

# Factores de riesgo que inciden en el equilibrio social y territorial de las ciudades. El caso de Madrid<sup>1</sup>

**Manuel Arenilla Sáez**

[manuel.arenilla@urjc.es](mailto:manuel.arenilla@urjc.es)

Universidad Rey Juan Carlos

**Ricardo García Vegas**

[ricardo.garcia.vegas@urjc.es](mailto:ricardo.garcia.vegas@urjc.es)

Universidad Rey Juan Carlos

## Resumen

Desde el año 2003 el Ayuntamiento de Madrid ha desarrollado una política destinada a favorecer el reequilibrio social y territorial del municipio mediante la puesta en marcha, primero de los denominados Planes Especiales de Inversión y Actuación Territorial (PEI) y, recientemente, de los Planes de Barrio (PB). Por la complejidad de las actuaciones llevadas a cabo, la magnitud del presupuesto público invertido y lo ambicioso de sus objetivos es fundamental el diseño de un sistema de seguimiento y evaluación que valore el impacto de las actuaciones ejecutadas en el marco de ésta política pública. En este sentido, se propone la valoración continua de la realidad de cada distrito desde un enfoque individual e integral como parte de la ciudad en su conjunto, la identificación de factores que incidan positiva y negativamente en las disparidades territoriales, así como el diseño de un índice sintético que permita su medición regular.

## Notas biográficas

-Manuel Arenilla Sáez es doctor en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid desde 1987, catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Rey Juan Carlos desde 2005 y Administrador Civil del Estado, en excedencia, desde 1985. Ha sido director del departamento de Derecho Público I y Ciencia Política de la Universidad Rey Juan Carlos (2005-2010), consejero del Gobierno de La Rioja (1995- 2002) y vicedecano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad de Granada (1992-1995). En la actualidad es miembro del Consejo Director de la Ciudad de Madrid y director del Curso Superior en

---

<sup>1</sup> Este trabajo es el resultado de una investigación sustentada en los proyectos *Riesgos, análisis, gestión y aplicaciones*, de la Comunidad de Madrid (S2009/ESP-1685) y *Asesoramiento técnico en el desarrollo de los planes de inversión de distrito y en la elaboración de los planes especiales de barrio* del Ayuntamiento de Madrid (2009-2011) desarrolladas por un equipo multidisciplinar de la Universidad Rey Juan Carlos bajo la dirección de Manuel Arenilla Sáez y con la participación de Ricardo García Vegas, Miguel Ángel Marcos Calvo, Juan Carlos Redondo y María. A. de Vicente y Oliva.

Gobernabilidad y Gestión Pública del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.

-Ricardo García Vegas es licenciado en Ciencia Política por la Universidad Fermín Toro (Venezuela), candidato al título de Doctor en Gobierno, Administración y Políticas Públicas de la Universidad Complutense de Madrid, Máster en Estudios Políticos Aplicados por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (España) y Especialista en Gerencia Pública por el Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA). Desde el año 2007 se desempeña como investigador en el Departamento de Derecho Público I y Ciencia Política de Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, concentrado en temas como gobiernos locales y participación ciudadana, análisis de políticas públicas, gestión de riesgo y modernización de la Administración pública.

### **Palabras clave**

Reequilibrio territorial, ciudad, cohesión, gobierno local, gobernanza, indicadores

### **Introducción**

La complejidad de los grandes núcleos urbanos del mundo, especialmente el caso español donde sus principales ciudades han sido testigo de un fuerte crecimiento poblacional a un ritmo muy por encima de la media del conjunto de Europa (Comisión Económica Europea, 2007a: 4), se manifiesta en la configuración de situaciones de riesgo que favorecen la coexistencia de una parte de la ciudad con buena dotación de infraestructura y servicios, en la que además se asienta la población de mayores ingresos, con otra parte más extensa de la ciudad donde la calidad de los servicios y la dotación de infraestructura suele ser menor. Esta realidad no sólo afecta, desde una perspectiva economicista, la competitividad de las ciudades y su capacidad para atraer inversiones y personas dispuestas a generar riqueza mediante su trabajo y emprendimiento, sino que también genera, desde una perspectiva sociopolítica, las condiciones propicias para la exclusión social trastocando el derecho que tienen todos los ciudadanos de disfrutar, en situaciones de igualdad, del acceso a infraestructuras, servicios y oportunidades que mejoren su calidad de vida.

Esta problemática ha sido reconocida por distintas Administraciones locales y, en los últimos años, se ha avanzado considerablemente en el desarrollo de experiencias que buscan favorecer el equilibrio social y territorial de las ciudades, así como la formulación de políticas sectoriales más eficaces y efectivas para la población en su conjunto. En este contexto, el análisis territorial se ha convertido en una herramienta central y dinamizadora para abordar la problemática actual de las grandes ciudades. Se superan los enfoques tradicionales que definen el territorio como un mero escenario espacial de los grupos humanos y de las distintas actividades que éstos desarrollan, fundamentalmente relacionadas con el ámbito económico. Progresivamente se van introduciendo conceptos en los que se entiende el territorio como un espacio donde

confluyen, no sólo elementos de carácter económico sino también de carácter social, cultural, medioambiental y político-institucional.

Este enfoque ha impulsado el auge de las políticas de reequilibrio territorial que conllevan la idea de desarrollo territorial y que son el marco de procesos permeables de decisiones colectivas e individuales que se esfuerzan por vincular la ordenación y el uso espacial con la mejora en la calidad de vida de los ciudadanos. Algunas iniciativas de desarrollo local como los planes estratégicos, las medidas que incluyen la promoción y consolidación de redes de actores y la adopción de un estilo de gestión de gobernanza multinivel constituyen herramientas de intervención de carácter integral. Todas ellas parten de un análisis territorial más amplio e integrador con el fin de definir la orientación de las actuaciones públicas ante los desafíos que enfrentan las grandes urbes en el mundo.

La ciudad de Madrid no es ajena a esta realidad, pues ha experimentado a lo largo de los últimos 50 años un importante crecimiento poblacional, sobre todo como consecuencia de los aportes migratorios, lo que ha dejado importantes huellas en la vertebración de la ciudad. En general, persisten notables contrastes entre el volumen demográfico y la extensión territorial de los distintos distritos que la conforman y prevalecen diferencias en el grado de satisfacción de las necesidades de vivienda, educación, servicios sanitarios, culturales y de movilidad de algunos distritos con respecto al promedio de la ciudad en su conjunto. No obstante, desde el año 2003 la ciudad de Madrid se ha convertido en una valiosa referencia para el resto de las ciudades españolas y europeas debido a la puesta en marcha de una ambiciosa política de reequilibrio territorial sustentada en el principio de solidaridad territorial. Esta política ha hecho de la planificación estratégica participada una herramienta novedosa que garantiza la intervención coordinada y concertada de los actores públicos y sociales en los distritos y barrios más desfavorecidos de la ciudad, a través de los denominados Planes Especiales de Inversión y Actuación Territorial (PEI) y, recientemente, de los Planes de Barrio (PB).

Por la complejidad de las actuaciones llevadas a cabo, la magnitud del presupuesto público invertido y lo ambicioso de sus objetivos, un grupo de investigación de la Universidad Rey Juan Carlos ha impulsado, con el patrocinio del Ayuntamiento de Madrid y de la Comunidad de Madrid, un amplio estudio que, además de valorar el impacto de las actuaciones ejecutadas en el marco de ésta política pública, arroja información fiable y oportuna para la toma de decisiones sobre los factores de riesgo que inciden en el desarrollo armónico de la ciudad, afectando la consecución de los objetivos propuestos.

Este artículo tiene por objetivo presentar, de forma parcial, los primeros resultados obtenidos en el trabajo de investigación, a partir de una serie de hipótesis sobre los factores de mayor peso en los desequilibrios territoriales de las ciudades, así como sobre el alcance de las iniciativas promovidas por los gobiernos locales y el rol que

debe tener la sociedad civil y los otros niveles gobierno en esta materia<sup>2</sup>. En el artículo se esbozan algunas notas teóricas y metodológicas; se exponen los resultados globales obtenidos para el periodo de análisis 2004-2008 y se plantean los desafíos desde el enfoque del riesgo que trae consigo la puesta en marcha de políticas orientadas al desarrollo integrado de las ciudades.

### **1. Desequilibrios territoriales en el ámbito local**

Las ciudades son los motores del crecimiento económico en toda Europa y, prácticamente, en todos los países de la Unión son las principales generadoras de conocimiento e innovación, convirtiéndose actualmente en los más importantes núcleos de la economía mundial globalizada (Comisión Europea, 2007a: 7). Sin embargo, las ciudades europeas, como el resto de las ciudades del mundo, no escapan de los problemas de desequilibrio territorial que, marcando diferencias notables en un mismo territorio, pueden ir desde situaciones de desigualdad en la prestación de los servicios públicos a situaciones mucho más complejas de exclusión social que incluyen desigualdades en el acceso a la educación y al mercado laboral.

La exclusión social es la forma tradicional de concebir las desigualdades “en las grandes ciudades y sus barrios desfavorecidos (centros históricos degradados, polígonos de vivienda o urbanización periférica y marginal), donde van concentrándose desempleados, trabajadores de los perfiles más bajos y precarios, inmigrantes sin recursos, pobres y sin techo” (Subirats, 2006: 3). Pero también, están emergiendo en la actualidad nuevas formas de desequilibrios asociados al desigual acceso a las tecnologías de las comunicaciones y a las ventajas que trae consigo la explotación de la conectividad que ofrece Internet (UNHABITAT, 2008: 50).

