

**Arenilla, M. (Dir.) (2009): "Cohesión Territorial en la ciudad de Madrid". Mimeografiado.**

# **COHESIÓN TERRITORIAL EN LA CIUDAD DE MADRID**

**Dirección**

Manuel Arenilla Sáez

**Equipo de investigadores**

Ricardo García Vegas  
Miguel Ángel Marcos Calvo  
Juan Carlos Redondo  
María. A. de Vicente y Oliva

## Contenido

Presentación .....	4
1. Notas teóricas sobre la cohesión territorial .....	6
1.1 Definición y principales características.....	6
1.1.1 Territorio y desarrollo territorial .....	7
1.1.2 Cohesión y solidaridad .....	10
1.1.3 Equilibrio y diversidad territorial.....	10
1.2 Escalas y ámbitos de actuación territorial .....	11
1.3 Dimensiones para el estudio de la cohesión territorial.....	13
1.3.1 Dimensión económica .....	14
1.3.2 Dimensión de transporte y movilidad .....	15
1.3.3 Dimensión social .....	17
1.3.4 Dimensión sostenibilidad .....	19
1.3.5 Dimensión político- institucional.....	20
2. La experiencia de Madrid: Los Planes Especiales de Inversión.....	22
3. Sistema de medición de la cohesión territorial en la ciudad de Madrid.....	24
3.1 Metodología.....	25
3.1.1 Diseño y selección de indicadores.....	25
3.1.2 Análisis cuantitativo .....	28
3.2 Análisis de resultados sobre la cohesión territorial .....	29
3.2.1 Primera fase.....	29
3.2.2 Segunda fase.....	54
3.2.3 Tercera fase.....	60
3.2.4 Cuarta fase .....	61
4. Conclusiones .....	63
5. Documentación y bibliografía .....	67
5.1. Documentación.....	67
5.2 Bibliografía .....	68
6. Anexos .....	69
6.1 Obtención de indicadores a partir del Análisis de Componentes Principales .....	69

## Índice de tablas

Tabla 1 Marco temporal de los PEI .....	23
---	----

Tabla 4. Ejemplo de los principales indicadores para cada una de las variables .....	35
Tabla 5 Importancia relativa de cada distrito respecto del municipio de Madrid relativizando todo por la población residente en cada uno de los distritos. ....	40
Tabla 7. Factores de cohesión y varianza .....	54
Tabla 8 Factores de cohesión e indicadores asociados .....	56
Tabla 9. Factores de cohesión y relación de distritos para el año 2007.....	59
Tabla 10 Índice de cohesión territorial. Año 2007 .....	60

## Índice de Gráficos

Gráfico 1. Paro por Distrito y nacionalidad: Extranjero comunitario .....	37
Gráfico 2. Diferencia entre cada una de los distritos de Madrid y la media del municipio tanto en peso como en evolución entre los años 2004 y 2007.....	37
Gráfico 3. Centro.....	43
Gráfico 4. Arganzuela .....	43
Gráfico 5. Retiro .....	44
Gráfico 6. Salamanca .....	44
Gráfico 7. Chamartín.....	45
Gráfico 8. Tetuán .....	45
Gráfico 9. Chamberí.....	45
Gráfico 10. Fuencarral- El Pardo .....	46
Gráfico 11. Moncloa-Aravaca .....	46
Gráfico 12. Latina .....	47
Gráfico 13. Chamberí.....	47
Gráfico 14. Usera .....	48
Gráfico 15. Puente de Vallecas .....	49
Gráfico 16. Moratalaz.....	49
Gráfico 17. Ciudad Lineal .....	49
Gráfico 18. Hortaleza .....	50
Gráfico 19. Villaverde.....	51
Gráfico 20. Villa de Vallecas .....	51
Gráfico 21. Vicálvaro.....	51
Gráfico 22. San Blas .....	52
Gráfico 23. Barajas .....	52
Gráfico 24 Grupos identificados .....	62

## Presentación

La globalización económica, la ampliación territorial de la UE, el rápido cambio tecnológico, la transición hacia la sociedad de la información y la evolución demográfica (envejecimiento, migraciones) entre otros, son factores que están afectando de manera incuestionable a la vida de todos los ciudadanos desde una escala local, nacional o regional.

