



LA CIUDAD DE MÁLAGA Y LA INCLUSIÓN SOCIAL

**V PLAN MUNICIPAL
DE SERVICIOS SOCIALES
PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL
2009-2013**

LA CIUDAD DE MÁLAGA Y LA INCLUSIÓN SOCIAL

1. PRESENTACIÓN

Los Planes Estratégicos de la ciudad de Málaga, se han constituido en una de las principales referencias para el Ayuntamiento, y en especial del Área de Bienestar Social, a la hora de enfocar acciones y esfuerzos con miras a una Estrategia Global de Ciudad.

Tal como se ha planteado en los distintos Foros adscritos al II Plan Estratégico, la ciudad de Málaga debe ser pensada como una Metrópoli que mira al mar, cultural y atractiva, en la vanguardia de la nueva sociedad del conocimiento, y renovada para sus visitantes, ciudadanos y ciudadanas. Y es en este sentido, que además de reflexionar y abordar la realidad metropolitana, la calidad y sostenibilidad de las acciones urbanas, resulta de suma importancia la necesidad de la solidaridad e integración social como medio para enriquecer la cultura local.

Siendo así, Málaga además de ser “Ciudad del Conocimiento”, “Ciudad de la Cultura”, “Ciudad litoral”, “Ciudad de la Revitalización urbana” es, ante todo, una “Ciudad Solidaria”.

Málaga es una ciudad con una larga tradición de acogida a personas e ideas diversas. Sus ciudadanos y ciudadanas han construido una sociedad culturalmente abierta, económicamente dinámica y socialmente sensible. La administración local lleva años apoyando desde sus competencias el refuerzo de dinámicas positivas para el bienestar de sus ciudadanos y ciudadanas, incluyendo el desarrollo de una administración moderna y orientada a la ciudadanía.

La actual dinámica económica y social genera en todas las sociedades desarrolladas dificultades para algunas personas, constatándose que la aceleración de los cambios genera posibles riesgos de exclusión para colectivos específicos o, de forma más difusa, para amplios colectivos.

Desde el Área de Bienestar Social se han venido generando iniciativas de atención y servicio a la ciudadanía que progresivamente han adquirido entidad funcional propia, mientras otras se mantienen y otras nuevas se inician. En todo este tiempo se ha mantenido la perspectiva global, orientada a la efectividad de las actuaciones municipales desde una perspectiva de inclusión social y de la mano de los ciudadanos y ciudadanas. Esta función del Área de Bienestar Social se garantiza en el futuro a través de instrumentos como este V Plan Municipal de Servicios Sociales para la Inclusión Social, diseñado con el objetivo de apoyar el desarrollo de una Málaga para todos y todas, apostando por la participación ciudadana, la coordinación de las políticas públicas, la incorporación de todos y todas las agentes y la modernización en la gestión municipal.



2. MARCO CONCEPTUAL

El proceso de Exclusión e Inclusión Social

Antecedentes

La progresiva y abundante utilización de los términos de exclusión e inclusión social proviene de un amplio debate iniciado y alimentado por dos constataciones:

- 1 Por un lado, la comunidad académica, ante las transformaciones sociales que se habían venido produciendo a lo largo de la década de los 70's y 80's, se estaba viendo desbordada en su capacidad de análisis para explicar las dinámicas de cambio social que se producían, intentando actualizar la perspectiva predominante sobre el estudio de la pobreza¹, que se centraba en los bajos ingresos en un momento determinado del tiempo y que afectaba a un colectivo diferenciado de la "sociedad mayoritaria"².
- 2 Por otro lado, y muy relacionado con esta constatación, los programas de lucha contra la pobreza llevados a cabo en los años 80 y principios de los 90, llegaron a la conclusión de que el indicador clásico, el porcentaje de hogares o individuos que disponía de menos de la mitad de la renta media, resultaba insuficiente para averiguar e intervenir sobre la situación de determinados colectivos (minorías étnicas que sufrían discriminación, personas mayores, personas con enfermedades crónicas graves, personas solas sin ingresos, personas discapacitadas sin empleo, niños y niñas en hogares pobres...), y espacios (barrios marginales, guetos urbanos, zonas rurales alejadas, territorios periféricos), entre otros³.

Así, la introducción del concepto de exclusión social se planteó como una alternativa analítica y práctica al mismo tiempo, ya que adopta una perspectiva de abordaje de los fenómenos de las "carencias humanas" como un proceso en el que interactúan diferentes factores y en el que, junto a la escasez de recursos económicos, aparecen otros relacionados con derechos, relaciones sociales y el entorno en el que se desenvuelven las personas.

