

22. Desequilibrio y segregación: un marco teórico para abordar las desigualdades espaciales sobre el territorio peninsular

José Manuel Gómez Giménez

Arquitecto y graduado en Ciencia Política, investigador predoctoral en el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid. jm.gomez@upm.es

A través del espacio geográfico de la península ibérica, este texto discute el marco teórico para abordar los conceptos del desequilibrio territorial y la segregación residencial como los dos aspectos más relevantes de la desigualdad espacial que hoy amenazan la cohesión territorial. Ambos deben ser correctamente definidos para abordar las problemáticas que comportan y emplear la política y la planificación territorial como elementos correctores. Un cometido que también se abordará de una forma sucinta en este artículo.

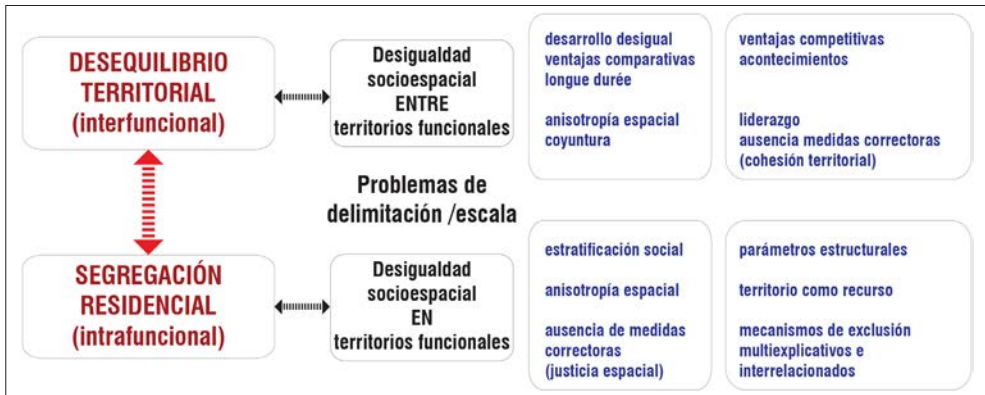
1. DESIGUALDAD Y ESPACIO

La desigualdad espacial hace referencia al dispar posicionamiento geográfico de diferentes cualidades y recursos, dependientes del área de localización específica, tales como servicios médicos y asistenciales, infraestructuras, oportunidades laborales, materias primas... Podrían aducirse muchas correlaciones detrás de esta desigualdad espacial: geografía, historia, ventajas comparativas, cultura, religión, efectos de las economías de aglomeración... En último término, son también un reflejo en el espacio de la estratificación social, la territorialización de las desigualdades en las sociedades humanas. A este respecto cabría diferenciar dos conceptos sintomáticos de la desigualdad socioespacial que se suelen emplear de manera indiferenciada, pero sobre los que conviene reflexionar con mayor profundidad. Por un lado, está el «desequilibrio territorial»; por otro, la «segregación residencial». Aunque en muchas ocasiones se empleen de manera intercambiable existe un matiz de diferencia fundamental entre ambos.

Los desequilibrios territoriales hacen referencia a desigualdades interespaciales, esto es, entre territorios funcionales más o menos diferenciados y que operan como sistemas sociales con un grado importante de independencia funcional (que no tiene por qué significar independencia económica o sistémica). Se trata de espacios con diferencias culturales significativas, que se desarrollan en biorregiones particulares (de manera natural o por su diferente grado de antropomorfización), con mercados laborales y modelos de especialización económica diferenciados. En su gestación, el liderazgo y la innovación

han jugado un papel esencial, haciendo que, cualesquiera que fueran las raíces históricas y las ventajas competitivas de inicio, se conviertan a largo plazo en ventajas comparativas difícilmente salvables.

Figura 22.1. Conceptualización del desequilibrio territorial y la segregación residencial

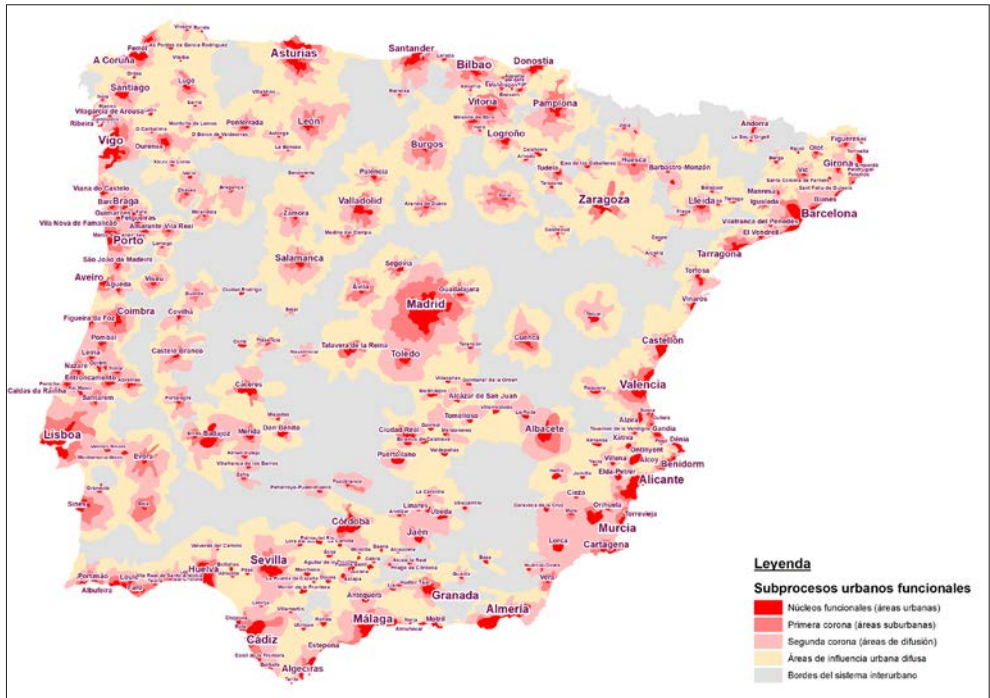


Fuente: elaboración propia.

La segregación residencial se relaciona con las desigualdades intraespaciales, una diferenciación que se produce en el interior de un único espacio social. En esta ocasión la especialización del modelo económico no es un factor dependiente primordial, ya que se opera en un solo marco determinado; se trata, sin embargo, de una problemática relacionada con la territorialización de la estratificación social que opera en las sociedades complejas. Esta estratificación, como se tratará ahora, guarda relación con factores de diferenciación y diversificación social como la especialización laboral, pero también con factores adscriptivos de origen difícilmente defendibles, con el grado de apertura de tal sistema de adscripción, con las posibilidades que ofrece tal sistema para la mejora social, y con el papel de la política y la economía como correctoras de estas desigualdades de origen.

Como se precisó en la definición de los desequilibrios territoriales, la independencia funcional no equivale a una independencia sistémica. Los desequilibrios territoriales y la segregación espacial en el interior de cada sistema sociofuncional pueden presentar un alto grado de interdependencia, aunque no de correlación. Sistemas funcionales altamente diferenciados (que producen un alto nivel de desequilibrio territorial) pueden acoger en su interior una escasa segregación residencial, y viceversa. En todo caso, cuando hablamos de estos sistemas sociales territorializados, en ningún caso se trataría de sistemas cerrados, sino más bien de subsistemas sociales con un cierto grado de autonomía y especificidad.

Figura 22.2. Delimitación de los principales sistemas sociofuncionales en Iberia: las áreas urbanas funcionales



Fuente: Gómez Giménez et al. (2020).

2. DESEQUILIBRIO TERRITORIAL: HETEROGENEIDAD Y ANISOTROPÍA DE ESPACIO, GEOGRÁFICO Y SOCIAL

El espacio nunca ha sido isótropo, en él confluyen realidades físicas y sociales, geográficas e históricas: «Los territorios son el resultado de un complejo histórico, de la herencia en ellos contenida, y se dirigen hacia un destino condicionado pero incierto, su futuro» (Mumford, 2018: 381). El territorio peninsular heredado tampoco lo es. Y lo es cada vez menos. Los procesos motivados por la Revolución Industrial, la modernización agraria, las lógicas de la urbanización, la revolución reproductiva y la transición demográfica no han hecho más que generar una mayor polarización geográfica. Muchos factores sociohistóricos han condicionado con anterioridad la construcción del territorio que hoy tenemos ante nosotros. Podríamos citar algunos de manera sucinta. Primero, el largo y diferenciado proceso de la conquista cristiana (711-1492), que conllevó diferentes modelos de repoblación y repartos de la propiedad con consecuencias cuyas repercusiones son aún observables en nuestros días. Y lo han sido, sin duda, sobre alguno de los procesos que siguen. Segundo, la construcción histórica de las administraciones territoriales hoy

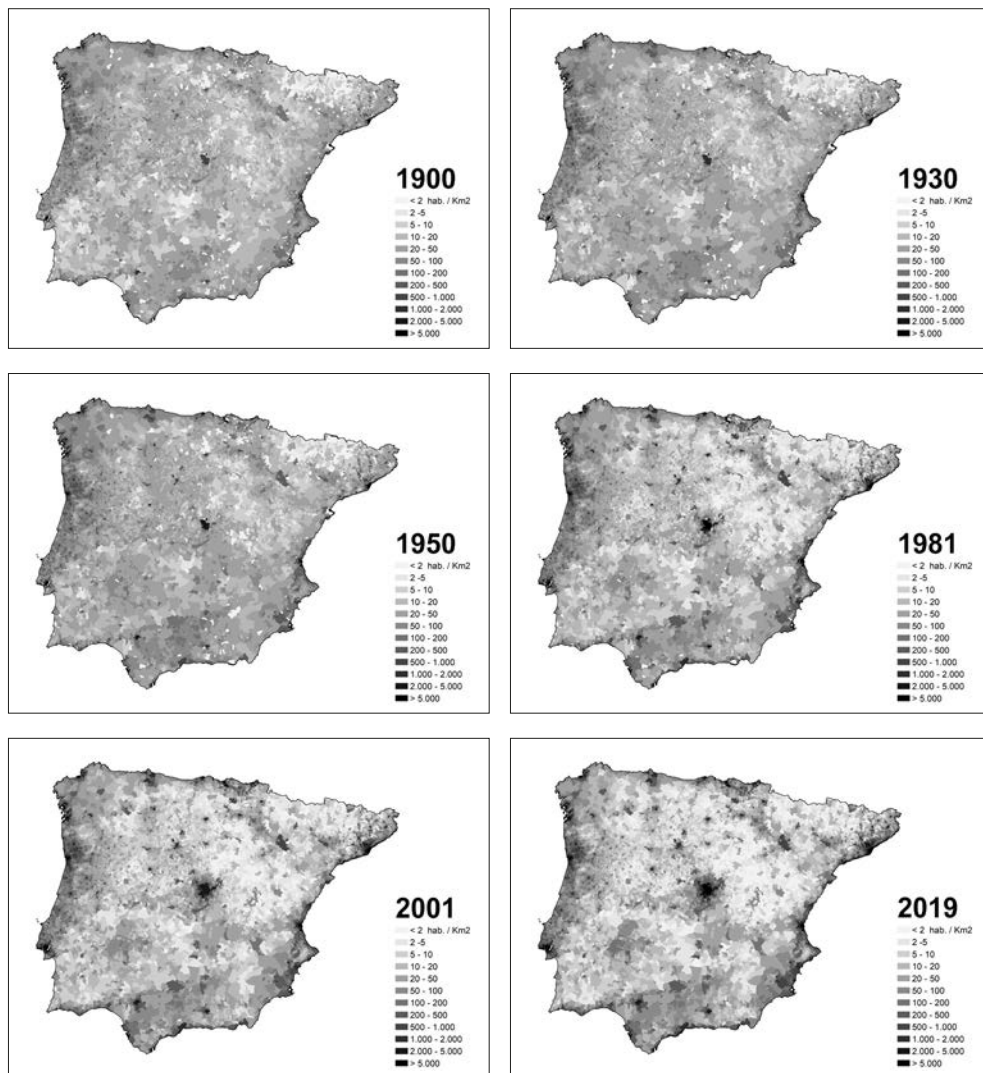
presentes en la península (municipios, provincias, regiones...). Tercero, la inestabilidad política que gobernó gran parte de nuestros inicios en la tradición liberal europea, con importantes repercusiones sobre un atraso secular en infraestructuras y vertebración interna. Cuarto, un desarrollo económico muy desigual y una pronta acumulación y especialización regional por sectores económicos, con un régimen emigratorio prolongado en el tiempo y una transición demográfica tardía y muy acelerada. Quinto, las dicotomías históricas que han generado unos modelos de desarrollo muy dirigidos desde el poder central, en forma de polos de desarrollo, especialización turística y guía de los procesos de regionalización, especialmente intensos durante el periodo dictatorial compartido por España y Portugal. Sexto, los efectos de una reconversión industrial que fueron sufridos al mismo tiempo que otros territorios europeos, pero en un contexto de aún incipiente conformación y estructuración del sector. A ello, en especial en España, habría que añadir las limitaciones propias que le ha impuesto su particular geografía, que ha supuesto trabas añadidas a la vertebración interna y ha incidido en un desarrollo asimétrico y diferencial de sus distintos sistemas urbanos.

Hoy nos encontramos con un territorio peninsular en el que más del 65 % de su población vive en apenas el 4 % de su superficie. En oposición a un 70 % del territorio peninsular que apenas se encuentra habitado por el 9 % de la población, cuando esta cifra era del 12 % en el año 2000 y del 35 % en 1900. El último dato nos remite a la inevitabilidad del desequilibrio espacial debido a la anisotropía geográfica. Históricamente, gran parte del territorio peninsular ha estado poco densamente poblado. Revertir este proceso es una tarea imposible. No podemos esperar que el territorio rural contenga mucha más población de la que nunca ha tenido. Sin embargo, lo que sí debería ser prioritario es asegurar que el lugar de nacimiento no suponga una barrera para el acceso a oportunidades vitales, especialmente importantes en las primeras etapas de socialización y formación.

Estas tendencias demográficas impactan sobre aspectos fundamentales en la vida de quienes deciden permanecer en el territorio rural más aislado. Las dinámicas de fuga de gran parte de las cohortes más jóvenes incrementan además los retos derivados del envejecimiento estructural, y convierten estos territorios en el *laboratorio* de una situación demográfica que tarde o temprano también experimentarán las áreas urbanas.

