



SEVILLA Y LOS CAMBIOS

Transformaciones urbanas en
la primera década del siglo XXI



COLECCIÓN GEOGRAFÍA

Director

Fernando Díaz del Olmo

Comité Científico

Concepción Fidalgo Hijano, Catedrática de Geografía Física (Universidad Autónoma de Madrid)

Rubén Camilo Lois González, Catedrático de Análisis Geográfico Regional (Universidade de Santiago de Compostela)

Francisco Borja Barrera, Catedrático de Geografía Física (Universidad de Huelva)

Rocío Silva Pérez, Catedrática de Geografía Humana (Universidad de Sevilla)

José Ramón Martínez Batlle, Profesor de Ciencias Geográficas (Universidad Autónoma de Santo Domingo, República Dominicana)

Dominik Faust, Profesor de Geografía Física (Technische Universität Dresden, Alemania)

Francisco Cebrián Abellán, Profesor Titular de Universidad de Geografía Humana (Universidad de Castilla-La Mancha, Albacete)

Javier Navarro Luna, Profesor Titular de Universidad de Análisis Geográfico Regional (Universidad de Sevilla)

M^ª Asunción Romero Díaz, Catedrática de Geografía Física (Universidad de Murcia)

Jorge Olcina Cantos, Catedrático de Análisis Geográfico Regional (Universidad de Alicante)

Marco Sandoval, Profesor de Suelos y Recursos Naturales (Universidad de Concepción-Chillán, Chile)

José Damián Ruiz Sinoga, Catedrático de Geografía Física (Universidad de Málaga)

Alfonso García-Ferrer Porras, Catedrático de Ingeniería Cartográfica, Geodésica y Fotogrametría (Universidad de Córdoba)

José Ojeda Zújar, Catedrático de Geografía Física (Universidad de Sevilla)

Vincent Ollivier, Investigador CNRS (Marseille, Francia)

Consejo de Redacción

Fernando Díaz del Olmo, Catedrático de Geografía Física (Universidad de Sevilla)

Manuel Marchena Gómez, Catedrático de Análisis Geográfico Regional (Universidad de Sevilla)

José Manuel Recio Espejo, Catedrático de Ecología (Universidad de Córdoba)

Rafael Cámara Artigas, Profesor Titular de Universidad de Geografía Física (Universidad de Sevilla)

Pedro J. Lozano Valencia, Profesor Titular de Universidad de Análisis Geográfico Regional (Universidad de País Vasco)

M^ª José Prados Velasco, Catedrática de Geografía Humana (Universidad de Sevilla)

Francisca Ruiz Rodríguez, Profesora Titular de Universidad de Análisis Geográfico Regional (Universidad de Sevilla)

Víctor Fernández Salinas, Catedrático de Geografía Humana (Universidad de Sevilla)

César Borja Barrera, Profesor Titular de Universidad de Geografía Física (Universidad de Sevilla)



SEVILLA Y LOS CAMBIOS

Transformaciones urbanas en la primera década del siglo XXI

Enrique Hernández Martínez

UNIVERSIDAD DE SEVILLA
u eus
Editorial Universidad de Sevilla

Sevilla, 2020



Colección: Geografía

Núm.: 1

Comité editorial

Araceli López Serena
Directora de la Editorial Universidad de Sevilla
Elena Leal Abad
Subdirectora
Concepción Barrero Rodríguez
Rafael Fernández Chacón
María Gracia García Martín
Ana Ilundáin Larrañeta
María del Pópulo Pablo-Romero Gil-Delgado
Manuel Padilla Cruz
Marta Palenque Sánchez
María Eugenia Petit-Breuilh Sepúlveda
José-Leonardo Ruiz Sánchez
Antonio Tejedor Cabrera

Reservados todos los derechos. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación, sin permiso escrito de la Editorial Universidad de Sevilla.

Motivo de cubierta: Movimiento 15M en las Setas de Sevilla, fotografía del autor.

© **Editorial Universidad de Sevilla 2020**

C/ Porvenir, 27 - 41013 Sevilla.
Tlfs.: 954 487 447; 954 487 451; Fax: 954 487 443
Correo electrónico: eus4@us.es
Web: <<https://editorial.us.es>>

© **Enrique Hernández Martínez 2020**

Impreso en papel ecológico
Impreso en España-Printed in Spain

ISBN 978-84-472-3064-8

Depósito Legal: SE 2040-2020

Diseño de cubierta: Javier Rodríguez

Maquetación: Cuadratín Estudio

Impresión: Podiprint

A Enrique Hernández Alemany, mi padre
in memoriam

*La ciudad es lo más creador entre las estructuras
de humana convivencia por serlo en sí misma, y por
haber sido a su vez el lugar donde las creaciones
del espíritu humano se han dado, como una planta
que en ciertas ciudades especialmente brotara.*

MARÍA ZAMBRANO

La ciudad, creación histórica

*De bruces sobre los pretilos de sus azoteas,
hemos desmenuzado muchas veces nuestro amor
hacia las casas, las calles y las gentes, mientras
las cumbres remotas se tragaban el sol congestionado
de nuestros crepúsculos.*

MANUEL CHAVES NOGALES

La ciudad

PRÓLOGO

Manuel Jesús Marchena Gómez 12

INTRODUCCIÓN 16

Las fuentes documentales 18
 Estructura del estudio 20

1. CIUDADES EN UN MUNDO URBANIZADO 22

2. UNA BREVE HISTORIA URBANA DE SEVILLA 32

1. Ortos y ocasos 33
 2. Nuevas funciones para la ciudad 36
 2.1. Sevilla, capital de Andalucía 37
 2.2. Expo'92: la gran oportunidad urbana 40
 2.3. Post-expo: el agotamiento de un modelo 46