Puede creerse que esta problemática es propia de los países en vía de desarrollo, pero la evidencia empírica muestra que la prosperidad no llega a todos los lugares a la vez y “las divergencias dentro de las ciudades en lo que respecta a la prestación de servicios básicos (de forma especialmente sensible en los barrios más desfavorecidos) persisten mucho después de haberse alcanzado altos niveles de urbanización e ingresos de nivel mediano-alto” (Banco Mundial, 2009: 10).

En el informe sobre el estado de las ciudades europeas del año 2007, la Comisión Europea reconoce su importancia en el desarrollo económico y social de los países miembros de la Unión, pero llama la atención sobre las crecientes desiguales que se observan, de manera recurrente, entre los barrios de una misma ciudad afectando significativamente la calidad de vida de sus habitantes. Ese mismo estudio ha considerado la tasa de desempleo como uno de los indicadores negativos que inciden

---

<sup>2</sup> Esta investigación se mantiene vigente en la actualidad con la incorporación de nuevas variables y el análisis de la situación de la ciudad de Madrid entre los años 2004-2009. Por ello, se espera complementar los resultados parciales obtenidos hasta ahora, con las nuevas estimaciones que verán la luz a finales de 2011.

con mayor intensidad sobre el equilibrio de las ciudades, creando diferencias alarmantes de un barrio a otro respecto al promedio de la ciudad. Estas disparidades son especialmente llamativas en Francia, Bélgica y el sur de Italia, pero también son importantes en las ciudades de Alemania Oriental, las grandes ciudades españolas y el norte de Inglaterra (UNHABITAT, 2008: 64; Comisión Europea, 2007a: 12).

Cuando se analiza otro indicador clave como es la migración, la situación de las ciudades europeas adquiere mayor complejidad, pues los lugares donde los inmigrantes llegan por primera vez para iniciar una nueva vida y buscar la ciudadanía de su nuevo país de residencia son las grandes ciudades, lo que trae consigo importantes desafíos en materia de integración. En el caso español, esta situación se ha hecho dramática debido al enorme flujo de inmigrantes que se ha observado en la última década, de ahí que la Comisión Europea haya alertado sobre la existencia de indicios de segregación social entre la clase media y los grupos de bajos ingresos y los inmigrantes de zonas urbanas como Madrid y Barcelona (Comisión Europea, 2007b: 28).

Vista la importancia de las ciudades para el desarrollo y los actuales desafíos que deben enfrentar, es necesario conocer cuáles son los factores determinantes de los desequilibrios territoriales en el ámbito local y precisar qué aspectos deben valorarse para llevar a cabo políticas que pretendan aminorar sus efectos negativos sobre el bienestar de los ciudadanos. Desde una perspectiva instrumental cabría también determinar cuáles son las dimensiones de análisis más útiles para abordar esta realidad de manera continuada.

### **1.1 Factores determinantes de los desequilibrios territoriales**

Abordar las causas de los desequilibrios territoriales es un ejercicio altamente complejo, pues el análisis de las disparidades del desarrollo y desempeño económico, desde una perspectiva territorial, ha sido el objeto de estudios de diversas teorías del desarrollo regional y de numerosos teóricos de la localización económica. Moncayo (2001: 45) divide estas corrientes en dos subconjuntos, por un lado, los enfoques espaciales que se originaron en la geografía y se centran en lo territorial, es decir, en los factores físicos o de procesos económicos y tecnológicos y, del otro lado, los enfoques que se derivan de la adaptación a lo regional de modelos más generales de crecimiento económico. Ya sea en uno u otro subconjunto, la definición de los factores determinantes del desarrollo y las causas de las disparidades territoriales que se han planteado son muy variadas, desde el valor y calidad del suelo-transporte (escuela alemana); los efectos de aglomeración de Marshall con rendimientos crecientes a escala (nueva geografía económica); relaciones sociales territoriales (geografía socioeconómica e industrial) hasta factores relacionados, principalmente, con el entorno físico (geografía física y natural).

Para avanzar en la definición sintética de los factores que inciden en el desarrollo territorial es necesario hacer una primera distinción entre factores que vienen dados por las propias condiciones físicas del territorio (clima y recursos naturales) y factores que son el resultado del entramado de intereses derivados de las interacciones entre los grupos y actores sociales en un determinado territorio<sup>3</sup>. A partir de estos últimos, Sanguinetti y Pineda (2010: 30) identifican tres factores determinantes que explicarían las disparidades del desarrollo en el ámbito local: la acumulación del conocimiento, las economías de aglomeración y especialización y las instituciones. Según estos autores, la importancia del primer factor se centra en el poder que tiene el conocimiento para lograr que otros factores de producción, como el trabajo y el capital físico, sean cada vez más productivos. Parte de ese conocimiento se encuentra en el capital humano que, con diferentes características en cuanto al nivel educativo y de capacitación, puede acumularse en una localidad gracias a las políticas educativas, los programas de entrenamiento de la mano de obra o los flujos migratorios.

El segundo factor identificado por los dos autores son las economías de aglomeración y especialización que, siendo consideradas el resultado de decisiones de localización de la inversión, originan desigualdades en el desarrollo y concentración del crecimiento económico en determinados espacios geográficos. Por eso, parte del progreso de una localidad dependen de los flujos de capital. Krugman (1998: 2-3) hace un valioso aporte sobre las causas que originan la concentración geográfica del crecimiento económico, mediante el diseño de un modelo donde detalla las fuerzas determinantes de la concentración y aquellas que operan en dirección opuesta. Las denomina fuerzas centrípetas (relacionadas con las fuentes clásicas de la economía de Marshall) y fuerzas centrifugas (vinculadas con la tierra y los recursos naturales), de esta forma, y como advierte el propio autor, en el mundo real la localización sería el resultado de la interacción entre todas estas fuerzas.

Centrípetas	Centrifugas
- Tamaño del mercado	- Factores fijos
- Mercados laborales densos	- Rentas de la tierra
- Economías externas puras	- Deseconomías externas

Tabla 1. Fuerzas que actúan sobre la concentración geográfica. Fuente: Krugman, 1998.

Las instituciones son el tercer factor determinante de las disparidades en el desarrollo local. Sanguinetti y Pineda (2010: 31) afirman que no sólo inciden sobre la productividad de los factores ya existentes y empleados en la producción de bienes y servicios en una localidad, sino que también inciden sobre los incentivos que determinan su acumulación (dinámica) y su localización. Algunos estudios muestran

<sup>3</sup> El territorio es considerado como un entramado de intereses de una comunidad territorial por lo que es posible "percibirlo como un agente de desarrollo local, interesado en mantener y defender la integridad y los intereses territoriales en los procesos de desarrollo y cambio estructural" (Vázquez Barquero, 1999: 41).

que, comparado con otros factores como la geografía y la integración, la calidad de las instituciones (medida a través de un indicador que incluye elementos relacionados con la protección de los derechos de propiedad y la solidez del estado de derecho) es el único determinante positivo y significativo del nivel de ingreso (Rodrik y Subramanian, 2003: 32; Banco Mundial, 2002: 99). También la denominada "institucionalidad blanda", compuesta por las asambleas de ciudadanos, asociaciones de vecinos, cámaras empresariales, centros de estudios, centros culturales, entre otros, es considerada un factor determinante para el desarrollo, pues hace de una localidad o región un espacio más o menos competitivo en la medida en que genera fuertes lazos de confianza, reduce los costos de transacción y favorece el intercambio de recursos entre sus miembros (Sanguinetti y Pineda, 2010: 34; Banco Mundial, 2002: 171).

Una condición común a los factores señalados es la vinculación entre las disparidades del desarrollo y la concentración de los recursos estratégicos. Este tema es clave al abordar las causas de los desequilibrios territoriales en diferentes escalas geográficas. A partir de esta idea, en su informe sobre el desarrollo mundial, el Banco Mundial (2009) definió tres dimensiones que pueden afectar de manera decidida el ritmo del desarrollo económico y social en el plano local, nacional y regional (Comisión Europea, 2008: 5). Vale la pena describir estas dimensiones pues es posible analizar con ellas la relación entre las transformaciones geográficas y el desarrollo económico, valorar los factores que generan la concentración de recursos y, por ende, las disparidades territoriales y, lo más importante, adoptar alternativas eficaces para aminorar sus efectos negativos sobre el bienestar de la población.

La primera dimensión es la densidad, definida como la dimensión de mayor importancia en el plano local, que se refiere a la "masa económica por unidad de superficie terrestre o la compactación geográfica de la actividad económica... Dado que la alta densidad requiere concentración geográfica del trabajo y capital, se correlaciona mucho tanto con el empleo como con la densidad poblacional" (Banco Mundial, 2009: 49), lo que explicaría el peso de la tasa de desempleo como indicador clave de las disparidades territoriales en las ciudades europeas. En este sentido, el objetivo es lograr grados de densidad adecuados que, encauzando las fuerzas del mercado, promuevan la convergencia de los niveles de vida dentro de una misma ciudad.

La segunda y tercera dimensión, distancia y división, tienen mayor relevancia para las escalas nacional e internacional respectivamente. Sin embargo, como afirma el Banco Mundial en su informe, la congestión y las divisiones entre barrios de una misma ciudad son realidades que deben abordarse en el ámbito local, estando relacionadas con las dimensiones anteriormente mencionadas. En efecto, la distancia entre las zonas donde se concentra la actividad económica y las zonas rezagadas puede ser una fuente de importante riesgo de desequilibrio territorial, pues no sólo limita el acceso de una parte de la población a los beneficios y oportunidades que brinda el desarrollo económico, sino que también inciden negativamente sobre la movilidad de los factores

productivos. En este caso, el reto es reducir los costes de transporte e invertir en infraestructura para impulsar, entre otras cosas, la movilidad del capital humano.