Frente a estos cambios, el análisis territorial se ha convertido en una herramienta central y dinamizadora, alejada de los enfoques tradicionales. Estos conceptúan al territorio como un mero escenario espacial de los grupos humanos y de las distintas actividades que estos desarrollan, especialmente las económicas, para evolucionar hacia un concepto más integrador que agrupa no sólo los elementos económicos que se relacionan con la vida de las personas, sino también aquellos elementos sociales, culturales y político-institucionales que los caracterizan, adoptando a su vez otros conceptos como el de cohesión territorial.

Bajo esta perspectiva, la cohesión territorial ha tenido, siguiendo un enfoque multinivel, un importante auge en los últimos años asociado a otros conceptos cuyo cuerpo teórico se ha venido consolidando en el ámbito nacional e internacional. Esto son la solidaridad, el equilibrio territorial, la cohesión económica y social, el desarrollo y la diversidad. Este auge ha impulsado el fomento de políticas territoriales que, incluyendo la idea de la cohesión territorial, se esfuerzan por articular la ordenación, el uso y las potencialidades espaciales con la consecución de un desarrollo armónico que repercuta positivamente sobre la calidad de vida de los ciudadanos.

Las políticas de desarrollo regional, los planes estratégicos, las iniciativas locales que incluyen redes de actores y la adopción de un estilo de gestión de gobernanza multinivel constituyen en la actualidad herramientas de intervención de carácter estratégico e integral que parten del análisis territorial para definir la orientación de las actuaciones públicas. La experiencia española da cuenta de ello. Los planes de desarrollo desarrollados en el ámbito local han propiciado la consolidación de un concepto de cohesión más amplio, no ceñido únicamente a los clásicos conceptos de cohesión económica y social. Estos planes han promovido la incorporación de elementos sustanciales como la igualdad de oportunidades, la sostenibilidad, la innovación y la diversidad, entre otros.

En muchos de estos planes, el modelo de ciudad y la estrategia territorial son los ejes centrales para el desarrollo integral del territorio. Este aspecto está latente en las ciudades que están ejecutando su segundo o tercer plan estratégico, como Barcelona, Málaga o Zaragoza. Se trata de planes más abiertos y consensuados con la puesta en marcha de complejas fórmulas

participativas que favorecen la construcción de estrategias con un mayor grado de eficacia y legitimidad.

También prevalece en la mayoría de los planes la preocupación por elaborar sistemas de medición con indicadores sofisticados que permitan realizar tareas de seguimiento y evaluación de cada una de las actuaciones contempladas en los planes. Estos indicadores son fundamentalmente de impacto en el entorno social. Algunos casos relevantes en este sentido son los de Barcelona, Navarra, Zaragoza, Valencia, Andalucía.

Existen dos líneas claras de actuación en cuanto a los sistemas de indicadores utilizados: los que abogan por un sistema de índices sintéticos, caso de la UE, Navarra y Andalucía; y aquellos que utilizan un sistema que combina indicadores de resultado con indicadores de opinión en cada dimensión o eje de los planes, también denominados indicadores objetivos y subjetivos, casos de Zaragoza y Valencia.

Sin embargo, la complejidad de cada ciudad y la voluntad de sus responsables políticos determinan no sólo las características del sistema de medición, sino también la forma como se concibe la cohesión territorial y el tipo de herramientas que se emplearán para intervenir en el territorio. En este sentido, 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 cohesión territorial que, sustentada en el principio de solidaridad territorial, 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.

