis sin tener que reducir la actividad en el sector. En tres de los cinco casos explorados en profundidad han aumentado las actuaciones y en dos se han mantenido. El aumento de la financiación, donde se produce, está determinado por la contracción de las partidas autonómicas que tendió a reducir la cuantía de los convenios anuales, asumiéndose la diferencia por parte del ayuntamiento.

Los centros de enseñanzas musicales y artísticas, ofrecen formación no reglada y suelen estar residenciados en las concejalías de cultura. Todos los ayuntamientos tienen centros propios. El sector experimentó situaciones de dificultad en años recientes, cuando en algunos casos se aplicó un aumento de tarifas que acabó por expulsar a muchos usuarios del sistema. En estos casos la situación parece haber cambiado con recientes aumentos presupuestarios que permiten afrontar algunas mejoras, consideradas inviables en tiempos de presupuestos conservadores.

La formación de adultos no parece ser un sector que se haya replegado notablemente. En general se observa que se ha mantenido la dotación presupuestaria. En algunos casos esta oferta está especialmente dirigida a población inmigrante. Todos los ayuntamientos llevan a cabo actividades en este sector. Parecen ser políticas con un alto componente de inercia, en las que la inversión en equipamientos realizada años atrás influye en su continuidad, en especial en municipios que tradicionalmente habían concedido alta relevancia a este tipo de formación. En ocasiones los centros municipales de formación de adultos comparten espacios para la realización otras actividades formativas, como impartición de idiomas. Otros ayuntamientos optan por canalizar estas actuaciones en espacios multiuso, como en centros culturales.

La formación profesional ha experimentado cambios relevantes en los últimos años. Los Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPIs) que otorgaban cierto papel a los ayuntamientos han sido sustituidos por el nuevo sistema de formación profesional básica a partir de la reforma de la legislación nacional (Ley 8/2013 LOMCE⁵) que atribuye un papel exclusivo al gobierno autonómico y lleva este tipo de formación fundamentalmente a los institutos de educación secundaria. La actividad de complemento que los ayuntamientos venían realizando en este sector disminuye, pero se mantiene en espacios donde existían programas exitosos o en centros de formación

⁵ Esta Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa crea un nuevo nivel educativo de Formación Profesional Básica que sustituye a los Programas de cualificación profesional inicial (PCPI) pero con características muy diferentes y cuya superación permite la obtención de un título del sistema educativo.

enteramente municipales (ej. Alcalá: Centro de Formación Integral de Adolescentes, FIA, que dirige sus programas a alumnos de 16 a 19 años, desescolarizados, absentistas o con riesgo de exclusión social que no haya superado la etapa de la educación secundaria). Otros ayuntamientos concentran su participación a la aportación de becas y ayudas.

Los programas de transición escuela-trabajo suelen estar asociados a los servicios municipales de empleo y a los dispositivos locales de inserción laboral. Se trabaja con los jóvenes desde centros o iniciativas específicas para favorecer el crecimiento del empleo y de la actividad económica, intentando reforzar su cualificación y mejorar las posibilidades de encontrar empleo.

Otra fórmula para contribuir desde los ayuntamientos a la transición al empleo consiste en la colaboración con centros para la organización de prácticas en dependencias o servicios municipales, fundamentalmente referida a la educación superior y computables como créditos ECTS para los estudiantes. Pese a ser una iniciativa con un alcance limitado y sin presupuesto específico, tiene un alto componente simbólico, por lo que representa de materializar una colaboración municipal con las instituciones educativas y la posibilidad que ofrece a los jóvenes de conocer el trabajo de los gobiernos locales en la provisión de servicios para la ciudadanía.

4) Interacción con la comunidad educativa y participación en redes

Las iniciativas municipales para estimular la interacción y el trabajo conjunto con el resto de agentes educativos se centran en el apoyo a las asociaciones de madres y padres (AMPAs), en la participación municipal en los Consejos Escolares de centro y en la creación de mecanismos específicos de participación ciudadana dedicados al tratamiento monográfico de los temas educativos.

Todos los municipios poseen estrategias de dinamización de las AMPAs, a las que reconocen en su papel de proveedoras de actividades en los centros, si bien el recurso a las convocatorias de subvenciones para financiar sus proyectos no está generalizado en todos los municipios.

Tampoco lo está el Consejo Escolar municipal o Consejo Educativo. Sólo la mitad de los municipios de más de 100.000 habitantes cuentan con un órgano participativo de estas características. Un número importante de ayuntamientos prefieren optar por la constitución de consejos sectoriales de juventud e infancia, donde canalizan los temas educativos. Las experiencias de buen rendimiento de estos órganos (entendido como

trabajo continuado y discusiones sustantivas que acaban teniendo repercusión en la toma de decisiones) se relacionan con procesos exitosos de resolución de conflictos.

En cuanto a la participación del ayuntamiento en los Consejos escolares de centro, se apunta a la conveniencia de trabajar en la coordinación del trabajo de los diferentes representantes municipales, además de dotarles de la formación en la gestión del sistema educativo, la normativa aplicable y papel del ayuntamiento, como requisito para que puedan realizar su labor con mayor eficacia.

La interacción con la comunidad educativa se completa con la participación de los ayuntamientos en redes de municipios. Particularmente activos son los municipios mayores de 100.000 habitantes en la Red de Ciudades Educadoras, a la que pertenecen la mitad de ellos y cuyos postulados contienen una visión de la educación que desborda ampliamente el centro escolar. En los ayuntamientos se valora la participación en sus comisiones y redes temáticas, que les permite adquirir nuevas ideas sobre cómo abordar los problemas, pese a que se reconoce que muchas experiencias internacionales muy valiosas no son extrapolables por diferencias de capacidad competencial y/o presupuestaria. Pese a todo, se rescata como elemento positivo el que, a partir de su participación, entran en contacto con iniciativas de otros ayuntamientos y con proyectos de buenas prácticas. Es por esta vía por la que se observa la introducción de algunos proyectos innovadores que acaban aplicándose en el municipio. La crisis económica también ha hecho mella en el funcionamiento de la Red Española de Ciudades Educadoras, produciendo una caída la participación de algunas ciudades por dificultades con el pago de las cuotas.

5) Acciones de apoyo a la equidad

La función de contribuir a garantizar los principios de inclusión (adquisición de un nivel mínimo de competencias para todos) y equidad (que las circunstancias del entorno no obstaculicen el potencial educativo) la desarrollan los ayuntamientos a partir, fundamentalmente, de acciones de lucha contra el absentismo y el fracaso escolar y de programas de ayudas y becas.

Todos los ayuntamientos tiene programas de prevención del absentismo, en convenio con el gobierno regional, y algunos han regulado la materia con ordenanzas que contienen una clasificación de faltas y un sistema de sanciones. La mejora del rendimiento escolar se suele abordar a través de programas específicos de refuerzo de determinadas materias en los últimos cursos de primaria para niños y niñas que se encuentran en situación de desventaja social o que presentan dificultades. Programas de estas características que solían ser locales parten ahora del gobierno regional desde

una línea de acciones de acompañamiento y apoyo escolar ofertadas directamente a los centros. Los ayuntamientos, por su parte, han mantenido algunas iniciativas de complemento a través de la acción de los servicios y centros psicopedagógicos municipales o con el lanzamiento de iniciativas piloto como el que se implementa en Rivas, que dispone de un convenio de colaboración con la Universidad de Barcelona para implantar el programa Inclu-ed. En virtud de este convenio se desarrollan en el municipio actuaciones educativas de éxito surgidas de investigaciones financiadas con fondos europeos y que contribuyen a mejorar el aprendizaje de los alumnos y la convivencia en el centro educativo.

Las estrategias de escolarización equilibrada también pueden ser consideradas como actuaciones de promoción de la equidad en su condición de herramienta para evitar la conformación de guetos. Sin embargo los ayuntamientos expresan insatisfacción por la falta de capacidad y de competencias para influir en los procesos de admisión del alumnado en los centros educativos de enseñanza reglada. Disponen de personal de apoyo para estas tareas en las estructuras municipales, pero su función se limita a realizar campañas de información para la escolarización y a servir de contacto con los servicios del gobierno autonómico, sin margen de actuación para influir en los procesos de atribución de plazas. Con el cambio en el modelo de admisiones implantado en la Consejería de Educación hace unos años los ayuntamientos reconocen haber perdido peso en este ámbito.

Este eje de actuación municipal se completa con becas y ayudas de apoyo a la escolaridad en línea con un concepto de equidad orientado a dar más recursos a aquellos que más lo necesitan. Las becas más comunes son las de comedor, transporte y libros de texto. Adicionalmente, también se conceden para actividades extraescolares fuera del horario lectivo, para actividades complementarias en horario lectivo (excursiones, teatro) o para matrículas en el primer curso de estudios superiores.

En general los ayuntamientos han mantenido este tipo de ayudas, con algunas excepciones puntuales en materia de libros por la existencia de un programa de subvenciones de la Comunidad de Madrid. En ocasiones adoptan la forma de becas, con convocatorias específicas y procesos estandarizados de adjudicación. En otras ocasiones se trata de ayudas focalizadas a las situaciones de especial neces que conceden los servicios sociales en coordinación con educación.

Los años de la crisis y la consiguiente ausencia generalizada de recursos ha fomentado las iniciativas alternativas a las becas. El ámbito de los libros es particularmente rico en experiencias de este tipo. Algunos ayuntamientos han puesto en marcha proyectos de intercambio de libros entre familias. La experiencia de Fuenlabrada, por ejemplo, con el

proyecto “Banco Municipal de Libros de Texto” es una muestra de ello. Su implementación entraña la colaboración con las Asociaciones de Padres y Madres y los centros educativos del municipio para intercambiar libros de texto entre las familias de todos los centros educativos del municipio.

V.4 Interacción con otras entidades públicas

Pese a la dinámica generalizada de gobierno multinivel marcada por la definición de nuestro modelo territorial, la intensidad de los contactos y los apoyos que se reciben son diferentes según el tipo de entidad pública. Como era de esperar, el interlocutor principal de los ayuntamientos en política educativa es el gobierno autonómico. De él reciben apoyo en todas sus formas, tanto financiero a través de Convenios, como de formación y de asesoramiento. Esta mayor intensidad en la relación se explica por ser la Comunidad de Madrid la entidad de referencia para muchos proyectos educativos locales y en cuyo marco de competencias se mueven los temas de educación. Del recorrido de las diferentes actuaciones municipales expresado en las páginas precedentes se observa que esta distribución de competencias ha acabado por generar un sistema de interdependencias en el que actividad de los gobiernos locales evoluciona muy condicionada por la acción autonómica, cuyas instituciones acaban constituyéndose en el centro político de este sector de intervención pública. El resultado acaba siendo una reducción de la autonomía de los ayuntamientos para decidir sobre el alcance efectivo de sus políticas y, como consecuencia, una reducción de la autonomía local. Esta dinámica adquiere especial gravedad en los periodos en los que se generaliza la reducción del apoyo financiero autonómico.

Experiencias adicionales de interacción y apoyo por parte de entidades públicas apuntan a determinados consorcios, a la Federación Española de Municipios y Provincias y a otros ayuntamientos. A través de un Consorcio con la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), por ejemplo, los ayuntamientos del sur de Madrid reciben apoyo para impartir diversas titulaciones de educación superior institucionalizadas en el Centro Asociado de la UNED en Madrid-Sur y constituido por los ayuntamientos de Alcorcón, Fuenlabrada, Getafe, Leganés, Móstoles, Parla, Pinto, Valdemoro. El apoyo de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) se ha materializado a través de cursos de formación o de la edición de algunos materiales para la gestión educativa local (Guía del Concejal de Educación, Materiales de la Red de Ciudades Educadoras).

Recurrir a otros ayuntamientos para solicitar asesoramiento no es una estrategia generalizada. La mayoría de responsables de servicios educativos declara que se contacta a otros municipios muy esporádicamente. El empleo de este recurso se explica por el interés en conocer de primera mano el funcionamiento de un programa o la

existencia o no de límites a la actuación local. La situación estructural de falta de competencias de los ayuntamientos hace que se aprecien los ejemplos de actuaciones que se han podido llevar a cabo exitosamente en otros municipios, sirviéndose de ellas como inspiración. Haber tenido interacción previa con personal de otros municipios facilita la toma de contacto. Estos contactos suelen provenir del trabajo conjunto en alguna de las redes a que pertenece (Red de Ciudades Educadoras, Grupo de Ciudades Patrimonio de la Humanidad).

Aunque de manera minoritaria, también se apunta a las Universidades como entidades de las que se recibe apoyo técnico o de asesoramiento, en su condición de instituciones de generación de conocimiento. De ellas se recibe colaboración para la elaboración de estudios y la implantación de experiencias.

Además de con entidades públicas, los ayuntamientos refieren la colaboración económica de entidades privadas. Un ejemplo se puede encontrar en la que recibe el ayuntamiento de Madrid de la Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas del Estado para la financiación de la Residencia San Ildefonso que alberga a niños y niñas procedentes de familias con dificultades socioeconómicas durante el periodo escolar.

Por último, la coordinación entre departamentos al interior del ayuntamiento se realiza más bien a través de reuniones entre jefes de área o técnicos a partir de los casos que lo requieran y en los que se fijan criterios y pautas comunes (organización de extraescolares, intervenciones a través de servicios sociales). La fórmula de un programa transversal de coordinación entre todas las áreas es muy minoritario. Especialmente exigente es la necesidad de coordinación entre los servicios centrales y los órganos de desconcentración territorial en ayuntamientos de enorme tamaño, como el de Madrid, en donde parte de los servicios educativos están descentralizados en los distritos.

V.5 Evaluación de las políticas

Para obtener y comunicar información sobre los resultados de las actuaciones puestas en marcha y retroalimentar decisiones futuras los ayuntamientos elaboran informes de seguimiento de programas para el pleno, memorias anuales, memorias del presupuesto o documentos finales de legislatura. Las evaluaciones de eficacia o de eficiencia son mucho más minoritarias, entendidas éstas como mediciones del impacto de los programas de acuerdo a indicadores que recojan información sistemática y comparable de en qué medida las intervenciones han logrado modificar la situación de partida en la dirección esperada.

Para encontrar experiencias de medición con indicadores tenemos que acudir a iniciativas más bien referidas a la evaluación del funcionamiento de los servicios públicos. En este terreno encontramos instrumentos de evaluación de la gestión, donde destaca la experiencia de Alcobendas que sigue siendo la única ciudad española que posee el sello EFQM de excelencia. Por su parte, la iniciativa puesta en marcha en el ayuntamiento de Madrid en 2012 con un Sistema de Gestión Estratégica de la ciudad (Observatorio de la Ciudad, 2012) también nos acerca al ámbito de la evaluación, permitiéndonos aproximarnos al tipo de indicadores con que se trabaja en temas educativos. Su área de acción en Educación y Juventud comprende actuaciones dirigidas a mejorar la calidad del entorno educativo, cuyos indicadores son: 1) el número de alumnos de enseñanzas artísticas en centros municipales, 2) el número de alumnos de aulas municipales de educación de adultos, 3) el número de alumnos en seguimiento por absentismo escolar, 4) el número de participantes en actividades extraescolares y complementarias, 5) el número de participantes en certámenes escolares, 6) el número de participantes en escuelas deportivas en centros escolares, 7) el número de plazas de escuelas infantiles sostenidas con fondos públicos, 8) el porcentaje de alumnos de los programas de cualificación profesional inicial que alcanza los objetivos fijados, 9) el porcentaje del presupuesto municipal destinado a Educación y Juventud y 10) la satisfacción ciudadana con la educación y los centros educativos de la ciudad de Madrid.

V.6 Impacto de la LRSAL

Llegamos finalmente a una breve consideración sobre el impacto específico que la aprobación de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (Ley 27/2013 de 27 de diciembre) ha tenido en el funcionamiento de las unidades educativas de los ayuntamientos.

Con las prioridades de 1) cumplir con los requisitos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y 2) evitar las duplicidades en la actuación de las administraciones públicas, la LRSAL pretendió una fuerte reducción de la actividad municipal y la recentralización de determinadas tareas hacia los gobiernos supramunicipales, algunas de las cuales se referían muy específicamente a educación. La aprobación de la ley causó preocupación en los ayuntamientos al parecer inicialmente que alteraría radicalmente el alcance de la acción de los gobiernos locales. Generó, por otra parte, situaciones de gran incertidumbre sobre si determinados servicios que se venían prestando (en especial las escuelas infantiles) quedarían como competencias de los ayuntamientos o pasarían al gobierno regional y sobre la renovación de los convenios con éste. Finalmente la situación se orientó hacia el mantenimiento del *status quo*. Primero con la legislación madrileña de Adaptación del

Régimen Local de la Comunidad de Madrid a la LRSAL (Ley 1/2014 de 25 de julio de la Asamblea de Madrid) que vació el alcance de la reforma al garantizar las competencias municipales previamente atribuidas por leyes autonómicas. Después con la comunicación del Ministerio de Hacienda a los ayuntamientos en diciembre de 2015 confirmando la suspensión de la reordenación competencial hasta que no se aprobara un nuevo sistema de financiación autonómica y local.

En consonancia con estos instrumentos de matización de la LRSAL, no se reporta por parte de los ayuntamientos la eliminación de servicios ni el traspaso de programas al gobierno autonómico. Sin embargo, se reconoce la existencia de cambios hacia una mayor complejidad y retraso en los procesos de decisión, en la tramitación de expedientes y en la renovación de convenios. La necesidad de que todo programa nuevo vaya acompañado de un informe de asesoría jurídica de competencias, un informe de sostenibilidad financiera al Ministerio de Hacienda y otro de no duplicidad a la Consejería ralentiza de manera notable los procesos. La cumplimentación de todos estos pasos resta agilidad a las decisiones, en especial debido a la dilación del funcionamiento de los servicios autonómicos para emitir los informes.

VI. CONCLUSIONES

Durante las décadas pasadas y hasta mediados de la crisis económica las políticas educativas locales experimentaron una expansión en variedad y en alcance. Este desarrollo se produjo desde una limitada autonomía política de los gobiernos locales, sólo compensada con una situación económica muy favorable, lo que permitió la proliferación de programas. La escasez presupuestaria primero y la aprobación de la Ley 27/2013 (de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local) después, pusieron fin al crecimiento y en situación de incertidumbre al futuro de la acción educativa de los municipios.

Sin embargo, los ayuntamientos han continuado gestionando las mismas tareas que venían desarrollando, aunque desde posiciones debilitadas por la pérdida de recursos y la priorización de otros temas en las agendas políticas de los ayuntamientos. En este contexto, se han visto forzados a priorizar entre programas y estrategias para dar respuesta a la reducción o eliminación de transferencias y ayudas del gobierno autonómico. La disminución de apoyo del centro político (gobierno autonómico) pone a prueba la capacidad local de reacción con recursos propios y en condiciones legales muy desfavorables; aquí es donde se advierte la generación de diferentes perfiles de ayuntamientos. En general, estamos ante una política con un componente de gran

complementariedad de la actuación autonómica, altas dosis de inercia, poca innovación y alto número de actuaciones, pero escasa dotación presupuestaria.

La vía para compensar estas circunstancias estructurales tan negativas provienen de: liderazgos fuertes, de la generación de una masa crítica de ideas a partir de la participación activa en redes de intercambio de buenas prácticas o de la resiliencia del sector en los casos en que se produjeron apuestas firmes a favor de la educación en legislaturas anteriores.

En cuanto a los factores estructurales presentes en el sector de la educación, existe una relación negativa entre nivel de renta y alumnado en centros de titularidad pública. Además, aquellos municipios con un mayor nivel de renta son también aquellos que presentan un mayor porcentaje de su población en los ciclos de educación obligatoria. En estos municipios es donde se observa una mayor frecuencia de programas y actuaciones complemento de las actividades educativas. Sin embargo, cuando se analizan programas concretos en mayor profundidad se observan otras tendencias. Por ejemplo, referido a educación infantil, son los municipios con un menor nivel de renta bruta disponible los que presentan un mayor ratio de escuelas de titularidad pública por porcentaje de población entre 0-4 años. Los resultados anteriores apuntan a una diversidad en el establecimiento de prioridades en los municipios y al impacto de los factores económicos, si bien no de manera homogénea, para todos los grupos de población.

POLÍTICA DE MAYORES

I. LOS AYUNTAMIENTOS ANTE EL RETO DEL ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN

La sociedad está experimentando un proceso de envejecimiento de su población que sitúa a las autoridades y a las políticas públicas ante nuevos retos. Esta evolución tiene especial incidencia en las políticas municipales, que se corresponden con el nivel de administración pública más próximo a la ciudadanía y con competencias en temas claves para la mejora de la calidad de vida de las personas mayores y para la construcción de una sociedad para todas las edades.

Los ayuntamientos vienen reaccionando a esta situación con distintas estrategias complementarias a las de otros niveles de gobierno. Por un lado han incorporado el paradigma del envejecimiento activo como manera de prevenir o retrasar situaciones de dependencia en las que las soluciones que haya que adoptar sean más costosas tanto desde un punto de vista personal del ciudadano como desde la perspectiva del gasto público. La Organización Mundial de la Salud define el envejecimiento activo como el proceso de optimización de las oportunidades de salud, participación y seguridad con el fin de mejorar la calidad de vida a medida que las personas envejecen, es decir, de ampliar la esperanza de vida saludable. Por otro lado gestionan un amplio abanico de servicios, como los de ayuda a domicilio, la teleasistencia básica y avanzada, las medidas para mejorar la accesibilidad en la vivienda y el entorno, los programas y servicios a las familias y otras personas ciudadanas en el ámbito familiar, las acciones de dinamización y participación social comunitaria y la atención residencial.

En el presente capítulo se examinan la acción local de atención a personas mayores desde una triple estrategia. En primer lugar se analizan las características demográficas del territorio objeto de estudio, relacionando indicadores de renta y envejecimiento a nivel municipal al objeto de generar una tipología de municipios: ello permitirá caracterizar la problemática específica de cada ayuntamiento y establecer hipótesis sobre cómo reaccionarán ante estos cambios. En segundo lugar se repasa la tipología de programas y actuaciones para los mayores y se comparan las estrategias municipales. En un tercer paso, se llega

al análisis cualitativo del proceso de decisión en este ámbito examinando sus dimensiones formal y sustantiva a partir de datos generados en las entrevistas en profundidad realizadas para esta investigación.

II. FACTORES ESTRUCTURALES.

El proceso de envejecimiento de la población representa una de las tendencias demográficas con mayor impacto en el diseño e implementación de las políticas públicas (UN, 2002).

Estas transformaciones se asocian fundamentalmente con la actividad económica y provocan un efecto negativos. Este efecto negativo está motivado por diversos factores: (i) reducción de la población activa (ii) reducción de la productividad en la actividad económica (iii) incremento de la demanda de servicios sociales (iv) incremento del gasto público en sectores como pensiones y sanidad (Economic Policy Committee, 2009).

Sin embargo, el impacto negativo del proceso de envejecimiento puede no ser directo debido a la concurrencia de otros factores. En primer lugar, no resulta acreditado que el nivel de renta del grupo de mayores de 65 años se sitúe necesariamente en valores inferiores a la media. El mercado de trabajo español presenta un alto nivel de temporalidad y de fragmentación conforme al modelo *insiders - outsiders*. En este escenario, cabría esperar que aquellos territorios con un grupo de jóvenes más numeroso y debido a las características del mercado de trabajo español presentaran unos niveles de renta inferiores a aquellos en los que el grupo de mayores fuera más notable. La evidencia empírica apunta a este escenario. El Instituto Nacional de Estadística (INE) señala que el porcentaje de la población española bajo el umbral de la pobreza asciende a un 21,6% en el año 2013. Sin embargo, el porcentaje se sitúa en el 12,2% para el grupo de mayores de 65 años (INE, 2013). La situación económica del grupo de mayores sugiere también un escenario distinto al inicialmente considerado puesto que cabe presumir que se trata de un grupo que ya tiene cubiertas las necesidades a las que el resto de individuos dedican sus recursos, como es la vivienda, la crianza de los hijos, etc..

El análisis del impacto del envejecimiento o de la distribución demográfica en los distintos municipios puede estar también afectado por factores estructurales y por el diseño de las políticas públicas. En este sentido cabría señalar los siguientes factores intervinientes en la relación entre la estructura demográfica y la actividad económica: (i) la estructura de la economía local (aquellas economías con unos sectores primario y secundario más desarrollados pueden resultar más afectadas por el envejecimiento de la población al ser los grupos más jóvenes los prevalentes en estos sectores), (ii) las políticas públicas (aquellos municipios que prestan sus servicios sociales con especial

atención a mayores pueden generar mayor actividad económica en estos sectores – cultura, salud, educación y servicios en general-), (iii) la situación de dependencia del grupo de mayores y sus condiciones de vida pueden también modular el impacto de este grupo en la actividad económica.

Con relación a las políticas públicas y aunque la mayor partida presupuestaria se concentre en pensiones, existen también aspectos incardinados en las políticas locales. Distintos ámbitos competenciales de los ayuntamientos pueden tener una incidencia en este ámbito:

- (i) Planeamiento urbano y vivienda
- (ii) Infraestructuras (transporte, oferta de servicios básicos)
- (iii) Promoción del envejecimiento activo (actividades culturales, deportivas, de ocio)
- (iv) Servicios sociales (servicios sociales básicos, complemento en la atención a la dependencia)
- (v) Actividad económica

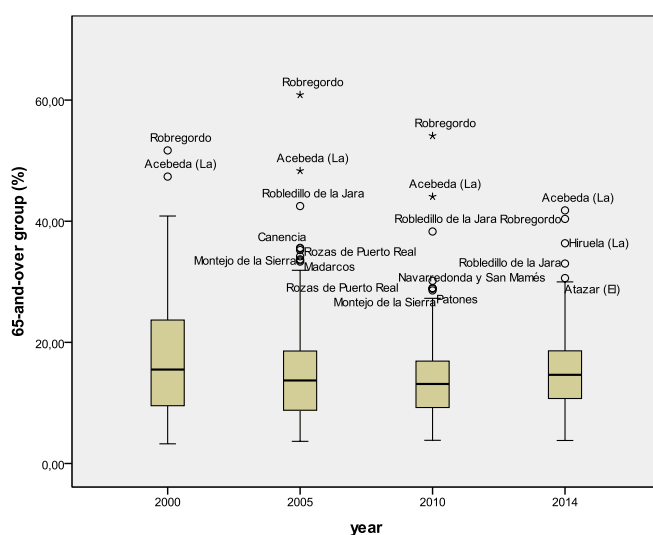
En consecuencia, el impacto neto del proceso de envejecimiento de la población resulta difícil de evaluar por diversas razones. En primer lugar, el concepto mismo de envejecimiento y la edad a partir de la cual se considera que la población está envejecida no resulta pacífico (60 o 65 años, edad en función de la actividad –pensionista-). En segundo lugar, aunque existan programas de políticas públicas dirigidas a mayores, la concentración en un grupo hace que la variedad de políticas que le puede afectar sea muy alta y que sea difícil aislar el efecto de programas específicos de otras medidas más generales.

En esta sección se realiza un estudio exploratorio de las variables consideradas (envejecimiento y actividad económica en los municipios de la Comunidad de Madrid) a fin de identificar posibles relaciones entre las variables y patrones de desarrollo.

II.1 Características demográficas en la Comunidad de Madrid del grupo de mayores de 65 años.

El siguiente gráfico refleja la dimensión del grupo de edad de mayores de 65 años en los 179 municipios de la Comunidad de Madrid. En el eje vertical se representa el porcentaje que representa el citado grupo en los años que se recogen en el eje horizontal. Las cajas

representadas en el gráfico representan el 75% del total de municipios, permitiendo así analizar la evolución en la Comunidad del grupo de mayores y visualizar la dispersión a lo largo del tiempo. Una mayor longitud de las cajas se corresponde con una mayor disparidad entre los municipios respecto al porcentaje que representa el grupo de mayores de 65 años.



Fuente: Elaboración propia. Datos: Base de datos Almudena.

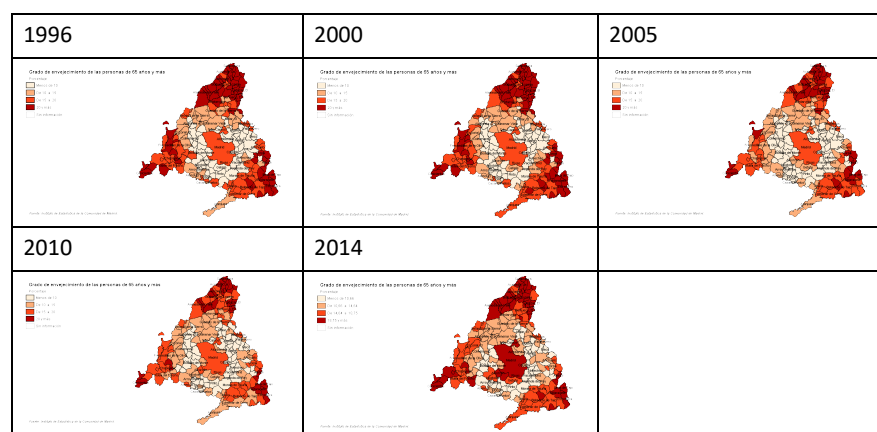
Los resultados apuntan a distintas tendencias en los años considerados en los municipios de la Comunidad de Madrid:

- El grupo de mayores de 65 años representa el 14,5% en promedio durante el período considerado.
- La disparidad se incrementa entre el grupo de municipios con un porcentaje mayor del grupo de más de 65 años.
- En el año 2014, un 50% de los municipios presentaban un grupo de personas de más de 65 años entre el 10% y el 18,5%.

