



***INFORME DE
VALORACIÓN DEL
PLAN CONTRA LA
EXCLUSIÓN SOCIAL
DE LA
COMUNIDAD DE MADRID
2002-2006
Y
PROPUESTAS DE FUTURO***



ÍNDICE

	Pág.
1.- <u>INTRODUCCIÓN</u> _____	3
2.- <u>GARANTÍA DE INGRESOS</u>	
2.1. Introducción _____	7
2.2. Evaluación de las medidas _____	8
2.3. Análisis de necesidades _____	17
2.4. Propuestas _____	18
2.5. Conclusiones _____	19
3.- <u>ACOMPañAMIENTO SOCIAL</u>	
3.1. Introducción _____	20
3.2. Evaluación de las medidas _____	20
3.3. Análisis de necesidades _____	24
3.4. Propuestas _____	24
3.5. Conclusiones _____	25
4.- <u>FORMACIÓN Y EMPLEO</u>	
4.1. Introducción _____	26
4.2. Evaluación de las medidas _____	27
4.3. Análisis de necesidades _____	31
4.4. Propuestas _____	32
4.5. Conclusiones _____	34
5.- <u>EDUCACIÓN</u>	
5.1. Introducción _____	35
5.2. Evaluación de las medidas _____	36
5.3. Análisis de necesidades _____	44
5.4. Propuestas _____	45
5.5. Conclusiones _____	47

6.- SALUD

6.1. Introducción	48
6.2. Evaluación de las medidas	48
6.3. Análisis de necesidades	53
6.4. Propuestas	55
6.5. Conclusiones	58

7.- VIVIENDA

7.1. Introducción	59
7.2. Evaluación de las medidas	60
7.3. Análisis de necesidades	63
7.4. Propuestas	67
7.5. Conclusiones	71

8.- VALORACIÓN FINAL DEL INFORME 72



1.- INTRODUCCIÓN

El estancamiento del proceso de reducción de la pobreza en España ha frenado también la tendencia de disminución de las diferencias con la Unión Europea. Las comparaciones por países de la UE nos han permitido constatar que España, junto con los países mediterráneos y de habla inglesa, sigue formando parte del grupo con las tasas de pobreza más elevadas. La convergencia con la Unión Europea en términos de tasas de pobreza pasa por el desarrollo de actuaciones específicas que mejoren la situación de los tipos de hogares citados, es decir, medidas de inclusión social eficaces y capacidad de llegar a las personas en situación de exclusión.

Otra característica preocupante es que por primera vez durante varias décadas, la pobreza no se reduce en un contexto de crecimiento económico. La recuperación del empleo y el crecimiento del PIB a tasas superiores a la media de la UE no parecen reflejarse en la reducción proporcional de las cifras de pobreza. El crecimiento económico registrado desde mediados de los años noventa no ha dado lugar a mejoras sustanciales en la distribución de la riqueza producida, según reflejan los niveles de pobreza que afectan a un porcentaje importante de la sociedad española, digamos que se trata de un crecimiento desigual o crecimiento sin reparto.

En la Comunidad de Madrid la renta p.c está por encima de la media de España y la proporción de la población en situación de exclusión es también menor, además se caracteriza por ser una población muy heterogénea con algunas características preocupantes: alta proporción de personas solas, jóvenes y con muchas personas dependientes, en general personas con escasa formación y acceso limitado al empleo y a la protección social.

Desde las entidades sociales, también se plantean nuevos retos y ajustes necesarios para el nuevo contexto, que necesariamente pasan por mejoras en la gestión, la calidad y alcance de las intervenciones y la mayor independencia económica y de actuación.

Además, es necesario un consenso tanto en el sector como con la Administración pública, para lo que es necesario el trabajo en red y un interlocutor representativo del sector.

El presente informe surge de un proyecto de análisis y participación del tercer sector de acción social en la definición de la política social de la Comunidad de Madrid del **grupo de política social de la EAPN Madrid**, grupo de trabajo e investigación constituido en el seno de la Red Europea de Lucha contra la Pobreza de Madrid con el objetivo de analizar e investigar las líneas y tendencias de la política social tanto a nivel europeo como nacional y autonómico, para desarrollar herramientas que sirvan para mejorar el alcance, calidad y eficacia de las intervenciones en materia de inclusión social.

Para ello, desde el grupo de trabajo de la EAPN en política social y con el objetivo de transmitir las impresiones y opiniones del vigente Plan de Lucha contra la Exclusión Social de la Comunidad de Madrid y realizar propuestas concretas y consensuadas a la Administración Pública competente, se ha realizado un análisis de evaluación del Plan consistente en la recogida de impresiones, información y propuestas de las entidades sociales que trabajan directamente con las personas en situación de exclusión en las distintas áreas de intervención del plan (Renta Mínima, Salud, Vivienda, Empleo y Educación). Queremos aclarar que la muestra no se ha realizado en función de criterios de representatividad, ya que el objetivo principal del informe desarrollado ha sido fundamentalmente recoger las impresiones y opiniones de las entidades de primera mano y tomar así el pulso a la actividad que se está realizando desde las mismas. Por ello, no sólo se ha recogido información de las entidades sociales, sino que se han realizado foros de discusión y trabajo con técnicas/os de entidades sociales, personal de la AA.PP. y profesionales.

Los resultados se han sistematizado, valorado y analizado en el informe que se presenta a continuación y que confiamos sea tenido en cuenta ante la definición de la política social en materia de inclusión en nuestra Comunidad Autónoma, favoreciendo así la eficacia y el alcance de las medidas que se programen.

Madrid, Diciembre de 2007

Grupo de política social de la EAPN

Agradecimientos

Queremos agradecer su participación a todas las entidades y técnicas/os que han colaborado rellenando las encuestas y que han participado en los grupos de discusión y trabajo, sin la cual no hubiera sido posible la realización de este informe.

Gracias.

Asociación cultural La Kalle
Asociación Semilla
Asociación Agrupación de Desarrollo “Los Molinos”
Asociación Escuela y Autogestión.
Asociación Horuelo
Candelita
CEAR
CEPAIM
Cruz Roja Española
Empresa Municipal de Vivienda y Suelo de Madrid. Departamentos de Infravivienda y etnias Minoritarias.
Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid.
Fundación Domus Labora
Fundación RAIS
Fundación San Martín de Porres
Fundación Mujeres
Fundación Tomillo
Médicos del Mundo
Movimiento Cuarto Mundo
Movimiento por la paz - MPDL
Provivienda
Realidades
Red Araña – Tejido de entidades sociales por el empleo
Servicios Sociales de Collado Villalba
Servicios Sociales de Galapagar
Servicios Sociales de Centro
Servicios Sociales de Puente de Vallecas

Cristina Elola: PTSC (I.E.S. Tirso de Molina)
Javier Segura del Pozo
Marinete Alves.
Nicole Aerny Perreten
Pilar Molina: Orientadora (I.E.S Madrid-Sur)

2.- GARANTÍA SOCIAL

2.1. INTRODUCCIÓN

La Renta Mínima de Inserción (R.M.I.) tiene su antecedente en el Ingreso Madrileño de Integración (I.M.I.), que nació en el año 1990 y perduró hasta diciembre de 2001 en que se aprobó la Ley 15/2001, de 27 de diciembre de la Renta Mínima de Inserción. Durante los primeros seis meses del año 2002 coexistieron el I.M.I. y la R.M.I.

En 1999 por iniciativa de la Comunidad de Madrid se realizó una investigación por la Universidad de Navarra como base para la elaboración del Plan contra la Exclusión Social de la Comunidad de Madrid, con el fin de conocer y mejorar la calidad de vida de las personas en situación de pobreza y exclusión. Según el diagnóstico de este estudio en la Comunidad de Madrid existían unas 27.000 familias en situación de pobreza y exclusión social a las que debería responder el Plan contra la Exclusión Social de la Comunidad de Madrid 2002-2006.

Con la aprobación de la Ley de referencia se reconoce a la ciudadanía de la Comunidad de Madrid un doble derecho:

- **derecho a una prestación económica periódica**, en función de las personas que conforman la unidad de convivencia y de los recursos económicos de que disponen con el fin de satisfacer las necesidades básicas de la vida.
- **derecho a unos apoyos personalizados para la inserción laboral y social** que se pondrán en marcha fundamentalmente mediante los programas de los Servicios Sociales y de Empleo en el marco de los programas individuales de inserción.

En el primer capítulo del Plan se aborda el tema de la garantía de ingresos con el fin de *"mejorar la política de protección económica para poder dar cobertura a los hogares en situación de pobreza extrema en la Comunidad de Madrid"*

A continuación vamos a evaluar la realización de las medidas relativas a la garantía de ingresos propuestas en el Plan. Las fuentes para este análisis han sido las Memorias anuales de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid y las aportaciones de diferentes entidades sociales.

2.2. EVALUACIÓN DE LAS MEDIDAS:

Objetivo único:

“Mejorar la política de protección económica para poder dar cobertura a los hogares en situación de pobreza extrema en la Comunidad de Madrid”.

2.1 Medidas normativas

MEDIDAS
1.- Aprobación de la Ley de Rentas Mínimas de inserción
2.- Desarrollo del Reglamento de la Ley de Renta Mínima de Inserción
3.- Regulación y potenciación de las prestaciones de emergencia social

La normativa reguladora de la R.M.I. se aprobó a la par con el Plan contra la Exclusión Social, ya que era imprescindible para poner en marcha el citado Plan. Con ella ciertamente se dio un salto cualitativo hacia el reconocimiento del derecho a la R.M.I. para las personas en situación de pobreza y exclusión.

Ciertamente se trata de un derecho subjetivo pero sujeto a prueba de necesidad. Esto implica, por una parte, un aspecto positivo como es una cierta flexibilidad, que facilita, por vía de excepcionalidad, la incorporación a la R.M.I. de personas que no cumplen todos los requisitos establecidos por la ley; y por otra conlleva un riesgo cual es el que la incorporación a la R.M.I. dependa de la subjetividad y orientación personal del/a trabajador/a social que estudia cada caso y que en diferentes lugares se apliquen criterios distintos.

Entre las obligaciones impuestas a las personas perceptoras R.M.I. está la de participar en la ejecución de las medidas en el programa individual de inserción. Estas medidas no deberían seguir siendo una condición para la concesión sino, más bien un conjunto de medidas activas complementarias para la incorporación laboral y social.

En el artículo 10.4 de la Ley de Renta Mínima de Inserción se establece que la cuantía máxima no podrá ser superior a la del Salario Mínimo Interprofesional vigente en cada momento. Pero la cuantía mínima queda a criterio de la propia Administración. Por una parte constatamos que la cuantía actualmente establecida es insuficiente para poder llevar una vida digna en una región como la nuestra (elevados precios de la vivienda, necesidad de dedicar un dinero para transporte, etc.) y por otra, que no se ha cumplido el objetivo del Plan que preveía atender a 27.000 familias, dado que según datos de la propia Comunidad de Madrid se ha atendido a 18.384.

Percibimos una excesiva valoración del sistema administrativo en detrimento de la intervención social. No se dispone de mecanismos adecuados para un seguimiento efectivo de los programas individuales de inserción.

Es deseable una mayor comunicación y coordinación entre las/os técnicas/os responsables de la R.M.I. en la Comunidad y el personal técnico de las organizaciones sociales que gestionan los programas.

2.2 Medidas complementarias

MEDIDAS
1.- Reforzar el personal técnico y administrativo para garantizar una correcta aplicación R.M.I.
2.- Mejorar los sistemas de información
3.- Elaborar manuales de procedimiento para una mejor aplicación de la R.M.I.
4.- Desarrollar programas de formación para la aplicación R.M.I. y Plan Exclusión Social
5.- Diseño de un modelo de evaluación sistemática de la R.M.I.
6.- Difusión e información de la R.M.I. y del Plan contra la Exclusión Social

Constatamos que no se ha reforzado suficientemente el personal técnico de la estructura de la R.M.I. Se echa de menos una relación más fluida con las/os técnicas/os de la Administración responsables de la R.M.I. Quizá esto tenga algo que ver con que el personal técnico de la Administración siga siendo escaso y tenga que dedicar más tiempo a lo administrativo que a lo técnico.

La información desde la Comunidad de Madrid a las organizaciones sociales no es lo suficientemente fluida y rápida. Existe material e informaciones en los Servicios Sociales Generales que no llega a las organizaciones que gestionan la R.M.I.

El sistema de formación debería ampliarse al conjunto de personas que trabajan en el ámbito de los colectivos excluidos (trabajadoras/es sociales, policía local, profesorado, personal sanitario, etc.) Pensamos que esta sería la manera de poder llevar a cabo actuaciones integradas y coordinadas.

Con relativa frecuencia se han realizado informes y evaluaciones sobre la R.M.I., lo que es interesante, pero a pesar de estar gestionando tales programas no recibimos esta información. Lo mismo sucede con la evaluación final del Plan contra la Exclusión cuyos resultados finales aún no se han dado a conocer.

A continuación ofrecemos una breve evaluación de algunos de los datos que sobre el tema se reflejan en las Memorias Anuales de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid.

COBERTURA Y PRESUPUESTO EJECUTADO

Familias perceptoras y presupuesto (en millones euros)

Años	Familias perceptoras	Presupuesto inicial	Presupuesto ejecutado
2002	7.387	36.	25.7
2003	10.080	39.	36.2
2004	10.959	39.2	44.6
2005	10.677	44.0	46.0
2006	9.952	47.0	45.3

Fuente: Consejería de Familia y Asuntos Sociales: Memorias Anuales 2002-2005 y Balance anual de gestión de la Renta Mínima de Inserción 2006

A partir del año 2003 se estabiliza el número de familias perceptoras. Destacan los años 2004 y 2005 que son los años de mayor número de unidades perceptoras. De los datos de las Memorias no se puede deducir cuántas han sido las familias perceptoras repetidoras y durante cuánto tiempo han recibido la prestación.

Según el "Balance anual de gestión de la Renta Mínima de Inserción" de la Comunidad de Madrid, desde enero del 2002 hasta diciembre del 2006 *"han pasado por la renta mínima de inserción 18.384 familias, lo que supone un nivel de cobertura del 83,6% respecto a las 22.000 familias previstas en el diagnóstico que se realizó para la puesta en marcha del Plan contra la Exclusión Social de la Comunidad de Madrid"*. A este respecto, es necesario hacer aquí la siguiente observación. En las Memorias anuales de la Consejería Familia y Asuntos Sociales se recoge en todas ellas el siguiente párrafo *"el Plan prevé un gasto de más de 622 millones de euros durante la vigencia del mismo y se propone alcanzar a la totalidad de las 27.000 familias que se encuentran en situación de pobreza y exclusión en la Comunidad de Madrid, de acuerdo con los datos que contempla el diagnóstico que ha precedido al Plan"*. Plan que en su página 26 confirma también que las familias a proteger alcanzan la cifra de 27.000. Si es así, confirmaría que se han quedado fuera de la atención R.M.I. el 31,91% de las familias que viven en situación de pobreza extrema. Pero aún cuando se admitiese, según afirma el citado documento "Balance...", que el diagnóstico establece una horquilla entre un mínimo de 22.000 familias y un máximo de 27.000, es claro que la Comunidad de Madrid ha optado por el mínimo y que éste ni siquiera se ha cumplido. Y esto es preocupante, porque ¿cómo es posible que una Comunidad rica como es la madrileña, con un fuerte crecimiento económico, no sea capaz de cubrir siquiera el mínimo de familias previsto por la propia Comunidad que viven por debajo del umbral de la pobreza?

Respecto al presupuesto cabe decir que a partir del año 2004 el presupuesto ejecutado se estabiliza alrededor de los 45 millones de euros anuales. La relación entre el presupuesto inicial y el ejecutado, salvo en el año 2002, que solo se gastó un 70%, es satisfactoria. En los años 2004 y 2005 fue necesario ampliar el presupuesto inicial en un 12% y en un 4% respectivamente. En los años 2003 y 2006 el gasto ejecutado alcanzó el 92% y el 96% respectivamente del presupuesto inicial.

En el cuadro siguiente se recogen las prestaciones mensuales básicas y complementarias de cada uno de los años de vigencia del Plan contra la Exclusión Social de la Comunidad de Madrid.

Prestaciones económicas: RMI

Años

Miembros	2002	2003	2004	2005	2006
1	294 €	300	306	315	326
2	+73	+90	+92	+95	+98
3 y mas	+44	+45	+61	+63	+65
Tope máximo	442	451	461	470	479

Fuente: Consejería de familia y Asuntos Sociales: Memorias Anuales 2002-2005 y Balance anual de gestión de la Renta Mínima de Inserción 2006

La prestación básica se refiere al miembro perceptor titular de la prestación. Se aumenta la cantidad según el número de miembros de la unidad de convivencia hasta un tope establecido, que es el que se refleja en el cuadro para cada uno de los años. Según la Ley de Renta Mínima de Inserción, esta no podrá ser superior al salario mínimo interprofesional (SMI) en cómputo mensual, vigente en cada momento.

Durante los años 2002 al 2004 el criterio para fijar la cuantía máxima de la R.M.I. ha sido el salario mínimo interprofesional (S.M.I.). A partir del 2005 se cambia de criterio y se asume como referente el Indicador Público de Rentas y Efectos Múltiples (IPREM), establecido anualmente por la Administración del Estado. El resultado ha sido reducir el tope máximo de la R.M.I. Con S.M.I. como referente el tope máximo de la R.M.I. para los años 2005 y 2006 debería haber sido 513 y 540,90 euros respectivamente. Al aplicar el IPREM las cantidades anteriores se han reducido a 470 y 479 euros para los años 2005 y 2006, respectivamente.

Una primera visión del cuadro refleja que tanto las cuantías básicas como las complementarias y especialmente los máximos establecidos son, a todas luces, insuficientes para poder llevar una vida digna.

La comparación con otras Comunidades Autónomas es compleja, ya que tanto la normativa, como las cuantías básicas y los topes máximos son dispares. Sin embargo, conviene reflejar aquí algunos datos que nos parecen interesantes. Respecto al porcentaje de la cuantía básica de rentas mínimas, en relación con el IPREM (469,80 euros) para 2005, la Comunidad de Madrid está por debajo de la media del total de las Comunidades Autónomas. La media de la cuantía básica (para una sola persona) de las Comunidades Autónomas está en el 71% del IPREM y la Comunidad de Madrid alcanza solamente el 67%, lo que nos da para el año de referencia 315 euros como cuantía básica. Si comparamos con dos Comunidades Autónomas con fuerte crecimiento económico como Madrid, por ejemplo, Navarra alcanza el 80% y el País Vasco se dispara hasta el 108 %.*

El porcentaje medio de la cuantía máxima de rentas mínimas en relación con el IPREM (469 euros) para el año 2005 alcanza el 108% y la Comunidad de Madrid también aquí está por debajo de la media, quedándose en el 100%. Si hacemos como anteriormente la comparación con Navarra (125%) y País Vasco (159%) la diferencia es más que significativa. *

¿Cómo puede vivir en Madrid, en el año 2006, una familia de 3 o 4 miembros con 479€ al mes, que es el máximo a cobrar en la RMI de ese año?

¿Cómo se explica esto siendo la Comunidad de Madrid una de las más prósperas y desarrolladas? Por otra parte si tenemos en cuenta que en Madrid el coste de la vida es mayor que en el resto de las Comunidades Autónomas es más chocante la baja cuantía de las prestaciones de la R.M.I.

* Gobierno de Aragón, Departamento de Servicios Sociales y Familia, Propuestas de modificación del Ingreso Aragonés de Inserción, 2006, pág. 36-37.