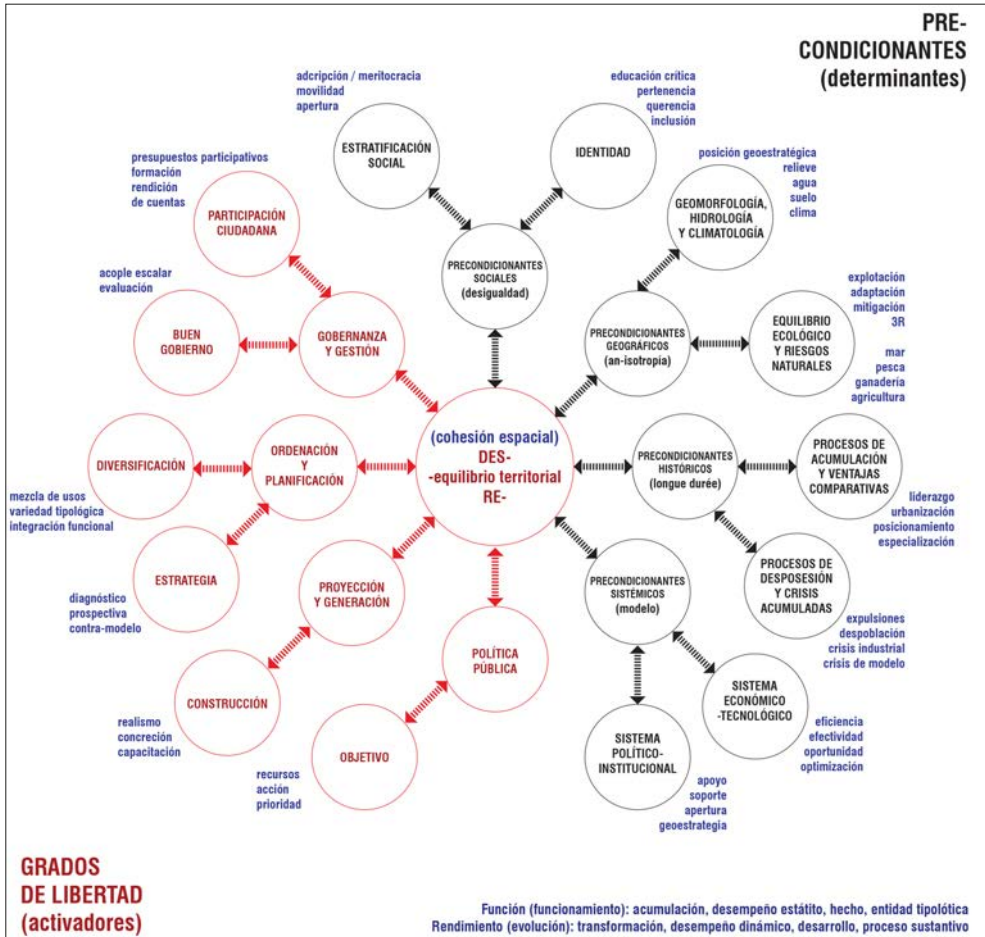
Los territorios pueden utilizar diferentes activadores en un intento por cambiar las dinámicas que enfrentan: cambios en su gobernanza y gestión, y una nueva ordenación y planificación de sus recursos buscando un nuevo nicho de especialización, así como una amplia gama de políticas públicas y proyectos de desarrollo. Sin embargo, también poseen importantes preconditionantes que pueden llegar a determinar y eliminar la posibilidad de estas actuaciones: su caracterización social, que puede generar un mayor o menor grado de adscripción social a los intentos de cambio; sus condicionantes geográficos y ambientales, que serán fundamentales como límites a sus posibles nichos de especialización económica; su historia, como elemento de memoria, acumulación de experiencias y adquisición de ventajas y desventajas comparativas, y sus condicionantes sistémicos. El lugar que los diferentes territorios ocupan dentro de los múltiples e interrelacionados sistemas globales deviene fundamental para ser impulsados o frenados desde el exterior, esperar apoyos exógenos o apostar todo en una estrategia puramente endógena.

Figura 22.3. Evolución de la densidad territorial en los municipios españoles y las *freguesias* portuguesas peninsulares



Fuente: elaboración propia a partir de INE (España; 2011) e INE (Portugal; 2011).

Figura 22.4. Determinantes y activadores del desequilibrio territorial



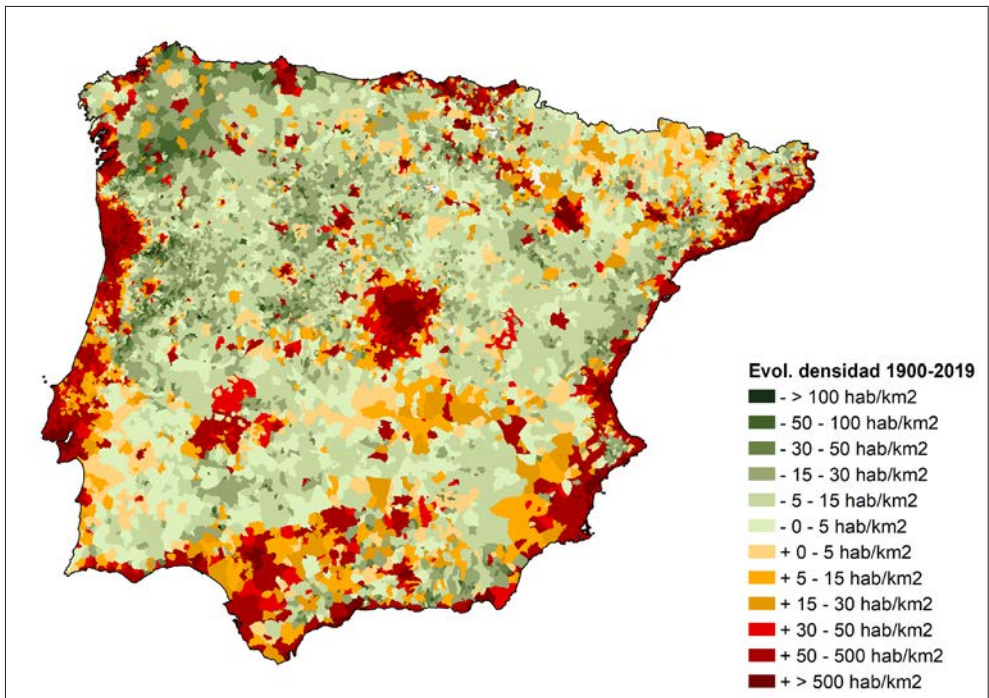
Fuente: elaboración propia.

Evidentemente, los activadores y los condicionantes no han de ser vistos como una dicotomía en términos positivos y negativos. Será de su intrincada imbricación de donde resulten los efectos de una determinada política pública o un cambio en el modelo de gobernanza. En todo caso, los últimos resultan fundamentales para entender las posibilidades de éxito. Pensemos en las ventajas que aparecen para Andorra o Gibraltar de su condición soberana en el sistema internacional.

En este texto intentaremos hacer una reflexión sobre el territorio en términos socioeconómicos porque entendemos que este no es solo un soporte de actividades y relaciones funcionales, sino uno de los principales agentes de transformación en la vida de los ciudadanos. El tema cobró protagonismo en la década de los ochenta, cuando la rees-

tructuración industrial mostró más claramente si cabe la relación entre la transformación productiva y la reestructuración territorial. El impacto de estos cambios afectó de forma desigual a los distintos territorios, lo que cambió algunas proposiciones en la diferenciación entre regiones ricas y regiones pobres. El hecho de que afectara especialmente al norte peninsular –y no solo a las regiones mineras de Asturias y El Bierzo o a la industria de la región urbana de Porto, sino también a las áreas industriales de Euskadi y Catalunya– demostró que ningún territorio está a salvo de las dinámicas de cambio estructural (López Groh et al., 1987: 13). Sin embargo, como también se comprobó en adelante, nunca ha dejado de ser cierto que unas y otras contaban con muy distintos mimbres para generar modelos alternativos. Una vez más, los factores de la diferenciación y el capital humano acumulado fueron fundamentales a la hora de generar un nuevo modelo de reposicionamiento.

Figura 22.5. Evolución de la densidad demográfica entre 1900 y 2019



Fuente: elaboración propia a partir de INE (España; 2011), e INE (Portugal; 2011).

Más allá de que las soluciones intentaran copiarse, regiones urbanas como Asturias, El Bierzo o Porto continúan treinta años después enclavadas en la dicotomía entre crisis y revitalización, hoy más incierta que nunca tras la pandemia del coronavirus. Porto no ha sido aún capaz de generar el perseguido modelo Barcelona (aunque se trata de un área

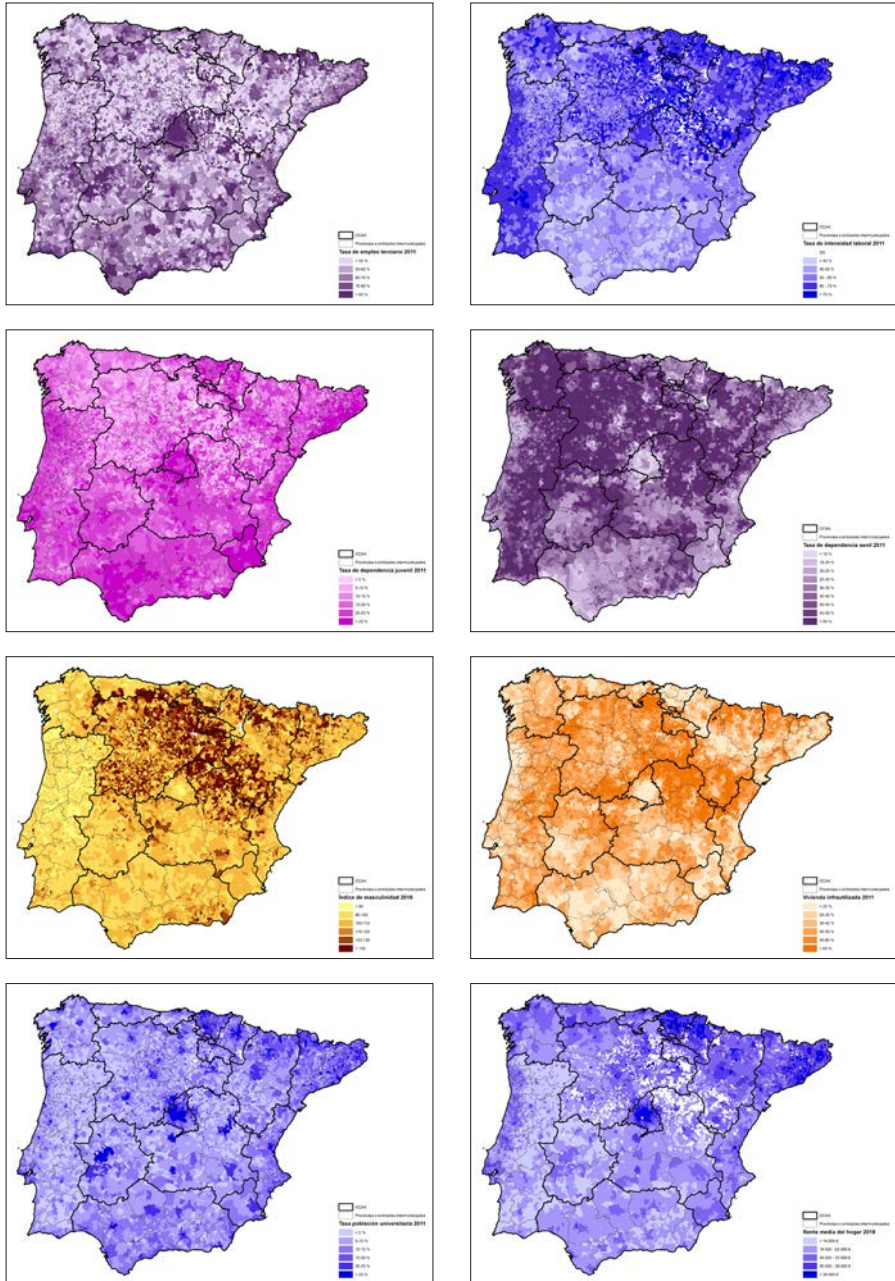
muy dinámica y en constante transformación), y Asturias y El Bierzo están lejos de la transformación económica que el conocimiento y la cultura han producido en Euskadi. El *modelo Barcelona* y el *efecto Guggenheim* han generado un efecto de emulación con resultados muy desiguales, a pesar de sus también constatadas externalidades no deseadas. El centro Niemeyer en Avilés es una buena muestra de ello, tan pronto se convirtió en un icono para la ciudad como se ha mostrado insuficiente para consolidar su posición como polo turístico cultural. Un icono puede ser un buen atractivo de llamada, pero es el mantenimiento de un ecosistema diversificado el que conseguirá consolidar un sector.

3. SEGREGACIÓN RESIDENCIAL: TERRITORIALIZACIÓN DE LA ESTRATIFICACIÓN SOCIAL

En la monografía *Estratificación Social* (Requena et al., 2013) se hace un pormenorizado análisis sobre las implicaciones de la estructura social y la estratificación sobre la desigualdad, así como sobre las desigualdades económicas, sus consecuencias y la movilidad social en las sociedades contemporáneas. El grado de complejidad actual en nuestras sociedades comporta dos consecuencias respecto a la desigualdad: 1) los parámetros estructurales se cruzan entre sí de modo que la gente pertenece a más de una categoría social (interseccionalidad), y 2) las cantidades desiguales de recursos aparejadas a un parámetro estructural suelen estar relacionadas, aunque rara vez coinciden a la perfección. Podemos decir que la estructura social se halla más consolidada cuanto más fuerte son estas asociaciones. Y que se ha consolidado cuando produce desigualdades de diferentes recursos (como la renta, la riqueza, la salud o la educación) que también se encuentran relacionadas entre sí (Goldthorpe, 2012).

