

# Políticas urbanas en la ciudad de Sevilla

María José GUERRERO MAYO  
Departamento de Ciencias Sociales  
Universidad Pablo de Olavide de Sevilla  
mjguemay@upo.es

Purificación LÓPEZ IGUAL  
Departamento de Economía, Métodos Cuantitativos e Historia Económica  
Universidad Pablo de Olavide de Sevilla  
mplopigu@upo.es

Recibido: 12-04-12

Aceptado: 11-06-12

## RESUMEN

En el contexto actual de crisis global las nuevas condiciones macroeconómicas e institucionales están alterando la jerarquía de los sistemas económicos territoriales y los espacios urbanos. El análisis en clave socioespacial de la evolución urbana de la ciudad de Sevilla revela un incipiente cambio de estrategia en el diseño de la política urbana, como resultado de los procesos de adaptación a la realidad cambiante. Las dificultades en la instrumentación y efectividad de las políticas pueden facilitar la extensión de problemas agudos si no se corrigen las desigualdades socioespaciales.

**Palabras clave:** políticas urbanas; evaluación; desigualdad; crisis y desarrollo; competitividad.

## Urban policies in the city of Seville

### ABSTRACT

In the present context of global crisis the new macro-economic and institutional conditions are altering the hierarchy of territorial economic systems and urban spaces. A socio-spatial analysis of the urban evolution of the city of Seville reveals a budding change in the urban policy design strategy, resulting from the process of adaptation to a changing reality. The difficulties in the instrumentalization and effectiveness of such policies may allow the expansion of acute problems if socio-spatial inequalities are not leveled.

**Key words:** urban policies; evaluation; inequality; crisis and development; competitiveness.

## Políticas urbanas na cidade de Sevilha

### RESUMO

No atual contexto de crise global as novas condições macroeconômicas e institucionais estão alterando a hierarquia dos sistemas econômicos territoriais e os espaços urbanos. A análise em chave socioespacial da evolução urbana da cidade de Sevilha revela uma mudança incipiente de estratégia no desenho da política urbana, como resultado dos processos de adaptação à realidade mutável. As dificuldades na instrumentação e efetividade das políticas podem facilitar a extensão de problemas agudos caso não sejam corrigidas as desigualdades socioespaciais.

**Palabras clave:** políticas urbanas; avaliação; desigualdade; crise e desenvolvimento; competitividade.

#### **REFERENCIA NORMALIZADA**

Guerrero Mayo, María José, y López Igual, Purificación (2011) “Políticas urbanas en la ciudad de Sevilla”. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, vol. 3, núm. 1, 61-81.

**SUMARIO:** Introducción. 1. De las políticas reguladoras a las políticas competitivas. 1.1. Primera etapa (1957-1979). 1.2. Segunda etapa (1979-1992). 1.3. Tercera etapa (1993-1999). 1.4. Cuarta etapa (2000-2011). 2. Del riesgo a la incertidumbre. Conclusiones. Bibliografía.

### **Introducción**

En estas páginas presentamos los resultados de este análisis, en la ciudad de Sevilla, dividido en cuatro grandes etapas. La primera (1957-1979), que contempla desde las políticas desarrollistas impulsadas por el franquismo hasta la transición democrática. La segunda etapa discurre desde la transición democrática hasta la celebración de la Exposición Universal de 1992 (Expo'92), destacando el rol desempeñado por Sevilla como capital administrativa de la incipiente Comunidad Autónoma andaluza y el importante legado de infraestructuras que la celebración del evento deja en la ciudad. La tercera etapa (1993-1999), muestra el papel de Sevilla en una economía cada vez más globalizada y, finalmente, la cuarta (1999-2011), refleja los cambios producidos en la ciudad como resultado del desarrollo de nuevas políticas municipales, así como por la inserción de la ciudad en la sociedad globalizada.

A lo largo del estudio se observa cómo la mayor heterogeneidad e individualización de los itinerarios vitales generan una menor agregación de intereses y mayor fragmentación de proyectos y estrategias, lo que lleva a un aumento de la complejidad a la hora de buscar soluciones (Subirats, 2010). Es por ello que, en estos momentos, más que nunca, se debería innovar incorporando la complejidad a las tareas de gobierno y aprendiendo a gestionarla, si queremos que los resultados de la intervención pública ayuden a superar el incremento de las desigualdades que se están produciendo como consecuencia del deterioro del Estado del bienestar.

## **1. De las políticas reguladoras a las políticas competitivas**

### *1.1. Primera etapa (1957-1979)*

La primera etapa (1957-1979), que se inicia con la creación de los primeros enclaves productivos y termina con la transición política, se inserta en uno de los perio-

dos de mayor crecimiento poblacional de la ciudad de Sevilla y conlleva el comienzo del desarrollo de su actual planta.

La economía sevillana de principios del siglo XX se caracteriza por un papel preponderante de las actividades primarias, sobre todo vinculadas a la agricultura, una escasa participación de la industria<sup>1</sup>, y un sector terciario enfocado al suministro de servicios básicos y a la producción de bienes de primera necesidad. Lo elemental de este esquema productivo, unido a la peculiar estructura de la propiedad de la tierra<sup>2</sup>, la baja productividad de los recursos empleados en el proceso de producción y el inexistente nivel de tecnificación, limitan la potencialidad de la agricultura para erigirse como un sector de enclave con el potencial suficiente para generar efectos de arrastre sobre el resto de la economía.

Estas circunstancias, unidas a la disminución cualitativa del tráfico marítimo en el puerto de Sevilla y el escaso peso de la inversión productiva en la ciudad, obligan al sector público a compensar la progresiva descapitalización del campo y la consiguiente destrucción del empleo, fundamentalmente, a través de los Planes de Desarrollo franquistas que, entre otras medidas, instalaron en Sevilla la factoría de los astilleros españoles. Sin embargo, la pérdida de centralidad de la ciudad como enclave de referencia para el control del comercio nacional transoceánico sigue representando un problema crónico que limita el impacto de cuantas medidas pudieran emprenderse para promover el relanzamiento de los astilleros sevillanos. Por ello, su construcción tardaría algunos años en tener un peso relevante en el tejido productivo urbano.

A pesar de la debilidad de la economía sevillana, existían realidades productivas específicas que sentarán las bases de los futuros proyectos industriales. El más emblemático, por su trascendencia económica en la ciudad, sería HYTASA, industria dedicada al ciclo completo de producción del tejido del algodón. Otros proyectos impulsados por el Estado, con calado en la economía de la ciudad, fueron las factorías de Hispano Aviación, la de Construcciones Aeronáuticas (C.A.S.A.) y las Industrias Subsidiarias de Aviación (I.S.A.)<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Las industrias tradicionales eran de reducidas dimensiones, con utillaje muy anticuado y un bajo número de obreros por centro.

<sup>2</sup> En Sevilla el 80% de las hectáreas de tierras cultivables estaba en manos de apenas el 13% de los propietarios (Censo de explotaciones agrícolas en Andalucía, IEA).

<sup>3</sup> En este momento, la actividad sindical en la ciudad tuvo una gran trascendencia sentando las bases del posterior apogeo del movimiento obrero durante la transición democrática. El afianzamiento de determinadas modalidades de relaciones laborales en las actividades industriales, constituye el rasgo más emblemático de este movimiento que consolida una serie de derechos y reivindicaciones desconocidos hasta la fecha en cualquier otro ámbito laboral de la ciudad. En esta etapa, se inicia la organización clandestina del sindicalismo obrero de Sevilla en factorías como HYTASA, Astilleros e Hispano Aviación, que coinciden con las movilizaciones estudiantiles en la Universidad de Sevilla (curso 1967-68), fraguándose un clima de oposición política creciente, aglutinado en torno al PCE, CC OO y a un emergente PSOE.