En lo que respecta a la división, el documento del Banco Mundial la vincula con las barreras que obstaculizan el intercambio económico y la necesaria interacción entre los habitantes de un territorio. En las ciudades, las divisiones son latentes con la existencia de barrios periféricos que se encuentran al margen de la dinámica económica de la propia ciudad con marcadas diferencias y barreras que generan una especie de segregación territorial. Ésta puede ser combatida con intervenciones que fomenten la integración mediante, por un lado, el establecimiento de instituciones que administren correctamente el mercado de la vivienda y garanticen la provisión de servicios sociales y básicos a sus habitantes y, por otro lado, la inversión en infraestructura que mejoren la conectividad del transporte entre el centro de la ciudad y sus zonas más periféricas (Banco Mundial, 2009: 210).

## **1.2 Los dilemas de la política de reequilibrio territorial**

Un momento crucial a la hora de elaborar políticas que pretenden reducir los desequilibrios territoriales en las ciudades es la definición del problema que se aborda y su caracterización. Este proceso genera múltiples dilemas entre los actores responsables de la política. Es el resultado de la conjunción de elementos valorativos políticos, económicos, sociales, culturales e ideológicos que, en la mayoría de los casos, son el reflejo de la propia dinámica social.

En efecto, los actores que participan en la formulación de la política se enfrentan, por un lado, con la dificultad de construir y estructurar una definición aceptable que propicie el consenso entre los participantes y los beneficiarios de la política y, por otro lado, con la elaboración de una definición operativa que dé pie a una intervención pública viable con los instrumentos y recursos a disposición del gobierno (Aguilar, 2003: 57). A partir de esta última idea, se advierte que la definición del problema determina aspectos técnicos de enorme relevancia como el diseño de objetivos, la asignación de los recursos y el rol de los actores (incluyéndolos o excluyéndolos) en las siguientes etapas decisivas

Los desequilibrios territoriales son definidos de forma genérica como desigualdades sociales inaceptables entre áreas con significación propia dentro de una misma entidad política unitaria (Grupo ADUAR, 2000). En líneas generales, esta definición puede parecer aceptable y precisa, sin embargo, como se ha señalado, la versión oficial del problema puede llegar a tener muy distintas consideraciones desde las diversas posiciones de los actores implicados (Subirats, 1994: 58). Una de estas consideraciones se centraría en la definición de los niveles de desigualdad, por lo que surge desde un primer momento la necesidad de discernir entre dos conceptos clave como son igualdad y equidad.

Cuando se habla de igualdad se hace referencia a tener el mismo estatus en todos los aspectos de la vida, incluido la distribución de los ingresos y de los recursos disponibles (UNHABITAT, 2008: 50). Por su parte, la equidad hace referencia a la igualdad de oportunidades que deben tener todos los individuos para forjarse la forma de vida que elijan, estando exentos de la privación extrema de resultados finales (Banco Mundial, 2005: 1). Esto supone evitar que, en una misma ciudad, la ubicación de un individuo, entendida como su lugar de nacimiento y residencia, se convierta en un factor discriminador que incida negativamente sobre su trayectoria de vida. Así, es indispensable garantizar la igualdad de acceso a la educación, la salud, la justicia y a los servicios básicos prestados por las Administraciones públicas, independientemente, del territorio en el que se encuentre.

Vistas las tendencias actuales hacia la concentración de recursos, resultaría muy difícil avanzar hacia un estadio de igualdad total, pues dos siglos de desarrollo económico revelan que las disparidades espaciales de ingresos y producción son inevitable y toda una generación de investigación económica demuestra que no hay ninguna razón válida para esperar que el crecimiento económico se extienda uniformemente en el espacio (Banco Mundial, 2009: 6). Por ello, la definición de los desequilibrios territoriales debe contemplar la equidad como un principio clave, a través del cual se formulen políticas que busquen una distribución más equilibrada del bienestar y la convergencia de los territorios más desfavorecidos hacia niveles básicos de vida.

### **1.3 Dimensiones de análisis de los desequilibrios territoriales**

La revisión de los factores determinantes en los desequilibrios territoriales muestra la amplitud de las consideraciones teóricas y la complejidad de la realidad de las propias ciudades. Ambas impiden el análisis de los desequilibrios mediante la valoración de variables aisladas que tengan carácter meramente económico, social o institucional, pues sólo se lograría obtener una visión parcial de la realidad. De esta forma, cobra especial relevancia la definición de una herramienta de análisis sustentada en una serie de dimensiones que, de manera integral, incluyan un número importante de variables y facilite la obtención de información objetiva, fiable y oportuna sobre la dinámica de las ciudades.

La utilización del concepto de ciudades inclusivas por UNHABITAT en su más reciente estudio sobre "El estado de las ciudades del mundo (2010-2011)", puede ser un primer referente para la definición de las dimensiones de análisis de los desequilibrios territoriales. Este concepto se sustenta en cuatro dimensiones (social, política, económica y cultural), a través de las cuales se especifican las condiciones que garantizan la inclusión de todos los ciudadanos, independientemente de su raza, género o condición socioeconómica, en el desarrollo de la ciudad y se garantiza el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales. De forma sucinta, estas dimensiones se describen de la siguiente forma (UNHABITAT, 2010: 56):

- Dimensión social: incluye una serie de condiciones necesarias para garantizar la inclusión social en las ciudades, es decir, vivienda digna, acceso a una educación y sanidad de calidad, servicios básicos decentes, igualdad de oportunidades y existencia de programas de apoyo a los más desfavorecidos etc.
- Dimensión política: hace referencia a un conjunto de condiciones que bajo el término de inclusión política, favorecen el fortalecimiento de la democracia mediante el pleno ejercicio por parte de los ciudadanos de sus derechos y libertades básicas. Incluye aspectos como el establecimiento de mecanismos de participación, transparencia, acceso a la información, así como de respeto a la libertad de expresión, a la diversidad y las diferencias.
- Dimensión económica: abarca aquellas condiciones que hacen que la inclusión económica sea una realidad mediante la promoción del desarrollo; incluye iniciativas que fomenten la igualdad de oportunidades en materia empresarial, en el acceso al mercado de trabajo, así como la existencia de políticas dirigidas a la lucha contra la pobreza.
- Dimensión cultural: incluye la promoción de la integración social y del respeto a la diversidad, así como la promoción de la expresión artística creativa y de actividades relativas al patrimonio cultural e histórico de la ciudad.

Estas dimensiones, sobre las que descansa el concepto de ciudades inclusivas, pueden servir de referente para abordar los desequilibrios territoriales. Para ello es preciso establecer, en primer lugar, variables específicas asociadas a indicadores que midan la realidad de las ciudades y, en segundo lugar, consensuar los valores máximos y mínimos aceptables para cada uno de los indicadores seleccionados de acuerdo con la visión de la ciudad que se desea construir. En este sentido, se entendería que la construcción del concepto de ciudades inclusivas debe responder a un proceso de diálogo entre los grupos y actores sociales que interactúan en el territorio y a la revisión de los estándares nacionales e internacionales existentes en la materia. La obtención de valores por debajo del mínimo consensuado en algún barrio, distrito o zona de la ciudad, comparado a su vez con la media de la ciudad en su conjunto, supondría por tanto la existencia de ciertas disparidades en el territorio y una llamada de atención para desarrollar acciones correctivas.

La cohesión territorial es otro concepto que puede aportar valiosas herramientas para abordar los desequilibrios en el ámbito local. Para algunos expertos, la cohesión territorial es la base de la cohesión económica y social, sin embargo, la mayoría la entiende como un concepto horizontal más amplio en el que se fundamentan todas las políticas en cualquier ámbito político-administrativo (Comisión Europea, 2008: 4). La cohesión territorial puede entenderse como el desarrollo armónico y sostenible de aquellos territorios que, presentando diferencias entre sí y apoyados en sus propias particularidades, se encuentran vinculados por razones económicas, sociales, políticas, geográficas, históricas o culturales (Faludi, 2005: 16).

La Unión Europea fue quien abordó éste concepto de forma temprana con su inclusión en el segundo informe sobre cohesión y, posteriormente, en el texto del proyecto de Constitución para Europa, donde se estableció que “la Unión fomentaría la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros” (artículo I-3), y que “la Unión reconocería y respetaría el acceso a los servicios de interés económico general... con el fin de promover la cohesión social y territorial de la Unión” (artículo II-96). Estos principios se han mantenido en el Tratado de Lisboa, que concibe la cohesión territorial como un objetivo explícito para la política de cohesión en el ámbito comunitario (artículo 3).

La Red Europea de Observatorios de Cohesión y Desarrollo Territorial (ESPON en sus siglas en inglés), desarrolló un sistema de medición para el seguimiento del desarrollo territorial en Europa basado en seis áreas temáticas: economía e innovación; demografía; estructura espacial (urbano, urbano-rural, jerarquía urbana); energía, transporte y TIC; temas sociales, cultura y gobernabilidad; y, finalmente, medio ambiente (ESPON, 2007: 74). Con estas áreas temáticas se pretende abordar de manera amplia e integral el desarrollo territorial, incorporando un abanico extenso de indicadores procedente de diferentes fuentes. Esta iniciativa representa un importante avance para la homogenización de las dimensiones e indicadores de seguimiento del desarrollo territorial y, en su caso, de los desequilibrios existentes en el territorio. Con una herramienta de esta naturaleza es posible hacer comparaciones de la realidad de cualquier ciudad con sus pares europeas, a pesar de las limitaciones del tratamiento, fundamentalmente, regional de este tema.