Los conceptos: Exclusión e Inclusión Social como proceso

El concepto de la exclusión social, y por ende, el de inclusión social, ha hecho que con distintos matices y acentos se pueda concebir como un proceso:

- Estructural: Formas en las que las diferentes dimensiones de una sociedad están construidas, en un momento dado. Cuanto más selectivas

1 Aparece por primera vez en 1974 en un trabajo del francés R. Lenoir de título "Los excluidos".

2 Fuentes:
-Gema Celorio y Alicia López de Munain (coords.). Diccionario de Educación para el Desarrollo.
-Joan Subirats, Eva Alfama, Anna Obradors CIUDADANÍA E INCLUSIÓN SOCIAL: FRENTE A LAS INSEGURIDADES CONTEMPORÁNEAS. LA SIGNIFICACIÓN DEL EMPLEO. Instituto de Gobierno y Políticas Públicas: Universidad Autónoma de Barcelona

3 Fuente: Fundación Luis Vives. Cuaderno 2. Cumbre de Lisboa. Estrategia Europea de Inclusión Social.

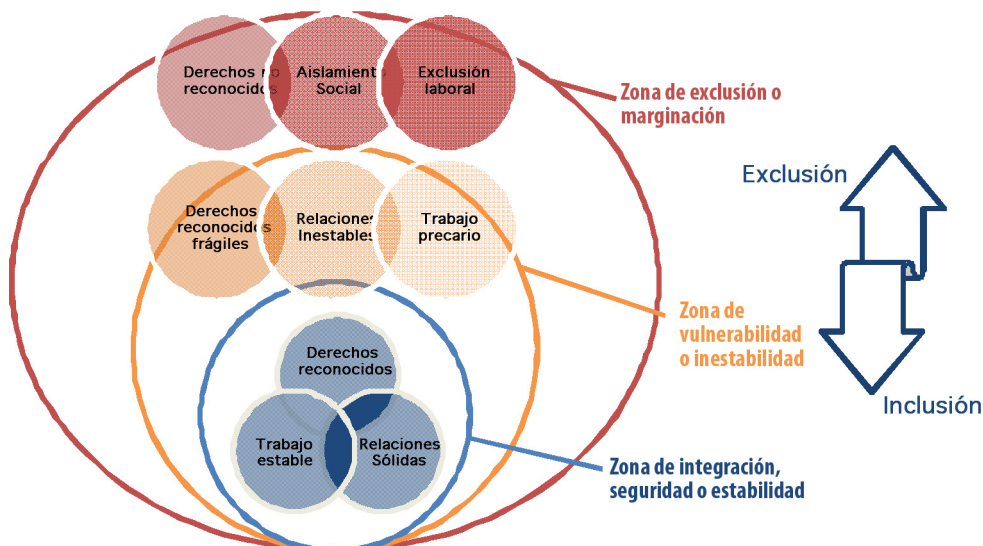


sean las instituciones de una sociedad, mayores serán las posibilidades de que haya colectivos en situación o riesgo de exclusión.

- **Relacional:** La exclusión se produce en la interacción social, o en la ausencia de la misma, entre diferentes grupos sociales. Cada sociedad o espacio local, tiene sus propios umbrales de exclusión e inclusión, pautas de actitud y decisiones en torno a: discriminar, negar, permitir, estigmatizar, precarizar, acompañar, acoger, etc.
- **Dinámico:** Afecta de forma cambiante a personas y colectivos. Un proceso que se va formando a través de un itinerario en el que se suele pasar por fases distintas y en el que hay avances y retrocesos, rupturas y cambios de ritmo.
- **Multifactorial y Multidimensional:** Multifactorial y Multidimensional: El proceso de exclusión/inclusión no se explica con arreglo a una sola dimensión, causa o factor, sino que depende de la distribución de riesgos (desempleo, estigmatización, discapacidad...) y de los recursos personales y sociales disponibles para compensarlos (formación, servicios sociales, vivienda, apoyo social,...).
- **Cuestión política:** Susceptible de ser abordada desde las políticas, valores, y desde la práctica institucional.

En síntesis, el concepto de exclusión/inclusión social remite a la idea de un proceso de alejamiento/acercamiento progresivo, en forma de continuum (dentro-fuera) entre situaciones o "zonas" de integración/exclusión en el que pueden distinguirse diversos estadios en función de la intensidad en que se vaya "ganando o perdiendo" en el reconocimiento de derechos, calidad en las relaciones sociales y el acceso a medios o recursos. Visualizándose de la siguiente forma:

Esquema del proceso de exclusión/inclusión social



Elaboración propia, a partir de Subirats et al, 2003



Esto implica, a nivel de análisis e intervenciones, tomar en cuenta los aspectos influidos por la estructura:

- Posición económica y en el mercado laboral,
- El nivel educativo y el capital cultural acumulado,
- Las características de la vivienda y del territorio

Así como, los aspectos relacionales marcados por:

- Reconocimiento e implementación de derechos
- Discriminación, estigmatización, rechazo social, etc.
- Debilidad/Fortaleza en las redes interpersonales

Tomando en cuenta las perspectivas de mayor o menor acumulación de riesgos y/o acceso a recursos sociales-personales según:

- La convivencia/ territorio: la familia, el vecindario, el barrio
- La edad: personas mayores, infancia, jóvenes
- El género: mujeres/hombres
- Orígenes y grupos étnico-culturales: inmigrantes, comunidades étnicas
- Salud: personas con discapacidades y con drogodependencias
- Otros: (ex) reclusos/as, personas sin hogar, homosexuales

Así, tal como lo define la Estrategia Europea para la Inclusión Social ¹, y desde una perspectiva de la identificación de riesgos y del aprovechamiento de potencialidades, se plantea la inclusión social como un

“Proceso que asegura que aquellas personas en riesgo de pobreza y de exclusión social aumenten las oportunidades y los recursos para participar completamente en la vida económica, social y cultural, así como para gozar de unas condiciones de vida y de bienestar que se consideran normales en la sociedad en la que viven. La inclusión social asegura que se tenga mayor participación en la toma de decisiones que afecta a sus vidas y el acceso a sus derechos fundamentales.”

Teoría y Práctica convergen en lo deseable para las políticas y programas que se identifican con el favorecimiento de oportunidades y recursos para determinados grupos y/o la población en general en contacto con procesos multifactoriales que generan potencial o efectivamente riesgos de exclusión. Esta perspectiva se enfoca a valorar la problemática, compleja y cambiante, desde diversas perspectivas que faciliten la intervención de todos y todas las agentes implicadas, analizar los factores de inclusión/exclusión de forma flexible, y avanzar en el diseño, la calidad y la evaluación de los programas.

¹ Fuente: Fresno J. et al. Cumbre de Lisboa. Estrategia Europea de Inclusión Social. Cuaderno Europeo 2. Fundación Luis Vives. 2007



3. MARCO NORMATIVO

LA ESTRATEGIA DE LA UE Y SU EFECTO EN LA LEGISLACIÓN Y LA PLANIFICACIÓN PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL EN ESPAÑA

Los planes de inclusión social en España, han tenido una relación bimodal con respecto a la legislación, ya que por un lado, se han enmarcado en las estrategias y directrices europeas en materia de inclusión social, y por otro lado, han servido de marco para el impulso y/o aprobación de una serie de leyes, decretos y políticas internas tendentes a favorecer y mejorar la inclusión social de las personas que habitan en el territorio nacional.

Así, los cinco planes de inclusión social desarrollados hasta ahora se han enmarcado en La Estrategia de Lisboa que surge como resultado del Consejo Europeo (Lisboa y Feira) en el año 2000, comprometiéndose así a "dar un impulso decisivo en la erradicación de la pobreza" en Europa con miras al 2010, y "hacer de la lucha contra la exclusión social y la pobreza, uno de los elementos centrales de la modernización del modelo social europeo"¹.

Dicha estrategia fue revalidada en el posterior Consejo Europeo de Niza (2000), consolidándose el tema de la inclusión social como un eje esencial de la estrategia conjunta de la Unión Europea y creándose el Comité de Protección Social, la Agenda Social Europea y el Método Abierto de Coordinación (MAC); organismo, instrumento y metodología mediante los cuales se ha ido avanzando en la orientación y comparabilidad de las políticas de los estados miembros.

NORMATIVA NACIONAL

Siguiendo con la estrategia europea, los Planes Nacionales de Inclusión Social en España han servido de marco y motor de leyes, decretos y políticas relacionadas con los objetivos de los Planes Anuales sucesivos. Para el V Plan de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2008-2010, las normas relacionadas con los objetivos marco que se han propuesto, son:

1. Fomentar el acceso al empleo: Promover la participación en el mercado laboral y luchar contra la pobreza y la exclusión social.

La Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y el empleo, y que se deriva del "**Acuerdo para la mejora del crecimiento y el empleo**".

El **Acuerdo Nacional de Formación Profesional para el Empleo**, y la consiguiente publicación del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo.

La Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la **Igualdad efectiva de Mujeres y Hombres**.

¹ Fuente: Fundación Luis Vives. Cuaderno Europeo 2. Cumbre de Lisboa. Estrategia Europea de Inclusión Social.



2. Garantizar recursos económicos mínimos

Salario Mínimo Interprofesional y política de revalorización de las pensiones.

Ley de Medidas en materia de Seguridad Social (2007).

3. Alcanzar una educación de calidad con equidad

Ley Orgánica de Educación (LOE) 40/2007.

4. Apoyar la integración social de inmigrantes

Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, regulado por el Real Decreto 3/2006, de 16 de enero.

El Real Decreto 1368/2007, de 19 de octubre, ha establecido la cualificación profesional de **Mediación Comunitaria**.

Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010.

5. Garantizar la equidad en la atención de las personas en situación de dependencia

Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a Personas en Situación de Dependencia.