3. EL DISEÑO DE UN MODELO DE CIUDAD 48

1. Sevilla en el cambio de siglo 49
 1.1. La situación económica 50
 1.2. El escenario social 51
 1.3. Otros problemas urbanos 53
 1.4. El clima político 54
 2. Un nuevo plan general para Sevilla 55
 2.1. El proceso de elaboración y la participación 57
 2.2. El contenido del PGOU 2006 61
 3. El Plan Estratégico Sevilla 2010 71
 3.1. El Plan Estratégico y el PGOU 72
 3.2. Proceso de elaboración 73
 3.3. Contenidos finales 77
 3.4. La trayectoria del Plan Estratégico Sevilla 2010 84

4. EL ESPACIO PÚBLICO 86

1. Las peatonalizaciones 88
 1.1. La Plaza Nueva y la Avenida de la Constitución 90
 1.2. La "Piel Sensible" de La Alfalfa 103
 1.3. Alameda de Hércules 109
 1.4. Calles Asunción y San Jacinto 112
 2. El plan de barrios 114
 2.1. Distrito Casco Antiguo 122
 2.2. Distrito Macarena 123
 2.3. Distrito Macarena Norte 124
 2.4. Distrito Este 127
 2.5. Distrito Cerro del Águila 128
 2.6. Distrito San Pablo - Santa Justa 129
 2.7. Distrito Nervión 130
 2.8. Distrito Sur 130
 2.9. Distrito Bellavista - La Palmera 132
 2.10. Distrito Los Remedios 133
 2.11. Distrito Triana 134
 2.12. Conclusión 134
 3. Desarrollo de la red de espacios verdes 135
 3.1. Los parques del Plan de Restauración Hidrológico Forestal y de Protección de Cauces 136
 3.2. La Dehesa de Tablada, objeto central del debate urbano 152
 4. La plaza de La Encarnación: proyecto Metropol-Parasol o "Las Setas de La Encarnación" 160
 4.1. La génesis de un problema urbano 161
 4.2. La intervención arqueológica. El solar como ventana al pasado 165
 4.3. El concurso internacional de ideas 168
 4.4. Metropol-Parasol, la complejidad de un proyecto único 171
 4.5. De Metropol-Parasol a Las Setas de La Encarnación 178

5. NUEVAS FORMAS DE MOVILIDAD	182
1. Configuración del sistema de movilidad en Sevilla durante el siglo XX	183
1.1. Condicionantes territoriales e históricos	183
2. Bases para una nueva movilidad	186
2.1. El Plan Integral de Ordenación Viaria	186
2.2. El sistema de movilidad en el PGOU	191
2.3. El Plan de Transporte Metropolitano del Área de Sevilla	196
3. La bicicleta, “nuevo” medio de transporte en Sevilla	197
3.1. El desarrollo de la movilidad ciclista en la ciudad	200
4. Tranvía “metrocentro”	205
4.1. El desarrollo del tramo Plaza Nueva – El Prado	207
4.2. La ampliación hasta San Bernardo	212
4.3. Otras posibles ampliaciones	213
5. El metro de Sevilla	214
5.2. Una nueva red de metro	217
6. El Plan de Ordenación Viaria del centro histórico	224
7. Otras acciones relevantes en materia de movilidad	228
7.1. Sistema viario: sentido único de avenidas y pasos subterráneos	228
7.2. Construcción de aparcamientos subterráneos	228
7.3. Ferrocarril de cercanías	229
7.4. La circunvalación SE-40	230
6. ACCIONES PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL	232
1. Grandes inversiones industriales. El “urbanismo productivo”	234
1.1. La factoría de EADS-casa para el ensamblaje del AIRBUS A-400M	235
1.2. La nueva factoría Heineken-Cruzcampo	236
1.3. Abengoa-Palmas Altas	239
2. Desarrollo de espacios para la innovación tecnológica y productiva	241
2.1. Parque Científico-Tecnológico Cartuja	241
2.2. Actividad logística y portuaria	242
2.3. Polígonos industriales	243
3. Puerto Triana	243
4. Inversiones en el sector turístico	247
4.1. Nuevo Palacio de Congresos	248
5. Proyectos para el desarrollo social	249
5.1. Política de vivienda protegida	250
5.2. Desarrollo de equipamientos	255
5.3. El Plan Integral del Polígono Sur	259
5.4. Área de rehabilitación concertada de la zona norte del centro histórico de Sevilla	261
CONCLUSIONES	264
1. Balance de un período de cambios	266
EPÍLOGO: LOS RETOS DE LA CIUDAD	276
BIBLIOGRAFÍA	280



Nono Fotos / CC BY 2.0

PRÓLOGO

Se habla cada vez más de momentos o episodios históricos, desvirtuándose la singularidad que se pretende para un período determinado, por ejemplo, de la geografía urbana de la ciudad. Conforme pasa el tiempo y nos alejamos del epicentro de transformaciones de Sevilla en la primera década del siglo XXI, es cada vez más palmario y evidente que esta década ha supuesto un período crucial de cambios en la ciudad de Sevilla.

Para que esta evidencia empírica tuviera un soporte científico, es decir, un analizado catálogo de intervenciones en la ciudad entre los años 2000-2010, ha escrito este libro el geógrafo Enrique Hernández

Martínez. La obra que prologamos se fundamenta, exhaustivamente revisada, en una tesis doctoral de Geografía que defendió brillantemente el autor sobre las navidades del 2015, obteniendo el grado de doctor con sobresaliente.

Fue la primera década de este siglo, un tiempo de orto y ocaso de expansión económica, muy basado en la construcción civil y la promoción inmobiliaria, que estalló en burbuja ya a finales del 2007. Recordemos que la mejor serie estadística de la gran anomalía sevillana, el desempleo, se produjo en este momento. Las cuentas de Enrique Hernández nos avisan de una inversión en ciudad de casi 4.000 millones de euros, cuentas muy similares a las de la Expo'92. Se puede concluir que el magno acontecimiento Universal supuso un cambio “Hacia afuera” de Sevilla y esta década prodigiosa en transformaciones del período del Alcalde Monteseirín, “Hacia adentro”.

En ambas históricas o cruciales transformaciones de la ciudad de Sevilla, las intervenciones urbanas fueron ferozmente criticadas y perseguidas por las tan relevantes fuerzas conservadoras –ya por el lado de la izquierda como de la derecha– de nuestra ciudad. Bajo el lema de no se toque nada, no se mueva nada, aunque el cambio supusiese una transformación socialmente indiscutible en lugares o edificios que se defendían de los cambios por retóricas seculares pero que no llegaban ni a la década en su conformación real.