Como puede observarse, las propuestas abordadas se centran en la definición temática de las dimensiones de análisis del desarrollo territorial, coincidiendo a su vez con experiencias desarrollada en España<sup>4</sup>. En definitiva, se trata de abarcar gran parte de las actividades que caracterizan la dinámica territorial, de acuerdo con los parámetros de un valioso referente teórico y metodológico. Por supuesto, la realidad de cada ciudad trae consigo las limitaciones propias en cuanto a la obtención regular de información, por lo que éste será un elemento práctico que debe tenerse en cuenta al precisar las dimensiones de análisis de los desequilibrios territoriales en un espacio determinado.

## **2. Gobiernos locales y desarrollo territorial: rol y limitaciones**

### **2.1 Rol de los gobiernos locales**

La importancia de los gobiernos locales en el desarrollo territorial ya no se discute. La complejidad de los cambios económicos y sociales que se han producido en las últimas décadas en el marco de la globalización y desarrollo de las tecnologías de la

---

<sup>4</sup> Al respecto puede verse la estrategia territorial de Navarra, la experiencia de Galicia y el sistema de medición del plan metropolitano de Barcelona.

comunicación e información, así como el progresivo protagonismo de los ciudadanos en la formulación de las políticas públicas, ha hecho necesario la configuración de un nuevo sistema de relaciones intergubernamentales y de reparto de responsabilidades. Este sistema se aparta de cualquier modelo rígido y altamente centralizado que otorgue sólo a los gobiernos nacionales un papel determinante en la definición y ejecución de las políticas de desarrollo.

Los gobiernos locales han adquirido una función de carácter estratégico en la definición de modelos económicos, sociales y territoriales para sus ciudades (Brugué y Gomá, 1998: 34). Han tenido que desarrollar su capacidad de adaptación de sus actuaciones a los cambios de la sociedad y encontrar con mayor facilidad respuesta a las demandas ciudadanas de acuerdo con las potencialidades existentes en su territorio (Elizalde, 2003: 40; López y Gadea, 2001: 17). Para ello, ha sido determinante su cercanía a los grupos sociales, la naturaleza de sus competencias, la inmediata repercusión de las decisiones adoptadas sobre la cotidianidad y la posibilidad que tienen los ciudadanos de valorar, de manera inmediata, la eficacia de las políticas públicas (Arenilla, 2011: 38). También hay que mencionar su capacidad para movilizar con mayor rapidez a múltiples actores hacia la consecución de objetivos de carácter colectivo, liderando arduos procesos de articulación de intereses entre las partes involucradas (García, 2010: 229)

En torno a estas ideas que resaltan las bondades de los gobiernos municipales se han construido distintos marcos descriptivos sobre las áreas en las que deberían intervenir de manera eficaz para lograr mayores niveles de desarrollo. Desde una perspectiva meramente económica, suele esperarse de los gobiernos locales medidas que propicien un entorno favorable para la explotación de los recursos disponibles en el territorio, para la atracción de nuevas inversiones, el desarrollo de infraestructuras y el establecimiento de mecanismos de financiación que sirvan de apoyo a las iniciativas empresariales (Elizalde, 2003: 39-40). Sin embargo, hay autores que hablan de un nuevo rol de los gobiernos locales y apuestan por potenciar tareas de carácter relacional y político-institucional que incluyan aspectos como: la activación y canalización de las fuerzas sociales a través de un proyecto de desarrollo común; la articulación de mecanismos de colaboración público-privado que den un impulso a la capacidad asociativa de los ciudadanos (Silva, 2003: 49) y el fomento de esquemas de coordinación e integración flexible entre múltiples niveles territoriales de gobierno (Brugué y Gomá, 1998: 35).

En general, la visión sobre el papel de los gobiernos locales puede estructurarse en torno a tres ámbitos actuación, denominadas por algunos autores como el hardware, software y orgware económicos (Penfold y Pineda, 2010: 144; Moncayo, 2002: 48; Vázquez Barquero, 1999: 188). Cuando se habla de hardware se hace referencia a la provisión de infraestructura básica, a la dotación de equipamientos públicos y de infraestructuras para el desarrollo del capital humano. En el caso del software, se trata de actuaciones destinadas a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, mediante la

prestación de bienes y servicios públicos de calidad, así como medidas orientadas a la promoción de la innovación y del emprendimiento.

Por último, el orgware incluye acciones dirigidas al fortalecimiento de la capacidad institucional y organizativa de la localidad, de manera que la ciudad "pueda dar una respuesta eficaz a los problemas y desafíos que tienen que superar" (Vázquez Barquero, 1999: 192), valiéndose de las redes entre los actores clave del municipio y del fomento del asociacionismo. Este último aspecto adquiere especial relevancia debido a que el establecimiento de mecanismos de colaboración y participación de los actores clave del municipio en la política de desarrollo local, crea condiciones institucionales favorables para abordar eficazmente los problemas sociales, gracias al intercambio de conocimiento, información y recursos que se produce entre los participantes (UNHABITAT, 2008: 155).

## **2.2 Limitaciones**

El papel de los gobiernos locales puede verse limitado por tres aspectos clave como son: la evolución del proceso de descentralización política, las características de la propia Administración local y la gobernanza local vista desde una óptica horizontal y vertical. En el primer caso, el avance reducido e incompleto de la descentralización política suele estar acompañado de un marco normativo deficitario. Éste le resta autonomía a los municipios y limita la provisión de recursos presupuestarios y técnicos suficientes para llevar a cabo actuaciones de relevancia social (UNHABITAT, 2008: 187). De esta manera, se consolida un modelo centralizado que favorece la dependencia político-financiera de las instancias nacionales, en detrimento de los propios municipios. Un insuficiente avance en materia de descentralización también afecta a la debida asunción de responsabilidades por parte de los municipios y propicia la adopción de sistemas de reparto competencial, donde las tareas de los gobiernos locales estén centradas en la mera prestación de servicios o en áreas de escaso impacto sobre la calidad de vida de los ciudadanos. Así, se reduciría el valor de cualquier iniciativa que pretenda abordar, con una visión integral o de conjunto, el desarrollo de las ciudades.

El segundo factor está relacionado con las características de la propia Administración local, específicamente, con el capital humano y la cultura organizacional. Si los directivos y funcionarios carecen de la cualificación requerida para gestionar las agencias, recursos e instrumentos necesarios en la implementación de las políticas de desarrollo territorial, se genera una situación compleja que obstaculizaría cualquier iniciativa de esta naturaleza, reduciéndose ampliamente sus posibilidades de éxito. Esta circunstancia se agrava cuando no existe una cultura emprendedora que aliente el cambio y la innovación pública. Dicha cultura es necesaria para abordar los problemas de las ciudades con políticas y proyectos creativos.

Por último, el tipo de relaciones que establezcan los gobiernos locales con su entorno, ya sean de carácter horizontal (con actores clave del propio municipio) o vertical (con otros niveles de gobierno), deben estar marcadas por la confianza mutua y por los máximos niveles de colaboración y coordinación posible. Sin embargo, la falta de una visión compartida de la ciudad y la inexistencia de patrones de gestión eficientes que generen credibilidad en las instituciones del poder local, obstaculizan seriamente la participación de los diferentes actores involucrados (sean públicos, privados y sociales) en el proceso de toma de decisiones y, con ello, en la implementación de cualquier iniciativa gubernamental (UNHABITAT, 2010: 156).

Evitar el impacto negativo de estos aspectos no es tarea fácil, pero puede avanzarse significativamente si los gobiernos locales convierten el desarrollo territorial en una valiosa estrategia para construir consensos (*consensus-builders*), mediante la definición de sistemas de alianzas que propicien la colaboración de diversos actores clave y, fundamentalmente, la coordinación sus actuaciones con otros niveles de gobierno. De esta forma, con la negociación y el dialogo continuo no sólo se lograrían importantes pasos en los aspectos políticos, sociales y económicos (gracias a la definición de objetivos comunes y a la posibilidad de crear mecanismos fiables para la transferencia de información y de recursos), sino que también se garantizaría una mayor coordinación, participación, transparencia y apertura de las instituciones, incrementándose sus probabilidades de éxito (UNHABITAT, 2008: 187; Stiglitz, 1998: 14).

### **3. Hipótesis y metodología de trabajo**

El trabajo desarrollado por el grupo de investigación de la Universidad Rey Juan Carlos partió de dos preguntas de investigación. En primer lugar, ¿cuáles son los factores de riesgo que inciden en el desarrollo de la ciudad y que marcan las diferencias entre los distritos que la conforman? Y, en segundo lugar, ¿qué papel deben adoptar los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo de políticas de reequilibrio territorial?

Las siguientes hipótesis sirvieron de guía a lo largo del trabajo investigativo:

- H1. Los factores relacionados con la dimensión económica y social son los que tienen mayor incidencia en las disparidades territoriales, observándose una tendencia hacia la concentración de la riqueza y de los grupos sociales más vulnerables en zonas diferenciadas de la ciudad.
- H2. La tipología de los factores de riesgo que inciden en el desarrollo de la ciudad hace necesario que los gobiernos locales deban tener un rol preeminente en el liderazgo, la adopción de mecanismos de coordinación y la colaboración con otros niveles territoriales de gobierno para garantizar el cumplimiento de los objetivos propuestos en las políticas de reequilibrio territorial.