El documento que se presenta a continuación plantea, como parte de un estudio más amplio iniciado a principios del año 2009, un marco de referencia para abordar la cohesión territorial. Presenta un sólido cuerpo teórico sobre este concepto y el diseño de una metodología que, basada en la construcción de un sistema de medición, permitirá evaluar la situación de la cohesión territorial en la ciudad de Madrid. En la primera parte se proponen un conjunto de notas teóricas sobre la cohesión territorial adaptada al ámbito local. En la segunda parte, se hace una breve descripción de la experiencia de la ciudad de Madrid. Por último, en la tercera parte se define una metodología para la medición de la cohesión territorial, realizándose una simulación sobre el estado de la ciudad en el año 2007, tomando como base el año 2004.

#### 4. Conclusiones

1. Lejos ha quedado el concepto de ciudad con una perspectiva economicista, de corte empresarial, forjadora esencialmente de relaciones de competencia entre ciudades, donde se daba preeminencia a los aspectos vinculados con la renta y el crecimiento económico o la relación ciudadano/cliente, condicionando la elaboración de la mayoría de los planes de desarrollo en sus primeras versiones. En muchos casos, al priorizar los aspectos económicos y buscar la satisfacción del ciudadano por encima de su implicación/participación no se lograba potenciar un liderazgo estratégico más consensuado y menos tutelado. Esto generaba el alejamiento progresivo de los ciudadanos de la gestión de los asuntos públicos que les afectaban directamente. En la actualidad, esta visión ha dado un vuelco sustancial con la consolidación de conceptos como cohesión social, cohesión económica y, fundamentalmente, con el auge de un concepto más integrador como es el de cohesión territorial.
2. Algunos factores que han influido en este cambio son:
  - a. La incorporación a escala europea de los planes de ordenación del territorio.
  - b. La concentración de los temas prioritarios para la ordenación del territorio (simplificación de los planes).
  - c. El incremento de la dimensión ambiental en la planificación estratégica.
  - d. La creciente aproximación de la ordenación del territorio a la economía.
  - e. Una mayor atención al cambio tecnológico.
  - f. La agilización del proceso de planificación y de los procedimientos en el ámbito de la ordenación del territorio. La progresiva preferencia por un enfoque de planificación territorial de orientación estratégica.
3. La cohesión territorial constituye no sólo un concepto integrador del desarrollo, sino también una herramienta de intervención de carácter estratégico e integral. Se concreta mediante la confección de proyectos, planes o políticas públicas cuyo eje fundamental es 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.
4. Los grandes núcleos urbanos del mundo deben afrontar con estas herramientas importantes retos como, en el caso español, un importante crecimiento poblacional y migratorio que, a un ritmo muy por encima de

la media del conjunto de España, pueden crear situaciones de riesgo que en algunos casos desembocan en fenómenos de exclusión social. Cuando no son atendidos de forma adecuada los cambios demográficos, los cambios en el modelo económico y las continuas transformaciones sociales se generan situaciones en las que coexiste en un mismo territorio una parte de la ciudad con buena dotación de infraestructura y servicios, en la que además se asienta la población con mayores ingresos, con otra parte más extensa de la ciudad donde la calidad de los servicios y la dotación de infraestructura tiende a ser menor. Esta realidad ha motivado que los gobiernos locales desarrollen políticas de desarrollo que favorezcan el reequilibrio social y territorial de las grandes ciudades.