La monografía *Desigualdades y Nueva Pobreza en el Mundo Desarrollado* (Romero González et al., 1992) supone un buen punto de partida que enuncia y analiza los estudios que en los países occidentales han abordado la desigualdad y sus consecuencias como problemas sociales de las sociedades en su conjunto, así como los acercamientos teóricos y las propuestas políticas para paliarlos a lo largo del siglo XX. Sobre la relación entre la desigualdad y el logro educativo, la teoría culturalista de la reproducción (Bourdieu y Passeron, 1970) supone un buen análisis de cómo el sistema educativo se convierte en una macroagenda de control social y explica la desigual distribución de los títulos académicos por clase según el origen de las familias. En este apartado, también es un aspecto interesante el que relaciona las aspiraciones vitales con la ansiedad (De Botton, 2004). Por otro lado, sobre la relación entre clase social y desigualdades de salud, el artículo «Income Inequality and Social Dysfunction» (Wilkinson y Pickett, 2009b) marcó un hito en la disciplina al revisar de manera sistemática los resultados obtenidos hasta el momento. Su conclusión es clara: las sociedades con una distribución de la renta más igualitaria obtienen mejores resultados en multitud de indicadores de salud, esperanza de vida y mortalidad infantil. Es decir, una vez alcanzado el punto en que el crecimiento económico ya no se traduce en una mayor calidad de vida, la desigualdad en la distribución de los ingresos de una sociedad está correlacionada negativamente con mayores índices de integración social y felicidad colectiva. Posteriormente, en *The*

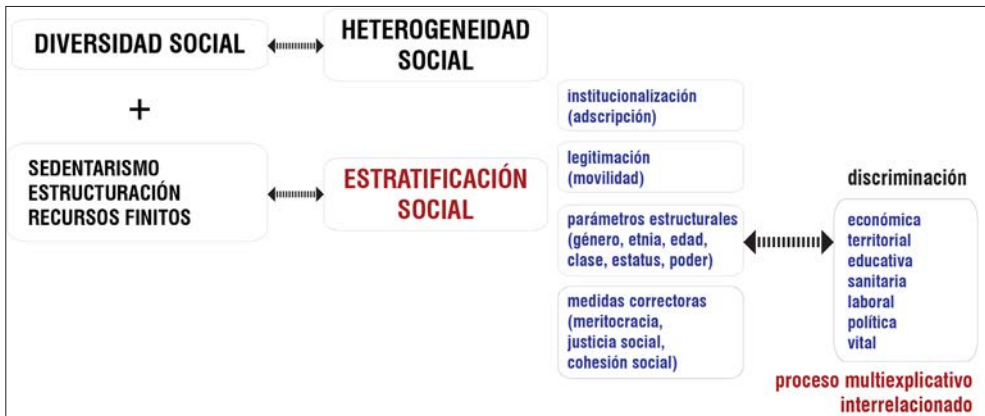
Figura 22.6. Indicadores socioeconómicos territorializados en 2011. De izquierda a derecha y de arriba a abajo: tasa de terciarización, tasa de intensidad laboral, tasa de dependencia juvenil, tasa de dependencia senil, índice de masculinidad, tasa de infrutilización del parque residencial, tasa de población con titulación superior y renta media municipal



spirit level estos mismos autores pusieron de relieve la relación de la desigualdad con algunos efectos de insatisfacción social tales como la erosión de la confianza institucional, el incremento de los problemas de salud física y mental, la confianza interpersonal, la violencia, el bienestar infantil o el consumo de drogas (Wilkinson y Pickett, 2009a).

Aunque la desigualdad no se puede reducir a una única dimensión, lo habitual es que sus múltiples efectos se superpongan y acumulen sobre los mismos grupos de personas. Tradicionalmente, se han estudiado las consecuencias de la desigualdad sobre los grupos particulares que se encuentran en lo más bajo de la pirámide de estratificación, asociando esta posición a múltiples consecuencias en el gradiente social de salud, el cierre social en el mercado de trabajo, el desempleo, la clase social, el estatus profesional, el logro educativo, la concentración étnica, la segregación urbana, la discriminación, la inmigración económica, el comportamiento político, el consumo cultural...

Figura 22.7. Conceptualización de la estratificación social



Fuente: elaboración propia.

En lo concerniente a este texto, serán fundamentales las relaciones entre la desigualdad social y la segregación residencial, dos cuestiones que guardan una estrecha relación e intersecan con otros efectos ya mencionados de la estratificación social. La desigualdad y sus efectos han adquirido una enorme notoriedad en los países occidentales a raíz de la crisis económica y social desencadenada en 2008, y que afectó especialmente a España por el estallido de su burbuja inmobiliaria. Como veremos en adelante, no existe un consenso claro sobre la condición de la segregación residencial como fenómeno netamente negativo.

Muchos autores postulan que se trata de una derivada secundaria de la desigualdad y que de algún modo intenta contrarrestar los efectos y la percepción de esta en las poblaciones: reforzando la identidad y la solidaridad de los diferentes grupos sociales y facilitando la aplicación de políticas sociales (Van der Wusten y Musterd, 1998). Frente a esto habría que preguntarse por la efectividad de tales ventajas y por las bondades que plantea

la necesidad de dichas políticas. Lo que esta corriente recalca es que la segregación no es más que una mera transcripción literal de la estratificación social y las desigualdades económicas que comporta por su proceso de diferenciación. Los diferentes grupos sociales viven allí donde mejor se adecuen a sus divergentes posibilidades de gasto.

Por otro lado, otros autores introducen el factor de adaptación de la oferta como algo positivo (Delgado, 2008). Según este enfoque, la segregación sería inevitable ya que los diferentes segmentos socioeconómicos no podrían convivir entre sí al tener demandas muy desiguales, por la tremenda brecha en capacidad de gasto que les separa. La pregunta que ellos se hacen es cuáles serían las posibilidades de supervivencia de las clases más bajas en un barrio cuya oferta esté orientada a la demanda de la clase alta. Este sería el caso que se plantearía en los procesos de gentrificación que terminan en la expulsión de las clases menos favorecidas de las zonas que inician tales cambios. Este argumento parece más fuerte y nos reconduce al hecho de que la batalla contra la segregación, sin una lucha contra la desigualdad, conlleva escasos beneficios. En todo caso, se le pueden poner algunos peros. En primer lugar, conviene no hacer una traslación directa entre los procesos que aparecen en áreas caracterizadas por la primacía del alquiler como forma de ocupación residencial y aquellas donde el régimen de tenencia en propiedad es mayoritario (Sequera, 2015). En segundo lugar, los entornos urbanos densos permiten una amplia diversificación de la oferta en el mismo tejido; habría que ir hacia un modelo donde estos tejidos sean los mayoritarios. En tercer lugar, la previsión de posibles derivadas y externalidades negativas no parece suficiente argumento cuando de resolver un problema real se trata. Más bien, nos conducen a un escenario de propuestas de cambio más exigente y complejo. Y, en cuarto lugar, esta crítica asume *de facto* que es imposible actuar sobre estos barrios mejorando realmente el nivel de vida de sus residentes. Se trata de eso, de mejorar su capacidad de gasto, su red de apoyos, su grado de atención institucional y sus oportunidades vitales, no de un simple maquillaje a modo de barniz sobre el espacio físico que ocupan. En todo caso, si algo bueno esconde esta interpretación es que a veces nos empeñamos en resolver problemas espaciales cuando, en realidad, sus raíces descansan sobre profundas estructuras sociales que deberían ser el marco inicial y primordial que resolver.

Sin embargo, sin pretender objetar nada a esto último, el lugar de residencia tiene importantes repercusiones en la reproducción de las relaciones sociales, mediante un proceso de retroalimentación que puede agudizar las desigualdades sociales ya existentes (Florida, 2017; Harrington, 1997; Mingione, 1996; Patterson, 1981; Wilson, 1987). Para mostrarlo, el grupo que compone esta segunda corriente utiliza el concepto de «efecto barrio»,¹ en alusión al carácter limitante sobre la movilidad social que conlleva vivir en determinadas áreas residenciales. Habitar en ellas dificultaría las posibilidades de movilidad social ascendente, ya que llevan aparejadas una percepción negativa por el resto de la ciudadanía, un mayor estigma y condiciones de mayor aislamiento en las redes de apoyo sociales que maximizan oportunidades, tales como la posibilidad de encontrar un empleo (Atkinson y Kintrea, 2001; Gómez Giménez et al., 2021; Nel-lo, 2021). Las ge-

1. «Neighbourhood effects».

neraciones futuras, los jóvenes, son quienes más padecen estas repercusiones, que tienen un efecto significativo a largo plazo, incluso después de haber abandonado el entorno. Además, el grado de exposición a los efectos del área residencial se maximizan en el caso de las nuevas generaciones migrantes, en las que los procesos de desprotección por carencias en sus redes de apoyo es ya de por sí, en muchos casos, estructural (Van Ham et al., 2012). Un hecho a tener muy en cuenta ante algunos problemas sociales que afectan a los jóvenes de las grandes áreas urbanas y que han sido muy mediatizados en la actualidad, ante una escalada violenta en su magnitud.

Las disparidades en la calidad de las escuelas quizás sea uno de los ejemplos más dramáticos de la variación en los servicios públicos de un lugar a otro. La combinación de segregación residencial por ingresos y la distribución espacial desigual de escuelas de calidad generan enclaves pobres donde los niños asisten a escuelas deficientes, lo que a su vez limita sus oportunidades para el futuro. Pero servicios como el acceso al transporte y la atención médica varían también según el espacio, al igual que muchos factores cuantificables como la calidad del aire y la infraestructura de los vecindarios. Por no hablar de las desigualdades de gasto en inversión y mantenimiento que los poderes públicos dedican a unos ámbitos y otros (Greenstein et al., 2007). En definitiva, la densidad de la red de apoyo institucional disminuye en aquellas áreas segregadas con población más vulnerable (Blanco et al., 2021).

En aquellos lugares donde la segregación espacial equivale a la existencia y multiplicación de asentamientos informales, una gran parte de sus poblaciones queda condenada a sobrevivir de actividades ilegales, irregulares y clandestinas incluso a la hora de acceder y ocupar el suelo. Cuando el estraperlo es la única posibilidad que el mercado les brinda para ello, la estafa y la especulación están a la orden del día. Este tipo de arreglos no se eligen libremente por su bajo coste o comodidades relativas, sino simplemente porque no hay más opciones para los sectores más pauperizados. Y aunque pensemos que esta realidad se produce en territorios muy alejados de los nuestros, solo hay que pensar en la entidad que tienen asentamientos como el de La Cañada Real Galiana en Madrid, El Vacie en Sevilla o El Campanar en Valencia.

Más allá de la evidencia científica que han aportado las anteriormente citadas investigaciones longitudinales, con efectos limitados en contextos de Europa central (Musterd et al., 2003), resulta de sentido común que un estudiante que no depende de una beca socioeconómica para continuar su itinerario formativo disfruta de más oportunidades, incluso a pesar de equivocarse en sus primeras elecciones. Como lo es también que resulta más edificante tener cerca un jardín histórico o un entorno ambiental de gran calidad frente a tener una barrera infraestructural, y lo mismo respecto de una biblioteca frente a un polígono industrial. La segregación residencial tiene importantes repercusiones sobre la segregación escolar (Ferrer y Gortazar, 2021). Por lo mismo, igualmente evidente es que la capacidad de innovación de un colegio aumenta con la cantidad de recursos económicos y de personal, pero también cuando entre su alumnado no existen carencias materiales de forma generalizada. No existen los determinantes sociales de forma categórica, pero las consecuencias de las ventajas y privilegios de partida son innegables. También de las desventajas y vulnerabilidad que enfrentan los grupos en ciertos espacios urbanos.

La segregación residencial es una característica común de la mayoría de las grandes ciudades. En algunos lugares está asociada principalmente a los grupos raciales, mientras que en otros lo está con las minorías étnicas o religiosas; pero, sobre todo, y principalmente, con el nivel de ingresos. En América Latina el debate público sobre la segregación espacial urbana suele centrarse en los problemas socioeconómicos; en Europa central suele focalizarse en los hogares migrantes o sus generaciones posteriores; y en EE. UU. y algunos otros países «desarrollados» se enfoca más en las disparidades étnicas. También tiene significados y consecuencias diferentes según la forma y estructura específicas del sistema urbano en que aparece, como también según el contexto cultural e histórico. En Norteamérica, las minorías sociales y étnicas han tendido a ser segregadas hacia sitios poco deseables del casco urbano, amén de los más recientes procesos de gentrificación. Por el contrario, en las ciudades latinoamericanas es la élite minoritaria quien tiende a concentrarse en un área central de la ciudad, mientras que la informalidad se extiende a lo largo de un vasto territorio circundante, además de los cada vez más frecuentes suburbios «amurallados». En cualquier caso, como evidencia la teoría de la estructuración social, todos estos «parámetros estructurales» (étnica, estatus, clase, poder, género...) presentan un alto grado de interconexión correlacional. Un hecho que nos remite al carácter *interseccional*² de las desigualdades.

Las fuerzas que contribuyen a la segregación residencial son numerosas y variadas; en última instancia, evidentemente, su causa primigenia se encuentra no tanto en las diferencias socioculturales entre los diferentes grupos de la sociedad humana, sino sobre todo en las correlaciones económicas (y de poder y estatus) con dicha diversidad social. Parece una obviedad, pero no conviene olvidarlo: a pesar de la riqueza social que la diversidad en la especie humana genera, no es menos cierta la desigualdad de estatus (rol y autoridad) y recursos (poder y dinero) en que comúnmente ha degenerado. Y lo peor de todo, con el altísimo grado de heredabilidad (adscripción y cierre) para las masas menos afortunadas en dicho reparto. Aunque desde el urbanismo se pueda operar como fuerza pro o contrasegregacionista, nunca hemos de dejar en el tintero que otras políticas públicas –sociales y económicas– tienen una hegemonía para paliar sus efectos, y que planear contra la segregación solo debería ser un paliativo temporal en la lucha contra las desigualdades; posiblemente, una ayuda contra ellas.

El «libre mercado» y las desigualdades de renta son buenos aliados en pos de la segregación espacial, y tampoco tenemos que mirar a las poblaciones más vulnerables de lugares alejados; pensemos en la «elección» de muchas familias de ingresos medios-bajos en nuestras áreas metropolitanas peninsulares, que se ven obligadas a alejarse del centro de la ciudad por lo elevado de los precios (Donat, 2021; Gómez Giménez, 2017). Además de ello, la segregación voluntaria se ha convertido en nueva fuerza, igual de fundamental para entender las actuales dinámicas de segregación. La proliferación de urbanizaciones enrejadas, tanto en el hemisferio norte como en el sur, y el modo de vida de «nuestras élites», están en el centro del debate social. Esta tendencia puede tener varios

2. La interseccionalidad es una herramienta analítica y conceptual que reconoce que las desigualdades sistémicas se configuran a partir de la superposición de diferentes factores sociales, como el género, la etnia o la clase social.

motivos. En primer lugar, los residentes tal vez se sientan atraídos por la percepción de seguridad, la exclusividad o un nuevo estilo de vida marcado por el lujo y la suntuosidad sin complejos, aunque también enmarcado por un cierto anonimato. En segundo lugar, los promotores inmobiliarios obtienen una enorme rentabilidad en estos proyectos de desarrollo altamente controlados. En tercer lugar, y no menos importante, estos desarrollos requieren como condición necesaria la connivencia con una clase política local que incentive y priorice tales empresas (Greenstein et al., 2007).