La siguiente tabla presenta los estadísticos correspondientes a los casos analizados.

año	Estadístico		Porcentaje grupo > 65 años	año	Estadístico		Porcentaje grupo > 65 años
1996	Media		16,798	2010	Media		14,3926
	Mediana		15,905		Mediana		13,08
	Percentiles	25	9,0675		Percentiles	25	9,2125
		50	15,905			50	13,08
		75	22,205			75	16,8925
2000	Media		17,459	2014	Media		15,5064
	Mediana		15,505		Mediana		14,625
	Percentiles	25	9,4175		Percentiles	25	10,6575
		50	15,505			50	14,625
		75	23,935			75	18,525
2005	Media		15,3938				
	Mediana		13,5				
	Percentiles	25	8,74				
		50	13,5				
		75	18,5675				

La desigual distribución territorial que se desprende de estos primeros resultados es ulteriormente desarrollada con ayuda de los siguientes mapas:



Fuente: Elaboración propia. Datos: Base de datos Almudena.

Los resultados muestran una desigual distribución del grupo de mayores entre los municipios de la Comunidad de Madrid que se mantiene constante en el período de tiempo considerado. Los patrones más relevantes de esta evolución se recogen a continuación:

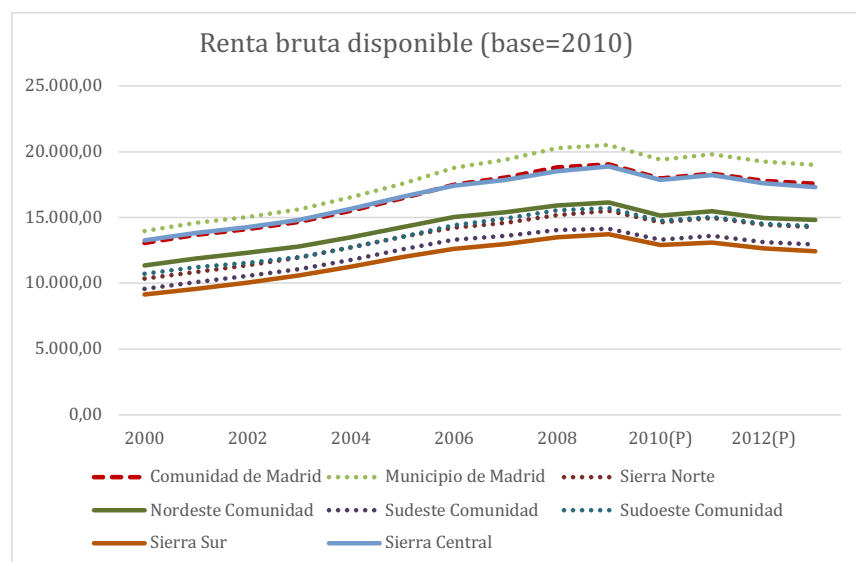
- (A) Los municipios que concentran un mayor porcentaje de población mayor de 65 años son el municipio de Madrid y los municipios más periféricos de la Comunidad (Sierra Norte, Sudeste y Sudoeste).
- (B) La ciudad de Madrid presenta una tendencia al alza en relación al envejecimiento de su población. El porcentaje de población mayor de 65 años supera el 20% en el año 2014.
- (C) Los municipios que rodean la ciudad de Madrid hacia el sur (Móstoles, Getafe, Alcorcón, Parla) presentan también un alto porcentaje en término medio del grupo de mayores de 65 años.
- (D) Los municipios situados hacia el Este y el Oeste en el centro de la comunidad presentan los menores porcentajes de población mayor de 65 años.

Estas características demográficas hacen suponer que su impacto en la gestión de la política de mayores a nivel local puede variar en correspondencia, o cuando menos no se presentan los mismos factores estructurales en la demanda de la política de mayores.

Estas características también apuntan a un desafío no sólo para los gobiernos municipales sino también autonómico.

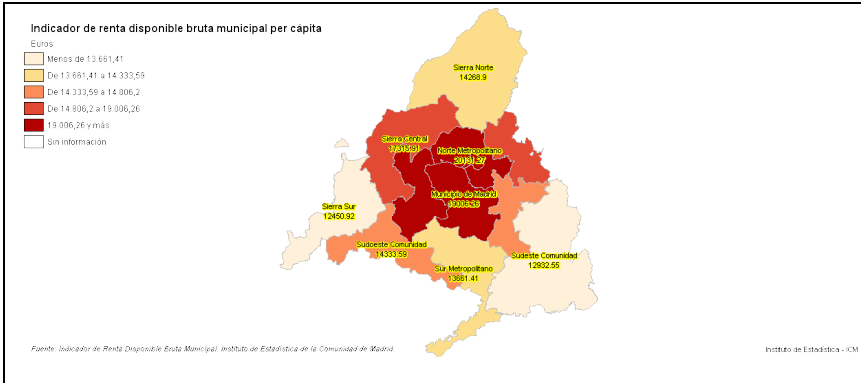
II.2 La dimensión económica del envejecimiento de la población.

De manera similar a la distribución territorial de las principales tendencias demográficas, la primera parte del análisis se centra en la exploración de la situación económica del conjunto de municipios de Madrid. Los datos recogen la renta familiar disponible a partir de los datos disponibles en el Instituto Estadístico de Madrid (base de datos Almudena). Este indicador refleja el nivel de recursos económicos disponible en función de la información fiscal de las familias y de la actividad económica del municipio.



Fuente: Elaboración propia. Datos: Base de datos Almudena.

De una observación inicial del gráfico parece derivarse que la evidencia empírica no parece sustentar una relación inequívoca entre el nivel de recursos económicos en el municipio y el grado de envejecimiento (porcentaje de la población mayor de 65 años). La evolución del nivel de renta refleja una diferencia entre la ciudad de Madrid y el área metropolitana y el resto de áreas al presentar los municipios de la primera un mayor nivel de renta de manera permanente en el período de tiempo considerado.



Fuente: Elaboración propia. Datos: Base de datos Almudena.

El impacto económico del proceso de envejecimiento puede no obstante no derivarse de una variable individualmente considerada o un aspecto concreto sino del conjunto de la estructura demográfica. El siguiente análisis traslada el centro de atención de la dimensión del grupo de mayores a la distribución o relación entre los distintos grupos de edad en los municipios. La siguiente tabla refleja el tipo de distribución, simétrica o asimétrica, entre los grupos de mayores de 65 años y menores de 35 años para testar la posible relación entre demografía y economía a nivel municipal.

POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPALES EN LA COMUNIDAD DE MADRID

	Grado de juventud: Menores de 35 años		Grado de envejecimiento: 65 años y más		Adultos 35-65		Standad Deviation	
	2000	2014	2000	2014	2000	2014	2000	2014
Comunidad de Madrid	47,39	39,45	14,48	16,32	38,13	44,23	16,97	14,93
Zonas Estadísticas								
Municipio de Madrid	43,13	36,55	19,08	20,19	37,79	43,26	12,63	11,87
Norte Metropolitano	53,50	43,04	7,47	11,81	39,03	45,15	23,54	18,67
Este Metropolitano	53,66	43,03	7,86	11,17	38,48	45,80	23,33	19,24
Sur Metropolitano	52,93	41,27	8,30	13,89	38,77	44,84	22,81	16,93
Oeste Metropolitano	53,03	43,12	7,83	11,86	39,14	45,02	23,15	18,62
Sierra Norte	42,82	38,08	20,57	15,86	36,61	46,06	11,48	15,65
Nordeste Comunidad	54,30	44,56	9,76	9,03	35,94	46,41	22,38	21,07
Sudeste Comunidad	46,85	42,49	17,19	13,65	35,96	43,86	15,00	17,06
Sudoeste Comunidad	51,93	45,87	11,60	9,96	36,47	44,17	20,35	20,26
Sierra Sur	43,76	38,58	20,77	18,44	35,47	42,98	11,64	13,08
Sierra Central	50,33	40,78	11,88	12,41	37,79	46,81	19,61	18,37

Fuente: Elaboración propia. Datos: Base de datos Almuneda.

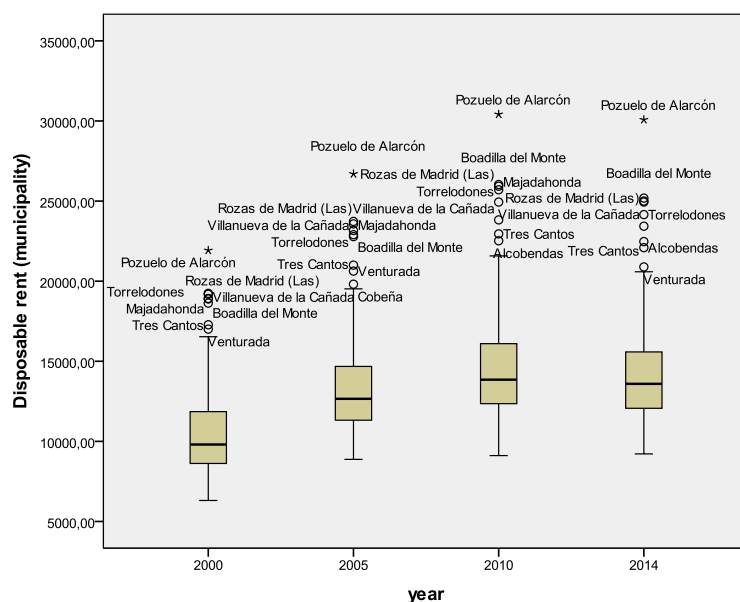
Las ultimas dos columnas recogen la desviación estándar entre las poblaciones de mayores (más de 65 años), adultos (35-65) y jóvenes (menos de 35 años) para los años 2000 y 2014. De manera general, cuanto menor sea la dispersión estándar más equilibrada es la distribución de la población entre los tres grupos. Por extensión, una mayor cercanía entre los grupos puede traducirse en una mayor probabilidad de que se generen relaciones intergeneracionales. Desde esta perspectiva, los datos reflejan cómo, de manera generalizada, se ha producido un descenso de los coeficientes de desviación con alguna excepción como los municipios de la Sierra Norte o el Sudeste de la Comunidad. Eran precisamente en los municipios de estas zonas dónde se concentraba el grupo de mayores.

El municipio de Madrid, a pesar de pertenecer al grupo de aquellos más envejecidos, es al mismo tiempo aquel en el que existe menor diversidad entre los grupos o, en otros términos, una distribución más equilibrada entre los tres grupos de edad considerados.

En el extremo opuesto, los municipios de la Comunidad de la Sierra Norte y de a periferia nordeste y sudeste presentan en términos relativos un menor equilibrio entre los distintos grupos de edad considerados. Es precisamente también en estos casos donde nos encontramos ante unos niveles inferiores de renta disponible.

II.3 Envejecimiento y renta bruta disponible.

Un análisis complementario puede ir dirigido a la relación entre economía y grado de envejecimiento considerando los datos a nivel individual. A este respecto se analiza a continuación la relación entre el porcentaje de mayores de 65 años en el municipio y los niveles que presenta de renta bruta disponible. El siguiente gráfico recoge la distribución territorial de la variable renta bruta disponible.



Commented [CN6]: Juanma: ¿puedes modificar la leyenda vertical y horizontal del gráfico para que aparezca en castellano? “Renta disponible (municipio)” y “Año”

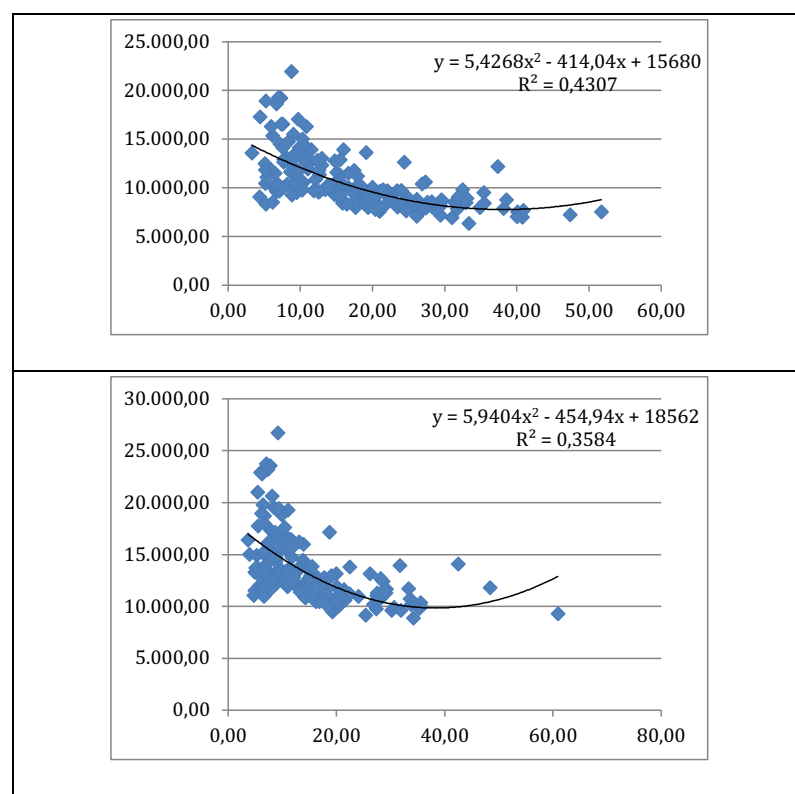
Fuente: Elaboración propia. Datos: Base de datos Almudena.

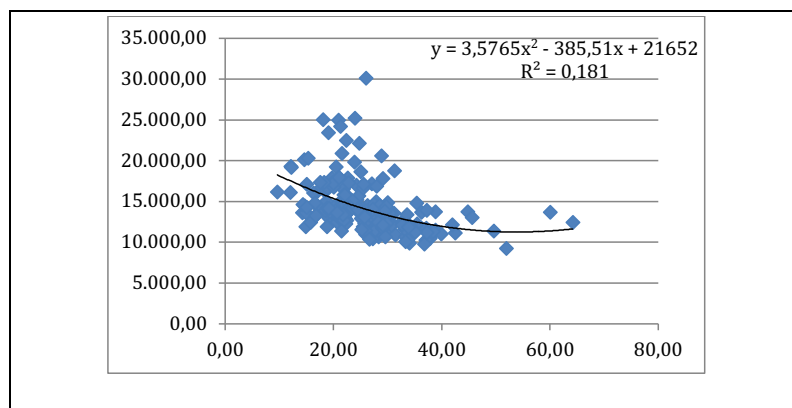
Estadísticos					
Renta bruta disponible per capita					
2000	Media	10599,8	2010	Media	14612,2
	Mediana	9797,3		Mediana	13836,2
2005	Media	13419,2	2014	Media	14251,0
	Mediana	12651,7		Mediana	13575,6

Fuente: Elaboración propia. Datos: Base de datos Almudena.

Los resultados apuntan a que el 50,5 de los municipios presentan un nivel de renta comprendido en el intervalo 12.032-15.542 euros. Sin embargo, los datos muestran la notable diversidad que existe entre los municipios de la Comunidad de Madrid, existiendo municipios que duplican el nivel de renta bruta disponible de la mayoría de los municipios de la Comunidad.

Los siguientes gráficos presentan la relación entre los niveles de renta bruta disponible (eje vertical) y el peso relativo (porcentajes) que representa el grupo de mayores de 65 años respecto al total de la población censada en el municipio.





Fuente: Elaboración propia. Datos: Base de datos Almudena.

De la relación entre las variables resulta un patrón que se mantiene constante durante el período de tiempo considerado (años 2000, 2005 y 2014⁶) y que apunta a una relación negativa o inversa entre ambas variables, de manera que la mayor proporción de mayores se corresponde con un nivel medio de renta bruta disponible inferior. No obstante, tal y como se desprende del estadístico R², la capacidad de la variable envejecimiento para explicar el nivel de renta de los municipios se va debilitando en el período de tiempo considerando, sugiriendo que existen otros mecanismos y factores en juego.

Con el objeto de profundizar en el impacto de otros factores, la siguiente sección analiza de manera conjunta diversos factores. Al objeto de aislar el efecto relativo que presenta el envejecimiento sobre la actividad económica se ha incluido en el análisis el nivel de desempleo y la estructura económica del municipio en cuanto al peso que presentan los distintos sectores económicos. De esta manera se combina el impacto de una variable coyuntural como el desempleo con otra de tipo estructural como es la organización de los distintos sectores productivos a fin de aislar el efecto potencial de la variable envejecimiento sobre el nivel de renta que presentan los distintos municipios.

⁶Este indicador está elaborado sobre la base del IRPF corregido por diversos indicadores (Fuentes de generación de renta –actividades económicas, rentas del trabajo dependiente). Fuente: Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid. <http://www.madrid.org/iestadis/index.html>.

Año 2012.

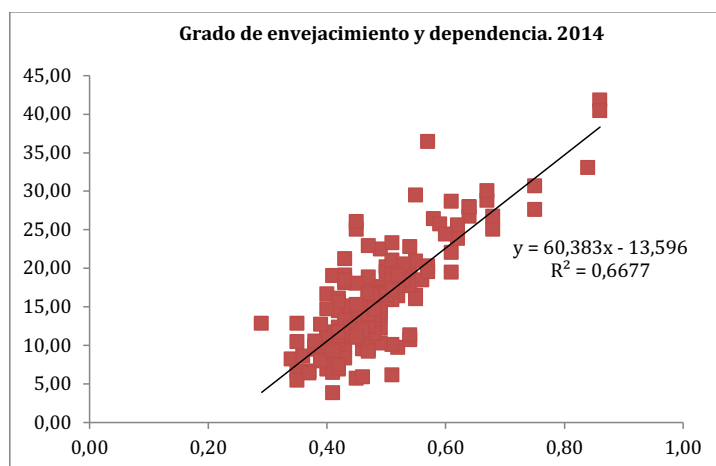
	Coefficientes estandarizados	T	Sig.
	Beta		
Constante		27,271	,000
Desempleo	,110	2,138	,034
Grupo >65 años	-,509	-9,443	,000
AGRICULTURA	-,153	-2,725	,007
SERVICIOS	-,052	-1,005	,316
INDUSTRIA	-,162	-3,172	,002

Fuente: Elaboración propia. Datos: Base de datos Almudena.

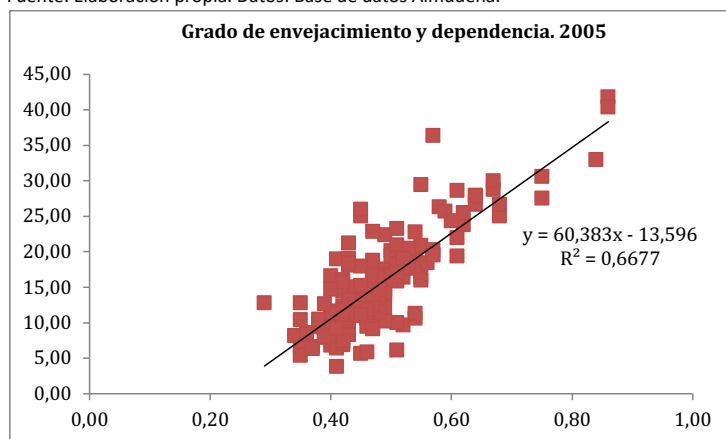
A pesar de la inclusión de otras variables, la relación entre envejecimiento y renta bruta disponible permanece estable. Incluso el coeficiente relativo al nivel de envejecimiento es más relevante a la hora de explicar la evolución del nivel de renta bruta disponible en los distintos municipios de la Comunidad de Madrid. Junto al desempleo, el mayor peso relativo de los sectores agrícolas e industria también resultan significativos en la evolución del indicador de renta.

II.4 Envejecimiento y servicios sociales.

En este apartado se profundiza en las características que presenta el grupo de mayores de 65 años con relación a la demanda potencial de políticas de atención a mayores. De los resultados obtenidos se observa una esperada alta correlación entre los grupos de mayores y la tasa de dependencia en los municipios de la Comunidad de Madrid.



Fuente: Elaboración propia. Datos: Base de datos Almudena.



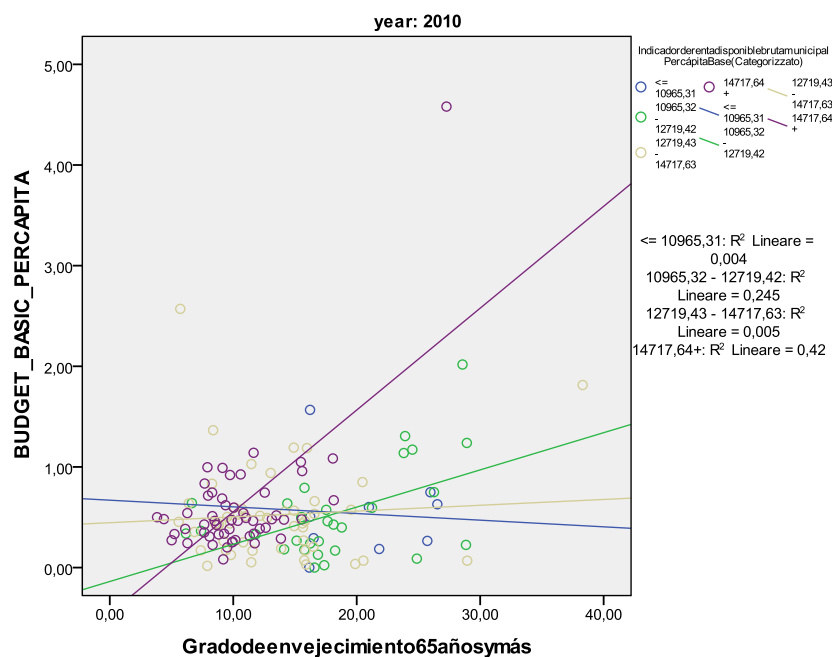
Fuente: Elaboración propia. Datos: Base de datos Almudena.

Estos resultados refuerzan la valoración de la desigual demanda que se presenta a los gobiernos locales en función del peso del grupo de mayores de 65 años.

No obstante, la potencial demanda de servicios en función de las características de la población no agotan los factores estructurales a tener en cuenta en el diseño de las políticas públicas. De otro lado, la capacidad económica de los municipios se convierte en otro de los elementos esenciales a la hora de evaluar la posición que adoptan los gobiernos locales. El análisis que se reproduce a continuación analiza si hay una correspondencia en el gasto público de los municipios en los servicios sociales y el tamaño del grupo de mayores de 65 años.

A fin de considerar las diferencias en términos económicos de los municipios, se han dividido grupos de municipios en función del nivel medio de renta bruta disponible. De esta manera, en el caso de que el gasto público en servicios sociales presentara un comportamiento dependiente exclusivamente del grupo de mayores de 65 años cabría esperar una relación entre las variables entre todos los grupos considerados. Si, por contra, la capacidad económica de los municipios explica también la decisión de gasto público en los servicios sociales cabría esperar una relación diferente para cada uno de los grupos de municipios considerados en función de su nivel de renta.

El siguiente gráfico recoge la relación entre gasto público en servicios sociales básicos y el nivel de envejecimiento en función de los cuatro grupos de municipios que se crean en función de su nivel de renta bruta disponible.



Commented [CN7]: Juanma: ¿puedes modificar la leyenda vertical del gráfico para que aparezca en castellano? "Presupuesto per capita"

Fuente: Elaboración propia. Datos: Base de datos Almudena.

Se observa cómo la relación entre nivel de envejecimiento y gasto público en servicios básicos no es constante en los distintos grupos analizados. De esta manera, los resultados apuntan a que otros factores estructurales como el nivel de recursos económicos afectan a las decisiones de gasto de los municipios y no solo depende de los aspectos ligados a la demanda de estos servicios. En aquellos municipios con un mayor nivel de renta bruta disponible la relación entre el grado de envejecimiento y el gasto

POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPALES EN LA COMUNIDAD DE MADRID

público en servicios sociales es positiva. Los servicios sociales básicos parecen ligados al nivel de recursos y no tanto a las necesidades identificadas por la potencial demanda de servicios sociales de una población envejecida.

Respecto a los recursos disponibles por territorio, la siguiente tabla refleja la distribución de centros sociales, dividiendo a su vez las residencias del resto de centros (Centros de día, Hogares y Clubes y Otros centros de atención no residencial para mayores). Se observa una concentración de los centros de servicios sociales en el municipio de Madrid y en el Sur metropolitano. Esta distribución no se corresponde necesariamente con la mayor concentración de mayores en los municipios tal y como ocurre en aquellos de la sierra norte o la sierra sur, donde una mayor concentración del grupo de mayores no se traduce en un mayor porcentaje de centros de servicios sociales ni, dentro de éstos, de residencias.

Serie	Centros de servicios sociales		Grupo >65 años	Residencias	Resto de centros		Renta bruta disponible		
	2014	%					2013		
Comunidad de Madrid	959		16,32	478		481	17552,84		
Municipio de Madrid	392	41%	20,19	168	35%	224	19006,26	108%	
Norte Metropolitano	58	6%	11,81	27	6%	31	20131,27	115%	
Este Metropolitano	57	6%	11,17	25	5%	32	14563,89	83%	
Sur Metropolitano	118	12%	13,89	52	11%	66	13661,41	78%	
Oeste Metropolitano	81	8%	11,86	58	12%	23	23624,96	135%	
Sierra Norte	35	4%	15,86	21	4%	14	14268,9	81%	
Nordeste Comunidad	23	2%	9,03	11	2%	12	14806,2	84%	
Sudeste Comunidad	41	4%	13,65	18	4%	23	12932,55	74%	
Sudoeste Comunidad	58	6%	9,96	39	8%	19	14333,59	82%	
Sierra Sur	25	3%	18,44	14	3%	11	12450,92	71%	
Sierra Central	71	7%	12,41	45	9%	26	17315,91	99%	

III. TIPOLOGÍA DE PROGRAMAS Y ACTUACIONES DE LA POLÍTICA DE MAYORES.

El grupo de mayores de 65 años representa en promedio un 86% del nivel de renta disponible del total de la población en España para el año 2013 (OCDE, 2013). Sin embargo, las condiciones y el nivel de vida no solo depende del nivel de recursos individuales sino del acceso y la provisión de servicios sociales y políticas públicas en general. El concepto de “envejecimiento activo” está ligado al desarrollo por parte de los distintos niveles de gobierno de actuaciones y programas dirigidos a mantener a la población de mayores como una parte integral y activa de la comunidad en la que viven. De manera más concreta, la agenda del “envejecimiento activo” se centra en el mantenimiento de los individuos en la comunidad de residencia habitual desempeñando un papel activo en las mismas. Las competencias de los municipios en áreas como servicios sociales básicos, infraestructuras o vivienda, entre otros, se muestran como elementos clave para conseguir las finalidades de la agenda de “envejecimiento activo”.

A continuación se recogen una lista de áreas de actuación donde el papel de los municipios puede ser relevante:

- Calidad de vida (envejecimiento activo y saludable, cultura, salud, actividades de ocio y deporte, centros de mayores)
- Servicios sociales (implementación de la Ley de Dependencia, sistema de ayuda domiciliaria)
- Participación en la vida de la comunidad (asociaciones, actividades trans-generacionales)
- Infraestructuras (vivienda, transporte, infraestructuras públicas en general)
- Administración (acceso a la Administración, campañas informativas, evaluación de los servicios sociales, asesoramiento legal)

Esta sección analiza los distintos programas y actuaciones municipales en la política de mayores y explora en qué medida esos programas y actuaciones contribuyen en la promoción del envejecimiento activo. Esta sección reduce la muestra de municipios analizados considerando aquellos municipios de más de 80.000 habitantes. Diversos motivos explican esta selección de casos. En primer lugar, los municipios con mayor población reflejan con mayor intensidad los procesos de toma de decisiones con las limitaciones y necesidades que se han descrito hasta este momento. En segundo lugar,

POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPALES EN LA COMUNIDAD DE MADRID

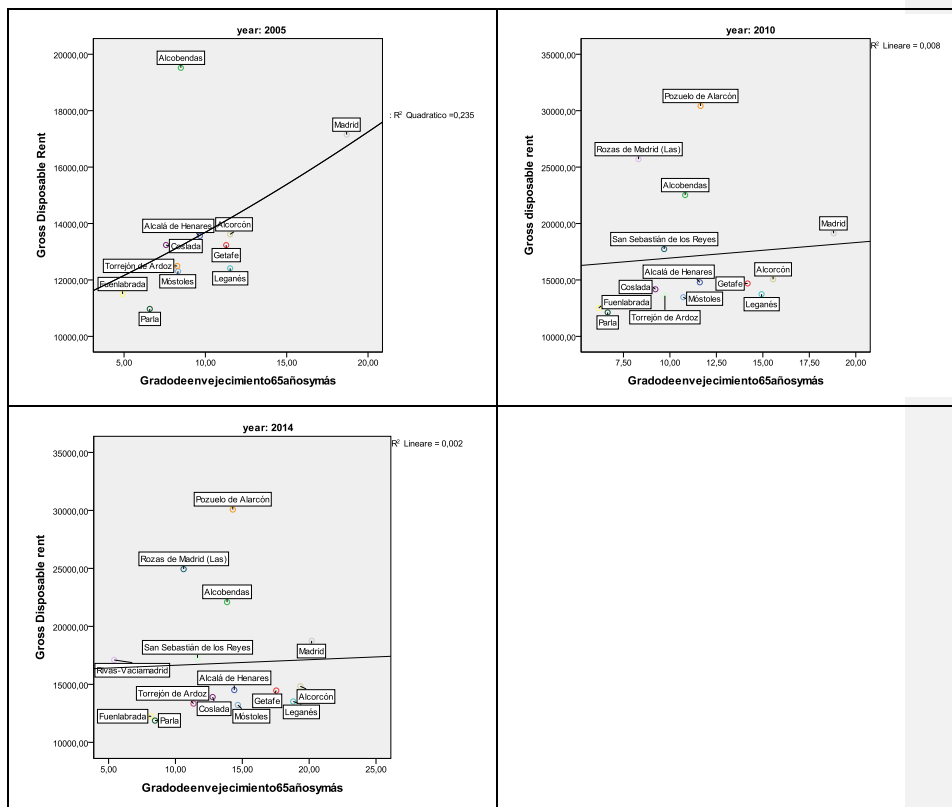
se espera que estos municipios definan sus prioridades y establezcan sus actuaciones y programas con mayor autonomía que aquellas de dimensiones más reducidas. Finalmente, los municipios así seleccionados presentan variedad en cuanto a dos de las variables consideradas esenciales a la hora de diseñar los programas y actuaciones: porcentaje de envejecimiento y nivel de renta.