5. La ciudad de Madrid 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 diferencias entre el volumen demográfico y la extensión superficial de los diferentes distritos que la conforman. En ella prevalecen diferencias que se manifiestan 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. En este sentido, los Planes Especiales de Inversión y los Planes de Barrio son iniciativas que, impulsadas por el Ayuntamiento de Madrid como parte de una política estratégica de reequilibrio social y territorial, representan un importante esfuerzo para la adecuada vertebración de la ciudad, más aún cuando los planes se encuentran articulados con mecanismos que promueven la participación ciudadana.
6. En las experiencias española en materia de desarrollo territorial se está dando mucha importancia a la medición de los resultados de los planes o políticas que se ponen en marcha. Muchas de las iniciativas analizadas propician el diseño de sistemas de medición que arrojan índices sintéticos, donde se da mayor preponderancia a los indicadores de carácter económico, asociados principalmente a las actuaciones concretas de los planes. Esto es debido a que el enfoque económico es el que más experiencia tiene en el desarrollo de indicadores, lo que facilita la obtención de información fiable y homogénea sobre un territorio.
7. En el caso de la ciudad de Madrid se ha diseñado un sistema de medición más ambicioso que permite analizar cada año la cohesión territorial de la ciudad teniendo como base el año 2004. Esta modalidad permite evaluar no sólo el impacto de una actuación específica, sino también el esfuerzo colectivo de los actores públicos y sociales para lograr una mejora en la calidad de vida de los ciudadanos. El sistema de medición arroja un



índice de cohesión que de forma ilustrativa, permite analizar comparativamente la situación de los 21 distritos de la ciudad. Pero no sólo eso, el proceso que lleva a la elaboración de este índice ofrece un subproducto de enorme valor para la toma de decisiones sobre aspectos como la asignación presupuestaria o la definición de los principales problemas de la ciudad.

8. El sistema de medición de cohesión territorial de la ciudad de Madrid es el resultado de un proceso de análisis inductivo que parte de la definición de una frontera cuantitativa de desigualdad económica y social admisible e inadmisibles entre los 21 distritos de Madrid. Este planteamiento define un criterio clave en el análisis de la ciudad y de la cohesión territorial. Las características de los distritos del municipio no tienen por qué coincidir debido a su diferente actividad económica, composición, dotaciones, situación geográfica, entre otros. No obstante, es necesario establecer unos umbrales cuantitativos que, en caso de superarse, podrían considerarse de excesiva desigualdad y llamar a emprender medidas correctivas.
9. El análisis de la cohesión territorial bajo este criterio se hace en cuatro fases, empleando para ello herramientas que permiten realizar no sólo el análisis individual y pormenorizado de cada uno de los distritos de acuerdo con las variables seleccionadas, sino su comparación con el resto del municipio. En la primera fase, se elaboran fichas descriptivas de cada uno de los distritos con información relevante sobre su situación en el año analizado, lo que da un conocimiento detallado y fiable de sus condiciones particulares.
10. En la segunda fase se desarrolla un enfoque agregado que allana el camino para la construcción de un indicador sintético, como agrupación de información de carácter global. Esto supone, simplificar, bajo un concepto común, la información disponible para poder comparar la heterogeneidad existente entre los 21 distritos del municipio. Para ello, se definen los factores que contribuyen negativa o positivamente a la cohesión de la ciudad (aspecto que, al no ser estático, puede variar con los años), siendo posible establecer la situación de cada distrito frente a los factores previamente identificados y realizar comparaciones gráficas entre cada uno de ellos. A partir del análisis de los factores de cohesión se construye, en la tercera fase, el indicador global de cohesión. Finalmente, en la cuarta fase se definen conglomerados con aquellos distritos que mantienen características similares. Es importante destacar que para reducir cualquier sesgo y revestir el análisis de la mayor objetividad posible, en la ponderación de los factores de cohesión para construir el índice global se ha asignado un valor que está en función de la importancia relativa de cada factor.

- 11.-La metodología adoptada da una idea sobre la situación de la cohesión en la ciudad de Madrid, pero aporta también valiosa información sobre las fortalezas y debilidades de cada uno de los distritos. Su innovador diseño hace posible realizar análisis de carácter particular y agregado, dependiendo de los requerimientos del momento. Al tener como año base el 2004 y haber seleccionado indicadores con series temporales, es posible realizar también análisis de tendencias que reflejen la evolución de la situación de los distritos en un periodo de tiempo específico.