GESTIÓN DE LAS PRESTACIONES

Demandas: Solicitudes

Años

	2002	2003	2004	2005	2006
Solicitudes	11.949	5.499	4.845	4.033	3.516
Resoluciones	9.598	7.661	7.210	6.720	3.394
*concedidas	79%	-	43%	36%	51%
*denegadas	10%	-	11%	12%	23%
*canceladas	6%	-	17%	16%	26%
*extinguidas	2%		29%	36%	-
*suspendidas					

Fuente: Consejería de Familia y Asuntos Sociales: Memorias Anuales 2002-2005
y Balance anual de gestión de la Renta Mínima de Inserción 2006

Como se deduce del cuadro anterior, en el año 2002 se presentó el mayor número de solicitudes (11.949); éstas vienen disminuyendo progresivamente hasta el año 2006 (3.516). Es curioso observar cómo en los años 2004 y 2005 el número de resoluciones emitidas es mucho mayor que el de las solicitudes recibidas más las no resueltas en los años anteriores. En las Memorias de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales no se recoge el tiempo de tramitación de las solicitudes: dato que sería importante a la hora de evaluar la gestión de la Administración. Solamente en el Balance del año 2006 se hace alusión a que se cumplen los tres meses que exige la normativa para la resolución de los expedientes

El porcentaje de prestaciones concedidas respecto a las resoluciones dictadas es bastante dispar, alto en el año 2002 (79%) y bajo en los años siguientes, hasta el 43% en el año 2004, el 36% en el 2005 y en el año 2006 sube hasta el 51%.

En el Balance anual de Gestión de la R.M.I. 2006 de la Comunidad de Madrid, (página 8) se dice que "hay que señalar que el número de Resoluciones emitidas 3.394 es parecido al número de solicitudes que han tenido entrada a lo largo de 2006, lo que indica el mantenimiento de la mejora de la gestión en estos últimos años". Si esto es así ¿qué decir de la gestión realizada en los años 2003, 2004 y 2005 en que las resoluciones superan a las solicitudes en un 28%, 33% y 40% respectivamente?

PERFIL DE LOS PERCEPTORES DE RMI

El perfil sociodemográfico de las familias receptoras de la R.M.I. no ha variado mucho a través de los años, aunque se han venido integrando colectivos nuevos, como son las/os inmigrantes.

- La mayoría de las personas receptoras de la R.M.I. son mujeres, con un porcentaje entre el 67% (año 2002) y el 69% (año 2006)
- La edad media de las/os receptoras/es está entre los 40 años (año 2002) y los 42 (año 2006). La población de menos de 45 años es mayoritaria aunque los porcentajes van descendiendo progresivamente desde el año 2002 (64%) al año 2006 (61%).
- Las familias con menores a cargo han experimentado un descenso significativo durante el periodo de aplicación del Plan desde el año 2002, en que suponían un 55% del total de las receptoras, hasta el 2006 que alcanzan solamente un 38%.
- Un tercio de las personas receptoras de la R.M.I. viven solas, porcentaje que apenas ha variado durante los cinco años de vigencia del Plan.
- La media de miembros por familia receptora se ha ido reduciendo lentamente, desde 2,80 miembros por familia (año 2002) hasta 2,77 (año 2006).
- Existe un alto nivel de analfabetismo que ha variado muy poco en los cinco años de vigencia del Plan y está entre el 16% (año 2002) y el 15% (año 2006) Un porcentaje muy alto (alrededor del 68%90) no ha conseguido el Graduado Escolar y durante el periodo de vigencia del Plan el avance ha sido insignificante, volviendo en el año 2006 al mismo porcentaje del año 2002 (69%). Solamente un 15% (año 2002) y un 13% (año 2006) tienen estudios superiores al Graduado Escolar.
- Respecto al empleo los parados alcanzan un porcentaje muy alto entre el 69% de los años 2002 a 2004, el 68% del año 2005 y el 67% del año 2006. Un elevado porcentaje de las personas desempleadas ha tenido un trabajo anterior con un porcentaje entre el 56% de los años 2002 a 2004 y el 54% del 2006. El paro es más alto entre los hombres, con una diferencia mínima de 14 puntos en el año 2006 (receptores parados hombres 77%, receptoras paradas mujeres 63%)
- Las/os receptoras/es de la R.M.I. viven, en su mayoría, en viviendas alquiladas. El porcentaje de los tres últimos años de los que tenemos información es muy semejante: 45% en el 2004 y 44% en los años 2005 y 2006. El 13% tienen viviendas propias pagadas o por pagar. El porcentaje de las viviendas cedidas no ha variado en los últimos años, alcanzando un 17%.
- En año 2005, las familias inmigrantes receptoras de la R.M.I. alcanzan un porcentaje a tener en cuenta: 12% (1.278 familias)

PROYECTOS DE INTEGRACION

Los Proyectos de Integración son actividades dirigidas a la promoción personal y social de personas en situación o riesgo de exclusión (según la Ley de Renta Mínima de Inserción), pueden incluir actividades diversas como son formación ocupacional, acceso al empleo, acompañamiento social etc. Son gestionados fundamentalmente por entidades de iniciativa social y en ciertos casos por Corporaciones Locales.

Reconociendo que los Proyectos de Integración RMI han sido y son un instrumento importante para el desarrollo personal, la formación ocupacional y el apoyo a la incorporación sociolaboral, según las organizaciones consultadas, han faltado recursos, personal y una relación más fluida entre la Administración y las organizaciones que han gestionado los programas.

Percibimos una excesiva valoración del sistema administrativo en detrimento de una intervención social más efectiva.

Es importante que los recursos económicos que se asignan a los Proyectos de Integración sean suficientes para desarrollarlos adecuadamente dedicando el personal necesario y el tiempo que exija el proyecto. Esto no sucede siempre así, ya que los recursos suelen ser insuficientes, lo que influye negativamente en el tipo de atención y en los servicios que se prestan. Para una mayor eficacia de los proyectos sería necesario impulsar la coordinación de los recursos existentes en el entorno.

Suele hacerse demasiado hincapié en la inserción laboral, olvidando que muchas personas de nuestros proyectos no están en condiciones personales (cargas familiares), ni físicas o mentales (discapacidades, enfermedades crónicas...) o sociales (falta de habilidades sociales) para acceder a corto o medio plazo a un empleo. Habría que hacer programas adecuados a las necesidades reales de cada sujeto.

El diseño de los proyectos está orientado a "hacer actividades" y tiene poco en cuenta los objetivos y necesidades que plantean los sujetos de tales proyectos

A continuación, partiendo de los datos aportados por las Memorias anuales de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales, se procede a la evaluación de algunos datos que nos parecen interesantes.

Proyectos de integración

	Presentados	Subvencionados	Presupuesto (millones €)
2002	111	85 (77%)	1.8
2003		84	3.1
2004	112	84 (75%)	3.1
2005		81	3.1
2006	116	78 (67%)	2.5
2007		-	2.6

Fuente: Consejería de familia y Asuntos Sociales: Memorias Anuales 2002-2005 y Balance anual de gestión de la Renta Mínima de Inserción 2006

Durante el periodo 2002-2006 la mayor parte de los Proyectos de Integración han sido gestionados por las entidades de iniciativa social (90%). El resto han sido desarrollados por las Corporaciones Locales.

Los Proyectos de Integración subvencionados respecto a los presentados han mantenido una relación aceptable durante todo el periodo. Sin embargo los presupuestos se han mantenido invariables durante los años 2003, 2004 y 2005 e inexplicablemente han bajado en el año 2006 y 2007.

Proyectos de integración por sectores de población (%)

	2002	2003	2004	2005	2006
Población RMI general	31	31		32	38
Mujeres	16	16		15	20
Etnia gitana	12	12		16	19
Jóvenes	11	11		9	7
Paradas/os	21	21		17	1
Personas sin hogar	7	7		10	15
Reclusos	1	1		1	
Inmigrantes	1	1		-	
TOTAL Número Proyectos	85	84		81	74

Fuente: Consejería de familia y Asuntos Sociales: Memorias Anuales 200-2005 y Balance anual de gestión de la Renta Mínima de Inserción 2006

Durante el periodo de vigencia del Plan ha sido el colectivo de paradas/os el que ha recibido el mayor número de Proyectos de Integración, salvo en el año 2006 en el que ha pasado a recibir solamente un 1% de los proyectos La razón esgrimida es que tales proyectos han pasado a depender del Área de Empleo.

Participantes en Proyectos de Integración

	2002	2003	2004	2005	2006
Titulares y beneficiarios	-	-	3.088	999	2.613
Sólo apoyos personalizados	-	-	1.144	937	1.111
TOTAL	-	-	4.232	1.936	3.724

Fuente: Consejería de familia y Asuntos Sociales: Memorias Anuales 2002-2005 y Balance anual de gestión de la Renta Mínima de Inserción 2006

La mayor parte de las personas participantes en Proyectos de Integración son perceptoras y beneficiarias de la R.M.I. (73%, 52% y 70% en los años 2004, 2005 y 2006 respectivamente).

Son las mujeres quienes han participado mayoritariamente en los proyectos de integración (65%, 65% y 76% en los años 2004, 2005 y 2008 respectivamente).

Hay que hacer notar que, aunque en los años 2004 y 2005 el número de Proyectos gestionados por las organizaciones sociales fue muy semejante (75% y 72% respectivamente), el número de participantes se redujo en más de un 54%.

Inserciones laborales

	2002	2003	2004	2005	2006
Titulares y beneficiarios RMI	-	-	-	140	256
Solo apoyos personalizados	-	-	-	239	173
TOTAL inserciones laborales	-	1.249		379	429

Fuente: Consejería de familia y Asuntos Sociales: Memorias Anuales 2002-2005 y Balance anual de gestión de la Renta Mínima de Inserción 2006

La inserción laboral de los colectivos en situación de pobreza y exclusión es compleja y difícil, tanto por las características de las personas en los programas de inserción, como por los prejuicios de los empresarios. Esto lo saben muy bien las/os profesionales que gestionan los programas. A ello hay que añadir que los recursos tanto materiales, como personales no son suficientes para llevar a cabo una inserción real y eficaz en el ámbito laboral.

En el año 2005 la mayor parte de las inserciones laborales corresponden a las personas participantes sólo en apoyos personalizados en los programas de integración (63%), mientras que en el 2006 se invierte la tendencia y la mayoría de las inserciones laborales corresponden a las personas titulares y beneficiarias de la R.M.I. (60%). La mayoría de las inserciones laborales corresponden a mujeres 73% en el año 2005 y 71% en el año 2006. En los años 2002-2003 se consigue un record en la inserción laboral: 1.249 personas cuyos contratos se establecen fundamentalmente en las modalidades de contratos laborales (75%) y en contratos indefinidos (7%). El resto se distribuyen en autoempleo, empresas de inserción y en otras modalidades.

2.3. ANÁLISIS DE NECESIDADES

- Los datos obtenidos reflejan una baja cobertura por parte de la R.M.I., de los hogares en situación de pobreza extrema en relación con el diagnóstico establecido por la propia Comunidad de Madrid.
- Las cuantías económicas establecidas como básica y máxima en la R.M.I. no responden a las necesidades reales de las unidades de convivencia para poder llevar en Madrid una vida digna.
- Los recursos económicos dedicados hasta ahora a los temas de pobreza y exclusión son insuficientes para poner en marcha mecanismos adecuados que cubran las necesidades de los hogares en situación de pobreza extrema y hacer un seguimiento que mejore la calidad de los servicios realizados.
- Con la sustitución en 2004 del Salario Mínimo Interprofesional como referente de las cuantías R.M.I. por el IPREM se rebajaron los ingresos de la unidad de convivencia.
- La obligación de las/os perceptoras/es R.M.I. de ejecutar las medidas establecidas en los P.I.I. no debería seguir siendo una condición para la concesión, sino mas bien un conjunto de medidas activas complementarias para la incorporación laboral y social.
- La información, comunicación y coordinación entre la Administración R.M.I. y las organizaciones gestoras de los programas es poco fluida y está más orientada a tratar aspectos administrativos que de intervención social.
- El intercambio de información y buenas prácticas entre las organizaciones que gestionan R.M.I. es fundamental para mejorar en el desarrollo y calidad de los programas y sin embargo estos intercambios no se potencian debidamente.
- El personal de la estructura R.M.I. no parece que sea suficiente para hacer un seguimiento real y efectivo de la intervención social que se hace en los P.I.I. y en los Proyectos de Integración.

2.4. PROPUESTAS

- Configurar la Renta Básica como derecho universal del mismo rango que la Salud y la Educación. Sería interesante comenzar a hacer ya una reflexión profunda sobre el tema.
- Adecuar la cuantía de la prestación económica R.M.I. a las necesidades reales que exige hoy en Madrid poder vivir de una manera digna.
- Mejorar las ayudas de emergencia social y agilizar su tramitación, ya que éstas podrían complementar en gran parte la insuficiente cuantía de la R.M.I.
- La prestación económica R.M.I. debe alcanzar al 100% de las personas en situación de pobreza extrema, aprobando los presupuestos adecuados para tal fin.
- Impulsar mesas de integración e intercambio de información, experiencias y buenas prácticas entre la Administración y las diferentes organizaciones que gestionan la R.M.I.
- Promover por los Servicios Públicos de Empleo cursos de formación ocupacional de fácil acceso para los colectivos de proyectos R.M.I. (no exigencia de Graduado Escolar, con cierta flexibilidad, con ayudas económicas para su realización, con un seguimiento adecuado...)
- Aumentar el personal técnico de la estructura R.M.I. con el fin de posibilitar un mayor y más efectivo seguimiento de los Programas y de la calidad de atención que se presta a los usuarios.
- Mejorar los canales de comunicación entre la Administración que se ocupa de la R.M.I. y las organizaciones que la gestionan.
- Revisar la Ley de Renta Mínima de Inserción para adaptarla a las nuevas formas de pobreza y exclusión que están surgiendo y a los nuevos perfiles de las personas en situación de pobreza y exclusión.
- Desvincular la R.M.I. de cualquier otro proceso, especialmente de los procesos de inserción y de acompañamiento social y acceder a ella mediante mecanismos de orden económico.
- Establecer medidas específicas para afrontar con garantías el trabajo con las unidades de convivencia receptoras de larga duración.
- Agilizar la tramitación de los expedientes y el acceso a las ayudas económicas
- Dotar a los Proyectos de Integración de presupuesto y de personal técnico adecuado para garantizar un desarrollo con calidad de los mismos.
- Realizar campañas de sensibilización dirigidas al empresariado, con el fin de fomentar la contratación de colectivos en situación o riesgo de exclusión.
- Apoyar más las iniciativas de creación de empresas de economía social.
- Facilitar el acceso a las nuevas tecnologías garantizando el acceso posterior a las mismas.

2.5. CONCLUSIONES

Con la aprobación de la Ley de Renta Mínima de Inserción y su desarrollo normativo se dio un paso cualitativo hacia el reconocimiento del derecho a una prestación económica periódica y a unos apoyos personalizados para la inserción sociolaboral. Pasados ya seis años se hace necesario revisar la citada Ley y adecuarla a las nuevas necesidades y situaciones de pobreza y exclusión que vienen apareciendo en nuestra sociedad.

La dimensión de la exclusión social en la Comunidad de Madrid *“nos permite concebir la lucha contra la exclusión social como una tarea abordable social, política y económicamente”* (Plan contra la Exclusión Social de la Comunidad de Madrid, pág. 66). Esta afirmación, que creemos verdadera, no se ha correspondido con la realidad. Se echa de menos:

- Un compromiso político efectivo y real en la lucha contra la pobreza. Desde el año 2002 al 2005 el porcentaje de personas por debajo del umbral de la pobreza ha aumentado del 9,7% (Plan contra la Exclusión) al 12,0% (INE, Encuesta Condiciones de Vida 2005) en la Comunidad de Madrid.
- Un presupuesto suficiente que sea capaz de llegar a una cobertura del 100% de los hogares en situación de pobreza extrema.
- Una plantilla de personal técnico suficiente en la estructura R.M.I., que facilite un seguimiento efectivo de la R.M.I., de los programas individuales de inserción y de los proyectos de integración.

La lucha contra la pobreza y la exclusión tiene múltiples dimensiones y, por consiguiente, son diversos los organismos que deben implicarse en el tema; por ello es fundamental desarrollar mecanismos efectivos de coordinación tanto entre las diversas administraciones, como entre estas y las organizaciones que gestionan la R.M.I. y sus programas.

3.- ACOMPAÑAMIENTO SOCIAL

3.1. INTRODUCCIÓN

El acompañamiento social es una metodología muy válida para la incorporación social de personas en situación de pobreza y exclusión social. Permite actuaciones próximas a las personas en riesgo de exclusión social, siempre que se entienda que acompañar significa aceptar a esas personas sin partir de una idea preconcebida, respetándoles por sí mismas.

El acompañamiento social resulta fundamental para conocer la evolución en la situación de las personas acogidas a los programas de inserción, permitiendo conocer los cambios en su trayectoria y la eficacia de las medidas puestas en marcha para lograr su inclusión social. Pero en la realidad diaria hemos encontrado con demasiada frecuencia que esta práctica suele ir unida, y de forma secundaria, a la recepción de ayudas sociales.

3.2. EVALUACIÓN DE LAS MEDIDAS

Las propuestas que realizó el Plan contra la Exclusión Social de la Comunidad de Madrid 2002-2006, en materia de Acompañamiento Social, giraban en torno a la consecución de los siguientes objetivos:

1. Facilitar el desarrollo de las funciones de acompañamiento social reordenando y reforzando la Red de Servicios Sociales (RSS)
2. Recuperar y potenciar la prestación técnica del trabajo social individual, de grupo y comunitario
3. Implementar medidas para facilitar el acompañamiento social
4. Favorecer el desarrollo de inserción social, realizada a través de programas de integración

A continuación se realiza una valoración acerca de la consecución de dichos objetivos y la ejecución de las diferentes intervenciones planteadas para su consecución.

Objetivo 1: Facilitar el desarrollo de las funciones de acompañamiento social reordenando y reforzando la Red de Servicios Sociales (RSS)

MEDIDAS
1.- Potenciar el desarrollo de las labores de acompañamiento social
2.- Liberar de otras funciones a profesionales que realizan programas de inserción
3.- Potenciar la red básica de Servicios Sociales
4.- Potenciar la transversalidad de la figura del acompañamiento social
5.- Adecuar los procesos de acompañamiento social a las necesidades de los colectivos de cada zona

Si bien desde la Administración Pública se ha reforzado la Red de Atención Social Primaria con la incorporación de trabajadoras/es sociales, personal de apoyo administrativo y auxiliares de servicios sociales, desde las organizaciones que desarrollamos programas de RMI consideramos que serían necesarios más profesionales para realizar realmente un seguimiento personalizado y para una mayor aplicación de la Ley. Un ejemplo de esto último es el hecho de que en la actualidad no se están gestionando las sanciones a las/os perceptoras/es de R.M.I. por escasez de personal.

Respecto a la figura de Acompañamiento Social, juzgamos que no se ha potenciado esta figura desligada de la prestación económica; de hecho, somos nosotras/os quienes tenemos que desarrollar ambas funciones, con las repercusiones negativas que ello conlleva en el trabajo diario con las personas perceptoras de R.M.I.

Por otro lado, desde las organizaciones también se denuncia la escasez de recursos económicos para desarrollar los programas, lo cual influye en el tipo de atención y servicios que se pueden prestar a las personas beneficiarias de los mismos, como por ejemplo, a la hora de realizar el acompañamiento social y adecuarlos a los diferentes colectivos con los que se trabaja.

Objetivo 2: Recuperar y potenciar la prestación técnica del trabajo social individual, de grupo y comunitario

MEDIDAS
6.- Desarrollar desde los centros funciones de acogida, diagnóstico, diseño de itinerarios, acompañamiento y puesta en marcha de programas integrales
7.- Establecer programas de inserción conforme a la Ley RMI
8.- Establecer temporalidad en el uso del programa sin llegar a la desprotección
9.- Potenciar la acción del referente o tutor
10.- Fomentar el trabajo en equipo
11.- Fomentar la formación e intercambio profesional

Si bien es cierto que con las personas perceptoras de la R.M.I. se están diseñando Programas Individuales de Inserción (P.I.I.), en las organizaciones nos encontramos con que en muchas ocasiones no se cumplen plenamente debido a las circunstancias personales de las/os participantes (inestabilidad familiar, numerosas responsabilidades familiares, recursos económicos muy limitados, etc.) En el caso concreto de los hombres, aunque ellos suelen ser los titulares de la prestación y están obligados a participar en los P.I.I., no se suelen tomar medidas cuando no lo hacen, para evitar perjudicar al resto de la familia; así, son las mujeres las que suelen participar en las actividades propuestas por el miedo a perder la prestación. Pero esta participación también puede tener un efecto contraproducente: se les está imponiendo una tarea más a las muchas que ya tienen (tareas domésticas, cuidado de hijas/os y personas dependientes, actividades en economía sumergida, etc.)