Una muestra de municipios con una población superior a los 80.000 habitantes se recoge en la siguiente tabla:

MUNICIPIO	RENTA BRUTA DISPONIBLE	POBLACIÓN>65 años (2014)	GASTO PÚBLICO SERVICIOS SOCIALES per capita euros/2014	POBLACIÓN 2014
Alcalá de Henares	14510,35	14,40	65,29	200.768
Alcobendas	22093,49	13,86	117,73	112.188
Alcorcón	14835,77	19,34	139,88	170.336
Coslada	13903,56	12,78	72,11	88.847
Fuenlabrada	12240,82	8,19	90,23	195.864
Getafe	14464,58	17,54	75,40	173.057
Leganés	13522,20	18,81	100,94	186.696
Madrid	18754,46	20,19	128,06	3.165.235
Móstoles	13220,50	14,67	79,02	205.712
Parla	11876,41	8,47	94,36	125.323
Pozuelo de Alarcón	30078,34	14,29	49,41	84.360
Rivas-Vaciamadrid	17101,91	5,42	63,79	80.483
Rozas de Madrid (Las)	24937,59	10,61	80,53	92.784
San Sebastián de los Reyes	17286,65	11,65	77,37	83.329
Torrejón de Ardoz	13340,84	11,35	26,41	126.878
PROMEDIO MUESTRA	16811,16	13,44	84,04	339.457
PROMEDIO MUESTRA (MADRID excluido)	16681,61	12,99	81,10	151.072
PROMEDIO COMUNIDAD DE MADRID	14273	15,50	92.08	

POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPALES EN LA COMUNIDAD DE MADRID

El siguiente gráfico recoge la relación entre envejecimiento y el nivel de renta bruta disponible en los municipios que integran en la muestra.



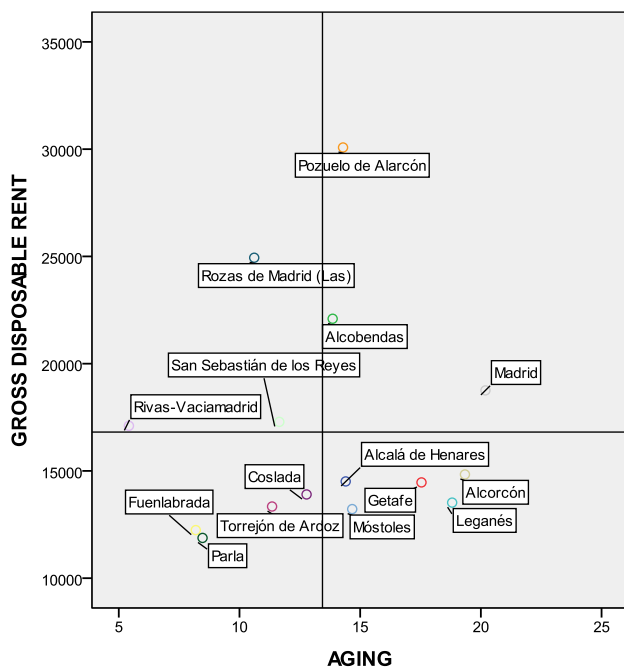
Fuente: Elaboración propia. Datos: Base de datos Almudena.

Los resultados apuntan a una relación débil entre el nivel de envejecimiento y la renta bruta disponible en los municipios. La mayor pendiente de la recta de regresión en el año 2005 se debe fundamentalmente a la posición de Madrid. Si se consideran el resto de municipios, excluyendo Madrid, la recta que representa la relación entre las variables es prácticamente horizontal denotando la ausencia de relación entre las variables.

La siguiente sección describe los diferentes servicios públicos dirigidos al grupo de mayores en los municipios de mayor población. El objetivo principal es clasificar los servicios públicos ofrecidos y examinar las posibles regularidades en su provisión en los municipios seleccionados.

A fin de guiar el análisis a continuación se expresan las hipótesis para ser testadas.

Commented [CN8]: Juanma: ¿puedes modificar la leyenda vertical y horizontal del gráfico para que aparezca en castellano? "Renta Bruta Disponible" y "Envejecimiento"



Fuente: Elaboración propia. Datos: Base de datos Almudena.

La combinación de las variable analizadas (renta bruta disponible –RBD- y grado de envejecimiento produce diversos grupos de municipios:

- TIPO 1. Alta RBD y reducido grupo de mayores: Las Rozas, San Sebastián de los Reyes, Rivas, Alcobendas
- TIPO 2. Alta RBD y amplio grupo de mayores: Madrid, Alcobendas, Pozuelo
- TIPO 3. Baja RBD y reducido grupo de mayores: Fuenlabrada, Coslada, Torrejón, Parla.
- TIPO 4. Baja RBD y amplio grupo de mayores: Alcalá, Getafe, Móstoles, Alcorcón, Leganés

Las diferencias entre los municipios se pueden traducir en distintas opciones en la política de mayores. En otras palabras, la configuración de los planes y programas puede estar influida por factores estructurales derivados de la situación socioeconómica en el municipio (RBD) y la demanda de servicios sociales (grado de envejecimiento). A partir de este escenario se pueden formular diversas hipótesis que serán testadas con el análisis de los programas y actuaciones, de conformidad a la clasificación de políticas anteriormente indicada.

H1. Los municipios de alta RBD y amplio grupo de mayores desarrollará actuaciones más ligadas al envejecimiento activo.

H2. Los municipios de baja RBD y amplio grupo de mayores se centrarán en sus programas en el actuaciones dirigidas a tratar la exclusión social y las situaciones de dependencia.

H3. Los municipios con un reducido grupo de mayores y alta RBD desarrollarán de manera más frecuente actuaciones no exclusivamente centradas en mayores sino con un efecto transversal para distintos grupos de edad (transporte, medio ambiente).

El fundamento de las hipótesis anteriores se asienta en el efecto que pueden tener los factores estructurales sociodemográficos en el diseño de programas y actuaciones. Los menores niveles de recursos económicos pueden limitar no solo la amplitud de los servicios y programas sino la especialización de los mismos en las necesidades más urgentes (dependencia, programas de ayuda domiciliaria). Se espera encontrar programas de envejecimiento activo con más frecuencia en aquellos municipios donde la existencia de un amplio grupo de mayores se convierte en un incentivo para los decisores políticos y una presión sobre el sistema de provisión del servicios sociales y, simultáneamente, existen recursos económicos suficientes para ofrecer este tipo de programas y actuaciones a sus consumidores naturales.

III.1 Clasificación de los programas y actuaciones de mayores.

A fin de analizar los distintos planes y actuaciones, la siguiente tabla recoge los principales objetivos y áreas de actuación en la política de mayores. Esta clasificación se ha realizado a partir de los estándares desarrollados por diversos programas internacionales (*Life Course Programme* de la Organización Mundial de la Salud, Proyecto ANCIEN financiado por la Comisión Europea).

ÁREA DE ACTUACIÓN	Estándares
TRANSPORTE	Accesibilidad, servicios especializados, asientos de prioridad , fiabilidad y frecuencia.
VIVIENDA	Mantenimiento , accesibilidad , integración en la comunidad.
PARTICIPACIÓN	Evitar el aislamiento, gama de eventos y actividades
INCLUSIÓN SOCIAL	Imagen pública del envejecimiento, acceso a los servicios y eventos públicos, privados y voluntarios de las personas mayores en situación de desventaja económica.
PARTICIPACIÓN CÍVICA y EMPLEO	Legislación y política de prevención de la discriminación por razones de edad; oportunidades de empleo a tiempo parcial o estacionales y oportunidades de formación.
COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN	Comunicación oral (sesión pública), "ventanilla única" centro de información.
SERVICIOS SOCIALES y ATENCIÓN SANITARIA	Acceso a centros de salud, servicios de atención a domicilio y en residencias, información sobre el sistema de salud.
ACONDICIONAMIENTO DE ESPACIOS LIBRES y EDIFICACIONES	Adecuación de carreteras, aceras , medio ambiente , espacios verdes y calzadas , construcción

Adaptado de WHO. 2007. Global-Age-friendly Cities.

III.2 Análisis comparado de programas y actuaciones.

En este apartado se analizan los programas y actuaciones de los municipios objeto de estudios orientados al desarrollo de la política de mayores⁷. Los programas se han clasificado atendiendo a los estándares desarrollados por los programas internacionales anteriormente referidos.

⁷ Los programas y actuaciones analizados son los que se recogen en la base de datos generada para este estudio.

Número de programas y actuaciones analizado		
tipo de municipio	TIPO I	25
	TIPO II	30
	TIPO III	26
	TIPO IV	64
	total	145

Entre las distintas categorías de actuaciones y programas, se observa la siguiente distribución de frecuencias⁸:

a) TRANSPORTE

		tipo				Total
		TIPO I	TIPO II	TIPO III	TIPO IV	
AUSENCIA	Frecuencia	24	29	25	62	140
	% dentro de TIPO	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
	Residuos	-,2	,0	-,1	,2	
PRESENCIA	Frecuencia	1	1	1	2	5
	% dentro de TIPO	,0	,0	,0	,0	,0
	Residuos	,2	,0	,1	-,2	
Frecuencia		25	30	26	64	145
% dentro de TIPO		1,0	1,0	1,0	1,0	1,0

⁸ Los casos en los que la frecuencia observada difiere de la que cabría esperar (en el caso de que las características del municipio no resultaran relevantes) aparecen marcados en rojo. En estos casos, se aprecia que el tipo de municipio está relacionado positivamente (mayor frecuencia de la esperada) o negativamente (menor frecuencia de la esperada)

b) VIVIENDA

		tipo				Total
		TIPO I	TIPO II	TIPO III	TIPO IV	
AUSENCIA	Frecuencia	22	28	25	63	138
	% dentro de TIPO	,9	,9	1,0	1,0	1,0
	Residuos	-1,8	-,5	,3	1,6	
PRESENCIA	Frecuencia	3	2	1	1	7
	% dentro de TIPO	,1	,1	,0	,0	,0
	Residuos	1,8	,5	-,3	-1,6	
Frecuencia		25	30	26	64	145
% dentro de TIPO		1,0	1,0	1,0	1,0	1,0

c) PARTICIPACIÓN

		tipo				Total
		TIPO I	TIPO II	TIPO III	TIPO IV	
AUSENCIA	Frecuencia	16	21	16	27	80
	% dentro de TIPO	,6	,7	,6	,4	,6
	Residuos	1,0	1,8	,7	-2,8	
PRESENCIA	Frecuencia	9	9	10	37	65
	% dentro de TIPO	,4	,3	,4	,6	,4
	Residuos	-1,0	-1,8	-,7	2,8	
Frecuencia		25	30	26	64	145
% dentro de TIPO		1,0	1,0	1,0	1,0	1,0

d) INCLUSIÓN SOCIAL

		tipo				
		TIPO I	TIPO II	TIPO III	TIPO IV	Total
AUSENCIA	Frecuencia	23	23	26	55	127
	% dentro de TIPO	,9	,8	1,0	,9	,9
	Residuos	,7	-2,0	2,1	-,5	
PRESENCIA	Frecuencia	2	7	0	9	18
	% dentro de TIPO	,1	,2	,0	,1	,1
	Residuos	-,7	2,0	-2,1	,5	
	Frecuencia	25	30	26	64	145
	% dentro de TIPO	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0

e) PARTICIPACIÓN CÍVICA y EMPLEO

		tipo				
		TIPO I	TIPO II	TIPO III	TIPO IV	Total
AUSENCIA	Frecuencia	23	27	23	63	136
	% dentro de TIPO	,9	,9	,9	1,0	,9
	Residuos	-,6	-1,2	-1,5	2,6	
PRESENCIA	Frecuencia	2	3	3	0	8
	% dentro de TIPO	,1	,1	,1	,0	,1
	Residuos	,6	1,2	1,5	-2,6	
	Frecuencia	25	30	26	63	144
	% dentro de TIPO	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0

f) COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN

		tipo				Total
		TIPO I	TIPO II	TIPO III	TIPO IV	
AUSENCIA	Frecuencia	21	23	23	54	121
	% dentro de TIPO	,8	,8	,9	,8	,8
	Residuos	,1	-1,1	,8	,3	
PRESENCIA	Frecuencia	4	7	3	10	24
	% dentro de TIPO	,2	,2	,1	,2	,2
	Residuos	-,1	1,1	-,8	-,3	
Frecuencia		25	30	26	64	145
% dentro de TIPO		1,0	1,0	1,0	1,0	1,0

g) SERVICIOS SOCIALES y ATENCIÓN SANITARIA

		tipo				Total
		TIPO I	TIPO II	TIPO III	TIPO IV	
AUSENCIA	Frecuencia	16	20	16	49	101
	% dentro de TIPO	,6	,7	,6	,8	,7
	Residuos	-,7	-,4	-1,0	1,6	
PRESENCIA	Frecuencia	9	10	10	15	44
	% dentro de TIPO	,4	,3	,4	,2	,3
	Residuos	,7	,4	1,0	-1,6	
Frecuencia		25	30	26	64	145
% dentro de TIPO		1,0	1,0	1,0	1,0	1,0

h) ACONDICIONAMIENTO DE ESPACIOS LIBRES y EDIFICACIONES

		tipo				Total
		TIPO I	TIPO II	TIPO III	TIPO IV	
AUSENCIA	Frecuencia	23	25	25	60	133
	% dentro de TIPO	,9	,8	1,0	,9	,9
	Residuos	,1	-1,9	,9	,8	
PRESENCIA	Frecuencia	2	5	1	4	12
	% dentro de TIPO	,1	,2	,0	,1	,1
	Residuos	-,1	1,9	-,9	-,8	
Frecuencia		25	30	26	64	145
% dentro de TIPO		1,0	1,0	1,0	1,0	1,0

Desde la perspectiva de la significación estadística no se observan diferencias notables entre los municipios de forma generalizada. No obstante lo anterior, destacan dos resultados que apuntan a una tímida diferenciación entre los municipios:

- (a) Aquellos municipios integrados en el grupo IV (alto porcentaje de población mayor de 65 años y baja renta) presentan una mayor frecuencia de la esperada con relación al resto de municipios en los programas relativos a la participación de mayores.
- (b) En los municipios del grupo II (alto porcentaje de población mayor de 65 años y alto nivel de renta) se observa una mayor frecuencia de programas relativos a la inclusión social.

Respecto a las hipótesis enunciadas los datos analizados arrojan resultados diversos:

H1. Los municipios de alta RBD y amplio grupo de mayores desarrollarán actuaciones más ligadas al envejecimiento activo.

Tal y como se ha señalado, la revisión de los programas y actuaciones presenta una cierta base empírica de apoyo a esta hipótesis. La presencia de este tipo de programas representa en torno al 30-40% de las actuaciones en política de mayores en todos los grupos de municipios analizados salvo en el caso del grupo IV (alta RBD y grupo de mayores) donde el porcentaje alcanza el 60%.

H2. Los municipios de baja RBD y amplio grupo de mayores centrarán sus programas y actuaciones en la exclusión social y dependencia.

En materia de exclusión social, los municipios del tipo IV (baja RBD y alto porcentaje de mayores) no se diferencian de manera significativa en los programas y actuaciones analizados, a diferencia de aquellos municipios con alta RBD y un alto porcentaje de mayores. A continuación se reproduce el análisis agrupando a los municipios exclusivamente por nivel de renta.

			RENTA		Total
			RENTA ALTA	RENTA BAJA	
SERVICIOS SOCIALES ATENCIÓN SANITARIA	AUSENCIA	frecuencia	36	65	101
		% en RENTA	65,5%	72,2%	69,7%
	PRESENCIA	frecuencia	19	25	44
		% en RENTA	34,5%	27,8%	30,3%
	Total	frecuencia	55	90	145
		% en RENTA	100,0%	100,0%	100,0%

Se observa cómo la presencia de programas y actuaciones con un contenido de servicios sociales y atención sanitaria, aunque sin una diferencia notable, se encuentra más presente en aquellos municipios de mayor nivel de renta (34,5%) respecto de aquellos que presentan un nivel de renta más bajo (27,8%). Esta circunstancia apunta a la necesidad de considerar factores no sólo relativos a la demanda de los servicios sino también ligados a la oferta de los mismos como puede ser el nivel de renta por su relación con los recursos económicos disponibles para los entes locales.

H3. Los municipios con un reducido grupo de mayores y alta GDR desarrollarán de manera más frecuente actuaciones no exclusivamente centradas en mayores sino con un efecto transversal en los distintos grupos de edad (transporte, medio ambiente).

A fin de determinar si existe alguna dimensión predominante (renta o grado de envejecimiento), el siguiente análisis se centra en el efecto individualizado de aquellos municipios con alto porcentaje de mayores.

			MAYORES		
			BAJO		
			ENVEJECIMIENTO	ALTO ENVEJECIMIENTO	Total
SERVICIOS SOCIALES ATENCIÓN SANITARIA	AUSENCIA	frecuencia	32	69	101
		% en RENTA	62,7%	73,4%	69,7%
	PRESENCIA	frecuencia	19	25	44
		% en RENTA	37,3%	26,6%	30,3%
Total		Total	frecuencia	94	145
			% en RENTA	100,0%	100,0%

			MAYORES		
			BAJO	ALTO	
			ENVEJECIMIENTO	ENVEJECIMIENTO	Total
PARTICIPACIÓN	AUSENCIA	frecuencia	32	48	80
		% en RENTA	62,7%	51,1%	55,2%
	PRESENCIA	frecuencia	19	46	65
		% en RENTA	37,3%	48,9%	44,8%
Total	Total	frecuencia		94	145
		% en RENTA		100,0%	100,0%

Se observa cómo los municipios con un grado alto de envejecimiento no presentan un mayor número de actuaciones ligadas a los servicios sociales y la atención sanitaria pero sí en lo relativo a la participación social (programas dirigidos a abordar el aislamiento, e implementar una gama de eventos y actividades). Si tenemos en cuenta el anterior análisis que consideraba el efecto combinado de dos factores (renta y envejecimiento), estos últimos resultados apuntan a una posible especialización del tipo de servicio en función de los factores considerados.

En este sentido se observa cómo aquellos municipios con alto grado de envejecimiento presentan un mayor número de programas relativos a la inclusión social, y así el 4% de los programas que se refieren a la inclusión social se transforman en un 17% cuando se trata de municipios con un alto grado de envejecimiento.

			MAYORES		
			BAJO	ALTO	
			ENVEJECIMIEN	ENVEJECIMIEN	
			TO	TO	Total
INCLUSIÓN SOCIAL	AUSENCIA	Frecuencia	49	78	127
		% dentro de TIPO	96,1%	83,0%	87,6%
		Residuos	2,3	-2,3	
	PRESENCIA	Frecuencia	2	16	18
		% dentro de TIPO	3,9%	17,0%	12,4%
		Residuos	-2,3	2,3	
Total		Frecuencia	94	145	
		% dentro de TIPO	100,0%	100,0%	

Estas diferencias no resultan estadísticamente significativas cuando el término de comparación es el nivel de renta bruta disponible en los municipios. De esta manera la diferencia en términos porcentuales podría estar determinada por la selección de casos realizada. En todo caso se observa cómo en cuanto a los programas dirigidos a la inclusión social, hay un mayor porcentaje en el caso de los municipios de renta alta (16,4%) respecto a los de renta baja (10%)

			RENTA		
			RENTA ALTA	RENTA BAJA	Total
INCLUSIÓN SOCIAL	AUSENCIA	Frecuencia	46	81	127
		% dentro de TIPO	83,6%	90,0%	87,6%
		Residuos	-1,1	1,1	
	PRESENCIA	Frecuencia	9	9	18
		% dentro de TIPO	16,4%	10,0%	12,4%
		Residuos	1,1	-1,1	
Total				90	145
				100,0%	100,0%

Un análisis conjunto de estos resultados subraya cómo cada uno de los factores analizados, renta y envejecimiento, parece asociado al mayor o menor desarrollo de determinadas categorías de programas de mayores.

IV. ESTUDIO DEL PROCESO DE DECISIÓN POLÍTICA.

En este apartado se muestran los resultados de las entrevistas en profundidad realizadas a los responsables técnicos de la administración local en cinco de los municipios cubiertos por este estudio. El análisis realizado concentra la atención no en el estudio individualizado de cada caso, sino en los resultados globales de los 5 casos analizados. De esta manera, se concentra la atención en las características de la política de mayores.

El estudio se organiza a partir de dos dimensiones básicas formal o de estructura y sustantiva o contenido de las políticas. La dimensión formal tiene en cuenta el diseño de la política y los actores intervinientes, mientras que la dimensión sustantiva se dirige al análisis de las características de las distintas acciones y programas que integran la política de mayores.

IV.1 Dimensión formal / Estructura.

El análisis de la estructura se dirige a explorar diversos aspectos que pueden tener una influencia en los contenidos de la política de mayores. En concreto se exploran: (i) las características de la fase de elaboración de la política (ii) fase de implementación (iii) fase de evaluación.

La siguiente tabla refleja las respuestas de los entrevistados sobre la relación de los ayuntamientos con otras entidades públicas y privadas que forman parte de la estructura de red de gobernanza en el ámbito de la política de mayores.

Las cuestiones que se planteaban eran las siguientes:

- En relación a la interacción con otros niveles de gobierno: ¿qué tipo de apoyo ha recibido su ayuntamiento en los últimos años en materia de personas mayores por parte de los siguientes poderes públicos?
-
- En relación a la interacción con asociaciones y resto de actores privados: ¿cuáles son los actores de referencia a los que se dirige con más frecuencia para desarrollar actuaciones dedicadas a las personas mayores?

POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPALES EN LA COMUNIDAD DE MADRID

	Entidad de referencia	Tipo de relación	Evolución de la relación
1. Unión Europea y otros organismos internacionales	1/5	OMS vinculado al proyecto ciudad amigable	-
2. Gobierno central	3/5	Teleasistencia, Imsero Asesoramiento técnico	Disminución (1/5) Mantenimiento (2/5)
3. Comunidad de Madrid	5/5	Financiación	Disminución (3/5) Mantenimiento (2/5)
4. Consorcio	2/5	Transporte	
5. Mancomunidad	0/5	-	-
6. Otros Ayuntamientos	2/5		-
7. Entidades de personas mayores	4/5	Desarrollo de actuaciones y programas de mayores	-
8. Tercer sector, Fundaciones y Obras sociales	-	Asesoramiento técnico	-
9. Universidades y órganos técnicos	1/5	Asesoramiento técnico	-

En la fase de elaboración de la política sobresalen varios rasgos:

La red de actores públicos a que da lugar esta política se circunscribe a un escenario muy cercano limitado casi exclusivamente al gobierno autonómico. Los ayuntamientos tienen en cuenta a la Comunidad de Madrid como interlocutor casi exclusivo en la elaboración de las políticas. Otros niveles de gobierno (europeo, central) no figuran como interlocutores habituales.

En cuanto al tipo de relación que se entabla con las entidades públicas, se aprecia una especialización en la asistencia financiera que fundamenta la relación de los ayuntamientos con la Comunidad y aquella otra asistencia de tipo técnico a que da lugar la apertura del proceso de diseño de los programas y actuaciones a otros actores, públicos y privados, como Universidades o asociaciones científicas.

Con relación a la evolución del apoyo recibido por las entidades públicas, en 2 de los 5 casos se considera que se ha mantenido en el caso de la Comunidad, e incluso el gobierno central, si bien 3 de los 5 casos señalan que la evolución reciente del apoyo recibido por otros niveles de gobierno ha disminuido.

Desde la perspectiva del tipo de relación entre los distintos actores, se observa que tiene una lógica bilateral, señalándose la ausencia de foros de coordinación entre los distintos responsables locales de municipios de la región. En segundo lugar, desde una perspectiva diacrónica, no se recoge evidencia de que la mayor importancia de esta política en la agenda de prioridades de los gobiernos locales se haya traducido en el desarrollo de nuevos espacios organizativos entre los gobiernos ni tampoco que se haya incrementado la frecuencia de las relaciones bilaterales entre los mismos.

En el plano interno, dentro de los distintos gobiernos locales analizados, la coordinación entre las distintas áreas no parece presentar una estructura formal y estable, sino que

se canaliza a través de la definición e implementación de planes y programas, ya sean éstos generales o específicos para el área de mayores.

Finalmente, la coordinación entre distintas unidades administrativas se produce por el carácter transversal de la política de mayores donde, de manera significativa, programas de salud y educación afectan al mismo colectivo.

En el diseño de las políticas de mayores se tiene en cuenta fundamentalmente las entidades de personas mayores. En 3 de los 5 casos analizados los ayuntamientos disponen además de algún órgano participativo de personas mayores. En cuanto a las entidades o asociaciones que representan los intereses de personas mayores, éstas reciben ayudas económicas por parte de los ayuntamientos.

La participación del nivel de gobierno supranacional e internacional se limita a los programas de la Organización Mundial de la Salud y al incentivo que supone formar parte de la red de ciudades amigables con los mayores⁹.

Los recursos presupuestarios destinados a esta área son objeto de especial atención por el ciclo económico adverso y la aprobación de una normativa que apuntaba a una reducción considerable de los recursos presupuestarios disponibles en esta política (Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local). Sin embargo, los recursos presupuestarios, más que reducirse se han ordenado en función de los objetivos que se consideran prioritarios, tal y como se analiza en el siguiente apartado.

La siguiente tabla refleja las valoraciones sobre la variación presupuestaria en los últimos años destinada a mayores. La cuestión que se planteaba era la siguiente: ¿podría indicar cómo ha variado el presupuesto municipal destinado a personas mayores a lo largo de los últimos años?

	Ha aumentado	Se ha mantenido	Se ha reducido
1. El presupuesto total municipal destinado a personas mayores .	3/5	1/5	1/5
2. El presupuesto destinado exclusivamente a promoción social .	1/5	2/5	2/5

⁹ El programa de "Ciudades globales amigables con los mayores" fue concebido en junio de 2005 en la sesión inaugural del XVIII Congreso Mundial sobre Gerontología en Río de Janeiro, Brasil.

POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPALES EN LA COMUNIDAD DE MADRID

3. El presupuesto destinado exclusivamente a personas en situación de dependencia .	3/5	1/5	
4. El presupuesto destinado exclusivamente a situaciones de riesgo social .	3/5	1/5	

Los resultados apuntan que en los municipios analizados ha aumentado el presupuesto a mayores si bien se ha concentrado en las actuaciones destinadas a paliar la exclusión social y la atención a la dependencia (3/5) en detrimento de otras actuaciones como la promoción social (en 2/5 casos se reducen las partidas presupuestarias destinadas a este objetivo).

Con relación a la fase de implementación de los programas y acciones, destaca como característica principal que en todos los casos analizados se produce una gestión indirecta externalizada en operadores privados, de la prestación de los servicios de ayuda a domicilio (teleasistencia, comida a domicilio, limpieza, arreglos en el hogar, servicios de atención personal, etc.)

Finalmente y con relación a la evaluación de la política, en los 5 casos analizados se presentan dos tipos de evaluación. De un lado una evaluación y seguimiento de los programas de tipo institucional incardinado en un órgano, a veces específico, dedicado al seguimiento de la situación del municipio en un área concreta y a la evaluación de políticas municipales. Un segundo tipo de evaluación es la que se produce desde el propio departamento que tiene a su cargo la implementación de programas para mayores, cuya acción se acomoda a los requerimientos indicados en cartas de servicio o instrumentos de naturaleza similar. Adicionalmente, los estudios puntuales sobre una problemática concreta que afecte al colectivo y las reuniones de trabajo con entidades del tercer sector son la norma en el funcionamiento de los ayuntamientos.

	Actuaciones realizadas para obtener información sobre las necesidades y demandas en materia de personas mayores
1. Estudios puntuales sobre personas mayores	5/5
2. Encuestas de satisfacción de usuarios.	5/5
3. Implantación de un sistema de indicadores para el seguimiento y/o evaluación de las actuaciones de personas mayores.	3/ 5 (cartas de servicio)
4. Información periódica proporcionada por una institución especializada del Ayuntamiento (<i>por ejemplo, un Observatorio</i>)	3/ 5 (Observatorio)
5. Reuniones de trabajo con entidades del tercer sector	5/5

IV.2 Dimensión sustantiva/Acciones y programas.

A continuación se analizan las prioridades de los ayuntamientos entre los diferentes tipos de actuaciones en que se articula la política de mayores. La pregunta realizada a los entrevistados en este apartado se enunciaba de la siguiente forma: ¿podría indicar cuáles han sido los tres objetivos prioritarios de las actuaciones municipales en materia de mayores durante la presente legislatura?

La tabla recoge los resultados de las encuestas realizadas a partir del número de casos en los que se menciona cada uno de los objetivos y la frecuencia con la que se menciona en primer lugar.