- H3. Las características de los factores de riesgo convierten a las organizaciones de la sociedad civil en actores clave para la movilización de los ciudadanos, así como para el intercambio de información y recursos estratégicos con otros actores locales sobre aspectos relacionados con la realidad social de los territorios más desfavorecidos.

La investigación se llevó a cabo analizando la experiencia de la ciudad de Madrid en el desarrollo de los Planes Especiales de Inversión y Actuación Territorial (PEI) y de los Planes de Barrios (PB), usando un enfoque individual (considerando las características concretas de cada distrito) y un enfoque de conjunto (valorando la realidad de la ciudad como un todo). En este sentido, la estrategia de investigación se dividió en dos etapas.

### **3.1 Definición de las dimensiones de análisis y selección de indicadores**

En un primer momento se realizó la operacionalización de las dimensiones de análisis, mediante la revisión y selección de indicadores de acuerdo con el marco referencial aportado por los conceptos de ciudades inclusivas y cohesión territorial, definiéndose de esta forma las siguientes dimensiones de análisis: económica, transporte y movilidad, social, sostenibilidad y político-institucional. A cada dimensión se le dotó de un conjunto de indicadores que permitieron captar la realidad de la ciudad de manera integral.

Los 44 indicadores seleccionados se calcularon anualmente utilizando como año base el 2004, lo que supuso la necesidad de obtener datos que permitieran construir series temporales. La mayor dificultad observada para la obtención de la información fue la escala geográfica, es decir, la dificultad de obtener datos sobre una escala espacial más pequeña al municipio como unidades básicas de medición, en este caso, se trata de los distritos que conforman la ciudad. En este sentido, se estableció como criterio de trabajo la utilización del sistema de información gestionado por la Dirección General de Estadística del Ayuntamiento de Madrid que permitió valorar los indicadores seleccionados de forma regular y centralizada.

### **3.2 Análisis cuantitativo**

En la segunda etapa correspondió al análisis cuantitativo de los indicadores seleccionados y, en consecuencia, a la definición de las estrategias implementadas para el tratamiento de los datos. Este análisis se realizó a su vez en tres fases sucesivas siguiendo un método inductivo que permitió, partiendo de un análisis detallado de cada distrito, avanzar hacia la construcción de un índice agregado de cohesión territorial para la ciudad de acuerdo con las siguientes premisas:

- Cualquier análisis de comparación territorial parte de la confrontación de un número determinado de características propias de cada territorio.

- La noción de mejora de un territorio debe establecerse no en términos absolutos, sino relativos, es decir, en términos comparativos entre distintos territorios equivalentes. Por ejemplo, un crecimiento de la renta per cápita en un distrito no pudiese considerarse como un dato favorable, aunque se registre una tasa de crecimiento positiva, sí en el resto de los distritos (entorno relevante de referencia) la renta ha crecido más que en dicho distrito.
- Sería ingenuo plantearse la cohesión territorial como la consecución de una igualdad absoluta entre los 21 distritos de la ciudad de Madrid, por lo que sería más apropiado entenderla como el conjunto de desigualdades admisible en un número significativamente importante de características socioeconómicas.

En la primera fase se realizó un análisis descriptivo con el objetivo de comparar las características socioeconómicas de cada uno de los distritos del municipio de Madrid con respecto a un conjunto de referencias<sup>5</sup> construidas a partir de los datos existentes de los distritos. De esta forma, fue posible contar con una serie de fotografías sobre la realidad socioeconómica de cada distrito. En el análisis se tuvieron en cuenta los siguientes criterios:

- Para que la comparación entre las dotaciones socioeconómicas de los 21 distritos de Madrid fuese lo más equilibrada posible, la información original se relativizó tomando en cuenta la población residente en cada distrito en unos casos y el valor añadido bruto (absoluto o per cápita) en otros casos.
- Se mantuvo una extrema prudencia con aquellos distritos que presentan valores extremos contrarios al punto que puede considerarse problemático. Por ejemplo, el que un distrito no presente una elevada tasa de paro no significa que este indicador carezca de importancia en ese territorio. Por tanto, la lectura que ha prevalecido en estas situaciones es que, comparativamente, el distrito presenta una mejor situación con respecto al resto de los distritos.
- Para la adecuada interpretación de los resultados obtenidos en esta primera fase se mantuvo presente que en el municipio de Madrid coexisten varios tipos de distrito (viejos distritos sin posibilidades de renovación, distritos antiguos pero con oportunidades, otros de nueva construcción y distritos relativamente nuevos), lo cual genera condicionantes especiales que deben considerarse para tratar convenientemente las comparaciones entre los distritos.

En la segunda fase, se construyeron los factores que inciden sobre los desequilibrios territoriales de la ciudad mediante un análisis factorial de las variables seleccionadas, de esta forma se avanzó en la agregación de las variables utilizadas. Una vez obtenidos los factores, que son combinaciones lineales de las variables originales, se dio una interpretación del significado de los mismos, lo que permitió conocer con mayor

---

<sup>5</sup> Medidas de posición no central: Percentiles de un conjunto de datos.

precisión el tipo de variables asociadas a cada factor de cohesión y la forma como éstas se relacionan entre sí. Finalmente, en la tercera fase se elaboró el indicador global de cohesión, el cual fue calculado como la suma ponderada de los factores de cohesión afectados de un signo positivo o negativo según sea su contribución a la cohesión. Las ponderaciones responden al tanto por ciento de varianza explicada por cada factor. De esta manera, se denomina I al indicador global de cohesión y  $F_1, \dots, F_{10}$  a los factores de cohesión, por lo que se tienen las siguientes formulas:

**Año 2004**

$$I = -0,22911F_1 - 0,14972F_2 - 0,13879F_3 + 0,10468F_4 + \\ + 0,06783F_5 + 0,06131F_6 + 0,05850F_7 + 0,04558F_8 - 0,04462F_9$$

**Año 2008**

$$I = -0,20806F_1 + 0,18210F_2 - 0,16047F_3 + 0,08143F_4 + \\ + 0,06838F_5 + 0,06009F_6 + 0,05198F_7 + 0,05096F_8 + \\ + 0,03071F_9 - 0,03071F_{10}$$

**4. La experiencia de Madrid: Los Planes Especiales de Inversión**

**4.1 Contexto general**

La ciudad de Madrid presenta notables diferencias entre los veintidós distritos que la conforman, no sólo en su distribución espacial o demográfica, sino también en lo que atañe a sus características sociales y económicas. En este sentido, un estudio del Observatorio Económico de la Ciudad (2005) donde se abordaba de manera comparativa la situación social y económica de los 21 distritos, confirmó que la zona central de la ciudad (Centro, Retiro, Salamanca, Chamberí, Chamartín y Tetuán) presenta mejores condiciones económicas y un mayor nivel de vida comparados con los distritos de la periferia. No obstante, en el estudio los definió como distritos generalmente envejecidos, en alguno de los cuales existe una importante presencia de población extranjera, como son los casos de Centro, Arganzuela y Tetuán. Por su parte, los distritos de la periferia fueron caracterizados en el estudio como espacios territoriales donde predominan menores niveles de renta bruta disponible per cápita; menor volumen de empresas por población; mayores problemas de comunicación; mayor número de viviendas de tamaño medio y menor número de viviendas en alquiler en términos comparativos<sup>6</sup>.

Por otra parte, en el Barómetro Económico de la ciudad de Madrid (abril de 2007) publicado por el Observatorio Económico se presentaron los resultados de un trabajo

<sup>6</sup> Este estudio fue realizado por un equipo multidisciplinar integrado por respetados especialistas de la Universidad de Alcalá y la Universidad Rey Juan Carlos con la colaboración del Consejo Local por el Desarrollo y el Empleo y del equipo técnico que trabaja en el Área de Economía y Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid.

investigativo en los que confirmaron la existencia de numerosos contrastes en el municipio de Madrid, por ejemplo, entre el volumen demográfico y la extensión superficial de los diferentes distritos de la ciudad<sup>7</sup>. También se destacó la diversidad observada en variables de carácter social, económico, así como en las relaciones de los residentes con la cantidad, calidad y localización del espacio urbano en el que se desenvuelven. Es importante resaltar que la inmigración fue considerada en el estudio uno de los fenómenos de especial trascendencia en los últimos años, pues si bien generaba externalidades positivas relacionadas con el mercado de trabajo y la potenciación de las actividades económicas, suponía un reto en cuanto a la integración y cohesión de la ciudad.

Vista esta realidad, El Ayuntamiento de Madrid ha desarrollado desde el año 2003 una serie de actuaciones destinadas a favorecer el reequilibrio social y territorial de la ciudad mediante la puesta en marcha de los Planes Especiales de Inversión y Actuación Territorial (PEI). Esta iniciativa forma parte de la política de cohesión territorial impulsada por el Ayuntamiento de Madrid con la que se pretende, a través de la planificación participada, articular actuaciones dirigidas a corregir o reducir las situaciones de desequilibrio social y territorial existentes en la ciudad de Madrid.

Los PEI se circunscriben a un marco temporal específico, generalmente de cuatro años, con la posibilidad de una extensión conforme al grado de ejecución de las actuaciones o atendiendo a la solicitud que, a tal efecto, realicen las organizaciones vecinales y los ciudadanos del distrito. Cada plan contiene las actuaciones asumidas por el Ayuntamiento de Madrid, la cesión de suelo para la ejecución de las actuaciones que son prioritarias para los vecinos y que tienen que ejecutar otros niveles de gobierno y, por último, el compromiso del Ayuntamiento de instar a otras Administraciones para que impulsen de manera concertada diversas actuaciones en los distritos (Ayuntamiento de Madrid, 2008b: 7).