En cuanto a la medida destinada a fomentar la formación e intercambio profesional, desde la Administración Pública se han puesto en marcha diversas acciones formativas (“Intervención con personas y colectivos en situación o riesgo de exclusión social”, “Acompañamiento social en los itinerarios de inserción”, “La Ley de Renta Mínima de Inserción”) dirigidas al personal de las organizaciones que están

desarrollando programas de R.M.I. Desde estas organizaciones se ha valorado positivamente la formación en cuanto a su calidad pero consideramos que debería haber tenido una mayor duración (los cursos realizados oscilaban entre 30 y 50 horas), y haber llegado a más personas.

Objetivo 3: Implementar medidas para facilitar el acompañamiento social

MEDIDAS
12.- Desarrollar herramientas profesionales para el acompañamiento y el diseño de los procesos de incorporación social (Guía práctica para formulación de diagnóstico, diseño de itinerarios y evaluación de procesos)
13.- Establecer marcos de coordinación técnica con otros servicios
14.- Establecer un programa de ayudas económicas complementarias a la RMI

Respecto a la primera medida, es cierto que se han desarrollado ciertas herramientas profesionales para el acompañamiento social, pero se echa de menos una coordinación técnica de la Administración respecto a los programas de acompañamiento social. Ésta suele reducirse a la derivación de usuarios y al envío de documentos de seguimiento del proyecto.

La falta de comunicación también queda manifiesta en la imposibilidad de acceso a las evaluaciones sistemáticas de la R.M.I., a pesar de ser las organizaciones una parte muy importante en dicha evaluación, pues somos quienes ejecutamos la mayoría de las acciones. Por todo ello se tiene la impresión de que la Consejería de Familia y Asuntos Sociales no muestra demasiado interés ni por las actividades que desarrollamos ni por si contamos con los recursos necesarios para ejecutarlas adecuadamente.

Otro ejemplo de la escasa coordinación y comunicación con la Administración Pública es el desconocimiento que existe respecto a las ayudas complementarias a la R.M.I., tanto en lo referido a los requisitos de acceso como a las cuantías, etc.

Objetivo 4: Favorecer el desarrollo de inserción social realizada a través de programas de integración

MEDIDAS
15.- Adecuación de la oferta de los recursos a las características de los diversos tipos de personas susceptibles de iniciar procesos de incorporación social.
16.- Adaptación de los criterios de subvención a la evolución real de los perceptores de la R.M.I.
17.- Flexibilización de los plazos de financiación a las necesidades de inserción (financiación plurianual)
18.- Refuerzo de la coordinación entre Centros de Servicios Sociales y proyectos de integración en el territorio.

19.- Desarrollo de trabajo en red de los dispositivos y proyectos que existan en la zona.

20.- Dar apoyo y asesoría a los proyectos de acompañamiento social.

21.- Reflexión, debate e intercambio.

Las personas perceptoras de R.M.I. están cambiando su perfil, ahora ya hay más población inmigrante perceptora de R.M.I. y sería necesario tener en cuenta esto para que la Ley se adaptara a sus necesidades específicas. Consideramos que o bien no se cuenta con los recursos necesarios para garantizar la inserción social de esas personas, o los recursos que hay están saturados (casas de acogidas para mujeres maltratadas, residencias para personas dependientes, ayuda a domicilio, servicios de salud mental, etc.), y sólo se puede acceder a ellos tras un largo periodo de espera. La coordinación con otros recursos del entorno, pertenecientes en su mayoría a otras organizaciones no gubernamentales, depende en gran medida del grado de implicación del personal de estas organizaciones, ya que desde la Administración Pública no se ha puesto en marcha ningún tipo de medida destinada a facilitar la coordinación y el intercambio de recursos.

Consideramos que la R.M.I. incumple uno de los preceptos básicos de los que parte la Ley de R.M.I.: esta prestación debe suponer una cantidad económica suficiente que permita subsistir; como la realidad no es así, la mayoría de las personas perceptoras se ven abocadas a trabajar en la economía sumergida (recogida de chatarra, venta ambulante, etc.) y en muchos casos nos encontramos con una cronificación de las situaciones y dependencia de los Servicios Sociales.

En muchas ocasiones, cuando se habla de acompañamiento social a lo que realmente se refieren desde la Administración Pública es a la inserción laboral. Se hace demasiado hincapié en ésta, como si fuera la única vía de Integración sin tener en cuenta que muchas de las personas a las que atendemos no están ni siquiera en condiciones personales (cargas familiares) y/o físicas (discapacidades, enfermedades crónicas, etc.) de poder acceder a un empleo.

3.3. ANÁLISIS DE NECESIDADES

- El personal de la estructura de los Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid no parece que sea suficiente para coordinar, asesorar y hacer un seguimiento real y efectivo de la intervención social que se realiza en los procesos de acompañamiento.
- Es necesario desligar el control de las prestaciones económicas R.M.I. de los procesos de acompañamiento, ya que cuando estas actuaciones se realizan por una misma persona se desvirtúa el acompañamiento social.
- Insuficientes recursos económicos para dar cobertura a las personas o familias que necesitan acompañamiento social y para mejorar la calidad de los servicios prestados.
- Se echa en falta un marco efectivo de coordinación técnica, especialmente a nivel local o de zona con otros servicios que también trabajan en el tema de la pobreza y la exclusión.
- Falta trabajo en red y en equipo tanto a nivel de zona como de la propia Comunidad. Se manifiesta cierta descoordinación entre los recursos del entorno.
- Es preciso profundizar en la adecuación de los procesos de acompañamiento social a las necesidades reales de cada zona y de cada sujeto.
- Poca agilización en los trámites de los expedientes

3.4. PROPUESTAS

- Mayor coordinación entre los recursos del entorno, tanto públicos (policía, centros escolares, culturales, sanitarios, etc.) como privados (asociaciones, ONG's, etc.).
- Establecer marcos de coordinación técnica, especialmente a nivel de zona, donde se potencie el trabajo en equipo
- Hacer llegar los recursos de formación a todas las organizaciones de las diversas zonas que trabajan en el ámbito de la exclusión (trabajadoras/es sociales, policía local, profesorado, personal sanitario y administrativo, etc.) Ésta es una buena forma para después poder trabajar en equipo o en red.
- Más personal "de campo" para comprobar *in situ* la evolución de los proyectos de R.M.I. y el cumplimiento de las condiciones para mantener la R.M.I. (como que no haya absentismo escolar).
- Para plantear itinerarios de inserción realistas es necesario que se amplíen los recursos de alojamiento y de empleo adaptados a las características de los diversos tipos de personas susceptibles de iniciar procesos de incorporación social (medida 1.15).
- Facilitar la puesta en marcha y desarrollo de servicios de atención psicológica de forma continuada y manteniéndose en el tiempo.
- Facilitar un acompañamiento intensivo para lo que hay que asegurar y consensuar con las entidades las ratios de intervención (nº de usuarias/os por profesional) y asegurar que se realice desde un enfoque interdisciplinar.
- Tanto en los proyectos de integración como en los procesos de acompañamiento, además del empleo deben tenerse en cuenta otras medidas que fomenten la integración social y la participación en la vida ciudadana.

- Incorporar siempre la perspectiva de género en todas las actuaciones.
- Impulsar las mesas de integración y el intercambio de información, formación y buenas prácticas entre la administración y las diversas entidades que trabajan en el ámbito de la exclusión.
- Potenciar los proyectos que incluyan la participación de perceptores de R.M.I. en actividades culturales como forma de integración social facilitando el contacto con personas de diferentes culturas y el conocimiento mutuo, así como actividades fuera de su entorno habitual para evitar que se encierren en guetos y la población en general “pierda el miedo” a estos colectivos.

3.5. CONCLUSIONES

Los programas de acompañamiento social son un instrumento muy válido para favorecer la inserción social y laboral de las personas en situación de pobreza y exclusión. Es un programa bien diseñado en el Plan contra Exclusión Social de la Comunidad de Madrid, pero que a nuestro parecer deja bastante que desear en su realización.

Se detecta una falta de implicación por parte de la Administración Autonómica en los programas de acompañamiento social, ya que el refuerzo prometido de la Red de Servicios Sociales para facilitar el desarrollo de las funciones de acompañamiento social no ha sido lo suficientemente significativo.

El trabajo en equipo y el intercambio de información y buenas prácticas entre profesionales de la Administración y de las entidades sociales ha sido muy escaso. Sigue primando en la Administración lo administrativo sobre la intervención social, a pesar de las buenas intenciones que se manifestaban en el Plan. Es cierto que se han elaborado documentos o guías para facilitar el acompañamiento social, y esto es positivo, pero no basta. Es necesario establecer una relación y comunicación más fluida y reforzar de manera efectiva la coordinación entre las/os técnicas/os de la estructura R.M.I. y las organizaciones sociales que desarrollan los programas de acompañamiento social. Consideramos que el trabajo en red de los dispositivos y proyectos a nivel local es fundamental para el mejor desarrollo de los programas y para una mejor distribución de los recursos existentes. Pero este objetivo que se viene reivindicando por las organizaciones sociales no se ha conseguido: cada uno seguimos trabajando en nuestra parcela, y la Administración tampoco impulsa esta forma de trabajo.

4.- FORMACIÓN Y EMPLEO

4.1. INTRODUCCIÓN

En la sociedad actual un punto de referencia básico es el EMPLEO.

Tal y como indica el "Plan contra la Exclusión Social de la Comunidad de Madrid 2002-2006" sobre el que estamos trabajando, dos de las situaciones que identifican a las personas en riesgo de exclusión social son la importante dificultad para el acceso al empleo y a la formación.

El mercado de trabajo español ha cambiado, hemos pasado de unas tasas de desempleo superiores al 20% en los años 90 a reducir esas tasas al 7,95% según los datos del 2º trimestre de la Encuesta de Población Activa de 2007.

A pesar de reducirse el desempleo nos encontramos con colectivos con graves problemas de empleabilidad como pueden ser mujeres adultas, personas con discapacidad que en muchos casos se encuentran bajo el umbral de la pobreza. También aumentan, dentro del colectivo de trabajadoras/es, las condiciones de vulnerabilidad social con bajo salario y baja cualificación.

Se plantea entonces la necesidad de promover y generar estrategias de intervención en dos direcciones: dignificar y cualificar el empleo de aquellas trabajadoras con un trabajo precario y favorecer medidas de inserción sociolaboral de aquellos colectivos en riesgo de exclusión que no tienen empleo. Para esa inserción en el mercado laboral se debe partir de las capacidades de cada persona y de su esfuerzo y corresponde a las administraciones, instituciones, entidades, empresarios, etc., crear las condiciones necesarias para su correcta formación y orientación.

Para poder hacer un análisis de los resultados del Plan en estos ámbitos, de cara a poder realizar propuestas para el nuevo Plan, es importante conocer en qué medida las/os agentes sociales que deben implementar estas actuaciones, conocen las medidas que el Plan 2002-2006 contemplaba y opinar sobre en qué medida se han llevado o no a cabo.

Dicho cuestionario se envió a un importante número de entidades que trabajan en materia de formación y empleo, pero de características muy dispares, en cuanto al colectivo concreto de actuación, nº de usuarias y usuarios atendidas/os, ámbito territorial de actuación, etc.

La heterogeneidad de los colectivos sobre los que intervienen nos ayuda a tener un punto de vista más global acerca de la visión que tienen las entidades sociales en relación al Plan contra la Exclusión Social.

4.2. EVALUACIÓN DE LAS MEDIDAS

Objetivo 1: Potenciar las cualificaciones básicas y la orientación laboral con los sectores excluidos

MEDIDAS
1.- Programa de Formación en Cualificaciones Básicas integrado dentro de los actuales programas de formación de la Comunidad de Madrid
2.- Mecanismos de acceso prioritario a los programas formativos de la Comunidad de Madrid para los perceptores de la Renta Mínima de Inserción
3.- Oferta formativa adecuada para todos los perceptores de la Renta Mínima de Inserción que lo requieran
4.- Desarrollar dentro de este Plan de Empleo una oferta formativa complementaria dirigida específicamente a los sectores más excluidos del mercado de trabajo, adecuada a sus posibilidades y a sus necesidades, en la que se incorporen los componentes de formación prelaboral y acompañamiento social
5.- Reforzar el trabajo de orientación para el empleo del Servicio Regional de Empleo, a través de tutorías personalizadas para todos los perceptores de la Renta Mínima de Inserción que se encuentren en condiciones de trabajar.
6.- Desarrollar un sistema de becas que garanticen que para la población incorporada a la Renta Mínima de Inserción el acceso a la formación tiene un coste cero
7.- Incentivar el acceso a la formación de los perceptores de R.M.I con becas que supongan una mejora de su nivel de ingresos
8.- Potenciar la participación de las entidades de iniciativa social que trabajan con los sectores excluidos en la gestión de programas de formación con mecanismos de apoyo financiero y fórmulas de gestión adecuadas.
9.- Regular y potenciar la figura de los Dispositivos Ocupacionales de Inserción como dispositivo estable que permita el desarrollo de actividades formativas y ocupacionales con la población más excluida del mercado de trabajo. Los Centros Ocupacionales de Inserción ofrecerán actividades ocupacionales de carácter terapéutico, formación y acompañamiento social intensivo, sin establecer una relación laboral.

Las entidades consideramos que la formación en general se encuentra alejada de la realidad y que no se adapta a las necesidades de los usuarios. No se adaptan o bien por horarios inflexibles que no entienden la conciliación familiar o por contenidos formativos alejados de la práctica laboral y descoordinación entre los recursos formativos. El programa es bastante rígido.

En cuanto a la oferta formativa, también valoramos que no se adecua a sus perfiles (bajo nivel educativo/analfabetismo) y características (dificultades para cumplir horarios, etc.).

Un dato a resaltar es que no siempre las PSH cobran R.M.I., por ello las medidas no pueden estar dirigidas sólo a perceptores de R.M.I. (por ejemplo Pensiones No Contributivas, sin ingresos, Pensiones por incapacidad de hace muchos años...)

La escasa información que se recibe también dificulta el acceso a la formación. Además, en muchos casos no existen mecanismos de apoyo como ludotecas, pago de transporte, etc. Hay un limitado acceso a la formación de adultos si no hay un

acompañamiento continuado. En cualquier caso, se manifiesta una falta de información del seguimiento realizado por la Comunidad de Madrid.

Sobre la medida 4, las entidades opinamos que no se ha llevado a cabo, que desde la Administración no se ha impulsado suficientemente y en muchas ocasiones se desconoce por completo.

Las entidades en este sentido consideramos que uno de los grandes obstáculos para llevar a cabo la medida 5 son los problemas de burocracia administrativa. Esta medida no coincide con las necesidades reales de la gente sobre todo con los tiempos entre el momento de la solicitud y el momento de la disponibilidad de fondos. Cada organización disponemos de un propio sistema de becas gratuitas, existen becas para transportes, escuelas infantiles, etc. Estas ayudas supondrán que la persona pueda asistir tanto a la formación como a otras actividades incluidas dentro de su itinerario de integración sociolaboral. Las entidades hemos valorado que quizás estas iniciativas (becas) hayan funcionado para otros grupos. En el caso de las PSH el mayor hincapié sería en la motivación, vinculándolo a su contrato de R.M.I.

En cuanto a la medida 6 existe consenso sobre el escaso o nulo impacto real de la misma. Algunas de las entidades manifestamos no tener ningún dato respecto a la misma. La valoración realizada es que sería muy adecuado avanzar en esta línea y promover un mecanismo de incentivos realmente operativo.

La participación de las entidades sociales, asociaciones y fundaciones, es muy limitado o inexistente. Las posibilidades de formación se reducen en muchas ocasiones a formación pre-laboral.

Resulta complicado lograr estabilidad en los dispositivos ocupacionales de inserción cuando se depende de subvenciones temporales en las que no está garantizada una continuidad. Sí que se ha promovido la generación de centros ocupacionales pero muy limitadamente, dejando fuera a las asociaciones y fundaciones.

Objetivo 2: Potenciar medidas facilitadoras para acceder a la formación y mejorar la coordinación y el acceso a la información

MEDIDAS
10.- Impulsar la elaboración de protocolos de colaboración entre el Servicio Regional de Empleo y los centros municipales de servicios sociales para mejorar los procesos de derivación entre ambos sistemas y para colaborar en los procesos de intervención conjunta a la vez social y laboral.
11.- Se desarrollarán campañas de información sobre formación activas y directas, contactando personalmente (o telefónicamente en todo caso) con las personas pertenecientes a colectivos con más riesgo de exclusión del mercado laboral.
12.- Se elaborarán protocolos de colaboración entre el Servicio Regional de Empleo, los centros municipales de servicios sociales y las entidades sociales que trabajan con sectores excluidos para lograr que la información sobre la oferta formativa de la Comunidad de Madrid llegue a esta población.

En general las entidades consideramos que la medida 10 o bien no se ha llevado a cabo o se ha hecho de manera parcial en experiencias aisladas. Las razones que desde el punto de vista de las entidades explicarían la falta de eficiencia y eficacia de esta medida son la falta de evaluación y valoración de la medida por la Administración Pública así como la descoordinación y desconocimiento entre las Administraciones y servicios implicados. Aproximadamente un 10% de las Tutorías Individualizadas han tenido como beneficiarios a personas perceptoras de R.M.I. Por otra parte, resulta muy difícil la derivación a una oferta formal escasamente adaptada a las necesidades y realidad de personas en situación de exclusión.

Se encuentra una división de opiniones entre las entidades respecto del éxito de la medida 11, aunque en general, y salvo alguna valoración positiva, la valoración se aproxima más a la percepción de un cumplimiento parcial o escaso de la medida que se explicaría por las siguientes razones: por un lado, existen campañas informativas del Servicio Regional de Empleo pero no se dirigen específicamente a colectivos en situación de exclusión social sino a un público generalista. Por otro, en ningún momento ha habido ajuste entre necesidades reales y oferta de formación para el colectivo de PSH.

La valoración de la medida 12 es de implementación parcial, desfasada y con una visible falta de coordinación. Si bien no se tiene información veraz sobre los esfuerzos de la Administración Pública por la implementación de esta medida, las entidades sí se esfuerzan por trabajar en red y compartir información y recursos sobre la oferta formativa existe. En algunos casos se han podido llevar a cabo acciones de coordinación con alguna Administración, pero de forma puntual. Es necesario principalmente un protocolo de derivación y trabajo en red.

Objetivo 3: Desarrollar una oferta adecuada de puestos de trabajo en inserción

MEDIDAS
13.- Establecer el objetivo de que un 20% de los hogares perceptores de la R.M.I. accedan, en términos anuales, a alguno de los programas que supongan su contratación laboral.
14.- Establecer una reserva de plazas para perceptores de la R.M.I. en los programas de empleo de la Comunidad de Madrid: Convenios con las EE.II., Talleres Escuela, Casas de Oficios y Talleres de Empleo.
15.- Estudiar en el marco de los acuerdos que puedan adoptarse en el Servicio Regional de Empleo las bases para establecer un programa de empleo y formación como vía de aunar integración, empleo y cualificación para los perceptores de la Renta Mínima de Inserción y de otros sectores excluidos.
16.- Regular el desarrollo de las Empresas de Inserción, de conformidad con la legislación estatal y en el marco de las competencias de la Comunidad Autónoma de Madrid.

En opinión de las entidades de empleo, la medida 13 sólo se ha implementado de manera parcial, en primer lugar haría falta trabajar la concreción de este objetivo a nivel local: pueblo-ciudad, distritos, barrios concretos donde se concentra la población en situación de exclusión (no sólo las/os perceptoras/es del R.M.I.), ya que el S.R.E. prioriza en la selección de candidatas/os de programas de empleo y formación a las/os perceptoras/es de R.M.I. La vía no sólo son las/os perceptoras/es de R.M.I., hay grupos importantes que carecen de ingresos o disponen de algún otro tipo. De la muestra con la que trabajan las entidades de empleo, sólo han accedido a talleres de empleo y con una dificultad muy alta de confirmación de puesta en marcha de manera específica para el colectivo. Además, el 20% puede ser un objetivo elevado ya que muchos de estos perceptores tienen problemas de salud considerables o bien carecen de las habilidades, formación, etc. para incorporarse a un empleo (o están pendientes de medidas judiciales), por lo que su inserción laboral debe contemplarse a largo plazo.