	Número de casos en los que se menciona	Número de casos en los que aparece como primer objetivo
Atención a personas mayores en situación de dependencia	3/5	1
Promoción del envejecimiento activo y saludable (prevención y formación en salud, actuaciones de ocio y cultura, promoción del ejercicio físico)	5/5	3
Mejora en la gestión y la organización de la administración municipal (mejorar sistemas de información, planificación, formación de recursos humanos)	1	0
Promoción y fortalecimiento de la participación y las relaciones sociales (órganos y procesos participativos, voluntariado y asociacionismo)	2	0
Actuaciones dirigidas a situaciones de riesgo social (pobreza, aislamiento social, mujer...)	2	1
Adecuación de infraestructuras y servicios (accesibilidad, equipamiento público y vivienda...)	1	0

Los **objetivos prioritarios** de las actuaciones municipales en materia de personas mayores durante la presente legislatura se centran en la promoción del envejecimiento activo y saludable (prevención y formación en materia de salud, actuaciones de ocio y cultura, promoción del ejercicio físico).

En segundo lugar, en 3 de los 5 casos, se menciona la atención a las personas mayores en situación de dependencia y el desarrollo de servicios. Además en un caso figura como la primera prioridad del gobierno local en este ámbito.

La priorización por la mejora en la gestión y la organización de la administración municipal así como la adecuación de infraestructuras y servicios son las que presentan una menor frecuencia entre los casos analizados (sólo en uno de los casos analizados se contemplan estos supuestos). La mejora de la gestión es mencionada como tercera prioridad en un caso mientras que la adecuación de infraestructuras y servicios resulta también en un caso como segunda prioridad.

Con relación a la **existencia de planes que coordine y sistematice las distintas actuaciones** en 2 de los 5 casos existen planes específicos para mayores. En los restantes 3 casos, la programación de la política de mayores se encuentra incluida en un plan más general (plan de mandato, plan estratégico etc.).

Respecto al **contenido de los programas y las actuaciones** de los distintos municipios no se observan diferencias sustantivas. La siguiente tabla refleja el contenido de los programas y actuaciones que se despliegan en los municipios

CONTENIDO	
ACTIVIDADES DE PROMOCIÓN DEL ENVEJECIMIENTO ACTIVO	
Cursos y actuaciones de formación	5/5
Acciones destinadas a fomentar la actividad física	5/5
Actuaciones de ocio y cultura (conciertos, teatro, cinefóruns, celebraciones, fiestas...)	5/5
PROMOCIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LAS RELACIONES SOCIALES	
Actuaciones de fomento de las relaciones intergeneracionales.	5/5
Actuaciones de apoyo al tejido asociativo.	5/5
Proyectos de buena vecindad y otras acciones de apoyo mutuo con personas mayores	1/5
Promoción del voluntariado dentro de las asociaciones de personas mayores	5/5
Promoción de vivienda compartida	1/5
Actuaciones de mejora del entorno físico y la movilidad.	4/5
Huertos urbanos y otras acciones relacionadas con el entorno.	4/5
ATENCIÓN DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA	
Puntos de información y asesoramiento para las personas mayores	5/5
Servicios de biblioteca para las personas mayores o con movilidad reducida.	3/5
Acciones informativas e iniciativas legales para evitar el 'mobbing' inmobiliario.	1/5
Apoyo económico y técnico para la rehabilitación y la adaptación de viviendas.	4/5
Promoción de vivienda pública adaptada.	2/5
Comedores para personas mayores.	4/5
Centros de día.	5/5
Viviendas tuteladas para personas mayores	2/5
Residencias asistidas (con personal sanitario)	2/5
SERVICIOS DE ATENCIÓN DOMICILIARIA	
Ayuda a domicilio	5/5
Teleasistencia	4/5

Comida a domicilio	5/5
Limpieza	5/5
Acompañamiento puntuales (para hacer gestiones o ir al médico)	4/5
Ayuda en el hogar	5/5
Ayuda técnica	4/5
Servicios de atención personal (peluquería, podología, fisioterapia...)	5/5
APOYO A LAS FAMILIAS CUIDADORAS	
Actividades de formación para familiares	5/5
Grupos de apoyo o ayuda mutua	5/5
Prestaciones económicas (excepto las recogidas por la Ley de Dependencia)	1/5
Servicios de ayuda a domicilio	5/5
Cursos de formación para cuidadores no familiares	3/5
PROGRAMAS ESPECÍFICOS PARA PERSONAS MAYORES EN SITUACIONES DE RIESGO SOCIAL	
Pobreza	5/5
Maltrato	5/5
Aislamiento social	5/5
Inmigración	5/5
Fragilidad	5/5

En la mayor parte de los casos la gestión reside en los propios municipios que se apoyan tanto en la Comunidad como en grupos de voluntarios y en menor medida se encuentran ejemplos de colaboración con entidades privadas, aunque esta última se apunta como relación que permitiría incrementar la participación y la atención personalizada. Es el caso de asociaciones de familiares o de pacientes.

La financiación de los ayuntamientos a estos programas procede fundamentalmente de recursos propios, con una aportación de transferencias de otras Administraciones para algunos programas (particularmente de la Comunidad de Madrid) y con un escaso impacto de la financiación procedente de asociaciones y entes privados, con la excepción de las Obras Sociales.

Al objeto de analizar los factores relacionados con el orden de prioridades de los objetivos se tiene en cuenta a continuación alguno de los factores relativos a los medios ya analizados. En este sentido procede hacer varias consideraciones:

- a) Simetría en las prioridades programáticas y los recursos financieros: las actuaciones de promoción del envejecimiento activo constituyen un objetivo prioritario y las actuaciones a las que dan lugar han aumentado, correspondiéndose igualmente con un incremento de los recursos disponibles.
- b) Mayor atención a la inclusión y participación de la sociedad civil a través del voluntariado.

- c) Incremento de la oferta destinada a las necesidades más urgentes como es el caso de los programas específicos para las personas mayores en situaciones de riesgo social (pobreza, maltrato, aislamiento social, inmigración y fragilidad).
- d) Vinculación de los programas a la demanda existente. En algún caso como la atención domiciliaria o los programas de apoyo a los familiares se puede observar una evolución ligada a las oscilaciones de la demanda.

Ante la pregunta sobre la evolución durante los últimos años de la oferta municipal de las diferentes actuaciones que conforman la política, las respuestas muestran un aumento en todos los tipos de programas, muy especialmente en las actuaciones más típicas de fomento del envejecimiento activo, en los servicios de ayuda a domicilio y en la atención a mayores en situación de riesgo social.

	Ha aumentado	Se ha mantenido	Ha disminuido
ACTIVIDADES DE PROMOCIÓN Y ESTÍMULO DEL DESARROLLO INDIVIDUAL			
Cursos y actuaciones de formación permanente	3/5	2/5	
Acciones destinadas a fomentar la actividad física	2/5	3/5	
Actuaciones de ocio y cultura	4/5	1/5	
PROMOCIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LAS RELACIONES SOCIALES			
Actuaciones de fomento de las relaciones intergeneracionales.	2/5	1/5	
Actuaciones de apoyo al tejido asociativo.	3/5	2/5	
Promoción del voluntariado dentro de las asociaciones de personas mayores	5/5		
Promoción de vivienda compartida		2/5	
Actuaciones de mejora del entorno físico y la movilidad.	2/5	2/5	
Huertos urbanos y otras acciones relacionadas con el entorno.	2/5	1/5	
Otras			
ATENCIÓN A PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA			
Puntos de información y asesoramiento para personas mayores.	1/5	3/5	
Transporte público para mayores de 65 años (descuentos en transporte y otras actividades)	1/5	2/5	
Servicios de biblioteca para las personas mayores o con movilidad reducida.	1/5	3/5	
Acciones informativas e iniciativas legales para evitar el 'mobbing' inmobiliario.	2/5		
Apoyo económico y técnico para la rehabilitación y la adaptación de viviendas.	1/5	3/5	
Promoción de vivienda pública adaptada.	2/5		
Comedores para personas mayores.	2/5	2/5	
Centros de día.	3/5	1/5	
Viviendas tuteladas para personas mayores		1/5	
Residencias asistidas (con personal sanitario)	1/5	2/5	
SERVICIOS DE ATENCIÓN DOMICILIARIA			
Ayuda a domicilio	3/5	1/5	
Teleasistencia	2/5	2/5	

POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPALES EN LA COMUNIDAD DE MADRID

Comida a domicilio	3/5	1/5	
Limpieza /lavandería	2/5	2/5	
Acompañamiento puntuales (para hacer gestiones o ir al médico)	2/5	2/5	
Arreglos en el hogar	2/5	2/5	
Ayuda técnica	2/5	2/5	
Servicios de atención personal (peluquería, podología, fisioterapia...)	2/5	2/5	
APOYO A LAS FAMILIAS CUIDADORAS			
Actividades de formación para familiares y no familiares	2/5	1/5	
Grupos de apoyo o ayuda mutua	2/5		
Prestaciones económicas (excepto las recogidas por la Ley de Dependencia)	2/5		
Servicios de ayuda a domicilio	3/5		
PROGRAMAS SITUACIONES DE RIESGO SOCIAL			
Pobreza	3/5	1/5	
Maltrato	3/5	1/5	
Aislamiento social	3/5	1/5	
Inmigración	2/5	1/5	
Fragilidad	1/5	1/5	

V. CONCLUSIONES.

El análisis demográfico centrado en el grado de envejecimiento de los municipios de la Comunidad de Madrid presenta un escenario caracterizado por las siguientes notas con relación al período considerado 2000-2014:

1. El grupo de mayores de 65 años representa el 14,5% en promedio para los municipios de la Comunidad de Madrid.
2. La disparidad entre los municipios respecto al porcentaje total que representa el grupo de más de 65 años se incrementa entre aquellos municipios con un mayor porcentaje.
3. En el año 2014, un 50% de los municipios presentaban un grupo de personas de más de 65 años entre el 10% y el 18,5% del total de la población censada.

Estas tendencias no esconden el desequilibrio territorial que se produce entre los municipios de las distintas zonas geográficas de la región. Así, los municipios que concentran un mayor porcentaje de población mayor de 65 años son el municipio de Madrid y los municipios más periféricos de la Comunidad (Sierra Norte, Sudeste y Sudoeste).

Con relación a la ciudad de Madrid, se observa una tendencia al alza en relación al envejecimiento de su población. El porcentaje de población mayor de 65 años supera el 20% en el año 2014. También los municipios que rodean la ciudad de Madrid hacia el

sur (Móstoles, Getafe, Alcorcón, Parla) presentan un alto porcentaje en término medio del grupo de mayores de 65 años. De otro lado, los municipios situados hacia el Este y el Oeste en el centro de la comunidad presentan los menores porcentajes de población mayor de 65 años.

Esta desigual distribución de los grupos de mayores en los municipios de la Comunidad de Madrid representa un desafío no sólo para aquellos gobiernos locales con un mayor peso relativo del grupo de mayores sino también para el gobierno autonómico.

La relación del envejecimiento con las variables económicas presenta un escenario complejo dependiente del grupo de municipios objeto de análisis y de las características demográficas analizadas. De manera general, los datos revelan una relación negativa entre el grado de envejecimiento y los niveles de renta bruta disponible. Esta relación es estable respecto a los municipios ordenados en zonas estadísticas así como individualmente considerados. No obstante lo anterior, la especificidad del municipio de Madrid evidencia un mayor nivel de renta bruta disponible a pesar de tener un elevado porcentaje de población mayor de 65 años.

A fin de profundizar en las consecuencias económicas del grado de envejecimiento, el análisis realizado ha tenido en cuenta:

a) Estructura demográfica considerando también el grupo de jóvenes.

El municipio de Madrid, a pesar de pertenecer al grupo de aquellos más envejecidos es al mismo tiempo donde existe menor diversidad entre los grupos o, en otros términos, una distribución más equilibrada entre los grupos de edad considerados (jóvenes o menores de 35 años, adultos, entre 35 y 65 años y mayores de 65 años)

b) Situación económica y estructura de los municipios.

Se ha observado cómo la relación entre envejecimiento y nivel económico se mantiene aún considerando circunstancias económicas tanto coyunturales (nivel de desempleo) como estructurales (relevancia de los distintos sectores en la actividad económica).

Sin embargo, el análisis realizado dividiendo los municipios en función de su nivel de renta, evidencia que la relación entre el nivel de renta y el municipio no es lineal. En aquellos municipios de mayor nivel de renta se aprecia una relación positiva entre el nivel de renta bruta disponible y el grado de envejecimiento.

c) Gasto público en servicios sociales básicos y nivel de dependencia.

La alta correlación entre los niveles de dependencia con el grado de envejecimiento de la población puede traducirse en una mayor tensión en la provisión de servicios sociales básicos. Sin embargo, sólo se observa relación entre el grado de envejecimiento y el gasto público en servicios sociales básicos en aquellos municipios con un mayor nivel de renta bruta disponible. Estos resultados apuntan a la relevancia de los factores económicos más que los ligados puramente a la demanda (grado de envejecimiento de la población).

Una vez constatada y caracterizada la relación entre el nivel de envejecimiento y la actividad económica de los municipios, el análisis contenido en este capítulo se centró en el análisis de los distintos programas y actuaciones en materia de mayores en aquellos municipios de mayor población.

Los datos obtenidos apuntan a las siguientes afirmaciones que procede realizar siempre con las cautelas que aconseja el análisis en un momento temporal concreto y sin referencias históricas:

- a) El grado de envejecimiento incide más que el nivel de renta en los municipios a la hora de explicar los programas y actuaciones destinados a incentivar la participación y combatir el aislamiento social.

Son precisamente aquellos municipios con un menor nivel de renta los que, de conformidad a los datos disponibles sobre los programas y actuaciones desarrollados en materia de mayores inciden más en el objetivo de participación.

- b) Con relación a los programas y actuaciones ligados a los servicios sociales y la atención sanitaria, son precisamente los municipios con un nivel de renta más alto los que desarrollan este tipo de actuaciones con mayor frecuencia.

Una valoración conjunta de estos resultados apunta a una cierta especialización en el tipo de programas y actuaciones en función del nivel de renta y grado de envejecimiento. En segundo lugar, los resultados obtenidos subrayan que los factores ligados a la capacidad de oferta, como la renta, más que aquellos ligados a la demanda, como el grado de envejecimiento, son determinantes a la hora de explicar programas

que se dirigen precisamente a asistir aquellos grupos más desfavorecidos económicamente.

En cuanto a la gestión y el proceso de decisión política el análisis ha puesto de manifiesto varias notas distintivas de la política de mayores:

a) Red de gobernanza limitada a la Comunidad de Madrid

El gobierno autonómico se presenta como el interlocutor esencial y casi único por razones competenciales, financieras y de asistencia técnica. No obstante se evidencia que esta lógica de interacción del gobierno autonómico se realiza en términos bilaterales con cada uno de los ayuntamientos sin que existan espacios de coordinación horizontales que permitan la transferencia de conocimiento y el intercambio de buenas prácticas.

Además de otras instancias institucionales, las entrevistas realizadas ponen de manifiesto la relevancia que también desempeñan las entidades ciudadanas en donde están representados los mayores.

b) Incremento presupuestario centrado en programas de dependencia y exclusión social.

Los resultados apuntan que en los municipios analizados ha aumentado el presupuesto a mayores si bien se ha concentrado en las actuaciones destinadas a paliar la exclusión social en detrimento de otras actuaciones como la promoción social.

c) Gestión indirecta en la prestación de servicios.

Los datos recabados apuntan a un proceso de externalización de los servicios que, en todo caso, se complementan con un control intenso desde los departamentos municipales responsables de estos servicios.

d) Objetivos prioritarios: envejecimiento activo y dependencia.

Los objetivos prioritarios de las actuaciones municipales en materia de personas mayores durante en los últimos años se centran en la promoción del envejecimiento activo y saludable (prevención y formación en materia de salud, actuaciones de ocio y cultura, promoción del ejercicio físico) y en la atención a las personas mayores en situación de dependencia y el desarrollo de servicios. La prioridad de estos objetivos está en consonancia con la evolución presupuestaria antes referida.

Finalmente, el análisis realizado fortalece la previsión de la política de mayores como uno de los sectores en los que se concentrará a medio y largo plazo la presión de demanda ciudadana. Diversas razones dan cuenta de ello: i) el carácter transversal de los programas de mayores que exige la utilización de recursos de varias políticas (sanidad, servicios sociales, transporte e infraestructuras, entre otras, ii) el efecto multiplicador de las medidas en esta área (las políticas de mayores producen efectos no sólo en el grupo al que van directamente destinados sino también, y de manera muy especial, a las familias y resto de colectivos implicados en las relaciones intergeneracionales.

Las características de este sector no esconden tampoco los desafíos a los que se enfrenta: (i) necesidad de coordinación entre las distintas unidades administrativas con competencias, (ii) la gestión pública y la implementación privada de la mayor parte de los programas y actuaciones, (iii) la desigual distribución de la población de mayores en el territorio que exige actuaciones globales.

POLÍTICA DE MEDIO AMBIENTE

I. INTRODUCCIÓN.

El cuidado del medio ambiente urbano es un asunto central en la acción de los ayuntamientos. Por este cuidado no se entiende ya únicamente la protección de parques y jardines o la limpieza de las calles. El concepto se expande al tratamiento de los residuos, así como a cuestiones de movilidad, energía o incluso territorio. Desde esta perspectiva transversal que en la actualidad tienen los temas ambientales, los gobiernos locales son actores clave en el despliegue de estrategias para la consecución de un desarrollo urbano sostenible. Las competencias que tienen atribuidas y los servicios que ofrecen a sus ciudadanos les otorgan un papel crucial.

Pero crear zonas urbanas de calidad ambiental exige no solo su acción decidida y una gran coordinación al interior de sus estructuras administrativas, sino también una estrecha colaboración entre los distintos niveles de gobierno. Por un lado estamos ante un sector modulado por un alto índice de actividad regulativa europea en el que proliferan directivas que imponen actuaciones a los Estados y que acaban gestionándose en el territorio. Por otro lado, resulta evidente que algunas cuestiones que están en juego, como la calidad del aire o la movilidad, no pueden abordarse con eficacia únicamente desde la esfera local; se trata de asuntos con un elevado componente de corresponsabilidad entre niveles de gobierno.

Por todas estas circunstancias, los desafíos que enfrentan son de diverso tipo, entre otros: organizativos al interior del ayuntamientos, de coordinación con otros niveles de gobierno, de orientación de las políticas y de adecuada medición de los impactos de sus intervenciones. Pero finalmente, será de su capacidad para impulsar, coordinar y evaluar las acciones necesarias de lo que dependerá una óptima gestión urbana hacia la sostenibilidad.

A fin de valorar la manera en que los gobiernos locales se sitúan en este escenario, las líneas que siguen se ordenan en tres apartados. En primer lugar se presentan los factores estructurales que caracterizan el estado ambiental del territorio objeto de estudio, repasando brevemente las diferentes temáticas ambientales -aire, agua, ruido, residuos – que permiten un primer diagnóstico sobre dónde se espera que se

concentren las principales demandas en este sector. En segundo lugar se valoran algunas propuestas sobre sistemas de objetivos e indicadores con los que poder contrastar las políticas locales. En tercer lugar se hace balance de las estrategias de los municipios seleccionados a través de la aproximación a los procesos de políticas públicas con que dan respuesta a los problemas ambientales.

II. FACTORES ESTRUCTURALES.

El territorio que ocupa la región de Madrid es complejo en estructura territorial, social y económica. Se encuentra vertebrado ambientalmente por la propia ciudad, que, como capital del Estado y de la Comunidad Autónoma, lidera el peso económico, político y ambiental de la región. Pero esta realidad convive con otras dinámicas.

Su evolución en términos de población nos habla de un crecimiento continuo a todos los niveles a lo largo de la segunda mitad del siglo pasado y mantenido durante los primeros años del siglo XXI. La población de la capital se sitúa en torno a los 3 millones de habitantes, cifra que bajó ligeramente en los noventa, al tiempo que aumentaba la de los municipios cercanos, sobre todo en el sur y el este de la región, en municipios como Getafe, Leganés, Alcorcón, Móstoles, Fuenlabrada, Coslada, San Fernando de Henares, Torrejón de Ardoz o Alcalá de Henares, que dejaron de ser pueblos de dos o tres mil habitantes a principios de los 60 a acercarse a los 100.000 o superarlos hasta configurar una corona metropolitana de peso demográfico muy relevante. El número de habitantes de la región volvió a crecer en la década pasada, desde los cinco millones de finales de los noventa, hasta los casi seis millones y medio actuales. Este aumento ha tendido a concentrarse en los municipios de mayor tamaño. En la actualidad, tres de cada cuatro madrileños vive en ciudades de más de cien mil habitantes y, aunque la media de densidad de población de la región se sitúa en los 800 habitantes por km², esta cifra aumenta en los municipios más poblados hasta aproximadamente 5.000.

Municipios y habitantes por tamaño de población en la Comunidad de Madrid. 2015

		Municipios		Habitantes	
Población		Nº	%	Nº	%
	0-250	20	11,2	2482	0,04
	251-500	8	4,5	2874	0,04
	501-1.000	19	10,6	13240	0,21
	1.001-2.500	30	16,8	51140	0,79
	2.501-5.000	21	11,7	71370	1,11
	5.001-10.000	32	17,9	232914	3,62
	10.001-20.000	15	8,4	223382	3,47
	20.001-50.000	14	7,8	453576	7,05
	50.001-100.000	10	5,6	749825	11,65
	100.001+	10	5,6	4636193	72,02
	Total	179	100,0	6436996	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística

Para dar respuesta a este crecimiento, entre 1990 y 2011 se disparó la construcción de viviendas y se triplicó el número de autovías y autopistas, lo que hace que ya haya que referirse a una tercera y cuarta coronas metropolitanas que llegan incluso a superar los límites administrativos de la Comunidad de Madrid. A lo largo de estas vías de transporte se han ido creando nuevos desarrollos urbanísticos, en los que proliferan las viviendas unifamiliares y promociones características de una concepción dispersa de la ciudad. La consiguiente división del territorio en unidades mono-funcionales alejadas entre sí – vivienda, centro comercial, equipamientos, centros de trabajo o de estudio- acaba obligando al uso del automóvil privado, alimentando un modelo de consumo de recursos basado en los combustibles fósiles, con los correspondientes impactos ambientales tanto en las propias ciudades como fuera de ellas. La tasa de turismos por 1.000 habitantes en la región –uno de los indicadores con que suele medirse la sostenibilidad urbana- era de 502 en el año 2013 (Comunidad de Madrid, 2015), lo que anuncia que una de las mayores presiones ambientales estará relacionada con cuestiones de calidad atmosférica y de insostenibilidad energética.

Con apoyo en documentos y bases de datos de distintas administraciones y empresas públicas (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, Canal de Isabel II Gestión, etc.) a continuación se ofrece una selección de información sobre el estado del medio ambiente en la región centrada en las áreas de mayor o menor o competencia o implicación local. Se excluyen de este repaso otras cuestiones que no tienen prácticamente incidencia en los asuntos municipales, como las relativas a la conservación de la flora y la fauna o la gestión forestal. Esta revisión permitirá

aproximarse más adelante a la pregunta sobre cómo se acomodan las acciones públicas locales a los retos y demandas planteados.

II.1 Atmósfera.

En este apartado se entiende la contaminación atmosférica derivada de las emisiones de las industrias y de los vehículos motorizados, que modifican la composición atmosférica local hasta hacerlos insalubres. Además se refleja también la problemática de la emisión de gases de efecto invernadero, y su contribución al cambio climático a una escala, tanto espacial como temporal, mucho mayor.

Cada año se emiten al aire en España más de 165 millones de toneladas de contaminantes como el ozono troposférico, los óxidos de nitrógeno y las partículas en suspensión. En menor medida, se emiten también óxidos de azufre y metales pesados (sobre todo el plomo de los carburantes). Actualmente, el acento se está poniendo en las partículas en suspensión más pequeñas, las PM_{2,5} que se originan en las combustiones de motores, industriales y de automóviles. Contienen hollín y son respirables, por lo tanto son origen de enfermedades respiratorias. Según el Informe de Calidad del Aire en las ciudades del Observatorio de Sostenibilidad Española, vivir en ciudades con altos niveles de contaminación, reduce la esperanza de vida en una franja que puede ir desde unos meses hasta los dos años.

La valoración sobre la calidad del aire en la Comunidad de Madrid deriva del análisis de las emisiones y sus fuentes puestos en relación con los límites de contaminación que marca la legislación vigente y las tendencias observadas a lo largo de los últimos años. Del repaso de los niveles de los diferentes contaminantes se deduce que los problemas más agudos de la región se concentran en el dióxido de nitrógeno y el ozono troposférico. El dióxido de nitrógeno es gas tóxico, irritante y precursor del ozono troposférico; se trata de un contaminante relacionado con las actividades de transporte, que emiten especialmente los vehículos automóviles. El ozono troposférico, por su parte, es un potente agente oxidante formado por reacciones fotoquímicas en las que participa el dióxido de nitrógeno y la radiación solar y puede presentar problemas para la respiración.

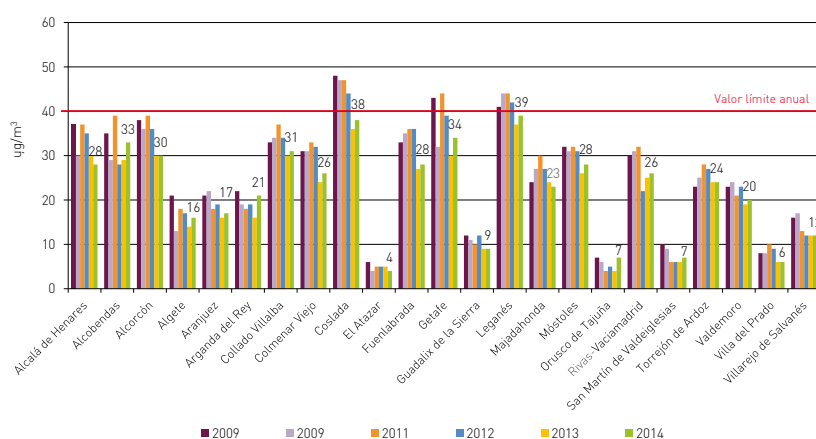
Los gráficos que se presentan muestran la presencia de estos contaminantes en la atmósfera de la región a partir de la medición de las dos redes de estaciones de vigilancia que conviven en el territorio, la de la Comunidad de Madrid y la del Ayuntamiento de Madrid.

En cuanto al dióxido de nitrógeno, el valor límite anual para la protección de la salud humana fijado desde el año 2010 es de 40 µg/m³. Este valor se superó en algunos

POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPALES EN LA COMUNIDAD DE MADRID

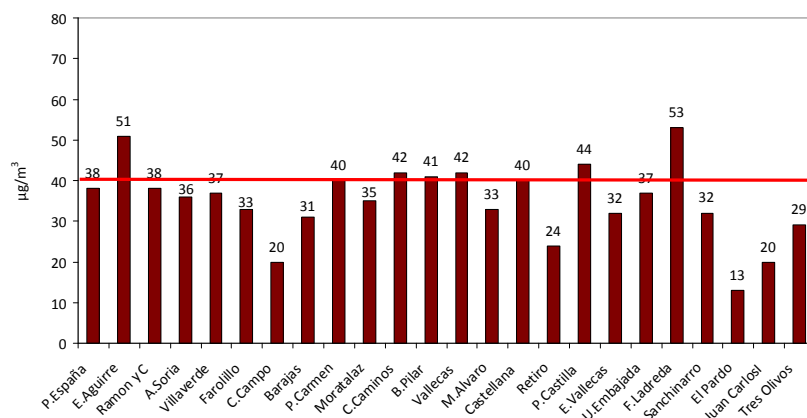
puntos del área metropolitana en años pasados, en particular en las estaciones de Coslada, Getafe y Leganés, si bien la situación en 2014 ha mejorado sin llegar a rebasarse los umbrales permitidos. La ciudad de Madrid ofrece un panorama algo más pesimista durante 2014, año en que se superaron los máximos permitidos de contaminación en varios puntos de la ciudad.

Media anual de dióxido de nitrógeno detectada en las estaciones de la Comunidad de Madrid (2009-2014):



Fuente: Comunidad de Madrid. Diagnóstico Ambiental 2015

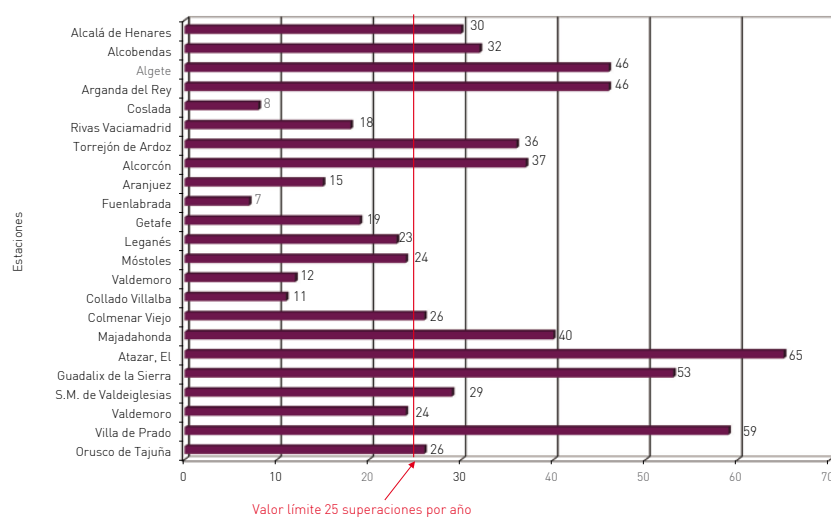
Media anual de dióxido de nitrógeno detectada en la red de vigilancia de la ciudad de Madrid (2014):



Fuente: Ayuntamiento de Madrid. Calidad del Aire Madrid 2014

Para el ozono troposférico, la normativa establece unos valores por encima de los cuales se debe informar o alertar a la población. En la Comunidad de Madrid no se ha superado nunca el umbral de alerta ($240 \mu\text{g}/\text{m}^3$) desde que se efectúan mediciones, pero sí el umbral de información ($180 \mu\text{g}/\text{m}^3$), en un total de 34 ocasiones durante 2014 en 7 estaciones. Para este contaminante hay además fijado un objetivo para la protección de la salud humana consistente en no superar en más de 25 ocasiones a lo largo del año el límite de $120 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Durante 2014, un total de 13 estaciones de la red de la Comunidad y 4 de la ciudad de Madrid registraron cifras por encima de esta barrera, con los consiguientes perjuicios para sus habitantes.