El procedimiento del alma reaccionaria de la ciudad –no demasiado lata aunque parezca mentira– era el de rasgarse las vestiduras ante atropellos a “su” alma excluyente de cualquier evolución (los sectarios solo pueden cambiar de secta), criticando la escala, el diseño y el sitio de intervención, y por supuesto al final especular sobre los sobrecostos en obras singulares. Ese supuesto e inabarcable déficit que las transformaciones conllevaban sería inaguantable para la ciudad, como en la Exposición de 1929.

La verdad es que a 2020, la ciudad de Sevilla tiene equilibradas la cuentas y las inversiones en las transformaciones de la década Monteseirín (realmente doce años, el alcalde más longevo de la historia de Sevilla) han sido digeridas aceptablemente por el consistorio hispalense. Dos claves. Esa ultramontana reacción conservadora solo pudo tumbar un extraordinario proyecto universitario, la Biblioteca en El Prado de un premio Pritzker –el Nobel de la arquitectura–, de la ya desaparecida Zaha Hadid. Triste para una ciudad ser la única que ha conseguido este desdichado logro, sobre el vehículo de un procedimiento judicial, asombroso, poco profesional y muy injusto en su sentencia, ¿verdad?

Pero la segunda clave, que es la clave de bóveda del libro de Enrique Hernández en su excelente análisis, no es otra que el extraordinario catálogo de intervenciones y cambios en la ciudad de Sevilla (2000-2010) en movilidad sostenible, espacio público, urbanismo productivo, vivienda pública e inversiones poderosas en microubanismo de barrio. El autor lo hace desde una doble perspectiva, la de haber sido un observador privilegiado dentro de la maquinaria municipal y la de exprimir y destripar la denominada “literatura gris” de informes, proyectos, dictámenes, y decisiones políticas y administrativas. Es prácticamente inexistente la literatura científica sobre este período, si bien es verdad que solo ha pasado una década de aquella década y que cada día que pasa es cada vez más aceptada en sus cambios por sevillanos y turistas.

Para Enrique Hernández, su doctorado y el producto final de este, el libro, es la culminación sistemática y científica de una transformación urbana vivida. Recordemos además que fue director del Plan Estratégico Sevilla 2020. El hilo conductor del libro es, por lo tanto, la constatación científica de que el proceso de cambio urbano en los albores del siglo XXI no fue un catálogo de ocurrencias, sino que se fundamentó en un modelo de ciudad diseñado en el PGOU y el Plan Estratégico (dos caras de la misma moneda de planificación), y que dicha planificación tuvo éxito en un porcentaje adecuado y coherente con las previsiones.

Estamos, por consiguiente, ante el primer libro que sobre esta década de cambios se ha realizado. Vendrán más pero la obra de Enrique Hernández cobra carácter seminal, por su generosidad en el acopio informativo y por el método científico utilizado, una secuencia de análisis, diagnóstico y epílogo de retos y propuestas para la geografía urbana de la ciudad de Sevilla. Resulta curioso destacar que los proyectos que quedaron inconclusos o que no despegaron en aquel momento (La Gavidia, Fábrica de Artillería, Fábrica de Tabacos, Mercado Puerta de la Carne, por ejemplo) siguen siendo hoy el mismo catálogo de desafíos en la ciudad.

Se nos viene a la cabeza una cosa que no es nuestra: el paralelismo con la Sevilla del Intendente Olavide, sobre todo en una época como la nuestra cuando la política no se basa en cambios y logros a través de medidas e intervenciones reales, que normalmente cuestan y desgastan por la desafección al propio cambio, si no en el humo de una retórica simplista, identitaria y emocional, en vez de racional.

El libro del geógrafo aplicado y doctor en Geografía Enrique Hernández articula explicativamente el balance entre tradición y modernidad en la primera década del siglo XXI en la ciudad de Sevilla, una ciudad que, como expone brillantemente, se moldeó policéntricamente a partir de una potente transformación del centro histórico, modelo de ciudad ideado en simultáneo a las actuaciones reales que cambiaron Sevilla “hacia dentro”.

Manuel Jesús Marchena Gómez
Catedrático de Análisis Geográfico Regional
Universidad de Sevilla



INTRODUCCIÓN

Paul Gagnon / CC BY-NC-ND 2.0

Este libro se basa en la tesis doctoral de su autor y pretende contribuir al mejor conocimiento de una etapa en la historia urbana de Sevilla, que despierta el interés por el número de proyectos acometidos en un plazo relativamente reducido de tiempo. Proyectos que se presentaron en su momento vinculados a un discurso de “cambio” desarrollado básicamente por las autoridades responsables. Este objetivo central se segmentaría en otros tres objetivos más específicos que articularían el desarrollo de esta publicación.

El primero de ellos, sería el documentar el catálogo de proyectos urbanos pretendidamente transformadores que se emprendieron en esta etapa. Y ello con nivel de detalle suficiente, pero sin renunciar a



Figura 1: La investigación en los procesos transformadores. Fuente: Elaboración propia.

ser capaz de sintetizar la diversidad de fuentes disponibles para conseguir una visión coherente de cada uno de ellos, y su relación con el resto.

El segundo objetivo sería generar un diagnóstico sobre el posible contraste entre lo planeado y lo realizado. Con frecuencia se repitió, en el discurso político, medios de comunicación, etc. la existencia de un “modelo de ciudad”, concepto no suficientemente definido, pero que sin duda hace referencia a la existencia de planes que diseñaban un determinado escenario de futuro de la ciudad. Por eso esta investigación se aproximará al carácter de dicho “modelo”, y comprobará hasta qué punto el catálogo de elementos que conforman el proceso urbano en Sevilla forman parte de dicho modelo de ciudad conscientemente constituido, cuáles son los aspectos en los que este modelo se fundamenta y avanza y cuáles las incoherencias y contradicciones internas que pudieran haber surgido.