Hasta 2011 se han elaborado de manera participada diez Planes Especiales de Inversión en nueve distritos de Madrid lo que ha significado la puesta en marcha de 218 actuaciones de competencia municipal en áreas como educación, cultura, equipamiento social, salud, transporte y movilidad. La inversión supone un alto volumen presupuestario que alcanza los 823.988.000,65 euros desde 2004 hasta 2010. La magnitud del impacto social y territorial de las actuaciones contempladas en los PEI, que benefician al 46,31 por cien de la población, y la participación activa que han mantenido los actores sociales en la formulación y seguimiento de los planes hacen

---

<sup>7</sup> Los objetivos de esta investigación eran analizar la situación y evolución de una serie de indicadores representativos de los fenómenos urbanos, para verificar si la ciudad avanzaba hacia una corrección de los desequilibrios territoriales o por el contrario se observaba una agudización de los mismos. Adicionalmente, se planteaba obtener un método que permitiera valorar objetivamente los equilibrios-desequilibrios mediante la construcción de un indicador de carácter sintético y global (Observatorio Económico de la ciudad de Madrid, 2007).

necesario que sus promotores emprendan nuevas acciones que extiendan el proceso participativo mediante mecanismos de evaluación de los planes.

DISTRITOS	MARCO TEMPORAL
Carabanchel	2004-2008
San Blas	
Tetuán	
Vicálvaro	
Latina	2005-2008
Villaverde	2006-2011
Usera	2006-2008
	2009-2013
Puente Vallecas	2008-2012
Villa Vallecas	

Tabla 2. Marco temporal de los PEI. Fuente: Dirección General de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid.

El reto actual para los actores involucrados en los PEI es impulsar, apoyados en la participación ciudadana, las tareas de seguimiento y evaluación de las actuaciones comprometidas en cada plan. Además es necesario poner en marcha un sistema de medición que, no sólo permita conocer la eficacia de los planes y su verdadero impacto como parte de la política de reequilibrio territorial de la ciudad, sino que también permita hacer un seguimiento continuo de la situación de la ciudad en su conjunto y de cada uno de los distritos que la conforman, mediante el análisis del grado de cohesión territorial existente.

## 4.2 Resultados globales (2004-2008)

Se presentan a continuación los resultados globales obtenidos tras el desarrollo de la metodología anteriormente expuesta en el caso de los 21 distritos de la ciudad de Madrid. En la presentación de los resultados se hace hincapié en la comparación general de los 21 distritos y en el análisis de su evolución en el tiempo. Como ya se ha advertido previamente, el periodo 2004 -2008 es el marco temporal utilizado para el análisis de variables seleccionadas.

### 4.2.1 Perfil de los distritos beneficiados por los PEI

Tomando como referencia los distritos objeto de los Planes Especiales de Inversión<sup>8</sup> se destacan a continuación las variables en las que un número significativo de estos distritos presentan un comportamiento similar, muy por encima o por debajo del conjunto de distritos de Madrid. De esta forma se configuran los perfiles característicos

<sup>8</sup> En el análisis se ha incluido el distrito de Barajas por el especial interés que han tenido los cambios observados en los años de análisis.

de los distritos en los que se desarrollan los PEI empleando para su descripción el conjunto de variables analizadas.

CARACTERIZACIÓN	VARIABLES
VARIABLES EN LAS QUE UN NÚMERO SIGNIFICATIVO DE DISTRITOS TIENEN POSICIONES POR ENCIMA DEL CONJUNTO DE LOS DISTRITOS DE MADRID	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Tasas de población extranjera</li> <li>-Paro nacional y extranjero</li> <li>-Actividad económica: sector de la construcción</li> <li>-Precio medio de la vivienda</li> <li>-Total ayudas económicas</li> <li>-Población nacional y extranjera en edad escolar</li> <li>-Superficie de nuevas edificaciones</li> <li>-Población menor de 19 años</li> <li>-Parados juvenil y larga duración</li> </ul>
VARIABLES EN LAS QUE UN NÚMERO SIGNIFICATIVO DE DISTRITOS TIENEN POSICIONES POR DEBAJO DEL CONJUNTO DE LOS DISTRITOS DE LA CIUDAD	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Actividad económica: sector servicios</li> <li>-Promedio de turismos y accidentes de tránsito</li> <li>-Alumnos en educación especial</li> <li>-Superficie de edificación industrial</li> <li>-Consumo doméstico de agua</li> </ul>

Tabla 3. Perfil de los distritos objetos de los PEI.

En cuanto al perfil de los distritos no beneficiarios por los planes, hay que destacar que es inverso a los perfiles ya descritos. En efecto, las características de estos distritos pueden resumirse en las siguientes variables:

- Población fundamentalmente nacional.
- Edad elevada, población mayor de 65 años.
- Necesidades de escolarización superior
- Paro más reducido, fundamentalmente desarrollando trabajos del sector terciario.
- Elevado nivel de renta.
- Altos precios de la vivienda.
- Reciben pocas ayudas.

Es importante enfatizar que hay distritos que se sitúan entre las medias de ambos perfiles, como por ejemplo Tetuán, el cual no se ajusta significativamente al primer perfil. También puede destacarse el distrito de Ciudad Lineal, el cual no sigue de una manera fiel el perfil de los distritos que no son objeto de los Planes Especiales de Inversión. Por ello, debe tenerse en cuenta que más allá de los perfiles que puedan configurarse como herramienta de análisis, cada distrito tiene sus propias características diferenciales.

#### 4.2.2 Factores de cohesión territorial en la ciudad de Madrid

Para el año 2004 los factores de cohesión identificados fueron 9, logrando explicar en su conjunto un 90,014% de la varianza total y para el año 2008 los factores resultantes fueron 10, explicando un 93,103% de la varianza total. Sobre estos resultados es necesario resaltar dos aspectos fundamentales, por una parte, los factores de cohesión identificados no son constantes para todos los años; pueden variar en el tiempo reflejando así los cambios que experimentan los territorios analizados. Por otra parte, el porcentaje de varianza al que se hace referencia tiene un significado especial a la hora de valorar la fiabilidad del análisis cuantitativo que se ha realizado. En efecto, cuando se llevan a cabo procesos de agregación de información parte de esta información tiende a perderse, por lo que un porcentaje de varianza alto (como el obtenido en estos casos) puede considerarse muy representativo del total de la información tratada.

Las siguientes tablas sintetiza la información recogida para cada uno de los factores identificados. En la primera columna se establece, de acuerdo con su peso, el orden de los factores de cohesión seguido por el tipo de relación que predomina en cada factor (segunda columna). En efecto, puede interpretarse que los factores con signo positivo contribuyen a la cohesión y los factores con signo negativo generan mayores desigualdades entre los distritos. En la tercera columna se recoge el peso de cada uno de los factores identificados y, en la última, se establece el significado dado a cada factor en función de las variables asociadas, para así facilitar su valoración. La siguiente tabla (nº.4) recoge los resultados obtenidos en el análisis de los factores de cohesión para el año 2004:

2004			
FACTORES	SENTIDO	PESO	SIGNIFICADO
1	Negativo	0,22911	Potencial de desarrollo del distrito vs. alto grado de desarrollo
2	Negativo	0,14972	Presión o esfuerzo de la renta individual en el distrito
3	Negativo	0,13879	Porcentaje de población inmigrante en el distrito
4	Positivo	0,10468	Grado de cobertura general
5	Positivo	0,06783	Grado de juventud del distrito
6	Positivo	0,06131	Dotaciones asistenciales / sociales
7	Positivo	0,05850	Construcción residencial y de servicios
8	Positivo	0,04558	Prestaciones físicas vs prestaciones económicas
9	Negativo	0,04462	Cobertura educación especial

--	--	--	--

Tabla 4. Factores de cohesión identificados en el año 2004.

La siguiente tabla (nº.5) recoge los factores de cohesión identificados en el año 2008 con toda la información que ya se expuesto.

2008			
FACTORES	SENTIDO	PESO	SIGNIFICADO
1	Negativo	0,20806	Potencial de desarrollo del distrito vs. alto grado de desarrollo
2	Positivo	0,18210	Grado de tercerización y desarrollo urbanístico
3	Negativo	0,16047	Porcentaje de población inmigrante en el distrito
4	Positivo	0,08143	Grado de juventud del distrito
5	Positivo	0,06838	Grado de cobertura asistencial
6	Positivo	0,06009	Dotaciones asistenciales / sociales
7	Positiva	0,05198	Construcción residencial y de servicios
8	Positivo	0,05096	Asociacionismo y personal de apoyo industrial
9	Positivo	0,03685	Cobertura general vs educación especial
10	Negativo	0,03071	Superficie de servicios terciarios

Tabla 5. Factores de cohesión identificados en el año 2008.

#### 4.2.3 Indicador global de cohesión

La agregación de la información tratada permite crear un indicador global de cohesión, donde se recoge para los años 2004 y 2008 la posición relativa de los distritos. De esta manera es posible valorar la mejora o empeoramiento de su situación en el transcurso de los últimos cuatro años. En la siguiente tabla (nº.6) se presentan los resultados del índice global de cohesión:

DISTRITO	Índice de cohesión Año 2004	Índice de cohesión Año 2008
Centro	,16	,17
Arganzuela	,11	1,84
Retiro	,15	,07
Salamanca	,53	,47
Chamartín	,53	,45

Tetuán	-,06	-,12
Chamberí	,21	,09
Fuencarral-El Pardo	,00	-,16
Moncloa-Aravaca	,30	,77
Latina	-,45	-,68
Carabanchel	-,49	-,11
Usera	-,47	-,94
Puente de Vallecas	-,43	-,68
Moratalaz	,07	-,39
Ciudad Lineal	-,13	-,32
Hortaleza	,23	,48
Villaverde	-,66	-,17
Villa Vallecas	-,04	,32
Vicálvaro	,05	-,36
San Blas	-,12	-,12
Barajas	,51	-,60

Tabla 6. Indicador global de cohesión

Es posible valorar gráficamente la evolución de este indicador global y de los factores de cohesión para tener una mejor percepción de los cambios que han experimentado los distritos en el periodo de tiempo analizado (gráfico nº.1).