Comunidad de Madrid: Superación del valor objetivo para la protección de la salud humana por O_3 en 2014:



Fuente: Comunidad de Madrid. Diagnóstico Ambiental 2015

Ciudad de Madrid: Superación del valor objetivo para la protección de la salud humana por O₃ en 2014:

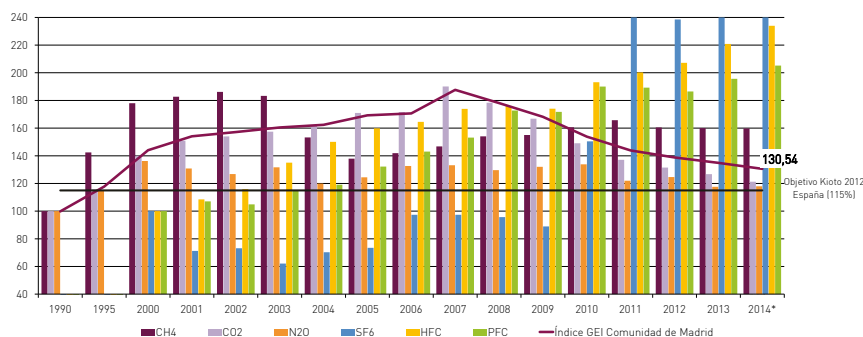
<i>Estación de medición</i>	<i>Días de superación del valor objetivo (promedio años 2012-2014)</i>
<i>Escuelas Aguirre</i>	4
<i>Arturo Soria</i>	15
<i>Villaverde</i>	6
<i>Farolillo</i>	21
<i>Casa de Campo</i>	39
<i>Barajas Pueblo</i>	37
<i>Plaza del Carmen</i>	14
<i>Barrio del Pilar</i>	12
<i>Retiro</i>	17
<i>Ensanche de Vallecas</i>	22
<i>Pza de Fdez Ladreda</i>	6
<i>El Pardo</i>	34
<i>Juan Carlos I</i>	19
<i>Tres Olivos</i>	30

Fuente: Ayuntamiento de Madrid. Calidad del Aire Madrid 2014

Commented [CN9]: Juanma, ¿se pueden homogeneizar las tablas propias de este capítulo?

Adicionalmente, la región presenta índices preocupantes de emisión de gases de efecto invernadero. Estos gases provienen del consumo de combustibles fósiles, de instalaciones industriales o, en menor medida, de la agricultura intensiva o vertederos de residuos. Su incremento es el causante del cambio climático. Pese a que a partir de la iniciativa internacional plasmada en los compromisos del protocolo de Kyoto obligan a una disminución en relación a las emisiones de 1990, en la Comunidad de Madrid la emisión total de estos gases se situó en 17,97 millones de toneladas equivalentes de CO₂, un incremento del 30,5% respecto a las mediciones del año base.

Emisiones de gases de efecto invernadero



Fuente: Comunidad de Madrid. Diagnóstico Ambiental 2015

II.2 Ruido.

La contaminación acústica y por radiaciones electromagnéticas supone la última expresión de los excesos y externalidades de las ciudades. Representa además, un perjuicio para la salud humana, lo que hace que se presten una mayor atención en el ámbito local. El tráfico, las actividades económicas, tanto industriales como de ocio y servicios, que se concentran en el entorno urbano hacen que se superen los niveles de ruido recomendados por las autoridades sanitarias en gran parte de los edificios de las ciudades, creando problemas de insomnio, falta de concentración, y pérdida de la capacidad auditiva. A principios de siglo, casi un tercio de los hogares españoles sufrían molestias por ruidos generados en el exterior de sus viviendas.

La contaminación acústica se define como la presencia en el ambiente de ruidos o vibraciones que impliquen molestia o daños para las personas, para el desarrollo de sus actividades o para los bienes de cualquier naturaleza, o que causen efectos significativos para el medio ambiente. El menos técnico término “ruido” es empleado como clave para determinar si hay o no contaminación de este tipo. Sus fuentes son, tanto las actividades de transporte (tráfico rodado, ferroviario, aéreo), como las industriales, de construcción o derivadas de hábitos sociales o de ocio nocturno que provocan molestias a los vecinos.

Los datos sobre el nivel de ruido en la región suelen provenir de los llamados Mapas Estratégicos del Ruido. Su existencia está determinada por normativa europea y estatal sobre evaluación y gestión del ruido ambiental, que establece la obligación de elaborar estos mapas estratégicos, ponerlos a disposición de la población y elaborar planes para reducir su impacto. Estas acciones se requieren para los grandes ejes viarios, los grandes

ejes ferroviarios, los grandes aeropuertos y las aglomeraciones de más de 100. 000 habitantes. En el caso de las aglomeraciones urbanas, los municipios son los encargados de elaborar los mapas estratégicos y ponerlos a disposición del Sistema de Información sobre Contaminación Acústica (SICA) del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. En la región de Madrid se han elaborado y aprobado Mapas Estratégicos del Ruido de Madrid, Alcalá, Alcobendas, Leganés, Móstoles, Alcorcón, Getafe y Torrejón y se encuentran en fase de elaboración los de Fuenlabrada y Parla. Las bases de datos del SICA, sin embargo, recogen en el momento de cierre de este estudio únicamente la información de seis de estos municipios. Pese a todo, puede observarse comparativamente el grado de exposición de sus habitantes a este tipo de contaminación. La Organización Mundial de la salud define como ruido cualquier sonido superior a 65 decibelios.

De la tabla siguiente se deduce que los principales problemas de contaminación acústica se refieren a la ciudad de Madrid en términos absolutos por el mayor número de personas expuestas a altos niveles sonoros. En términos relativos, sin embargo, los mayores porcentajes de población que sufren altos niveles de ruido se encuentran en Móstoles y Getafe.

Población expuesta a intervalos de niveles de ruido.

	<i>Población expuesta Lden 55- 59</i>	<i>Población expuesta Lden 60- 64</i>	<i>Población expuesta Lden 65-69</i>	<i>Población expuesta Lden 70-74</i>	<i>Población expuesta Lden >75</i>
<i>Alcobendas</i>	224	278	237	57	4
<i>Móstoles</i>	219	897	626	246	2
<i>Leganés</i>	457	409	205	60	5
<i>Getafe</i>	263	625	561	128	71
<i>Madrid</i>	4909	6255	2618	499	40
<i>Alcorcón</i>	383	582	329	39	4

Fuente: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Sistema de Información sobre Contaminación Acústica (sicaweb.cedex.es , último acceso febrero 2016) * los datos de la población expuesta están expresados en centenas. ** Lden expresa el índice de nivel sonoro día-tarde-noche

II.3 Agua.

Como promedio nacional, el consumo urbano representa en torno al 18% del total, siendo el correspondiente a riegos agrícolas el 77% y a la industria un 5%. Pero es, en términos cualitativos, en los que la gestión de los recursos hídricos se vuelve más importante. En España se realizan cada año 300.000 vertidos de aguas residuales al año. El problema supone marcar niveles estándar de concentración de determinados compuestos químicos y condiciones físicas y biológicas que no se pueden sobrepasar sin poner en riesgo la salud humana. Paradójicamente, la mayoría de esas sustancias no tienen un origen natural, sino que han contaminado las fuentes de abastecimiento de agua en la evaluación de las aguas residuales que generan las actividades humanas, tanto domésticas (contaminación por materia orgánica, proliferación de bacterias fecales, etc.) como las industriales (más peligrosas, por contener componentes tóxicos como metales pesados -mercurio, cadmio, plomo- y compuestos químicos de nueva síntesis cuyos efectos sobre el medio ambiente se desconocen. En los últimos años, ha aumentado el consumo de agua embotellada en más de un 25%, lo que da una idea de la presión que hay sobre las fuentes de agua mineral, principalmente subterráneas.

Para abastecer a la población de Madrid la región cuenta con infraestructuras hídricas que permiten embalsar el agua que discurre por su territorio. De la gestión del ciclo integral del agua en los ayuntamientos de la Comunidad de Madrid se encarga la empresa pública Canal de Isabel II. Constituida como sociedad anónima desde 2012 (Canal de Isabel II Gestión S.A.) asume los servicios de abastecimiento, saneamiento y reutilización a través de convenios entre la Comunidad, el Canal y los ayuntamientos que se adhieren. Actualmente abastece la casi totalidad de los municipios de la región, con la excepción de algunos puntos del este entre los que se encuentra Alcalá de Henares, servida por la Mancomunidad de Aguas del Sorbe.

El sistema de almacenamiento en la Comunidad de Madrid se basa principalmente en la captación de aguas superficiales mediante 14 embalses y las aportaciones de los ríos Lozoya, Jarama-Sorbe, Guadalix, Manzanares, Guadarrama-Aulencia y Alberche, a lo que se añaden un alto número de captaciones de aguas subterráneas con el que completar el suministro en períodos de escasez hídrica. Para la depuración tras su uso, existe una red de Estaciones Depuradoras de Aguas Residuales (EDAR) distribuidas por todo el territorio de la Comunidad de Madrid con una alta capacidad de depuración. Esta red permite el tratamiento de prácticamente la totalidad del agua residual generada. Su objetivo es la devolución del agua al cauce receptor en condiciones adecuadas y con bajos niveles de contaminación.

Capacidad de depuración de las estaciones depuradoras de aguas residuales según cuenca hidrográfica. 2015

<i>Cuenca</i>	<i>EDAR</i>	<i>Habitantes equivalentes de diseño</i>
<i>Alberche</i>	9	71.000
<i>Aulencia</i>	5	117.166
<i>Cofio</i>	8	28.993
<i>Guadalix</i>	5	93.800
<i>Guadarrama</i>	16	1.598.910
<i>Guatén</i>	1	49.883
<i>Henares</i>	6	553.076
<i>Jarama</i>	32	3.299.262
<i>Lozoya</i>	31	52.129
<i>Manzanares</i>	16	11.051.960
<i>Perales</i>	11	69.096
<i>Tajo</i>	6	175.000
<i>Tajuña</i>	12	92.922

Fuente: Canal de Isabel II Gestión S.A.

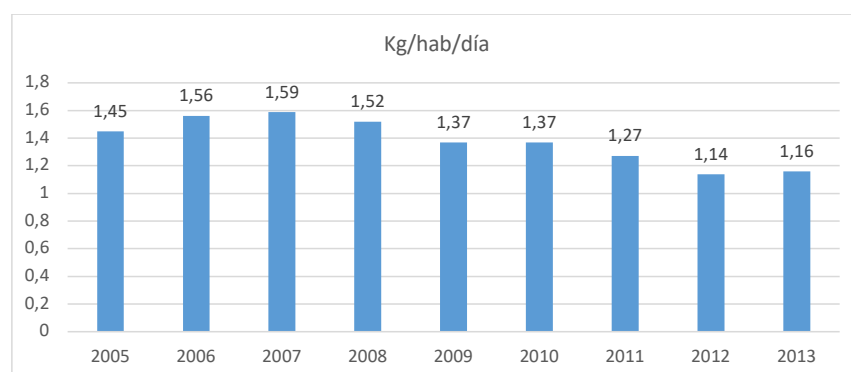
Todo este formidable despliegue de infraestructuras se destina a garantizar los 124 litros que, por habitante y día, consumen los madrileños de media, ligeramente por debajo de las cifras nacionales y en una tendencia decreciente en los últimos años. Sin embargo, estas pautas de consumo continúan teniendo un carácter insostenible en un país de escasez de recursos hídricos como España y en un contexto de cambio climático como el actual en el que los episodios de sequía tenderán a proliferar.

II.4 Residuos.

Los residuos sólidos urbanos son el máximo exponente del modelo de consumo en que se basa actualmente la actividad humana y, principalmente, urbana. Las cantidades que se producen en nuestras sociedades avanzadas sobrepasan los límites ecológicos de los sistemas urbanos y perjudican a los sistemas naturales tanto por la sobre-explotación de los recursos necesarios para su producción como por el impacto de los vertederos donde finalmente acaban depositándose en un gran porcentaje.

Se consideran residuos urbanos los que se generan en los hogares como resultado de las actividades domésticas y los asimilables a éstos generados en actividades de servicios o industrias. En 2013 se recogieron en la Comunidad de Madrid alrededor de tres millones de toneladas de residuos urbanos, si bien, en términos de evolución, se ha producido un descenso en su peso total. Las causas de este descenso hay que buscarlas tanto en la situación económica de crisis y la consiguiente contracción del consumo como en el impacto de algunas de las medidas de prevención de los diferentes planes nacionales y locales sobre residuos.

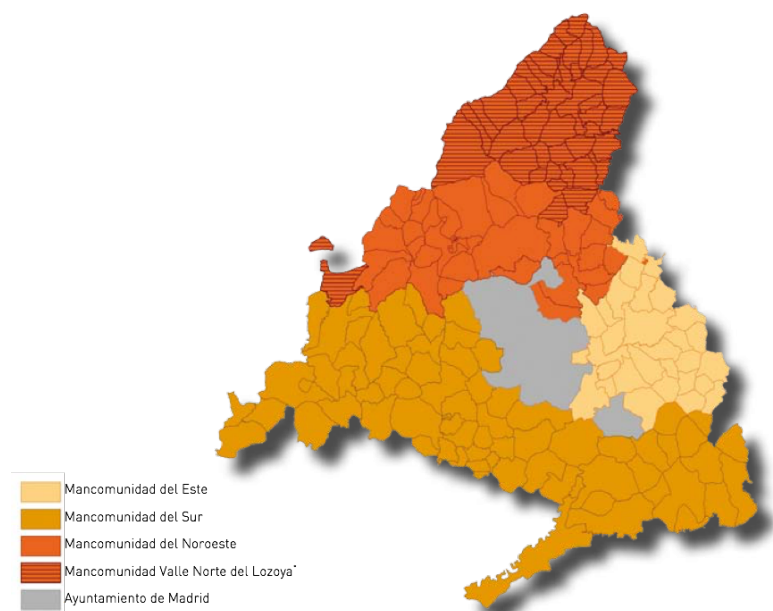
Evolución de la Generación de Residuos Urbanos en la Comunidad de Madrid



Fuente: Comunidad de Madrid. Diagnóstico Ambiental 2015

Su gestión comprende la recogida, el transporte, el tratamiento y la eliminación y, para los municipios de nuestro estudio, es competencia de las propias autoridades locales. Los ayuntamientos se encargan de la recogida y transporte de los residuos sólidos urbanos, responsabilidad que llevan a cabo bien con sus propios medios en gestión directa, bien a través de empresas públicas, o externalizando la gestión a operadores privados. Para el tratamiento de residuos urbanos en la región de Madrid se han constituido mancomunidades de municipios agrupados por zonas geográficas. En la actualidad existen las Mancomunidades del Este, del Sur, del Noroeste y del Valle Norte del Lozoya (únicamente para la recogida y transporte, el tratamiento se realiza en la Mancomunidad del Noroeste). Madrid capital, por su parte, gestiona los residuos que produce en sus propias instalaciones del Parque Tecnológico de Valdemingómez.

Agrupación de municipios en Mancomunidades para el tratamiento de residuos domésticos



Fuente: Comunidad de Madrid. Diagnóstico Ambiental 2015.

El mayor desafío de la política de residuos en la región se refiere al gran volumen que en la actualidad sigue representando en el total de residuos urbanos la fracción orgánica más resto.

Generación de residuos urbanos en la Comunidad de Madrid (2013)

Fracción	Toneladas	%
Bolsa de residuos orgánicos y resto	2.050.964	75,3
Envases	122.336	4,5
Papel y Cartón	1.712	3,4
Vidrio	78.406	2,9
Residuos industriales asimilables a urbanos (particulares)	183.070	6,7
Residuos voluminosos y procedentes de puntos limpios	187.600	6,9
Otros residuos (animales muertos y otros)	10.467	0,4
Total	2.724.555	100

Fuente: Comunidad de Madrid. Diagnóstico Ambiental 2015

En la desagregación que ofrece esta tabla sobresale el alto porcentaje sobre el total de los residuos de la primera categoría “bolsa de residuos orgánicos y resto”. Los residuos de esta fracción representan las tres cuartas partes del total de lo recogido. Esta situación entorpece la consecución de los objetivos del Plan Estatal de Residuos 2016-2020 (MAGRAMA, 2015) que establece que, antes de 2020, la cantidad de residuos domésticos y comerciales destinados a la preparación para la reutilización y el reciclado para las fracciones de papel, metales, vidrio, plástico y biorresiduos deberá alcanzar, en conjunto, como mínimo el 50% en peso. En la actualidad este porcentaje se sitúa en el 29% (Plan Estatal Marco de Residuos, 2015) y su incremento para cumplir con la meta fijada sólo podrá provenir de la calidad de la separación de los residuos en origen.

III. OBJETIVOS E INDICADORES EN POLÍTICAS AMBIENTALES LOCALES.

Con el propósito de disponer de referencias sobre una óptima gestión ambiental con que contrastar las políticas locales, a continuación se exploran los objetivos y sistemas de indicadores que suelen emplearse como referentes de medición de este tipo de intervención pública.

III.1 Objetivos: estrategias de sostenibilidad urbana.

Los precursores del diseño de objetivos ambientales en política local hay que buscarlos en las estrategias de desarrollo sostenible popularizadas desde los años noventa a partir del nacimiento de este concepto en la Cumbre de Río 1992 y de su concreción local en las llamadas Agendas 21 Locales. La implicación de los gobiernos locales en el desarrollo sostenible se justifica por su cercanía al lugar donde se perciben los problemas ambientales y a los ciudadanos. Así, las ciudades tendrían una función determinante en el proceso de cambio de los modos de vida, producción y consumo hacia una movilidad urbana sostenible, una ocupación del suelo sostenible, una gestión de los residuos sostenible, etc.

La iniciativa y desarrollo de la Agenda 21 Local en España fue impulsada y liderada principalmente por Diputaciones Provinciales y Comunidades Autónomas bajo programas de adhesión voluntaria de los ayuntamientos, que les dotaron de financiación (hasta el 100% en algún caso) para su implantación. Gracias a estos programas, España llegó a ser el país europeo con mayor grado de implantación de Agendas 21 locales. En 2009, 3.763 municipios habían iniciado el proceso, lo que supone un 46,42% del total de los municipios españoles. También es alto el número de

consistorios que firmaron tanto el compromiso formal de la Carta de Aalborg de 1994 como los posteriores de 2004 (Aalborg+ 10). Pero aún cuando la Agenda 21 Local está cada vez más difundida en los municipios españoles y ha sido entendida como un proceso participativo para la elaboración de planes de acción a largo plazo, el balance que suele hacerse de ella es que no se ha desarrollado como una verdadera herramienta para el desarrollo sostenible en sentido integral, sino que ha sido más utilizada para el desarrollo de planes ambientales. Incluso en algunas ocasiones, esta adhesión a proyectos de AL21 ha quedado casi en lo puramente nominal, sin tener apenas repercusión práctica en los procesos de sostenibilidad local. También se ha observado que los planes de acción desarrollados en las Agendas 21 locales han sido concebidos generalmente a espaldas de los ejes directores básicos de desarrollo del país, Comunidad Autónoma, Región y/o Comarca al que pertenecen. Esto supone que, en muchas ocasiones, su implementación se haya visto dificultada y hayan acabado convirtiéndose, más que en planes de desarrollo, en declaraciones de intenciones o enumeración de metas inalcanzables. El proceso de implantación de Agenda 21 local, se acompañó en sus inicios de importantes estructuras de apoyo e intercambio de experiencias en el ámbito local -las redes de municipios- con diferente grado de actuación en función del caso, y con una caída relevante de actividad desde 2012.

El relato de la fijación de objetivos ambientales en la Comunidad de Madrid se inicia con su *Agenda 21*, aprobada en 1995 a partir de los trabajos de su Agencia de Medio Ambiente. Contempla un diagnóstico de la región y propuestas de acción en cinco sectores (industria, energía, transportes, agricultura y turismo) y siete temas clave (cambio climático, acidificación y calidad del aire, protección de la naturaleza y biodiversidad, gestión del agua, planificación territorial, medio urbano y gestión de residuos). En la elaboración de este documento participaron diferentes direcciones generales autonómicas comandadas por la Agencia de Medio Ambiente y se abrió un proceso de consulta (panel de expertos, mesas de discusión y grupos de trabajo) e información a todos los ciudadanos y a través de los ayuntamientos. Se trataba de un documento programático y, como tal, falto de concreción en su desarrollo, aunque contaba con un plan de medidas a corto plazo, entre las que se destacan aquellas dirigidas a asegurar la implantación y el seguimiento de *MADRID 21* y a incrementar la el grado de información de ciudadanos e instituciones y estimular su participación. Por otro lado, los municipios de la Comunidad de Madrid no se han caracterizado por su activismo en el movimiento de las redes de ciudades en torno al movimiento de Agenda 21 Local.

Más adelante vino la *Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*, adoptada en noviembre de 2007, que planteaba como principales objetivos asegurar la protección del medio ambiente, garantizar la prosperidad económica, evitar la degradación del

capital natural y fomentar una mayor cohesión social. Proponía alcanzar un mayor equilibrio intra e interregional, con una adecuada organización física del espacio y una utilización racional de los recursos naturales, la definición de un esquema adecuado de ocupación y usos del territorio y la estabilización de las zonas de baja densidad demográfica como respuesta a los desafío de adecuar los usos del territorio a su capacidad de carga y contener los procesos urbanos congestivos o dispersivos. La *Estrategia Española de Desarrollo Sostenible* disponía la adopción de una *Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local* (EESUL) que adaptara sus objetivos al medio urbano y local. Para la elaboración de la EESUL se tomaron en cuenta otras actuaciones estratégicas estatales sobre los temas que afectan al medio urbano tales como la Ley de la Calidad del Aire y protección de la atmósfera, el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes, el Texto Refundido de la Ley del Suelo, la Estrategia Española de Movilidad Sostenible, el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, la Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia 2007-2012-2020 y el Plan Nacional Integrado de Residuos 2008-2015.

La EESUL se aprobó en 2011 (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, 2011) con el objetivo de “exponer un conjunto de directrices y medidas comunes que permitan cambiar las pautas insostenibles de desarrollo de las ciudades para que las autoridades competentes dispongan de un instrumento eficaz y adaptable a sus propias características”. Su destino, por tanto, era ofrecer orientaciones para facilitar el desarrollo de políticas locales más sostenibles, sin invadir las competencias de las diferentes administraciones. Se inspira en la Estrategia de Medio Ambiente Urbano de la Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible, que promueve un modelo de ciudad compacta, compleja, eficiente y cohesionada socialmente.

Esta estrategia parte del ya reconocido diagnóstico de que la profundización en el actual modelo de crecimiento ha favorecido un incremento desmesurado en el consumo de recursos materiales y energéticos. Las consecuencia se perciben en el claro empeoramiento de algunos componentes básicos de la calidad de vida urbana (congestión, contaminación del aire, de las aguas, ruido, etc.) además de en algunos efectos colaterales tanto a escala local como global: la evidencia científica del cambio climático consecuencia de la emisión de gases de efecto invernadero, el irreversible impacto de la actividad humana sobre el medio natural o el desbordamiento de la huella ecológica global.

Entre los problemas sobre los que se hace más hincapié sobresale el del actual patrón de movilidad urbana, la dependencia del automóvil que genera y la inercia del modelo. Todo ello debido a: la expansión de la urbanización dispersa, el incremento de los espacios de actividad dependientes del automóvil (centros comerciales, centros de ocio, polígonos de oficinas), un marco institucional y económico de apoyo a la compra y

utilización del automóvil, una cultura de la movilidad con una percepción singular de los tiempos y distancias admisibles y la masiva creación de infraestructuras de tráfico rodado que desequilibran el papel posible de los medios alternativos. Todo ello lleva a la conclusión de que, en ausencia de una política decidida de transformación del patrón de movilidad, sigan aumentando los índices de motorización, uso de vehículos, impactos ambientales y costes económicos del sistema.

Además de realizar un diagnóstico sobre los problemas, la EESUL propone una serie de objetivos que puedan servir de inspiración a las políticas locales. Estos objetivos están organizados en torno a ejes de acción, y así:

En el ámbito del desarrollo territorial y urbano, se apunta a la necesidad de superar la dinámica de crecimiento ilimitado como motor del desarrollo y controlar la expansión urbana de los últimos años, minimizando el consumo del suelo. Se apuesta por la ciudad compacta, razonablemente densa y dotada de articulación y variedad urbana, frente a los populares modelos dispersos. Se propone la puesta en valor y mejora del patrimonio edificado y la regeneración urbana frente al consumo indiscriminado de suelo rural y la construcción de obra nueva.

En el ámbito de la movilidad, se propone potenciar el desarrollo económico y mejorar la competitividad basándose en una movilidad sostenible; se apunta a una integración de las políticas en las que se tenga en cuenta la planificación y gestión territorial y urbanística junto con la gestión del transporte y se plantea la mejora de la calidad del aire a través de una reducción de las emisiones procedentes del transporte así como el cambio hacia modos de transporte más sostenibles.

En el ámbito de la gestión urbana se reconoce la necesidad de impulsar una nueva gobernanza basada en la apertura a la ciudadanía que favorezca su participación directa en los asuntos públicos locales.

En el ámbito de la edificación se señala el imperativo de mantener la coherencia con los objetivos del modelo urbano propuesto de ciudad compacta diversa y compleja, en particular a través de la minimización del consumo del suelo, el fomento de la rehabilitación y puesta en valor del patrimonio edificado.

En el ámbito de los residuos, se apoya la priorización de la reducción de los residuos en origen y su reutilización por encima de su reciclado, señalando la conveniencia de imponer el modelo de la jerarquía de las 3R: reducir, reusar, reciclar.

Y, finalmente, en el ámbito del cambio climático se plantea la reducción de emisiones de los sectores difusos: sector del transporte, sectores residencial, comercial e institucional, gestión de residuos y agricultura. Se considera que los entes locales tienen

un amplio margen competencia para establecer medidas de reducción de las emisiones producidas por los tres primeros sectores.

En definitiva, esta identificación de objetivos para cuya consecución se señala a las autoridades locales materializa la convicción de que la batalla de la sostenibilidad se ganará o se perderá en las ciudades y en cómo se organice la ciudad del futuro. En ese sentido, los ayuntamientos tienen la capacidad de diseñar las políticas adecuadas a través de sus competencias en materia de urbanismo y ordenación de la edificación, gestión de la movilidad urbana, gestión del espacio público y de los servicios de abastecimiento y saneamiento de aguas y gestión de residuos urbanos. También tienen la capacidad de influir en los estilos de vida de los ciudadanos.

III.2 Indicadores. El caso del Sistema de Gestión Estratégica de la Ciudad de Madrid (2011).

A fin de ofrecer un ejemplo sobre el tipo de instrumentos de medición (indicadores) en que se materializan los sistemas de evaluación y seguimiento de estrategias de ciudad sostenible, ofrecemos a continuación el caso del *Sistema de Gestión Estratégica* diseñado para la ciudad de Madrid en 2011. Las grandes ciudades suelen contar con este tipo de mecanismos que ilustran los intentos de introducir criterios de sostenibilidad de manera transversal en las actuaciones municipales criterios. Estos sistemas suelen partir de la identificación de *ciudad sostenible* como uno de los ejes estratégicos de la planificación municipal, para a continuación pasar a detallar los objetivos y criterios de actuación a los que someterse y expresar en forma de indicadores estratégicos los instrumentos para el seguimiento de actuaciones y programas.

Así, en este caso, la *Ciudad Sostenible* se describe como un espacio en el que se propague el compromiso de sostenibilidad a toda la ciudadanía, que apoye un nuevo modelo energético en el que prime la eficiencia y la sostenibilidad, en donde se apueste por un sistema de movilidad ágil y seguro que impulse el transporte público y devuelva el espacio al peatón, que prime la conservación del patrimonio cultural y que mejore en la gestión del tratamiento de los residuos urbanos.

Ciudad Sostenible

- Compromiso de la ciudadanía con la sostenibilidad
- Apoyo a un modelo energético eficiente y sostenible
- Impulso del transporte público y devolución del espacio al peatón
- Conservación del patrimonio natural de la región
- Mejora en la gestión del tratamiento de los residuos urbanos

Sistema de Gestión Estratégica, Ciudad de Madrid, 2011

Con esta identificación de objetivos, el modelo de ciudad sostenible recoge una gran parte de las indicaciones vistas en el apartado anterior sobre estrategias de sostenibilidad, al incluir como cuestiones centrales no sólo temas de patrimonio natural o de residuos, típicos de la gestión ambiental, sino a otros de los factores cruciales como son la movilidad y el modelo energético.

Tras la definición de objetivos, se dispone que las principales actuaciones se organizarán en torno a dos áreas de acción: una centrada en el eje de acciones relacionadas con el medio ambiente y la otra enfocada a temas de movilidad y transporte.

A partir de ahí, se espera que la administración local continúe, redefina, refuerce o reforme sus actuaciones en estos dos bloques o áreas de acción, de manera que, en la gestión de los asuntos públicos, los esfuerzos vayan encaminados a alcanzar los objetivos señalados. Para comprobar su adecuación o no a los mismos se establece un sistema de *indicadores estratégicos*. En términos generales, el propósito de un sistema o batería de indicadores es disponer de instrumentos de medición válidos y fiables con los que valorar el rendimiento de las políticas. Idealmente deben ser cuantificables, comprender todas las dimensiones que afectan al asunto público, tener la capacidad de medir realmente el fenómeno que se quiere medir (validez) y referirse a datos que procedan de fuentes de información satisfactorias (fiabilidad).

Para el área de Medio Ambiente se plantean los siguientes *indicadores estratégicos* :

1. Ahorro de agua potable por consumo de agua regenerada por instalaciones municipales
2. Ahorro de emisiones de CO2 equivalente por el tratamiento de residuos urbanos
3. Consumo de agua potable por habitante

4. Consumo de energía final en el sector residencial, comercial e institucional
5. Consumo de energía final por habitante
6. Densidad del arbolado de alineación por 1000 habitantes
7. Días con niveles de concentración de partículas en suspensión superiores a 50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$
8. Emisiones de gases de efecto invernadero por habitante
9. Energía producida en Madrid
10. Energía renovables producida por la valorización de residuos
11. Estaciones de la Red de Vigilancia de Calidad del Aire que superan el límite anual de 40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ de dióxido de nitrógeno
12. Índice de limpieza viaria
13. Participantes en actividades de educación ambiental
14. Proporción de habitantes expuestos a ruido nocturno superior a 55 decibelios
15. Puntos de recarga eléctrica en vías y aparcamientos públicos
16. Recogida de residuos de fracciones resto y envases por habitante
17. Recuperación de materiales reciclables
18. Superficie de zonas verdes por habitante

De su lectura se comprueba que se organizan en torno a las cuatro dimensiones en que se plasmaban los objetivos de la *ciudad sostenible* con tres bloques bien definidos: un primer conjunto de indicadores centrados en cuestiones de eficiencia y ahorro en energía y recursos (indicadores 1 a 5 y 15); un segundo grupo referido a cuestiones de contaminación atmosférica y acústica (indicadores 7,8,11 y 14); y un bloque adicional centrado en la optimización de la gestión del tratamiento de los residuos urbanos (indicadores 10, 16 y 17).

Por su parte, en el área de movilidad y el transporte se plantean los siguientes indicadores estratégicos:

1. Demanda de transporte público
2. Inversión en infraestructuras para mejora de la movilidad
3. Porcentaje de flota verde en los autobuses de la Empresa Municipal de Transportes
4. Proximidad a las paradas de la red de Metro y autobús
5. Satisfacción ciudadana con los autobuses de la Empresa Municipal de Transportes
6. Víctimas mortales en accidentes de tráfico

Aquí, la articulación de los objetivos es menos clara, pese a lo cual puede intuirse que el modelo se hace fuerte en la potenciación de las infraestructuras de transporte público.

Finalmente, aunque no es el caso de este ejemplo, la lógica de toda gestión estratégica suele completarse con la fijación de metas –cualitativas o cuantitativas- a alcanzar en cada uno de los indicadores. Así, cada una de las mediciones, practicadas periódicamente, permite seguir el grado de consecución de los objetivos planteados. Disponer de series temporales con las que seguir la evolución de los impactos de las políticas orienta en la gestión y hace posible la modulación de actuaciones y la revisión de objetivos con fundamento empírico.

IV. POLÍTICAS AMBIENTALES MUNICIPALES COMPARADAS.

A continuación se procede al análisis de las actuaciones ambientales de los ayuntamientos de nuestro universo de análisis: las ciudades más pobladas de la región de Madrid. Para estructurarlo se divide en un primer bloque de temas transversales, que incluye la definición de prioridades, demandas y dinámicas de interacción con otros sectores, y una segunda parte organizada en torno a los ámbitos de actuación ambiental: aire, ruido, agua, movilidad, etc. El capítulo se cierra con un estudio más detallado de la gestión de los residuos urbanos, por ser la materia medioambiental en que más recursos personales y financieros invierten los ayuntamientos.

La sección se nutre de información procedente de documentos, memorias, normativa y bases de datos de instituciones públicas y privadas, así como del tratamiento de la información obtenida en entrevistas en profundidad realizadas al personal técnico y jefes de departamento de seis municipios de Madrid.

IV.1 Cuestiones transversales.

a) Prioridades

Las estrategias municipales se componen de programas y actuaciones que se sitúan en las agendas de los gobiernos con distinto nivel de prioridad. Estas agendas suelen estar sobrecargadas o afectadas de factores coyunturales, de manera que no a todos los temas acaba prestándosele el mismo nivel de atención. Preguntados por las prioridades en las actuaciones municipales durante la presente legislatura se constata que la primera prioridad local se refiere a los residuos, seguido de los temas de movilidad y de energía:

“Prioridades en las actuaciones municipales para áreas ambientales”

	Número de casos en los que se menciona entre los tres primeros objetivos	Número de casos en los que aparece como primer objetivo
Agua	1/6	0
Atmósfera	3/6	1
Energía	4/6	2
Zonas verdes	2/6	2
Movilidad	6/6	2
Residuos	6/6	5
Ruido	3/6	2
Territorio	1/6	1

También se observa que, en general, esta jerarquización de asuntos ha tendido a ser bastante estable en los últimos años.

La gestión de los residuos es unánimemente identificada como tema central de la agenda de los gobiernos locales en el área ambiental. Esto se corresponde con una competencia clara y tradicional en el ámbito y una dedicación relevante de recursos materiales y humanos. Le siguen las cuestiones de movilidad y, en menor medida, energía.

Los temas de agua ocupan un lugar residual entre las prioridades de actuación, debido a la falta de autonomía para tratar esta cuestión. Hay que recordar que el único suministrador de agua es el Canal de Isabel II¹⁰. Ni la aducción, ni la distribución ni la depuración está en manos de los ayuntamientos. Desde los departamentos locales correspondientes se hace un seguimiento de mayor o menor intensidad, pero la capacidad de incidir en las decisiones es muy escasa. El margen de acción que queda en este ámbito es programar algún mecanismo de ahorro del agua, para el riego, baldeo de calles o para el consumo en los edificios públicos, ya que el gasto municipal en este recurso ocupa un lugar nada desdeñable del presupuesto ambiental.

¹⁰ Empresa pública de la Comunidad de Madrid con una pequeña participación de los ayuntamientos: 82,4% del capital le corresponde a la Comunidad de Madrid, el 10% al Ayuntamiento de Madrid y el 7,6% al resto de ayuntamientos integrados). En el caso de Alcalá el abastecimiento se realiza a través de la Mancomunidad de Aguas del Sorbe.

De la misma manera, aunque por diferentes motivos, el aire como tal tampoco está entre las prioridades en las actuaciones locales de forma general. Aunque existen planes de calidad del aire (obligatorios en algunos casos, según el tamaño de población), aquí se traslada la sensación de que el tratamiento global de la contaminación atmosférica es una cuestión que desborda la capacidad de decisión de los ayuntamientos. La cuestión podría atacarse sobre todo con políticas de movilidad, pero siempre desde una aproximación supramunicipal. Nada de lo que pueda desplegarse individualmente desde un ayuntamiento resolvería sustancialmente los problemas salvo que se hiciera como parte de una estrategia concertada.

El territorio tampoco es considerado como prioridad. Niveles tan bajos en este eje pueden explicarse bien porque no se estén planteando en la actualidad nuevos desarrollos urbanísticos, como porque las responsabilidades sobre estas cuestiones no están residenciadas en las áreas o concejalías de medio ambiente y, por tanto, no se obtiene una respuesta al respecto.

Para poner en marcha estas actuaciones, los ayuntamientos declaran organizar sus estrategias bien en torno a planes globales de sostenibilidad o bien a planificación sectorial organizada por temática ambiental. En general se observa una expansión de la planificación sectorial. Los ayuntamientos disponen en su inmensa mayoría de:

- Plan de Residuos
- Plan de Movilidad
- Plan de Calidad del Aire
- Plan de Acción contra el Ruido

A la preparación y adopción de algunos de estos planes están obligados por normativa estatal, que suele provenir de la normativa europea. Sin embargo, son una escasa minoría los ayuntamientos que disponen de planes de ahorro y eficiencia del agua o de programas de compra verde.

Existen otros casos en los que las diferentes temáticas están integradas en un instrumento de planificación más global. El ejemplo típico es la Agenda 21 Local, de la que disponen también una gran parte de los ayuntamientos analizados. Sin embargo,

otros municipios han optado por estrategias más globales. Un ejemplo lo encontramos en el “Plan Rivas Emisiones 0” conocido como *Rivas Ecópolis*, que integra la filosofía de la Agenda 21 pero va más allá, centrando el mensaje en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero con un compromiso de rebajar para el año 2020 el 50% de las emisiones respecto a 2010 y llegar a ser neutros en carbono en 2030. De esta estrategia global parten otros planes sectoriales y programas municipales, como el plan de movilidad, el plan de residuos, o los trabajos de la comisión de eficiencia energética. Otro caso de aproximación integral lo encontramos en Alcobendas, donde el “Plan Estratégico Municipal” contiene un eje dedicado al desarrollo sostenible y el crecimiento inteligente. Dentro de esta línea estratégica se despliegan proyectos transversales, como el de “entorno urbano y desarrollo sostenible para una ciudad inteligente (Smart City)” o los de “movilidad y seguridad ciudadana”.

En cuanto a los presupuestos de que disponen los ayuntamientos para financiar las actuaciones ambientales, provienen, casi en su totalidad, de recursos propios. Los recursos procedentes de otras fuentes representan una cuantía prácticamente insignificante y se refieren, por ejemplo, a alguna subvención europea para proyectos, o a la financiación que del gobierno autonómico se obtiene para mantener las estaciones de seguimiento de la contaminación atmosférica.

La partida más voluminosa del presupuesto ambiental se corresponde con la gestión de los residuos urbanos, seguida normalmente del cuidado y riego de parques y jardines, área costosa por lo intensivo de la mano de obra empleada y el alto consumo de recursos hídricos. A partir de aquí, el análisis del presupuesto resulta de enorme complejidad de acuerdo a la división en ejes de acción (agua, energía, movilidad, residuos, etc.), pues las partidas destinadas a la movilidad o a la energía engloban gastos de origen variado, lo que dificulta su análisis desde una perspectiva ambiental.

En lo que respecta a la evolución del gasto en los últimos años, es mayor el número de municipios en los que se declara que el presupuesto en medio ambiente se ha reducido, si bien es cierto que con excepciones, ya que en algunos ayuntamientos en que se ha mantenido o incluso ha logrado crecer:

“Cómo ha variado el presupuesto municipal destinado a medio ambiente a lo largo de los últimos años”

	Ha aumentado	Se ha mantenido	Se ha reducido
1. El presupuesto total municipal destinado a medio ambiente.	1/6	1/6	3/6
2. El presupuesto destinado exclusivamente a residuos.	1/6	2/6	1/6
3. El presupuesto destinado exclusivamente a agua.	1/6	2/6	1/6
4. El presupuesto destinado exclusivamente a movilidad.	1/6	2/6	2/6
5. El presupuesto destinado exclusivamente a energía.		1/6	3/6
6. El presupuesto destinado exclusivamente a ruido y atmósfera.		2/6	2/6
7. El presupuesto destinado exclusivamente a gestión sostenible.		2/6	2/6

Los datos del Ministerio de Hacienda en el análisis de esta partida hablan, como promedio, de una contracción entre 2011 y 2013 de, en torno al 10-15%, y una recuperación en el 2013 de los niveles anteriores. No obstante hay variación al interior de los municipios de nuestro universo de estudio, donde conviven ayuntamientos muy saneados económicamente, con otros con una situación muy deficitaria y presupuestos prorrogados.

b) Grado de demanda ciudadana

Otra cuestión de alcance transversal hace referencia a la comparación entre el nivel de demanda ciudadana en relación con las diversas áreas ambientales. Al pronunciarse sobre dónde se concentran las demandas o quejas que recibe el ayuntamiento por parte de los ciudadanos, se observa una inclinación especial hacia los temas de residuos y ruido:

“Grado de demanda, quejas o sugerencias que recibe el ayuntamiento por parte de los ciudadanos en relación a las diversas áreas ambientales”

	Grado de demanda ciudadana			
	Elevada	Moderada	Baja	Inexistente
1. Residuos y limpieza	6/6			
2. Agua	1/6	1/6	1/6	3/6
3. Movilidad	1/6	4/6		
4. Energía		2/6	2/6	1/6
5. Atmósfera	2/6		4/6	
6. Ruido	3/6	3/6		
7. Territorio		1/6	1/6	2/6
8. Zonas verdes	3/6	2/6	1/6	

Todos los municipios coinciden en situar los residuos como el área en el que se reciben más quejas. Las cuestiones sobre residuos y, general, limpieza, han concentrado tradicionalmente un número importante de peticiones, con las que solicita actuación municipal a situaciones concretas de suciedad en una calle o a incidencias con algún contenedor.

El ruido también es un tema clásico de demanda. Las actividades de ocio nocturno u otras en zonas residenciales que generan niveles sonoros moderados pueden acabar convirtiéndose en graves conflictos ciudadanos. Estas situaciones proliferan en los municipios, incluso en los espacios en donde los mapas estratégicos del ruido no señalan áreas problemáticas.

Las demandas sobre cuestiones de movilidad son moderadas. La atmósfera, por su parte, preocupa pero es más bien una demanda que se materializa únicamente en torno a episodios concretos de aumento de niveles de un determinado contaminante. Cuando se producen, las quejas ciudadanas parecen estar más bien inducidas por los medios de comunicación o por otros actores políticos (oposición, grupos de presión, etc.) y no tanto por haber afectado de hecho a la salud de los residentes.

En temas de agua la preocupación es casi inexistente, probablemente porque, desde el punto de vista ciudadano, el nivel de prestación es el adecuado. Precisamente lo que se echa de menos en este punto desde la perspectiva de los técnicos es la falta de concienciación sobre el actual consumo insostenible del agua, que se materializa en un

aumento derivado de la expansión de viviendas unifamiliares y la consiguiente mayor necesidad del recurso (ej. jardín, piscina).

La misma pregunta arroja distintos resultados cuando lo que se recaba es la percepción desde la mirada del personal de los departamentos de medio ambiente. A la cuestión sobre: “Cómo calificaría el grado de importancia de cada factor ambiental en su municipio desde el punto de vista técnico, independientemente de la demanda ciudadana”, las respuestas se ofrecen en la tabla siguiente:

“Grado de importancia de cada factor ambiental desde el punto de vista técnico”

	Grado de importancia que conceden los técnicos			
	Elevada	Moderada	Baja	Inexistente
1. Residuos	5/6	1/6		
2. Agua	2/6	1/6	1/6	
3. Movilidad	6/6			
4. Energía	5/6	1/6		
5. Atmósfera	2/6	1/6	1/6	
6. Ruido	3/6		1/6	
7. Territorio	4/6			
8. Zonas verdes	2/6	4/6		

La conclusión preliminar es que los técnicos en general conceden más importancia a los temas ambientales y se concentran en todos los ámbitos, siendo más conscientes de los problemas incluso allí donde los ciudadanos no han sabido detectarlos. Ponen además los acentos en cuestiones diferentes. Por ejemplo muestran una preocupación máxima en los temas de movilidad, energía y no tanta en los de ruido. Su conocimiento experto del funcionamiento urbano y de los retos que afrontan las ciudades desde el punto de vista de la sostenibilidad les hace decantarse con claridad por las cuestiones transversales. También apuntan a los temas de territorio como clave, y a la necesidad de reforzar el valor de la ciudad compacta en donde se incremente la densidad y la diversidad de usos.

c) Interacción con otros actores

A la pregunta “Qué tipo de apoyo ha recibido su Ayuntamiento durante esta legislatura en materia de medio ambiente por parte de los siguientes entes gubernamentales” desde los municipios se ofrece la información siguiente:

“Apoyo recibido por parte de entes gubernamentales”

	Financiación	Formación	Asesoramiento, apoyo técnico	Otro tipo de apoyo
1. Unión Europea	3/6	1/6	1/6	
2. Gobierno central	2/6			
3. Comunidad de Madrid	1/6		2/6	
4. Consorcio	2/6			
5. Mancomunidad	1/6			
6. Otras entidades	1/6	1/6	2/6	

Sorprende que la institución gubernamental más nombrada por su apoyo sea la Unión Europea. Se hace referencia con ello a los casos en que se financia algún tipo de programa de sostenibilidad, movilidad o energía desde este ente supranacional, o se reciben fondos por algún galardón o premio. En general, y a diferencia de lo que encontramos en otras políticas locales, no se detecta la percepción de ayuda firme de ninguna administración española, ni central, ni autonómica. Esta expresión de falta de apoyo por parte del gobierno autonómico resulta llamativa teniendo en cuenta que una parte importante de las competencias ambientales forman parte de la órbita de acción de la Comunidad de Madrid. En algún caso se refiere la colaboración financiera en la gestión de áreas protegidas en ayuntamientos con estos espacios en sus términos municipales. En otros se hace mención únicamente a apoyo técnico. En el apartado de “otras entidades” se alude a la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), en cuyo seno tienen lugar trabajos relevantes de formación, preparación de documentos técnicos, ordenanzas marco, etc.

Pareciera entonces que los ayuntamientos despliegan sus políticas en un ambiente de gran aislamiento institucional si no fuera por el papel que cumplen otros municipios - individualmente o en asociación o red- en este aspecto. Esta particular circunstancia se muestra más nítidamente cuando se se pregunta sobre la entidad pública a la que se dirigen los ayuntamientos para recabar asesoramiento.

“Entidad pública a la que se dirige con más frecuencia cuando necesita asesoramiento en temas de medio ambiente”

	Primero	Segundo	Tercero
1. Otro ayuntamiento	3/6	1/6	
2. Gobierno central	1/6		
3. Comunidad de Madrid	1/6	1/6	
4. Universidades	1/6	2/6	
5. Otros: FEMP	2/6		

Como se anunciaba, destaca especialmente el papel que cumplen otros ayuntamientos entre los entes públicos a los que recurren los ayuntamientos para hacerse con conocimiento o experiencia útiles. Los contactos en estos casos se definen como situaciones de intercambio, en las que se pregunta y se intercambian experiencias. Esta alternativa de contacto con otros ayuntamientos es percibida como una vía muy accesible para buscar asesoramiento, en especial con aquellos municipios con los que se comparten problemáticas. Estos contactos se pueden producir de modo bilateral y puntual para cuestiones específicas o a raíz de la celebración de reuniones de las comisiones técnicas o temáticas de foros a los que pertenece el ayuntamiento. La interacción se produce entonces en formatos como los que ofrecen las reuniones periódicas de la FEMP, como comisiones técnicas, jornadas específicas, o reuniones temáticas de alguna red, como la Red de Ciudades por el Clima y otras a las que pertenecen los gobiernos locales.

De hecho, los ayuntamientos de nuestro estudio forman parte de un buen número de redes de colaboración local sobre cuestiones sectoriales de medio ambiente. Algunos de ellos, además, declaran una tendencia creciente a trabajar intensamente en este tipo de redes para implantar proyectos, orientar sus políticas y beneficiarse del intercambio de experiencias que surgen de esta clase de colaboración. Todos los ayuntamientos pertenecen a la Red Española de Ciudades por el Clima y la mayoría son parte de la Red de Ciudades por la Bicicleta y algunos de la Red de Ciudades por el Compostaje. Otra de estas iniciativas, el Pacto de Alcaldes por el Clima y la Energía, ha adquirido recientemente cierta relevancia. Promovida desde la Comisión Europea, agrupa a miles de autoridades locales y regionales de todo el mundo con el compromiso voluntario de aplicar en sus territorios los objetivos climáticos y energéticos de la UE. En concreto, se materializa en el compromiso de reducir las emisiones de CO₂ en un 20% en 2020 y en un 40% de aquí a 2030. En la actualidad son miembros de esta red Madrid, Alcorcón, Getafe, Móstoles, Rivas y Parla.

La red de gobernanza local se completa con el contacto con otros actores de la sociedad civil. Preguntados sobre las características de sus relaciones con ésta, las respuestas son muy diversas y no se puede detectar un peso claro de ninguno de los actores que la representan:

“Actores de la sociedad civil a los que se dirige con más frecuencia para desarrollar actuaciones medioambientales”

	Primero	Segundo	Tercero
1. Ciudadanía no organizada	1/6	1/6	
2. Sindicatos	1/6	1/6	
3. Asociaciones de vecinos	2/6	2/6	1/6
4. Grupos ecologistas/conservacionistas	1/6	2/6	1/6
5. Empresas	1/6		1/6
6. Entidades académicas o de investigación			1/6

Aquí, los interlocutores señalados con una ligera ventaja son las asociaciones de vecinos en primer lugar, y los grupos ecologistas o conservacionistas en segundo lugar. En algunos ayuntamientos se reconoce que la relación con el tejido asociativo, en especial con las asociaciones de vecinos, es privilegiada, atribuible al papel útil que se le ha dejado jugar tradicionalmente. En otros casos, sin embargo, se lamenta que las asociaciones de vecinos tengan una disposición más reactiva (trasladar quejas) que proactiva (participar en procesos, diseño de planes) y, aunque se intenta implicar a los ciudadanos, no hay mucha respuesta, no existe cultura de la participación. También se tiene contacto con sindicatos, ciudadanía no organizada, empresas y universidades. Este tipo de relación puede articularse de manera bilateral a iniciativa de una de las partes, pero es muy típico que tenga lugar en el seno de los consejos sectoriales y otros foros participativos de que disponen los ayuntamientos como mecanismos de participación ciudadana (ej.: foro de la movilidad).

La interacción con los vecinos se completa con las relaciones que se entablan a través de campañas de sensibilización o educación ambiental.

“Campañas de sensibilización o educación desarrolladas en los últimos años”

	Dirigidas a toda la población
1. Residuos /limpieza	6/6
2. Agua	3/6
3. Movilidad	4/6
4. Energía	1/6
5. Atmósfera	4/6
6. Ruido	4/6
7. Territorio	1/6
8. Fauna y flora	2/6
9. Sostenibilidad	3/6

La mayor frecuencia de respuestas sobre campañas lanzadas se centra en cuestiones de residuos y limpieza, seguidas de movilidad, aire y ruido. Las campañas de sensibilización con información sobre cómo separar los residuos para su reciclado suelen ser frecuentes y, en algunos caso, sistemáticas. Además se refuerza con las campañas en los colegios, dirigidas a un sector específico de la población: los niños y jóvenes a fin de introducir buenos hábitos desde edades tempranas. Los medios locales, el buzoneo, y el uso de mobiliario urbano son los apoyos de los que se sirven los ayuntamientos para su lanzamiento. En algunos casos, e influidos por la crisis, los ayuntamientos reportan reducciones en las partidas presupuestarias para realizar campañas. En el ámbito de la recogida de residuos, sin embargo, la financiación ha tendido a mantenerse al estar frecuentemente garantizada en los contratos de gestión indirecta de empresas con los ayuntamientos.

IV.2 Cuestiones sectoriales

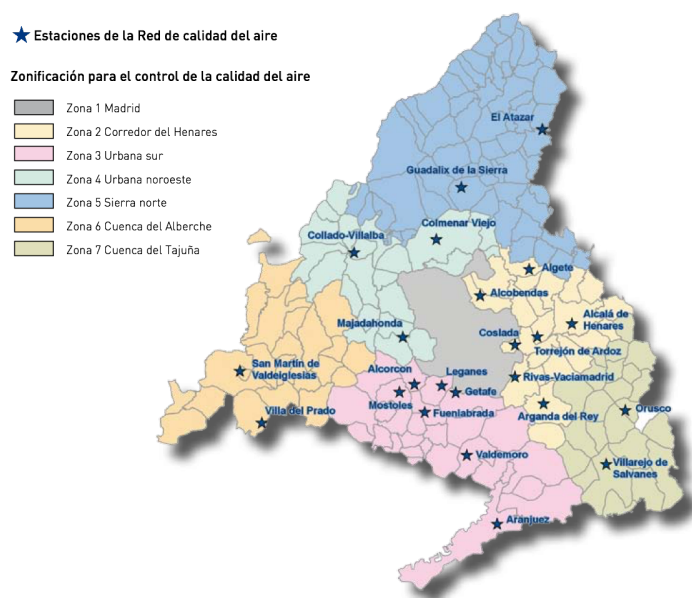
a) Atmósfera

La legislación autonómica establece objetivos de calidad en cada uno de los diferentes contaminantes, tales como la reducción de un 20 por 100 de las emisiones de óxidos de nitrógeno, óxidos de azufre, monóxido de carbono y partículas para el año 2020, con respecto a las emisiones inventariadas en el 2010. De alcanzar los resultados previstos en la estrategia de la Comunidad de Madrid, se evitaría la emisión de 30.000 toneladas de contaminantes. Para los gases de efecto invernadero el objetivo de reducción se establece en un 15 por 100 en los sectores de transporte, residencial, comercial e

institucional con respecto a los valores inventariados en el 2005 (Comunidad de Madrid, 2015). Estos objetivos sectoriales representan una reducción de las emisiones de CO2 globales de la Comunidad de Madrid acorde con el objetivo fijado para sectores difusos en España.

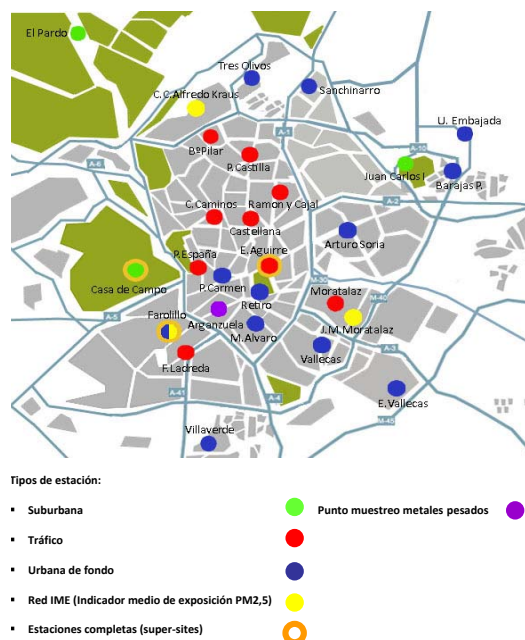
La cuestión de la contaminación atmosférica trasciende los límites administrativos locales, y por lo tanto la acción municipal sobre la misma es limitada. Existe una red de estaciones de la Comunidad con estaciones en los municipios estudiados para controlar niveles de inmisión y emisión, incluso algunos cuentan con sensores propios, por ejemplo, para el ozono. La ciudad de Madrid, por su parte, dispone de su propia red de medición gestionada por el Ayuntamiento, que consta de 24 estaciones automáticas y algunos puntos adicionales para determinados componentes (partículas en suspensión, metales pesados, etc.).

Red de control de calidad del aire de la Comunidad de Madrid



Fuente: Comunidad de Madrid. Diagnóstico Ambiental 2015

Red de vigilancia de la calidad del aire del Ayuntamiento de Madrid.



Fuente: Ayuntamiento de Madrid. Calidad del Aire Madrid 2014

Como veíamos en el apartado de priorización de las actuaciones municipales, el aire sólo se situaba en primer lugar en uno de los casos, que se corresponde con el municipio de Madrid. Sin embargo, también se reconoce que, desde el punto de vista de los técnicos, la preocupación por la calidad del aire es alta. Esta falta de priorización se debe a que las estrategias individuales para atacar este tipo de contaminación tienen un alcance muy limitado. Las emisiones son libres y no atienden a límites de término municipal. Las problemáticas y las formas de atacarlas son, más que en ningún otro sector, compartidas a nivel supramunicipal. De hecho, la contaminación que sufren algunos municipios no es consecuencia de sus políticas, sino de la circunstancia de que por sus territorio pasan trazados de vías de transporte metropolitanas.

Existe un Decreto de Calidad del Aire que obliga a los municipios de más de 150.000 habitantes a aprobar un Plan de Calidad del Aire en el que se recojan actuaciones, protocolos, medidas correctoras, etc. Pero no siempre se dispone de él. Por otro lado, lo que podría hacer un ayuntamiento es limitado. Este tipo de contaminación proviene

fundamentalmente de fuentes difusas (tráfico rodado) y muchos de los desplazamientos son de paso. Incluso si se adoptaran las medidas más coercitivas como impedir el tráfico rodado dentro de un casco urbano, apenas tendrían repercusión en la mejora global de calidad del aire.

b) Ruido

La actuación municipal sobre el ruido se centra en su prevención, por medio de los procesos de autorización de las actividades potencialmente contaminadoras por ruido. Para enfrentar este tipo de contaminación, los ayuntamientos se han dotado de ordenanzas propias, presentes en todo los casos de estudio, anteriores incluso a la legislación supramunicipal sobre la materia. También se han elaborado mapas locales de ruido, incluyéndose análisis de este vector ambiental en las revisiones de los planes urbanísticos. Aunque de partida no es considerada como unas de las actuaciones prioritarias en la actual legislatura, es valorada moderadamente como importante por parte de los técnicos municipales y, sobre todo, es el origen de buena parte de quejas y reclamaciones de los ciudadanos. De ahí que su importancia se considere como moderada en la mitad de los casos estudiados y elevada en el resto, solo superada por los residuos. Esta situación obliga campañas de concienciación en una gran parte de municipios. .

La Directiva Europea 2002/49/CE sobre evaluación y gestión del ruido ambiental ha establecido una serie de obligaciones para los Estados Miembros de las que se hacen cargo los gobiernos locales. Entre ellas figura la obligación de enviar a la Comisión Europea Mapas Estratégicos de Ruido y los Planes de Acción de aglomeraciones de más de 100.000 habitantes. Los ayuntamientos deben por tanto ocuparse de elaborar dichos mapas y planes de acción.