El tercer objetivo de esta obra es la obtención de conclusiones críticas que permitieran, por un lado, plantear las vías de futuro de la ciudad y su región urbana, en el convencimiento de que la utilidad pública de la investigación es uno de los principales aspectos definitorios de las ciencias sociales, a juicio de este autor. La investigación debe de ser la base en la que se sustente la planificación (figura 1). Por eso, si de estas páginas pudiera extraerse algún conocimiento que contribuyera en cierta medida a dar soporte y eficacia a los planes y luego a las acciones que sirvieran para mejorar la vida de las personas en la ciudad, habría quedado plenamente justificado el esfuerzo.

Con mucha frecuencia, el análisis y estudio de los procesos urbanos es mucho más rico en la descripción que en la interpretación de lo que sucede. La complejidad de los temas urbanos hace que, como dijo Le Corbusier, la ciudad sea muy explicada pero poco comprendida. Desde nuestro punto de vista la dificultad ha residido, tradicionalmente, en una excesiva segmentación de los objetos urbanos de estudio, e incluso en el abandono casi completo de otros en los análisis. Desde el urbanismo ha sido frecuente que no se aborden con suficiente amplitud las conexiones entre la forma de la ciudad y los procesos económicos, políticos e incluso sociológicos, sin el concurso de los cuales difícilmente puede ser explicada la trama urbana, la segregación de espacios, el crecimiento de las ciudades o el espacio público. Pero del mismo modo desde

la economía, en los casos en que aborda una aproximación urbana o metropolitana, no ha sido raro obviar la profundización en aspectos tales como el desarrollo de los procesos urbanos, los transportes, la movilidad,... Ítems como la cultura, el sistema de valores que comparte en mayor o menor medida una comunidad ciudadana, el desarrollo de las coyunturas políticas, etc. son con frecuencia poco abordados, cuando en realidad forman parte esencial de la interpretación del cómo y el porqué de muchas realidades urbanas.

Pretender una visión holística u omnicomprensiva es una aspiración fundacional de casi cualquier estudio geográfico. No obstante, y rebajando las expectativas a un nivel de realismo suficiente, podremos al menos concluir que acercarse a las conexiones que unos aspectos de la realidad tienen con otros, las sinapsis que se generan y los resultados que se producen es parte fundamental si queremos realmente trazar una interpretación de la realidad objeto de estudio. Así pues, el empeño de esta obra es el de ofrecer una interpretación del proceso urbano de la ciudad, a partir de una descripción previa, suficientemente detallada, de lo acontecido en la urbe en esta primera década del siglo XXI.

Las fuentes documentales

Un estudio que se realice en cercanía temporal con el objeto del mismo, en ciencias sociales, cuenta con la desventaja inicial de la carencia de un cuerpo epistemológico mínimamente desarrollado sobre el objeto de dicho estudio. En este caso (las transformaciones urbanas en la Sevilla en la década 2000-2010) dada la variedad de asuntos abordados, existe un escaso desarrollo estudios académicos realizados, salvo excepciones. Por ejemplo, se denota un interés creciente, tanto de investigadores nacionales como internacionales, acerca del desarrollo de la movilidad ciclista en la ciudad: sistema de vías ciclistas, el impacto en la movilidad de los ciudadanos, sistemas de alquiler, intermodalidad¹. No es de extrañar habida cuenta, como se verá en el capítulo correspondiente, de que su desarrollo e implantación así como los efectos obtenidos, han formado parte de un proceso inusualmente acelerado. Diríase que, por una vez, en temas tan complejos como los urbanos, la teoría ha encontrado su contraste inmediato sobre la realidad urbana y es lógico que haya atraído la atención de investigadores de diferentes ramas (economistas, geógrafos, urbanistas, sociólogos,...).

Otro de los sujetos de estudio que cuenta con un “corpus” relativamente desarrollado es el referido a la desigualdad social y la marginalidad localizada en focos concretos de la ciudad². En concreto en el sector del casco histórico norte (Alameda-San Luis-San Julián), con la existencia de planes de reurbanización en coincidencia con un movimiento ocupa y alternativo, a finales de los 90 y principios de la primera década del siglo. Estudios desde las ciencias sociales (geografía, antropología) o desde la arquitectura, a veces en cercanía con el compromiso social de los propios investigadores. Más reciente es el caso del Polígono Sur, cuya profunda marginalidad en algunos de sus sectores, la figura excepcional en Andalucía del Comisionado

1 Sobre movilidad en bicicleta en Sevilla son importantes las aportaciones, entre otros, de Marqués Sillero, R. (2011), Morales Carballo, L. (2011) o Castillo Manzano, J.I. y Sánchez Braza, A. (2013).

2 En esta materia son fundamentales las investigaciones de Díaz Parra, I. (2009) y (2010), y también las aportaciones de Cantero Martín, P. A., et al. (1999), y García Jerez, Francisco A. (2009), entre otros.

nombrado en 2003 y el desarrollo del Plan Integral, han despertado también el interés académico. El acotamiento del territorio, la relativa buena disposición de fuentes estadísticas y los extensos trabajos de análisis y diagnóstico llevados a cabo por los equipos técnicos del Comisionado, sin duda han facilitado la atención sobre este espacio, que además tiene el carácter de caso-ejemplo ante la posibilidad de aplicar similares respuestas por parte de la administración pública en otros casos similares en Andalucía y el resto de España.

Sin embargo hay otras materias de transformación urbana en la última década que han movido menos el interés académico, a pesar del volumen de la realización y su posible impacto social, territorial y económico. Casos como el estimable desarrollo de construcción de vivienda protegida, sobre todo de promoción pública, y su posible impacto en la demografía de la ciudad, que pudiera colegirse dado los niveles de renta a los que se dirigían y el comportamiento que hasta entonces se había venido produciendo de “expulsión” hacia mercados inmobiliarios metropolitanos, más asequibles. Tampoco han sido todavía objeto de una cantidad apreciable de trabajos académicos los proyectos recientes de urbanismo industrial, más allá del análisis técnico especializado en cada una de las ramas industriales relacionadas (aeronáutica, agroalimentario, logística portuaria, etc...), y su incidencia en el sistema económico de la región urbana de Sevilla. Otros temas, como la evaluación del impacto en sectores como el turismo de los proyectos de transformación de los escenarios urbanos (peatonalizaciones, regeneración de espacios públicos, o el edificio Metropol-Parasol) también están pendientes de ser acometidos. En general, la evaluación *ex post* del impacto de las políticas públicas, especialmente de los proyectos urbanos, las infraestructuras y los equipamientos, sobre los indicadores sociales y económicos y sobre los niveles de bienestar de la ciudadanía, es una tarea de gran interés público, pendiente de ser abordada académicamente con la extensión necesaria.