Implementación parcial de la medida 14, sólo percibida en ciertos programas experimentales y algunos programas desarrollados por la Comunidad de Madrid que están permitiendo aunar dentro de la misma acción, formación y orientación para el empleo. Siendo esta medida una opción interesante es necesario avanzar en ella, ya que se planifican para un año de acción siendo su colectivo los de mayor dificultad de inserción social y laboral, esto limita sus resultados.

La implementación de la medida 16 ha sido parcial en opinión de todas las entidades ya que aunque se aprobó el Decreto 32/2003 que regula a las EE.II. en la Comunidad de Madrid desde el año 2004, se está incumpliendo por parte de la Consejería de Empleo y Mujer el desarrollo de las medidas de Apoyo y Fomento que contempla dicho decreto y también a pesar de las promesas realizadas a AMEI en diversos momentos. No existe convocatoria de ayudas a entidades promotoras de EE.II. si bien se legisló a nivel regional, realmente no se puede decir que esta normativa haya contribuido a potenciar el desarrollo de las mismas.

4.3. ANÁLISIS DE NECESIDADES

Los servicios de atención sociolaboral están “compartimentalizados” por sectores y colectivos, aunque a nuestros proyectos llegan personas con diferentes características, por ejemplo, mujer inmigrante mayor de 45 años. Las líneas de financiación y el diseño del proyecto/programa provienen de diferentes áreas (Inmigración, R.M.I., Mujer, Discapacidad...), lo que provoca la duplicidad de los recursos de empleo y desaprovechamiento de los mismos. Es decir, siguiendo el ejemplo anterior tenemos una usuaria que participa en un recurso para inmigrantes, otro para mujeres y otro para mayores de 45 años. Los servicios de empleo no se diseñan desde la perspectiva de la/el usuaria/o sino desde la entidad que lo financia y su ámbito de competencia, lo que limita el servicio que se les presta y obliga a derivar de un recurso a otro sin completar el itinerario de inserción que requiere la persona.

Para trabajar con colectivos en exclusión social es necesario diseñar programas/proyectos desde una perspectiva integral y personalizada. Para ello, es preciso crear espacios de coordinación y colaboración entre entidades privadas y Administración Local y Regional, estando presentes todas aquellas Consejerías implicadas en materia de empleo. Sería competencia de las mismas definir políticas de empleo dentro de los Planes más genéricos contra la exclusión.

La falta de continuidad en la financiación de los Programas/ Proyectos, hace que no se puedan establecer objetivos a medio/largo plazo. Esto trae como consecuencia que la finalidad sea la consecución rápida de un empleo para el logro de objetivos, y no realizar acciones de desarrollo personal y profesional con la/el usuaria/o a medio/largo plazo. Es decir, los proyectos anuales y bianuales excluyen a usuarias/os cuyo proceso de inserción laboral se prolonga en el tiempo.

Para asegurar la continuidad de los recursos/proyectos puestos en marcha se propone la firma de convenios y/o conciertos plurianuales, o el aumento del periodo de ejecución hasta 4 años, para permitir la planificación a medio y largo plazo de las intervenciones.

Los Programas R.M.I. que gestionamos las entidades sociales, en colaboración con los Servicios Sociales Generales, inciden –según orientaciones de la Administración Autónoma- en el apoyo y acompañamiento social fundamentalmente, dejando en un segundo plano la inserción sociolaboral, prioritaria para superar la situación de exclusión de muchas/os perceptoras/es de R.M.I., sobre todo los casos más “cronificados”.

En la mayoría de los proyectos/programas que se diseñan desde la Administración Pública no se contemplan acciones de mantenimiento del empleo. En la Comunidad de Madrid ha habido un claro descenso de la tasa de desempleo, pero existen colectivos con problemas para estabilizar su vida laboral y/o que se encuentran en situación de precariedad laboral. Para hacer frente a esta situación, es preciso impulsar actividades de mantenimiento del empleo y fomentar la formación continua para mejorar la cualificación de las/los trabajadoras/es.

El perfil de las/los profesionales de empleo no se actualiza o recicla lo suficiente para adaptarse a los cambios tan rápidos y fuertes que se producen en la Comunidad de Madrid. En las subvenciones no existen partidas presupuestarias para la formación de las/los profesionales que ejecutan los proyectos/programas. Debería existir la posibilidad de poder programar y presupuestar acciones formativas en el diseño de los proyectos/programas.

La actividad diaria permite pocos espacios para la reflexión sobre la intervención que se realiza. Desde las entidades se ve la necesidad de fomentar la investigación social como fuente de conocimiento e innovación en la intervención con colectivos en riesgo o situación de exclusión social.

La sensibilización e implicación de la sociedad, y en nuestro caso, especialmente del tejido empresarial es imprescindible para conseguir el éxito en nuestra intervención. Se debe dar más peso al papel de los oferentes de empleo y a la intervención con éstos. La última modificación de la cuota del contrato bonificado para trabajadores en situación de exclusión social no ha beneficiado a las personas en riesgo o situación de exclusión social para incentivar a las empresas para su contratación.

4.4. PROPUESTAS

- Fomentar la creación de empresas de economía social.
- Adaptar los servicios públicos de empleo a las necesidades de los colectivos.
- Dar mayor peso a acciones de investigación y desarrollo en el ámbito de la intervención sociolaboral.
- Incluir otros apartados como:
 - Un presupuesto del plan con los organismos públicos implicados
 - Acciones de evaluación del propio plan (indicadores, temporalización, etc.)
 - Acciones de coordinación con las entidades colaboradoras (evaluación, difusión, investigación, etc.)
 - Cláusulas sociales en los pliegos de condiciones de los concursos o licitaciones públicas:
- Introducir de manera transversal la perspectiva de género y la interculturalidad.
- En relación con los tiempos de inscripción en el Servicio Regional de Empleo, éste no siempre es un indicador de "parado de larga duración". Se podría incorporar algún otro documento de justificación de tiempo en desempleo (por ejemplo, vida laboral) que no depende de su actualización, que en muchas ocasiones no se produce.
- Las entidades sociales consideramos fundamental fomentar la actividad prelaboral y laboral desde los itinerarios definidos en los programas de R.M.I., favoreciendo mecanismos de promoción de las personas. Habría que valorar en este sentido algunas desventajas que penalizan a aquellas personas que inician una incorporación laboral como los tiempos de posible recuperación de la R.M.I. tras un tiempo de empleo, gestión del mismo...

- Dentro de las propias entidades cada una de ellas realiza las siguientes propuestas para completar la oferta formativa para todas/os las/os perceptoras/es de la R.M.I.:
 - La oferta formativa se ha complementado con cursos de alfabetización, alfabetización digital, permiso de conducir, etc.
 - Se realiza una formación cualificada con su correspondiente gratificación salarial, ya que son proyectos que comprenden formación y trabajo real. Se les remunera desde el primer día.
- Eliminar todo tipo de avales, simplificar y unificar los modelos de gestión y elaborar programas a varios años y que se programe desde inicio de año, ya que en muchas ocasiones se desaprovecha parte del año.
- Cualquier acción hacia la inserción social y laboral de personas excluidas debe necesariamente pasar por el establecimiento de un sistema de integración de actuaciones de formación, empleo y desarrollo de habilidades y competencias personales. Hay que dar importancia y sensibilizar, tanto al usuario como a las instituciones de la necesidad de colaboración y de dar oportunidades de acceso al mercado de trabajo.
- No limitar la reserva de plazas a perceptoras/es de la R.M.I., contemplar a otros sectores de población.
- No hay convenios con las EE.II., por lo cual deberían establecerse.
- Potenciar el trabajo en red.
- Es fundamental la participación de las entidades sociales y de las EE.II.
- Sería necesario potenciar la inserción del colectivo en las empresas sociales, con apoyos financieros desde la Administración Regional.
- En el diseño de esos programas de empleo y formación deberían participar tanto representantes de Servicios Sociales como de las ONG's que trabajamos con dichos colectivos (ya que somos quienes mejor conocemos sus necesidades y expectativas) como representantes del empresariado, pudiendo diseñar así un programa más adaptado a la realidad.
- Es fundamental que las Administraciones Publicas incorporen cláusulas sociales en los contratos públicos
- Necesidad de evaluar y hacer un seguimiento de dichas empresas y de sus logros para mostrarlos como una posibilidad de acceso al mercado laboral de estos colectivos
- Acompañamiento administrativo y apoyo económico.

4.5. CONCLUSIONES

El análisis de los resultados del "Plan contra la Exclusión Social de la Comunidad de Madrid de 2002-2006" por las/os profesionales de la inserción sociolaboral con colectivos excluidos revela que en su gran mayoría las entidades sociales desconocemos las medidas presentadas o estimamos que esas medidas no se adecuan al colectivo con el que trabajan, personas con mucha dificultad para acceder al empleo y a la formación.

En general, las entidades estimamos que el colectivo con el que trabajan no está en condiciones de acceder a los programas de formación ofertados por la Comunidad de Madrid por falta de requisitos oficiales como su tiempo de inscripción en el INEM, ya que trabajando con los colectivos excluidos como las PSH, las situaciones son muy diversas. Apuntamos razones para los insuficientes resultados como:

- Formación alejada de la realidad del mundo laboral y de las necesidades específicas de este colectivo.
- Total descoordinación entre recursos formativos y de orientación.
- Programas rígidos sin adaptación a las necesidades del colectivo.
- Programas de formación específicos cancelados sin evaluación de las entidades.
- No existen herramientas o mecanismos de apoyo.
- Oferta formativa no adecuada al perfil del colectivo (bajo nivel educativo, analfabetismo, dificultad para cumplir horarios).
- Falta de información sobre el seguimiento realizado por la Comunidad de Madrid.
- No se ha impulsado suficientemente un Plan de Empleo, ya que no hubo la participación real de todas/os las/os agentes implicadas/os.
- En la formación ofertada el acompañamiento social es inexistente.
- La participación de las entidades sociales es escaso y/o inexistente.
- Normativas burocráticas, modelos de gestión diferentes para cada nivel de la Administración Pública.
- Falta de estabilidad en los apoyos dados por la Administración Pública a dispositivos sociales cuya continuidad depende de una subvención temporal.

Además, a las entidades sociales nos resulta muy difícil el tipo de oferta formal existente ya que no se adapta apenas a las necesidades y realidad de las personas en riesgo de exclusión social. No hay campañas dirigidas exclusivamente a ese colectivo sino a un colectivo de manera general.

Las entidades no lucrativas valoramos la aplicación del Plan como regular o parcial, considerando que sus medidas son desfasadas y en general carecen de coordinación entre las distintas áreas de la Administración Pública. Además están dirigidas fundamentalmente a las/os receptoras/es de la R.M.I., lo que excluye a muchas personas en situación vulnerable.

En suma, las entidades sociales recomendamos que los programas de empleo y formación sean elaborados tanto por representantes de los Servicios Sociales como de las ONG que trabajan con colectivos en riesgo de exclusión social, contando también con la participación de representantes del área empresarial para potenciar resultados de acuerdo a la realidad existente. Se sugiere un mayor trabajo en red para una mayor eficacia.

Las entidades manifestamos la necesidad de dar prioridad al Área de EMPLEO, y que ésta no esté centrada en la formación ocupacional sino en otras acciones de intervención sociolaboral como: intermediación laboral, mantenimiento del puesto, conciliación de la vida laboral y personal, etc.

5.- EDUCACIÓN

5.1. INTRODUCCIÓN

Lo educativo es por definición complejo, pues es un espacio que afecta a muchos colectivos y grupos con intereses dispares, además de representar una realidad muy distinta dependiendo del territorio (distritos y barrios) en el que focalicemos nuestra atención.

De 20 años a aquí se han producido cambios en la realidad social y educativa: se ha incorporado población procedente de otras realidades culturales, la familia tradicional ha sufrido variaciones respecto a los modelos, la mujer se ha incorporado plenamente al empleo y los medios de comunicación han adquirido un papel muy relevante en la educación de las niñas y los niños.

La Educación ha sido y sigue siendo campo de batalla entre los diferentes grupos ideológicos y políticos: tómese como ejemplo la actual disputa sobre la asignatura de Educación para la Ciudadanía, así como las sucesivas reformas educativas que han realizado los gobiernos de turno.

Existe además una resistencia a dar datos por parte de las Administraciones Públicas –da igual el color político-, pues aunque se dan cifras a nivel general, los estudios que se establecen normalmente no descienden a un nivel más local, por ejemplo, y las propuestas de investigación que se realizan no son capaces de mostrarnos claramente una fotografía de la realidad educativa de la Comunidad de Madrid.

La visión que aportamos las entidades se circunscribe al ámbito local donde actuamos, habiendo comprobado, por ejemplo, que algunas medidas se cumplían en un distrito de Madrid pero en otros no.

Hemos utilizado el documento "Balance anual de ejecución del Plan contra la Exclusión de la Comunidad de Madrid 02/06". Tenemos que añadir que no ha sido de mucha utilidad, pues en general no se valoran las medidas ni tenemos datos para comparar si realmente se han producido avances en los objetivos: suelen ser datos económicos "grosso modo" y no hay datos del impacto real de aquellas medidas propuestas.

Por último, tenemos que señalar que el Plan, tal como está redactado, en varios de sus objetivos no ayuda a realizar una evaluación más rigurosa: las medidas que se proponen para lograrlo no casan bien con los objetivos, e incluso hay algunas que aunque se cumpliesen entendemos a nuestro juicio que no por ello el objetivo se conseguiría.

5.2. EVALUACIÓN DE LAS MEDIDAS

Objetivo 1: Erradicar el analfabetismo en la Comunidad de Madrid

MEDIDAS

- | |
|---|
| <p>1.- Establecer un Programa de Erradicación del Analfabetismo en la Comunidad de Madrid. Si en la actualidad acuden a cursos de alfabetización aproximadamente un 20% de la población con problemas de analfabetismo, en cinco años deberá acudir como mínimo el 50% (que supondría aproximadamente, 37.700 personas) y, concretamente, el 100% de la población entre 16 y 65 años con problemas de analfabetismo (que vienen a ser 25.952 personas de la Comunidad de Madrid):</p> <ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> Terminar con el analfabetismo de la población R.M.I.<input type="checkbox"/> Asegurar que haya oferta para 500 personas de R.M.I. al año con problemas de analfabetismo.<input type="checkbox"/> Establecer una serie de incentivos que motivaran la asistencia de este tipo de población. |
|---|

Este objetivo de máximos no casa con las medidas que se ponen en marcha: aunque se cumpliesen todas ellas no se lograría el objetivo, pues en la medida 1 se quiere llegar sólo al 50 % de la población con problemas de analfabetismo al cabo de 5 años. Sin embargo, el objetivo habla de "erradicar".

Por lo demás, las entidades que hemos respondido no nos consta que se hayan puesto en marcha las medidas que se anuncian con respecto a la población R.M.I., y si se han hecho desconocemos que se hayan evaluado

Objetivo 2: Incrementar los niveles educativos de la población adulta más desfavorecida

MEDIDAS

- | |
|---|
| <p>2.- Establecer un protocolo de colaboración entre los Centros de Servicios Sociales y los Centros de Educación de Personas Adultas para potenciar la colaboración mutua, el intercambio de información y el seguimiento de casos.</p> |
| <p>3.- Incrementar el número de cursos en castellano para inmigrantes, flexibilizando el horario y sobrecargando el número de cursos en horario nocturno. Fomentar la participación de ONG´s orientadas a la atención a inmigrantes en la convocatoria de Proyectos de educación de adultos subvencionados por la Consejería.</p> |
| <p>4.- Potenciar y estabilizar la oferta formativa de personas adultas en instituciones penitenciarias, especialmente en lo relacionado con la erradicación del analfabetismo.</p> |

Ni las entidades sociales ni otros organismos nos han dado datos al respecto.

Objetivo 3: Luchar contra la desescolarización y el absentismo escolar en los tramos obligatorios de enseñanza

MEDIDAS
5.- Desarrollo y generalización de lo previsto en la Orden 4400/2001, de 16 de octubre, por la que se regula la suscripción de Convenios de colaboración de la Consejería de Educación con Corporaciones Locales para el desarrollo de programas de prevención y control del absentismo escolar del alumnado de centros docentes sostenidos con fondos públicos.
6.- Puesta en marcha de un plan de seguimiento del absentismo escolar que se incluyera en el reglamento de régimen interior de todos los centros. En el mismo se deberían especificar las actuaciones de coordinación entre los Servicios Sociales, los técnicos de educación de los ayuntamientos, los centros educativos, con especial implicación del profesorado de servicios a la comunidad y las entidades que desarrollen programas socio-educativos en la zona.
7. Establecer programas de reducción del absentismo escolar en coordinación con los Servicios Sociales de base y a través de las comisiones permanentes de escolarización y las de absentismo. Desde estos programas se garantizaría un seguimiento minucioso de los casos en situación de riesgo de abandono en la transición entre primaria y secundaria estableciendo formas de coordinación del profesorado de uno y otro nivel para el seguimiento particular de casos.
8. Establecer mecanismos de coordinación con los programas de familia en los Centros de Servicios Sociales con el objetivo de intensificar el esfuerzo en el control del absentismo escolar.
9. Desarrollar programas específicos para favorecer la permanencia en el sistema escolar de la población de etnia gitana y la población inmigrante, con especial atención a las/os niñas/os mayores de 12 años y menores de 6.

Se destaca como aspectos logrados el que haya aumentado en general la colaboración entre los Centros Educativos y las entidades sociales que actúan desde los espacios no formales para intentar reducir el absentismo y la desescolarización.

La consecuencia de la medida nº 5 ha sido la creación y desarrollo de las "Mesas de Absentismo". Se han hecho presentes en toda la Comunidad de Madrid, aunque con un funcionamiento muy dispar unas de otras dependiendo del talante de las/os profesionales que la componen. El problema con que nos encontramos es la falta de datos en cuanto a número de expedientes, medidas tomadas y resultados finales.

Incidimos en la necesidad de mayor ayuda directa a las familias desde Servicios Sociales. También se destaca que hay que mejorar la mayor coordinación de los Centros Educativos con Servicios Sociales.

Se asocia el absentismo a todas las causas relacionadas con el fracaso escolar, a la metodología y a la falta de una política de integración real en Educación.

Objetivo 4: Frenar el "fracaso escolar" en la población más desfavorecida

MEDIDAS
10.- Seguimiento pormenorizado de los casos con fuerte retraso escolar. Implicación de las/os agentes sociales del entorno. Visitas a las familias. Análisis de las demandas del alumnado para adaptar los objetivos del sistema educativo a sus expectativas y necesidades. Implicación de los servicios sociales (cuando haya alumnado en situación de grave riesgo de abandono). Participación de los Equipos de Trabajo del Menor y de la Familia (E.T.M.F.) en las comisiones de absentismo y desescolarización.
11.- Fomentar las adaptaciones curriculares individuales y multiplicar los programas de diversificación curricular (en especial en el caso de los colegios concertados, donde prácticamente no se está llevando a la práctica, ya que estos programas se ponen en marcha por demanda de los centros de procurar fomentar su demanda).
12.- Aumentar el número de Aulas de Compensación Educativa y que éstas multipliquen sus ofertas educativas. Creación de un A.C.E. por demarcación de Servicios Sociales (aproximadamente 50 ACE´s).
13.- Expedir certificación del alumnado escolarizado en Aulas de Compensación Educativa, en el que conste el número de horas de formación práctica recibida.

La medida 10 incluye una batería de cuestiones de diversa índole que es casi en sí misma un plan de trabajo. En general, valoramos que sólo se actúa en los casos más graves desde Servicios Sociales. Creemos que ahora mismo están desbordados con todos los jóvenes que hay en situación de riesgo o exclusión social.

Las respuestas, cuando se dan, se toman a destiempo y con mucho tiempo de retraso, debido a la cantidad de protocolos que hay que cumplir. En muchos casos las medidas han llegado una vez que el joven había abandonado el sistema escolar definitivamente.

Para la Consejería de Educación, el plan más eficaz es la creación de CENTROS PRIORITARIOS. Para nosotros, desde el entorno, este programa etiqueta a los centros y no desatasca el problema. Es un programa que premia al profesorado por permanecer en los centros que "nadie quiere" y dota de recursos materiales en muchos casos. Nos parece interesante la medida que incluye el plan de reducción de ratio, pero en muchos casos no se está llevando a cabo.