Aprobación y disposición del marco normativo desde la Administración General del Estado (AGE), para articular la puesta en marcha de los contenidos de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia. Así mismo, constitución del Consejo Territorial de la Dependencia y el Comité Consultivo.

6. Plan Concertado para las Prestaciones Básicas de Servicios Sociales (1988)

NORMATIVA AUTONÓMICA

Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía.

Ley orgánica 2/2007 de 19 de marzo de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género

Decreto 2/1999, de 12 de enero, por el que se regula la creación del Programa de Solidaridad de los Andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad.



NORMATIVA MUNICIPAL (IV PLAN MUNICIPAL DE SERVICIOS SOCIALES PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL)

Ley de Bases de Régimen Local de 1985, modificada por la Ley 11/1999, determina la obligatoriedad de los municipios de más de 20.000 habitantes de prestar servicios sociales (artículo 26.1.c). Esta ley no determina cuál ha de ser el contenido concreto de los servicios sociales, pero sí que esta competencia deberá ejercerse en los términos indicados por la legislación del Estado y de la Comunidades Autónomas.

El Ayuntamiento de Málaga, en ejercicio de las competencias que le son propias y en desarrollo de su potestad normativa, reconocida por la Ley de Bases del Régimen Local, según lo establecido en el art.4 de la misma, ha aprobado las siguientes normativas en materia de servicios y prestaciones:

Reglamento de Ayudas Económicas no Periódicas.

Reglamento del Servicio de Ayuda a Domicilio.

Ordenanza Reguladora de Accesibilidad del Municipio (2004), esta Ordenanza establece las normas y criterios básicos destinados a facilitar a las personas afectadas por cualquier tipo de discapacidad orgánica, permanente o circunstancial, la accesibilidad y utilización de los bienes y servicios de la Sociedad, evitando o suprimiendo las barreras y obstáculos físicos, sensoriales o sociales que impidan o dificulten su normal desenvolvimiento.

Reglamento Regulador del Registro Municipal de Parejas de Hecho (2006), el Ayuntamiento de Málaga al amparo de la Ley 5/2002 constituye el Registro Municipal de Parejas de Hecho al que podrán acceder las parejas de hecho siempre que, al menos, uno de sus miembros tenga su residencia habitual y esté empadronado en el municipio de Málaga y se acrediten las circunstancias para su constitución. Son fines específicos de este Registro servir de instrumento de constancia y publicidad de parejas de hecho. La inscripción registral producirá la presunción de convivencia de los miembros de la pareja de hecho, salvo prueba en contrario.

Reglamento de Participación Ciudadana (2006), el presente reglamento establece las normas referentes a las formas, medios y procedimientos de información y participación de los/las vecinos/as y entidades ciudadanas en la gestión municipal conforme lo establecido en la Constitución y en la legislación básica de régimen local.

Programa de Ayuda para Familias Demandantes de Viviendas de Promoción Pública (normas reguladoras aprobadas en Pleno de 11/09/1997), que tiene como objetivo dar respuesta de carácter temporal a familias del municipio de Málaga con necesidad urgente de vivienda y que se encuentren en circunstancias socioeconómicas/familiares de precariedad mediante la concesión de subvenciones temporales a familias necesitadas de viviendas que carezcan de recursos económicos para hacer frente al pago de un alquiler.



La Carta Europea para la igualdad de mujeres y hombres en la vida local, redactada en el marco de un proyecto (2005-2006) llevado a cabo por el Consejo de Municipios y Regiones de Europa en colaboración con distintos participantes, va destinada a todos los gobiernos locales y regionales de Europa. El proyecto tuvo el apoyo de la Comisión Europea, en el marco del 5º programa de acción comunitaria para la igualdad de mujeres y de hombres.

Plan Transversal del Ayuntamiento de Málaga aprobado en Pleno del Ayuntamiento con fecha 25 de junio de 2009

4. MARCO ESTRATÉGICO

4.1. LOS DIFERENTES NIVELES DE LA PLANIFICACIÓN ORIENTADA HACIA LA INCLUSIÓN SOCIAL

Como se ha señalado en el apartado anterior, el desarrollo normativo europeo y de los estados miembros responde a una estrategia de la UE que pretende adaptarse a la diversidad de problemáticas y de políticas presentes en los estados miembros en la lucha contra la exclusión social, orientando los objetivos hacia el establecimiento de objetivos comunes, la formalización cada vez más común de las estrategias nacionales y de la evaluación de resultados de dichas estrategias.

La UE ha situado la inclusión social como un elemento fundamental de sus políticas de cohesión social y bienestar. La actuación de las administraciones públicas y otros actores con el objetivo de generar una sociedad abierta a todos y garante de derechos ciudadanos cada vez más amplios es un rasgo fundamental del modelo político y social sobre los que se asienta la integración europea.

Los Planes Nacionales de Acción para la inclusión Social (PNA/inclusión) son el pilar de inclusión social de los Informes Nacionales de Estrategias para la Protección Social y la Inclusión Social.