Esta dificultad inicial a la hora de disponer de un menor número de publicaciones en las que poder sustentar, o al menos contrastar, el análisis de este libro, se compensan en buena parte con la posibilidad de disponer, en número suficiente, de fuentes de primera mano en todo lo relacionado con los diferentes planes y con los proyectos desarrollados en la ciudad. Documentos procedentes de las administraciones públicas, principalmente la municipal, publicados o no, proyectos, agendas de seguimiento y balance, informes, presentaciones, presupuestos, etc... que son una fuente primordial de información para realizar la descripción detallada del proceso urbano de Sevilla. Una información que, además, no es normalmente objeto de archivo y conservación adecuada a medio y largo plazo, lo que en la administración, y más en la local, se suele reservar casi siempre a los documentos con algún tipo de trascendencia legal o reglamentaria. De igual manera, otro tipo de fuentes sí publicadas, como anuarios, barómetros e informes de determinados departamentos, a pesar de que buena parte de ellos se están digitalizados, con demasiada frecuencia el acceso y conservación de los mismos se encuentra, desgraciadamente, vinculado a la continuidad administrativa, e incluso política, del departamento productor en cuestión. Y así, no es raro que estudios o repertorios estadísticos de gran interés para el estudio de la ciudad, que estuvieron en su momento accesibles, actualmente hayan desaparecido y su localización exija un esfuerzo suplementario³.

3 Tal ocurre, por ejemplo, con las valiosas series estadísticas trimestrales del Barómetro de Economía Urbana, de la sociedad municipal Sevilla Global.

A ello uniríamos la comúnmente denominada “literatura gris”, frecuente en la administración, compuesta de informes y análisis realizados por los técnicos de la administración o por empresas externas contratadas para ello. Suelen contener estudios rigurosos y muy pegados a la realidad inmediata del tiempo en que fueron elaborados, y sin embargo tienen normalmente una vida efímera. En contraste, por ejemplo, con un estudio realizado para la administración por algún grupo de investigación universitario, que además del producto en sí, extiende su puesta en valor en forma de artículos académicos, que engrosan y enriquecen el conocimiento de la materia y quedan convenientemente referenciados para su localización definitiva. Pero un informe sobre los objetivos de determinada acción en materia de equipamiento, de espacio público o el estado de ejecución de algún proyecto, aún no estando encuadrado en las normas que se usan en la producción académica convencional, casi siempre presentan niveles de rigurosidad absolutamente homologables. Por ello el presente trabajo ha tenido como uno de sus objetivos aprovechar, aunque sea parcialmente, este tipo de documentación que quizás, y en no mucho plazo, es posible que se pierda “como lágrimas en la lluvia”⁴.

En buena parte, la inexistencia en la administración pública de una verdadera cultura de la evaluación técnica y rigurosa de las políticas realizadas, tenga relación con este descuido de un patrimonio que es, sin duda, de interés en el presente y posiblemente en el futuro.

Estructura del estudio

Una manera razonable de abordar problemas complejos es, a la manera kantiana, dividirlo en sus partes. Por ello la pretensión globalizadora de la visión de la ciudad no es incompatible con el abordaje de la misma por partes. Eso sí, estableciendo siempre las conexiones necesarias e inmediatas con otros aspectos de la misma realidad, que es tozudamente compleja y resistente a la segmentación.

Por ello, el primer capítulo sirve, a la manera de contexto, para trazar una imagen del estado actual del tema urbano a escala global, el papel que están alcanzado las ciudades en un mundo urbanizado.

El segundo capítulo traza un breve recorrido histórico para aproximar el objeto de estudio a su historia contemporánea, acabando por el último cuarto del siglo XX, en el que Sevilla emerge al período democrático con importantes déficits, pero en el que dos hechos históricos supondrán un profundo cambio en la trayectoria previsible sólo unos años antes: por una parte, convertirse en la capital política de Andalucía y sede de la administración autonómica; por otra, la celebración de la Exposición Universal de 1992, que marcó las dos últimas décadas con los profundos cambios urbanos a los que estuvo asociada, y las consecuencias de la misma.

⁴ En el apartado *Otros informes y documentos consultados*, al final de esta publicación, se recoge una buena muestra de este tipo de “literatura gris” que se menciona.

El capítulo tres aborda en detalle el proceso por el cual, en la charnela del cambio de siglo, una serie de cambios políticos propiciaron la puesta en marcha de procesos de planificación. Especialmente la redacción de un nuevo plan general de urbanismo, que por primera vez concitó la participación de amplios segmentos técnicos y académicos, y actores sociales y económicos, dando lugar a un diseño extenso de lo que se ha definido como “modelo de ciudad”, que se completa con otros documentos como el Plan Estratégico Sevilla 2010. Es en estos años cuando se establece “la ciudad deseable” desde paradigmas que en bastantes casos suponen cambios respecto a lo que hasta entonces habían venido siendo los hábitos urbanos de Sevilla.

A continuación se aborda el proceso urbano de la década, en un conjunto de tres capítulos que se acercan a los aspectos claves de estas transformaciones:

El capítulo cuatro trata del espacio público, el territorio no construido, que en el modelo de ciudad al que nos aproximamos en esta investigación ha ganado peso específico suficiente como para convertirse en uno de sus motores conceptuales. El espacio público no como territorio residual, el negativo de la foto de la ciudad en la que los valores positivos quedan circunscritos a la edificación, que por otra parte es lo que tiene valor de mercado, sino de manera muy diferente, el espacio libre y el espacio público como elemento central del modelo urbano y de convivencia pretendido.