En Puente y Villa de Vallecas, por ejemplo, todos los centros son prioritarios. Se ha invertido en Educación, es cierto, incrementando el número de profesionales de apoyo en los centros, infraestructuras en algunos casos, programas de todo tipo. Pero a pesar de todo ello el problema sigue existiendo o se ha agravado.

En cuanto a la medida 11, en algunos centros se ha avanzado en términos de adaptaciones curriculares (sobre todo refiriéndonos a los I.E.S.) En estos casos, los grupos reducidos favorecen una atención más personalizada, teniendo en cuenta el contexto del alumnado. En otros, se han puesto en marcha grupos específicos de compensatoria singular, que nos parece una medida poco integradora que deja fuera del sistema a la alumna o alumno a una edad muy temprana.

El incremento del número de plazas en las ACE's en algunos distritos (en Villaverde por ejemplo no existe ACE) no necesariamente favorecerá el éxito escolar. Si bien estos centros tienen mucha mejor calidad humana en la enseñanza y por tanto

más capacidad de captar la motivación del alumnado, es una medida de "mantenimiento" en el sistema sin salida real. El alumnado se da cuenta de estas limitaciones y "aguanta" porque no tiene más remedio. Habría mucho que debatir y reformar en este sentido.

Por otro lado, se están dando certificaciones, pero la utilidad que tiene es nula, pues no es ninguna titulación reconocida ni por las propias Administraciones ni por el propio mercado.

Objetivo 5: Establecimiento de centros de atención preferente

MEDIDAS
14.- Delimitar una serie de criterios que permitan considerar a un centro determinado como centro de atención preferente (por ejemplo: que tenga más del 25% de población de compensación educativa, que escolarice a más de un 30% de población perteneciente a minorías, que presenten elevados porcentajes de repetición de cursos y/o ciclos).
15.- Financiación prioritaria en relación con: infraestructura, materiales, profesorado de apoyo, equipos de orientación psicopedagógica, profesorado de castellano, profesorado de lengua minoritaria, mediadoras/es con la población de etnia gitana, actividades de compensación externa, becas de comedor programa "los primeros del colegio", espacios de juego, etc.
16.- Dotar de comedor a los centros de educación (infantil, primaria y secundaria) que sean declarados preferentes. Concesión de ayudas a todo aquel alumnado con familias con escasez de recursos económicos.
17.- Bajar, en su caso, las ratios profesorado/alumnado y profesorado de apoyo/alumnado de compensación educativa en los centros de atención preferente.
18.- Regular la educación compensatoria de forma que se permita la existencia de más de una/un maestra/o de apoyo de compensatoria por ciclo, en aquellos centros en los que se escolarice porcentajes altos de alumnado con necesidades de compensación educativa. Dotar de medios para cubrir las plazas que así puedan surgir.

La medida nº 14 se refiere a lo que mencionamos anteriormente, "centros prioritarios". En Vallecas y Villaverde se han acogido al programa todos los centros de Secundaria y un gran número de Primaria. Se añade otro programa combinado entre el MEC y la Comunidad de Madrid, el denominado programa PROA. Pensamos que se trata de más recursos de los cuales no creemos que se estén viendo resultados en las evaluaciones. Los centros "preferentes" siguen siendo los mismos y la población "normalizada" no lo prefiere. Se critica esta políticas porque al final se producen guetos educativos: centros con un altísimo porcentaje de alumnado inmigrante y de colectivos menos favorecidos y una población "nacional" que abandona para irse a centros donde la concentración de estos colectivos sea menor.

Como decíamos, las ratios no se están manteniendo en los niveles prometidos, y sobre todo, hay un porcentaje muy alto de alumnado con necesidades educativas especiales en estas aulas, que no debería ser superior al 10% del grupo.

Entendemos que la medida 18 es una medida-trampa, pues da por sentado que hay centros con mayor concentración de alumnado con necesidades. Cuestionamos esta política, pues no se debería permitir esa concentración, aún habiendo más apoyos.

Objetivo 6: Incentivar la escolarización de los menores de familias desfavorecidas en los tramos no obligatorios de la enseñanza (infantil y educación postobligatoria)

6.1. Educación Infantil

MEDIDAS
19.- Garantizar una plaza de Educación Infantil de segundo ciclo en centros sostenidos con fondos públicos para todo el alumnado que lo solicite. Adoptar aquellas medidas que permitan la escolarización en primer ciclo de Educación Infantil en centros sostenidos con fondos públicos de todas/os las/os niñas/os en situación de riesgo o exclusión social y cuyas familias lo soliciten.
20.- Inclusión de un apartado específico en el baremo de admisión en las escuelas de primer ciclo de Educación Infantil en el que se valoren situaciones económicas y sociofamiliares de riesgo de exclusión social.
21.- Gratuidad de la enseñanza infantil, del comedor, del material y del transporte en los casos de familias con especiales necesidades económicas (y en todo caso para los hogares perceptores de la R.M.I.).

6.2. Educación postobligatoria

MEDIDAS
22.- Orientar hacia la continuación de los estudios de aquellos sujetos con mayor riesgo de abandono escolar (especialmente en grupos específicos de educación compensatoria y en las aulas de educación compensatoria). Trabajar la derivación desde el principio del último año, antes de finalizar el curso escolar, fomentar la coordinación con Programas de Garantía Social, organizar visitas a los centros, hacer un seguimiento individualizado del alumnado, llegar a acuerdos con sus familias o tutores... Es decir, preparar la salida hacia la educación postobligatoria (Garantía Social especialmente).
23.- Aumentar la oferta de programas de Garantía Social, especialmente aquellos que se imparten fuera de los I.E.S., asegurando una cobertura completa a las necesidades de estos programas. Potenciar los talleres profesionales (en UFILS y en entidades colaboradoras), así como en la modalidad de Formación y Empleo (en el seno de los ayuntamientos y entidades sin ánimo de lucro).
24.- Garantizar una racional distribución de estas actividades priorizando en todo caso las zonas de atención preferente (anteriormente comentadas).
25.- Impulsar el establecimiento de una titulación oficial al terminar los Programas de Garantía Social.
26.- Arbitrar mecanismos alternativos a los existentes que posibiliten el acceso desde los programas de garantía social al título de graduado en educación secundaria.
27.- Estudiar fórmulas posible de acceso a talleres profesionales (con contratación) de las/os hijas/os de inmigrantes no regularizados.

Previo a la Educación Infantil de 2º ciclo hay que considerar el déficit de plazas de 0-3 años. En Vallecas y Villaverde se han suprimido casi todas las Escuelas Infantiles de 0-6 y en casi todas se ha privatizado la gestión. Estas escuelas hasta ahora tenían la consideración de una educación de muy alta calidad y un prestigio considerable. En la Comunidad de Madrid continúan haciendo falta numerosas plazas en Educación Infantil de 0-3 años.

Hay plazas para atender la demanda de 3-6 años, siempre considerando el concierto de esta etapa. En Vallecas hace pocos años se concertaron varias unidades de Infantil en los Colegios Gredos, San Diego, Tajamar y otros grandes centros. Al mismo tiempo ha bajado la matrícula en colegios como el Mesonero Romanos, Virgen del Cerro y Santo Domingo. Hay varios colegios en todas las zonas, menos en Villa de Vallecas y Palomeras Bajas, donde hay unidades cerradas o grupos incompletos, debido a que se han concertado en la privada. Falta una clara política que estimule a las familias a matricular desde infantil en la escuela pública.

La Comunidad de Madrid no ha respetado un acuerdo que se había firmado en 1999 y renovado posteriormente con sindicatos y la Federación de AMPAS Francisco Giner de los Ríos, que durante un tiempo permitió a los centros la creación de pequeñas cooperativas de material escolar y la gestión socializada de estos fondos, que permitía abaratar los costes y realizar una mejor gestión y un uso más pedagógico del material.

El cambio ha sido la individualización de las ayudas y una vez más la privatización de la gestión de las becas. Hay que añadir a esto la dificultad y el exceso de documentación requerida, una dificultad muy grande para la población en general y en especial para la inmigrante.

En cuanto a la orientación y a la derivación de los jóvenes con más alto riesgo de exclusión social, se está haciendo de una manera muy deficiente. Muchos jóvenes que no han logrado el título de Graduado Secundario quedan fuera de la Garantía Social por no haber hecho este trabajo previo.

Creemos que en Madrid y en concreto en la zona sur hay que revisar toda la oferta formativa, desde garantía social a grado superior. Hay ofertas llamativas en la escuela privada y consideramos escasas las opciones en la pública. Sobre todo nos parece necesario un estudio de opciones profesionales para nuestra población escolar, que dignifique mucho más dicha oferta, adaptándola a perfiles preferidos por las y los jóvenes, ajustados a la población gitana, etc.

Objetivo 7: Avanzar hacia el equilibrio en el reparto de recursos educativos

7.1. Escolarización equilibrada

MEDIDAS
28.- Incorporar a la normativa autonómica de admisión de alumnado la obligatoriedad de reserva de plazas para alumnado con necesidades educativas especiales asociadas a situaciones de desventaja social en todos los centros sostenidos con fondos públicos.
29.- Estudio en profundidad de los mecanismos indirectos que están favoreciendo el desequilibrio en el reparto de la población con necesidades de compensación educativa.
30.- Fomentar la elección de los centros concertados por parte de las familias en situación de desventaja económica o social, con incentivos de diverso tipo (ayudas para material, uniformes y libros de las/os niñas/os con necesidades económicas).

7.2. Becas y ayudas

MEDIDAS
31.- Concesión de ayudas de comedor a todas/os aquellas/os que cumplan los requisitos económicos, asignando un presupuesto suficiente para poder atender a todas/os las/os que quedan por debajo del baremo económico.
32.- Concesión de ayuda de comedor a todo alumnado que forme parte de una familia perceptora de la R.M.I., con acceso a la cuantía máxima de la ayuda. En el caso del alumnado que acuda a centros concertados en los cuales el coste del comedor sea superior a la cobertura de la ayuda máxima (80.000 ptas.), será necesario contemplar un complemento económico que contribuya a cubrir la totalidad del coste del comedor
33.- Desarrollar ayudas al material escolar que incluyan los uniformes de los centros concertados y todo el material específico que se les demande y suponga un coste para la familia en el caso del alumnado con necesidades económicas, y en cualquier caso aquellos hogares perceptores de la R.M.I.
34.- Ampliar las becas destinadas a la población que participa en los programas de garantía social.
35.- Estudiar qué documentos suelen faltar en el caso de las solicitudes de ayudas con documentación incompleta y ver en qué tipo de familias se produce, para intentar facilitar el acceso a las ayudas de comedor.

7.3. Formación y condiciones del profesorado y otro personal

MEDIDAS
36.- Avanzar hacia la estabilización del profesorado y de los equipos en los centros (con especial atención a los centros de actuación preferente, los ACE´s y los programas de Garantía Social).
37.- Priorizar la experiencia específica en actividades o implicación en grupos o entidades de atención a grupos desfavorecidos en la provisión de plazas de profesorado de compensación educativa (como forma de conseguir un profesorado motivado y adecuado).

Éste es el aspecto que más preocupa en nuestro entorno (Plataforma por la Escuela Pública, Federación de AMPAS, etc.). Por ejemplo, en Vallecas el 50% del alumnado va a centros concertados. Poco a poco la concertada va superando la pública. Creemos que la Comisión de Escolarización no vigila ni actúa suficientemente para asegurar el equilibrio y no se estimula a la población de manera adecuada.

Se han hecho intentos de favorecer el equilibrio, pero sin éxito, a través de propuestas como:

- que la Administración pague uniformes al alumnado derivado a centros concertados
- vigilar desde la Inspección el cobro de cuotas indebidas
- controlar los argumentos disuasorios de las direcciones a las familias que piden plazas para alumnas/os socialmente desfavorecidos
- construcción de nuevos centros públicos en zonas donde hay mayoría de centros concertados
- mantenimiento de la reserva de plaza para alumnado con necesidades educativas especiales para escolarización a lo largo del curso (según la propia normativa regional). Sobre este último tema, recientemente la Comunidad de Madrid pactó con la concertada la supresión de dicha reserva, apoyándose en la propia L.O.E.

Si no logramos mantener la población "normalizada" en la escuela pública, difícilmente lograremos el equilibrio. Creemos que no se está tomando muy en serio este problema del desequilibrio entre pública y privada. Hay que favorecer el debate de todos los sectores implicados: profesorado, alumnado, madres y padres, profesionales del entorno del barrio, etc.

En lo que se refiere a la medida 30, creemos que se trata de una medida-trampa, pues se admite que la concertada no matricula a tantas familias de estas características como la pública, lo cual vendría a reconocer una política de gueto educativo. En cuanto al fomento de las ayudas, hay muchos casos que no se ha llegado a tener acceso a ellas, en parte por la dificultad en la tramitación. Las becas de Garantía Social no se pueden dar en esta modalidad.

5.3. ANÁLISIS DE NECESIDADES

- Existe una desigualdad tremenda entre el reparto de alumnado en situación de exclusión social. Los centros públicos absorben en su mayoría a esta población, según reconoce la propia Comunidad de Madrid en su introducción al Plan de Lucha contra la Exclusión Social 2002/06.
- El fracaso escolar y el absentismo escolar están profundamente ligados a la población en situación de vulnerabilidad o exclusión social, no existiendo datos cuantitativos ni cualitativos sobre absentismo escolar.
- Existe una falta de coordinación real entre todos las/os agentes implicadas/os en esta problemática social (Servicios Sociales, familia y centro educativo).
- Los centros educativos se encuentran configurados de tal forma que excluyen a la población con mayor dificultad: las múltiples clases de variadas compensatorias son guetos, convirtiéndose en excluyentes. Conocemos del establecimiento de jerarquías entre las/os propias/os chavalas/es, pues las expectativas propias de las/os chicas/os disminuye en cuanto a la finalización de sus estudios. Al hablar de centros "gueto" también hablamos de aulas "gueto".
- Los equipos directivos según la nueva legislación tienen mayor capacidad de decisión, esto nos lleva a una escuela más jerárquica en la que los órganos de representación pierden relevancia. Si el equipo directivo tiende a concentrar demasiado poder en la toma de decisiones que afectan al centro, impregna al equipo educativo de este carácter que inhibe la implicación de las maestras y maestros y de madres y padres. Las/os chavalas/es a su vez no se sienten partícipes ni con la vinculación imprescindible con el Centro Educativo.
- Falta voluntad política para reconocer y actuar en Educación en lo que afecta a la población en peor situación social.
- La mayoría de las veces se actúa en Educación con medidas paliativas en lugar de preventivas: estas últimas son más costosas en un principio, pero mucho más rentables a largo plazo.
- El alumnado en situación de exclusión social no ve sus necesidades atendidas: las aulas de enlace no cubren las necesidades de la población inmigrante. Los meses de castellano son insuficientes para hacer comprensibles los conocimientos impartidos en el aula.

5.4. PROPUESTAS

- Elaborar un Plan realmente coordinado y conjunto, quizás menos ambicioso pero mucho más concreto y con indicadores claros, pero en el que se sientan comprometidas todas las partes implicadas en su elaboración: Consejería de Educación, Servicios Sociales, centros educativos, madres y padres y entidades sociales.
- Equilibrar el alumnado con dificultades sociales y educativas entre todos los centros sostenidos con fondos públicos: no entendemos la lucha contra la exclusión con medidas que señalan a determinados centros como "centros preferentes" donde se favorece la concentración de alumnado con más dificultades, que a su vez genera la salida de otro alumnado menos conflictivo.
- Que los I.E.S. sean más pequeños y por tanto la atención pueda ser más individualizada.
- Aumentar considerablemente la oferta pública de plazas de 0 a 3 años, ligado también con medidas de igualdad de oportunidades.
- Matriculación automática de primaria a secundaria, realizándose una coordinación entre los centros de primaria y secundaria.
- Facilitar, simplificar y a la vez ofertar algún tipo de ayuda para rellenar los papeles necesarios para la solicitudes de plaza para personas inmigrantes que lo precisen.
- Aumentar las plazas de forma significativa de ACE y de Garantía Social en todos los distritos, haciendo un estudio de los perfiles profesionales más demandados.
- Permitir que jóvenes absentistas de los centros, pero que están acudiendo a programas de formación en entidades sociales, puedan continuar con su formación en ellas.
- Tener un informe global de las actuaciones de las Mesas de Absentismo con las mediadas tomadas y sus resultados.
- Innovación en metodologías más acordes con los avances que se producen en la sociedad: fomentar la participación, la comunicación, asambleas, etc., e introducir más contenidos educativos relacionados con las habilidades sociales, valores, resolución de conflictos.
- Aumentar la investigación y puesta en marcha de aulas inclusivas.
- Hacer un buen desarrollo de los programas para la diversidad.
- Bajar la ratio alumnado-profesorado. Según la Comunidad de Madrid la ratio teórica de alumnado-profesorado en los institutos, por ejemplo, es de 10 alumnas/os por profesora/or. Ese tipo de contabilidad sería realizada calculando la media total, pero esto no se ajusta a la realidad diaria: cada profesora/or tiene que atender a un número muchísimo mayor de alumnado.
- Aumentar el número de PTSC en los centros, con mayores funciones.

- Plan de convivencia en los centros a partir del curso 07/08 como eje central de la toma de decisiones, y que no se solape con otros programas, pues a veces se pierde la referencia al coexistir diferentes planes en un mismo centro.
- Apoyos inclusivos dentro del aula: en vez de dividir grupos y subdividir los grupos se podrían aumentar el profesorado dentro de la misma aula.
- Coordinación entre las/os diferentes agentes sociales del barrio (Centros Educativos, Asociaciones, Servicios Sociales) con el objetivo de acercar la realidad del barrio a los Centros.
- Fomentar la autonomía de los centros para que los propios colegios, institutos y profesorado puedan tomar conciencia de la situación y tengan la capacidad suficiente para tomar medidas adaptadas a su entorno.

5.5. CONCLUSIONES

Ha quedado claro que no se puede hacer una política de lucha contra la exclusión social sin equilibrar el alumnado con dificultades sociales y educativas entre todos los centros sostenidos con fondos públicos: no entendemos esta lucha con medidas que señalan a determinados centros como "centros preferentes" donde se favorece la concentración de alumnado con más dificultades, que a su vez genera la salida de otro alumnado menos conflictivo.

Este Plan hace hincapié en la demanda, prevaleciendo el criterio de la libertad de opción de centros de determinado sector de población, por ejemplo, sobre el derecho de todas las/os niñas/os a recibir una educación adaptada a sus necesidades. Creemos que son necesarias medidas más de tipo inclusivo o repartos más equitativos de grupos de educandos con más probabilidades de exclusión. Se tiene que ejercer acciones sobre la oferta, es decir sobre los propios centros sostenidos con fondos públicos para lograr reducir la exclusión en el ámbito educativo.

Creemos que desgraciadamente el diagnóstico que realizaba el propio Plan contra la Exclusión Social ha empeorado varios años después y que decía textualmente en el año 2002: *"Resumiendo los datos que se han extraído sobre estos desequilibrios, encontramos que, del total de alumnos escolarizados en centros sostenidos con fondos públicos, el 86,1% de los alumnos de etnia gitana, el 77,7% de los alumnos inmigrantes y el 76,69% de los alumnos de compensación educativa se encuentran escolarizados en centros públicos, absorbiendo los centros concertados un número muy inferior de estos grupos sociales. Por otra parte encontramos Municipios y Distritos (especialmente los Distritos de Madrid capital Sur-Este) que acumulan importantes porcentajes de grupos desfavorecidos (minorías y alumnado de Compensación Educativa). Dentro de estos distritos, incluso, encontramos centros particulares donde se producen grandes aglomeraciones de alumnado de estas características (por ejemplo, en el conjunto de los distritos de Madrid Sur-Este existen 58 centros con más del 25% de minorías étnicas, y 12 centros con más del 50% de estos grupos. Por otra parte se pueden localizar 18 centros con más del 25% de alumnado con necesidades de compensación educativa y 4 centros con más del 50% de alumnos con estas mismas características. Mientras se produce este fenómeno de concentración en algunos centros, encontramos otros que prácticamente no absorben este tipo de población (en los distritos anteriormente comentados de Madrid Sur Este se pueden localizar 88 centros con menos del 5% de población de minorías étnicas y 118 con menos del 5% de alumnado de Compensación Educativa)".*

Tenemos que decir que mientras no se dé respuesta a un importante número de chavalas/es que se están quedando fuera del Sistema Educativo, no se va a reducir significativamente el número de personas en situación de exclusión social, pues a su vez tienen todas las probabilidades de quedarse fuera también del mercado laboral. Medidas como la aceptación de centros y aulas guetos, y el recurso reiterado a la expulsión agravan más que solucionan el problema.