La combinación de la segregación coercitiva y voluntaria nos devuelve a la cuestión por la que comenzamos más arriba: ¿qué relación hay entre las diferencias sociales y la segregación espacial? Como hemos dicho más arriba, la segunda es un reflejo de las primeras, pero también podría convertirse en un instrumento para evidenciar diferencias pretendidamente, procurando amplificarlas. Más allá de la pura necesidad, entramos en el terreno del estatus, del deseo, de la apariencia, de la identidad, de la necesidad por parte de la clase media de aspirar a la consolidación de más estatus social; no nos detendremos de momento en este punto, pero conviene al menos mencionarlo. En ocasiones los grupos sociales recurren a la segregación para fortalecer una identidad débil o confusa, como es el caso de los grupos de clase media emergentes en busca de mayores cotas de valoración social a través del estatus que aporta un determinado emplazamiento, o de las comunidades de inmigrantes en busca de redes de apego cultural. En gran medida, el proceso de suburbanización de la posguerra en las ciudades de EE. UU. puede interpretarse como una manera de clasificación homogénea que buscaba reafirmar la identidad social: «todos somos clases media, en contra al resto de la clase media, y hemos de reafirmarnos como tal» (Greenstein et al., 2007). La clase media aspiracional ha sido el gran sujeto social protagonista de la segregación desde arriba durante las últimas décadas. Se trata de un estrato social compuesto por personas de altos ingresos relativos, propietarios de pymes, directivos en las grandes empresas, mandos intermedios e incluso profesionales liberales y, en general, de cualquiera que tenga un cierto control sobre su itinerario profesional y por tanto sobre su vida. Ante ello, si podíamos hablar de «efecto barrio» en el caso de las consecuencias nocivas de algunas áreas sobre las cohortes más jóvenes de los barrios vulnerables, más sentido tiene aún hablar de «efecto barrio» positivo sobre las clases segregadas por arriba de forma voluntaria, por más que el joven rebelde, inconformista y perdido, nacido en un contexto social privilegiado, sea un arquetipo cultural muy extendido.³

En el modelo básico de la economía urbana, las ciudades son simétricas y tienen un único centro focal al cual los individuos acuden a trabajar desde su vivienda, son monocéntricas. Este modelo predice que, para compensar por el tiempo y coste de los movimientos pendulares diarios, las viviendas más alejadas tienen precios más asequibles. Este paradigma ha permitido, con modificaciones, contrastar diferentes explicaciones de por qué los pobres viven agrupados en el centro o en las afueras (Cuberes, 2016). Según este autor existen al menos cinco explicaciones que contrastar. La primera establece que

3. En este sentido, la reciente película de Daniel Monzón, *Las leyes de la frontera*, es un buen relato al respecto.

los ricos viven en las afueras porque tienen una mayor capacidad de asegurar la preferencia por vivir en una casa grande. Esta explicación, sin embargo, supone varios factores: la existencia de tal deseo, la ausencia de este tipo de parque residencial en los centros urbanos, un ajuste real entre el modelo monocéntrico y el mercado inmobiliario,⁴ y que la elasticidad del tamaño de la vivienda respecto de la capacidad de gasto y la distancia sea realmente fuerte, dado que desplazarse diariamente al trabajo desde las afueras también tiene un coste temporal de oportunidad. La segunda subraya que los pobres prefieren vivir en el centro de la ciudad puesto que el acceso al transporte público es mucho más fácil allí que en las afueras.⁵ En tercer lugar, existen trabajos que sugieren que los ricos son los únicos que pueden permitirse vivir en viviendas nuevas y que, dado que en muchas ciudades la nueva construcción tiene lugar en las afueras, eso hace que elijan vivir lejos del centro.⁶ La cuarta teoría, relacionada con el *sorting* o agrupamiento por intereses, defiende la idea de que los ricos prefieren estar en barrios donde hay mejores escuelas, menores impuestos, mejor calidad ambiental o un menor nivel de delincuencia percibida. Como los ricos tienen un mayor nivel adquisitivo, la agrupación de gente rica en un barrio, en el centro o en las afueras, *expulsa* a los pobres que no pueden permitirse pagar precios tan altos para alquilar o comprar casas. En quinto lugar, algunos economistas urbanos han explicado casos de ciudades donde los ricos viven en el centro, asumiendo que valoran algunas de sus características, como un elevado número de museos, parques, restaurantes, vida cultural, sedes institucionales, monumentalidad... (Cuberes, 2016).

En la realidad, el modelo monocéntrico casi nunca se cumple a rajatabla y mucho menos obedece a la simetría. Además, en las históricas y complejas áreas urbanas europeas, lo habitual es que estas teorías no sean monolíticas ni significativamente explicativas. Por el contrario, todas estas explicaciones convivirán al mismo tiempo y en el mismo sistema urbano, según el área residencial específica al que nos refiramos, puesto que tanto en el centro como en la periferia existirá un alto grado de fragmentación y diferenciación de tejidos. La segunda explicaría la existencia de algunas áreas vulnerables en los núcleos urbanos, pero siempre bajo la condición de que estos sean «permitidos».⁷ La quinta teoría puede explicar que las clases altas elijan quedarse en las áreas más privilegiadas y monumentales de los céntricos ensanches decimonónicos y cascos históricos. La primera, la tercera y la cuarta, que elijan el modelo suburbano. Todas pueden darse de forma sincrónica en la misma ciudad.

En contextos urbanos tan complejos como los peninsulares, la segregación residencial se explica por un largo proceso histórico de depuración del espacio social que se ha venido configurando desde el siglo XIX, y con especial intensidad tras la extensión de la

4. Puede haber factores ambientales que alteren el hecho de que los precios sean más bajos en la periferia.

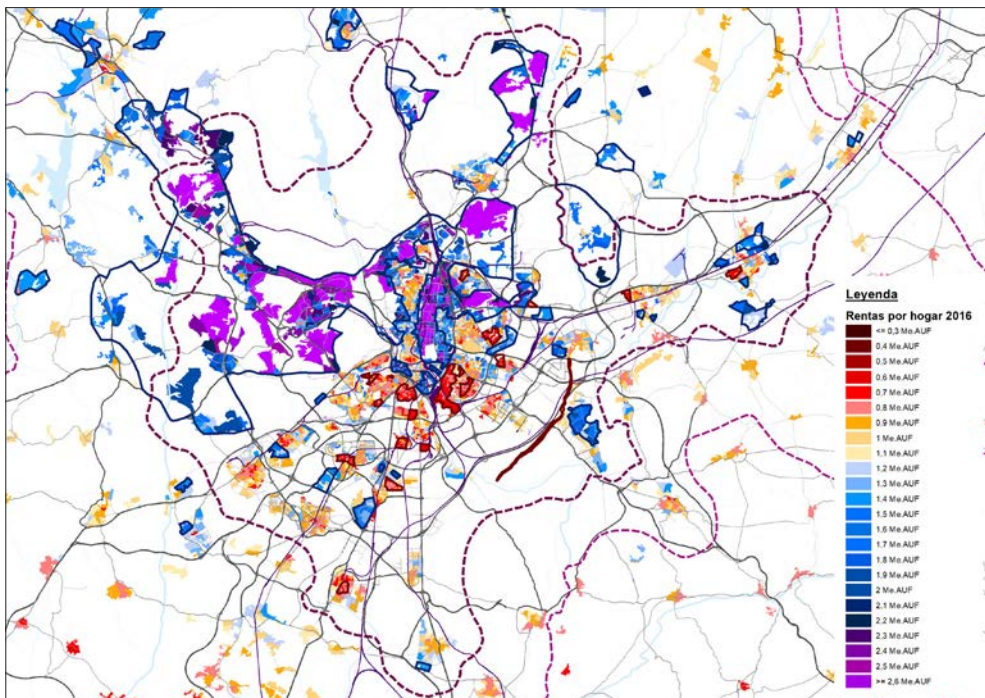
5. Esto implica factores inversos a los que se dan para que se cumpla la primera teoría, por ejemplo, factores ambientales en el centro que abaraten el precio de la vivienda en aquel (mala calidad residencial, entorno degradado, delincuencia...).

6. De nuevo, se pueden plantear objeciones: la vivienda nueva no tiene por qué estar siempre alejada del centro.

7. Procesos de mejora urbana, elitización y gentrificación podrían poner en serias dificultades a los habitantes de estas áreas.

movilidad privada durante los años cincuenta y sesenta. Ello ha permitido el desarrollo de un territorio de piezas sueltas, que «haría las veces de anticuidad», consagrando un modelo de exclusión que vincula cada territorio a su valor inmobiliario, que resulta en una forma de desposesión exquisitamente depurada (Castrillo et al., 2014; Roch Peña, 2008). Este depurado mecanismo, que descansa sobre la segmentación dual del mercado laboral y la concentración de las ganancias de los modelos de especialización económica peninsulares en un sector minoritario de la población, ha terminado incluyendo el concepto de jerarquía en los patrones de la segregación espacial, complejizándolos. Un proceso que se ha llevado a cabo a partir de los marcos subjetivos de pensamiento de las lógicas globales del neoliberalismo, caracterizados por la maximización de los beneficios en términos netamente personales: el sueño aspiracional a la consolidación del estatus de la clase media y unos modos de actuar (y consumir) poco reflexivos (Fernández Ramírez, 2012; Roch Peña, 2015).

Figura 22.8. Segregación residencial de las rentas medias por hogar según su relación con la mediana del área metropolitana de Madrid



Fuente: elaboración propia a partir de INE (España; 2016).

4. LA POLÍTICA Y LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL COMO CORRECTORAS

Como enuncia Naciones Unidas (2015), la desigualdad supone una grave amenaza para la estabilidad social y política. Las geografías del descontento pueden convertirse en un importante elemento desestabilizador para las democracias liberales. Por un lado, siguiendo un estudio del Fondo Monetario Internacional, se evidencia que una mayor igualdad de ingresos contribuía a prolongar la duración de las rachas de crecimiento económico de los países más que el libre comercio, la escasa corrupción gubernamental, la inversión extranjera o el bajo nivel de la deuda externa (Ostry y Berg, 2014). Por otro lado, se han demostrado vínculos que correlacionan el crecimiento de la desigualdad con mayores virulencias de las crisis económicas, en un contexto de alto peso económico de las corrientes financieras y los mercados no regulados (Naciones Unidas, 2012). La desigualdad pone en peligro la lucha contra la pobreza severa a nivel mundial, la promoción del trabajo digno y la transformación de las estructuras económicas obsoletas en las regiones más desiguales. Ante ello, lograr un mayor equilibrio territorial y más igualdad espacial se convierten en una tarea con evidentes efectos positivos de amplio alcance social. La tarea está en manos de la política, de nuestros países, de nuestras regiones, de nuestras administraciones; pero también estará determinada por el empuje social que consigan iniciativas y medidas colectivas en esta línea, sobre todo con una perspectiva transnacional.

Es posible que después de la pandemia algo haya cambiado, pero como ya postulaba Piketty antes de que esta ocurriese, «el riesgo de una nueva oleada de competencia exacerbada y *dumping* fiscal y social es desgraciadamente real, con un posible endurecimiento del repliegue identitario» (2019: 1229).

4.1 Reequilibrio o cohesión territorial

La existencia de modelos de cooperación y redistribución interterritorial para corregir las diferencias estructurales y las brechas socioeconómicas entre diferentes regiones es una constante en buena parte de los Estados. También lo es en el aparato institucional de la Unión Europea, entre cuyos objetivos principales está reforzar la cohesión económica, social y territorial, así como la solidaridad entre sus Estados miembros. De hecho, esta se postula desde sus inicios como un motor e impulsor de su construcción y evolución histórica.

Sin embargo, en fechas recientes este principio se ha visto atenuado en algunos lugares. En 2017, una reforma constitucional en Alemania modificó su sistema de compensación, destinado a paliar los déficits de capacidad financiera de los *länder* «pobres». Con ello, se modificó sustancialmente el sistema de transferencias horizontales entre *länder*, que cederá el protagonismo al de transferencias verticales, procedentes de la Federación. Como contraprestación, la Federación asumirá más competencias y control presupuestario sobre los *länder* perceptores. Dicha reforma se llevó a cabo cuando los Gobiernos de los Estados federados más ricos comenzaron a dar muestras de cansancio y agotamiento ante su situación (Arroyo Gil, 2018). Si bien las intenciones de la Federación son

recuperar el control de este fondo para que se produzca efectivamente un reequilibrio, lo que se esconde detrás de este cambio legislativo es un viraje en la responsabilidad de los que poseen importantes ventajas comparativas hacia posicionamientos que maximicen su situación privilegiada en términos de competitividad. Cualquier correlación a este respecto puede resultar capciosa; pero es curioso que, tras las últimas elecciones legislativas alemanas, la extrema derecha haya conseguido consolidarse precisamente en los cinco *länder* más pobres. Todos se encuentran situados en la mitad oriental, donde Alternativa por Alemania es la segunda fuerza política y la opción votada por más de una quinta parte de los electores, al mismo tiempo que ha casi desaparecido en la Alemania occidental.

En el ámbito de la UE, el Fondo de Cohesión es uno de los cinco estructurales⁸ y está destinado a la realización de inversiones públicas en infraestructuras medioambientales y de comunicaciones para aquellos miembros cuya renta nacional bruta per cápita sea inferior al 90 % de la media en la UE. Portugal aún puede acceder a dicho fondo, pero España dejó de ser elegible en 2014. En paralelo, existe también el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, en esta ocasión destinado a corregir los desequilibrios regionales. Todas las regiones pueden beneficiarse de él, pero la intensidad depende de su PIB per cápita. Para el periodo 2021-2027 su montante es casi la mitad de los fondos estructurales. En tercer lugar, el Fondo Europeo de Desarrollo Rural (FEADER) se crea en el contexto de reforma de la política agraria común (PAC)⁹ a principios de los 2000 y tiene como objetivo fomentar el desarrollo rural. Su distribución también depende del PIB per cápita regional y de su proporción de superficie agrícola y forestal. En la actualidad representa casi un 20 % de los fondos estructurales. Todos ellos se han visto incrementados con la puesta a disposición durante el periodo 2021-2027 de los Fondos de Recuperación NextGenerationUE,¹⁰ que suponen un incremento del gasto comunitario de un 67 % (Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2021).