El capítulo cinco aborda un elemento clave como es la movilidad urbana y metropolitana, la organización de los flujos de personas en los diferentes medios, los problemas que presentan y las acciones aplicadas en su resolución. Es uno de los temas clave de la ciudad y aquel en el que los proyectos desarrollados en Sevilla, de manera *a priori* poco esperable, han conocido alguna de las realizaciones más relevantes a escala nacional e internacional.

El capítulo seis se detiene en el desarrollo económico y social de la ciudad, abordando aspectos tales como la diversificación económica, la innovación, el capital y los recursos humanos, el desarrollo empresarial, el empleo, a través principalmente de la gestión urbanística como herramienta de desarrollo económico productivo. También se tratan las iniciativas para el bienestar social y la equidad, con especial atención a programas específicos establecidos en determinadas áreas de la ciudad con especial riesgo de exclusión.

Finalmente, el capítulo siete es un apartado de conclusiones que, a partir de lo anteriormente analizado, y haciendo referencia también al conjunto de elementos intangibles que raramente son aportados en estudios de tipo urbano (pero que son cada vez más demandados como elementos definitorios de la situación urbana), se pretende responder a las preguntas inicialmente planteadas, en cuanto al modelo de ciudad en Sevilla y la viabilidad de la ciudad como unidad social y política adecuada para desempeñar un papel en la búsqueda de soluciones locales a los problemas globales.



1 CIUDADES EN UN MUNDO URBANIZADO

Fotografía del autor

En el año 2008 se produjo un hito demográfico que pasó desapercibido para la opinión pública general, a pesar de estar cargado de gran significado: por vez primera en la historia, más del 50% de la población mundial habitaba en las ciudades. Según Naciones Unidas, en 2030 ese porcentaje habrá crecido hasta el 60%⁵ (figura 2). La sociedad humana será así una sociedad mayoritariamente urbana, merced sobre todo a los grandes contingentes de población rural que en los países emergentes y en los

5 U.N. (2015)

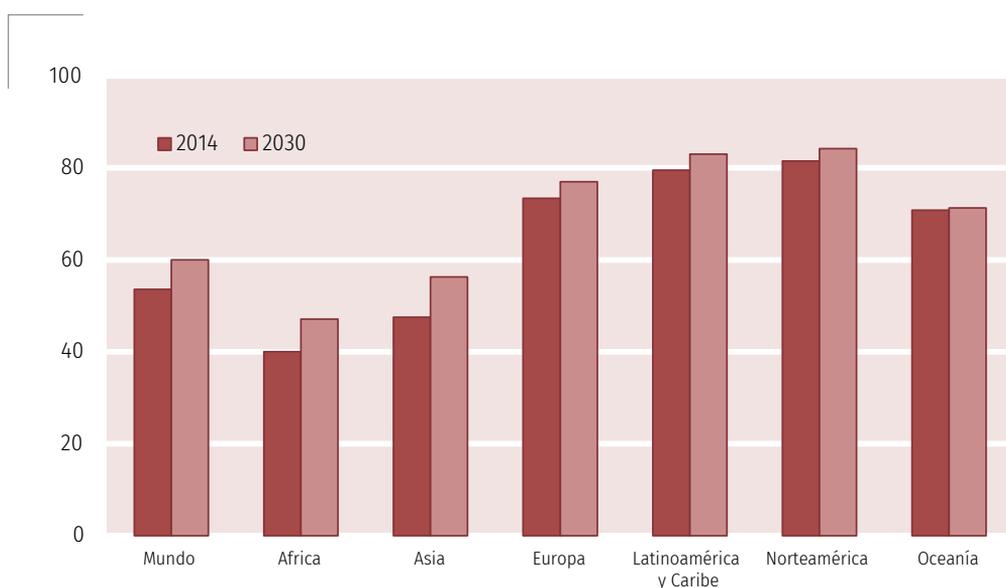


Figura 2: Evolución del porcentaje de población residente en áreas urbanas (2014-2030).
Fuente: elaboración propia a partir de "World Urbanization Prospects: The 2014 Revision" U.N. (2015)

subdesarrollados han pasado a habitar enormes conurbaciones de varios millones de habitantes. Este proceso no hace sino confirmar y prolongar en el tiempo la tendencia histórica a la urbanización iniciada en los estados desarrollados.

De esta manera, los espacios urbanos se han convertido, en este principio de siglo, en el hábitat por definición del ser humano. Tan sólo por ello, las ciudades pueden y deben de ser consideradas el objeto clave a la hora de analizar, comprender y actuar para mejorar las condiciones de vida de las personas. Más aún cuando el 75% de la población urbana actual se encuentra en regiones subdesarrolladas. Podemos decir que la pobreza es definitivamente urbana y por ello, la solución a los graves problemas de alimentación, vivienda, educación, saneamiento y agua potable, igualdad de género, seguridad, atención sanitaria, cohesión social, etc., es un reto mundial principalmente urbano. Así, Harvey anuncia que las aspiraciones de cambio en las sociedades tendrán como escenario inevitable la necesidad de cambio de las ciudades⁶.

Pero también desde un punto de vista cualitativo, la importancia de las ciudades como nodos decisivos (más allá de su simple función escénica) de todo cuanto acontece a escala global es creciente. A finales del siglo XX, la revolución de las tecnologías de la información hizo que las dimensiones clásicas del tiempo y del espacio cambiaran de sentido, y que esta reestructuración de la organización económica capitalista conllevara trascender fronteras, sobre la base de una interconexión y un intercambio de información instantánea. No obstante, quienes sobre la evidencia de estos procesos quisieron avanzar teorías que

6 Harvey, D. (2012)

predecían un mundo sin distancias, en el que los factores de cercanía física aportada por las ciudades sería un elemento secundario, y en el que la importancia del sitio se redujera hasta la irrelevancia, erraban en sus predicciones⁷. Quizás, podamos en parte interpretar este hecho desde la sutileza de una visión literaria como la de Italo Calvino, que en el prólogo de “Las ciudades invisibles”, dice que: «Las ciudades son un conjunto de muchas cosas: memorias, deseos, signos de un lenguaje; son lugares de trueque (...) pero estos trueques no lo son sólo de mercancías, son también trueque de palabras, de deseos, de recuerdos.» Quizás sea ese conjunto de valores intangibles lo que hace de la urbe lugar de intercambio de ideas, de sentimientos, de proyectos de futuro,... todo ello en este espacio público compartido que llamamos ciudad y que obtiene de ellos la energía que la perpetúa en el tiempo. No en vano, como definió Lévi-Strauss, la ciudad es la creación humana por excelencia.