Entendemos que la reducción significativa del número de chavalas/es con problemas de absentismo y fracaso escolar es un problema complejo que requiere respuestas conjuntas, coordinadas e integrales, y no sólo desde el propio sistema educativo. En cualquier caso, pasa por hacer una apuesta decidida por parte de las Administraciones por una Escuela Pública de calidad y universal, que garantice el acceso de todas y todos a la educación y que así lo perciba la población en general. Si esto no es así, podríamos estar en el camino de terminar creando un servicio educativo público de mínimos y casi en exclusividad para aquellas/os chicas/os con una situación más desfavorecida, cuestión ésta que a nuestro juicio agravaría aún más la situación.

6.- SALUD

6.1. INTRODUCCIÓN

La interrelación que existe entre los problemas de salud y los procesos de exclusión social es indudable, y así queda reflejada en el diagnóstico de la exclusión social en la Comunidad de Madrid realizado en el Plan contra la Exclusión Social. Está claro que, en muchas ocasiones, los problemas de salud pueden ser motivo de inicio o agravamiento de un proceso de exclusión social, como también puede ser un factor fundamental en el proceso de recuperación o empeoramiento de la persona.

Es por tanto fundamental desarrollar medidas efectivas, que garanticen el acceso real de las/os más excluidas/os a la Salud. Entendiendo que la Salud va mucho más allá de los aspectos meramente biológicos es necesario desarrollar intervenciones con enfoque biopsicosocial. Teniendo esta afirmación como base, a continuación se realiza una evaluación de las medidas recogidas en el Plan contra la Exclusión Social en la Comunidad de Madrid 2002-2006, así como una valoración de las necesidades en materia de salud detectadas por las organizaciones que trabajan con población en riesgo o en situación de exclusión y, como consecuencia, una serie de propuestas que contribuirían a la consecución del derecho a la Salud.

6.2. EVALUACIÓN DE LAS MEDIDAS

Las propuestas que realizó el Plan contra la Exclusión Social de la Comunidad de Madrid 2002-2006 en materia de Salud giraban en torno a la consecución de cuatro objetivos principales:

- 1) Profundizar en el conocimiento de la exclusión en el ámbito de la salud
- 2) Mejorar la cobertura de las necesidades sanitarias de colectivos en situación de dificultad social
- 3) Mejorar la atención sanitaria a las minorías étnicas
- 4) Mejorar la cobertura de necesidades de la población afectada por problemas de salud mental.

Objetivo 1: Profundizar en el conocimiento de la exclusión en el ámbito de la salud.

MEDIDAS
1.- Establecer el análisis de la Encuesta Madrileña de Salud como una línea de trabajo permanente para detectar situaciones de desigualdad en el ámbito de la salud.
2.- Crear un grupo de trabajo específico de lucha contra las desigualdades en salud.
3.- Potenciar experiencias de investigación-acción, sobre el terreno, en la cobertura de necesidades sanitarias de la población en situación de dificultad.

Hay un intento de cumplir con esta medida, dado que actualmente está en fase de trabajo de campo la Encuesta de Salud 2007, y dentro de ella se incluye como eje estratégico la evaluación de las desigualdades sociales en Salud. Pero el diseño de dicha encuesta difícilmente permitirá profundizar adecuadamente en el conocimiento de

las desigualdades sociales en salud que afecten a la población en situación de exclusión, puesto que "el universo de estudio está constituido por todos los empadronados en la Comunidad de Madrid". Actualmente una de las principales barreras de acceso a la atención sanitaria es la carencia de empadronamiento, e incluso de documentación acreditativa de identidad. Entre la población que padece exclusión social son generalizadas las situaciones de personas sin techo o hogar: subarrendamiento (hacinamiento, camas calientes, gran movilidad, trabajo doméstico en situación irregular), asentamientos irregulares, etc. Toda esta población quedaría fuera del universo de estudio de la Encuesta de Salud de la Comunidad de Madrid, no estando por tanto incluida en el análisis sobre las dificultades para hacer efectivo el acceso a la salud.

Se afirma en el Plan que las situaciones de desprotección en la cobertura sanitaria "son muy residuales", no incluyéndose en el Plan ninguna medida que favorezca el acceso a la asistencia sanitaria a las personas que no cumplan los requisitos para la obtención de tarjeta sanitaria. Si bien se ha creado el Documento para la Atención Sanitaria (DAS), que se analiza más adelante, no es una prioridad en el Plan garantizar la atención sanitaria universal.

Desde la publicación del Plan hasta el año 2007 se han realizado algunos estudios cualitativos que abordan cuestiones específicas de salud en población en riesgo o situación de exclusión, en particular sobre asentamientos marginales, prostitución, prácticas de riesgo en relación con el VIH/SIDA, la inmigración, salud y servicios sanitarios desde la perspectiva de la población inmigrante y desde la perspectiva del personal sanitario (lamentablemente este último no ha sido publicado). Si bien estos estudios aportan cuestiones importantes, no se ha realizado un trabajo que profundice en el conocimiento de las desigualdades sociales en salud, especialmente en las personas más necesitadas, que son las que no tienen acceso al sistema.

Objetivo 2: Mejorar la cobertura de las necesidades sanitarias de colectivos en situación de dificultad social.

MEDIDAS
4.- Inclusión en el Plan de Salud de las propuestas o programas de prevención de la exclusión social en temas de salud.
5.- Se estudiará la viabilidad y la mejor alternativa de gestión para dispensar la farmacia gratuita a determinados colectivos, especialmente para aquellos sin recursos y, dentro de éstos, a los perceptores de la R.M.I.
6.- Se potenciará la coordinación entre la Consejería de Sanidad y la de Servicios Sociales en la intervención con colectivos excluidos y en la adjudicación de subvenciones a ONG ´s que trabajen en el ámbito de la promoción de la salud.
7.- Se potenciará la coordinación entre los servicios públicos sociales y sanitarios y las organizaciones sin ánimo de lucro que actúan en este sector, para evitar duplicidades de intervención.

Las medidas que el Plan plantea para cumplir el objetivo de mejorar la cobertura de las necesidades sanitarias de colectivos en situación de dificultad social son claramente insuficientes y sin un impacto real. Hablan de estudiar y potenciar pero no plantean medidas claras que realmente mejoren la cobertura de necesidades.

El Plan de Salud de la Comunidad de Madrid no ha sido aprobado ni publicado, por lo que desconocemos si se han incluido propuestas o programas específicos para esta población.

Es necesario destacar la existencia de un número considerable de personas que siguen sin tener acceso al tratamiento prescrito por carecer de recursos económicos. Las ayudas económicas para la compra de medicamentos son casi inexistentes, y en los pocos casos en que se puede acceder a ellas, son ayudas de emergencia, es decir, con una duración muy limitada. En este sentido, no se debería circunscribir esta medida a las personas receptoras de la R.M.I., sino que deberían desarrollarse medidas de carácter más general para personas sin recursos económicos. En ocasiones, también se condiciona el inicio de un tratamiento con la disponibilidad o no de un alojamiento. Es decir, por una cuestión circunstancial (no tener alojamiento) se limita el acceso a un tratamiento necesario para mejorar o evitar un deterioro del estado de salud de las personas.

No se percibe una mejora en la coordinación entre salud y servicios sociales. Las convocatorias a subvenciones siguen publicándose de manera independiente y sin coordinación entre ambos organismos. Por otro lado, esta medida pone en manos de las ONG´s la promoción de la salud en los colectivos excluidos.

Es significativo también el desconocimiento generalizado del Plan entre las organizaciones que trabajan en temas de salud con personas en situación de exclusión. La difusión de dicho plan entre las organizaciones, así como su seguimiento con la colaboración de las entidades, ha sido insuficiente. Existen algunos ejemplos de plataformas de coordinación que están desarrollando una labor muy interesante, como es la Mesa de Exclusión de Vallecas. Sin embargo, estas iniciativas son minoritarias y deberían expandirse a todas las áreas.

Objetivo 3: Mejorar la atención sanitaria a las minorías étnicas

MEDIDAS
1.- Desarrollo de programas de promoción de salud y educación sanitaria, y de actividades preventivas enmarcadas en los programas, adecuados a cada colectivo
2.- Formación de las/os profesionales en el conocimiento de las particularidades culturales que dificultan la relación o el entendimiento adecuado de las indicaciones sanitarias.
3.- Seguimiento específico de los riesgos de discriminación estructural en el sector sanitario.
4.- Superación del sentimiento de barrera, del alejamiento simbólico respecto del sistema sanitario.
5.- Promocionar la figura de agente comunitario intermediario con las minorías étnicas (gitanas/os e inmigrantes) en diversos ámbitos de actuación.

En este objetivo se habla de minorías étnicas refiriéndose a gitanas/os e inmigrantes sin ninguna otra especificación. Creemos que las/os inmigrantes en su conjunto no son una minoría étnica, por lo que, o el objetivo está mal formulado, o se ha dejado fuera una población muy numerosa y con necesidad de que se tengan en cuenta sus especificidades, en muchos casos también sus etnias.

En cuanto a las medidas que se plantean para la consecución del objetivo, se han observado a lo largo de estos años de vigencia del Plan algunas iniciativas desde las áreas de salud, principalmente en Atención Primaria: figura de agente comunitaria/o (mediadora/or), que va apareciendo de manera muy lenta y paulatina, alguna iniciativa de formación al personal de los centros sanitarios, programas de atención para colectivos específicos, etc. Pero en general son iniciativas minoritarias y claramente insuficientes. Las medidas que en este objetivo se plantean son adecuadas, pero debería aplicarse en general a todos los colectivos en situación de riesgo o situación de exclusión social y no sólo a las minorías étnicas.

Además de estas medidas específicas, son necesarias otras que mejoren la atención sanitaria en general:

1. El reducido tiempo del que se dispone en Atención Primaria para atender a las personas usuarias es claramente insuficiente para toda la población, pero si además añadimos dificultades idiomáticas, desconocimiento del funcionamiento del sistema sanitario, diferencias culturales en el concepto de salud-enfermedad, dificultades sociales, etc., esos 5 minutos de los que dispone el médico de atención primaria por paciente son absolutamente insuficientes.
2. La escasez de profesionales del Trabajo Social en las Áreas de Salud afecta también a toda la población en general. Algunas áreas disponen de una/o o dos trabajadoras/es sociales para atender a todos los centros de salud adscritos a la misma, por lo que éstos se encuentran saturados. Esta circunstancia imposibilita la realización de un adecuado acompañamiento social y la prestación de los servicios necesarios a la población objeto, así como la calidad de los mismos.
3. La figura de la/el Agente Comunitaria/o es muy escasa y no tienen permanencia diaria en los centros de salud, sino que se tiene que solicitar previamente su presencia en consulta. Les resulta imposible atender todas las demandas, por lo que se hace importante y urgente la implantación de esta figura, con presencia continua en los diferentes Centros de Salud de la Comunidad de Madrid.

Objetivo 4: Acceder a la población con problemas de Salud Mental

1.- Flexibilización de las estructuras dedicadas a la asistencia de pacientes con problemas de salud mental.
2.- Discriminación Positiva de las personas sin hogar en todos los recursos de las redes sanitarias, de salud mental y de servicios sociales.
3.- Creación de Equipos Multidisciplinares Específicos para enfermos mentales sin hogar.
4.- Estos equipos garantizarán el trabajo en la calle, continuado y con un conocimiento individualizado da cada una de las personas.
5.- La Red de Centros de Acogida a personas sin hogar colaborará en la detección de los casos con problemas de salud mental y los derivará a los Equipos Multidisciplinares Específicos, de acuerdo a protocolos previamente establecidos
6.- Debe implantarse un modelo de búsqueda (<i>outreach</i>) con los colectivos de la calle como un modo de trabajar el enganche y la inserción progresiva de estas personas, con intervenciones asertivas (no persecutorias)

Si bien las medidas que el Plan propone para acceder a la población con problemas de salud mental son adecuadas, su incumplimiento en el periodo de implantación de dicho Plan es manifiesto.

Los estructuras dedicadas a la atención de personas con problemas de salud mental no sólo no se han flexibilizado, sino que su número continúa siendo insuficiente y están claramente saturadas, lo que impide a las/os profesionales poder hacer un seguimiento estrecho de los casos, por lo que pueden existir dificultades a la hora del cumplimiento de la toma de medicación, cumplimiento de las citas, etc.

En el municipio de Madrid la experiencia del equipo de Salud Mental de Calle está siendo bastante positiva, ya que está facilitando la atención en salud mental a personas que no llegarían a los servicios formales. Aunque debido a su reducido número no tienen capacidad para cubrir todas las demandas, teniendo que centrarse en los casos más graves, sería conveniente ampliar esta iniciativa a toda la Comunidad Autónoma de Madrid y dotarla de mayores recursos.

Es imprescindible aumentar el número y dotación de recursos especializados en Salud Mental gratuitos para personas con problemas de salud mental y en situación de exclusión social (centros de día, alojamientos...)

6.3. ANÁLISIS DE NECESIDADES

Después de trabajar en la evaluación de las medidas previstas en el Plan en materia de salud, queremos resaltar las necesidades que continúan existiendo. En cuanto a las dificultades que se encuentran las personas en exclusión cuando tienen problemas de salud habría que destacar que, tal y como está configurada la red de atención sanitaria, hay dificultades para el disfrute del derecho a la salud: por un lado el acceso, por otro el mantener el tratamiento prescrito y sobre todo un seguimiento global.

De hecho, siguen existiendo grandes barreras. Podemos señalar las siguientes:

- Cuestiones burocráticas relacionadas con la documentación básica (DNI, empadronamiento), imposibilitan el acceso a los servicios, no pudiendo tramitar la tarjeta sanitaria individual. Incluso en la atención de urgencias, los hospitales están enviando sistemáticamente las facturas a las personas que han sido atendidas en sus hospitales y que carecen de tarjeta sanitaria, convirtiéndose ésta en una barrera más, por el temor a tener que afrontar el pago de dichas facturas.
- Si a las dificultades administrativas añadimos los condicionantes sociales de esta población: necesidades sin cubrir (manutención, alojamiento, ingresos económicos mínimos), trabajos precarios en economía sumergida, situaciones de explotación e incluso su mismo deterioro (movilidad limitada, problemas de salud mental, drogodependencias), todo hace que el acceso y seguimiento por un médico de atención primaria sea una tarea casi imposible.

La aparición del Documento de Asistencia Sanitaria (D.A.S.) podría ser una forma de garantizar el acceso, muy al contrario de cómo se está aplicando actualmente, que limita el acceso a personas que necesiten atención sanitaria de manera continuada, siendo este concepto muy vago y aplicándose en la actualidad casi exclusivamente a enfermedades crónicas. Por otro lado, actualmente existe un gran desconocimiento de este nuevo documento por parte de los Centros de Salud (tanto del personal administrativo como de Trabajo Social.) Además, su duración es de sólo seis meses (prorrogable otros seis meses más), hay determinadas circunstancias en las que en un año desgraciadamente no se va a poder resolver el problema del empadronamiento o del documento de identificación (véase Consulados que no tienen cartones para expedir pasaportes, Consulados que no documentan a sus ciudadanos, Servicios Sociales que no empadronan, etc.)

Por otro lado, el sistema de salud en España se centra en los aspectos biológicos del proceso de salud/enfermedad. Se olvida la existencia de otras dimensiones de la persona, haciendo que las intervenciones en el campo sanitario sean claramente deficitarias. Este déficit es especialmente visible en las personas en situación de exclusión social, donde pueden existir multitud de condicionantes que intervienen en su salud: carencia de recursos económicos, alojamiento, falta de documentación básica, problemas de salud mental, situaciones de explotación en economía sumergida, barreras culturales y lingüísticas, drogodependencia, etc.

Estas dificultades "condenan" a las personas excluidas a intervenciones puntuales, normalmente en las urgencias hospitalarias, dificultando así el seguimiento y la visión global de su salud.

Además, este tipo de acceso, en ocasiones, tiene otras consecuencias relacionadas con los estereotipos: las situaciones sociales precarias, en muchas ocasiones, no sólo no son atendidas con mayor interés sino que se atienden con prejuicios en contra de las personas que las sufren.

Apenas hay acciones de sensibilización en el colectivo profesional para dar a conocer las características específicas de la población excluida para diluir las barreras y etiquetas que en algunas ocasiones se encuentra esta población en el acceso a estos recursos.

Los dispositivos específicos que existen, en su mayoría, están centrados en enfermedades transmisibles (TBC, ITS, VIH, etc.), no para promover la salud ni el tratamiento de otras enfermedades.

Por último, se detecta una carencia en el diseño y aplicación de políticas que favorezcan la prevención y la detección precoz de aquellos problemas que son prevalentes en la población en exclusión. Estos problemas serían derivados por su situación integral (bio-psico-social), privación de recursos (por ej. económicos), estilo de vida, creencias, etc.

6.4. PROPUESTAS

- Garantizar de hecho el acceso de toda la población a la atención sanitaria continuada, independientemente de su situación y de la carencia de documentación básica.
 - Eliminar barreras burocráticas en el acceso a los servicios sanitarios para las personas en situación de exclusión social, independientemente de la patología que presenten.
 - Agilizar los trámites burocráticos para la obtención de la tarjeta sanitaria
 - Facilitar el acceso a Centros de Salud, no de urgencias, con un documento de obtención inmediata.
- Aumentar el tiempo mínimo de atención de la consulta de atención primaria a 10 minutos por paciente.
- Aumentar el número de trabajadoras/es sociales en las áreas de Salud y en Hospitalización, dotándoles también de mayor capacidad de gestión de recursos, así como mejorar la coordinación con los Servicios Sociales municipales.
- Creación de comisiones sociosanitarias en las Áreas, en las que participen además de los servicios públicos sociales y sanitarios, las entidades que trabajan con colectivos en riesgo o situación de exclusión social en el ámbito sociosanitario, así como las propias entidades que representan a estos colectivos (asociaciones de inmigrantes, gitanas/os, personas sin hogar, asociaciones de vecinas/os, etc.) Un buen ejemplo que ya funciona en la actualidad es la Mesa de Exclusión de Vallecas. Plataformas como ésta deberían extenderse a todas las áreas.
- Recursos económicos para cuidados y tratamientos médicos:

Facilitar el acceso a cuidados médicos y tratamientos farmacológicos que, a priori, por la situación económica de las personas en situación de exclusión, no son accesibles para ellas. Una propuesta concreta para la solución a este problema sería que las personas en situación de exclusión social que no tengan ingresos económicos suficientes, al igual que las personas perceptoras de pensiones no contributivas, tuvieran el acceso gratuito a los fármacos.

Por otro lado, el acceso a los productos para tratamientos odontológicos, dermatológicos, auditivos, oftalmológicos y de podología, deberían formar parte de la cartera de servicios del sistema público de salud o bien podría ser facilitado con el formato de ayudas a las personas sin recursos económicos.

Al igual, se hace necesario articular medidas para la utilización del transporte público de forma gratuita por parte de las personas sin hogar con escasos ingresos económicos.

- Establecer protocolos de coordinación entre recursos sanitarios y recursos sociales:
 - Establecer planes integrales de intervención con los diferentes colectivos en situación de exclusión.
 - Coordinar las intervenciones a desarrollar con estos colectivos.
 - Adoptar el método de trabajo de seguimiento de caso en la intervención socio-sanitaria con estas personas.

- Formación y Sensibilización para agentes sanitarias/os:
Se propone abordar temas de formación y sensibilización sobre la situación de los diferentes colectivos en riesgo o situación de exclusión social con agentes sanitarias/os, con el objetivo de eliminar barreras de acceso a los servicios sanitarios motivadas por las/os propias/os profesionales: desconocimiento de la situación de las personas sin hogar y actitudes negativas ante estas personas.