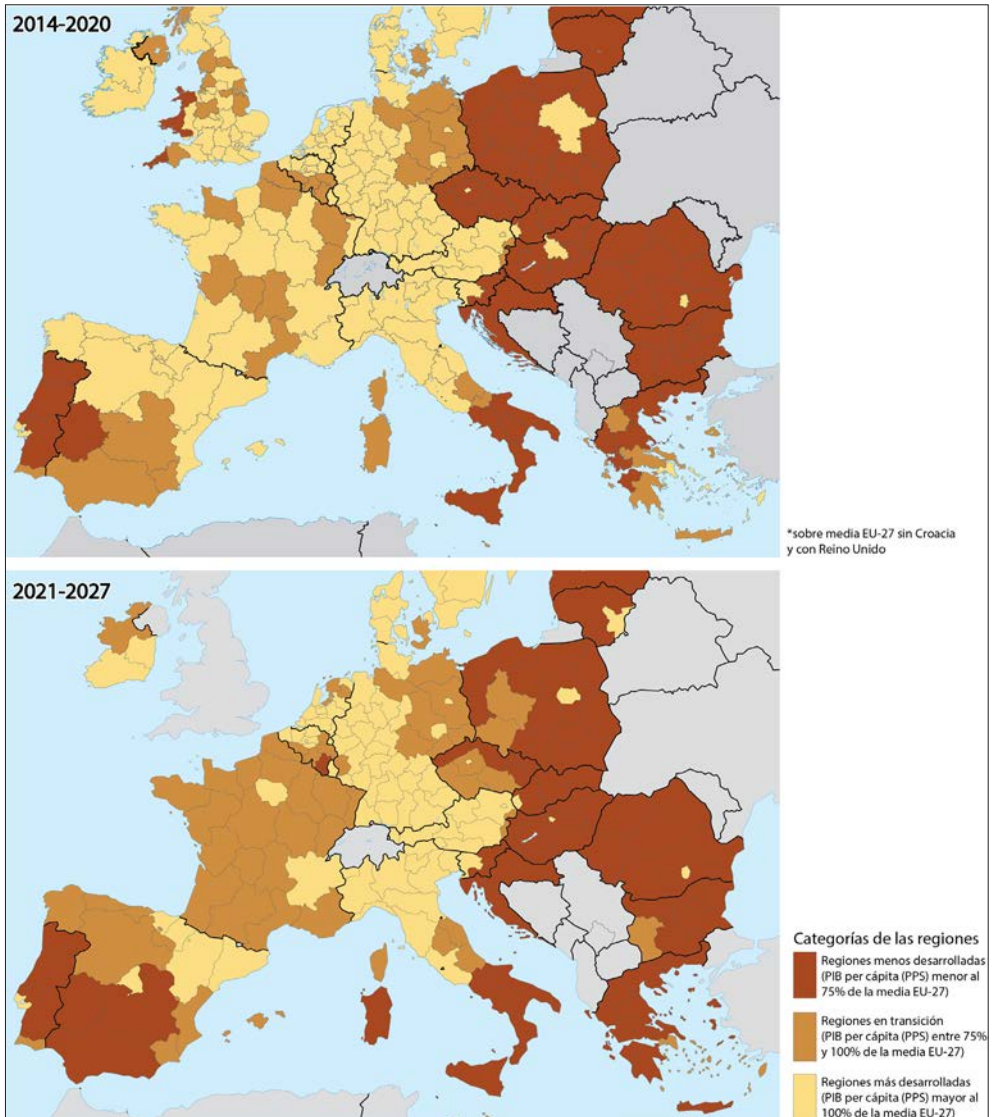
Los resultados de estas políticas sobre las regiones menos desarrolladas y en transición han sido muy positivos en términos de convergencia de rentas y en infraestructuras básicas, aunque existen serias dudas de que ello sea suficiente para atajar la creciente fractura con las más desarrolladas en términos de riqueza y actividad económica (Años Población, 2020), como se puede observar en la figura 22.9. Solo un reducido número de regiones ha conseguido acogerse a la difusión de un crecimiento que atenúe las brechas relativas (Clarysse y Muldur, 2001), entre ellas el Alentejo y el Algarve, en

8. Los cinco Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEIE) canalizan más de la mitad del presupuesto comunitario y son: Fondo Social Europeo (FSE), Fondo de Cohesión, Fondo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) y Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).

9. Fuera de los cinco fondos estructurales, para sufragar esta política, en la actualidad también existe el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA), que ofrece ayudas directas a los agricultores y financia medidas de mercado.

10. Un 90 % de este se canalizará a través de subvenciones y préstamos directos a los países miembros mediante el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR). En el caso de las subvenciones, casi un 50 % del presupuesto del mecanismo: a España le corresponde hasta un máximo de 69.500 millones, un 20,5 %, y a Portugal 13.900 millones, un 4,1 %. En conjunto, se trata de un 24,6 % cuando solo representan el 11,2 % de la población comunitaria.

Figura 22.9. Evolución en la elegibilidad de las regiones para la percepción de los fondos estructurales europeos



Fuente: elaboración propia a partir de European Commission (2021).

Portugal. Recientemente, los fondos FEDER han virado hacia un enfoque más centrado en las ciudades, como polos de generación de desarrollo. Ante este nuevo escenario, resulta fundamental reestructurar la relación entre los nodos urbanos y las periferias rurales. Un posible futuro pasaría por incrementar el enfoque urbano de los FEDER, en sintonía con un fondo FEADER que se centra en lo rural. Otra posibilidad, posiblemente más adecuada, pasaría por fortalecer las interdependencias entre ambos fondos y apostar por generar mayores sinergias entre las áreas urbanas y sus periferias (Rauhut y Humer, 2020).

En cualquier caso, todo parece indicar que la UE no ha dejado de apostar por la convergencia entre sus regiones, y más tras la reciente pandemia. No está exento ello de mérito, aun con un considerable viraje en los enfoques de partida, porque los recientes embates contra algunas de sus políticas emblemáticas, como la PAC, han sido considerables.

El Estado español posee también, por imperativo constitucional, un Fondo de Compensación para corregir los desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad. Fue creado en 1980. En una primera etapa, hasta 1990, todas las comunidades fueron beneficiarias. Y entre sus problemas destacaba que se convirtió en un mero elemento de financiación ordinario. A partir de esta fecha el instrumento se convirtió verdaderamente en un fondo de solidaridad interterritorial para las CC. AA. menos desarrolladas, aproximando sus métodos de funcionamiento a los del FEDER (Lázaro Araujo, 1991). Por último, en una tercera etapa, a partir del sistema de financiación autonómica de 2001, el Fondo de Compensación Interterritorial se desglosa en dos fondos: Fondo de Compensación y Fondo Complementario. Estableciéndose además que no podrá ser inferior al 22,5 %¹¹ de los gastos en inversión real nueva de los presupuestos en marcha.¹² En todo caso, asegurar que la inversión real sobre las diez CC. AA. más pobres¹³ tiene que superar ese porcentaje, cuando entre todas lo doblan holgadamente tanto en porcentaje de población como en territorio, puede equivaler en la práctica a eliminar su efectividad. Y ello por varias vías que abren la puerta a la discrecionalidad: negociaciones en los cupos de las haciendas forales,¹⁴ un intrincado sistema en la financiación autonómica de régimen común, las inversiones regionalizables, los créditos, las transferencias de los ministerios y las extraordinarias. En conjunto, todo ello hace que el seguimiento de la función redistributiva territorial se convierta en una tarea altamente volátil y muy difícil de evaluar.

Los acuerdos sobre la financiación autonómica de régimen común se han concretado en fórmulas complejas de gran sofisticación que disimulan su carácter inercial y arbitrario para algunos autores. No existe justificación empírica para algunas de las variables empleadas y sus pesos específicos, que han cambiado a lo largo del tiempo, ni en términos de eficiencia ni en términos de equidad. Además, la existencia de normas de modu-

11. 30 % si se le suma el Fondo Complementario (un tercio del anterior), y casi el 35 % si se le añaden los *pluses* contemplados para las ciudades autónomas y por la variable de región ultraperiférica.

12. Los fondos de compensación se financian vía los recursos propios del Estado y, en la teoría, a él contribuyen también las haciendas forales, a través del *cupo*, aunque este hecho es muy difícil de evaluar.

13. Extremadura, Andalucía, Castilla-La Mancha, Canarias, Región de Murcia, Comunitat Valenciana, Asturias, Galicia, Castilla y León y Cantabria (a las que habría que añadir Ceuta y Melilla).

14. En el Estado español coexisten con la Agencia Tributaria cuatro haciendas forales: Vizcaya, Guipúzcoa, Álava y Navarra.

lación y compensación han permitido saltárselas y el *statu quo* inicial es todavía reconocible (Fuente Moreno et al., 2003: 231-232). Desde 2009 y de una manera muy sintética se establece como sigue. Los tributos total o parcialmente cedidos por el Estado, tales como sucesiones, ITP, AJD, juego, transporte, el 50 % del IRPF y del IVA, el 58 % de los impuestos especiales del alcohol, el tabaco y los hidrocarburos, así como, el 100 % del de la electricidad..., van directamente a las comunidades donde se devengan. Sin embargo, para asegurar un justo reparto, el 75 % de la capacidad tributaria normativa conjunta (es decir, sin tener en cuenta las rebajas fiscales que apliquen), más una aportación del Estado (en torno a un 10 %), se reparte siguiendo un criterio de población ajustada (en la que se tienen en cuenta la población absoluta, la superficie, la dispersión, la insularidad, la distribución de la población por grupos de edad, la población mayor de 65 y la población menor de 16). Esto se concreta en unas transferencias del Fondo de Garantía (que da o quita según el caso), en función de su reparto proporcional ajustado. Hasta aquí todo bien. Entonces aparece el Fondo de Suficiencia Global, encargado de cerrar el sistema y asegurar que se cubran unas necesidades de financiación calculadas en 2009 y actualizadas a la fecha correspondientes. Este hecho induce considerables desigualdades, pues obviamente las necesidades han cambiado mucho desde 2009. Y, por último, se incluyen otros dos «fondos de convergencia» específicos para el régimen común, en teoría encargados de favorecer el equilibrio económico territorial. Estos se concretan en un Fondo de Cooperación y un Fondo de Competitividad. El primero, que representa menos de un 2 % de la financiación total, persigue la convergencia regional en términos de renta y sus criterios de reparto son tan amplios que en la península optan a él todas las CC. AA. menos Madrid y Cataluña. El segundo, que casi duplica en cuantía al primero, persigue la homogenización per cápita ajustada de acuerdo con la capacidad fiscal determinada legalmente (sería algo así como una enmienda al anterior, pero duplicando su valor, con lo que se elimina cualquier efecto en pro de la convergencia).

Las CC. AA. con más recursos, y aquí la capital es el paradigma, han utilizado su margen de actuación para reducir la presión fiscal que de ellas dependía. Ello se explica por el estado de negociación permanente en torno a su financiación, lo que sugiere que continúan percibiendo la demanda de mayores transferencias estatales como una vía más atractiva y ventajosa en términos electorales frente a la utilización al alza de su capacidad normativa (Fuente Moreno et al., 2003: 235-236). Aunque, con los actuales criterios de reparto sobre la base de la población ajustada, esto sobre todo perjudica a la financiación de sus propios sistemas públicos; tampoco hay que descartar el posible efecto arrastre de esta política fiscal para atraer más desarrollo. Y por supuesto, y no menos importante, se utiliza en el debate mediático para poner en duda el sistema. En cualquier caso, esta situación dificulta la convergencia regional al actuar en beneficio de aquellas regiones que poseen una mayor densidad de rentas y sirve, además, como incentivo fiscal de localización empresarial y de las rentas más altas, retroalimentando el proceso de acumulación. Se pueden establecer muchos paralelismos entre esta suerte de competición a la baja y la que ha sido mencionada en el sistema internacional. Tampoco en esta ocasión los residentes más vulnerables de las regiones más ricas obtienen ningún beneficio.

Todo ello aduce razones sobre la pertinencia de una profunda reforma del sistema de financiación territorial, bajo criterios y fórmulas más claros, transparentes y fácilmente

evaluables.¹⁵ La dirección que ha de guiar esta reforma es la homogenización fiscal del sistema redistributivo, en el que nadie contribuya de forma diferente debido a su lugar de residencia fiscal.¹⁶ Respecto al gasto, se ha de partir de una mayor igualdad de recursos por población ajustada, con una justificación clara y explícita de las desviaciones de esta regla (territoriales, insulares, sociales...). Y todo ello se ha de separar claramente de los fondos de compensación interterritorial y de convergencia, de carácter estructural y ordinario, que deben servir para corregir desequilibrios tal y como estableció en la Constitución, no para contribuir a la confusión y la arbitrariedad en la distribución de los recursos públicos.

Las investigaciones apuntan a que la convergencia económica no se ha producido: la evolución de las variables del mercado de trabajo ha contribuido a aumentar las diferencias entre las regiones españolas, siguiendo un patrón de acumulación de capital físico en el que otras variables como la eficiencia del proceso productivo han desempeñado un escaso papel (Puente Díaz, 2017). Sin embargo, otros autores ponen de relieve que dicha convergencia sí se ha producido en términos de renta per cápita relativa, sobre todo en el periodo que va desde 1965 a 1981 (Fuente Moreno et al., 2003: 132). Sin lugar a duda, la construcción de una fiscalidad común, la introducción del impuesto progresivo sobre las rentas y la extensión de un modelo de pensiones contributivas, y no contributivas, ha jugado un papel fundamental de este efecto redistributivo. Pero esto no elimina los desequilibrios territoriales, sino que ha de ser entendido como una extensión de la cohesión en términos puramente sociales. *De hecho*, «el componente territorializable tiene en su conjunto un limitadísimo efecto redistributivo, mientras que la financiación autonómica y local contribuye a aumentar ligeramente las diferencias de renta por habitante» (Fuente Moreno et al., 2003: 235). Por tanto, la brecha en la densidad institucional no solo afecta a los habitantes vulnerables de las áreas segregadas en los territorios urbanos (Blanco et al., 2021), sino también a la fractura entre territorios del Estado español.