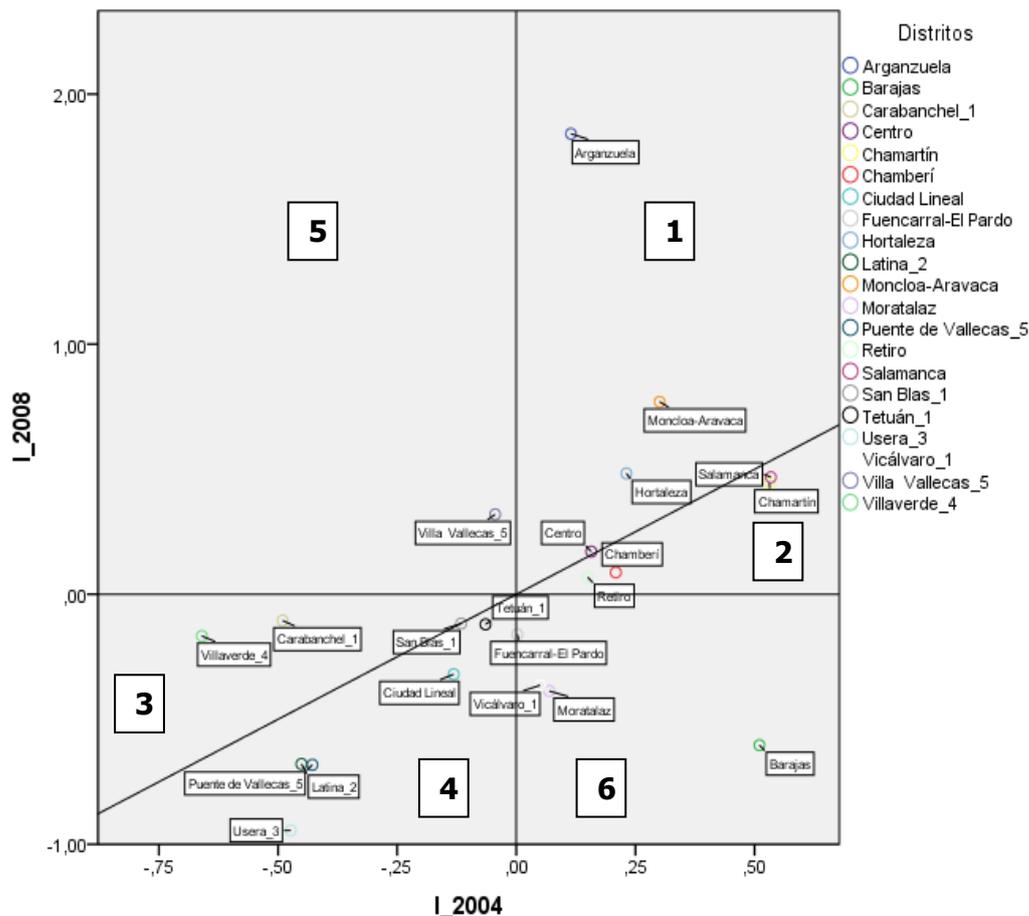


Gráfico 1. Tipología de distritos de acuerdo con su evolución en el tiempo.

A partir de los datos aportados por el gráfico anterior y con el objetivo de facilitar su análisis, en la tabla nº. 7 se presenta una tipología de los distritos de Madrid de acuerdo con la evolución que ha tenido cada territorio en función del índice global de cohesión entre los años 2004 y 2008:

Tipología	Distritos
1. Distritos que han estado por encima de la media de la ciudad en 2004 y 2008, mejorando su posición en 2008 frente a 2004	Arganzuela, Moncloa-Aravaca, Hortaleza, Centro
2. Distritos que han estado por encima de la media de la ciudad en 2004 y 2008, empeorando su posición en 2008	Salamanca, Chamartín, Chamberí, Retiro
3. Distritos que han estado por debajo de la media de la ciudad en 2004 y 2008, mejorando su posición en 2008 frente a 2004	Villaverde, Carabanchel, San Blas
4. Distritos que han estado por debajo de la media de la ciudad en 2004 y 2008, empeorando su posición en 2008	Usera, Puente de Vallecas, Latina, Ciudad Lineal, Tetuán

5. Distritos que han estado por debajo de la media de la ciudad en 2004 pero por encima en 2008, con una mejora evidente	Villa de Vallecas
6. Distritos que han estado por encima de la media de la ciudad en 2004 pero por debajo en 2008, con un empeoramiento evidente	Barajas, Moratalaz, Vicálvaro, Fuencarral-El Pardo

Tabla 7. Tipología de distritos de acuerdo con la evolución del índice de cohesión en el tiempo.

Es importante destacar que existe un factor externo de enorme peso que ha afectado la evolución de los distritos en los últimos años, es el caso de la crisis económica y financiera cuyos primeros síntomas comenzaron a percibirse en la escena internacional a finales de 2007 y fueron más latentes en el 2008. En este sentido, puede observarse como distritos que concentran una alta actividad económica y han estado por encima de la media de la ciudad en el año 2004, ven empeorada su posición en 2008 como son los casos de Salamanca, Chamartín, Chamberí y el Retiro. Por otra parte, la tipología previamente descrita muestra distritos que, estando por debajo de la media de la ciudad en el año 2004, han empeorado aún más su situación como Usera, Puente de Vallecas, Latina, Tetuán y Ciudad lineal (los cuatro primeros son beneficiarios de los PEI). No obstante, hay un grupo de distritos objeto de los Planes Especiales que, a pesar de estar por debajo de la media de la ciudad en 2004 y 2008, ha mejorado su posición inicial, estos son Villaverde, Carabanchel y San Blas. Finalmente, cabe mencionar el caso de Villa de Vallecas (otro de los distritos beneficiarios de los PEI) pues ha tenido una mejora en el año 2008 con respecto a los valores obtenidos en 2004.

## 5 Conclusiones

-Puede afirmarse que las políticas de reequilibrio territorial constituyen no sólo un concepto integrador del desarrollo, sino también una herramienta de intervención de carácter estratégico. Se concretan mediante la confección de proyectos, planes o políticas públicas cuyo eje fundamental debe ser garantizar la mejora en la calidad de vida de los ciudadanos, la igualdad de oportunidades y una adecuada prestación de bienes y servicios públicos, independientemente del territorio en el que se encuentren.

Por la complejidad de la ciudad de Madrid, se debe hablar de equilibrio territorial desde dos perspectivas: por un lado, la equidad entre los distritos, reflejada en la dotación de equipamientos, prestación de servicios e igualdad de oportunidades y, por otro lado, la convergencia de los distritos de acuerdo con los umbrales de igualdad previamente consensuados.

-Los resultados de la investigación han permitido confirmar las dos primeras hipótesis planteadas y obtener unos primeros resultados que podrían llevar a la confirmación de la tercera hipótesis a medida que se avance con la investigación. El perfil de los distritos beneficiarios de los PEI y del resto de distritos de la ciudad muestra una clara

tendencia hacia la concentración de la riqueza y de grupos sociales vulnerables en determinados distritos de la ciudad.

En general, los distritos beneficiarios de los Planes Especiales de Inversión se caracterizan por: concentración de población joven, generalmente extranjera; significativos niveles de paro (jóvenes y larga duración), predominio del empleo en actividades no terciarias; menores niveles de renta; familias con menores (necesidades de guarderías, educación); y perceptores de prestaciones diversas. No obstante, destacan dos indicadores como son la alta concentración de población inmigrante y la tasa de paro. En el primer caso, se observa una alta incidencia de población inmigrante en los distritos de Tetuán, Latina, Carabanchel, Usera, Villaverde y Puente de Vallecas, con valores muy por encima de la media de la ciudad (en algunos casos superiores al percentil 75). En el segundo caso, las altas tasas de paro son características en los distritos de Latina, Usera, Puente de Vallecas, Villaverde y Villa de Vallecas, por lo que éste es uno de los indicadores negativos que inciden con mayor intensidad sobre el equilibrio de las ciudades (tal como ha sostenido la Comisión Europea, 2007), creando diferencias alarmantes de un territorio a otro con respecto al promedio de la ciudad en su conjunto.

En el caso de los distritos que no son beneficiarios de los PEI, una de las características más relevantes es la concentración de la actividad económica, especialmente, la referida al sector de los servicios. Uno de los indicadores analizados (el valor añadido bruto) muestra como los distritos de Salamanca, Chamartín, Chamberí, Tetuán<sup>9</sup>, Moncloa-Aravaca y Barajas comparados con el resto de los distritos de la ciudad tienen valores que superan la media de Madrid, ubicándose en el percentil 75 o, en algunos casos, muy por encima de este valor.

Las características de los Distritos no tienen por qué coincidir entre sí, debido a su diferente actividad económica, composición, dotaciones, situación geográfica, entre otros. No obstante, es determinante el establecimiento de unos umbrales cuantitativos que, en caso de superarse, podrían considerarse de excesiva desigualdad y llamar a emprender medidas correctivas.