Esta propuesta se puede concretar en diversas acciones:

- Conferencias, talleres, seminarios... para profesionales de la sanidad donde poder dar a conocer la realidad de los diferentes colectivos, sus problemas más frecuentes, las actuaciones idóneas a desarrollar, los recursos existentes, etc.
- Visitas programadas por parte de las/os profesionales de la sanidad a los diferentes recursos de atención a personas en situación de exclusión en la Comunidad de Madrid.
- Seminarios, cursos de formación para profesionales de la sanidad sobre la relación entre la situación de exclusión y la salud física, para favorecer intervenciones sanitarias óptimas que tengan en cuenta las circunstancias concretas de las personas en situación de exclusión social.
- Elaboración de un plan global interdepartamental de atención a personas sin hogar:

Desarrollando actuaciones de diferentes ámbitos (social, sanidad, empleo, educación, vivienda...) que posibiliten intervenciones integrales con las personas sin hogar. Las actuaciones parciales, no integrales, no sólo no son efectivas en el aspecto concreto en el que se desarrollan, sino que parecen ser más costosas que si fueran conjuntas a otras actuaciones de otros ámbitos (Cabrea y Rubio, 2003).

Desarrollar recursos que tengan efecto sobre la situación de las personas sin hogar, concretamente sobre su situación de salud física.

- Equipo móvil sanitario: profesional de referencia sanitario:
Partiendo de la experiencia que se dispone en el municipio de Madrid con el equipo de atención psiquiátrica en calle, algunas organizaciones proponen como estrategia para solventar las mencionadas barreras de acceso al sistema sanitario y otros aspectos que dificultan una atención sanitaria óptima, la creación de un equipo móvil sanitario que disponga de un centro de referencia donde se puedan realizar las intervenciones sanitarias necesarias y las gestiones burocráticas que conlleven las intervenciones con las/os usuarias/os. Un espacio que pueda ser referencia para las/os profesionales de los distintos recursos de atención a personas sin hogar y para los recursos sanitarios.

Estos equipos tienen que formar parte del Sistema Público de Salud, y deben servir de puente entre las personas excluidas y el sistema sanitario. Es fundamental fomentar la integración de estas personas en el Sistema Público de Salud, evitando servicios paralelos y considerando que es el Sistema Público de Salud el que tiene que facilitar el acceso a esta población.

- Alojamiento socio-sanitario para procesos de recuperación y/o enfermedades crónicas:

Se propone la creación de un dispositivo de alojamiento para cubrir las estancias de las personas en situación de exclusión con problemas médicos que necesitan ciertas atenciones especializadas, y que carecen de apoyos familiares y sociales. Un recurso sociosanitario que integre en su proyecto de intervención actuaciones en el ámbito sanitario y el ámbito social, para así responder a la particularidad de la situación de las personas sin hogar.

Existe la necesidad de más recursos de alojamiento para la atención a personas sin hogar en el Municipio de Madrid (Cabrea y Rubio, 2003; Muñoz, Vázquez y Vázquez, 2003), y por otro lado también se constata la necesidad de alojamientos socio-sanitarios para la población sin hogar, motivos por los cuales se apuesta por la creación de recursos específicos que atiendan situaciones específicas, siempre intentando integrar las atenciones sanitarias en la red pública de atención sanitaria.

- Hospitalización terapéutica obligatoria:

Se propone crear un grupo de trabajo formado por personal de la Administración de Justicia, agentes sanitarias/os y sociales, donde las/os profesionales sean formados en la comprensión del procedimiento de "Ingresos sanitarios involuntarios" y así poder avanzar en la protocolización de cómo realizarlos con personas sin hogar, en qué condiciones y con qué procedimiento, siempre teniendo como fin último la defensa de los derechos de las personas sin hogar.

Un segundo objetivo sería detectar necesidades legislativas y poder hacer propuestas para una legislación coherente.

6.5. CONCLUSIONES

Nos parece fundamental afirmar en primer lugar que la asistencia sanitaria en nuestra Comunidad NO está garantizada, en contra de lo que afirma el diagnóstico del propio Plan contra la Exclusión Social, y contradiciendo también las conclusiones del grupo 3 de las Jornadas sobre "La inclusión social en la Comunidad de Madrid: Bases para la elaboración de un nuevo Plan contra la Exclusión", celebradas el día 23 de octubre de 2006.

La experiencia de las entidades que trabajamos con población en riesgo y situación de exclusión en el área de salud es que, tal y como está configurada la red de atención sanitaria actualmente, esta población continúa teniendo muchas dificultades para ejercer su derecho a la salud y siguen existiendo grandes barreras:

- Barreras administrativas relacionadas con la documentación básica (documentación acreditativa de identidad, empadronamiento) imposibilitan el acceso a los servicios, no pudiendo tramitar la tarjeta sanitaria individual.
- Condicionantes sociales: necesidades básicas sin cubrir (manutención, alojamiento, ingresos económicos mínimos), trabajos precarios en economía sumergida, situaciones de explotación, e incluso su mismo deterioro (movilidad limitada, problemas de salud mental, drogodependencias) hacen que el acceso, seguimiento y promoción de la salud en esta población sea una tarea casi imposible.
- Barreras socioculturales: dificultades idiomáticas, diferencias en la concepción de la salud y la enfermedad, desconocimiento de cómo funciona el Sistema Público de Salud, ausencia o diferencia de patrones con los que comparar con lo existente en sus países de origen, incluso discriminación y estigmatización por parte del personal de la sanidad, etc., son también grandes obstáculos para el acceso efectivo a la salud.

Es por tanto necesario poner en marcha medidas reales que reduzcan estas barreras. Si bien algunas de las medidas del Plan contra la Exclusión Social son adecuadas (potenciar la coordinación entre la Consejería de Sanidad, la de Familia y Asuntos Sociales y las ONG's, fomentar la investigación en las desigualdades de salud, desarrollar programas de promoción de salud y de educación sanitaria, formación de las/os profesionales en el conocimiento de las particularidades culturales y sociales, la promoción de la figura de agente comunitaria/o, el desarrollo equipos multidisciplinares específicos para enfermas/os mentales sin hogar, etc.), no han sido desarrolladas adecuadamente en el periodo de implantación del Plan. Así mismo, como se refleja en las propuestas, quedan todavía muchas otras medidas (eliminación de barreras burocráticas, incrementar los recursos humanos, garantizar el acceso al tratamiento y cuidados a las personas sin recursos, etc.) para avanzar y conseguir finalmente hacer efectivo uno de los derechos humanos básicos, el derecho a la Salud.

7.- VIVIENDA

7.1. INTRODUCCIÓN

El acceso a la vivienda y la calidad de la misma constituye una de las principales preocupaciones sociales, así como uno de los principales factores relacionados con la exclusión social. Según el informe del CIS de octubre de 2007, la vivienda es el principal problema que existe actualmente en España para un 34,8% de las personas encuestadas.

Si bien a lo largo de 2006 y de 2007 el precio de la vivienda se ha moderado en cuanto a su crecimiento, lo cierto es que dichos datos se ven empañados por un deterioro en el grado de accesibilidad y por su impacto en el endeudamiento de los hogares (Memoria socioeconómica del C.E.S. 2006).

Respecto al alquiler, según la "Encuesta sobre la vivienda el alquiler de los hogares en España 2006" (Fuente: Observatorio Estatal de la Vivienda en Alquiler), en la Comunidad de Madrid hay 332.223 viviendas en alquiler (un 18,5 % de toda España). Cabe destacar que cinco años antes –último dato del que se dispone- había 305.010 viviendas vacías (Fuente: Censo 2001).

El incremento de los precios, la prioridad de la vivienda en propiedad y su funcionamiento como bien privilegiado de inversión, la escasez de vivienda en alquiler, la disminución de la producción de vivienda protegida, la existencia de un amplio parque de viviendas vacías, la falta de alternativas residenciales diferentes que cubran diferentes necesidades y atiendan situaciones personales y familiares distintas, etc., sigue reflejando que nuestro sistema de provisión residencial es el marco estructural donde también se tienen que producir cambios y se tienen que buscar soluciones.

Los jóvenes, por la necesidad de emancipación, son el colectivo más numeroso de los que se acercan al mercado de viviendas, tanto en compra como en alquiler, tanto públicas como privadas. Sin embargo, hay otros colectivos cuyas dificultades de acceso a la vivienda también han ido en aumento: hogares monoparentales, inmigrantes, hogares con un único salario para el pago de la vivienda, etc., son precisamente los que se encuentran en mayor riesgo de exclusión social, puesto que la vivienda es uno de los factores principales en el desarrollo personal y social del individuo.

Como consecuencia de lo anterior, aumenta el número de personas que tienden a agruparse formando "ghetos", a alojarse en infraviviendas, inmuebles abandonados o semiderruidos, o a saturar viviendas de familiares o amigas/os en lo que se ha venido a denominar chabolismo vertical, o incluso situaciones de sinhogarismo. Esta situación conlleva formas de vida indignas e inhumanas, segregación y dificultades de integración, provocando situaciones de marginación, rechazo y conflictividad social.

Para elaborar este informe monográfico de vivienda, además de utilizar los cuestionarios diseñados para el informe global hemos realizado un Grupo de Discusión en el que participaron agentes sociales claves que intervienen en vivienda desde diferentes marcos.

7.2. EVALUACIÓN DE LAS MEDIDAS

Objetivo 1: Reforzar la dimensión social de la política de vivienda

MEDIDAS
1.1.- Aumentar el suelo público destinando la mayoría a la promoción de vivienda barata. Se promoverán cambios en la legislación estatal.
1.2.- Favorecer la producción de vivienda protegida desarrollada por las/os agentes sociales
1.3.- Flexibilizar los sistemas de ayuda de la vivienda protegida, asegurando que los precios del suelo y de estas viviendas se mantienen. Potenciar un sistema de ayuda directa relacionada con las necesidades residenciales.
2.- Producción de V.P.P. hasta casi un 10 % del total de viviendas necesarias.
3.- Evaluar los efectos de los baremos de acceso a V.P.P., utilizados desde 2000.
4.- Apoyar el acceso a la vivienda usada, a través del cheque vivienda y un sistema de ayudas directas.
5.- Continuar con los Programas de Rehabilitación y conservación del patrimonio residencial. Estudiar el diseño de nuevas zonas de rehabilitación integrada.

Con respecto a la medida 1.1, efectivamente se ha producido un cambio en la legislación estatal que regula el destino del suelo aumentando considerablemente el porcentaje que se tiene que destinar a vivienda protegida, pero no podemos valorar si esto es un logro del Plan, pues desconocemos cuál ha sido la participación de la Comunidad de Madrid en el proceso de elaboración de dicha Ley, así como cuáles han sido sus aportaciones.

La medida 1.2 está formulada de manera global, sin especificar quiénes son esas/os agentes sociales, así como cuál debe ser su papel en esta producción. Desde nuestro conocimiento no podemos concluir que se haya avanzado en la participación de las entidades sin ánimo de lucro en la promoción o gestión de la vivienda protegida.

La medida 1.3 hace referencia a la regulación de la vivienda protegida. Es cierto que en la actualidad el precio está regulado por la Administración tanto en su promoción como en segunda y posteriores transmisiones de dichas viviendas, pero se debería establecer un sistema que evitase el fraude existente, ampliamente conocido, en la venta y en los alquileres, que garantizase que el precio legal de transmisión se mantiene. En cualquier caso, el precio de la vivienda protegida, tanto la que promueve la Administración como la de promotores privados, sigue siendo elevado para la población más desfavorecida. Sólo las viviendas de promoción pública del IVIMA pueden ser solución para las situaciones de mayor desventaja social. También es cierto que las viviendas protegidas tienen posibilidad de ayudas directas cumpliendo determinados requisitos, pero para ello hay que poder acceder primero a ellas. Además no se ha puesto en marcha en la Comunidad de Madrid otro tipo de medidas, como son la subvención de alquileres para contratos del mercado libre, que sí se ha hecho en otras comunidades autónomas, aprovechando y completando la legislación estatal en esta materia. Por ejemplo, el cheque vivienda no contempla acceso a través de arrendamiento, lo que excluye a colectivos que no pueden acceder en régimen de propiedad.

Creemos que a la medida 2 le falta conocer claramente cuáles son las necesidades residenciales y que este diagnóstico sea actualizado. Es posible que la Comunidad de Madrid cuente con estos datos pero para poder evaluar dicha medida necesitaríamos además contar con datos relacionados, es decir, cuánta vivienda protegida ha gestionado la CM globalmente y qué parte ha destinado a vivienda social.

En cuanto a la medida 3, creemos que los baremos actuales no contemplan las dificultades y especificidades de las personas sin hogar. Por otro lado, las/os agentes sociales no participaron en la elaboración del decreto vigente de adjudicación de vivienda de promoción pública y tampoco sabemos si se ha producido una evaluación del baremo, y si se ha hecho, si ésta ha sido pública.

Las ayudas a la vivienda usada que contempla la medida 4 no están ajustadas a la realidad del mercado, pues es complicado con los precios reales comprar una vivienda al precio que marca la Administración y es uno de los requisitos para acceder a dichas ayudas.

La Rehabilitación que establece la medida 5 se está promoviendo, por ejemplo, en la Plaza de Santa María de Soledad Torres Acosta y es una buena práctica.

Objetivo 2: Resolver los problemas de exclusión residencial.

MEDIDAS
6.- Reforzar el papel de las Viviendas de Integración Social ampliando las posibilidades que brinda la normativa respecto a la calificación de viviendas usadas.
7.- Mantener la flexibilidad de las cuotas de reserva de viviendas en las promociones públicas, para destinarlas a personas en situación de mayor necesidad.
8.- Estimular el papel del IRIS, intensificando su intervención sobre el chabolismo y consolidando sus experiencias de integración y vigilancia sobre este fenómeno hasta lograr su reducción.
9.- Establecer mecanismos de coordinación estables entre ONG´s que actúan sobre las situaciones de precariedad y deterioro económico y los SS.SS.

La medida 6 no se ha desarrollado porque no se ha modificado la normativa que regula las VIS, y por tanto, no se ha flexibilizado con respecto a la calificación de viviendas usadas como tales. Es verdad que las VIS son una buena medida del Plan de Vivienda de la Comunidad, pero es difícil encontrar financiación para las entidades sociales y es difícil construir al precio que marca la Administración para las VIS, no porque el precio sea el equivocado, sino porque el precio de los materiales y la mano de obra en el mercado es más elevado.

Valoramos positivamente la reserva de cuotas en las promociones de vivienda pública para atender las situaciones de mayor necesidad, contemplada en la medida 7, pero creemos que es necesario aumentar el número de vivienda de promoción pública en la Comunidad de Madrid y contar con los Servicios Sociales del territorio para conocer las necesidades.

En cuanto a la medida 8 desconocemos cuáles son las actuaciones que en materia de prevención y vigilancia realiza el IRIS, así como sus resultados.

La única actuación que conocemos hasta ahora del contenido de la medida 9 es la adjudicación de pisos a las entidades sociales sin ánimo de lucro para el desarrollo de los proyectos sociales, que siendo una buena medida de optimización de recursos públicos y apoyo de actuaciones, es una coordinación escasa.

Objetivo 3: Intensificar la colaboración entre los Servicios Sociales y los de vivienda

MEDIDAS
12.- Diseñar actuaciones de alternativas residenciales que contemplen distintas posibilidades de convivencia.
13.- Aumentar la coordinación entre los servicios especializados en cuestiones de alojamiento de los SS.SS. y los servicios especializados en vivienda, principalmente al evaluarse los Planes de vivienda y diseñar nuevas intervenciones.
14.- Potenciar y ampliar experiencias de apoyo al problema del alojamiento de los colectivos vulnerables.
15.- Potenciar la construcción de una red de alojamientos alternativos estables dentro de la intervención sobre las personas sin hogar.
16.a).- Realizar estudios para detectar la evolución de procesos que conducen a determinados colectivos a padecer situaciones de exclusión residencial.
16.b).- Analizar la conveniencia de crear un observatorio permanente para : <ul style="list-style-type: none"> - desarrollar sistemas de control y evaluación de las políticas de vivienda y alojamiento - revisión de los baremos de adjudicación que se aplican - conocer los procesos especulativos en la compraventa de viviendas protegidas

Desconocemos si se han hecho avances en las medidas que contempla el objetivo 3, sobre todo si el Plan contemplaba que estas medidas se llevaran a cabo en colaboración con la anterior Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, en la actualidad Consejería de Vivienda. Nos referimos a que es cierto que desde la Consejería de Familia y Asuntos Sociales se ha avanzado en el apoyo al alojamiento entendiendo que es un eje básico de intervención y necesario para poder avanzar en los procesos de inclusión social. Así, se han apoyado experiencias de alojamiento para colectivos vulnerables, pero desconocemos en qué medida se han hecho coordinadamente y en colaboración con la política de vivienda. Sí se han puesto en práctica experiencias para personas sin hogar de manera colaborada entre el Ayuntamiento de Madrid y la EMVS, y lo consideramos una buena práctica.

En cuanto a la medida 15 habría que definir claramente lo que entendemos por alojamientos estables. Si hablamos de alojamientos definitivos, no podemos considerar que se haya llevado a cabo.

La medida 16 no se ha llevado a cabo, pero tanto su apartado a) como el b) los consideramos fundamentales.

7.3. ANÁLISIS DE NECESIDADES

Nuevas necesidades

- ✓ La soledad y la ausencia de redes se observa como un factor estructural de nuestra sociedad generador de múltiples situaciones de vulnerabilidad y/o exclusión social que claramente, en vivienda, es un obstáculo principal para garantía de un alojamiento adecuado.
- ✓ Aumento de las personas solas, y por tanto con mayores dificultades para poder costearse una vivienda al disponer de un único salario. Especialmente preocupante es la situación de aquellas personas con 45 años o más, sin redes y escasa empleabilidad.
- ✓ Detección de numerosas situaciones de acoso inmobiliario sobre las que no se está actuando que tienen como consecuencia, entre otras, la expulsión de la gente mayor de sus viviendas de alquiler.
- ✓ El número creciente de personas mayores pone al descubierto una necesidad también creciente que es la dificultad para poder permanecer en su domicilio al no estar acondicionados para facilitarles las actividades de la vida diaria (escaleras, bañeras...)
- ✓ La población extranjera, por el simple hecho de ser de otro país, se encuentra con duras barreras de intolerancia y racismo respecto al acceso a la vivienda. Esto provoca que muchas de estas personas se vean abocadas a tener que residir en condiciones de hacinamiento, o pagando el uso de una habitación por horas, y en muchas ocasiones en infraviviendas que no reúnen los mínimos higiénico-sanitarios.
- ✓ Cambios en las estructuras familiares:
 - Aumento de las familias monoparentales
 - Retraso en la edad de emancipación de los jóvenes
 - Aumento de las separaciones

Se trata de situaciones de mayor vulnerabilidad frente al alojamiento al no disponer de los suficientes recursos económicos o de redes familiares de apoyo solventes que les faciliten el acceso a una vivienda adecuada.

- ✓ Jóvenes tutelados por la Comunidad de Madrid y que al cumplir la mayoría de edad tienen que enfrentarse a un mercado laboral y de vivienda que no cubre sus necesidades. En estos casos las redes familiares ya son precarias o inexistentes, y se observa un aumento de los jóvenes en la utilización de los servicios y recursos destinados a personas sin hogar.
- ✓ Ante las dificultades crecientes de poder acceder a una vivienda que tiene cada vez mayor número de población, la estrategia residencial alternativa que se está utilizando es el alquiler de habitaciones. Se trata de un submercado de la vivienda desconocido y nada regulado. Como ocurre con la vivienda de alquiler y la vivienda en compra, el precio de las habitaciones ha ido subiendo considerablemente, se alquilan viviendas en malas condiciones y en general la relación de alquiler carece de todo marco legal (contrato, recibos, empadronamiento...), con la consecuente desprotección para la/el inquilina/o.

Vivienda Protegida

- ✓ Dificultades para la tramitación en la solicitud de viviendas del IVIMA, en el cupo de especial necesidad, en el sistema de puntos nos encontramos:
 - Las personas sin hogar que están en calle no puntúan, por tanto les es difícil el acceso a estas viviendas.
 - Las personas sin hogar tienen dificultades para tramitar y conseguir su sentencia de divorcio (cuando están divorciados) por el desajuste emocional que esto les provoca, y el desequilibrio que les supone tener que enfrentarse a su pasado.
 - Los propios trámites para solicitar vivienda pública del IVIMA resultan muy dificultosos para las personas con menos habilidades y que se encuentran en una situación más desprotegida.