Estos autores enunciaban, por otro lado, que la evolución en la distribución de la densidad de población y la renta por kilómetro cuadrado presentan un patrón divergente, que es casi exactamente el opuesto al que encontramos en el caso de la convergencia de la renta por habitante. En el caso de la divergencia demográfica, se mantiene a un ritmo

15. En relación con un posible cambio en el sistema de financiación autonómico de régimen común, lo más sangrante sería la modificación de las previsiones del Fondo de Suficiencia, que en la actualidad tiene como efecto final beneficiar extraordinariamente a Cantabria y La Rioja, así como, penalizar en igual medida a la Comunitat Valenciana y la Región de Murcia. No fue un problema del Fondo en su diseño inicial, sino del cambio estructural en las circunstancias que entonces fueron tenidas en cuenta para el cálculo. Además, habría que revisar los criterios que determinan la población ajustada (quedando estos transparentemente justificados), y replantearse la utilidad y finalidad de los Fondos de Convergencia, después de haberse corregido lo anterior. De igual modo, dando transparencia y simplicidad, debería realizarse con los mecanismos que establecen el cálculo del cupo de las Haciendas Forales. Y para conseguir un efecto real de los Fondos de Compensación Interterritorial, pero, sobre todo, para permitir su análisis efectivo, debería adecuarse su cuantía mínima a un porcentaje real mayorado, en consonancia con criterios territoriales y demográficos ajustados.

16. Y aquí la precisión «fiscal» es muy pertinente.

relativamente uniforme desde 1965, aunque atenuado a partir de 1981.¹⁷ En cuanto a la divergencia en la concentración geográfica de rentas, solo registra una ligera reducción entre 1985 y 1991.¹⁸ Con ello, se concluye que la concentración de población ha sido más intensa que la igualación de rentas por habitante (Fuente Moreno et al., 2003: 153-156). Es decir, los territorios más pobres convergen en base a una expulsión de sus recursos humanos, para los que no generan soluciones y alternativas vitales. Visto desde esta perspectiva, es difícil extraer consuelo de este proceso convergente.

Acompañando a este proceso, se ha producido también un lento pero sostenido aumento de la concentración de la actividad económica en las regiones costeras, especialmente del Arco Mediterráneo, y la Comunidad de Madrid. Y ello a pesar del importante efecto de la inversión pública en infraestructuras productivas, que ha tenido un carácter claramente redistributivo durante el periodo autonómico (Fuente Moreno et al., 2003: 237). Lo opuesto a lo que ocurrió entre 1965 y 1981, y que sin duda se consolidó como ventaja comparativa de las regiones más ricas. Ello ha contribuido a que la concentración del poder económico sea aún mayor que la de la actividad económica. «Las empresas que operan en un sector regulado tienden a situar su sede cerca del regulador. Por tanto, en el caso en que dicho regulador tenga ámbito nacional (banca, energía, comunicaciones, transporte) las empresas se sitúan en Madrid. Si el regulador es regional (comercio), entonces pueden tenerla en su región de origen» (Fuente Moreno et al., 2003: 239). Este proceso se intensificaba en la última etapa analizada por estos autores, hasta 1998, y posiblemente no se tratase de una tendencia coyuntural.

En lo relativo a Portugal, las profundas y marcadas desigualdades en su territorio también son evidentes. Por un lado, entre las áreas costeras (en especial, la costa del Algarve y la franja urbana del eje atlántico que une Lisboa y Porto) y el interior. Por otro, en el seno de las áreas más desarrolladas, entre el área metropolitana de Lisboa y el resto. En cuanto a sus dinámicas de reequilibrio, las investigaciones apuntan a una fuerte tendencia divergente, sobre todo, entre municipios, con una ventaja comparativa insalvable a favor de los municipios costeros y aquellos integrados en el área metropolitana lisboeta. A pesar de ello también se observa un efecto convergente a nivel regional,¹⁹ impulsado por los municipios costeros y obviando el efecto del área de Lisboa (Silva, 2012).

17. «De donde no hay no se puede sacar», cuando algo se vacía necesariamente supone una disminución del flujo extractor.

18. El primer periodo de acceso a los fondos estructurales de la UE, en los que se pone en marcha la compensación mediante rentas directas a los agricultores por la PAC y el Fondo de Cohesión, llega con intensidad a las regiones menos desarrolladas.

19. Se constata en ello los efectos de la actual división regional portuguesa, en la que las cuatro regiones continentales, además de la lisboeta, poseen municipios costeros. Esta regionalización, aun sin efectos políticos por no haber sido ratificada en referéndum por la ciudadanía lusa, es aproximadamente la de las comisiones de coordinación y desarrollo regional (nivel estadístico europeo de NUTS 2), que se encargan de la gestión y captación de fondos europeos. Aunque, como veremos, han sufrido ligeras modificaciones a lo largo del tiempo.

4.2 Urbanismo y mezcla social contra el efecto barrio

La segregación residencial plantea un serio problema para la formulación de políticas públicas que intenten evitarla. En primer lugar, debido a las complejas interacciones entre el planeamiento y los mercados de la vivienda –o sus políticas, de existir–. En segundo lugar, por la conexión entre los ingresos locales y la distribución y calidad de los servicios municipales.²⁰ En tercer lugar, como se desarrollará en adelante, por la habitual falta de actores locales con capacidad para actuar sobre la escala real de los territorios urbanos en los que se producen sus dinámicas. En todo caso, «necesitamos entender mejor los problemas sociales particularizados en cada una de las áreas segregadas para poder diseñar e implementar políticas adecuadas que serán necesariamente multidimensionales» (Greenstein et al., 2007).

Aunque parezca que la realidad de la segregación espacial aquí descrita guarda escasa relación con la situación de las grandes áreas urbanas peninsulares, Ponce Solé (2002) nos alertaba de tres realidades preocupantes a este respecto que siguen más de actualidad que nunca: el aumento desorbitado de los precios del suelo en los centros de nuestras áreas urbanas; el crecimiento excesivo del suelo urbanizado sin una correspondencia con el crecimiento real de la población, problemática que alude a la generación de vivienda como valor de cambio y a la fuerte tendencia hacia la suburbanización, con el consiguiente incremento de la movilidad –especialmente privada– que genera, y la existencia de problemas de exclusión social no resueltos entre la minoría étnica gitana, tales como la operación de segregarla en centros escolares *ad hoc*. El último hecho plantea además serias dudas sobre la efectividad de las políticas de cohesión social destinadas a las nuevas minorías étnicas llegadas con las últimas oleadas migratorias. Estas tres realidades están íntimamente interconectadas con la segregación espacial socioeconómica en las ciudades de nuestro país. La renta supone *de facto* un elemento fundamental para determinar las posibilidades de elección de domicilio de las familias españolas, obligándolas a adaptarse en función de sus posibilidades económicas. Sin embargo, como enuncia el autor de este libro, lo más grave es que «el Derecho urbanístico puede ser, incluso, un factor de agudización de los fenómenos de segregación espacial bien sea como instrumento para la búsqueda directa de estos efectos, bien sea, como ocurre actualmente en el Derecho español, por carencia de mecanismos suficientes y adecuados para evitarlos».

Para demostrar esta preocupante conclusión, el autor hace hincapié en varios argumentos. En primer lugar, la existencia de una fuerte vinculación entre el derecho urbanístico y el antiguo derecho de propiedad. Esta habría contribuido a una desviación del problema, abusivamente reducido a un enfrentamiento entre el interés general y el interés privado del propietario del suelo, dejando de lado las otras facetas del fenómeno urbanístico como fenómeno social. En este sentido, conviene recordar la jurisprudencia que sentó el Tribunal Constitucional al enterrar la mayoría de los artículos de la Ley de Suelo 8/1990 por un conflicto competencial entre las comunidades autónomas y el Es-

20. Los municipios con menor capacidad de gasto suelen coincidir con aquellos que tienen mayor proporción de población vulnerable segregada (Nel-lo, 2021).

tado, y las conclusiones e interpretaciones tenidas en cuenta por el Tribunal que de ella se obtienen. Dicha ley contemplaba, por ejemplo, la posibilidad de expropiación para la «obtención de terrenos destinados en el planeamiento a la construcción de viviendas de protección oficial u otro régimen de protección pública, así como a otros usos declarados expresamente de interés social». El Tribunal Constitucional habría demostrado, al tirar de este articulado, su visión del papel de la vivienda desde una perspectiva puramente macroeconómica, olvidando su importante vertiente social. De no ser así, podría haberse amparado en el artículo 149.1.1 de la Constitución española –«El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales...»– para argumentar su validez.

En segundo lugar, el derecho urbanístico ha tendido, como han destacado diversos autores, a *disociar la vivienda de la ordenación territorial y urbanística*, es decir, de su situación espacial, de igual forma que lo ha hecho claramente la práctica real en nuestro país en determinadas épocas. De tal modo que no se acostumbra a relacionar el papel de los planes en la ubicación de vivienda asequible con la importancia de este fenómeno para la lucha contra la segregación espacial. Cuando de generar vivienda social se trata, no es solamente importante facilitar el acceso a las clases más desfavorecidas, sino que este ha de darse en un marco adecuado que no propicie la persistencia y el aumento de las situaciones de marginación y segregación social. Este segundo factor ha sido desgraciadamente relegado por las actuaciones públicas, hasta el punto de que la política de vivienda social ha resultado en la generación de extensos barrios de promoción pública en los que suelen plantearse conflictos derivados de su consideración marginal respecto al resto de la ciudad. Ello es el resultado, entre otras cosas, de la desconexión del derecho urbanístico con los derechos sociales enunciados en nuestra Carta Magna. Por un lado, sería contrario al derecho a la libre elección del domicilio, por cuanto los poderes públicos estarían constriñendo esa elección más allá de lo derivado de la libre configuración de las relaciones civiles. Por otro lado, sería también contrario al derecho a la educación por la relación existente entre la segregación del alumnado y la maximización con ello de una mayor ausencia de posibilidades para las clases más bajas.

En tercer lugar, los embates continuados desde la ideología desregularizadora contra la planificación han obtenido grandes victorias históricas. En este ámbito encontramos el máximo exponente en la Ley de Suelo 6/1998, que declaraba todo el suelo no urbano ni protegido como urbanizable, con lo que parece que trató de recortarse la discrecionalidad municipal para el diseño de políticas urbanísticas, hecho paradigmático de la desconfianza de los postulados empresariales hacia la eficacia de lo público para gestionar el desarrollo y crecimiento urbano. Sin embargo, como enuncia Ponce Solé (2002),

el plan de urbanismo supone la formulación –y, por tanto, la necesidad de existencia– de explícitas políticas públicas urbanísticas y permite la coherencia entre las operaciones puntuales y ese previo modelo de ciudad, reconociendo, eso sí, toda la flexibilidad y la posibilidad de cambios que eviten su petrificación, en un contexto cada vez más complejo y cambiante. Pero solo desde un modelo global, que no puede proporcionar el proyecto, que permita esa coherencia, es decir, desde el plan, puede lucharse eficazmente contra la segregación

espacial, pues ese modelo permite tener una visión general de la ciudad y, por tanto, detectar y corregir los fenómenos de desequilibrio y discriminación que puedan ir surgiendo.

Por último, en cuarto lugar, el autor enuncia la inexistencia de una necesaria consagración legislativa del principio de mezcla o diversidad de usos urbanísticos y de tipologías de viviendas en nuestro actual derecho positivo. La conexión entre el funcionalismo, en su vertiente extrema, que solo permite un tipo de uso urbanístico, y la segregación espacial ha producido una estructura de actividades urbanas muy segregadas, con severas disfunciones. Los «barrios resultantes son monofuncionales y socialmente homogéneos». Esto parece ser especialmente cierto, además de en los viejos polígonos de viviendas de los años cincuenta y sesenta, en las nuevas «periferias urbanas, básicamente residenciales y con una excesiva dotación de espacio público, donde, al faltar la actividad urbana, se pierde su valor como lugar de encuentro y ocio». El artículo 48.1 del Real Decreto 2159/1978, por el que se estableció el Reglamento de Planeamiento, señala que «la asignación de los usos pormenorizados se reflejará en la calificación concreta que el Plan Parcial establezca para la totalidad de los terrenos incluidos en cada una de las zonas previstas en el mismo, debiendo corresponder a cada zona un mismo uso de suelo». Por supuesto que luego se permiten usos secundarios del suelo, pero cabría preguntarse, dado que la segregación funcional es tan perjudicial para la ordenación territorial y el interés general, si esta puede ser fuente de insostenibilidad ambiental y social, si «¿cabe seguir sosteniendo que evitarla es una cuestión de los “equipos planificadores” como hasta ahora?, ¿puede el Derecho urbanístico permanecer pasivo, o incluso activo en su favor, ante una práctica tan potencialmente nociva?, ¿es posible fiar totalmente el diseño de nuestras ciudades, en un tema tan crucial, a la discrecionalidad del planeamiento, sin orientar legislativamente ésta?» (Ponce Solé, 2002). ¿Ayudaría en algo exigir variedad tipológica residencial y mezcla de usos desde el derecho urbanístico positivo para evitar la segregación espacial?

Hasta ahora hemos visto que cuando de segregación espacial se trata la mayoría de los autores aluden a guetos marginales y a problemas de exclusión social. Sin embargo, en este trabajo atenderemos también al lado opuesto de la balanza. Las ciudades no son un lugar neutral o simple contenedor de procesos económicos, sociales y culturales más amplios, sino un espacio que determina la interacción de los actores sociales —un medio estructurante—. El caso de las clases altas constituye un ejemplo paradigmático en este sentido, en tanto que el mundo urbano fue un ámbito clave en la delimitación de las fronteras sociales del grupo. Además, la segregación solo es electiva para los de arriba, en el caso de los de abajo existen complejos mecanismos de coerción; y evaluar las causas de una elección suele ser más sencillo que hacerlo con las razones del acomodo a una imposición.

Obviamente, la segregación aumenta los ingresos territoriales de los promotores inmobiliarios y grandes terratenientes del suelo. Multitud de investigaciones al respecto han mostrado estos resultados a lo largo de toda la geografía del planeta. También sabemos que la rentabilidad de las obras de construcción de viviendas depende de las inversiones públicas que se hagan en carreteras, instalaciones y servicios. Como veremos más adelante, los lugares destinados a las clases altas son los que más beneficios obtienen de

ellas. Ello nos lleva a la conclusión de que los poderes públicos y sus aparatos legislativos son fundamentales en pos de la segregación. Pero ¿hasta qué punto tendrían una opción real de aportar instrumentos legislativos contra ella?

Una solución fundamental *ex novo* sería la designación obligatoria de proyectos de vivienda de interés social en todas las áreas residenciales que desarrollar, con independencia del nivel de ingresos de la población circundante y pretendidamente destino. Este planteamiento ha aparecido recientemente en los medios de comunicación españoles como una solución planteada por el actual Gobierno del Estado a través de la legislación de una nueva Ley de Vivienda. Como ya ocurriese en otros lugares del planeta, ha generado un cierto pánico social de los habitantes de clase media y un pánico empresarial en el mundo inmobiliario, demostrando sus reticencias a participar de la mezcla social (Ruiz-Tagle et al., 2019). Aunque lo más peligroso en nuestro caso es que es incentivado y dirigido por parte de la clase política dirigente regional, especialmente la madrileña. Sin embargo, en realidad la propuesta no es nada novedosa: el artículo 20 del Real Decreto Legislativo 7/2015 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (Ministerio de Fomento (España), 2015) establece entre los criterios básicos de utilización del suelo la «reserva de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo de venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa». Una situación que no es novedosa en el planeamiento español, sino que viene heredada de legislaciones anteriores. Además, esta reserva «garantizará una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social y comprenderá, como mínimo, los terrenos necesarios para realizar el 30 % de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo rural que vaya a ser incluido en actuaciones de nueva ordenación y el 10 % en el suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización». Y exceptúa que esta reserva podrá ser inferior para determinadas actuaciones, siempre que se garantice el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social. ¿Por qué no ha generado esta legislación una ciudad menos segregada?

Primero, porque la Ley de Suelo estatal no concreta el significado de eso que menciona como garantizar una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social. De hecho, permite que los porcentajes mínimos de reserva se computen a nivel municipal, o incluso territorial. Lo que en la práctica ha equivalido, como ya mencionaba Solé en 2002, a una concentración de toda la vivienda protegida en determinados ámbitos, frente a otros que no han contado con ella. Y, ¡sorpresa!, estos patrones han seguido habitualmente las lógicas de la segregación residencial: en el caso del municipio de Madrid, concentrándose en el PAU de Vallecas, sobre todo, frente a ubicaciones del arco noroeste.

Segundo, porque no impone un tipo concreto de vivienda protegida. Por ejemplo, en la Comunidad de Madrid, la vivienda de protección pública, destinada casi en la totalidad a la venta o al arrendamiento con opción a compra, se ha concretado en una limitación del precio de venta (básico o limitado) durante los 10 o 15 años que se mantiene la calificación de protección. En los periodos de crisis, este valor, pretendidamente social,

ha estado incluso por encima de los precios de mercado. Además, se establecen unas limitaciones de ingresos máximos para el acceso tan altos que equivalen a convertirla en una opción teórica para toda la población (5,5 veces el IPREM, esto es, en 2021 casi 43.500 €). Por supuesto, en la práctica no lo es, los destinatarios de la vivienda protegida terminan siendo solo las clases medias. El contenido de la ley no asegura que el destino de la vivienda protegida recaiga en los grupos más necesitados de ella.

Para ello, una solución que plantearía la nueva ley sería la obligatoriedad de destinar un 50 % de esta cesión a vivienda pública en alquiler social, aunque no está aún claro que modifique cuál sería el ámbito para el cumplimiento de la cesión. Por otro lado, para eso habrá que ejecutarla, gestionarla y mantenerla. A estos efectos, también conviene conocer lo que sucedió en la Comunidad de Madrid. La Ley 9/2010 de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público modificó el artículo 91 de su Ley de Suelo. Este enunciaba que

para el sistema de redes públicas supramunicipales, deberá cederse, gratuitamente y libre de cargas, terreno en la cuantía de 20 metros cuadrados de suelo por cada 100 metros cuadrados construidos de cualquier uso. Del total de cada cesión, deberá destinarse la tercera parte, como mínimo, a la red de viviendas públicas o de integración social (Comunidad de Madrid, 2001).

Con la modificación se eliminó esta obligatoriedad y, lo que es aún más importante, se cambió la condición de bienes de dominio público de las cesiones que ya se habían producido con este fin, que pasó a ostentar la condición de bienes patrimoniales, listos para la venta. Madrid se despojó así de una ingente cantidad de suelo, que podría haber supuesto un punto de inicio importante para la construcción del fin con que se consiguió: un parque de vivienda pública o de integración social. Pero había que haberla ejecutado, algo que no se hizo. La crisis dio entonces a la Comunidad de Madrid la oportunidad perfecta para capitalizarlo, aduciendo la asfixia fiscal y la incoherencia de retener un suelo para el que no tenía capacidad de desarrollo.

En definitiva, hasta ahora la legislación urbanística española no ha hecho nada para impedir la segregación residencial, más bien ha sentado las bases que permitan reproducirla. Obviamente, no en todos los lugares se ha utilizado como en la Comunidad de Madrid, pero no está mal partir de uno de sus posibles usos más prosegregadores, para evidenciar que, en la práctica real, no supone ningún freno a este proceso.

Por último, los problemas que produce la segregación residencial han adquirido una nueva envergadura ante la emergencia de la actual escala de los procesos urbanos, mientras que las posibles soluciones se tornan un inmenso desafío ante la inexistencia de actores locales con capacidad operativa sobre ella. Barcelona o Bilbao apenas alojan a un tercio de la población contenida en sus respectivas áreas urbanas funcionales. Incluso el sumatorio total de los 36 municipios que conforman oficialmente el área metropolitana de Barcelona deja fuera a otro tercio de la población anclada funcionalmente a su área de influencia. Valencia o Sevilla solo suponen el 40 % de la población de sus áreas funcionales. Y otro tanto ocurre incluso con el vastísimo municipio de Madrid, que representa menos de la mitad de la población contenida en su espacio metropolitano. Por ello, es

fundamental pasar del análisis y la gestión de entidades municipales a operar sobre la totalidad de sus áreas urbanas funcionales, que se constituyen como las auténticas unidades de mercado, laboral e inmobiliario, en las que la ciudadanía desarrolla su movilidad cotidiana. Especialmente las rentas más altas, pero también las rentas más bajas, en el territorio de las grandes áreas metropolitanas se concentran de forma segregada en determinados municipios específicamente ricos o particularmente pobres. Debido a ello, sin la existencia de entidades administrativas que gestionen de manera integral el territorio urbano, será imposible llevar a cabo políticas de reequilibrio territorial. Por otro lado, no es solo una cuestión de lucha contra la segregación, el acierto de las estrategias para mitigar la contaminación interna y amortiguar el impacto ambiental sobre el medio circundante en las grandes áreas urbanas también depende de ello (Gómez Giménez y Hernández Aja, 2020).

4.3 Politización y problematización del concepto de mezcla social

Los urbanistas tendemos a centrarnos en las áreas poco favorecidas para luchar contra la segregación, sin embargo, existe una larga trayectoria de experiencias en que estas luchas degeneran en la subsiguiente expulsión de los más pobres a través de procesos de elitización y mejora. El concepto de mixtificación o mezcla social empleado de esta manera ha sido completamente ineficaz y contraproducente.

La lucha por hacer prosperar las condiciones vitales de aquellos que residen en los barrios vulnerables ha de ser fundamental y partir siempre, como ya se ha mencionado, de un enfoque multisectorial para mejorar la situación de partida de sus ciudadanos. Focalizando especialmente en las soluciones de tipo social, que les doten de mayores redes de apoyo institucional y mejoren sus condiciones socioeconómicas y también la realidad física en la que habitan. Sin embargo, estos no son los entornos adecuados para introducir el concepto de mezcla. La introducción en estos ámbitos de nuevas poblaciones con mayor poder adquisitivo *ex professo*, mediante nuevas actuaciones urbanísticas, puede derivar en la expulsión de la población originaria. Este uso de la mezcla social ha sido denunciado y dado a conocer por la investigadora Fatiha Belmessous (2013; 2005) en el caso francés. Según recogen sus investigaciones, el llamado modelo de integración republicano con leyes *antiqueto*, donde las poblaciones no pueden ser determinadas ni nombradas según categorías étnicas, está degenerando en un dispositivo jurídico y administrativo que utiliza a través del razonamiento técnico urbanístico conceptos como el de «índices de mezcla social» para atajar el problema del malestar ciudadano en los barrios más vulnerables de las periferias urbanas. Ello ha desencadenado la reconversión de gran parte del parque heredado de viviendas sociales públicas en promociones semiprivadas donde se potencia la adquisición de vivienda por segmentos de población con mayor capacidad de gasto y la consecuente expulsión de sus poblaciones originarias, descendientes de la gran ola de inmigración internacional hacia la metrópolis francesa tras las guerras de liberación colonial. En este sentido, se corrompe el uso de términos como «distribución equilibrada de la población», bajo presupuestos realmente ideológicos que quieren diluir un problema social territorialmente, pero no atajarlo mediante la mejora de las condiciones de la ciudadanía más necesitada.

La mezcla social es un objetivo que conseguir, pero para ello han de darse determinadas circunstancias *ab initio*. Como cualquier concepto en el campo de las ciencias sociales, su uso siempre ha de ser entendido como contextual, es decir, delimitando las condiciones de contorno que han de darse para la efectividad de su puesta en marcha. En ciencias sociales, los axiomas raramente devienen en leyes universales, todos deberíamos entender que estas solo se circunscriben a las ciencias naturales. La mezcla social exige un modelo de ciudad compacta y continua, lo suficientemente densa para que una diversificación económica de la demanda pueda permitir el alojamiento de una amplia variedad de capacidades de gasto. Respecto a este modelo de ciudad, también es contextual, como más tarde se discutirá. La ciudad densa, compacta y con tejidos bien conectados mediante redes *paseables* es hoy el más sostenible de los modelos posibles debido a varios condicionantes del entorno: un equilibrio ecosistémico muy frágil; unos sistemas urbanos peninsulares mayoritariamente monocéntricos que alojan en sus núcleos la actividad laboral; unos nocivos efectos del exceso de movilidad urbana privada, en forma de contaminación y congestión; y un modelo de tenencia que induce a la propiedad en el caso de tener posibilidades económicas para ello. En un contexto así, los modelos de dispersión urbana y bajas densidades incrementan exponencialmente la insostenibilidad de nuestras áreas urbanas. Y ello no solo debido al modelo de movilidad que generan, también por la expansión descontrolada de las infraestructuras urbanas, que fragmentan unos hábitats naturales muy vulnerables, dada la realidad biofísica de nuestra posición geográfica y la coyuntura de emergencia climática. Un ingrediente indispensable, para asegurar el modelo denso, compacto y diverso, sería la planificación territorial integral. Una medida fundamental, para aliviar los efectos negativos ya generados, sería la creación de un parque público de vivienda en alquiler, asequible y homogéneamente distribuido en el territorio.

5. CONCLUSIONES

En muchas ocasiones, tendemos a confundir segregación espacial con desequilibrio territorial. Este texto establece que nos encontramos ante un problema de escala. Los desequilibrios aparecen entre diferentes espacios funcionales; la segregación, en su seno.

Sobre cómo combatir el desequilibrio territorial:

En la década de los ochenta, la escasez de los recursos disponibles hizo necesario utilizarlos de la forma más eficaz en la solución de los problemas, de manera que el territorio, como agente transformador, pudiese contribuir a la reconstrucción del tejido productivo y ambiental. El gasto contracíclico es fundamental para minimizar los efectos del ciclo económico, pero a veces se echa de menos un mayor análisis y programación a largo plazo en sus fines. Las políticas sobre el medio rural son una muestra paradigmática de ello. Las 130 medidas planteadas por el Gobierno actual dejan en un cajón las obtenidas a través del Programa de Desarrollo Rural Sostenible (Jefatura del Estado (España),

2007; Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación (España), 2010), que ofreció un diagnóstico mucho más certero y territorializado.

Por ello, si se desea que las políticas sean eficaces, es preciso hacer un balance de la problemática territorial, establecer con precisión cuáles son los objetivos deseables y conocer cuál es el impacto real de los instrumentos de actuación. Si la racionalidad económica recomienda que las inversiones públicas y privadas se optimicen, es conveniente valorar los recursos potenciales existentes, conocer cuáles son los problemas territoriales que dificultan el funcionamiento del sistema productivo e infraestructural, precisar cuáles son los objetivos sectoriales e instrumentales que favorecen más eficazmente la reestructuración del territorio e identificar las acciones más adecuadas que permitan, a través de sus impactos territoriales, alcanzar los objetivos planteados.