Los planes nacionales para la inclusión social y, en especial, el IV (2006-2008) y el V (2008-2010), que son los que más influyen lógicamente las políticas municipales actuales, concretan la evolución de la orientación europea para la inclusión social. Como se verá más adelante, las políticas municipales deben alinearse con el V Plan Municipal de Servicios Sociales para la Inclusión Social, pero el IV sigue siendo en muchos aspectos una importante referencia.

Otro aspecto que resultará en los próximos años cada vez más relevante es el efecto de coherencia global y comparabilidad que la política europea genere en los planes de los países miembros. Siendo difícil, la comparabilidad de las políticas refuerza enormemente los procesos de seguimiento y evaluación, en la medida en que permite referenciar la búsqueda de resultados viables o asociar de forma más directa actuaciones y resultados, dando así mismo pistas para superar problemas o alcanzar metas.



Planes autonómicos

El nivel autonómico es clave en la planificación para la inclusión social, ya que es el nivel donde residen la mayor parte de las competencias, especialmente las de gestión, y porque es donde residen, así mismo y de forma creciente, las dotaciones presupuestarias que corresponden a dichas competencias. Las limitaciones en la normativa y en el despliegue de medidas de la administración autonómica es en Andalucía un aspecto que objetivamente debilita la planificación en cascada y dificulta la financiación suficiente de servicios clave para la inclusión social en el ámbito municipal.

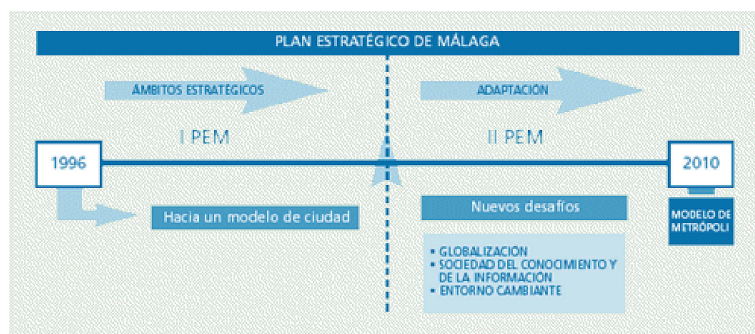
Planes municipales

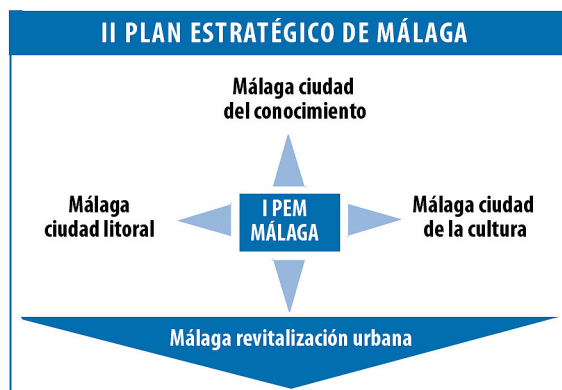
La planificación para la inclusión social realizada por las administraciones y entes locales supone una perspectiva fundamental para el desarrollo de mecanismos de inserción social cercanos a la ciudadanía, a sus inquietudes, necesidades e iniciativas, incorporando la perspectiva local del territorio como espacio de inclusión-exclusión social y las actuaciones con objetivos de inclusión social, públicas y privadas, con base territorial en el municipio.

La incorporación de perspectivas estratégicas, más o menos formales, en los Planes de Servicios Sociales y los Planes de Inclusión Social, tanto en las Comunidades Autónomas como, cada vez más, en las ciudades, resulta un fenómeno interesante en la medida en que puede favorecer el rigor de los planes, facilitar su análisis y comparar medidas y resultados. Este proceso ha venido de la mano del avance en la planificación estratégica en el ámbito de las ciudades y de áreas territoriales supramunicipales, especialmente áreas metropolitanas. El refuerzo de los planes de ciudad y de los planes de inclusión social debe ser explorado.

4.2. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA, GRANDES PROYECTOS DE CIUDAD Y PAPEL DE LA INCLUSIÓN SOCIAL

La ciudad de Málaga es una de las grandes ciudades españolas con más tradición en planificación estratégica. En los siguientes cuadros se resume la conexión de las dos fases de planificación estratégica.





Actualmente nos encontramos en la fase del 2º Plan Estratégico de la ciudad de Málaga, que a una voluntad de visión de futuro de la ciudad, abordando todas sus dimensiones y la participación de la ciudadanía.

En el marco del Plan Estratégico se encuentran grandes proyectos de ciudad, como infraestructuras de comunicación, los proyectos Málaga y la movilidad metropolitana, Málaga Tur o Innov@, o la candidatura a la capitalidad cultural en 2016. Todos ellos tienen consecuencias para el bienestar del conjunto de la ciudadanía, reforzando dinámicas de inclusión. Al mismo tiempo, algunos proyectos estrella tienen directamente un efecto sobre la ciudadanía y sus posibilidades de acceso a recursos, bienes y servicios (como los proyectos “Málaga ciudad solidaria” o “Málaga y la gobernanza local”).

Otra fuente de planificación que se entiende como contexto muy positivo para la elaboración y ejecución del V Plan Municipal de Servicios Sociales para la Inclusión Social es la planificación dentro del Área de Gobierno de Asuntos Sociales:

- Plan Marco de Ciudadanía y Convivencia:
 - Plan Estratégico de Participación Ciudadana.
 - Plan Estratégico de Voluntariado.
 - Plan Estratégico de Inmigración y Convivencia.
 - Plan Estratégico de Cooperación al Desarrollo.
- Carta de Derechos del Ciudadano.
- Plan Estratégico de Accesibilidad Universal.
- Desarrollo de la perspectiva de género a través del Área de Mujer.
- Guía de Servicios del Ayuntamiento de Málaga.



5. AGENTES DE LA INCLUSIÓN SOCIAL

La sensibilización de los diferentes ámbitos de la vida pública hacia la exclusión social, y el desarrollo de las políticas para la inclusión social en los últimos años ha favorecido el aumento de las y los agentes implicados en la inclusión social. Se ha demostrado que la coordinación efectiva de estas y estos agentes multiplica los resultados en términos de inclusión, tanto en el ámbito de programas generales de disminución de riesgos como en programas específicos referidos a situaciones de grave riesgo de exclusión.

Administraciones públicas, entidades sin ánimo de lucro (prestadores/as de servicios / sensibilizadores/as), colectivos ciudadanos, empresas (responsabilidad social corporativa, estrategias de inserción e igualdad de oportunidades), todas esas y esos agentes y factores deben tenerse en cuenta a la hora de buscar iniciativas, recabar apoyos, definir e implementar programas, o revisar sus resultados. En este sentido, Málaga es una ciudad llena de posibilidades que deben explorarse o y tradiciones que deben reforzarse, ya que la exclusión es un problema de todos y todas, en uno u otro grado, y las soluciones son más fuertes con el apoyo de todos y todas.

Aún siendo un aspecto que se lleva trabajando desde hace mucho tiempo, resulta fundamental continuar desarrollando mecanismos de conexión y mutuo refuerzo de iniciativas, a la hora de desarrollar las planificaciones anuales que concretarán las actuaciones para cada año de vigencia del presente V Plan Municipal de Servicios Sociales para la Inclusión Social.

La clasificación de agentes sobre la que se ha trabajado para la orientación de los componentes del Plan referidos a la coordinación es la siguiente:

- **Agentes sociales de la inclusión.** Organizaciones sociales de todo tipo, desde sindicatos y empresas, hasta organizaciones sin ánimo de lucro o asociaciones de grupos o con objetivos específicos.
- **Ciudadanos/as,** como personas destinatarias de información, sujetas de participación en diversos órganos municipales, y específicamente los beneficiarios y beneficiarias de actuaciones con objetivos de inclusión social, en el contexto de dichas actuaciones.
- **Agentes institucionales.** Cada una de las Áreas del ayuntamiento, y sus órganos de coordinación, seguimiento y control, donde pueden reforzarse mutuamente las actuaciones municipales con efectos de inclusión social.
Otros y otras agentes institucionales, de dependencia autonómica o estatal, y con objetivos en inclusión social.
- **Agentes mixtos.** Organizaciones que por su naturaleza se componen de representantes de organizaciones diversas, como la Mesa del Plan Estratégico de Málaga.



6. DIAGNÓSTICO SOCIAL DE LA CIUDAD DE MÁLAGA

El diagnóstico inicial es un elemento básico de la metodología de planificación estratégica, y un apartado recurrente de los planes de inclusión social de todos los niveles (estatal, autonómico, local). En el anexo 1 de este documento se presenta un análisis diagnóstico básico en el que se conjugan datos y conexiones entre esos datos y ámbitos relacionados con los procesos de inclusión-exclusión social. Y ello tanto referido a datos disponibles como a datos que se obtendrán durante la vida del propio Plan.

La orientación de los diagnósticos para los planes de inclusión social suele basarse en una descripción cuantitativa general y de los principales grupos en riesgo de exclusión social, una parte cualitativa, fruto de encuentros de expertos y expertas y/o técnicos y técnicas y/o ciudadanos y ciudadanas. En algunos casos, se aborda de forma cuantitativa un cierto análisis de la situación de los programas de inclusión o servicios sociales desde el punto de vista de la oferta y la demanda de dichos servicios.

Este análisis inicial es una de las áreas de mejora de los planes de inclusión, por cuanto se hallan relativamente alejados sus informaciones de los objetivos y los programas que posteriormente se plantean, y porque la conexión entre informaciones cuantitativas y cualitativas es en muchos casos reforzable. La desagregación de información a nivel municipal, e incluso por distrito en determinadas variables poblacionales y de recursos resulta en muchos casos un requisito necesario de información, al que no siempre puede responderse con información externa, por lo que disponer de datos propios resulta cada vez más necesario.

A pesar de estas limitaciones, el esfuerzo diagnóstico es imprescindible, y cabe esperar mejoras sustanciales en los próximos años. Y ello gracias al desarrollo de los sistemas de información, la creciente conexión de las bases de datos y el progresivo desarrollo de herramientas para el estudio de los fenómenos ligados a la exclusión-inclusión social, y la creciente adopción de herramientas de gestión de la información por parte de las administraciones locales, en concreto en el caso del Ayuntamiento de Málaga.

La importancia de los diagnósticos como líneas de base para marcar el punto de partida en cuanto a necesidades y riesgos presentes en el territorio se verá reforzada por el aumento de las posibilidades de acceso y gestión de la información.

La incorporación de una mayor perspectiva estratégica a la planificación para la inclusión social implica un análisis más profundo de la propia organización municipal, prioritariamente en el ámbito del Área de Bienestar Social. Con ello se completaría la fase inicial del proceso de planificación estratégica, referida a la elaboración de un análisis externo (sobre el contexto y el contenido a planificar) y de un análisis interno (de la propia organización).

Un paso en este sentido se está dando en el marco del Programa de Calidad del Ayuntamiento de Málaga. Otro paso se ha dado en el marco del presente proceso de redacción del Plan, a través primero de una recogida



de información en el estudio diagnóstico previo realizado por el profesorado de la Universidad de Málaga en 2007¹, y después en el propio proceso de redacción del Plan, como se describe en la metodología.

6.1 DIAGNÓSTICO INICIAL

Tal como se planteó en el marco conceptual, el proceso de exclusión/inclusión social debe ser visto como una cuestión política a abordar de forma estructural, relacional, dinámica, multifactorial y multidimensionalmente, de acuerdo con la distribución de competencias y presupuestos de las administraciones públicas, y de los espacios de participación de la ciudadanía.

El análisis de riesgos y procesos dinámicos y complejos, y su concreción en riesgos de exclusión o factores de inclusión dificulta el método de análisis a través de variables clásicas, por lo que se identifica un área de mejora en este sentido, que se trabajará a lo largo de la vida del Plan.

En este sentido, se ha pretendido realizar un diagnóstico inicial, que aquí se resume, y que proporcione pistas sobre algunos factores, situaciones y colectivos de la ciudad de Málaga donde por la literatura, la orientación de los planes nacionales y la información obtenida en entrevistas, pueden acumularse riesgos de exclusión provenientes de diferentes ámbitos. En el Anexo 1 se presentan los resultados, de los que aquí se señalan algunos aspectos:

- **Ámbito Demográfico.** El municipio de Málaga cuenta aproximadamente con 576.725 habitantes, respondiendo a una dinámica de incremento relativo que ronda los dos puntos porcentuales anuales (2.37% en el 2008 con respecto al 2007). Los **Distritos** más poblados siguen siendo Carretera de Cádiz, Cruz de Humilladero y Centro (por este orden), resaltándose el incremento acusado en los últimos años en la población de Puerto de la Torre. Málaga cuenta en su mayoría con personas en **edad** adulta (entre 26-64 años), seguida de niños/as, adolescentes y jóvenes (0-25 años) y por último, de personas mayores (65 años a más). Por **sexo**, las mujeres representan el 51.67% de la población. Según el **origen**, existe un 7.5% de personas extranjeras que habitan en Málaga ciudad (5.60% extracomunitarias y 1.90% de comunitarias). El número de personas de **etnia** gitana rondaba en el 2.001 los 8.365 (1,5% del total de población).
- **Ámbito Económico.** Las **previsiones económicas** (en constante revisión a la baja) plantean que en el 2009 el PIB andaluz en su conjunto podría descender un 3% (-2.8% para la economía española), lo que supondría la mayor caída desde principios de los ochenta. Los sectores de construcción y los servicios de hostelería, que tienen una incidencia importante en el PIB de la provincia, están entre los más afectados. La **pobreza** sigue afectando (de distinta forma según sexo, origen, etnia, edad) a una quinta parte de los hogares en España, permaneciendo un segmento de pobreza extrema entre un 2,6% y un 4% de la población, según se considere, respectivamente, el 25% o el 30% de la renta mediana ajustada.

¹ Diagnóstico Social de la ciudad de Málaga. Francisco Casano y M^o Isabel Hombrados. Junio 2007.