Evidentemente, lo global influye críticamente en las ciudades, lo hace en todas las instancias de la realidad contemporánea⁸, pero podemos constatar que el papel social y político de las ciudades no ha hecho sino crecer precisamente en esta época de globalización. Ciertamente es que con demasiada frecuencia analistas económicos y políticos tienden a no tener en cuenta el papel de lo urbano, pero ello a veces es debido más a la falta de una tradición epistemológica en el tratamiento de la ciudad como objeto de estudio, que a la ausencia de una expresión real de este fenómeno. Las ciudades, en la era global, están aumentando su empoderamiento y la capacidad creciente de incidir y decidir en la vida política, económica y social de las personas. Diríase que en un contexto de globalización, en el que los estados están conociendo un proceso creciente de delegación de competencias en organismos supraestatales, y en el que la soberanía nacional (incluso en temas económicos y financieros de primera importancia) ya no es un concepto absoluto, la ciudadanía se vuelve hacia su ámbito de organización social y política más inmediata: la ciudad, pretendiendo de algún modo poner en marcha programas transformadores que parecen más plausibles a esta escala, que a otras superiores. Nuevas maneras de movilidad, acceso más fácil a la vivienda, lucha contra la exclusión social, atención a las personas dependientes, captación y promoción de inversiones productivas... Todas estas son políticas que de manera creciente abordan los gobiernos de las ciudades, muchas veces sin tener competencias directas en esas materias, pero receptivos a las demandas de una ciudadanía cada vez más exigente con sus estándares de bienestar.

Por eso es también en las ciudades donde se están produciendo los movimientos sociales más creativos, las innovaciones tecnológicas más prometedoras, o los avances en derechos y bienestar más destacados. Ello por otra parte es consustancial a la propia existencia de la *polis* desde el origen mismo de la civilización. Ahora además, se mira a las ciudades como el espacio adecuado en el que establecer nuevas estrategias energéticas, nuevas prácticas de consumo de los recursos o un compromiso real con la sostenibilidad⁹.

7 Castells Oliván, M. (1995)

8 Marcuse, P. y Van Kempen, R. (2000)

9 Vegara Gómez, A., Rivas Sanz, J. L. (2004)

Por ejemplo, hace sólo unos pocos años podría pensarse que las ciudades tenían una relación secundaria con el problema global del cambio climático, pero hoy son uno de los principales frentes en la lucha contra el mismo. Se calcula que más de 70% de la energía consumida tiene relación directa con la planificación de los usos del suelo. Y ello es así porque el 40% de las emisiones las realiza el transporte, emisiones que van en aumento. Y sabemos que más del 90% de este espectacular incremento se debe al aumento de las emisiones de los automóviles y todo tipo de tráfico rodado. La mejora de la eficiencia energética de las viviendas, la posibilidad de hacer de las ciudades entes productores, y no sólo consumidores de energía, junto con nuevas formas de transporte sostenible, forman parte de las estrategias clave para transformar el insostenible sistema energético actual.

Redes de ciudades a escala nacional e internacional se constituyen con objetivos, temáticos o generales, diversos, pero siempre con la aspiración de incrementar su influencia y su capacidad de decisión sobre otros ámbitos de poder. La Comisión Europea reconoce y promueve la formación de redes de ciudades basadas en acuerdos formales, creando agrupaciones de ciudades, formando redes que funcionan como organizaciones para promover intereses de diferentes ciudades, que estén interesadas en temas concretos¹⁰. Las relaciones de red pueden basarse en conectar industrias específicas, en la participación en recursos, o en la cooperación para obtener ventajas mutuas en campos como la investigación e intercambio de experiencias y conocimientos, captación de recursos,... etc. Estas redes pueden actuar a diferentes niveles territoriales (europeo, nacional, regional) y pueden implicar tanto ciudades vecinas como ciudades muy distantes, así como ciudades centrales y periféricas (relaciones de tipo metropolitano). En Naciones Unidas, o en la Unión Europea, son especialmente activas redes como Eurocities o ICLEI.

En nuestro país, el debate sobre el crecimiento del papel político de las ciudades ha estado centrado en la necesidad de disponer de una financiación municipal adecuada. El modelo territorial expresado en la Constitución Española crea tres niveles de la administración (general del estado, autonómica y local), y pudiera entenderse como un sistema que buscara el equilibrio competencial y presupuestario. De hecho durante las últimas tres décadas ha tenido lugar una importante evolución descentralizadora de competencias y recursos. Pero este proceso se ha traducido casi exclusivamente en transferencias realizadas desde la Administración Central hacia las Administraciones Autonómicas, sin una descentralización significativa hacia las Corporaciones Locales¹¹. El nivel autonómico ha crecido competencial y presupuestariamente, adquiriendo una relevancia institucional y política que ha eclipsado el papel de la municipalidad.

Y sin embargo, la propia intensidad de las dinámicas ciudadanas, y la cercanía de los gobiernos urbanos a la vida real de las personas y a sus necesidades, han llevado a una permanente asunción de nuevas responsabilidades y competencias que, en la práctica, han abocado a esta parte del estado a una situación de dificultad financiera. Ello se vio especialmente agravado en la etapa de crisis económica en la que las

10 Boix Domènech, R. (2004)

11 Federación Española de Municipios y Provincias (2006)

políticas de austeridad impuestas a todos los niveles del estado situaron a las corporaciones locales en graves aprietos económicos.