Sobre cómo combatir la segregación residencial:

Tres ingredientes fundamentales son determinantes para la lucha contra ella y las desigualdades urbanas que comporta:

- Actuar sobre las carencias en los barrios segregados de clase baja, los más vulnerables, mejorando su situación mediante un enfoque integral, multisectorial y multiescalar. En ellos será fundamental salvar las brechas que padecen en cuanto a la menor densidad de las redes de apoyo institucional e incrementarlas por encima de la media, focalizar hacia una mejora de las condiciones socioeconómicas de sus residentes y atajar los déficits de su espacio público y residencial.
- Incorporar el concepto de mezcla social a los desarrollos urbanísticos futuros. Ello requiere una distribución espacial homogénea, que la legislación ha de incorporar, y la producción de un parque público de vivienda que de verdad llegue a los más desfavorecidos, presumiblemente en alquiler social. Pero esta política solo conseguirá los objetivos deseados si se produce bajo el paradigma de la densidad, la compacidad y la variedad urbanas; produciendo nuevos desarrollos bien integrados con el resto de los tejidos urbanos y conectados mediante una potente red de transporte público, la nada novedosa «ciudad de los 15 minutos».
- Un análisis propositivo que estudie las posibilidades para ampliar la diversidad social y la compactación de los insostenibles modelos que ha generado la suburbanización de baja densidad donde ha elegido segregarse buena parte de la clase media-alta. Su anclaje funcional con el resto del sistema urbano a través de modos de transporte más sostenibles es hoy más imperativo que nunca.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANÓS POBLACIÓN, I. (2020): «Evaluación e impacto de los fondos europeos», Santander, en línea: <<https://repositorio.unican.es/xmlui/handle/10902/19992>>.
- ARROYO GIL, A. (2018): «El federalismo alemán a comienzos del siglo XXI», en P. Requejo Rodríguez (eds.): *Fundamentos: Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e historia constitucional. La evolución de los modelos territo-*

- riales: reformulación versus ruptura*, Gobierno del Principado de Asturias, Servicio de Publicaciones, pp. 57-86.
- ATKINSON, R. y K. KINTREA (2001): «Disentangling Area Effects: Evidence from Deprived and Non-deprived Neighbourhoods», *Urban Studies* 38(12), 2277-2298, en línea: <<https://doi.org/10.1080/00420980120087162>>.
- BELMESSOUS, F. (2013): «Du seuil de tolérance à la mixité sociale: répartition et mise à l'écart des immigrés dans l'agglomération lyonnaise» (1970–2000), *openedition.org* 3, en línea: <<https://doi.org/10.4000/BELGEO.11540>>.
- BELMESSOUS, F., F. CHIGHIER-RIBOULON, N. COMMERÇON y M ZEPF. (2005). «Demolition of large housing states: an overview», en R. van Kempen, K. Dekker, S. Hall y I. Tosics (eds.): *Restructuring large housing estates in Europe*, Bristol, The Policy Press, pp. 193-210.
- BLANCO, I., H. CRUZ, R. GOMÀ, F. ANTÓN y S. PORCEL (2021): «Densidad institucional, organización ciudadana y vulnerabilidad urbana», en O. Nel-lo (ed.): *Efecto Barrio: Segregación residencial, desigualdad social y políticas urbanas en las grandes ciudades ibéricas*, Valencia, Tirant Humanidades, pp. 177-200.
- BOURDIEU, P. y J.-C. PASSERON (1970): *La reproducción: Elementos para una teoría del sistema educativo*, Les Éditions de Minuit.
- CASTRILLO, M., A. MATESANZ PARELLADA, D. SÁNCHEZ FUENTES y Á SEVILLA BUITRAGO (2014): «¿Regeneración urbana? Deconstrucción y reconstrucción de un concepto incuestionado», *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global* 126, pp. 129-139, 126 y 129-139, en línea: <<https://oa.upm.es/46247/>>. ISSN 1888-0576.
- CLARYSSE, B. y U. MUL DUR (2001): «Regional cohesion in Europe? An analysis of how EU public RTD support influences the techno-economic regional landscape», *Research Policy* 30(2), pp. 275-296, en línea: <[https://doi.org/10.1016/S0048-7333\(99\)00113-4](https://doi.org/10.1016/S0048-7333(99)00113-4)>.
- COMUNIDAD DE MADRID (2001): «Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid», *Boletín Oficial del Estado*, en línea: <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2001-18984>>.
- CONSEJO EUROPEO Y CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2021): «Presupuesto de la UE a largo plazo 2021-2027 y paquete de recuperación», *Consilium*, en línea: <<https://www.consilium.europa.eu/es/policias/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/#>>.
- CUBERES, D. (2016): «Desigualdad espacial en las ciudades – Nada es Gratis», en línea: <<https://nadaesgratis.es/david-cuberes/desigualdad-espacial-en-las-ciudades>>.
- DE BOTTON, A. (2004): *Ansiedad por el estatus*, Taurus.
- DELGADO, M. (2008): «El miedo al gueto (o por qué se procura evitar la concentración excesiva de pobres en la ciudad)», *II Seminario Atlántico de Pensamiento: «Exceso y escasez en la era global»*.
- DONAT, C. (2021): «El filtro principal: acceso a la vivienda y segregación residencial», en O. Nel-lo (ed.): *Efecto Barrio: Segregación residencial, desigualdad social y políticas urbanas en las grandes ciudades ibéricas*, Valencia, Tirant Humanidades, pp. 39-66.
- EUROPEAN COMMISSION (2021): «Regional Policy. Maps», en línea: <https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/maps/>.

- FERNÁNDEZ RAMÍREZ, C. (2012): «La quiebra de la ciudad global y sus efectos en la morfología urbana». / The collapse of the global city and its effects on urban morphology», *Urban* 0(03), pp. 45-63, en línea: <<http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/1807>>.
- FERRER, A. y L. GORTAZAR (2021): «Diversidad y libertad: Reducir la segregación escolar respetando la capacidad de elección de centro», en línea: <<https://www.esade.edu/ecpol/es/publicaciones/segregacion-escolar-esadeecpol/>>.
- FLORIDA, R. L. (2017): *The new urban crisis: how our cities are increasing inequality, deepening segregation, and failing the middle class- and what we can do about it*, Nueva York, Basic Books.
- FUENTE MORENO, Á. DE LA, X. VIVES TORRENTS y R. CAMINAL ECHEVARRÍA (2003): *Políticas públicas y equilibrio territorial en el Estado*, Bilbao, Fundación BBVA. Institut d'Estudis Autònòmics, Generalitat de Catalunya, en línea: <<http://digital.csic.es/handle/10261/76522>>.
- GOLDTHORPE, J. H. (2012): «De vuelta a la clase y el estatus: por qué debe reivindicarse una perspectiva sociológica de la desigualdad social», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 137, en línea: <<https://doi.org/10.5477/cis/reis.137.43>>.
- GÓMEZ GIMÉNEZ, J. M. (2017): «El área urbana funcional de Madrid (1991-2011). Metodología y resultados de una propuesta de delimitación y caracterización multicriterio», *Territorios en formación* 11, p. 3, en línea: <<https://doi.org/10.20868/tf.2017.11.3457>>.
- GÓMEZ GIMÉNEZ, J. M. y A. HERNÁNDEZ AJA (2020): «El desajuste escalar entre la realidad urbana y su gobernanza: dimensión territorial y marcos de planificación de los procesos urbanos en Iberia», en C. Llop, M. Cervera y F. Peremiquel (eds.): *Metrópolis en recomposició: prospectivas proyectuales en el Siglo XXI: Forma urbis y territorios metropolitanos*, IV Congreso ISUF-H, Barcelona, 28-30 de septiembre de 2020, DUOT, UPC, pp. 1-14, en línea: <<https://upcommons.upc.edu/handle/2117/328998>>.
- GÓMEZ GIMÉNEZ, J. M., I. RODRÍGUEZ SUÁREZ y A. HERNÁNDEZ AJA (2021): «Los fondos de recuperación deberían ir a donde más falta hacen: los barrios vulnerables», *The conversation*, 22 de junio, en línea: <<https://theconversation.com/los-fondos-de-recuperacion-deberian-ir-a-donde-mas-falta-hacen-los-barrios-vulnerables-162262>>.
- GÓMEZ GIMÉNEZ, J. M., T. SÁ MARQUES y A. HERNÁNDEZ AJA (2020): «Procesos urbanos funcionales en Iberia: una aproximación a la integración del territorio urbano más allá de la metropolización», *Cuadernos Geográficos* 59(2), pp. 93-128, en línea: <<https://doi.org/10.30827/cuadgeo.v59i2.9542>>.
- GREENSTEIN, R., F. SABATINI y M. O. SMOLKA (2007): *Segregación espacial urbana: fuerzas, consecuencias y respuestas normativas*, en M. O. Smolka y L. Mullahy (eds.): *Perspectivas Urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*, Cambridge, Massachussets, Lincoln Institute of Land Policy, pp. 329-333.
- HARRINGTON, M. (1997): *The other America: poverty in the United States*, Simon y Schuster.
- INE (ESPAÑA) (2011): «Resultados de los Censos de población y viviendas», *INEbase: Cifras de población y Censos demográficos*, en línea: <<https://www.ine.es/dyngs/>>

- INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_Cycid=1254736176992ymenu=ultiDatosyidp=1254735572981>.
- INE (ESPAÑA) (2016): «Atlas de distribución de renta de los hogares», *Estadística experimental*, en línea: <https://www.ine.es/experimental/atlas/experimental_atlas.htm>.
- INE (PORTUGAL) (2011): «Censos 2011. Informação Estadística: Censos», en línea: <https://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=censos2011_apresentacaoypid=CENSOS>.
- JEFATURA DEL ESTADO (ESPAÑA) (2007): «Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural», *Boletín Oficial del Estado*, en línea: <<https://www.boe.es/eli/es/l/2007/12/13/45/con>>.
- LÁZARO ARAUJO, L. (1991): «El fondo de compensación interterritorial y la nueva política regional española», *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales (CyTET)* 90, pp. 13-24, en línea: <<https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/83758>>.
- LÓPEZ GROH, F., F. CELADA, P. MARTÍNEZ TAPIA y J. L. NICOLÁS RODRIGO (1987): *Áreas metropolitanas en la crisis*, en Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (eds.): *MOPU. Centro de Publicaciones*, Madrid, MOPU. Centro de Publicaciones del Instituto del Territorio y Urbanismo.
- MINGIONE, E. (1996): *Urban Poverty in the advanced industrial world: Concepts, analysis and debates*, en E. Mingione (ed.): *Urban Poverty and the Underclass: A Reader*, Oxford, Blackwell, pp. 3-40.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA PESCA Y ALIMENTACIÓN (ESPAÑA) (2010): «Programa de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS)», en línea: <<https://www.mapa.gob.es/es/ desarrollo-rural/planes-y-estrategias/ley-para-el-desarrollo-sostenible-del-medio-rural/prog-desarrollo-rural-sostenible/>>.
- MINISTERIO DE FOMENTO (ESPAÑA) (2015): «Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana», *Boletín Oficial del Estado*, en línea: <<https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2015/10/30/7/con>>.
- MUMFORD, L. (2018): *La Cultura de las Ciudades*, traducción de J. Monteverde, Logroño, Pepitas de calabaza (ed. original, 1938).
- MUSTERD, S., W. OSTENDORF y S. DE VOS (2003): «Neighbourhood effects and social mobility: a longitudinal analysis», *Housing Studies* 18(6), 877-892, en línea: <<https://doi.org/10.1080/0267303032000135483>>.
- NACIONES UNIDAS (2012): *Financiación del comercio e instituciones financieras regionales desde una perspectiva Sur-Sur*, Ginebra.
- NACIONES UNIDAS (2015): «Objetivo 10. Por qué es importante combatir la desigualdad», *Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)*, United Nations, en línea: <<https://www.un.org/es/chronicle/article/objetivo-10-por-que-es-importante-combatir-la-desigualdad>>.
- NEL-LO, O. (ed.). (2021): *Efecto barrio. Segregación residencial, desigualdad social y políticas urbanas en las grandes ciudades ibéricas*, Valencia, Tirant Humanidades.
- OSTRY, J. D. y BERG, A. (2014): *La desigualdad y el crecimiento insostenible pueden ser dos caras de la misma moneda*, International Monetary Fund.
- PATTERSON, J. T. (1981): *America's struggle against poverty, 1900-1980*. Harvard University Press.

- PIKETTY, T. (2019): *Capital e ideología*, Barcelona, Editorial Planeta.
- PONCE SOLÉ, J. (2002): *Poder local y guetos urbanos: la relaciones en el derecho urbanístico, la segregación espacial y la sostenibilidad social*, Madrid, Instituto Nacional de Administración.
- PUENTE DÍAZ, S. (2017): «Convergencia regional en España: 1980-2015». Boletín económico del Banco de España. *Artículos analíticos* 3, en línea: <<https://repositorio.bde.es/handle/123456789/8279>>.
- RAUHUT, D. y A. HUMER (2020): «EU Cohesion Policy and spatial economic growth: trajectories in economic thought», *European Planning Studies* 28(11), 2116, en línea: <<https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1709416>>.
- REQUENA, M., L. SALAZAR, J. RADL y H. R. KERBO (2013): *Estratificación social*, McGraw-Hill.
- ROCH PEÑA, F. (2008): «La deriva patológica del espacio social en el modelo inmobiliario eoliberal madrileño», *Scripta Nova* XII(270), p. 40, en línea: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-40.htm>>.
- ROCH PEÑA, F. (2015): «Revolución neoliberal y utopía ciudadana, una batalla inaplazable», *Ciudades* 18, pp. 49-68, en línea: <<https://doi.org/10.24197/CIUDADES.18.2015.49-68>>.
- ROMERO GONZÁLEZ, J., J. PÉREZ ESPARCIA y J. GARCÍA ROCA (1992): *Desigualdades y nueva pobreza en el mundo desarrollado*, Síntesis.
- RUIZ-TAGLE, J., S. ROMANO, J. RUIZ-TAGLE y S. ROMANO (2019): «Mezcla social e integración urbana: aproximaciones teóricas y discusión del caso chileno», *Revista INVI* 34(95), pp. 45-69, en línea: <<https://doi.org/10.4067/S0718-83582019000100045>>.
- SEQUERA, J. (2015): «A 50 años del nacimiento del concepto ‘gentrificación’. La mirada anglosajona», *Biblio3W Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales* 0(0), pp. 742-798, en línea: <<https://doi.org/10.1344/B3W.0.2015.26116>>.
- SILVA, J. M. F. DA (2012): «As assimetrias regionais em Portugal : análise da convergência versus divergência ao nível dos municípios», Universidade do Minho, en línea: <<http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/22795>>.
- VAN DER WUSTEN, H. y S. MUSTERD (1998): «Welfare State Effects on Inequality and Segregation: Concluding remarks», en S. Musterd y W. Ostendorf (eds.): *Urban Segregation and the Welfare State: Inequality and exclusion in western cities*, Londres, Routledge, pp. 238-247.
- VAN HAM, M., D. MANLEY, N. BAILEY, L. SIMPSON y D. MACLENNAN (2012): «Neighbourhood effects research: New perspectives», en *Neighbourhood effects research: New perspectives* (9789400723092), pp. 1-21, Springer Netherlands, en línea: <https://doi.org/10.1007/978-94-007-2309-2_1>.
- WILKINSON, R. G. y K. PICKETT (2009a): *Desigualdad. Un análisis de la (in)felicidad colectiva*, Madrid, Turner.
- WILKINSON, R. G. y K. E. PICKETT (2009b): «Income Inequality and Social Dysfunction». *Annual Review of Sociology* 35(1), pp. 493-511, en línea: <<https://doi.org/10.1146/annurev-soc-070308-115926>>.
- WILSON, W. J. (1987): *The truly disadvantaged: the inner city, the underclass, and public policy*, Chicago, University of Chicago Press.