Un Mapa Estratégico de Ruido es un mapa diseñado para poder evaluar globalmente la exposición al ruido en una zona determinada debido a la existencia de distintas fuentes de ruido, o para poder realizar predicciones globales para dicha zona. Los preceptivos para las aglomeraciones urbanas son elaborados por los propios ayuntamientos y los envía al MAGRAMA para su recopilación y la comunicación de información pertinente a la Comisión Europea.

Los Planes Estratégicos del Ruido deben contener: los valores límite establecidos, el resumen de los resultados de la labor de cartografiado del ruido, la evaluación del número estimado de personas expuestas al ruido, la determinación de los problemas y las situaciones que deben mejorar, las medidas que ya se aplican para reducir el ruido y los proyectos en preparación, así como la relación de las consultas públicas organizadas,

la estrategia a largo plazo y las disposiciones previstas para evaluar la aplicación y resultados del plan de acción. Está previsto que los planes se revisen cada 5 años.

En los datos en abierto del Sistema de Información sobre Contaminación Acústica (SICA) del Ministerio puede encontrarse únicamente el Plan Estratégico de Madrid, así como los Mapas Estratégicos del Ruido de Madrid, Móstoles, Getafe, Leganés, Alcorcón y Alcobendas. De ellos se deduce que los principales problemas de contaminación acústica se refieren a la ciudad de Madrid en términos absolutos por el mayor número de personas expuestas a altos niveles sonoros. En términos relativos, sin embargo, los mayores porcentajes de población que sufren altos niveles de ruido se encuentran en Móstoles y Getafe.

c) Agua

La acción municipal en la gestión del agua es bastante limitada en los municipios de Madrid, donde buena parte de las acciones las asumen entidades supramunicipales o autonómicas: Canal de Isabel II y la Mancomunidad del Sorbe para la zona este de la Comunidad de Madrid. Estas entidades son las encargadas tanto de la aducción, distribución y depuración de las aguas, aunque el Ayuntamiento de Madrid, por su importancia, cuenta con ciertas instalaciones propias, por ejemplo, de depuración o ciertas partes del sistema son también competencia municipal como el alcantarillado.

Como se veía en el apartado de prioridades en la actuaciones municipales, no es un sector que se considere prioritario. Debido al tipo de gestión del servicio en torno a un ente público autonómico, los ayuntamientos declaran carecer de capacidad real para dirigir una política autónoma del agua, pese a que entre sus responsabilidades se encuentren las del abastecimiento de agua potable y el tratamiento de aguas residuales o las de limpieza y cuidado de parques y jardines. En particular, estos dos últimos servicios –limpieza y parques y jardines– implican un nada desdeñable consumo de agua con cuyo coste corren los gobiernos locales. Quizás por recaer sobre ellos estas responsabilidades, un ámbito donde suelen incidir los gobiernos locales es en el desarrollo de infraestructuras para la regeneración de agua residual depurada, de manera que ésta pueda destinarse al riego de zonas verdes o a la limpieza de calles. Ello contribuiría no sólo a ahorrar en agua potable para el abastecimiento de la población sino en la factura final de consumo de los ayuntamientos. Una gran parte de los ayuntamientos bajo estudio han firmado convenios administrativos con el Canal de Isabel II para el suministro de agua reutilizable que se destinaría al riego de zonas verdes de uso público. Y, según datos del Canal Isabel II, un 2,4% del total del recurso con que abastece a la región proviene de agua regenerada, que se emplea para el riego, limpieza de calles o usos industriales.

Por otra parte, es interesante destacar la implantación, en tres de los municipios estudiados, de medidas de ahorro de agua en equipamientos y servicios municipales, por medio, por ejemplo, de la instalación de grifos de ahorro en colegios y otros edificios públicos.

d) Movilidad

La movilidad abarca tanto las cuestiones del servicio público de transportes como actuaciones para la mejora del tráfico, el fomento de infraestructuras para el uso de bicicletas, los planes generales de movilidad, etc.

Este tipo de intervención pública se señala como de importancia alta en las políticas municipales, si bien se reconoce que una parte relevante del sector está ligada al hecho metropolitano y a responder a la demanda de transporte interurbano. De ahí que, en la mayoría de los ayuntamientos, el servicio de transporte público lo ofrece el Consorcio Regional de Transportes, tanto el urbano como el interurbano. Sólo los ayuntamientos de Madrid y Fuenlabrada tienen su propia empresa municipal de transportes. El Consorcio es un organismo autónomo de la Comunidad de Madrid con competencias en transporte regular colectivo para la Comunidad y los Ayuntamientos que voluntariamente se adhieran. Asume la función de planificar y diseñar el sistema de transportes y respeta y mantiene el patrimonio, la personalidad jurídica y la autonomía de gestión de las empresas públicas y privadas de transporte, sometidas todas ellas a las directrices y regulaciones establecidas por el consorcio en lo referente al servicio prestado. En definitiva, es un consorcio de administraciones que ceden sus competencias a éste para su administración colegiada¹¹.

La movilidad representa uno de los sectores que más ha evolucionado en los últimos años en cuanto a su interés municipal. En general, se ha dado una transformación en el tratamiento de este tema, desde estar circunscrito únicamente a la regulación del tráfico a su consideración como uno de los elementos fundamentales de la contribución local al cambio climático, formando parte, junto con la energía, de los sectores difusos más difíciles de tratar. Pese a ello y con excepciones, los departamentos ambientales han tenido poco que ver con las actuaciones en ese sector, siendo más responsabilidad de los departamentos de vía pública, tráfico, o más recientemente transporte y movilidad.

¹¹ Para el caso de RENFE, al ser una empresa no dependiente del Consorcio, la relación se articula mediante la formulación de convenios o acuerdos que definen las condiciones de coordinación en los aspectos tarifarios y de servicios en el resto de las redes del sistema

Entre las actuaciones que los departamentos ambientales han desarrollado sobre la movilidad han de destacarse dos principalmente. La primera, la participación (aunque generalmente no liderazgo) del desarrollo de los planes de movilidad urbana sostenible (PMUS), obligatorios para las ciudades estudiadas según la Ley de Economía Sostenible de 2008, y para los que el Instituto de Diversificación y Ahorro de la Energía del Ministerio de Industria o el propio Consorcio de Transportes de Madrid han proporcionado apoyo técnico y económico. Todos los municipios estudiados refieren haberlos desarrollado en los últimos años. También está generalizada la creación y extensión de las infraestructuras para el uso de la bicicleta y en algunas ciudades se ha implantado un sistema público de alquiler de bicicletas. A ello se añade la realización de campañas educativas, principalmente a escolares. Esto refleja la preocupación que desde el punto de vista técnico se tiene de este aspecto ambiental en todos los casos estudiados, a pesar de que a nivel ciudadano se perciba como moderada.

Acercarnos al caso de Rivas nos permite observar un ejemplo de apuesta e impulso por políticas integrales de movilidad municipales, desde un enfoque ambiental que supera el concepto de movilidad limitado exclusivamente al tráfico rodado. Este ayuntamiento obtuvo en 2013 un premio europeo por su Plan de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS). El premio al mejor proyecto “Do the right Mix” se concede por la Comisión Europea a actuaciones que defienden políticas en las que se integran criterios económicos, sociales y medioambientales. Entre las actuaciones que ha impulsado se encuentran: un servicio público de alquiler de bicis, el cierre semanal de calles al tráfico de vehículos a motor para que se practiquen actividades relacionadas con la movilidad sostenible, la delimitación progresiva de zonas de prioridad peatonal o las iniciativas de camino escolar. Además, el municipio recibió este otoño la certificación europea QUEST que señala a las ciudades que ponen en práctica las medidas más eficaces para garantizar una movilidad más sana, más sostenible y menos contaminante.

Por último hay que reseñar que la movilidad es una actuación íntimamente ligada a la política urbanística y del territorio. La expansión urbana vivida en los entornos urbanos madrileños ha intensificado el uso del vehículo privado al crear desarrollos urbanos dispersos, alejados de los centros consolidados y con una diseminación de los centros de trabajo, ocio, comercio o estudio por el territorio que han generado una absoluta dependencia del transporte motorizado para llegar a ellos. Se ha roto el modelo clásico de ciudad mediterránea, en el que ir andando era el principal modo de transporte, aunque sigue siendo mayoritario en nuestras ciudades.

e) Energía

Las ciudades juegan un papel protagonista en la ecuación del cambio climático. Siendo como son las mayores responsables del consumo de recursos, son también las principales generadoras de emisiones de gases de efecto invernadero y, por ende, las que más contribuyen al calentamiento global. De su gestión se deriva, por tanto, la prevención del agravamiento de las variaciones climáticas de origen antrópico, por medio de la reducción del consumo de recursos y con éste, el de las emisiones.

Más del 75% de la energía consumida en España (directa o indirectamente) se produce en o para sus ciudades y es en ellas donde debe centrarse el esfuerzo para gestionar esta demanda. Estas emisiones son generadas principalmente por la producción de bienes de consumo y los servicios necesarios para el mantenimiento de las funciones y la organización urbanas: transporte, energía eléctrica y otras formas de energía, distribución de agua, etc.

La actuación energética municipal queda centrada principalmente en acciones de gestión de los consumos directos en los edificios municipales y el alumbrado exterior, que en algunas ocasiones no son responsabilidad de los departamentos de medio ambiente. Ello puede explicar que la valoración de la prioridad de actuación municipal en esta temática sea menor que en las otras estudiadas. Así, las actuaciones municipales más presentes en los municipios estudiados son las relacionadas con la eficiencia energética en la iluminación pública (sustitución de farolas y semáforos) y en equipamientos municipales (sensores de presencia, división de luminarias, sustitución por bajo consumo), así como la promoción del uso de energías renovables. En este sentido, las entidades locales se adelantaron al Código Técnico de Edificación al incluir en su planeamiento urbanístico la obligación de utilizar en los nuevos desarrollos instalaciones de energía solar fototérmica, o bien desarrollando normativa propia como las ordenanzas solar o de edificación sostenible.

Por lo demás, cada vez es más frecuente que en los sistemas de gestión indirecta de la iluminación de la ciudad las empresas implanten tecnología LED, en donde la inversión acaba financiándose con el ahorro. También se detectan numerosos casos de implantación de energías renovables en equipamientos municipales. Finalmente, se generalizan también las bonificaciones fiscales en el impuesto de vehículos de tracción mecánica (IVTM) para vehículos eléctricos e híbridos.

f) Residuos

Este último apartado de la aproximación sectorial dedicado a residuos se detiene con mayor profundidad en sus componentes por ser la materia destacada en las entrevistas

como primera prioridad en las actuaciones ambientales de los municipios. Una primera parte se dedica al repaso del contexto jurídico y el estado actual de la recogida de residuos urbanos en España. La segunda parte aborda la situación específica de los ayuntamientos de nuestro estudio.

- Contexto jurídico y estado de situación

La legislación nacional (Ley 22/2011 de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados) que transpuso la correspondiente directiva comunitaria hace hincapié en las políticas de prevención y establece, para 2020, una reducción del 10% del total de residuos respecto a 2010. Además, fija para ese año que el porcentaje residuos reciclados sea de, al menos, el 50% del peso total.

El Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos 2016-2022 (PEMAR) aprobado en noviembre de 2015 (MAGRAMA, 2015) diseña una estrategia para la consecución de estos objetivos a la luz del diagnóstico del actual sistema de tratamiento y eliminación. Se presenta como instrumento para orientar la política de residuos en España, al incluir la relación de las medidas necesarias para mejorar las deficiencias detectadas y proponer acciones que arrojen mejores resultados ambientales y el cumplimiento de las metas legales.

Objetivo Cuantitativo del Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos 2016-2022

- 50% de residuos para la reutilización y el reciclado en 2020. Reciclar 10,7 millones de t (actualmente se reciclan 5,7 m)

El punto central de su aproximación, inspirado en la regulación europea, es el énfasis en la prevención y el reciclado, y la llamada a un cambio de enfoque en la gestión de residuos. Según la jerarquía que plantea para su gestión, la prevención (la no producción del residuo) sería la mejor opción por lo que supone de reducción de los residuos en origen, seguida de la preparación para la reutilización, otras formas de valorización (incluida la energética) y, en último lugar, la eliminación (el depósito en vertederos). En otras palabras: reducir, reutilizar, reciclar.

Los objetivos cualitativos que plantea el Plan para el 2020 son: reducción de la generación *per capita* de residuos, reciclado y la reutilización como opciones

económicamente atractivas para los operadores, desarrollo de mercados funcionales para las materias primas secundarias, garantía del reciclado de alta calidad, recuperación de energía limitada a los materiales no reciclables, práctica eliminación del depósito de residuos en vertederos y aplicación de la legislación en su totalidad. El objetivo final declarado del Plan es el tránsito desde una economía lineal basada en producir, consumir y tirar, a una economía circular en la que se reincorporen al proceso productivo una y otra vez los materiales que contienen los residuos para la producción de nuevos productos o materias primas.

Objetivos Cualitativos del Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos 2016-2022 (2015)

- Reducir la generación de residuos
- Garantizar el reciclado de alta calidad
- Recuperar energía sólo de los materiales no reciclables
- Hacer de la reutilización una alternativa viable para operadores económicos
- Desarrollar mercados para materias primas secundarias
- Reducir al mínimo del depósito en vertederos
- Conseguir la aplicación real de la legislación sobre residuos

En la actualidad, se está aún lejos de alcanzar estas metas. En 2012, el 44% del total de los residuos generados en España se destinaban a vertedero (PEMAR, 2015). Aunque de modo general se dispone de instalaciones de tratamiento suficientes para gestionar los residuos generados, sin embargo esta realidad no se cumple en el caso de residuos municipales, donde parece ser necesario el reforzamiento de instalaciones de tratamiento para disminuir el vertido.

Una parte muy relevante de la responsabilidad de cumplir con los objetivos de la ley está en manos de las entidades locales. En primer lugar porque un porcentaje mayoritario de los residuos procede de los hogares y de los servicios (ver gráfico), responsabilidad central de los ayuntamientos. Éstos, además, dedican una parte significativa de sus presupuestos a la financiación de su recogida y tratamiento. En segundo lugar, porque disponen de la información sobre las características de los residuos que se producen y sobre los comportamientos de los ciudadanos, elemento esencial para la planificación de las actuaciones y el seguimiento de los avances en el cumplimiento de objetivos.

Generación de residuos por actividad económica en España. 2012.



Fuente: Eurostat

Los residuos de competencia municipal han pasado de ser 20 millones de toneladas en 2002, a 24.1 en 2008 y 21.9 en 2012 en toda España. De 526 kg por habitante y año en 2004 se ha pasado a 463 kg en 2012, a causa de la crisis y de la implantación de medidas de prevención (PEMAR, 2015).

La mejoría alcanzada en este sector a lo largo de los últimos años se debe al incremento y diversificación de las infraestructuras de tratamiento, a la aplicación de la normativa con objetivos concretos de reciclado y valorización, a una mayor sensibilización de la sociedad sobre la separación y a la consolidación de un sector empresarial especializado en la gestión de residuos. Además, los sistemas de control y vigilancia se han reforzado con los años, aunque tienen aún un margen de mejora.

Las prácticas de separación en origen se han generalizado, aunque existen diferentes modelos de separación de residuos de competencia municipal (ver tabla) con distintos niveles de eficacia y eficiencia referida a la preparación para el tratamiento. Los modelos más habituales en España son el tipo 5, el tipo 1 (especialmente en algunas Comunidades Autónomas como Cataluña) y el tipo 4 (PEMAR, 2015).

Modelos de separación de residuos de competencia municipal

Tipo 1 5 fracciones	Tipo 2 Húmedo- Seco	Tipo 3 Multiproducto	Tipo 4 Fracciones + poda	Tipo 5 4 fracciones	Tipo 6 3 fracciones
Vidrio	Vidrio	Vidrio	Vidrio	Vidrio	Vidrio
Papel-cartón	Papel-cartón	Papel-cartón + envases ligeros	Papel-cartón	Papel-cartón	Papel-cartón
Envases ligeros	Resto + envases ligeros	Resto	Envases ligeros	Envases ligeros	Resto (incluye fracción orgánica + envases ligeros)
Resto			Resto (incluye fracción orgánica)	Resto (incluye fracción orgánica)	
Fracción orgánica "quinto contenedor"	Fracción orgánica	Fracción orgánica	Residuos de jardinería		

Fuente: PEMAR, 2015

*Resto: fracción indiferenciada no considerada como recogida separada.

Las distintas fracciones se pueden recoger mediante contenedores de superficie y soterrados, mediante recogidas puerta a puerta o mediante recogida neumática. Además, estos sistemas principales se complementan con otros específicos para residuos voluminosos, pilas, madera, textiles, aceites de cocina y residuos depositados en los puntos limpios (fijos o móviles). Con todo, quedan algunos ámbitos con tareas pendientes, como la generalización de medidas para impulsar la recogida separada de biorresiduos para su compostaje y digestión anaerobia y para promover el uso ambientalmente seguro del compost producido en el sector de la agricultura y la jardinería.

En 2012, del total de residuos generados, el 15% se destinó al reciclado de materiales (13% procedente de recogida separada y 2% de recogida mezclada) el 14% se sometió a tratamiento biológico. El resto de residuos se destinó al vertedero (60%) e incineración (11%). Esto quiere decir que, sobre el objetivo del 50% de reciclado para el 2020, en la actualidad sólo se ha alcanzado un 29%¹²:

¹² De ellos, la mitad proviene de rechazos de plantas de tratamiento y la otra mitad de residuos mezclados.

Destino de los residuos urbanos (España, 2012):

Reciclado de materiales	15%
Tratamiento biológico	14%
Vertedero	60%
Incineración	11%

Fuente: PEMAR 2015

Además, la situación varía mucho por Autonomías, oscilando entre regiones en las que sólo se recicla un 3% hasta otras en que se llega a un 33%. Por otra parte, los datos del Plan se refieren a 2012, por lo que se asume que, desde entonces hasta ahora, habrá habido algunas mejoras no reflejadas en la información, como resultado de iniciativas que han implantado algunas Comunidades Autónomas.

Cantidad de Residuos tratados por Comunidad Autónoma:

	Reciclado de recogida separada	Material recuperado procedente de TMB de residuos mezclados	Compost Digestión anaerobia de FORS	Compost Digestión anaerobia en TMB	Incinerado	Vertido de rechazos	Vertido sin tratamiento previo	Total
Andalucía	327.069 (7%)	81.572 (2%)	26.939 (1%)	857.826 (19%)	0 (0%)	2.218.655 (48%)	1.120.943 (24%)	4.633.055 (100%)
Aragón	77.276 (14%)	18.276 (3%)	0 (0%)	46.486 (9%)	0 (0%)	184.086 (34%)	219.558 (40%)	545.683 (100%)
Asturias	120.284 (22%)	0 (0%)	17.573 (3%)	0 (0%)	0 (0%)	3.376 (1%)	397.887 (74%)	539.120 (100%)
Baleares	91.978 (11%)	18.824 (2%)	28.885 (4%)	11.336 (1%)	517.398 (64%)	34.414 (4%)	100.307 (12%)	803.143 (100%)
Canarias	89.331 (7%)	8.354 (1%)	0 (0%)	61.871 (5%)	0 (0%)	107.629 (9%)	964.892 (77%)	1.254.722 (100%)
Cantabria	35.246 (12%)	15.873 (6%)	0 (0%)	54.068 (19%)	115.450 (41%)	43.433 (15%)	19.051 (7%)	283.122 (100%)
Cast Mancha	77.915 (9%)	16.782 (2%)	0 (0%)	133.981 (15%)	0 (0%)	536.544 (59%)	149.354 (16%)	914.566 (100%)
Castilla León	135.692 (13%)	36.602 (3%)	0 (0%)	221.544 (21%)	0 (0%)	676.907 (63%)	2.806 (0%)	1.073.551 (100%)
Cataluña	778.678 (22%)	71.989 (2%)	319.392 (9%)	187.435 (5%)	609.892 (17%)	705.230 (20%)	935.850 (26%)	3.583.216 (100%)
Extremadura	59.177 (12%)	20.347 (4%)	0 (0%)	133.280 (27%)	0 (0%)	276.157 (56%)	5.643 (1%)	494.605 (100%)
Galicia	107.157 (10%)	22.795 (2%)	8.688 (1%)	58.175 (5%)	544.207 (49%)	129.244 (12%)	231.409 (21%)	1.101.674 (100%)
La Rioja	22.445 (17%)	6.337 (5%)	0 (0%)	40.583 (32%)	0 (0%)	59.434 (46%)	0 (0%)	128.799 (100%)
Madrid	322.747 (14%)	50.949 (2%)	10.313 (0%)	0 (0%)	266.329 (11%)	611.772 (26%)	985.698 (42%)	2.373.726 (100%)
Murcia	53.036 (8%)	11.742 (2%)	0 (0%)	81.801 (13%)	0 (0%)	460.102 (71%)	41.516 (6%)	648.197 (100%)
Navarra	65.908 (24%)	1.029 (0%)	17.539 (7%)	29.188 (11%)	0 (0%)	40.561 (15%)	114.925 (43%)	269.150 (100%)
País Vasco	249.544 (24%)	3.526 (0%)	19.677 (2%)	16.138 (2%)	211.376 (20%)	41.984 (4%)	509.234 (48%)	1.051.480 (100%)
C. Valenciana	229.003 (11%)	73.749 (3%)	31.261 (1%)	582.195 (27%)	15.061 (1%)	1.170.001 (55%)	40.452 (2%)	2.141.721 (100%)

POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPALES EN LA COMUNIDAD DE MADRID

Total	2.849.452 (13%)	458.746 (2%)	480.267 (2%)	2.515.909 (11%)	2.329.124 (11%)	7.299.528 (33%)	5.839.517 (27%)	21.895.854 (100%)
--------------	--------------------	-----------------	-----------------	--------------------	--------------------	--------------------	--------------------	----------------------

Fuente: PEMAR 2015

En Plan Piloto de Caracterización de Residuos Urbanos de Origen Domiciliario (MAGRAMA, 2012) concluyó que la calidad de la separación por sectores varía según el tipo de residuo. En el papel y cartón el contenido de residuos impropios (diferentes a los previstos para esa fracción) es del 4% y en los envases de vidrio inferior al 2%. Sin embargo, en la bolsa de envases ligeros el contenido de impropios se sitúa en torno al 28% y en el sector de los biorresiduos el contenido en residuos impropios depende del tipo de recogida: en el modelo de cinco contenedores los impropios constituyen un 12% del total mientras que en el húmedo-seco se sitúa en torno al 37%.

De estos datos se deduce que la recogida separada es crucial para garantizar el reciclado de calidad y alcanzar la meta del 50% de residuos reciclados en 2020 impuesta por la Ley de Residuos. El 82% de los residuos municipales se recogen aún de forma mezclada (PEMAR, 2015) lo que dificulta enormemente la obtención de materiales para el reciclaje, pues en las plantas de tratamiento mecánico-biológico la capacidad de reciclado es muy inferior. La clave por tanto está en romper este esquema y captar los materiales separadamente en origen, reforzando las recogidas separadas o implantándolas en los lugares en que no existen.

Adicionalmente, y dado que en los ocho años que separan la situación analizada del momento de rendición de cuentas (2020) se debe aumentar en 21 puntos porcentuales el reciclado de residuos sólidos urbanos, el Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos plantea otras medidas además de la de fomentar la calidad de la separación. Entre ellas incluye: el impuesto al vertido o a la incineración, la fijación adecuada de precios a la generación recogida y tratamiento de residuos, y la implantación de esquemas de responsabilidad ampliada para los fabricantes de productos.

- Los municipios de la Comunidad de Madrid

La gestión de los residuos es la principal actuación municipal relacionada con el medio ambiente en nuestros municipios. Aparece como competencia propia en la legislación básica de ordenación municipal, en coordinación, para el tratamiento de los residuos, con las comunidades autónomas bajo la reglamentación general de la legislación estatal. La Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados es la normativa vigente, y para su aplicación se referencia al recientemente aprobado Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR) 2016-2022, a la espera de la elaboración de los planes autonómicos amparados en éste.

A partir de la aprobación del Plan Estatal Marco de Residuos, la Comunidad de Madrid deberá producir un análisis actualizado de la situación en su territorio con vistas a adaptar sus medidas para facilitar la preparación para la reutilización y el reciclado de las fracciones reciclables procedentes de residuos domésticos. Las exigencias de la ley y del Plan probablemente obliguen también a adaptar las ordenanzas municipales.

En cuanto a la recogida municipal, el sistema general implantado en las poblaciones bajo estudio clasifica los residuos en las siguientes categorías:

1. Recogida selectiva de envases ligeros (contenedor amarillo) y posterior selección en planta
2. Recogida selectiva de papel-cartón, a través de recogida monomaterial (contenedor azul) o recogida selectiva puerta a puerta de cartón comercial
3. Recogida selectiva de vidrio (contenedor verde y canal comercial)
4. Recogida de fracción resto (bolsa resto)
5. Recogidas complementarias: puntos limpios municipales, residuos de limpieza viaria, restos de poda, residuos de mercados, residuos voluminosos, pilas, medicamentos, excrementos caninos.

De acuerdo a esta clasificación, los resultados que arroja la recogida municipal de residuos urbanos en la región de Madrid es la siguiente:

Recogida Municipal de Residuos Urbanos en la Comunidad de Madrid (t). 2013:

Fracciones recogidas selectivamente	277.837
Papel y cartón	99.615
Envases mezclados (bolsa amarilla)	99.218
Vidrio	78.406
Pilas alcalinas	598
Recogida mezcla de residuos domésticos: fracción resto	1.942.709
Otros residuos municipales (biodegradables, parques y jardines, limpieza viaria, voluminosos, etc.)	406.497
Residuos recogidos en puntos limpios	56.804
TOTAL DE RESIDUOS MUNICIPALES	2.683.847

Fuente: Comunidad de Madrid

De estas cifras, sobresale el dato referido a los residuos recogidos por fracción resto, que representan las tres cuartas partes del total.

En cuanto al tratamiento de residuos urbanos, en la región de Madrid se han constituido mancomunidades de municipios agrupados por zonas geográficas. En la actualidad existen las Mancomunidades del Este, del Sur, del Noroeste y del Valle Norte del Lozoya (únicamente para la recogida y transporte, el tratamiento se realiza en la

Mancomunidad del Noroeste). Madrid capital, por su parte, gestiona los residuos que produce en sus propias instalaciones del Parque Tecnológico de Valdemingómez.

Las mancomunidades para el tratamiento de los residuos domésticos dispensan los servicios de: clasificación, tratamiento y eliminación de residuos urbanos, traslado de residuos urbanos desde las estaciones de transferencia hasta los vertederos o instalaciones finalistas. Cada mancomunidad se organiza a través de plantas de clasificación, estaciones de transferencia y vertederos de residuos. A las plantas de clasificación de envases llegan los residuos procedentes de la separación domiciliaria; en ellas se clasifican y separan en función de su composición. El destino final de los materiales recuperados son las empresas recicladoras, que los utilizan como materia prima en sus procesos de fabricación de nuevos productos.

Uso de las instalaciones de residuos por Mancomunidades, 2013

	Instalación
Mancomunidad del Este	-Planta de clasificación de envases de San Fernando de Henares -Vertedero de residuos urbanos de Alcalá de Henares
Mancomunidad del Noroeste	-Estación de transferencia de Collado Villalba -Estación de transferencia de El Molar -Estación de transferencia de Lozoyuela -Estación de transferencia de San Sebastián de los Reyes -Planta de clasificación de envases de Colmenar Viejo -Vertedero de residuos urbanos de Colmenar Viejo
Mancomunidad del Sur	-Estación de transferencia de Colmenar de Arroyo -Estación de transferencia de Colmenar de Oreja -Estación de transferencia de Las Rozas Madrid -Estación de transferencia de Leganés -Planta de clasificación de envases de Pinto -Planta de compostaje Villanueva de la Cañada -Vertedero de Residuos urbanos de Pinto

Fuente: Comunidad de Madrid. Diagnóstico Ambiental 2015

Por su parte, Madrid capital gestiona sus residuos en instalaciones propias del Parque Tecnológico de Valdemingómez (La Paloma, Las Lomas y Las Dehesas). Fuenlabrada dispone de una planta propia de clasificación de envases.

En la Comunidad existen cuatro vertederos controlados en funcionamiento situados en Alcalá de Henares, Colmenar viejo, Pinto y Madrid capital (Las Dehesas) en los que se admiten residuos urbanos procedentes de la recogida municipal, junto con los asimilables a urbanos que proceden de comercios y empresas.

Plantas de clasificación de envases en la Comunidad de Madrid. 2013

	Entradas de residuos (t)	Material recuperado (t)	Rechazo en planta (t)
Colmenar Viejo	18.779	11.836	6.280*
San Fernando de Henares	11.247	6.833	4.415
Pinto	17.609	12.212	4.236*
Fuenlabrada	8.935	4.067	4.024*
La Paloma (Ayto. Madrid)	36.751	18.888	83.482**
Las Dehesas (Ayto de Madrid)	28.216	8.313	267.368***
Total	121.537	62.149	369.805

Fuente: Comunidad de Madrid. Diagnóstico Ambiental 2015

* las diferencias entre entradas, material recuperado y rechazo en planta se deben a stocks en planta, mermas del proceso y otros aprovechamientos. **5.096 t con destino vertedero y 78.386 t con destino incineradoras. *** 254.056 t con destino vertedero y 13.312 t con destino incineradora. Nota: la salida de rechazo en las plantas de La Paloma y Las Dehesas es conjunta con la del triaje de la bolsa de restos

Los gastos derivados de la recogida, transporte y tratamiento de residuos se corresponden con la partida más elevada de los presupuestos municipales de medio ambiente. Aunque con dificultades para concretar cifras, y que éstas puedan ser comparables, la mayor parte de los ayuntamientos estudiados así lo considera. También aparece en el primer puesto a la hora de determinar las prioridades de la política ambiental. Por otra parte, a este ámbito de gestión se refiere el porcentaje más elevado de las demandas, quejas o sugerencias sobre el medio ambiente en todos los casos estudiados.