- Los factores relacionados con las dimensiones económicas (potencial de desarrollo del distrito vs. alto grado de desarrollo) y la dimensión social (porcentaje de población inmigrante en el distrito) se ubican, respectivamente, como el primer y segundo factor de mayor incidencia en las disparidades territoriales de la ciudad para el año 2008. De forma genérica puede afirmarse que los factores que han generado mayores desigualdades entre los distritos son: como ya se ha citado el potencial de desarrollo vs alto grado de desarrollo; el grado de concentración de población inmigrante, y la

---

<sup>9</sup> El caso de Tetuán presenta características particulares por las diferencias existentes entre los propios barrios que conforman el distrito. Por un lado, se encuentran barrios con desequilibrios que han ameritado la intervención del gobierno local, pero por otro lado se encuentra una zona claramente delimitada donde se ubica el centro financiero de la ciudad.

superficie para servicios terciarios. Por otra parte, los factores que han contribuido a la cohesión entre los distritos son la presión o el esfuerzo de la renta individual; el grado de cobertura general; el grado de juventud del distrito; las dotaciones asistenciales /sociales; la construcción residencial y de servicios; prestaciones físicas vs prestaciones económicas; y la cobertura educación especial.

Es importante precisar que los factores de cohesión pueden variar con el tiempo tanto en su caracterización como en su signo (sea positivo o negativo), debido a los cambios que puedan experimentar los indicadores seleccionados en su tipología (inclusión o exclusión de alguno indicador) o en los valores que estos arrojen (súbitas variaciones).

-Las características de los factores de cohesión permiten afirmar que los gobiernos locales no pueden abordar de manera aislada iniciativas que pretendan aminorar los desequilibrios territoriales en la ciudad, siendo necesario la definición de mecanismo de coordinación y colaboración con otros niveles de gobierno. Las principales variables asociadas a los factores previamente identificados confirman esta premisa, pues se encuentran vinculadas a áreas de actuación pública donde intervienen otras Administraciones. Para facilitar el análisis y la toma de decisiones se presenta a continuación la síntesis operativa de estas variables como son:

- Población extranjera
- Población menor de 19 años
- Población en edad escolar
- Población extranjera en edad escolar
- Paro nacional
- Paro extranjero
- Parados juveniles
- Parados de larga duración
- Edificación industrial
- VABpc
- Precio medio de la vivienda nueva y de segunda mano
- Centros de día (número de centros y plazas)
- Número de asociaciones
- Alumnos en educación infantil
- Edificación Residencial y Servicios Terciarios
- Equipos de trabajo con menores y familia
- Alumnos en educación especial

-En el caso de la tercera hipótesis la cual trata sobre el papel de las organizaciones de la sociedad civil, se han obtenido unos primeros resultados que pueden llevar a su posterior conformación. En efecto, las características de los factores identificados hacen de las organizaciones de la sociedad civil actores clave para la movilización ciudadana y para el intercambio recursos estratégicos con el gobierno local y otros actores que intervengan en el territorio. Sin embargo, se ha observado como en algunos distritos objeto de los Planes Especiales de Inversión (Carabanchel, Latina,

Usera, Villa de Vallecas y Vicálvaro) el indicador número de asociaciones registradas en el Ayuntamiento de Madrid ha tenido una evolución negativa en los últimos años. Por ello es necesario consolidar aquellas iniciativas que se vienen desarrollando desde el gobierno local para fortalecer el tejido asociativo en la ciudad de Madrid, así como promover la participación activa de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones sobre aquellos temas que afectan directamente la dinámica del distrito y de los barrios donde residen.

### **Bibliografía**

Aguilar, L. 2003. Problemas públicos y agenda de gobierno. Antologías de política pública; 3. Tercera edición. México: Porrúa

Arenilla, M. 2011. "Redes de política: el caso de la ciudad de Madrid", Revista Española de Ciencia Política, nº25: 31-56.

Ayuntamiento de Madrid. 2008a. "Barómetro de economía de la ciudad de Madrid". Madrid: Observatorio Económico de la Ciudad de Madrid.

Ayuntamiento de Madrid. 2008a. "Plan Especial de Inversión y Actuación Territorial 2004-2008". Madrid: Dirección General de Participación Ciudadana.

Banco Mundial. 2009. "Informe sobre el desarrollo mundial, instituciones para los mercados". Bogotá: Mayol ediciones S.A.

Banco Mundial. 2005. "Informe sobre el desarrollo mundial, equidad y desarrollo". Bogotá: Mayol ediciones S.A.

Banco Mundial. 2002. "Informe sobre el desarrollo mundial, una geografía económica". Bogotá: Mayol ediciones S.A.

Borja, J. 2007. "La ciudad en la globalización", en Arce Macías et al. Ciudades del siglo XXI, ¿competitividad o cooperación?". México D.F: Centro de Investigación y Docencia Económica C.A.

Brugué, Q. y Gomá, R. 1998. "Gobierno local: de la nacionalización al localismo y de la gerencialización a la repolitización", en Brugué, Q. y Gomá, R, Gobiernos locales y políticas públicas. Barcelona: Ariel.

Comisión Europea. 2008. "Libro Verde sobre Cohesión Territorial". Bruselas: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Consultado el 4 de junio de 2011. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/consultation/terco/paper\\_terco\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/paper_terco_es.pdf)

Comisión Europea. 2007a. "Estado de las ciudades europeas, informe resumido". Bruselas: Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas.

Comisión Europea. 2007b. "State of the European cities report". Bruselas: Oficina de Publicaciones de la Comunidad Europea.

Comisión Europea. E. 2001a. "Unidad de Europa, solidaridad de los pueblos, diversidad de los territorios. Segundo Informe sobre la cohesión social y económica". Bruselas: Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, 2 vols.

Comisión Europea. 1999. "ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible de la UE". Bruselas: Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas.

Elizalde, A. 2003. "Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local". Santiago de Chile: ILPES.

ESPON. 2007. "ESPON project 4.1.3, Feasibility study on monitoring territorial development based on ESPON key indicators, Part B". Luxemburg: ESPON

Faludi, A. 2005. "La política de cohesión territorial de la Unión europea". Boletín de la A.G.E. Nº. 39, págs. 11-30

García, R. 2010. "Sistemas de evaluación participados en los gobiernos locales; el caso de la ciudad de Madrid" en Arenilla, M. (Coord.), Administración pública entre dos siglos. Madrid: INAP.

Grupo ADUAR. 2000. Diccionario de Geografía Urbana, Urbanismo y Ordenación del Territorio. Madrid, Ariel.

Krugman, P. 1997. "The role of the geography in development", paper prepare for the annual World Bank Conference on Development Economics, Washington D. C. April 20-21.

Krugman, P. 1997. Desarrollo, geografía y teoría económica. Barcelona: Ed. Antoni Bosch.

Moncayo, E. 2002. "Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización". Santiago de Chile: ILPES.

Moncayo, E. 2001. "Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial". Santiago de Chile: ILPES.

Observatorio Económico de Madrid. 2005. "Reequilibrio territorial, estudio comparativo de la situación social y económica en la ciudad de Madrid". Madrid: Ayuntamiento de Madrid.

Observatorio Económico de Madrid. 2007. "Barómetro de economía de la ciudad de Madrid, abril de 2007". Madrid: Ayuntamiento de Madrid.

Pedregal, B. et al. (2006): "Propuesta metodológica para la medición del desarrollo y las desigualdades territoriales. Aplicación al territorio andaluz", Revista electrónica de geografía y ciencias sociales de la Universidad de Barcelona, vol. X, Nº 220.

Penfold, M. y Pineda, J. 2010. "Instituciones y transformación productiva local", en Corporación Andina de Fomento, Desarrollo local. Hacia un nuevo protagonismo de las ciudades y regiones. Caracas: CAF

Rodrik, H. y Subramaniam, A. 2003. "La primacía de las instituciones (y lo que implica)", Finanzas y desarrollo, publicación trimestral del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, Vol. 40, Nº 2: 31-34.

UNHABITAT. 2010. "State of the world's cities 2010/2011, bridging the urban divide". London: Earthscan.

UNHABITAT. 2008. "State of the world's cities 2008/2009, harmonious cities". London: Earthscan.

Sanguinetti, P. y Pineda, J. 2010. "Desarrollo desde el territorio: promoviendo iniciativas locales", en Corporación Andina de Fomento, Desarrollo local. Hacia un nuevo protagonismo de las ciudades y regiones. Caracas: CAF

Silva Lira, I. 2003. "Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina". Santiago de Chile: ILPES.

Subirats, J. 2006. "¿Es el territorio urbano una variable significativa en los procesos de exclusión e inclusión social?", Estudio/Working Paper 65 / 2006. Consultado el 28 de mayo de 2011.

[http://portal.uam.es/portal/page/portal/UAM\\_ORGANIZATIVO/Departamentos/CienciaPoliticaRelacionesInternacionales/publicaciones%20en%20red/working\\_papers/archivos/paper\\_subirats.pdf](http://portal.uam.es/portal/page/portal/UAM_ORGANIZATIVO/Departamentos/CienciaPoliticaRelacionesInternacionales/publicaciones%20en%20red/working_papers/archivos/paper_subirats.pdf)

Subirats, J. 1994. Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración. Madrid: MAP.

Stiglitz, J. 1998. "Towards a new paradigm for development", United Nations conference on trade and development, 9th Raúl Prebisch Lecture

Vázquez, A. 1999. Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno. Ed. Pirámide, Madrid.