Sin embargo, las expectativas de industrialización no se consolidan debido, entre otras razones, a la apertura de mercados exteriores y a la recuperación de la producción en las zonas tradicionalmente con peso industrial en España que imponen una severa reordenación en los sectores industriales sevillanos. En diciembre de 1963 se aprueba la Ley del Plan de Desarrollo y, en enero de 1964, aparece el Decreto por el que se localiza en Sevilla un Polo de Desarrollo Industrial. Años después, en 1970, son patentes las limitaciones y carencias estructurales (insuficientes enlaces ferroviarios, escasez de agua y de energía, problemas con los vertidos industriales, falta de mano de obra especializada, etc.) que aquejaban al polo industrial sevillano.

Por su parte, los Planes Generales de Ordenación Urbana de 1947 y 1963 definirían los objetivos de crecimiento de la ciudad con graves consecuencias como el abandono y deterioro del patrimonio arquitectónico y la permisividad de un crecimiento en exceso desordenado y especulativo que terminaría por afectar a la morfología e imagen de Sevilla como ciudad monumental<sup>4</sup>. Estos planes, que tenían como objetivo encauzar un proceso que se había producido de forma rápida e irreversible, fueron incumplidos en sus determinaciones más positivas (Vela, 1986). Pese a todo, estas herramientas de planificación urbana marcaron las líneas maestras del desarrollo urbano de Sevilla en las décadas siguientes.

Así, el Plan de 1947 apunta ya los principales problemas a resolver de cara a alcanzar un modelo coherente de ciudad: las deficientes infraestructuras de comunicaciones, la recuperación del río y la solución al trazado del ferrocarril (Díaz, 2010: 101), que no se realizarán hasta finales de los 80; el aterramiento del cauce del río en Chapina; o, el redesarrollo del sector sur del arrabal de Triana con el objetivo de unirlo al nuevo ensanche burgués de Los Remedios.

Por su parte, el Plan de 1963, de corte marcadamente desarrollista, califica amplias zonas de la ciudad como de uso residencial intensivo. Durante su vigencia se ejecutaron los tres macro polígonos de la ciudad (Norte, Sur y San Pablo) y se consolidó la primera periferia obrera (ibíd.: 107) como “solución final” al problema del hacinamiento y del chabolismo (Díaz, 2010: 116), en la que la iniciativa privada descubre el mercado de la vivienda obrera de mano de la subvención pública (ibíd.: 117).

El contexto en el que se desarrollan estos planes es el de una ciudad que recibe un número elevado de inmigrantes que se asientan en poblados periurbanos lo que, unido a la degradación del caserío en los barrios históricos y la situación de emergencia creada por las inundaciones de 1961<sup>5</sup>, conforman un panorama de escasez de

---

<sup>4</sup> Muestra de ello son los procesos de destrucción patrimonial como el derribo del palacio de los Sánchez Dalp para la construcción de un centro comercial (El Corte Inglés en 1968).

<sup>5</sup> En relación con la deficiente dotación en la ciudad de infraestructuras básicas, antes de la existencia de los pantanos de regulación de la cuenca hidrográfica del Guadalquivir, la ciudad sufría periódicamente grandes inundaciones. En 1961, en un contexto de crisis, tanto en la vivienda como en el plano económico reflejado

vienda ante el que los poderes públicos se ven obligados a intervenir. De esta manera, se multiplican las promociones de casas baratas y la construcción del anillo de barrios obreros alrededor de la ciudad, al mismo tiempo que los desalojos de numerosos poblados y núcleos chabolistas. Las inundaciones y sus consecuencias, así como el incremento de la población, hicieron de este periodo uno de los de mayor y más complejo crecimiento urbano. Asimismo, se asiste al crecimiento de la primera corona metropolitana vinculado, sobre todo, al desarrollo industrial, siendo constante la migración de establecimientos industriales desde el centro urbano, conformándose los primeros polígonos industriales de naturaleza metropolitana (Almoguera, 2008: 112).

En el año 1970 entra en vigor el Decreto Ley ACTUR (Actuaciones Urbanísticas Urgentes), que prevé actuaciones de gran envergadura con un planeamiento ocasional y temporal decididas por el gobierno central y realizadas con carencias en equipamientos y espacios públicos. Y, a partir de los 70, la iniciativa privada entra en el mercado inmobiliario<sup>6</sup> con promociones de corte muy similar a las públicas, en barriadas como el Parque Alcosa, Pino Montano o San Diego. En éstas se genera un fuerte movimiento social que tiene su expresión tanto en la lucha obrera como, y fundamentalmente, en la vecinal<sup>7</sup>, surgiendo, incluso, experiencias de autogestión vecinal (como es el caso de la autoconstrucción del centro de salud de La Bachillera o las propias sedes de las asociaciones vecinales). El resultado fue un crecimiento sin coherencia interna para dotar de estructura general al conjunto urbano y sin una cualificación de los nuevos barrios que, sin una adecuada articulación entre sí y con el resto de la ciudad, proporcionaron una urbe de “baja calidad” (Fernández, 1993: 54). No será hasta el año 1975, con la Ley del Suelo, cuando se aprueben las dotaciones mínimas necesarias para parques y jardines, centros docentes y culturales y aparcamientos, así como la imposición de la cesión gratuita a la Administración Local de suelo privado para estos fines.

Al final de este periodo, la ciudad que se legó a los primeros gobiernos democráticos, era una Sevilla caracterizada por la desarticulación, la ruptura, la segregación social y funcional, la carencia de equipamiento y la especulación inmobiliaria. Además, las consecuencias de la crisis de 1973 golpean con dureza a los grandes proyectos industriales que se habían iniciado. Es en este momento cuando se inician los sucesivos procesos de reconversión, de los cuales aún no se ha recuperado la

---

con altas tasas de desempleo, se produce una las peores catástrofes que ha sufrido la ciudad en su historia reciente: el desbordamiento del río Tamarguillo.

<sup>6</sup> Durante estos años del desarrollismo el aumento de la renta, el relativo pleno empleo y la falta de alojamiento, generaron una coyuntura que favoreció en extremo el crecimiento del negocio inmobiliario (Marín de Terán, 1980: 98).

<sup>7</sup> Son comunes en estos años las reivindicaciones de dotaciones básicas para los barrios como el asfaltado o incluso la electricidad, problemáticas muchas veces generadas por el propio incumplimiento de los promotores privados (Díaz, 2010: 120).

actividad en Sevilla y que la abocaron a que, en la actualidad, su peso en la configuración del tejido productivo sevillano sea residual.

## *1.2. Segunda etapa (1979-1992)*

Los inicios de la segunda etapa (1979-1992), están marcados por grandes limitaciones presupuestarias municipales y notables carencias de infraestructuras urbanas<sup>8</sup> heredadas de épocas anteriores. El PGOU de 1987<sup>9</sup> recoge algunos de estos déficit, como los equipamientos sociales, principalmente en los nuevos distritos periféricos, causa de numerosas reivindicaciones vecinales durante todo el periodo. Asimismo aparece una segregación funcional y, sobre todo, de clase entre los diferentes barrios y espacios urbanos que las sucesivas reformas ejecutadas en la ciudad no eliminarían<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Es en este período cuando se produce el primer intento de construir el Metro, y se desecha por razones presupuestarias y técnicas.

<sup>9</sup> Siguiendo a Benvenuty (1987), se comprueba como es el año 1985 el punto de inflexión en los procesos de planificación urbanística de Sevilla, con la elaboración por parte de la Asociación Nacional de Químicos de un Estudio Básico del Medio Ambiente, en el que se recomienda la conservación del caserío y el mantenimiento de las características ambientales históricas del casco histórico. En mayo, de este mismo año, se celebra en Sevilla el V Encuentro Europeo de Ciudades Históricas, en el que la Gerencia Municipal de Urbanismo, desata la polémica al defender la necesidad de adaptar los cascos históricos a los usos contemporáneos mediante: a) el intervencionismo higienizante para hacer el casco más transitable y útil a las necesidades modernas; y, b) el rechazo al conservacionismo histórico, aceptando la introducción de la moderna arquitectura en el casco antiguo.