- ✓ Necesidad de que las personas sin hogar pudieran optar a viviendas del IVIMA en régimen de alquiler. No pueden acceder a una vivienda en propiedad. Esta dificultad puede provocar que la persona vuelva a vivir en la calle o tenga un riesgo elevado de que esto suceda, viéndose truncado su proceso.

- ✓ La política de grandes promociones de vivienda pública sigue dando pocos resultados en la inclusión de las personas a las que va dirigida (personas con mayor riesgo de exclusión):
 - Ausencia de una planificación global del territorio a la hora de elegir las zonas de construcción de las viviendas
 - Falta de planificación en las adjudicaciones de vivienda pública
 - Carencia de acompañamiento social. Consideración de la vivienda como un recurso en sí mismo. Se separa la circunstancia de tener alojamiento/vivienda de la intervención psico-social.
 - El tipo de vivienda que se construye no se corresponde con la necesidad que existe (viviendas con escaleras, número de dormitorios...)
 - Convenio firmado con la FRAVM es desconocido por otras/os agentes que actúan en el territorio. Se desconoce si está siendo útil o no.

- ✓ No se está utilizando el derecho de tanteo y retracto en todas las transmisiones de vivienda protegida por parte de la Comunidad de Madrid para las segundas y posteriores transmisiones de vivienda protegida.

- ✓ En un itinerario socio-residencial adecuado cuando las personas están terminando sus procesos necesitarían como último paso una vivienda de protección oficial.

- ✓ Desconexión entre Vivienda y Servicios Sociales. No sólo se trata de una separación física, sino que no existe una coordinación estable y planificada, lo que da lugar a intervenciones fragmentadas. Esto conlleva situaciones como:
 - en los Servicios Sociales se desconoce cómo se aplica exactamente el baremo de adjudicación de vivienda de promoción pública del IVIMA.
 - tras la adjudicación apenas existe coordinación entre el IVIMA y los Servicios Sociales que corresponden a la zona.
 - se desconocen los diferentes recursos que existen en materia de vivienda.
 - la baremación que se emplea es distinta en los distintos organismos.
 - los requisitos que se exigen no se flexibilizan.
 - no se construyen en los barrios las viviendas adecuadas a las situaciones de necesidad que existen y que atienden y conocen en Servicios Sociales.

- ✓ Pese a la reciente construcción de viviendas, como las de La Viña (Entrevías), no están preparadas para alojar a personas dependientes.
- ✓ En ocasiones, la adjudicación de las viviendas a miembros de determinados colectivos dentro de una misma zona ha generado dinámicas muy poco integradoras, y si no se trata de realojos, no existe un acompañamiento social más allá de las posibilidades de la UTS "de recepción".
- ✓ En el diseño de los baremos de vivienda pública no participan las/os trabajadoras/es sociales del IVIMA ni otras/os agentes sociales.

Infravivienda

- ✓ En determinadas zonas de Madrid, en la almendra central principalmente, se dan derrumbamientos, declaraciones de ruina, malas condiciones de habitabilidad, etc.
- ✓ Las expropiaciones, método utilizado para actuar contra la infravivienda, normalmente se pagan destinando un porcentaje elevado a vivienda libre.

Chabolismo

- ✓ Debe considerarse preocupante la existencia aún de núcleos chabolistas, y zonas ya realojadas donde están volviendo a residir personas. Se siguen encontrando dificultades en el realojo de población gitana (rechazos en las comunidades de vecinas/os, falta de asunción de normas y usos de vivienda por parte de los realojados...). A esto se añade igualmente el hecho de que los realojos se producen muchas veces en zonas donde el precio de la vivienda libre es bajo, y donde suele haber población en dificultad social, lo cual por tanto aumenta la conflictividad vecinal.
- ✓ En el caso de familias realojadas en situación de exclusión en ocasiones se producen situaciones que requerirían de una intervención, como es el impago de gastos de la comunidad o del alquiler, uso inadecuado de espacios comunes de la propia comunidad, así como de fachadas y balcones, falta de normas de convivencia y de respeto de horarios. A esto se añade igualmente el hecho de que los realojos se producen muchas veces en zonas donde el precio de la vivienda libre es bajo, y donde suele haber población en dificultad social, lo cual por tanto aumenta la conflictividad vecinal.
- ✓ La segregación y exclusión espacial, relacionadas en muchos casos con situaciones de chabolismo vertical y hacinamiento, así como con barrios con carencia de recursos y equipamientos sociales suficientes para atender estas necesidades.

Recursos Residenciales

- ✓ Falta de dispositivos y recursos adecuados, y en ocasiones insuficiencia de plazas, destinados para colectivos como:
 - Personas sin hogar, con problemas de salud mental y/o con un consumo activo, que demandan alojamiento:
 - Periodos pre-hospitalarios.
 - Convalecientes o periodos post-hospitalarios, tras una intervención quirúrgica.
 - Personas con trastornos de salud mental no diagnosticada.
 - Personas con trastornos de salud mental, con diagnósticos o intervención psiquiátrica confusos, o en tratamiento psiquiátrico cronificado.
 - Personas entre 50 y 60 años que están fuera del mercado laboral, con dificultades para acceder a las residencias, dado que las plazas están limitadas y el acceso a las mismas se produce alrededor de los 65 años. Al igual que este grupo de población existen otros ejemplos que se encuentran en la misma situación.
 - Las personas con discapacidad con edades comprendidas aproximadamente entre los 45 – 65 años suelen alojarse en albergues y pensiones, y tampoco pueden acceder a un empleo.
- ✓ Falta de recursos suficientes para casos de emergencia, que cubran una estancia de tiempo superior a la que se ofrece desde el SAMUR Social.
- ✓ Falta de recursos para personas que necesitan un acompañamiento o seguimiento psicosocial permanente (enfermos mentales, etc). No hay alternativas de vivienda permanente. Los recursos son temporales, y se convierten en parches que no ayudan a la progresiva autonomía de los usuarios.
- ✓ Circunstancias como ser mujer, inmigrante, maltratada, o las tres cosas al tiempo, hacen muy difícil el acceso a las plazas en los alojamientos protegidos.

7.4. PROPUESTAS

- La primera actuación integral es el propio Plan de Inclusión, pero para garantizar que todas las partes que intervienen cumplen los compromisos adquiridos y que éstos se realizan de manera coordinada el Plan debería depender de un estamento que tenga legitimidad y autoridad para hacerlo cumplir. La propuesta puede ser que dependa directamente de la Consejería de Presidencia.
- Proponemos que si el nuevo Plan, como el anterior, vuelve a dividirse por áreas, el nombre de la de "Vivienda" sea sustituido por el de "Alojamiento", dado que para un Plan de Inclusión consideramos que es más representativo de las actuaciones que debería recoger.

Nuevas Necesidades

- Establecer como universal el derecho a disfrutar de un alojamiento adecuado, no a la propiedad, por eso creemos que la vivienda pública debe adjudicarse en régimen de alquiler.
- Es necesario desarrollar actuaciones comunitarias, que intervengan en territorios concretos de manera coordinada e integral. No se trata sólo de intervenir sobre el alojamiento sino de intervenir para crear un hábitat adecuado y sostenible, donde se fortalezcan redes de apoyo que compensen el individualismo y la soledad.
- Hay que favorecer el aumento de las viviendas de alquiler, pero estos alquileres deben ser asequibles. Para que este régimen de acceso sea representativo y una alternativa real de alojamiento, además de estimular la demanda con Programas de Mediación en el Alquiler hay que mejorar lo que ya existe, aumentando el tiempo de garantía de rentas a toda la duración del contrato y subvenciones de rentas para ajustar los alquileres a la capacidad de endeudamiento familiar.
- Favorecer la participación de otros operadores como promotores de vivienda en alquiler barata, por ejemplo, entidades sin ánimo de lucro a través de las viviendas de integración social, o como gestores de patrimonio público (cooperativas).
- Medidas para actuar contra el acoso inmobiliario y las malas condiciones de habitabilidad. Servicios de asesoramiento jurídico que ofrezcan apoyo y acompañamiento a las personas que lo sufren
- Debemos pensar en alternativas convivenciales que den respuesta a las nuevas necesidades residenciales fruto de los cambios en la estructura familiar convencional.
- Cesión de la vivienda de promoción pública mayoritariamente en arrendamiento, reservándose la opción de compra exclusivamente a las operaciones de realojamiento derivadas de procesos expropiatorios.
- Aumentar la constitución de consorcios urbanísticos entre la Comunidad de Madrid y los Ayuntamientos respectivos al objeto de obtener reservas de suelo urbanizable para vivienda protegida.
- Son necesarios Programas específicos a desarrollar desde los organismos competentes en materia de vivienda que den salida a las viviendas vacías.

- Regulación por parte de la Comunidad de Madrid de la exacción de un impuesto sobre las viviendas desocupadas sin causa justificada, estando vinculada la instrumentación del impuesto al IBI, establecido por los Ayuntamientos mediante ordenanza municipal.

Vivienda Protegida

- Cuando intervenimos con personas en situación de vulnerabilidad o exclusión socio-residencial, la intervención en vivienda tiene que complementarse con actuaciones de acompañamiento social, así como con actuaciones integrales que atiendan todas las áreas carenciales para garantizar no sólo el acceso sino también el mantenimiento en el tiempo de un alojamiento adecuado.
- Revisar el importe y las ayudas complementarias de las prestaciones que garantizan unos ingresos mínimos, que realmente supongan un mínimo vital. Se deberían acompañar con ayudas para el acceso y mantenimiento de un alojamiento adecuado.
- Potenciarse, y en su caso crearse, los canales de coordinación necesarios entre IVIMA, EMVS, Servicios Sociales Generales, y otras/os agentes sociales que puedan estar implicados.
- Se deberían desarrollar diagnósticos locales y por distritos de la necesidad de vivienda, con la participación de Servicios Sociales, para conseguir que la puesta en marcha de actuaciones públicas de vivienda se ajusten a las necesidades, incluyendo en estas planificaciones también la creación de los equipamientos y recursos sociales necesarios para garantizar barrios sostenibles. Sería imprescindible contar igualmente con las/os beneficiarias/os últimas/os de estas actuaciones.
- En la elaboración de los baremos, contar con la participación de profesionales del Área Social de la Comunidad de Madrid, así como de otras/os agentes sociales, cuyos criterios puedan ser tenidos en cuenta para su redacción definitiva.
- Desde los Servicios Sociales Generales se podría tramitar la vivienda de promoción pública, al igual que la R.M.I., residencias para mayores, etc., lo que facilitaría los trámites para las/os usuarias/os.
- Ejecutar el derecho de tanteo y retracto en las transmisiones de vivienda protegida y crear un registro único de demandantes de vivienda.
- Convocar concursos públicos de suelo para vivienda protegida en los que sean primadas las cooperativas y las/os agentes sociales sin ánimo de lucro.
- Ceder el derecho de superficie a cooperativas y otras/os agentes sociales sin ánimo de lucro para la promoción de viviendas de régimen de especial y general, asumiendo compromisos particulares en desarrollo de determinados objetivos (vivienda para jóvenes o ancianas/os, puesta en marcha de proyectos piloto, recuperación de espacios degradados, etc.)
- Desarrollar mediante convenios con el IVIMA un plan piloto de viviendas en alquiler para jóvenes y otros colectivos, gestionadas por los inquilinos agrupados en cooperativas de gestión.
- Favorecer y extender la experiencia que el cooperativismo vecinal desarrolló en Valdebernardo (304 viviendas en tres parcelas de suelo enajenadas por el

IVIMA) relativa a la promoción de viviendas de protección oficial en alquiler con destino al arrendamiento durante 10 o 15 años y con la posibilidad de acceso diferido a la propiedad, toda vez que cuando transcurra el plazo los adjudicatarios o socios promotores escriturarán su vivienda al precio de vivienda protegida.

- Facilitar lo máximo posible el trámite de solicitud de vivienda pública, principalmente para el cupo de especial necesidad, así como aumentar los pisos disponibles para esta opción del IVIMA.
- Tener en cuenta los cambios en las estructuras familiares y las necesidades y características de determinados colectivos de cara a la construcción de las viviendas.
- Hay que apostar por la distribución geográfica de las viviendas públicas por todo el territorio y eso requiere mayor inversión de dinero público que evite la concentración de estas viviendas en los barrios donde el suelo es más barato.
- Con el fin de que el proceso de integración social que siguen determinadas personas no se vea truncado por la dificultad de acceso a la vivienda, tener en cuenta el recorrido seguido por ellas de cara a las baremaciones de Vivienda Pública.
- El acompañamiento social es necesario también en los casos de adjudicación directa por el cupo de especial necesidad, no sólo en el caso de realojos, desde sus distritos de origen.

Infravivienda

- Para actuar contra la infravivienda el mejor método es la expropiación, pero es necesario un mayor compromiso por parte de la administración para evitar que se reconvierta en vivienda libre.
- Habilitar nuevos programas de ayudas a la rehabilitación dispersa o, en su caso, por áreas o zonas para ayudar a las familias con ingresos modestos a afrontar las obras derivadas de los informes desfavorables de la ITE.
- Delimitar y declarar Áreas de Rehabilitación del Centro Histórico o de los Centros Urbanos (ARCH), así como Áreas de Rehabilitación Integral o Zonas de Rehabilitación Integrada de antiguos polígonos y colonias de vivienda protegida de promoción privada que presentan graves disfunciones, carencias y deterioros en las construcciones.

Chabolismo

- Se debería reflexionar más sobre la metodología empleada en la política de realojo y el tipo de intervención que se desarrolla.
- Cerrar definitivamente los programas de erradicación del chabolismo.

Recursos Residenciales

- Se debe potenciar un verdadero trabajo en red, que nos permita conocer a todos las/os agentes implicadas/os en la red los recursos residenciales que tenemos.
- Hay que asumir que hay población que necesitará alojamiento y acompañamiento social a lo largo de su vida (¿dependencia social?) fruto de una carencia estructural de redes familiares y sociales de apoyo.
- Favorecer soluciones específicas o de baja exigencia en materia de alojamiento para determinados colectivos como pueden ser las personas sin hogar, enfermas mentales, etc., que permitiesen ser una puerta de entrada o de contacto para la atención de estas personas.
- Contemplar y solucionar realidades como la de las personas de entre 50 y 60 años que no pueden acceder a las residencias por no cumplir el criterio de la edad, por ejemplo mediante el adelantamiento de la edad de entrada o la creación de pisos específicos.

7.5. CONCLUSIÓN

El actual sistema de provisión residencial, basado principalmente en el mercado libre, sigue sin cubrir las necesidades de toda la población de la Comunidad de Madrid. El incremento constante de los precios de la vivienda unido a la escasez de otras modalidades o alternativas de acceso a un alojamiento a parte de la propiedad, pone al descubierto una gran variedad de situaciones personales y familiares que no disponen de una vivienda o, aún teniéndola, ésta no es adecuada a sus necesidades.

La iniciativa pública debe dar respuesta a una situación que se ha agravado en los últimos años (alto endeudamiento de la mayoría de los hogares) con compromisos valientes, necesarios para afrontar la actual situación en vivienda, tendentes a garantizar un derecho social principalmente para la población en riesgo o exclusión social y que se encuentra en una situación de mayor vulnerabilidad al no poder cubrir esta necesidad básica con las alternativas residenciales que existen para la población en general.

En este monográfico de vivienda, desde la experiencia y contacto con la realidad que tenemos las entidades sin ánimo de lucro, hemos intentado reflejar las problemáticas más importantes con las que nos encontramos referidas al alojamiento (cambios en las estructuras familiares, aumento de las personas mayores, población extranjera, jóvenes ex-tuteladas/os, soledad estructural, chabolismo horizontal y vertical) y las dificultades que tenemos en nuestra labor como agentes sociales (ausencia de coordinación entre actuaciones de vivienda y de servicios sociales, escasez de recursos residenciales más protegidos para las diferentes necesidades, escasez de vivienda protegida que permita finalizar los procesos de recuperación, ausencia de acompañamiento social en las actuaciones de vivienda).

Desde el convencimiento de que la vivienda por sí sola no garantiza la inclusión de las personas en situación o riesgo de exclusión social, hemos intentado realizar propuestas para superar la barrera Servicios Sociales/Vivienda necesaria para que nuestras actuaciones sean realmente eficaces, así como medidas en vivienda variadas e integrales, que sin ser demasiado novedosas, aún no se han llevado a la práctica (actuaciones locales y comunitarias, carácter integral de las actuaciones locales, diseñar un modelo real de trabajo coordinado entre Vivienda y Servicios Sociales, subvenciones a las rentas para que el precio de la vivienda sea asequible, aumento de las modalidades de vivienda en alquiler económico, así como mayor participación de las/os agentes sociales en la promoción y gestión de estas viviendas para evitar que, por una cuestión económica, ninguna familia o persona se encuentre sin hogar).

8.- VALORACIÓN FINAL DEL INFORME

La elaboración de un Plan que tenga por objetivo la erradicación de las situaciones de exclusión social implica el consenso de diferentes agentes de distintas áreas de intervención, que se han de poner de acuerdo en un diagnóstico y en una estrategia a seguir, aunando esfuerzos. Esto lo convierte en una herramienta valiosísima.

Este método de trabajo, impulsado por la Unión Europea, es relativamente nuevo para nosotros, y por tanto, como toda experiencia piloto, requiere de análisis críticos que vayan ajustando su eficacia. Ésta ha sido la intención de este informe, elaborado por profesionales de entidades sociales que trabajan en la Comunidad de Madrid con la colaboración de profesionales de recursos públicos.

Sigue siendo necesario avanzar en la integralidad de las acciones, evitando así duplicar servicios y recursos, así como decidir qué áreas se centran en qué tipo de acciones y quiénes las lideran, aunque la financiación sea compartida. Para ello el Plan es una herramienta imprescindible porque nos hace partir de un diagnóstico común y nos permitirá organizar dichas acciones.

La participación de las personas en situación de exclusión sigue siendo un reto para todos. Es fundamental conseguir su participación en el desarrollo y validación de los diagnósticos, así como en el diseño y evaluación de las estrategias concretas. El Plan puede dar las pautas para ello y reforzar con apoyos profesionales a las entidades sociales para que desarrollen esta participación de manera activa en cada uno de sus programas o proyectos. Pero antes de todo lo anterior, debemos definir qué entendemos por participación y cómo debe ser ésta, porque si queremos que sea una participación real y eficaz implicará un cambio también en el rol de todos las/os profesionales y exigirá de nosotros una actitud de abierta reflexión.

La mejora de la financiación de los servicios, así como la continuidad de éstos en el tiempo, de manera independiente a los cambios políticos, es otro de los retos del Plan. Una financiación débil no asegura las acciones en el tiempo necesario, así como las decisiones de la continuidad o no de los servicios sin tener en cuenta si la necesidad para la que se crearon ya está cubierta, afectan fundamentalmente a las personas a las que se dirigen y arrojan una visión negativa de la eficacia y apoyo de los servicios públicos en la mejora de las situaciones personales y familiares que pretenden realizar.

Sigue siendo una tarea ineludible avanzar en la profesionalización de los servicios. Para ello es imprescindible una mejora en la investigación social tanto de diagnósticos como de metodologías, herramientas y evaluación. Pero es necesario que en dichas actividades de investigación social haya una mayor participación y protagonismo tanto de las/os profesionales de entidades sociales como de las/os profesionales de los recursos públicos, creando también espacios de reflexión y análisis que nos permitan mejorar a todas/os nuestras herramientas teóricas y metodológicas.

Consideramos, por tanto, que es necesario un nuevo Plan que combata la exclusión social en la Comunidad de Madrid y que para su elaboración se cuente con la participación activa de los representantes de todos los sectores (públicos y privados) y áreas de intervención (salud, empleo, vivienda, formación, educación, servicios sociales). Es importante también que en el seguimiento y evaluación del nuevo Plan dicho carácter integral esté asegurado con la representatividad de las/os diferentes agentes. Por otro lado, creemos que serían fundamentales actividades de difusión y conocimiento del Plan para que las/os actores que posteriormente lo desarrollarán lo incorporen como una herramienta de su intervención.