En efecto, las economías urbanas tuvieron un papel relevante en las políticas desarrolladas para enfrentar la crisis económica de 2008. En primer lugar, cuando en España se abordó, al modo Keynesiano, la realización de inversiones públicas que estimularan el crecimiento y detuvieran la destrucción de empleo a través de las inversiones públicas, contenidas en el Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo (Plan E), fue a los Ayuntamientos a los que se encargó su puesta en práctica, dado que se pretendía la realización de obras públicas de tipo mediano y pequeño, con rapidez en su puesta en marcha, eficiencia en el gasto y capacidad de generación de empleo¹². Las críticas del FMI y la expeditiva imposición a escala europea del paradigma de la austeridad y el control del déficit como única vía posible de salida de la crisis, zanjaron abruptamente esta línea de acción inversora contra la crisis (sólo hubo dos ediciones, 2008 y 2009), lo que impide la evaluación de un plan que estaba incrementando financiera y políticamente el papel de los municipios en el esquema territorial de España.

Pero el papel de los municipios siguió siendo clave en su función paliativa ante las consecuencias de la crisis y las políticas de austeridad que afectaban a las clases medias y trabajadoras. Principalmente sumando a la renta monetaria de las personas (la corresponde a sus ingresos y rentas directas) un aporte complementario mediante aquellos servicios y bienes públicos de los que le provee el estado, parte significativa de los cuales (transporte público, vivienda protegida, servicios de limpieza, agua, atención social, equipamientos educativos, deportivos y culturales) corren por cuenta de los municipios. Esa sería la renta real. Para las clases medias y bajas, la diferencia entre la renta monetaria y la renta real es muy grande, y creciente en una época de dificultades.

La pregunta que cabe hacerse es si las ciudades, en su conjunto o de manera individual, estarían preparadas para responder a las expectativas que ellas mismas, sus gobiernos y habitantes, están depositando en lo urbano. En otras palabras, si las ciudades podrían convertirse en impulsoras efectivas de los cambios sociales, económicos, políticos y ambientales que la sostenibilidad del sistema está reclamando. ¿Están las ciudades realmente en disposición de hacer aquello que los estados están viéndose cada vez más dificultados en realizar? ¿Es realista pretender que desde el espacio urbano se acometan acciones para transformar la relación del hombre consigo mismo y con el medio que lo sustenta? ¿Pueden las ciudades llegar a ser realmente nodos de innovación, laboratorios de participación y crecimiento de la democracia, comunidades fundamentadas en la solidaridad y el bienestar social, células de ahorro energético y sostenibilidad ambiental?

La propia esencia de los valores urbanos hace que en la práctica sean los factores y circunstancias particulares de cada caso los que marquen el devenir de la ciudad, de manera mucho más decisiva que otros factores de carácter más amplio y general. De esta manera hemos visto ciudades resurgir de crisis

12 Uxó Gonzalez, Jorge *et al.*, (2009)

industriales con fuerza y creatividad, y otras a pocos kilómetros languidecer en una profunda e interminable decadencia. Del mismo modo hemos visto ciudades aprovechar un gran evento mundial para transformarse y lanzarse hacia el futuro y a otras ver alejarse la oportunidad de manera tan rápida como llegó, endeudadas por décadas.

Ante una casuística tan variada, es común la aparición de “repertorios” de “perfiles” de ciudades¹³, en los que se expone de manera genérica el estado de la cuestión urbana en ciudades de todo el mundo. A pesar de la diversidad de circunstancias, nivel de desarrollo, población, etc., ello nos permite investigar la existencia de objetivos y retos comunes. Es posible comprobar cómo existen suficientes experiencias exitosas en materia, por ejemplo, de gobernanza urbana y participación ciudadana capaces de entender la ciudad como un conjunto de actores y sectores ciudadanos liderados por un gobierno local, capaces de aplicar acciones apoyadas por la mayoría, que producen resultados capaces a veces de revertir y transformar situaciones sociales muy complejas. Y eso ocurre incluso en ciudades con condiciones económicas muy negativas¹⁴.

Las ciudades y los logros que muchas de éstas presentan en las más diversas materias ofrecen, como objeto de estudio, la dificultad y al mismo tiempo el interés apasionante de sus particulares maneras de ser y de evolucionar. En definitiva, el proceso urbano está marcado en buena medida por factores endógenos, propios de cada lugar y de cada tiempo. Por lo tanto, las preguntas realizadas anteriormente han de ser respondidas principalmente por agregación de casos. ¿Qué están haciendo las diferentes ciudades para producir los avances en sus modelos de convivencia, de desarrollo económico o de sostenibilidad? Es el sumatorio de esta información el que pudiera dar pistas claras para comprender el estado de la cuestión y las posibilidades de la ciudad como *célula madre* de nuevas formas de afrontar el porvenir.

El presente autor ha tenido la oportunidad de participar profesionalmente, de manera muy intensa y cercana, en el proceso urbano de la ciudad de Sevilla durante la pasada década. Como director de la Oficina de Planificación y de Coordinación de Programas, que entre otras funciones desarrollaba la de seguimiento y desarrollo del Plan Estratégico de Sevilla, tuvo la oportunidad de conocer de primera mano no sólo la elaboración de ese documento, sino también el diseño del Plan General de Ordenación Urbanística. También ha tenido la oportunidad de realizar un seguimiento exhaustivo y detallado de las diferentes políticas urbanas desarrolladas a partir de los mismos, los proyectos de diverso tipo acometidos y, en cierta medida, incluso evaluar el resultado final de algunos de ellos. Por ello ha creído oportuno aprovechar la formación y la información obtenida en su participación profesional en estos procesos para enriquecer, en la medida de sus posibilidades, el conocimiento global sobre el devenir de las ciudades y la posibilidad de que éstas desempeñen un papel en el cambio de modelo social y económico, con la presentación del caso de Sevilla.

13 Por ejemplo la sección City Profile de la revista Cities, que tiene publicados desde 1983 más de 300 de estos perfiles de ciudades de todo el mundo.

14 Pascual Esteve, J. M. (2011)