Este es el espíritu del Avance del PGOU presentado a finales de 1985, y dirigido por el arquitecto Damián Quero, en el que se ponen de manifiesto que las bases de intervención en el casco antiguo eran: su revitalización a través de la rehabilitación de edificios; la corrección del desequilibrio entre los sectores norte y sur del casco, mediante operaciones de permeabilización al tráfico rodado, y una política de vivienda que contempla la restauración y la edificación de nueva planta; en concreto, se proponían duras intervenciones (derribos, retranqueos, apertura de nuevas calles y plazas, y ensanches), lo que supondría reconvertir las zonas de más tradición y valor histórico-artístico en zonas sujetas al caos circulatorio y la terciarización.

Este Avance fue muy contestado por diferentes sectores profesionales y ciudadanos y dio paso al documento definitivo que se aprobará finalmente en 1987. El Plan abandona las intervenciones duras en el casco antiguo y aborda una política de rehabilitación a gran escala como solución a la degradación de la ciudad. Así, se disminuye la protección de los inmuebles catalogados, que redunda en una mayor utilización de los edificios singulares y se favorece enormemente la destrucción del caserío tradicional. En definitiva, esta última normativa supone un paso adelante para la recuperación de la ciudad, aunque fue del todo insuficiente, y algunos de sus instrumentos de actuación son, de hecho, contraproducentes en relación con el fin propuesto.

<sup>10</sup> En este sentido, destaca la construcción de la Ronda del Tamarguillo sobre el arroyo canalizado del mismo nombre. A un lado, se encuentran barrios de clase media alta, que concentran gran parte de la actividad administrativa y de servicios de la ciudad, con carácter de centralidad metropolitana; y, al otro, barriadas de iniciativa pública o autoconstrucción, con origen en las primeras periferias obreras, que se configuran sin continuidad entre ellas ni con el resto de la ciudad, lo que repercute en su carácter segregado y marginal. Asimismo, hay que señalar el mantenimiento del único ramal ferroviario no soterrado que queda en la ciudad,

El casco histórico concentra la función comercial, financiera y administrativa de la ciudad y, como consecuencia, se inician fenómenos relacionados con la gentrificación<sup>11</sup>. Esta situación estalla entrados los años 1980 con la revalorización de los barrios populares próximos al centro y los desalojos y demoliciones masivas. La recuperación de estos espacios, que sufrían un proceso acentuado de degradación (Marín de Terán, 1980; Vera, 1990 [sobre San Bernardo]; León Vela, 2002 [sobre San Luis]), se llevó a cabo a partir del Plan General de 1987<sup>12</sup>.

A mediados de los 80 el papel de la ciudad como capital regional de Andalucía marcaría el hecho diferencial en su desarrollo frente al resto de ciudades andaluzas. Ello, unido a la evolución favorable de la economía y, muy especialmente, la decisión de celebrar la exposición universal de 1992, abrió un proceso de fuerte transformación urbana (Fernández, 1993: 212).

La organización y celebración de la Expo'92 supuso una importante inversión. Así, el lustro que precede a su celebración significó el desarrollo de numerosas infraestructuras públicas que mejoraron considerablemente la red de infraestructuras de comunicaciones, así como los espacios culturales<sup>13</sup>. Paralelamente se asiste a una intensificación de la inversión externa en actividades del sector terciario, que incidieron en la generación de empleo y en la producción global de la ciudad. El resultado fue la conformación de una ciudad nueva en la que se concentraron, en pocos años, recursos que solventaron carencias que habían acuciado su desarrollo urbano y que marcarán este periodo y la historia reciente de la ciudad.

En esta etapa comienza a gestarse el proceso de metropolización de Sevilla (Almoguera, 1989)<sup>14</sup> como resultado del éxodo de una parte importante de la población

---

en la línea Cádiz-Sevilla, que separa el ensanche burgués de El Porvenir y Bami de las zonas conflictivas del Polígono Sur.

<sup>11</sup> Resulta paradigmático el caso del arrabal San Bernardo, de igual forma que el sector nordeste del Casco Histórico, ambos barrios de carácter obrero con un cierto desarrollo industrial entre el siglo XIX y la primera mitad del XX, con un caserío viejo y degradado y predominio del alquiler sobre la propiedad.

<sup>12</sup> Diversos autores destacan que los planes de especial protección (PEP) desarrollados en estos barrios, especialmente en el caso de San Luis y San Bernardo, han supuesto en realidad planes de reforma interior sumados a un catálogo de patrimonio inmueble, lo que ha generado, en la práctica, una destrucción del parcelario, la trama y el caserío original (Díaz, 2010: 287), impulsando en gran medida el desplazamiento de la población autóctona y su sustitución por personas de un estrato social superior.

<sup>13</sup> Se construyeron autovías, la circunvalación SE-30, la estación de ferrocarril Santa Justa, entró en funcionamiento el primer tren de Alta Velocidad (AVE) Madrid-Sevilla, un nuevo aeropuerto (obra de Rafael Moneo), así como la construcción de varios puentes (el Alamillo, obra de Santiago Calatrava, y el V Centenario). Asimismo, se recuperó para la ciudad una parte sustancial del río Guadalquivir a la altura de la calle Torneo, al eliminar la infraestructura ferroviaria que separaba el río de la ciudad, y al sustituir las vías por un nuevo paseo fluvial. Los espacios culturales de la ciudad también se vieron favorecidos creándose el Teatro de la Maestranza, el Auditorio Municipal Rocío Jurado (diseñado por el arquitecto Eleuterio Población Knappe), así como el Teatro Central.

<sup>14</sup> En el año 1984, ante la problemática que estaba surgiendo, la Junta de Andalucía reconoció la necesidad de "formular las directrices de Planeamiento Urbanístico para el Área Metropolitana de Sevilla" y, como

hacia nuevas urbanizaciones de municipios colindantes<sup>15</sup>. Este proceso expansivo se corresponde con un cambio de los modelos residenciales, en el que la individualidad ha sustituido a los espacios colectivos que se imponían en las viviendas en edificios de pisos, un crecimiento en el que las viviendas unifamiliares son las protagonistas de la extensión urbana<sup>16</sup>. Del mismo modo, dicho proceso se caracteriza por la falta de una gestión unitaria de crecimiento urbano, con lo que los problemas se centrifugan. A las dificultades que presentaba la ciudad, heredadas de los periodos anteriores, se añade la conformación poco organizada de su corona metropolitana (Almoguera, 1989), prolongándose los problemas de movilidad de la capital. Asimismo, se produce una pérdida y envejecimiento poblacional, más acusado en la ciudad central que en la corona metropolitana debido, no sólo a la caída de la natalidad, sino al traslado de efectivos poblacionales más jóvenes.

Durante toda esta etapa, se continúa desarrollando una importante movilización vecinal en los barrios de la periferia obrera y se asiste a reivindicaciones por un mayor protagonismo de los espacios públicos<sup>17</sup>. También surgen movimientos con aspiraciones políticas contra la OTAN y contra la celebración de la Expo'92 (Díaz, 2010: 138).

### 1.3. Tercera etapa (1993-1999)

La tercera de las etapas que se analiza comienza tras la celebración de la Expo'92 y llega hasta 1999. En este período, marcado por una profunda crisis internacional, la ciudad pasa de la euforia a la desmotivación. Es en este momento cuando comienza un periodo de *impasse* motivado por la depresión post-evento y por el impacto de la crisis económica internacional que originó una importante contracción del empleo y

---

consecuencia de ello, se comenzó a gestar el actual Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla (POTAUS), aprobado en junio de 2009.