En cuanto a la recogida, en todos los municipios funcionan ya recogidas selectivas de papel y cartón, vidrio, envases, pilas, y existen puntos limpios para aparatos electrónicos, eléctricos, muebles, etc. Algunos municipios tienen redes de recogida de residuos especiales: enseres usados, aceites domésticos, residuos de poda y jardinería.

La experiencias en recogida de la fracción orgánica son pocas y tienen por el momento un carácter piloto. Este tipo de selección en origen, también conocido como “quinto contenedor”, supone la recogida separada de residuo orgánico biodegradable para su compostaje y está muy extendido en algunas Comunidades Autónomas, pero no en Madrid. Su objetivo es aumentar el reciclaje de la materia orgánica, que supone una parte importante de los residuos totales producidos. Cada vez más municipios en España utilizan este quinto contenedor por sus ventajas para el medio ambiente, la economía y la salud. Entre los municipios analizados en este estudio, en Leganés, Alcobendas y recientemente Madrid se han implementado iniciativas en versión de proyecto piloto.

En Rivas existe un programa de compostaje doméstico que consiste en la cesión gratuita a los vecinos de un compostador para producir abono para plantas y jardines en la propia residencia a partir de sus propios residuos vegetales y orgánicos de cocina. Esta actuación se complementa con un programa de compostaje comunitario pensado para los vecinos que desean generar su propio compost pero no tienen espacio o posibilidad de participar en el programa de compostaje doméstico. Tres mil vecinos participan actualmente en la experiencia de autocompostaje, consiguiendo que el residuo no salga del hogar. En los últimos años han proliferado este tipo de experiencias para generar un compost de calidad que se aprovecha directamente por los ciudadanos, hasta el punto de que existe una Red de Municipios por el Compostaje.

El cobro de un tasa de prestación del servicio de gestión de residuos -más conocida como tasa de basuras- es otra de las actuaciones municipales en este ámbito. Puede consistir en una tasa que cobran los ayuntamientos sólo a los comercios o inmuebles de uso no residencial (ej. Madrid, Fuenlabrada, Alcobendas), que en ocasiones tiene bonificaciones para el pequeño comercio. También hay ayuntamientos que la aplican a los hogares (Alcalá, Torrejón y Rivas) y otros (Madrid, Móstoles) que la aplicaron hasta muy recientemente. En el debate sobre la conveniencia o no de implantar esta tasa por servicio, se suele apelar a la debilidad de los métodos disponibles para fijar el importe a cobrar, al no estar asociados a la cantidad de residuos generados sino al valor catastral del inmueble o a su superficie. En los ayuntamientos donde no se ha implantado, el coste de este servicio suele internalizarse más bien en otros impuestos locales como el IBI.

Finalmente, en cuanto al tipo de gestión en la prestación del servicio de recogida de residuos urbanos, el modelo que prima es la gestión indirecta, externalizada en un operador privado. Tan sólo los municipios de Getafe, Alcorcón, Leganés, Rivas y Fuenlabrada se encargan de todo o parte de este servicio desde sus propias estructuras (empresa pública o gestión directa):

Tipo de prestación de servicios de recogida de residuos urbanos

Municipio	Existencia de empresa pública o gestión directa municipal para la recogida (todo o parte) de residuos	Gestión totalmente externalizada
Madrid		X
Móstoles		X
Alcalá		X
Getafe	X	
Leganés	X	
Alcorcón	X	
Fuenlabrada	X	
Torrejón		X
Parla		X

POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPALES EN LA COMUNIDAD DE MADRID

Alcobendas		X
Rivas	X	

Fuente: elaboración propia

Incluso para estos ayuntamientos con medios propios, la existencia de diferentes tipos de residuos hace que siempre suela haber algún aspecto de esta gestión (ej. envases, papel y cartón, vidrio) que se desarrolla por gestión indirecta, a través de contratos con empresas especializadas en cada ramo dentro de un sistema integrado de gestión (Ecovidrio, Ecoembes, etc.).

V. CONCLUSIONES.

Estamos ante un sector modulado por un alto índice de actividad regulativa europea que impone actuaciones y objetivos a los Estados que acaban proyectándose sobre competencias de los ayuntamientos. Los municipios se encuentran en un espacio enmarcado sobre el que orientar sus estrategias. No obstante, dentro de este espacio, los ayuntamientos disponen de autonomía para dirigir sus políticas, como lo demuestra el hecho de la diversidad entre actuaciones de los municipios analizados. Esta diversidad se expresa en aspectos como: las formas de gestión, en el porcentaje del presupuesto dedicado y su evolución, el enfoque más o menos transversal de la política o la priorización de actuaciones.

Del repaso del estado de la situación en los principales sectores ambientales (atmósfera, agua, residuos y ruido) se anticipa que las mayores demandas o presiones al sistema se dirigirán al sector de la atmósfera y al de los residuos. Al primero por la superación recurrente de los niveles de protección de la salud en los municipios bajo estudio y el alto nivel de emisiones de gases de efecto invernadero. Al segundo por las exigencias del Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos de incrementar de forma relevante el volumen de residuos reciclados.

Las agendas locales recogen bien estas demandas en la parte de los residuos, que constituyen el ámbito prioritario de las actuaciones municipales tanto en posición en la agenda gubernamental como en presupuesto. Si bien el reto de responder a los objetivos marcados es mayúsculo pues, en promedio, la situación actual dista mucho de alcanzar los objetivos planteados.

Esta situación no se reproduce en el caso del aire, para el que los municipios expresan por lo general falta de autoeficacia, entendida como incapacidad de incidir en la mejora de la situación por tratarse de un problema de alcance metropolitano a abordar desde estructuras supramunicipales. La alternativa de tratar el tema desde enfoques

transversales a través de una combinación de políticas municipales de movilidad, territorio y energía no resulta evidente ni muy practicada. Las escasas experiencias en las que se han aplicado han sido el resultado de un trabajo continuado en la superación de la inercia de considerar el medio ambiente circunscrito al tradicional compartimento estanco de parques y jardines o mantenimiento de la ciudad.

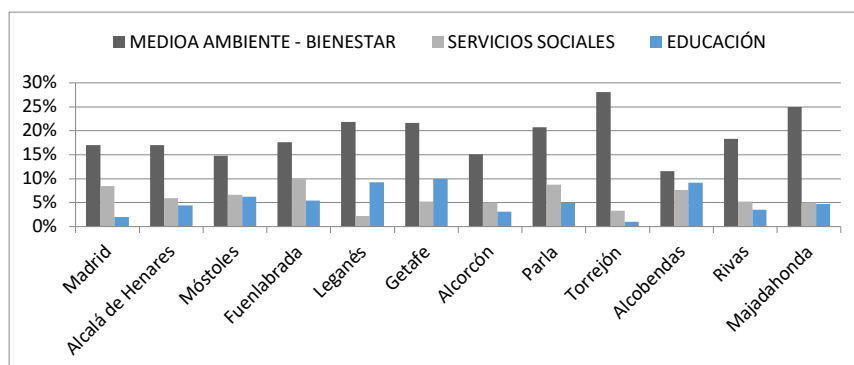
Las relación de los ciudadanos con las administraciones locales en temas de medio ambiente responde a unas pautas muy tradicionales de corte reactivo más que proactivo. Las peticiones son en su mayoría quejas y se refieren a aspectos concretos que les afectan individualmente, centrados fundamentalmente en cuestiones de limpieza o de ruidos.

En general, los ayuntamientos madrileños diseñan y despliegan sus políticas en un ambiente de aislamiento institucional. Los niveles de apoyo del gobierno autonómico y la interacción con sus estructuras homólogas son muy bajos, lo que resulta llamativo teniendo en cuenta el número elevado de asuntos sobre los que son corresponsables y la lógica de gobierno multinivel generalizada a todos los asuntos públicos. Este aislamiento sólo se compensa por las redes de interacción que entablan los ayuntamientos entre sí. A partir de la participación en redes de ciudades, en grupos de trabajo de la FEMP o en otras comisiones temáticas, se comparten experiencias y se entabla una comunicación horizontal, compensando así la ausencia de la comunicación vertical.

Los gobiernos locales tienden cada vez más a incorporarse a Redes de Ciudades. Los municipios analizados están presentes en redes sobre el clima, la energía, la biodiversidad, la bicicleta, el compostaje, etc. Los estudios que analizan estos fenómenos de redes los relacionan con ventanas de oportunidad para la innovación política. Las posibilidades que ofrecen estos foros para dicha innovación son altas, al multiplicar los flujos de información que permiten adquirir rápidamente conocimiento sobre la implantación de programas específicos, lo que puede emplearse para fundamentar proyectos propios. Hasta ahora este estudio se ha limitado a aproximar el concepto de una forma cuantitativa, identificando tan sólo el número de redes, pero determinar sus efectos puede ser un elemento interesante a abordar en el futuro.

ANÁLISIS COMPARADO DE LOS PRESUPUESTOS MUNICIPALES¹³

En esta sección final se analiza la composición del presupuesto municipal de 2015 con relación a los sectores analizados en este informe¹⁴. El análisis de las asignaciones presupuestarias presenta similitudes y diferencias notables entre los municipios más poblados de la Comunidad de Madrid.



Fuente. Elaboración propia. Datos. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

En todos los municipios analizados se observa que el programa relativo a la política medioambiental en sentido amplio (programas 16 y 17) representa un porcentaje muy superior a los otros dos programas considerados, educación (32) y servicios sociales (23).

Sin embargo, el peso relativo de los programas de educación y servicios sociales difiere entre municipios. De manera general, el programa relativo a los servicios sociales presenta un mayor peso respecto al presupuesto total, si bien en algunos municipios el

¹³ Para el análisis del presupuesto municipal se han tomado los datos que ofrece el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de acuerdo a la orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales y los criterios que deben aplicarse para su clasificación. Para computar el presupuesto en Medio Ambiente se toman las partidas de "Bienestar Comunitario" (código 16) que incluye agua, residuos, limpieza viaria, cementerios y alumbrado público, y de "Medio Ambiente" (código 17) en donde figura administración general de medio ambiente, parques y jardines y protección y mejora del medio ambiente). Para computar el presupuesto en Educación se toma la partida en educación (código 32). El gasto en Mayores se aproxima a través de la partida en "Servicios Sociales y Promoción Social" (código 23) al computarse en ella sus gastos y no existir en esta clasificación una partida específica de este tipo de actuaciones.

¹⁴ Los datos utilizados proceden del presupuesto consolidado para el año 2015. De este modo se incluyen las empresas públicas municipales y organismos autónomos.

presupuesto asignado a educación es superior (Leganés, Getafe, Alcobendas) o similar (Majadahonda).

De los tres programas analizados, aquél que presenta una mayor dispersión en el grupo de municipios analizados lo constituyen los programas relativos a medio ambiente y bienestar social. Estos programas alcanzan un 28% del presupuesto total y presentan un promedio del 19%. Por término medio el programa de educación presenta un 5% mientras que el de servicios sociales alcanza un 6% y es el programa que presenta una menor variación entre los municipios analizados.

	N	Mínimo	Máximo	Media	Desviación estándar
EDUCACIÓN	12	1%	10%	5%	,02832
SERVICIOS_SOCIALES	12	2%	10%	6%	,02392
M_AMBIENTE	12	12%	28%	19%	,04569

En ninguno de los casos analizados los programas relativos a educación o servicios sociales supera el 10% del total del presupuesto municipal.

La comparación anteriormente realizada no se ve alterada cuando el término de comparación es el presupuesto per capita. La distribución en este caso se ve reflejada en la siguiente tabla.

	N	Mínimo	Máximo	Media	Desviación estándar
SERVICIOS_SOCIALES	12	16,53	117,04	59,4700	28,91691
EDUCACIÓN	12	7,59	122,44	49,9808	30,55504
M_AMBIENTE	12	130,66	235,76	175,3933	36,31831

Al objeto de explicar la variación encontrada, el siguiente análisis refleja los valores medios de los distintos programas en función de la tipología de municipios resultante de considerar el nivel de renta y la estructura demográfica (grado de envejecimiento y población en ciclos de formación obligatoria).

POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPALES EN LA COMUNIDAD DE MADRID

		M AMBIENTE	SERVICIOS SOCIALES	EDUCACIÓN
ALTA RBD y ALTO PORCENTAJE EDUC. OBL.	Media	15%	7%	7%
	N	2	2	2
	Desviación std.	,04243	,02121	,03536
BAJA RBD y ALTO PORCENTAJE EDUC. OBL.	Media	20%	6%	5%
	N	8	8	8
	Desviación std.	,04400	,02748	,02973
ALTA RBD y BAJO PORCENTAJE EDUC. OBL.	Media	21%	7%	4%
	N	2	2	2
	Desviación std.	,05657	,02121	,02121
Total	Media	19%	6%	5%
	N	12	12	12
	Desviación std.	,04569	,02392	,02832

Si bien el peso relativo de los programas de medio ambiente es superior al resto de programas analizados, el programa relativo a la educación presenta diferencias en función del tipo de municipio, siendo ligeramente superior en los municipios de renta alta y un porcentaje significativo de población en alguno de los ciclos de educación obligatoria. Por el contrario, los municipios que presentan un menor peso relativo de los programas educativos son aquellos con alto nivel de renta y bajo porcentaje de su población en los ciclos de educación obligatoria. La siguiente tabla recoge la tipología de municipios resultante del grado de envejecimiento de la población, si bien el número reducido de casos y la generalidad de los programas presupuestarios analizados aconsejan limitar el alcance de las conclusiones.

		M AMBIENTE	SERVICIOS SOCIALES	EDUCACIÓN
Alta RBD y reducido grupo de mayores	Media	18%	6%	6%
	N	3	3	3
	Desviación std.	,06506	,01732	,02646
Alta RBD y amplio grupo de mayores	Media	17%	8%	2%
	N	1	1	1
	Desviación std.	.	.	.

POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPALES EN LA COMUNIDAD DE MADRID

Baja RBD y reducido grupo de mayores	Media	22%	7%	4%
	N	3	3	3
	Desviación std.	,05132	,03786	,02309
Baja RBD y amplio grupo de mayores	Media	18%	5%	6%
	N	5	5	5
	Desviación std.	,03564	,01871	,03050
Total	Media	19%	6%	5%
	N	12	12	12
	Desviación std.	,04569	,02392	,02832

Se puede observar, que es precisamente el grupo de municipios con un mayor grado de envejecimiento pero con menor nivel de renta aquellos dónde el peso relativo del programa de servicios sociales es inferior. Este resultado se mantiene considerando la distribución per capita de los presupuestos:

		M_AMBIENTE	SERVICIOS SOCIALES	EDUCACIÓN
Alta RBD y reducido grupo de mayores	Media	186,7	66,3	66,7
	N	3	3	3
	Desviación std..	40,55360	31,58462	48,54442
Alta RBD y amplio grupo de mayores	Media	235,7	117	28,2
	N	1	1	1
	Desviación std.	.	.	.
Baja RBD y reducido grupo de mayores	Media	174,4	57,9	29,9
	N	3	3	3
	Desviación std.	41,66587	28,02381	19,34161
Baja RBD y amplio grupo de mayores	Media	157,	44,7	56,3
	N	5	5	5
	Desviación std.	22,53249	16,40879	22,84069
Total	Media	175,3	59,4	49,9
	N	12	12	12
	Desviación std.	36,31831	28,91691	30,55504

Si bien las diferencias entre los grupos no resultan lo suficientemente amplias para concluir que resulta estadística significativamente y no está influida por los casos aquí considerados.

Los indicios del mayor peso que tienen los factores económicos sobre los demográficos aconsejan profundizar en el análisis de los primeros. A lo largo de los capítulos se han utilizado dos variables ligadas a los factores económicos: la renta bruta disponible y los programas presupuestarios correspondientes a las políticas analizadas en este capítulo.

A continuación se analiza la correlación que existe entre la variable utilizada en los capítulos para identificar los recursos económicos de los municipios (renta bruta disponible per capita)¹⁵ con los programas presupuestarios en términos per capita:

Correlaciones		SERVICIOS SOCIALES	EDUCACIÓN	BIENESTAR Y MEDIO AMBIENTE
SERVICIOS SOCIALES	Correlación de Pearson	1		
	Sig. (bilateral)			
	N	12		
EDUCACIÓN	Correlación de Pearson	0,222		
	Sig. (bilateral)	0,487		
	N	12	12	
BIENESTAR Y MEDIO AMBIENTE	Correlación de Pearson	0,045	-0,292	
	Sig. (bilateral)	0,891	0,357	
	N	12	12	12
RBD_BASE2000	Correlación de Pearson	0,322	0,298	0,498
	Sig. (bilateral)	0,307	0,347	0,099
	N	12	12	12

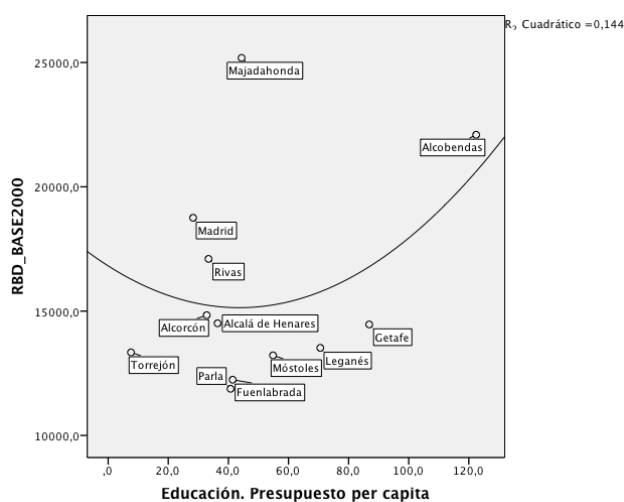
El reducido número de casos condiciona la significación estadística. No obstante, en los casos analizados se observa una relación positiva entre el nivel de renta bruta disponible y la mayor dotación presupuestaria de los programas analizados.

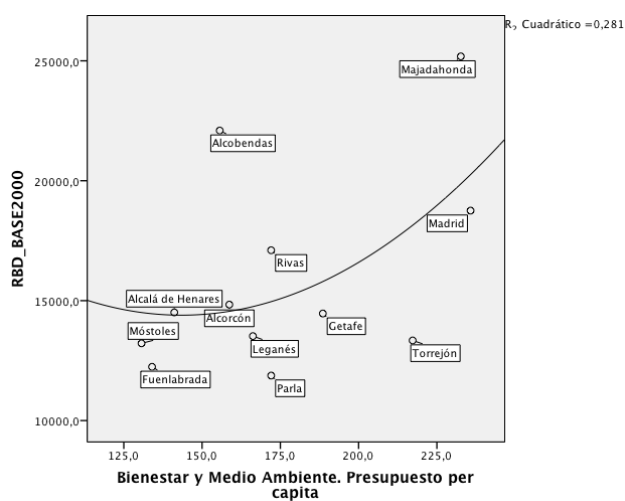
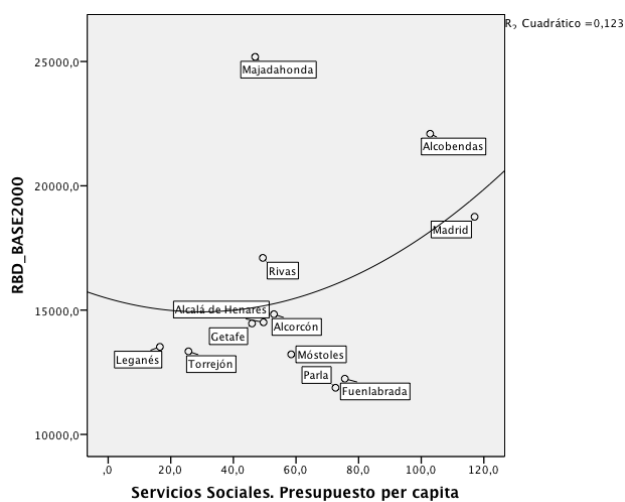
¹⁵ Los datos de renta bruta disponible están referenciados al año 2000 (año base 2000) dado que en los capítulos se han analizado con carácter preferente indicadores desde el año 2000 en adelante. Los datos han sido obtenidos del Instituto Madrileño de Estadística (base de datos Almudena). Último acceso en marzo 2016.

Esta relación tiene mayor intensidad en el programa de bienestar y medio ambiente. En otras palabras, la dependencia del presupuesto de los niveles de renta es mayor en el caso de bienestar y medio ambiente (coeficiente de correlación: 0.49) que en el caso de educación (coeficiente de correlación: 0.29). Los presupuestos en educación muestran el menor índice de dependencia de los niveles de renta, lo que apunta a que el presupuesto municipal en educación es sensible al menor nivel de recursos que puedan tener las familias.

Además, la relación entre los programas presenta una relación negativa en los programas de educación de bienestar y medio ambiente (coeficiente de correlación: -0.29) que sugiere que los entes locales presentan una distinta estructura de preferencias pudiendo priorizar algunos programas sobre otros.

Finalmente, una representación gráfica de la ubicación de los municipios en función de estas dos variables económicas ilustra los anteriores resultados.





En los gráficos se ha representado la relación a partir de una curva de regresión que muestra la relación positiva antes señalada entre las variables económicas.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

-Agencia del Medio Ambiente, (1995) *Madrid 21: Estrategia para el desarrollo sostenible de la Comunidad de Madrid*. Madrid.

Aguado, I., Barrutia, J. M., y Echebarria, C., (2007) La Agenda 21 Local en España. *Ekonomiaz*, 64. pp. 174-213.

Albaigés, B., (2013) Desigualtats territorials i corresponsabilitat dels ajuntaments en el desplegament de polítiques educatives. en Díaz, L. (coord.) *Polítiques públiques dels municipis Catalans*. Barcelona: Fundació Pi i Sunyer.

-Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales, (2016) XVI Dictamen del Observatorio de la Dependencia. Disponible en: <http://www.directoressociales.com/images/documentos/dictamenes/XVIIdictamen/XVI%20DICTAMEN%20del%20OBSERVATORIO.pdf> (último acceso, febrero 2016)

-Barriga, L.A., (2010) *Financiación y costes de la Ley 39/2006*. Observatorio Estatal para la Dependencia, Madrid: Asociación Estatal de Directores Gerentes en Servicios Sociales.

-Bonafont, X. et al., (2005) *La descentralización educativa en España: Una mirada comparativa a los sistemas escolares de las comunidades autónomas*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.

-Casado, L., y Fuentes, J.R., (2015) Administración local: Incertidumbre sobre el alcance de las competencias ambientales. En López Ramón, F., [COORD.] *Observatorio de Políticas Ambientales*. pp. 583-634.

Comunidad de Madrid, (2013) *Estrategia de Calidad del Aire y Cambio Climático de la Comunidad de Madrid 2013-2020* Disponible en: http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_InfPractica_FA&cid=1354294157625&language=es&pagenome=ComunidadMadrid%2FEstructura (último acceso, febrero 2016)

-FEMP, (2012) *Manual del Concejal de Educación*. Madrid, Secretaría General Técnica. Centro de Publicaciones. Ministerio de Educación.

García Ventura, D., (2005) La educación ambiental en los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid en Pujol, R. M., y Cano, L. *Nuevas tendencias en investigaciones en educación ambiental*. Ministerio de Medio Ambiente.

-IMSERSO, (2012) *Informe sobre las personas mayores en España*. Madrid, Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO)

-INE (2016) *Indicadores Urbanos (Urban Audit)* [En línea] Disponible en: http://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INEPublicacion_C&cid=1259944561392&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayout¶m1=PYSDetalleGratuitas (último acceso, febrero 2016)

León, M., (2011) «Ideas, política y realidad. Análisis crítico de la Ley de Dependencia» en *Papeles de Economía Española*, pp. 129: 170-181.

-MAAPP (2005) *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local*. Madrid, Secretaría General Técnica. Ministerio de Administraciones Públicas. Disponible en: http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Monografias/parrafo/011111111111111118/text_es_files/Libro-Blanco-Gobierno-Local.pdf (último acceso, febrero 2016)

-MAGRAMA, (2006) *Estrategia Española de Medio Ambiente Urbano*. Disponible en: http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/medio-ambiente-urbano/ESTRATEGIA_MAU_15_JUNIO_2006_tcm7-177733.pdf (último acceso, febrero 2016) Ministerio de Medio Ambiente Rural y Marino.

-MAGRAMA, (2011) *Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local*. http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/medio-ambiente-urbano/EESUL-290311-web_tcm7-177531.pdf (último acceso, febrero 2016) Ministerio de Medio Ambiente Rural y Marino.

-MAGRAMA, (2012) *Libro Verde de la Sostenibilidad Urbana y Local*. Disponible en: http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/medio-ambiente-urbano/Libro_Verde_Final_15.01.2013_tcm7-247905.pdf (último acceso, febrero 2016) Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

Marbán, V., (2009), «Atención a la dependencia», en L. Moreno (ed.), *Reformas de las políticas de bienestar en España*, Madrid, Siglo XXI, pp. 207-237.

-Martínez-Buján, R., (2014) "Regional Models of Social Organization of in-home Care for the Elderly" en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 145, pp. 99-124.

-MECD, (2015) *Datos y Cifras. Curso Escolar 2015/2016*. Madrid, Secretaría General Técnica, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Disponible en: <http://www.mecd.gob.es/dms/mecd/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/indicadores-publicaciones-sintesis/datos-cifras/DatosyCifras1516.pdf> (último acceso, febrero 2016)

-Medir, Ll., (2013) *Interdependencias institucionales y gobierno multinivel: el caso de los municipios y la política educativa*. Tesis doctoral. Universidad de Barcelona

-Observatorio de la Ciudad, (2016) *Sistema de Gestión Estratégica*. [En línea] Madrid, Ayuntamiento de Madrid. Disponible en: http://www-2.munimadrid.es/SBAE_262_SF_SIGE_Internet/inicioCL.do (último acceso, febrero 2016)

-Observatorio de la Sostenibilidad en España, (2009) *Sostenibilidad en España 2009*. Madrid.

-Observatorio de la Sostenibilidad en España, (2009) *Sostenibilidad Local. Una aproximación urbana y local*. Madrid

-Observatorio de la Sostenibilidad en España, (2012) *Sostenibilidad en España 2012. Capítulo especial energía sostenible para todos [2012, año internacional de la energía]*. Madrid.

-Observatorio Metropolitano, (2007) *Madrid ¿la suma de todos? Globalización, territorio, desigualdad*. Disponible en: <http://sindominio.net/traficantes/libros/observatorio-completo2.pdf> (último acceso, febrero 2016)

-Observatorio Metropolitano, (2014) La apuesta municipalista. La democracia empieza por lo cercano. Disponible en: http://www.traficantes.net/sites/default/files/pdfs/TS-LEM6_municipalismo.pdf (último acceso, febrero 2016)

-Red de redes de Desarrollo Local Sostenible, (2010) Sistema de Indicadores Municipales de Sostenibilidad. Disponible en: http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/medio-ambiente-urbano/SISTEMA_MUNICIPAL_INDICADORES_SOSTENIBILIDAD_tcm7-177732.pdf (último acceso, febrero 2016)

-Rodríguez Cabrero, G., (2006) La protección social a la dependencia en España en el marco del espacio social europeo en *Documentación Social: Revista de Estudios Sociales y Sociología Aplicada*, (141), 23-44.

-Rodríguez, V. et al., (2012) *Inmigración y cuidados de mayores en la Comunidad de Madrid*. Bilbao: Fundación BBVA.

-Rueda, S., (2011) *El Urbanismo Ecológico*. <http://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/http/contenidosEstaticos/adjuntos/es/38085.pdf> (último acceso, febrero, 2016)

-Rueda, S., Cormenzana, B., (2008) *Plan Especial de Indicadores de Sostenibilidad Ambiental de la Actividad Urbanística de Sevilla*. http://www.sevilla.org/urbanismo/plan_indicadores/0-Indice.pdf (último acceso, febrero 2016)

-Saraceno, C., (2010) «Social inequalities in facing old-age dependency: A bigenerational perspective» en *Journal of European Social Policy*, 20 (1), pp. 32-44.

-Schleicher, A., (2006) "La mejora de la calidad y de la equidad en la educación: retos y respuestas políticas" en *Transatlántica de educación* 1, pp. 31-42.

-Sellers, J. M. y Lidström, A., (2007) «Decentralization, Local Government, and the Welfare State» en *Governance*, 20, pp. 609-632.

-Tardío-Pato, J.A., (2010) *Las competencias educativas de los entes locales en España. Análisis Histórico Sistemático Comparado*. Madrid: Iustel.

-Tobío, Constanza et al., (2010) *El cuidado de las personas. Un reto para el siglo XXI*. Barcelona: Fundación La Caixa.

-Velasco, F., (2011) Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales en *Anuario de Derecho Municipal nº5*, pp. 21-60. Marcial Pons. Madrid.

-Velasco, F., (2013) Aplicación asimétrica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en *Anuario de Derecho Municipal nº7*, pp. 23-68. Marcial Pons. Madrid.

-Wladimirski, F. K. (coord.) (2014) *Politiques educatives locals. El paper dels municipis en el nou context competencial i economic*. Barcelona: Fundacio Jaume Bofill

-Zafra, M., (2014) Doble inconstitucionalidad de la Ley de Racionalización y sostenibilidad en Cuadernos de Derecho Local nº34, pp. 49–68. Madrid.

-Navarro, C., & Velasco, F. (2015). 'In wealth and in poverty?'The changing role of Spanish municipalities in implementing childcare policies. *International Review of Administrative Sciences*. July 20, 2015 0020852315576707