- **Ámbito Laboral.** En Andalucía, y en correspondencia con la situación nacional, la **destrucción de empleo** ha afectado en mayor medida a los hombres, a la población extranjera, al sector de la construcción, al colectivo de asalariados con contrato temporal, y a las y los trabajadores con menor cualificación.
- **Ámbito formativo.** La ciudad de Málaga presenta un porcentaje de ciudadanos y ciudadanas con **nivel formativo** bajo (analfabetos/as, población sin estudios y nivel de primaria), claramente mejor que el andaluz y el provincial. Por contra, Málaga es la capital andaluza con menor porcentaje de personas con estudios universitarios aunque supere ligeramente la media regional y provincial.
- **Ámbito socio-sanitario.** La tasa de **mortalidad infantil** en Andalucía se ha reducido significativamente desde 1987(9,4), situándose en 4,6 muertes por cada 1.000 nacidos/as vivos/as en 2.007. Hay 78.367 **personas mayores** en la provincia que tienen dificultad y necesitan ayuda para realizar alguna actividad de la vida diaria (AVD), básica o instrumental, identificándose como el colectivo de personas mayores dependientes. En Málaga, el 36,5% de las personas que tienen entre sesenta y cinco y setenta y nueve años demanda ayuda. Este porcentaje se eleva al 71,1% si nos situamos en las personas que tienen ochenta y más años. Andalucía es la Comunidad Autónoma con mayor **población con discapacidades** en los rangos de edad de 6 a 64 años y de 65 a más. Sin embargo, la provincia de Málaga se encuentra en un término medio entre la nacional y la andaluza, con 53 personas de cada mil con alguna discapacidad (entre 6 y 64 años).
- **Ámbito de la Vivienda.** El régimen de **tenencia de la vivienda** (82,37%) es similar al resto de las capitales andaluzas (83%). Por otra parte, un 12,8% de las viviendas en Málaga están vacías, cifra inferior a la media de las ciudades andaluzas. Resulta necesario actualizar las fuentes de conocimiento con respecto a las nuevas características del régimen de ocupación, los tipos de acceso a la vivienda, así como datos actuales sobre la relación entre condiciones de la vivienda y condiciones de vida.
- **Ámbito Relacional.** A nivel de Andalucía, los tipos de malos tratos más denunciados por los y las **menores** son la negligencia o abandono físico-cognitivo (34,5%), seguido del maltrato psicológico o emocional (11,9%) y del físico (19,6%). Se identifican como las personas que principalmente son propiciadoras, las y los vecinos del/la menor, los/las familiares y la/el propio menor. Málaga cuenta con más menores bajo tutela (1.312) y menores en acogimientos familiares (1.436) que la media andaluza. Se registraron 6.014 tutelas en 2004, siendo la medida con una mayor tasa de altas la del acogimiento residencial.

Un 20,3% del total de **personas mayores** de 65 años vive sola. Paralelamente, entre las principales actividades que realizan como colectivo, está la ayuda a sus hijos/as o nietos/as, a los/las de su generación y actividades sociales.



- **Ámbito Político.** El **asociacionismo** es un fenómeno pujante en Málaga: el número de asociaciones se ha duplicado dos veces y media desde 1995, siendo las áreas donde más asociaciones se han creado, la deportiva, la cooperación social y minorías sociales.
- **Contexto espacial.** Se presenta como un resultado y un factor más en el proceso de exclusión social que tiene su reflejo en el estudio del hábitat de las personas tanto física, política, sociocultural como económicamente. Se están realizando esfuerzos para poder contar con fuentes de información de todos estos ámbitos a nivel territorial y en el conjunto de la ciudad de Málaga.

En el **análisis cualitativo** se pretendió por un lado, conocer las percepciones de técnicos/as y representantes de entidades sobre las distintas situaciones que se presentaban en torno a riesgos de exclusión, intervenciones y propuestas de mejora.

En la primera fase se pudo conocer y analizar las distintas percepciones de profesionales de los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Málaga y las principales entidades relacionadas, sobre:

- Los principales problemas y necesidades percibidas por profesionales/entidades con respecto a los colectivos en riesgo de exclusión.
- La percepción de riesgo de profesionales/entidades de ciertos colectivos a sufrir exclusión.
- Los programas que se desarrollan para la integración social y/o laboral de estos colectivos.
- El grado de demanda y el nivel de necesidades percibidas.
- Las soluciones-actuaciones que se consideran más relevantes para la integración social de estos colectivos.
- Las medidas propuestas por parte de los profesionales de los Servicios Sociales para el próximo Plan.

En la segunda fase, además de buscar mayor implicación por parte de los/as agentes relacionados/as en las distintas estrategias incluidas, o por incluir en el Plan, interesaba vincular la concepción dinámica de exclusión social con la información que se requiere tanto cuantitativamente como cualitativamente.

En el Anexo 1 se plantean los principales resultados de cada ámbito y dimensiones abordadas (Necesidades y Objetivos de Inclusión Social, Actividades para la Inclusión Social y Valoración de la Actividad y Evaluación de Resultados), que fueron tomadas en cuenta para la definición de las líneas estratégicas que forman parte del presente Plan.