<sup>15</sup> Así, se generaría la actual conurbación del Aljarafe, región metropolitana en la que se concentró el crecimiento de estos años, registrándose incrementos del 100% en municipios como Mairena del Aljarafe, Tomares o Castilleja de la Cuesta (Almoguera, 2008: 126).

<sup>16</sup> El 20,8% de las viviendas principales ubicadas en la capital sevillana se han construido entre 1981 y 2001. Por ello, la antigüedad media del stock residencial sevillano es de 31,04 años, algo superior a la antigüedad media del parque andaluz (30,26 años), pero por debajo del nacional (34,03 años). No obstante, el área metropolitana cuenta con un parque de viviendas más joven, con una edad media de tan sólo 23,89 años. El mayor crecimiento residencial de los municipios de la corona se produce en las dos últimas décadas, el 45% de las viviendas residenciales se han construido en el periodo 1981- 2001, un porcentaje mayor que en las dos décadas anteriores.

<sup>17</sup> En el sector norte se crea, en 1983, el colectivo ciudadano Comité Pro Parque Educativo Miraflores, con la aspiración de movilizar a los vecinos en su construcción, de forma participativa y respondiendo a las necesidades del propio vecindario (Carmona y Caraballo, 2003). Movimientos similares de luchas vecinales en torno a la dotación de equipamientos, se darían en otras zonas periféricas de la ciudad como Parque Alcosa o el polígono de San Pablo.

de la inversión pública. El tránsito desde el final del evento ha sido largo y con muchos altibajos poniendo de manifiesto la ausencia de planificación y liderazgo para aprovechar las oportunidades que se presentaban.

La celebración de la Expo'92 supuso la incorporación de Sevilla a las redes de la nueva economía posfordista y terciarizada, y a las nuevas estrategias de promoción urbana, siendo definida como una gran operación de marketing urbano (Díaz, 2010:137). La iniciativa, que estuvo sostenida por inversión pública, dejó un importante legado, tanto a nivel de infraestructuras de comunicaciones que condicionaron positivamente el desarrollo de dinámicas productivas, como de integración en el tejido urbano de amplias zonas de la ciudad. Asimismo, se creó el Parque Tecnológico Cartuja 93<sup>18</sup>.

Al mismo tiempo, se produjo una falta de estrategia común entre los sectores público y privado, lo que generó desilusión y desmotivación para hacer frente al futuro inmediato, cayendo en el abandono de muchas de las instalaciones creadas y dibujándose un panorama incierto. Consecuentemente, el amplio espacio disponible en la Isla de la Cartuja, con grandes avenidas y zonas ajardinadas, y a pesar de la creciente actividad que se desarrolla en ella, sigue presentando ciertas características de no-lugar.

La realidad arroja un resultado ambiguo. Por un lado, si bien la vertebración de la ciudad se ha visto favorecida en gran medida por las obras entonces acometidas, hoy, su capacidad está agotada, y requieren de una profunda renovación y ampliación. Por otro lado, la Isla de la Cartuja tuvo que transformar su objetivo inicial al no generar el poder de atracción suficiente para que se instalaran en ella entidades vinculadas a la prestación de servicios avanzados a empresas<sup>19</sup>.

En esta fase, se continúa con la política basada en el binomio macroeventos-megaproyectos como principio de cambio y activación económica de la ciudad. El objetivo era la candidatura de Sevilla a las olimpiadas de 2004 y, posteriormente, a las de 2008, impulsadas desde el ayuntamiento por Rojas Marcos<sup>20</sup>. El único legado

---

<sup>18</sup> Se llevó a cabo la reconversión de las instalaciones de la Expo'92 para crear el Parque Tecnológico Cartuja 93, con el objetivo de generar sinergias en el contexto económico de la ciudad, en segmentos productivos vinculados a las nuevas TIC. Años más tarde, se creó en este espacio el Parque Temático Isla Mágica. Con el paso del tiempo, en la Isla de la Cartuja se ubican distintas facultades de la Universidad de Sevilla y la sede central de la Universidad Internacional de Andalucía, así como distintos organismos públicos y centros de investigación.

<sup>19</sup> El Parque Tecnológico Cartuja'93 genera más de 13.000 empleos (IAT, 2008). Muchos de ellos se califican de baja calidad, especialmente los vinculados a grandes plataformas de telemarketing y a grandes proyectos de delineación, en los que los trabajadores desarrollan su actividad en condiciones de inestabilidad (Díaz, 2010:138).

<sup>20</sup> En el ayuntamiento se produce un cambio en el equipo de gobierno tras tres legislaturas progresistas. Alejandro Rojas Marcos, del Partido Andalucista (PA), se consolida como figura central en este periodo, siendo alcalde entre 1991 y 1995 con el apoyo del PP y, teniente alcalde con Soledad Becerril (PP) en la alcaldía hasta 1999.

que quedó para la ciudad de estos intentos fallidos fue el Estadio Olímpico que, tras albergar los mundiales de atletismo en 1999, ha estado infrautilizado. En este escenario, se asiste a una ralentización en el crecimiento de la población (estancándose en torno a los 700.000 habitantes). La estructura por edades, a pesar del proceso de envejecimiento en curso, presenta un perfil joven, siendo la proporción de la población dependiente la más baja del conjunto de grandes ciudades españolas<sup>21</sup>.

Los acontecimientos que marcaron el desarrollo de la ciudad, basado en un modelo con escasa diversificación productiva, marcó también el mercado de la vivienda, como en otros espacios de España y Europa, destacando las consecuencias del carácter especulativo de eventos como la Expo'92 (Naredo, 1998). Paralelamente, en estos años, desaparecen prácticamente las promociones públicas de viviendas (Díaz, 2010: 127).

En esta etapa se asiste también al desarrollo de medidas enmarcadas en la política estructural de la Unión Europea. Entre éstas destaca el Plan Urbano San Luis-Alameda (1994), dirigida a los espacios urbanos degradados del casco histórico con graves problemas sociales y ausencia de equipamientos dotacionales. Sus objetivos fueron aumentar los equipamientos sociales y regenerar su economía mediante la promoción del empleo. Sin embargo, estos fondos no podían ser utilizados para la rehabilitación de viviendas por lo que el Plan acabó reproduciendo un modelo de crecimiento cuyas bases eran cada vez menos sostenibles. Es decir, la renovación urbana y la potenciación del mercado inmobiliario (Díaz, 2010: 290).

En este sentido, los efectos del Plan presentan, según García Jaén (1998), un evidente desequilibrio en el plano social, recayendo sus aspectos positivos, sobre todo, en obras de reurbanización y equipamientos, así como, en la promoción de agentes económicos presentes en el barrio y la atracción de otros estimulando a la iniciativa privada a invertir en vivienda. Esta autora, señala como la atracción de capital privado se relaciona con la aparición de un fuerte movimiento especulativo en la zona (ibíd.) lo que aceleró y reforzó el proceso de gentrificación.

En 1996, Sevilla se adhirió a la Carta de Aalborg. A partir de entonces, la Delegación de Medio Ambiente coordina las Políticas de Desarrollo Sostenible que se desarrollan en la ciudad mediante la Agenda 21 Local. Y, en 1999, se crea el Consejo Sectorial Local de Medio Ambiente y Sostenibilidad de Sevilla.

---

<sup>21</sup> De hecho, el índice de dependencia disminuyó globalmente, como consecuencia de la reducción de la población menor de 15 años, sin embargo, se produjo un evidente crecimiento en relación con la población mayor de 65 años. Este proceso de mayor longevidad y de incremento de la población de mayor edad, por una parte, y de reducción de los efectivos poblacionales jóvenes, por otra, tiene evidente repercusión en las políticas de prestaciones sociales, económicas y laborales, tales como el necesario incremento de los equipamientos públicos para mayores y de las pensiones, la reducción de plazas escolares, etc. Una de las principales consecuencias de esta realidad fue el incremento del número de hogares unipersonales encabezados por personas mayores. Así, el número de hogares unipersonales en Sevilla se incrementó en 13.000 en el período 1991-1999, a la vez que se redujeron los formados por 5 ó más miembros.

A lo largo de los años 90, sigue existiendo un movimiento vecinal en barrios de polígonos obreros. En este contexto, se produce un intento de crear un movimiento vecinal coordinado mediante la plataforma *Barrios en Lucha*, que engloba diferentes barrios, desde los más céntricos a los periféricos de autoconstrucción. Paralelamente continúa la expansión metropolitana con el crecimiento de la corona hacia el Aljarafe, expandiéndose hacia pueblos con un marcado carácter rural, así como, hacia la comarca de los Alcores en el sureste y hacia la Vega en el Norte (Díaz, 2010: 125).

#### 1.4. Cuarta etapa (2000-2011)

En la cuarta etapa analizada, que abarca hasta 2011, se observa como ha evolucionado el modelo de ciudad a través del llamado “pacto de progreso por Sevilla”<sup>22</sup>, que define un modelo urbano diferente basado en el slogan “Sevilla, la ciudad de las personas”, apoyado en la sostenibilidad y el impulso de la participación ciudadana, a través de la introducción de los Presupuestos Participativos. Este modelo también ha contemplado procesos de planificación estratégica (Plan estratégico de Sevilla 2001, y el proyecto del Plan Estratégico Sevilla 2020<sup>23</sup>), así como los Planes de Barrio, destacando de manera significativa el Plan Integral para el Polígono Sur<sup>24</sup>, con una estrategia de integración de la ciudad en la economía globalizada.

En el año 2000, se constituyó la agencia municipal urbana de desarrollo integral *Sevilla Global*<sup>25</sup> con la que se pretendía desplegar la acción pública local de fomento económico, desarrollo empresarial e implementación de políticas activas de

<sup>22</sup> En 2003, Alfredo Sánchez Monteseirín (PSOE) accede a la alcaldía con el apoyo de Izquierda Unida (IU) a través del llamado “pacto de progreso por Sevilla”, reeditado en 2007. En Mayo de 2011, por primera vez, el Partido Popular accede al Ayuntamiento de Sevilla con mayoría absoluta siendo proclamado alcalde Juan Ignacio Zoido.

<sup>23</sup> Estos Planes se diseñaron mediante un proceso social de participación ciudadana, de colaboración institucional y cooperación pública y privada orientada a identificar proyectos capaces de mejorar la competitividad económica y la calidad de vida en la ciudad. Tras las elecciones municipales de 2011 se encuentra estancado.

<sup>24</sup> El Polígono Sur es una de las zonas más desfavorecida de Sevilla, con alta tasas de paro, marginación y exclusión social. Para dar respuestas a las reivindicaciones planteadas desde el movimiento vecinal en 2003 se creó el Comisionado del Polígono Sur, autoridad única para promover su desarrollo e integración. En 2005 y gracias a una intensa labor por parte del Comisionado, se aprueba el Plan Integral del Polígono Sur, para desarrollar un nuevo modelo de gestión basado en altos niveles de coordinación de la acción pública con una apuesta integral por la participación ciudadana. Los objetivos del Plan pretenden mejorar las condiciones generales de vida en la zona basándose en cuatro ejes básicos de actuación: Urbanismo y convivencia vecinal; Inserción sociolaboral y promoción de la actividad económica; Salud comunitaria; e Intervención socioeducativa y familiar. El Plan, en vigor hasta el 2013, se planteó con una dinámica de participación abierta a los ciudadanos, tanto en su fase de elaboración como en la de coordinación y evaluación.

<sup>25</sup> Esta agencia ha sido disuelta por el Ayuntamiento de Sevilla en abril de 2012.

empleo. Asimismo, se crea la Agrupación de Interés Económico de Sevilla, que aglutina a las cuatro empresas municipales: Emasesa, Emvisesa, Lipasam y Tussam, en una búsqueda de sinergias y eficiencias en su gestión, que reduzcan sus gastos de explotación. Paralelamente y envueltos en numerosas polémicas, se ejecutan una serie de proyectos destinados a implantar una “imagen de marca” para la ciudad, a través de la creación de una serie de edificios postmodernos, realizados por firmas punteras de la arquitectura mundial. Entre ellos destacan: el controvertido edificio Metropol Parasol de Jürgen Mayer que en su origen carecía de todo contenido social y, finalmente, se convierte en el símbolo del movimiento 15M; la biblioteca universitaria de la iraní Zaha Hadid, proyecto paralizado por el movimiento vecinal y demolido recientemente; o, la Torre Cajasol de César Pelli, primer rascacielos de la ciudad constantemente debatido. También, en coordinación con las administraciones estatal y autonómica, se han impulsado planes de fomento industrial y tecnológico para el desarrollo del puerto y de los espacios logísticos, la gestión integrada del turismo y la ampliación del palacio de congresos Fibes. Asimismo, se impulsó la construcción de un parque industrial, Aerópolis, dedicado al sector aeronáutico para consolidar a Sevilla como ciudad aeronáutica del sur de Europa<sup>26</sup>.

En este periodo, la Universidad de Sevilla ha impulsado un proceso de modernización y adaptación a la nueva época que vivimos, con su compromiso por la excelencia y la suma de capacidades, en colaboración con el sector privado. Un claro ejemplo de ello es el sello *Campus de Excelencia Internacional Andalucía Tech*, en colaboración con la Universidad de Málaga y con el apoyo de Cartuja<sup>93</sup>, el Parque Tecnológico de Andalucía (PTA) y Aerópolis. Además, en este periodo, se asiste a un giro hacia la intervención y gestión en el marco metropolitano<sup>27</sup>. La ciudad experimenta un modelo de expansión en el que se crea un “cinturón urbano” protagonizado por municipios de la primera corona metropolitana. Al hilo de este proceso de reordenación demográfica y urbana, se genera también la segunda corona metropolitana, que se trata, ya no tanto de municipios dormitorio, sino de realidades territoriales con identidad propia y con una morfología urbana menos influenciada por el núcleo urbano central.

Durante estos años se han acentuado las importantes interrelaciones sociales y económicas entre los municipios dentro del área metropolitana, no sólo por la

---

<sup>26</sup> La vinculación de Sevilla con la industria aeronáutica tiene una tradición de más de 80 años, con hechos tan significativos como la instalación en 1937 de la Hispano Suiza. Por su parte, el mayor ritmo de creación de empresas en los últimos años responde, sobre todo, a las buenas perspectivas creadas por la constitución del cluster Andalucía Aeroespacial (desaparecido en 2003) y la carga de trabajo de la construcción del A380 y del A400M. En Sevilla se concentra el 78% de las empresas aeronáuticas en Andalucía.

<sup>27</sup> Así, en marzo del 2001 se constituye el Consorcio de Transportes del Área de Sevilla como entidad metropolitana. En 2007, se produce la metropolización de Emasesa, que cambia la denominación de empresa *municipal* a empresa *metropolitana*, pasando a gestionar el abastecimiento de agua y el servicio público de alcantarillado.

proliferación de centros comerciales (IKEA), que han convertido al Aljarafe en una importante área de centralidad comercial, sino también por la creación de polígonos industriales de gran dinamismo empresarial y tecnológico (el PISA en el Aljarafe o el PIBO en Alcalá de Guadaíra). Asimismo, la nueva universidad pública Pablo de Olavide, situada entre los términos municipales de Sevilla y Dos Hermanas y Alcalá de Guadaíra tiene una clara vocación metropolitana.

Al mismo tiempo que se acentúan los procesos de metropolización, el PGOU de 2006<sup>28</sup> persigue reequilibrar la estructura urbana, la revalorización del patrimonio y una ciudad más sostenible y solidaria, además de plantear las zonas de oportunidad para el futuro desarrollo de la ciudad. De este modo, en 2008 se inaugura la primera línea de metro de carácter metropolitano; se llevan a cabo importantes medidas de pacificación del espacio público con la peatonalización de sectores significativos del centro histórico a través de la iniciativa denominada “la piel sensible”, o una tupida red de carriles bici. Este mismo año, la Comisión de Redacción del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla (POTAUS) dio luz verde al nuevo documento que ordena los 46 municipios que forman la zona, y que incluye 69 áreas de oportunidad. Los programas recogen desde el sector logístico hasta el tecnológico, así como proyectos de viviendas, con una amplia mayoría de vivienda protegida.

En épocas recientes las políticas de desarrollo económico en Sevilla han perseguido su transformación y su orientación hacia la constitución de un tejido productivo dinámico y moderno, para competir en el escenario global. Sin embargo, la configuración de la ciudad sigue siendo dependiente de segmentos de actividad productiva tradicionales como el comercio, la hostelería o la industria agroalimentaria, lo que la sitúa lejos de los procesos de acumulación de las grandes capitales europeas, adoptando un papel secundario en el escenario económico global.

A ello se une la grave crisis internacional que está afectando con especial virulencia a España y a la Comunidad andaluza, y la incertidumbre que rodea a la recuperación. El mercado de trabajo sigue siendo débil con elevados niveles de desempleo. Esta situación puede ser explicada, en gran medida, por una especialización intensiva en torno a sectores de actividad muy afectados por la recesión, como la construcción o los servicios. En este sentido, la escasa diversificación productiva provoca comportamientos extremos de los indicadores de producción y empleo en función de la evolución del ciclo económico en su conjunto. Es decir, en coyunturas alcistas el crecimiento de la economía sevillana es superior y viceversa, en épocas de recesión, como la que atravesamos, el impacto negativo es más acusado.

---

<sup>28</sup> El PGOU utiliza una metodología de desagregación territorial, en la que se asume la estructuración administrativa de la ciudad en 6 distritos, pero subdividiéndolos en unidades de menor tamaño, el barrio, que permite un análisis más real de la diversidad que representa el fenómeno urbano.

El turismo de la ciudad de Sevilla, fundamentalmente de naturaleza lúdica y cultural, puede considerarse como un sector de actividad estratégico. En esta etapa se constituye una estrategia de desarrollo en la que el turismo va a desempeñar un papel central. Numerosos indicadores revelan el auge experimentado por el sector y su capacidad vertebradora respecto de otros segmentos productivos. No obstante, la creciente competencia internacional en el mercado del turismo, la estacionalidad del flujo turístico o la necesidad de adecuar el contexto urbano de la ciudad en espacios de mayor atractivo turístico, ponen en tela de juicio el papel del sector para liderar procesos de crecimiento y desarrollo económico en la actualidad.

Durante estos años surgen movimientos sociales con nuevas finalidades, experiencias de recuperación vecinal y centros sociales *ocupados*<sup>29</sup>. De su unión con los sectores más combativos del movimiento vecinal nacen iniciativas como la nueva liga de inquilinos *La Corriente* en 2005, o el relanzamiento de la plataforma *Barrios en lucha* en 2008. Por otro lado, asociaciones en defensa del patrimonio (Adepa y Ben Basso) han jugado un importante papel en los barrios con procesos de gentrificación. También, se detecta el surgimiento de lo que se ha denominado “nuevo asociacionismo conservador” (Díaz, 2010: 357) ligado a la oposición vecinal a la ubicación de mezquitas, en el caso de los Bermejales, o las llamadas asociaciones contra el ruido. Por último, han surgido, los primeros movimientos de defensa del territorio con un carácter metropolitano, especialmente adscritos a la comarca del Aljarafe. Un ejemplo es la plataforma *Aljarafe Habitable* o la *Asociación de Defensas del Territorio del Aljarafe* (ADTA), que denuncia el modelo de crecimiento de dicha comarca y apuesta por la recuperación ambiental y puesta en valor de los espacios libres, riberas y olivares que aún persisten.

En los últimos tiempos, presenciamos la privatización y mercantilización de los espacios públicos que están poniendo en peligro la singularidad de la ciudad<sup>30</sup>. En

---

<sup>29</sup> Ejemplo de ello son los movimientos sociales en contra de la construcción del *parking* en la Alameda de Hércules o la Asamblea por el libre uso de los espacios públicos “la calle es de todos”, la lucha por la casa palacio del Pumarejo, un antiguo palacio reconvertido en corral de vecinos, o la ocupación del Huerto del Rey Moro, para el desarrollo de un proyecto de huertas vecinales, ambos en el barrio de San Luis. De los centros sociales *okupados*, el más importante será el CSOA Casas Viejas también en la zona de San Luis, que es desalojado tras 5 años de actividad en 2007. En San Bernardo, un barrio que sufre un fuerte proceso de gentrificación, en 2005 en conexión con el centro social del barrio, un grupo de vecinos, en su mayoría de avanzada edad, ocupan un bloque de viviendas nuevas a punto de ser terminadas y puestas en venta, sus reclamaciones son la rehabilitación de sus casas, en estado ruinoso por la inacción de los arrendadores y el compromiso de poder quedarse en el barrio. La respuesta de la administración municipal es comprar los inmuebles, a través de OTAINSA (oficina creada en 2004 para solventar la problemática social generada entre inquilinos y propietarios de inmuebles en los que se incumple el deber de conservación), para dedicarlos al realojo.

<sup>30</sup> Vázquez Consuegra, Premio Nacional de Arquitectura en 2005, afirma: “El futuro de la ciudad está en sus espacios públicos. Sevilla tiene una estructura medieval islámica de calles estrechas, quebradas y grandes manzanas con plazas en su interior a las que se accede a través de adarves (callejones). Los espacios más

este sentido, Aldo Rossi (premio Pritzker en 1990), indica que el monumento más identificativo de Sevilla era la construcción colectiva de los corrales de vecinos. Los espacios interiores que generaron esas casas o corrales de vecinos se convirtieron en auténticas plazas públicas que, a principios de los noventa, pasaron a ser un espacio privado.

De manera general, del análisis de los principales cambios producidos en la ciudad de Sevilla y siguiendo los tres ejes básicos de estructura socio-espacial<sup>31</sup> podríamos concluir que el eje sociodemográfico ha sido uno de los que mayor impacto ha experimentado en el período temporal estudiado, tanto en las variaciones respecto al número de habitantes y la densidad de población, como en las variaciones que se refieren al fenómeno inmigratorio. Asimismo, se detectan grandes cambios en las pirámides de edades, en los niveles de formación de la población y en la estructura familiar de los hogares. En cuanto al eje socioeconómico, se comprueba como la base y los modos de producción también han cambiado considerablemente tanto desde el punto de vista de las relaciones por sector de actividad económica, como desde el de los cambios producidos en el mercado de trabajo. Y, por último, el eje urbanístico territorial, tal vez el de mayor peso en relación con la materia aquí tratada, pero siempre en directa relación con los ejes anteriores, refleja que la ciudad se ha transformado notablemente en términos de estructura urbana. Así, son considerables las variaciones resultantes del análisis de variables como tipo de tenencia de la vivienda, tipología de hogares, precio del m<sup>2</sup>, planificación urbana en la distribución y usos del suelo urbano y organización político administrativa del territorio.

## 2. Del riesgo a la incertidumbre

Muchos son los analistas que afirman que estamos ante un cambio de época y nada va a volver a ser como antes. Esta crisis económica, política y social, afecta especialmente a la ciudad de Sevilla, sacando a la luz las limitaciones de su estructura económico-productiva, en la que tanto la producción como el empleo están sufriendo más intensamente los estragos de esta situación. Este panorama nos lleva a la reflexión sobre la política urbana y el papel que debería jugar para buscar respuestas a los nuevos retos que mejoren la vida de los ciudadanos.

---

propios son aquellos que están en el interior de sus arquitecturas y esos son, precisamente, los que están desapareciendo antes". Entrevista recogida en *El Correo de Andalucía*, 23-10-2009.

<sup>31</sup> Análisis realizado en el marco del Proyecto *Exclusión social urbana en España. Bases conceptuales y análisis comparado* (EXURB). Estudio comparativo realizado en las ciudades de Barcelona, Bilbao, Madrid, Sevilla, Murcia y Valencia cuyo investigador principal fue Joan Subirats.

Las exigencias que imponen a los gobiernos locales el ajuste competitivo global y su impacto en la agenda política urbana, provocan la generación de nuevas prioridades, de nuevos modelos de gestión empresarial y de nuevas formas de gobernanza. El proceso acelerado al que nos enfrentamos, nos obliga a repensar lo urbano, el enfoque de política urbana a desarrollar y replantear el modelo de ciudad deseado.

La mundialización y la reestructuración económica, junto con el cambio social y la creciente exclusión, las presiones sobre el medio ambiente, la crisis fiscal y la modificación de las relaciones institucionales, requieren de nuevos planteamientos para encontrar nuevas soluciones. Las ciudades son agentes de transformación, y en este ámbito, los gobiernos locales cobran protagonismo. Para concretar esta transformación es necesario fortalecer el poder local además de convertir a los gestores de las ciudades en los gestores de las transformaciones. Difícil ecuación si se tienen en cuenta las restricciones presupuestarias y de financiación de los Ayuntamientos en el momento actual. Con todo ello, el diagnóstico se hace más complejo y, consecuentemente, también las soluciones. Asistimos a importantes asimetrías entre los problemas a los que nos enfrentamos y las soluciones que se plantean. El envejecimiento progresivo, el descenso de la fecundidad, la incorporación de la mujer al mundo laboral, la evolución de la familia tradicional, el incremento de los flujos migratorios, etc., son algunas de las presiones añadidas a las debilidades de cohesión que pueden existir en la estructura social y que implican riesgos sociales. Como señala Beck (2002), la distribución de riesgos sociales, en un contexto marcado por la erosión progresiva de los anclajes de seguridad de la modernidad industrial, se vuelve mucho más compleja y generalizada.

Estos procesos de cambio están conduciendo a un nuevo modelo de sociedad. La exclusión forma parte de esta dinámica y su aumento refleja una metamorfosis de la “cuestión social”, que confiere una caracterización distinta a los problemas sociales bajo el imperativo de una crisis global.

Las políticas que asumen el crecimiento económico y la búsqueda de la competitividad como objetivos centrales, dejando en un segundo plano planteamientos de tipo redistributivo, han demostrado no ser suficientes ni eficientes. Las estrategias no pueden orientarse únicamente hacia el logro del mayor crecimiento económico cuantitativo, se hace preciso incorporar también la difusión territorial del crecimiento, a fin de sustentar la mayor equidad social y calidad de vida de la población, junto al cumplimiento de las exigencias de un desarrollo sostenible.

Hay que afrontar el reto de la innovación en la elaboración de políticas y actuaciones públicas. Éstas deben estar formuladas desde una visión integral de la problemática y con criterios de proximidad territorial. Si, por un lado, se imponen acciones desde la esfera pública, por otro, se manifiesta igualmente importante, reforzar la implicación de toda la sociedad en este proceso para conseguir actuaciones consensuadas y aceptadas socialmente, que al mismo tiempo, puedan garantizar previamente su éxito no sólo desde la eficacia y eficiencia en los resultados previstos para los que fueron diseñadas, sino en su idoneidad.

Las dificultades que han aflorado no son coyunturales, sino limitaciones estructurales como consecuencia de los excesos y desajustes del pasado. Lo que se demanda, por tanto, es una política de largo alcance. Los objetivos de prosperidad económica, integración social y protección y mejora del medio ambiente, han de ser metas complementarias que se refuercen mutuamente dentro de una estrategia de sostenibilidad urbana sostenida.

## **Conclusiones**

Desde un análisis en clave socioespacial de la evolución urbana de Sevilla en los últimos 50 años, se ha analizado el proceso de cambio que ha sufrido la ciudad revelando, en diversos momentos históricos significativos —que han dado origen a la configuración de modelos diferenciados de ciudad—, las distintas estrategias políticas y económicas que tuvieron incidencia en la estructura social de la ciudad, en la vida ciudadana y los comportamientos vecinales. Asimismo, se han puesto de manifiesto las circunstancias, decisiones y actuaciones que han generado una nueva sociedad sobre las potencialidades y disfunciones urbanas actuales.

Políticas y ciudadanos, escenarios y modos de vida, no siempre han ido de la mano a la hora de diseñar nuestras ciudades, siendo urgente hoy, más que en cualquier otro momento, producir un ajustado y sostenible equilibrio entre unas y otros. De esta manera, la evolución, actualidad y necesaria revisión de las políticas urbanas de la ciudad de Sevilla, insertando su contenido en la actual reflexión sobre la capacidad de los modelos y estrategias de desarrollo urbano del pasado siglo para dar cuenta de la complejidad de los nuevos escenarios y comportamientos ciudadanos así como de las culturas urbanas emergentes, se hace imprescindible.

En esta encrucijada, no hay un único camino de salida. La consolidación fiscal es una condición necesaria, pero no suficiente para salir de esta situación<sup>32</sup>. Éste es un debate en el que el pensamiento y la acción política deben estar conectados. Es necesaria y urgente una transformación en las formas de gobierno, en la gestión de territorios y de poblaciones, y en los procesos de toma de decisiones en los espacios urbanos y metropolitanos.

La salida de la crisis debe apoyarse en el impulso de un modelo de desarrollo económico y social sostenible. En Sevilla, existen sectores económicos estratégicos, como el agroalimentario, el turístico, el de las TIC, la industria aeroespacial o la

---

<sup>32</sup> “La expansión, no la recesión, es el momento idóneo para la austeridad fiscal” según John Maynard Keynes (1937).

biotecnológica<sup>33</sup>, que deberían abanderar el crecimiento, en un nuevo modelo de desarrollo.

Es necesario evolucionar hacia fórmulas de colaboración que busquen mejoras en la competitividad, teniendo en cuenta que ésta no es sólo una cuestión de eficiencia económica, sino también una cuestión social. Por ello, se deben sumar recursos y perspectivas de los diferentes actores implicados, puesto que no se trata únicamente de superar esta crisis, sino de salir reforzados de ella para tener capacidad de adaptación a la nueva época.

Sería un error que olvidáramos el origen de la crisis. Una de sus causas principales ha sido la subordinación de la política a los mercados. Y sus consecuencias: la globalización asimétrica; la total desregulación de los mercados financieros; y, el adelgazamiento del Estado, conforman el modelo que no ha funcionado.

Con estas páginas hemos intentando aproximarnos al impacto que estas políticas tienen sobre la estructura social de la ciudad. Los riesgos de fragmentación y exclusión social y territorial que incorporan las políticas urbanas competitivas y el vacío que las estrategias de “marketing urbano”, de escasa proyección en el largo plazo, pueden dejar en la planificación política, económica y social, configuran una realidad que crea incertidumbre.

Los cambios acelerados que vivimos y su creciente complejidad crean escenarios cada vez más dinámicos y de incertidumbre que deben ser gestionados por organizaciones más flexibles, más adaptables y más ágiles. En un momento de riesgo como el que vivimos, en el que pensamiento y acción deben arrojarse mutuamente, la instrumentación y gestión de este conocimiento, en relación a las políticas urbanas desarrolladas y su consiguiente impacto social, parece determinante. Se propone como resultado de este trabajo, la necesaria evaluación de esas políticas públicas y experiencias como instrumento para abordar las acciones futuras, con una necesaria revisión en la manera de actuar más participada y eficiente, que supone una aportación relevante para la futura gestión de las ciudades de nuestro entorno cultural.

Para enfrentarse a estas dificultades hay que partir de dos premisas básicas. En primer lugar, en la consideración de que la evaluación es un proceso social que implica la interacción entre individuos, organizaciones, métodos, prácticas y rutinas. El marco territorial e institucional dentro del cual tienen lugar las políticas influye sobre la naturaleza, calidad, relevancia y efectividad de las evaluaciones. Y, en segundo lugar, la evaluación es un proceso integral que abarca todas las etapas del diseño y ejecución de las políticas, desde la pertinencia y coherencia de los problemas, objetivos e instrumentos planteados, hasta el proceso de ejecución y sus resultados.

---

<sup>33</sup> Instituto de Biomedicina de Sevilla (IBIS), CABIMER.

En este sentido, la evaluación de políticas públicas debe convertirse en un instrumento de cambio, de mejora de la eficacia y de la eficiencia de la intervención pública, en aras de mejorar la vida de la ciudadanía. Una herramienta para racionalizar la toma de decisiones públicas, generadora de información y elemento determinante en la que es una auténtica e inaplazable reforma de las administraciones públicas<sup>34</sup>. Se da así respuesta a la doble demanda de exigencia ciudadana y necesidad política y de gestión, puesto que la evaluación responde a los propósitos de rendición de cuentas y de buen gobierno, al tiempo que a los de construcción de conocimiento y de cambio institucional.

La inclusión efectiva de la evaluación en el ciclo integrado de las políticas urbanas, que incluye planificación, gestión, seguimiento y evaluación, genera valor añadido y mejora la calidad de las actuaciones. En ese contexto institucional, las políticas públicas que fueron concretando la filosofía del Estado de bienestar se han ido volviendo poco operativas, incapaces de incorporar las nuevas demandas, las nuevas sensibilidades, o, a lo sumo, tienen una posición débil ante estos nuevos problemas. Las políticas de bienestar se construyeron desde lógicas de respuesta a demandas que se presumían homogéneas, y se gestionaron de manera rígida y burocrática. Hoy, sin embargo, tenemos un escenario en el que las demandas son cada vez más heterogéneas, llenas de multiplicidad en la forma de presentarse, y sólo pueden ser abordadas desde formas de gestión flexibles y desburocratizadas. No obstante, el tema objeto de estudio, se sitúa en el gran debate abierto sobre la gestión de la ciudad como soporte y suma de escenarios de la habitabilidad contemporánea.

## Bibliografía

- Aguilar, J., et al. (2006) *Cómo nació, creció y se resiste a ser comido El Gran Pollo de La Alameda: una decena de años de lucha social en el barrio de La Alameda, Sevilla*. [Sevilla]: El Gran Pollo de La Alameda.
- Almoguera Sallent, P. (1989) *El área de Sevilla como sistema metropolitano: contribución al conocimiento de un espacio geográfico*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional, Universidad de Sevilla.
- Almoguera Sallent, P. (2008) *La ciudad cambia de escala: Sevilla metropolitana*. Sevilla: Universidad de Sevilla, Secretariado de Publicaciones.
- Almoguera Sallent, P., y Ríos Vega, M.T. (2008) “Transformación de las áreas metropolitanas desde una perspectiva comparada: Sevilla y Gran Santiago de

---

<sup>34</sup> *Guía para la Evaluación de Políticas Públicas*. Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria. 2000.

- Chile. Implicaciones y respuestas desde la política de ordenación del territorio en la última década”. *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, nº.12, 270. <http://raco.cat/index.php/ScriptaNova/article/view/116483/0>.
- Beck, Ulrich (2002) *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo XXI.
- Benvenuty Cabral, I. (1987) “Sevilla: La degradación de la ciudad histórica”. *Revista “BIOS” de “Ándalus”* (Asociación para la Supervivencia de la Naturaleza y el Medio Ambiente de Andalucía), III, 4, 6-9.
- Bernal Rodríguez, A. M. (1979) “Cambios, modernización y problemas en la agricultura andaluza (ss. XIX-XX)”. *Revista de Estudios Regionales*, nº. extra 4, 113-131.
- Carmona, J., y Caraballo, R. (2004) “Queríamos cambiar el barrio y sólo nos hablaban de inversiones. Procesos de desarrollo en la lucha ciudadana por el Parque Miraflores de Sevilla”. *Documentación social*, nº. 133.
- Díaz Parra, I. (2009) “Procesos de gentrificación en Sevilla en la coyuntura reciente. Análisis comparado de tres sectores históricos: San Luis-Alameda, Triana y San Bernardo (2000-2006)”. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 10 de noviembre de 2009, vol. XIII, nº 304. <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-304.htm>.
- Díaz Parra, I. (2010) *Sevilla cuestión de clase. Una geografía social de la ciudad*. Sevilla: Atrapasueños.
- Fernández Salinas, V. (1993) “Las grandes transformaciones urbanas de Sevilla durante los años previos a la Exposición Universal”. *Estudios Geográficos*, 54, 212, 387-408.
- Freijeiro, A. B., y Padrón, F. M. (1992) *Historia de Sevilla*. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- García Jaén, María J. (1998) *Aplicaciones de la iniciativa comunitaria URBAN*. Sevilla: Gerencia de Urbanismo.
- Guerrero, M. J., y López, P. (coords.) (2009) *La Exclusión social en Andalucía. El empleo como factor de inclusión social*. Sevilla: Servicio Andaluz de Empleo, Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía.
- Iglesias, Mariela; Martí-Costa, Mar; Subirats, Joan, y Tomás, Mariona (eds.) (2011) *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*. Barcelona: Icaria.
- León Vela, José (2002) *La Alameda de Hércules y el Centro urbano de Sevilla: Historia de un reequilibrio del Casco Antiguo*. Sevilla: Universidad de Sevilla. Secretariado de Publicaciones.
- Marín de Terán, Luis (1980) *Sevilla, centro urbano y barriadas*. Sevilla: Servicio de publicaciones del Ayuntamiento de Sevilla.
- Moral Ituarte, L. (1993) “El río en la última etapa de la transformación urbana de Sevilla: polémicas y realizaciones”. *Estudios Geográficos*, vol. 54, nº 212, 431-460.
- Morales Padrón, F. (1980) *Sevilla y el río*. Sevilla: Ayuntamiento de Sevilla.

- Naredo, J. M. (1998) *La burbuja inmobiliaria financiera en la coyuntura económica reciente*. Madrid: Siglo XXI.
- Recuenco Aguado, L. (2008) *Frente al POTAUS: área metropolitana y plan subregional de ordenación del territorio de la aglomeración urbana de Sevilla*. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- Subirats, J. (2010) “Si la respuesta es la Gobernanza, ¿Cuál es la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas”. *Ekonomiaz*, 74, 16-35.
- Tinajero, A. Z. (1992) *La reconversión del puerto de Sevilla en la primera mitad del siglo XX: de los muelles fluviales a la dársena cerrada*. Sevilla: Junta del Puerto de Sevilla.
- Toribio Fera, J. (ed.) (2006) *Los Procesos Metropolitanos: Materiales para una Aproximación Inicial*. Sevilla: Junta de Andalucía, Consejería de Presidencia, vol. 1.
- Vera, A. L. (1990) *Sevilla ante la Exposición Universal de 1992: problemas urbanísticos de su implantación*. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- VV AA (2000) *Guía para la Evaluación de Políticas Públicas*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria.