

Scripta Nova

REVISTA ELECTRÓNICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES

Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98

Vol. XII, núm. 270 (114), 1 de agosto de 2008

[Nueva serie de *Geo Crítica. Cuadernos Críticos de Geografía Humana*]

TRANSFORMACIÓN DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA: SEVILLA Y GRAN SANTIAGO DE CHILE. IMPLICACIONES Y RESPUESTAS DESDE LA POLÍTICA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LA ÚLTIMA DÉCADA

M^a Pilar Almoguera Sallent
Profesora titular de Geografía Humana
Universidad de Sevilla
psallent@us.es

M^a Teresa Ríos Vega
Diploma de Estudios Avanzados en Ordenación del Territorio y Estrategias Ambientales.
Universidad de Sevilla
teresariosvega@yahoo.es

Transformación de las áreas metropolitanas desde una perspectiva comparada: Sevilla y Gran Santiago de Chile. Implicaciones y respuestas desde la política de ordenación del territorio en la última década (Resumen)

En una fase de profundización del proceso de globalización económica, las grandes aglomeraciones urbanas han emergido como protagonistas y motor del desarrollo regional, hecho que ha impactado en la configuración de las ciudades, a través del mercado del suelo y trabajo, y partir de un patrón de urbanización que se expande por el territorio.

Esta comunicación, que se inserta en un trabajo comparativo del proceso de formación y evolución de las Áreas Metropolitanas de Sevilla (España) y Gran Santiago (Chile), pretende hacer una reflexión acerca del papel que los distintos gobiernos estatales y regionales han jugado en la configuración de las estructuras metropolitanas.

El objetivo de la investigación consiste en analizar las transformaciones espaciales que se están produciendo en ambas estructuras metropolitanas, profundizando en los efectos territoriales del fenómeno de la metropolización en aglomeraciones pertenecientes a países con distinto grado de desarrollo, aunque con nexos históricos y culturales.

Palabras clave: áreas metropolitanas, enfoque comparativo, planificación urbana y ordenación del territorio.

A comparative view on two metropolitan areas in transformation: Seville and great Santiago de Chile. Challenges and answers from territorial planning policies during the last decade (Abstract)

In a phase of deepening of the process of economic globalization, large urban conglomerations have been erected like protagonists and motor of the regional development, fact that has impacted in the configuration of the cities, through the land and labor market, and from a pattern of urbanization that is expanded for the territory.

This communication, that is inserted in a comparative work of the process of formation and evolution of the Metropolitan Areas of Seville (Spain) and Gran Santiago (Chile), intends to do a reflection about the role that the different regional and state governments have played in the configuration of the metropolitan structures.

The objective of the investigation consists of analyzing the spatial transformations that are being produced in both metropolitan structures, deepening in the territorial effects of the phenomenon of the metropolización in conglomerations belonging to countries with different degree of development, although with cultural and historic links.

Key words: metropolitan areas, comparative work, urban planning and land management.

En los últimos años, la profundización en el proceso de globalización económica, con las nuevas tecnologías de la información y el desarrollo de las comunicaciones como base, ha colocado a las grandes aglomeraciones urbanas como protagonistas y motor del desarrollo regional. Este hecho ha impactado en la configuración de las ciudades, a través del mercado del suelo y trabajo, y partir de un patrón de urbanización que se expande por el territorio, y que genera fuertes presiones en el sistema urbano y el medio ambiente.

Esta comunicación, que se inserta en un trabajo comparativo del proceso de formación y evolución de las Áreas Metropolitanas de Sevilla (España) y Gran Santiago (Chile), pretende hacer una reflexión acerca del papel que los distintos gobiernos estatales y regionales han jugado en la configuración de las estructuras metropolitanas. De igual forma, se estudia la influencia de la actuación pública en la propagación de los efectos del crecimiento económico de las grandes ciudades al resto del territorio, y los escenarios futuros de actuación, desde una perspectiva del desarrollo regional. Este trabajo se ha realizado de forma conjunta con el Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

El objetivo de la investigación consiste en analizar las transformaciones espaciales que se están produciendo en ambas estructuras metropolitanas, profundizando en los efectos territoriales del fenómeno de la metropolización en aglomeraciones pertenecientes a países con distinto grado de desarrollo, aunque con nexos históricos y culturales.

La complejidad del hecho metropolitano y las diferencias territoriales, requieren, como puede deducirse, la construcción de un marco comparativo que permita extraer conclusiones a partir de una correcta interpretación de los resultados, y posibilite a su vez una aplicación a otras áreas geográficas.

Las hipótesis establecidas son las siguientes:

- La existencia de rasgos convergentes en el fenómeno metropolitano para el caso de Gran Santiago y el Área Metropolitana de Sevilla.
- La importancia de las políticas de Planificación Urbana y de Ordenación del Territorio en el procesos de formación y consolidación de las Áreas Metropolitanas.
- La necesidad de realizar un cambio de escala^[1] en el modo de entender el hecho metropolitano por parte de las Administraciones Públicas competentes, ya que se requiere el salto de la Planificación Urbana a la Ordenación del Territorio (OT), entendida ésta como una función pública, diferenciada del urbanismo, que aúna planificación económica con ordenación física a escala regional, y que tiene por fin último elevar las condiciones de vida de la población (Carta Europea de Ordenación del Territorio; Massiris, 2002).

Justificación y selección del enfoque comparativo

El proceso de metropolización y los cambios espaciales asociados a éste, presenta concreciones particulares en función de factores históricos, geo-políticos, económicos y culturales, dando lugar a modelos de transformación de las estructuras urbanas distintos, pero con algunos rasgos convergentes.

De igual forma, existen semejanzas y tendencias similares en los procesos asociados al fenómeno metropolitano que avalan la utilización de una perspectiva internacional comparada a la hora de estudiar y comprender las transformaciones que se están dando en los últimos años en estas estructuras que se sitúan en la cúspide del sistema urbano. (De Mattos, 2002; Capel, 2003).

Algunos trabajos previos han puesto de manifiesto la necesidad, aunque también la complejidad, de realizar aproximaciones urbanas comparadas que favorezcan la comprensión del hecho metropolitano. Ejemplos de esto son los trabajos de Sorribes (1999), que realizó un análisis de 17 áreas metropolitanas de Europa y América del Norte de distinto tamaño, ubicación y características; También es obligado citar las aportaciones al Seminario “Barcelona- Montreal: Desarrollo Urbano Comparado” [(Capel y Linteau (Dir.)(1998)], en las que se compara el desarrollo urbano y las transformaciones de Barcelona (España), con la de Montréal (Canadá); Igualmente interesante resultan otras investigaciones, como el estudio de G. Gaza, P. Filion y G. Sands (2002), en el que se comparan las áreas metropolitanas de Monterrey (México), Detroit (EEUU) y Montréal (Canadá).

Un aspecto común de estas investigaciones es la inclusión de las medidas de planeamiento urbano como uno de los factores determinantes de la configuración metropolitana, así como la importancia de las fórmulas organizativas y de gestión en cuanto a la sostenibilidad y competitividad de los sistemas urbanos.

Las áreas metropolitanas objeto de análisis en nuestro caso, pertenecen a realidades socio-económicas diferentes al localizarse en distintos continentes a los que se asocia un modelo propio de urbanización. De esta forma, el modelo europeo con particularidades territoriales como el patrón mediterráneo-, se diferencia del modelo latinoamericano, que presenta mayor homogeneidad (Dematteis, 1998; Cuadrado- Roura & Fernández, 2005). A pesar de esto, y esgrimiendo razones de “ligazón histórica” entre Europa y América Latina, existen trabajos precedentes de corte comparativo, como los presentados al Seminario Internacional “Los desafíos de las áreas metropolitanas en un mundo globalizado: una mirada a Europa y América Latina”, celebrado en Barcelona en 2002 (DESAFÍO, 2003), a partir del cual se consolidó una Red de Investigación sobre Áreas Metropolitanas de Europa y América Latina (RIDEAL).

Las Áreas Metropolitanas de Gran Santiago y Sevilla presentan rangos de diferente nivel en sus respectivos sistemas urbanos. Gran Santiago es una ciudad con funcionalidad nacional, y Sevilla mantiene una centralidad de carácter regional. En los últimos años, debido al aumento del grado de apertura al exterior y de las funciones globales, puede decirse que las dos

estructuras urbanas forman parte de las *ciudades en vías de globalización*, señaladas por Marcuse y Van Kempen (citado en De Mattos, 2001). Se trata de ciudades históricas que desde su fundación, debido a su enclave estratégico y rango de capitalidad, han atraído población durante siglos. Sevilla ocupó un lugar relevante en la jerarquía europea, tanto en dimensión como en funcionalidad, desde la Baja Edad Media hasta la Edad Moderna, derivado del desarrollo del comercio internacional en torno al puerto. Para Santiago, esta tendencia se alarga hasta el siglo XX, debido a la concentración del poder político y económico y prestigio social, que ha marcado la configuración del sistema urbano chileno. (De Ramón, 1992; Hidalgo, 2005).

Como vamos a ver seguidamente, la piedra angular que sustenta el enfoque comparativo es el hecho de que existan semejanzas en las medidas de planificación urbanística y habitacional implementadas en ambos países. La influencia de la normativa internacional en el diseño de la política de planificación urbana de Chile, al igual que en la de España, ha generado la implementación de planes y medidas afines que posibilitan la evaluación de los impactos de la actuación pública en la configuración de ambas ciudades (Hidalgo, 2005; Pérez y Andaur, 2005[2]). A esto se le une, como ya se ha esbozado, la “proximidad de la cultura ibérica” (Borsdorf & Hidalgo, 2004), con reflejo en el espacio[3], propulsada por el aumento de la inversión extranjera en el mercado inmobiliario y la difusión de los patrones de consumo, derivado del proceso de globalización. (Hidalgo & Borsdorf & Sánchez, 2007).

Antes de analizar los cambios urbanos de las áreas metropolitanas de Gran Santiago y Sevilla, resulta obligado hacer una breve mención a la definición y criterios de delimitación de áreas metropolitanas que han utilizado las Administraciones Públicas competentes de ambos países, pues en sí mismas estas acepciones constituyen un descriptor del reconocimiento del fenómeno metropolitano por parte de los gobiernos, y de cómo se está afrontando este hecho para la puesta en marcha de mecanismos de gestión.

En Chile, en el año 2001, el Instituto Nacional de Estadística (INE) definió a la *Metrópoli*, como la mayor representación urbana que tiene un país; habría de contar con una población de más de un millón de habitantes, lo que supondría un elevado porcentaje de la población total nacional.

Esta definición incluye, de forma implícita, nociones referentes a otro tipo de fenómeno más cercano al de la ciudades-regiones (Sassen, 2003; Simmonds & Hack, 2000), pues aunque no hace referencia al aspecto económico y la conectividad a las redes globales, esta estructura se señala como el principal nodo del sistema urbano, de forma que aglutina una parte importante de la población nacional, deduciéndose su capacidad de atracción de mano de obra debido a un mayor dinamismo económico.

Por otro lado, se han propuesto otras nociones para hacer más operativo el concepto en cuanto al diseño de formas de gestión de los espacios metropolitanos de Chile[4], definiéndose así la conurbación, la conurbación metropolitana y el término *Área de Administración Metropolitana*. Este último se refiere a “un territorio formado por dos o más comunas contiguas que contiene una conurbación metropolitana (500.000 habitantes) e incluye a las comunas periféricas cuyo espacio urbano está físicamente unido a esa conurbación”. Se identifican tres, Gran Valparaíso, Gran Concepción y Gran Santiago (Arenas & Hidalgo, 2003).

En España todavía no se ha realizado una propuesta de delimitación oficial de las áreas metropolitanas debidamente actualizada [Feria (coord.) & Susino & Casado (et al.), 2005], dado que las realizadas hace ya bastantes años han quedado claramente superadas por las transformaciones sociales y económicas ocurridas en nuestro país, de forma que las distintas Comunidades Autónomas[5] han tenido que realizar delimitaciones utilizando criterios propios y variados, generando un mapa heterogéneo que incluso alcanza a su denominación[6] (Feria, 2004).

En Andalucía, región donde se inserta la Aglomeración Urbana de Sevilla, el Instituto Andaluz de Estadística las define como áreas urbanas polinucleares que conforman un mercado unitario de residencia y trabajo, y que reflejan a la vez el aumento de escala del espacio de vida colectivo y las diferentes estrategias espaciales de los agentes económicos [Feria (coord.) & Susino & Casado (et al.), 2005].

Se pueden realizar matices a esta definición. En primer lugar, al establecer que se tratan de áreas urbanas polinucleares, se adentra en el encuadre teórico más reciente, donde el centro gravitacional da paso a una periferia dinámica, con núcleos que constituyen nuevas centralidades (Almoguera, 1986; Veltz, 2001). Otra observación es la inclusión de aspectos sociológicos, al referirse al “espacio de vida” además del mercado unitario de residencia y trabajo, de forma que supone unas interacciones de movilidad más complejas.

Para la demarcación de las áreas metropolitanas desde la oficialidad se ha elegido la variable de movilidad residencia-trabajo, que recoge la interdependencia o vinculación social y funcional de los diferentes espacios, y se han introducido otros criterios morfológicos y de tamaño mínimo de la ciudad central (50.000 habitantes).

De la aplicación de estos parámetros con los datos del Censo de Población y Vivienda de 2001, se identificaron un total de 8 áreas metropolitanas. Se trata de 7 capitales provinciales, excluyendo Jaén, e incorporando a la aglomeración de Bahía de Algeciras en la provincia de Cádiz.

Si se aplica el concepto de metrópoli definido por el INE de Chile, de estas 8 aglomeraciones urbanas andaluzas, Sevilla es la única estructura metropolitana andaluza que lo cumple en cuanto al tamaño poblacional. Sin embargo, la proporción de la población del conjunto metropolitano en el total nacional es de un 3,46 por ciento, de forma que no ocupa un lugar de primacía en el sistema urbano nacional, aunque sí el regional (18,6 por ciento). En base a los criterios de Áreas de Administración Metropolitanas del sistema urbano de Chile, sólo Sevilla y Málaga, segunda en tamaño poblacional de la región, se encontrarían dentro de los parámetros delimitados.

Estas diferencias en la concreción y demarcación del hecho metropolitano, dan una primera idea de las diferencias de los sistemas urbanos donde se insertan Gran Santiago y Sevilla.

Caracterización de las Áreas Metropolitanas de Gran Santiago y Sevilla

El Área Metropolitana de Santiago se localiza en la Región Metropolitana, situada en la zona central de Chile. La región está dividida administrativamente en 6 provincias y 52 comunas. Su extensión, de 15.403,2 Km², constituye un 2 por ciento del territorio nacional, si bien la población de la región supone un 40 por ciento de la población del país, de la cual el 3 por ciento es población rural, indicando que se trata de una región de fuerte carácter urbano. La densidad de población de la región es de 393 hab/km².

La fundación de la ciudad de Santiago data del siglo XVI, pasando “de aldea en esta fecha a megalópolis a finales del siglo XX” (SEREMI VIVIENDA- SEREX, 2005). Gran Santiago está formado por 40 comunas, las 32 de la provincia de Santiago, 2 de la provincia de Chacabuco, 1 de Cordillera, 2 de Maipo y 3 de la provincia de Talagante[7]. La población de Gran Santiago asciende a 5.736.079 habitantes según los datos del Censo del 2002, constituyendo un 38 por ciento del total de la población nacional. Según las proyecciones de población elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística de Chile para el año 2006, se estima una población de 6.135.012 habitantes. El índice de primacía urbana, calculado para el año 2000[8], es de 2,9, si bien la tendencia de las últimas décadas muestran una pérdida de importancia relativa en el contexto urbano nacional (CEPAL, 1997).

La Aglomeración Urbana de Sevilla se localiza en la Comunidad Autónoma de Andalucía, situada al sur de la península ibérica. Está dividida administrativamente en 8 provincias y 770 municipios. Su extensión, de 87.597km², constituye un 17,3 por ciento del territorio nacional, y la población de la región supone un 18 por ciento de la población del país, de la cual un 68 por ciento es población que habita en zonas urbanas, un 22 por ciento en zonas intermedias[9] y un 10 por ciento en zonas rurales. La densidad de población es de 84,06 hab/km².

La fundación de la ciudad de Sevilla remonta al siglo VIII a.c., vinculada a la civilización Tartésica. La Aglomeración Urbana de Sevilla está formada por 46 municipios, todos ellos pertenecientes a la provincia de Sevilla, de los cuales 22 pertenecen a una primera corona consolidada y los 24 restantes integran una incipiente segunda corona metropolitana, aunque con otras características.[10]. Según los datos del Censo de Población y Vivienda del año 2001, el área cuenta con una población de 1.375.284 habitantes, si bien, los datos del Padrón para el año 2006 cifra la población de la Aglomeración en 1.438.451 habitantes. El índice de primacía urbana de Sevilla, calculado para el año 2006 y a escala regional, es de 0,89.

De estos datos básicos ya puede extraerse fácilmente la diferente funcionalidad y la distinta escala del fenómeno metropolitano de los casos objeto de estudio (ver Figura 1). Se destaca la primacía en el caso de la Aglomeración Urbana de Sevilla de la ciudad principal, debido a factores físicos, históricos y derivados de políticas de planificación urbana. De igual manera, estas diferencias reflejan a grandes rasgos las divergencias en los sistemas urbanos de Europa y América Latina.

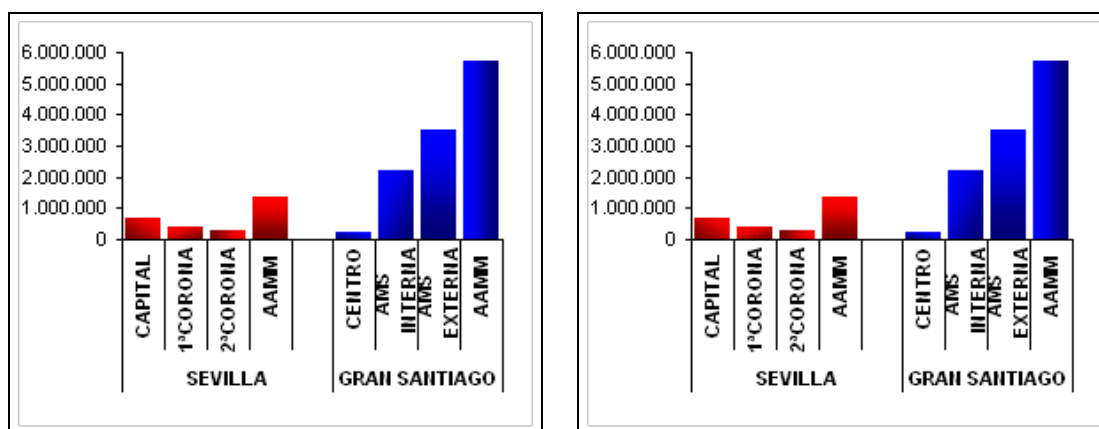


Figura 1. Población de Gran Santiago (Chile) y de la Aglomeración Urbana de Sevilla (España) para los años 2001 y 2002, respectivamente.

Participación de los diferentes componentes de su estructura en el total del área[11] y participación del área metropolitana en el subsistema urbano regional

Fuente. Elaboración propia a partir de Arenas e Hidalgo (2002); Censo de Población de Chile del 2002 (INE Chile), Sevilla Global (2002) y Censo de Población y Vivienda de España del 2001 (INE España).

Formación y evolución de las Áreas Metropolitanas de Gran Santiago y Sevilla

Para poder comparar el crecimiento urbano y su distribución espacial, la evolución de las metrópolis se va a contextualizar según la Teoría del Ciclo de Vida Urbano de Hall (1980, citado en Dematteis, 1998; Durá, 1997), que asocia a cada etapa un modelo de urbanización.

Este modelo se ha comprobado en ciudades europeas y latinoamericanas, en función de la llegada y posterior evolución del proceso industrializador y sus adaptaciones territoriales. Aunque somos conscientes de los años transcurridos desde la formulación de dicha teoría, no cabe duda que sus propuestas, en líneas generales, siguen ayudando a interpretar la evolución urbana de diferentes territorios.

La inserción de los sistemas metropolitanos de Gran Santiago y Sevilla en esta teoría, permite interpretar las modificaciones que en las últimas décadas están sufriendo sus estructuras, si bien hay que tener presente las peculiaridades locales que sin duda producen ajustes o adaptaciones en el modelo.

Según la teoría del Ciclo de Vida, en una primera fase se produce una concentración de la población en el núcleo central. Se corresponde con la localización de las industrias en las grandes ciudades, donde había mano de obra abundante y barata, propiciada por la fuerte emigración campo-ciudad. Es la llamada “fase de urbanización”.

En la segunda fase, también conocida como “de desconcentración relativa”, el núcleo central continúa creciendo, pero también lo hacen los municipios del entorno. Se asocia a un incipiente desarrollo infraestructural de las ciudades.

La siguiente etapa, “de desconcentración absoluta” o “desurbanización”, se caracteriza porque no sólo la ciudad central comienza a perder población, sino que la primera corona presenta menor dinamismo poblacional. Esta fase se ha asociado al fenómeno de la expansión de los modos de vida urbano derivados de la influencia de la ciudad principal al resto del territorio, hablándose de dispersión urbana en el caso de Europa (Veltz, 2001; Monclús, 1998; Ferrás, 2007) o de metropolización extendida, para América Latina (De Mattos, 2001). Es el resultado de una incipiente reestructuración morfológica de las grandes ciudades, con nuevas funcionalidades de la ciudad central. A ello se le añade el desarrollo de los transportes y la segmentación del proceso productivo en una nueva fase de acumulación del sistema capitalista, que permite la distribución de la población y actividades en un radio cada vez más lejano de la ciudad central, pero en territorios vinculados funcionalmente a ella. (Veltz, 2001; Monclús, 1998).

La última fase, “de reurbanización”, conlleva la recuperación del núcleo central y está asociada a políticas y estrategias de renovación urbana, que empiezan a darse en Europa a partir de los años 80, con los grandes proyectos urbanos como protagonistas. Estos proyectos tienen como objetivo impulsar la transformación física y funcional de la ciudad mediante la realización de operaciones singulares de reconversión de los centros históricos y zonas en declive. (Rodríguez & Fernández, 2001).

Para el caso de Santiago, si bien las corrientes emigratorias hacia la ciudad se dan desde el siglo XVIII, debido a su consolidación como centro urbano y a la devastación producida por las guerras y desastres naturales que destruyeron otras ciudades con cierta pujanza, la fase de urbanización se extiende hasta los años 30 del siglo anterior, cuando puede decirse que arranca el proceso de metropolización. Así, se inicia un crecimiento vertiginoso tanto en extensión como en población, hecho que deriva de una política de industrialización y de sustitución de importaciones, que concentra actividad industrial, comercial y financiera en Santiago (Hidalgo, 2005).

La segunda fase, de suburbanización, empieza a partir de 1950 con una nueva política desarrollista que concentró inversiones e industrias en las grandes ciudades, induciendo otro éxodo masivo desde las zonas rurales, y provocando una expansión urbana, con los asentamientos informales y la autoconstrucción como forma predominante habitacional debido al déficit de viviendas. Se trata de una urbanización dispersa y que se ubica en la periferia, concentrando población con características homogéneas en barrios suburbanos y de baja calidad, expandiéndose así los límites urbanos. (Hidalgo, 2005). La población alcanza en esta fecha 1.437.652 habitantes.

La fase de desurbanización desde 1970 en adelante, cuando las comunas del centro histórico comienzan a perder población, siendo Santiago la que experimenta una tasa negativa superior, frente a los municipios del exterior que crecen a unas tasas elevadas, indicando un crecimiento de la población hacia la periferia que se mantiene hasta la actualidad, aunque con patrones urbanísticos y edificatorios distintos. (Sabatini, 2002; De Mattos, 2003).

Por lo que se refiere a Europa, la fase de urbanización se da en las principales ciudades industriales en las primeras décadas del siglo XX. En Andalucía, dado su lenta y escasa industrialización, puede decirse que se extiende hasta los años 70, con un cambio en el patrón migratorio que se había dirigido anteriormente hacia otras regiones más desarrolladas de España y

Europa.

Hasta esa década, Sevilla había crecido replegándose sobre sí misma debido a la lentitud y falta de operatividad de la política municipal. Así, frente a ciudades como Madrid y Barcelona, donde se aprobaron sus planes de Ensanche a finales del siglo XIX (Capel, 1983), Sevilla careció de esta figura en sentido estricto, generándose con esto problemas de hacinamiento, y retrasándose la expansión de la ciudad (Almoguera, 1986). El río, que atraviesa de norte a sur la zona metropolitana, había fomentado un crecimiento de la ciudad central hacia la margen izquierda, consolidando la primacía del núcleo central, y manteniéndose en la derecha un sistema tradicional y equilibrado de asentamientos.

La declaración de la ciudad como “Polo de Desarrollo” en 1963, que coincidió prácticamente con la aprobación del Plan General de Ordenación Urbana del mismo año, supuso la creación de un vasto espacio industrial al este de la ciudad que, unido a una política nacional de viviendas centralista, hizo que Sevilla acaparara más de dos tercios del crecimiento absoluto de la zona, expandiéndose el tejido urbano en forma de grandes barrios de naturaleza periférica.

De esta forma, la población de la ciudad central creció en el decenio de 1960 a 1970 en más de 100.000 habitantes, siendo la tasa de crecimiento poblacional de un 23,5 por ciento y aglutinando a 545.692 habitantes en 1970, según los datos del Censo de Población y Vivienda de este mismo año.

La fase de descentralización relativa se inició en 1980, asociado a un mercado de la vivienda más favorable, y un modelo residencial menos densificado con la vivienda unifamiliar como protagonista. En esta fecha, tomando los 22 municipios de la primera corona, el área metropolitana contaba con 926.772 habitantes (Consejería de Obras Públicas y Transportes, 2007).

Las grandes obras hidráulicas estatales e infraestructurales que se realizaron en el área con motivo de la Exposición Universal de 1992, transformaron a la ciudad y a los municipios del área, y tuvieron un papel decisivo en el desarrollo de la aglomeración. Así, comenzó a establecerse relaciones de dependencia y vinculación con la ciudad central, modificándose la base económica y territorial de los asentamientos de la margen derecha del río. (Almoguera, 2008). La tasa de crecimiento intercensal de la ciudad principal pasó de un 18 por ciento en 1981 a un 5,76 por ciento en 1991, siendo en el 2001 de un 0,23 por ciento.

La fase de desconcentración absoluta se da en Europa a partir de los años 70, con los efectos de la crisis económica.

En la aglomeración urbana de Sevilla, todavía no se ha producido de forma categórica esta desconcentración en la actualidad, de manera que en términos demográficos la primera corona consolidada presenta mayor peso poblacional que la segunda (un 21 por ciento frente a un 12,5 por ciento en el último periodo intercensal), a la par que los datos extraídos del Padrón Municipal para 2006 indican un repunte de la ciudad central (3 por ciento). Esto se explica por la propia evolución del fenómeno metropolitano, y puede interpretarse como indicador de rango/tamaño de distinto nivel si se compara con otros sistemas urbanos. Así, los nodos que se encuentran en la cúspide del sistema nacional, como Madrid y Barcelona, iniciaron esta etapa a partir de los años 80. (MOPU, 1987). No obstante, hay autores que afirman que esta fase no tiene que darse necesariamente, y dependerá del grado de reestructuración productiva de la ciudad, así como de las políticas urbanas y de otros factores. (Dematteis, 1998). En el caso de Sevilla, han empezado a repoblarse los barrios históricos del centro mediante planes de rehabilitación, aunque también se está invirtiendo en los sectores desfavorecidos y degradados; De igual forma, se han incorporado bolsas de suelo en la periferia, lo que ha favorecido nuevos asentamientos de la población en la ciudad apoyados por una política activa de vivienda. Asimismo, la implementación de medidas e inversiones locales que fomentan la localización de empresas y entidades de servicios avanzados, y de zonas comerciales en centros integrados está atrayendo población cualificada, que se mezcla con población inmigrante llegada a la ciudad debido a las tendencias globalizadoras (Almoguera, 2008).

Instrumentos y políticas de planificación

Esto último nos adelanta la contrastación de la hipótesis planteada, a saber, que los cambios en los patrones de urbanización han irrumpido con mayor o menor fuerza en la configuración intraurbana y en la distribución de la población y actividades en el territorio, en función de las distintas políticas implementadas desde las administraciones públicas competentes, así como el rol del Estado en cada periodo.

Con anterioridad al siglo XX, en la fase de preindustrialización, ambos sistemas urbanos se vieron influenciados de forma determinante por la normativa estatal de división y administración del territorio. En Chile, la Ley de la Comuna Autónoma (1891), que estableció una división del territorio nacional en comunas, provocó que el municipio de Santiago perdiera autoridad en el espacio rural circundante, apareciendo comunas alrededor de la ciudad que crecieron de forma radiocéntrica y desestructuradas (De Ramón, 1992; Hidalgo, 2005).

En España, la constitución de la Administración Provincial en 1833, fortaleció el sistema estatal, y conllevó la creación de un centro en cada provincia con funciones administrativas, religiosas y otras; ello abrió una brecha poblacional entre las capitales de provincia y el resto de los municipios provinciales, que en cierto modo condicionó la aparición del carácter polinuclear de los subsistemas urbanos regionales de España. (Feria, 1992).

En las primeras décadas del siglo XX ambos países redactan las primeras leyes de habitaciones obreras[12], que hasta bien entrado el siglo, se constituyen en ambos sistemas como motor de expansión urbana, dando lugar a grandes barriadas de promoción estatal[13]. Por su parte, el sector privado se centró en promociones que se destinaban a las clases más acomodadas de la sociedad. (Hidalgo, 2005; Capel, 1983).

A partir de los años 50, las políticas desarrollistas implementadas tanto en España, de la mano de un gobiernodictatorial instituido tras la Guerra Civil de 1936 a 1939, como en Chile, de carácter centralista y con la edificación como pieza clave debido al déficit habitacional y los efectos positivos de la construcción sobre el resto de sectores económicos, se centraron en las principales ciudades, fomentando un mayor crecimiento de estos centros, contribuyendo así a definir mas claramente el sistema de asentamientos.

En esta época ambos países formularon leyes estatales del suelo. En el caso de Chile, la Ley de Construcción y Urbanismo de 1953, reformuló la de 1931, y creó la figura de los Planes Reguladores Intercomunales, arrancando de manera efectiva el planeamiento supralocal. En el caso español, no se incluyó este aspecto –el planeamiento supramunicipal– en la primera Ley del Suelo de 1956. Así se centró en la planificación urbana y habitacional, aunque dependía exclusivamente del gobierno central, debido a la situación política. En ambos países la normativa no tuvo capacidad ordenadora y tampoco sirvió para frenar el auge de los procesos especulativos de suelo.

En Chile y este contexto, cuando Gran Santiago acaparaba un 25,9 por ciento de la población nacional y un 78 por ciento de la población regional, surge el Plan Regulador Intercomunal de Santiago redactado en 1960, que constituye el primer instrumento urbano regional; Incluyó 15 comunas y una población de 1.437.652 habitantes. Pretendió reducir la presión inmobiliaria del centro mediante la creación de 15 subcentros, con la localización y equipamientos públicos y la dotación de infraestructuras. Sin embargo, no se lograron alcanzar estos objetivos, de forma que la ciudad siguió creciendo de manera desordenada, dando lugar a asentamientos informales y suburbiales.

En Sevilla, el cambio en el modelo de ciudad llega con el Plan General de Ordenación Urbana de 1963, que supuso la ocupación de nuevo suelo urbano y la construcción de grandes polígonos de vivienda, que obedecía una política habitacional centrada en las grandes ciudades, produciendo un paisaje periférico monofuncional, pero sin contenido supralocal.

En 1965, en base a criterios poblacionales, la Dirección General de Urbanismo, de carácter estatal, incluyó en una calificación nacional a la ciudad de Sevilla como sistema metropolitano (referida a 1960), incluyendo a 15 municipios, una población de 581.917 habitantes y una superficie de 891,39Km². No obstante, esta delimitación no se correspondía con la realidad, puesto que en estos años se edifica en la periferia de la ciudad, dentro del municipio, sin atisbarse la expansión hacia los municipios colindantes. (Almoguera, 1986).

Como se puede ver, hasta este momento, las políticas de planificación urbanística y de desarrollo aplicadas en ambos países fueron de la misma naturaleza, marcadas por una incapacidad ordenadora, y provocando impactos espaciales similares en ambas ciudades. (Green & Soler, 2004; Capel, 1983).

A partir de 1973, con la llegada del gobierno castrense en Chile, los modelos de actuación se diferenciaron claramente. La aplicación de los criterios de libre mercado al espacio urbano, con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano de 1979, cuyo precio quedaba definido por las leyes de la oferta y demanda, así como el aumento de la superficie urbanizable en más de 60.000 hectáreas, y la flexibilización de la normativa urbanística, generó importantes impactos en la estructura urbana. (Arenas & Hidalgo, 2003; Torres, 2005). Bajo el mismo prisma desregulatorio, se promulgó el Decreto 3.516 sobre subdivisión de predios rústicos, competencia del Ministerio de Agricultura, que establecía que los inmuebles agrícolas, ganaderos o forestales ubicados fuera de los límites urbanos podrían ser subdivididos por sus propietarios en lotes que no fueran inferior a 0,5 hectáreas. (SEREMI VIVIENDA - SEREX, 2005). Esta normativa tuvo una gran repercusión a partir de la redefinición del límite urbano con el nuevo Plan Regulador Metropolitano de Santiago de 1994, naciendo una ciudad informal a espaldas del planeamiento. (Naranjo, 2005).

Dentro del área metropolitana, donde el capital se concentró junto a otras pocas ciudades buscando mayor rentabilidad, se generó un proceso especulativo del suelo, a pesar del incremento de la oferta, y un desarrollo inmobiliario desarticulado, que se localizaba en zonas revalorizadas o allí donde encontraba mejores condiciones económicas. Comenzó a producirse un patrón de concentración –desconcentrada, con la expulsión hacia la periferia de actividades industriales, y la expansión de la urbanización, pero con más intensidad al quedar la planificación urbana relegada a un segundo plano.

Asimismo, la relocalización de las clases medias y bajas, que debido a una política de vivienda influida por la lógica del mercado, se desplazaron hacia las comunas más periféricas dando lugar a asentamientos informales. Esto agravó la segregación espacial de la ciudad. Este proceso fue paralelo al desplazamiento de las clases altas hacia el oriente de la ciudad, donde se estaban desarrollando los proyectos inmobiliarios nuevos, más modernos y de mejor calidad. El resultado fue no sólo la consolidación de la fragmentación social, emanada de la desigual distribución en el nivel de ingresos de la población, sino también espacial, generando problemas de integración morfológica y cuyos efectos son hoy visibles.

Estas medidas, rectificadas en 1985, han sido una de las acciones de carácter general que mayor repercusión han tenido en la modalidad de crecimiento de las principales áreas del país en las últimas décadas, y han limitado profundamente la aplicación de los instrumentos de planificación urbana. (SEREMI VIVIENDA - SEREX, 2005; Arenas, 2006).

En España, en 1978 la llegada de la democracia y el advenimiento del Estado de las Autonomías, supone la constitución de los Gobiernos Regionales y el traspaso de competencias, que marcaron el inicio de una nueva etapa que afectó a todos los ámbitos, también al Urbanismo, que pasó a ser competencia de las distintas Comunidades Autónomas. En este sentido se le otorgó un papel destacado a la Ordenación del Territorio, condicionando intensamente la concepción de las políticas urbanas y territoriales.

En materia de Urbanismo, la constitución de los gobiernos regionales supuso un paso atrás en lo referente a la planificación supramunicipal, pues se relegaban los planes metropolitanos a último lugar, una vez aprobados los municipales y sin forzar al consenso entre los municipios, de forma que se ralentizó el proceso de constitución de gobiernos metropolitanos.

Esto impidió determinados intentos de comarcalización del sistema de asentamientos propuesto en los años 80, quedando así la comarcalización relegada a un modelo de referencia para la asignación de equipamientos y funciones.

El Plan General de Ordenación Urbana de 1987 de la ciudad de Sevilla, que pronto se vería superado por la realidad urbanística, contenía escaso contenido supralocal, pues se dirigió fundamentalmente a dotar a la ciudad de las grandes infraestructuras de la que ésta era claramente deficitaria.

De forma similar, se retrasó la formulación de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional. Así, aunque en 1994, se aprobó la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla (POTAUS)[14], incluyendo 22 municipios de la corona consolidada y una población de 1.030.353 habitantes, este hecho no pasó de una mera formulación de intenciones, pues aún está en tramitación, concretamente en periodo de estudio de las alegaciones presentadas al mismo. En la Memoria de Información pública del POTAUS se establece que la Aglomeración Urbana de Sevilla comprende los términos municipales de los 22 municipios contemplados anteriormente más 24 municipios de una incipiente segunda corona metropolitana, con una población total de 1.438.451 habitantes en 2006. (ver figura 2).

Como se ha visto, los inicios de la planificación supralocal en la aglomeración urbana de Sevilla se remontan a los años 60, al menos en teoría, respondiendo a una “voluntad tecnocrática e impuesta desde arriba abajo”, y propia de las áreas metropolitanas creadas de forma organizativa en esta década y la de los 70 (Sorribes, 1999). No obstante, no es hasta cuarenta años después cuando se redacta el primer documento de planificación metropolitana, que, en síntesis, puede decirse que obedece a principios de organización basados en la gestión sectorial de los problemas, la flexibilidad y gobernanza.

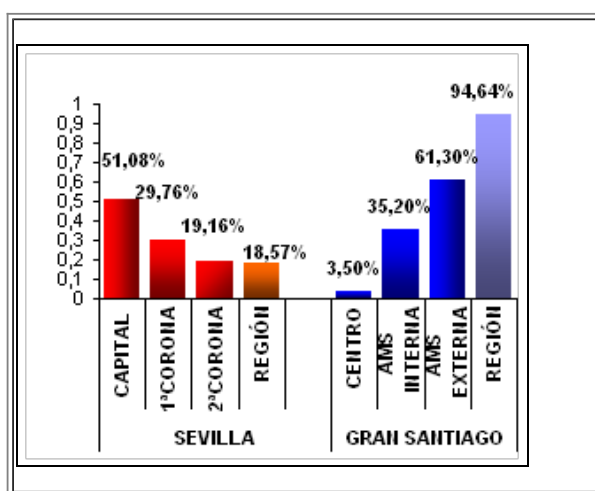


Figura 2. Ámbito provincial de delimitación del área metropolitana de Sevilla según los documentos oficiales y Planes de Ordenación de la Aglomeración Urbana de Sevilla

Fuente: Laboratorio Urbano Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, a partir de Almoguera (1986), Memoria de Información del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla (2006).

En Chile, el advenimiento de la democracia en 1990 supuso un nuevo enfoque desarrollista. El balance económico positivo de la fase anterior, motivó la continuidad en los planteamientos del Estado en materia de planificación urbana, que se mantiene en una postura subsidiaria.

En materia de instrumentos de planificación territorial a escala supracomunal, se aprobó el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PMRS) de 1994, fruto del auge de nuevos conceptos en el planeamiento territorial, como medio ambiente, participación y ordenación del territorio, lo que redujo el límite urbano.

La expansión de la urbanización, el desarrollo de proyectos inmobiliarios, y la aparición de nuevos centros alentados por el

proceso de liberalización del suelo de 1979, exigían mecanismos de planificación urbana acordes con la nueva realidad.

El Plan recogía dentro del ámbito de actuación 37 comunas, incluyendo la provincia de Santiago, más los municipios de San Bernardo, Puente Alto, San José de Maipo, Pirque y Calera de Tango, con una población total de 4.791.520 habitantes, según los datos del Censo de 1992. Esto produjo la enorme expansión de la mancha urbana hacia la periferia.

La definición del límite urbano provocó una subdivisión y ocupación de los predios emanados del Decreto 3.516, sobretudo en la provincia de Chacabuco, en aquellas parcelas situadas en los límites de la conurbación y conectadas a los ejes viales. Nació así una ciudad informal desligada de instrumentos de planificación. Estos hechos, junto a otros problemas, como déficits urbanos en infraestructuras y equipamientos para las nuevas zonas urbanas, fuerzan a la modificación del PRMS incorporando la provincia de Chacabuco en 1997.

Sin embargo, y a pesar de los efectos contrastados de la política liberalizadora, y la falta de integración del territorio de la región metropolitana derivado de la confluencia de las distintas políticas con incidencia en la conformación de la estructura urbana, se han creado nuevas figuras de ordenación que muestran una continuidad en los lineamientos de la planificación urbana chilena. Se trata de las Zonas Urbanizables con Desarrollo Condicionado (ZUDC) y los Proyectos de Desarrollo Urbano Condicionado (PDUC) en 2003.

Estas figuras, dentro de un marco de “planificación flexible o condicionada” vuelven a dejar en un segundo plano la función del estado en la planificación y construcción del espacio y, de nuevo, ocasiona la aparición de nuevas formas de crecimiento urbano. Nos referimos a la proliferación de los condominios cerrados que, en principio, se ven con buenos ojos, pues suponen mayor heterogeneidad en comunas y barrios en declive. Ahora bien, están derivando en la aparición de las ciudades valladas, al igual que en otros países de Latinoamérica, que surgen al calor de la nueva normativa urbanística y bajo el principio de internalización de costes. (Hidalgo & Borsdorf & Sánchez, 2007).

No obstante, desde la planificación urbana se están haciendo esfuerzos de adaptación para intentar controlar la expansión de la urbanización informal o en zonas de desarrollo rural. En este sentido, es reseñable la ampliación en 2006 del ámbito de actuación del Plan Regulador Metropolitano de Santiago, que incluye las 52 comunas de la región, en un intento de controlar la dispersión urbana en las zonas anteriormente no incluidas en el Plan[15] (ver Figura 3).



Figura 3. Ámbito regional de actuación de los Planes Regulatorios Intercomunales y Metropolitanos de Santiago y sus modificaciones

Fuente: Laboratorio Urbano, Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, partir de los datos recopilados de Hidalgo (2005); y Ordenanza de modificación del Plan Regulatorio Metropolitano de Santiago (2006).

La materialización de las políticas de Ordenación del Territorio

En materia de Ordenación del Territorio, en Chile, al igual que en otros países de América Latina, se trata aún de una política con un desarrollo incipiente, con escasos resultados en la práctica. Prueba de ello es que no existen normas específicas de OT, apoyándose ésta en las leyes urbanísticas (Massiris, 2002; RM- GORE, 2003).

Si bien la necesidad del tratamiento supramunicipal del planeamiento urbano se detectó desde fechas tempranas (con la Ley de Construcción y Urbanismo de 1931), la inclusión de los principios neoliberales en la planificación, junto con una tardía descentralización administrativa, y una escasa participación social, ha motivado un desplazamiento de la OT a un segundo plano, vinculado más a otras políticas públicas, como las derivadas del medio ambiente.

En Chile, y en el caso de Gran Santiago concretamente, la importancia y dimensión en términos poblacionales y económicos de la metrópoli, junto con las presiones medioambientales y las tendencias derivadas del proceso de globalización, requieren una política integral de Ordenación del Territorio, de forma que se consiga alcanzar un desarrollo territorial armónico y equitativo(Boisier, 1998), tal y como establece la Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente.

En este sentido, aunque se han implementado mecanismos de coordinación de la política de planeamiento urbano con el resto de políticas con incidencia territorial, no se ha producido la articulación y vinculación de estas actuaciones (Arenas, 2003). Prueba de esto es que el ámbito territorial de la Región Metropolitana de Santiago es objeto de varios instrumentos de planificación y de ordenamiento del territorio de diferente origen y escala de aplicación (RM-GORE, 2003). Una de las consecuencias de todo ello ha sido la creación de zonas potenciales de desarrollo urbano que no han coincidido con las tendencias de expansión de la ciudad, y que han generado nuevas modificaciones en el Planeamiento (MINVU, 2003).

Esta circunstancia indica la necesidad de redactar un plan de ordenación que canalice y vincule al resto de las políticas que se aplican en el ámbito territorial, como la de transportes e infraestructuras, y que logren una desconcentración regional y una potenciación de los centros secundarios; al mismo tiempo sería necesario que impidan generar nuevos asentamientos diseminados que respondan al criterio de rentabilidad, como sucedió en etapas anteriores. (Romero y Vásquez, 2005).

De forma reciente se han hecho avances importantes en materia de Ordenación del Territorio en Chile. Aunque continúa en un periodo de gestación, vinculado más bien al proceso de descentralización administrativa (Rubio, 2007), y de momento se no va a dotar a la misma de una base jurídica propia[16], se está produciendo el traspaso de competencias a los gobiernos regionales de Planificación y Ordenamiento Territorial.

En Andalucía, aunque las transferencias en materia de Ordenación del Territorio se efectuaron en 1981, hasta 1994 no se formuló la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía[17]. En esta misma línea y en materia urbanística, la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA)[18] no llegó hasta 2003.

Este retraso se ha trasladado también a la aprobación de los instrumentos de ordenación territorial de ámbito regional y subregional, y aunque se aprobaron documentos vinculantes a mitad de los años 80 y principios de los 90[19], no ha sido hasta 2006 cuando se ha producido la aprobación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA)[20] cuyas recomendaciones y estrategias vinculan a los instrumentos de ámbito subregional y municipal.

El POTA recoge el modelo territorial al que hay que avanzar, supeditando los planes infraestructurales y de movilidad a sus determinaciones, y exigiendo la cooperación y coordinación de los municipios integrados en los planes de ámbito subregional, para realizar la gestión y planificación de las zonas incluidas en un mismo ámbito.

El documento incorpora la teoría del desarrollo territorial endógeno, donde el espacio geo-físico deja de ser un mero escenario en el proceso de desarrollo, convirtiéndose en protagonista y actor principal del mismo. El Plan se ha tildado de voluntarista por algunos expertos[21], ya que en él no se realiza una diferenciación jerárquica entre los 9 centros regionales, siendo identificados todos en la cúspide del sistema urbano en pro de un mayor equilibrio territorial.

La tardía aparición de la LOTA y de la LOUA, unido a la inexistencia de planeamiento supramunicipal (Hildebrand, 2006), ha provocado situaciones en la configuración de las ciudades y periferias suburbanas similares a las producidas en Santiago, y que probablemente se derivan de la reproducción en el espacio del nuevo modelo de acumulación.

Así, la terciarización industrial y de la economía, genera un desplazamiento de las actividades industriales tradicionales hacia los municipios y comunas de la corona metropolitana, al tiempo que se producen también la aparición de los grandes equipamientos comerciales y de ocio en zonas industriales y polígonos obsoletos. (Capel, 2003; De Mattos, 2002). En el caso de Sevilla, de 1992 a 2002, se duplicaron los municipios de la Aglomeración que cuentan con emplazamientos industriales y empresariales, todos ellos pertenecientes a la primera corona consolidada (Mendoza, 2002), y se ha reclasificado el suelo industrial urbano, aproximándose a la dispersión espacial de las actividades productivas hacia la periferia de Santiago. (De Mattos, 1998).

En la misma línea, han aparecido otros problemas tales como la inadecuación de las infraestructuras de transportes, la generación de núcleos diseminados dentro del área, la presión especulativa en municipios de base tradicional, y la destrucción del paisaje tradicional rural andaluz, entre otros, siendo similares a los acontecidos en Gran Santiago para esta fase de urbanización .

La expansión de los condominios cerrados y aparición del fenómeno de las ciudades valladas, sin tradición urbanística en Chile, se asemeja, salvando la correspondiente escala, a la aparición de desarrollos urbanísticos vinculados a campos de golf en suelo urbanizable, que ha sido aprovechado por la iniciativa privada para crear macroubanizaciones sin las dotaciones adecuadas.

De esta forma, en la práctica, las transformaciones acontecidas en las áreas metropolitanas has sido similares. Por ello, no sólo se requiere una política holística de Ordenación del Territorio, sino que se exige la traducción de la misma al espacio y su efectividad para alcanzar un modelo de desarrollo urbano sostenible.

Conclusiones

A lo largo del presente trabajo se han comparado las características de dos áreas metropolitanas de países con diferente grado de desarrollo, observando cual ha sido el papel de la planificación urbanística y de Ordenación del Territorio en su configuración y consolidación.

El repaso por las políticas urbanas aplicadas en ambos sistemas metropolitanos a lo largo del siglo XX han puesto de manifiesto las influencias de la intervención pública en la configuración del modelo de desarrollo urbano.

En la misma línea, las grandes transformaciones derivadas las fuerzas del modelo económico también actúan como factor de

modificación de las estructuras urbanas. Es por esto que es necesario implementar una política integral de Ordenación del Territorio, que aúne planificación física y económica y establezca un modelo territorial al que avanzar, sometiendo al resto de instrumentos con incidencia territorial emanados desde los distintos niveles administrativos.

De esta forma, el rol del Estado, que permaneció en un plano subsidiario a lo largo del siglo XX, ahora emerge de tal forma que de su gestión va a depender la adecuada inserción de las economías nacionales a las redes mundiales de producción y consumo. Así, no puede decirse que se trata de un Estado interventor, pero sí que está asumiendo un marcado carácter dinamizador y estratégico.

Se ha puesto manifiesto, pues, la necesidad de que el cambio de escala producido en la ciudad, que da lugar a nuevas formas de asentamientos, se acompañe de políticas de planificación urbana que se adapten a las exigencias de competitividad del sistema económico global y que aumenten la calidad de vida de los ciudadanos.

Notas

[1] Este cambio de escala coincide con el nombre y la temática del Coloquio *Chile del País Urbano al País Metropolitano*, organizado del 4 al 6 de diciembre de 2007 en Santiago de Chile por el Instituto de Geografía y el Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

[2] En este sentido, cabe citar el convenio internacional firmado entre el Ministerio de Urbanismo y Vivienda del Gobierno de Chile (MINVU) y la Junta de Andalucía en los años 90, para la acción de un proyecto piloto a nivel nacional para la planificación territorial del país. El convenio contempló la financiación y la capacitación profesional del equipo municipal, que interactuaron con profesionales españoles sobre la forma de abordar la planificación territorial hecha en España, y cómo se podía poner en práctica en una ciudad intermedia con la normativa vigente en Chile. (Pérez y Andaur, 2005).

[3] A este respecto hay que señalar que incluso se remonta la tradición del ordenamiento urbano en Chile a la Real ordenanza expedida por el Rey Felipe II de España, con fecha 3 de Mayo de 1573, en la que estableció los principios por los que se debían regir las fundaciones en América. (RM-GORE, 2003):

[4] Estudio realizado por el Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile a petición de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE).

[5] La Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (inicialmente aprobada por la Ley 7/1985, de 2 de abril y con posteriores modificaciones) establece que las Áreas Metropolitanas son entidades locales integradas por los municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existen vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras, siendo las Comunidades Autónomas las que, previa audiencia de la Administración del Estado y de los Ayuntamientos y Diputaciones afectados, podrán crear, modificar y suprimir, mediante Ley estas entidades de población, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos.

[6] Aglomeraciones Urbanas en Andalucía, Área Metropolitana en Valencia, y Región Urbana en Barcelona.

[7] Área Metropolitana de Santiago. Arenas e Hidalgo, en Arenas & Hidalgo & Coll (Ed.), 2003.

[8] Elaboración propia a partir de los datos de Arenas e Hidalgo, en Arenas & Hidalgo & Coll (Ed.), 2003.

[9] Categoría establecida por el INE que comprende las entidades singulares de población un número de habitantes comprendido entre 2.000 y 10.000 habitantes. Censo de población y viviendas 2001. Instituto Nacional de Estadística.

[10] El suelo dedicado a uso urbano es de un 17 por ciento en la primera corona metropolitana, frente a un 3 por ciento en la segunda corona para el año 2001, aunque estas cifras han aumentado en estos últimos años debido a que los municipios se encuentran ejecutando el planeamiento. (Sevilla Global, 2003).

[11] Para el caso de Santiago la distinción de un Área Metropolitana Exterior e Interior y su composición por comunas se ha tomado de documento de Análisis y Diagnóstico del Plan Regional de Desarrollo Urbano de la Región Metropolitana. (SEREMI VIVIENDA- SEREX, 2005).

[12] En Chile se aprueba la Ley de Habitaciones Obreras de 1906 y en España la Ley de Casas Baratas de 1911, con una definición y regulación de la de vivienda social muy similar.

[13] El Ministerio de Vivienda creó en España grandes polígonos de viviendas orientadas para la clase obrera. La labor de la Obra Sindical del Hogar (OSH) también fue muy importante. (Capel, 1983).

[14] Acuerdo de 31 de mayo de 1994, del Consejo de Gobierno, por el que se formula el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla. Publicado en el BOJA nº 98, de 30 de junio de 1994.

[15] Ordenanza de modificación del Plan Regulador Metropolitano de Santiago. Secretaría Ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo. 2003.

[16] Así se corroboró en las entrevistas realizadas, gracias a la mediación del Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, a miembros de la Subsecretaría Regional de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) y de la Oficina Regional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de la Región Metropolitana, en diciembre de 2007.

[17] Ley 1/1994, de Ordenación Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

[18] Ley 1/2006, de 16 de mayo, de modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Comercio Interior de Andalucía, y de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo.

[19] En 1986, la Dirección General de Ordenación del Territorio publica el documento "El Sistema de Ciudades de Andalucía. En 1990 la Consejería de

Obras Públicas y Transportes formula las Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía, documento que se reformula con el nombre de Bases y Estrategias de Ordenación del Territorio de Andalucía y se aprueba mediante el Decreto 103/1999, de 27 de diciembre.

[20] Decreto 206/2006 por el que se adapta el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía a las resoluciones aprobadas por el Parlamento y se acuerda su publicación.

[21] M^a Teresa Ríos Vega. Proyecto de Investigación inédito *El Sistema Urbano Andaluz: Una aproximación teórico-práctica a su estudio y a la planificación en Ordenación del Territorio* (2007). Conclusiones extraídas de las entrevistas realizadas para la valoración del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.

Bibliografía

ALMOGUERA, P. *El área de Sevilla como sistema metropolitano*. Madrid: Instituto de Desarrollo Regional, 1986. 479 p. *La ciudad cambia de escala. Sevilla Metropolitana*. Sevilla: Publicaciones Universidad de Sevilla, 2008. 243 p.

ARENAS, F. y BUSTOS, N. (1996). Evolución y caracterización del sistema urbano chileno en el periodo intercensal 1982-1992. *Revista de Geografía Norte Grande*, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1996, n° 23, p. 41-46.

ARENAS, F. Análisis de los instrumentos de planificación territorial existentes en Chile y su impacto en las áreas metropolitanas. In Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y Universidad Alberto Hurtado, *Metropolización en Chile. Interrogantes y desafíos*. Santiago de Chile: MIDEPLAN, 1999, p. 65-86.

ARENAS, FHIDALGO, R. Los espacios metropolitanos Chilenos en el periodo 1992-2002. In ARENAS, F. & HIDALGO, R. & COLL, J. (Eds.). *Los Nuevos Modos de Gestión de la Metropolización*. Santiago: GEOlibros 2, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile. LOM Ediciones, 2003, p. 11-27.

ARENAS, FHIDALGO, R. Siete claves para discutir acerca de la planificación urbana en Chile. In CAPEL, H. & HIDALGO, R. (Eds.), *Construyendo la ciudad del siglo XXI. Retos y perspectivas urbanas en España y Chile*. Santiago: GEOlibros 6, Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. LOM Ediciones 2006, p. 17-23.

BOISIER, S. Post-scriptum sobre desarrollo regional: Modelos reales y modelos mentales. *EURE* (Santiago). [online]. set. 1998, vol.24, n° 72, pp. 53-69. <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71611998007200003&lng=es&nrm=iso>.

BORSODORF, A. y HIDALGO, R. Formas tempranas de exclusión residencial y el modelo de la ciudad cerrada en América Latina. El caso de Santiago. *Revista de Geografía Norte Grande*, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2004, n° 32, p. 31-37.

BUSTAMANTE, L. & ANDAUR, C. Ciudad imaginada, ciudad planificada. planificación urbana de Los Ángeles (Chile) en el siglo XX. *Scripta Nova*. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2005, vol. IX, núm. 194 (88). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-88.htm>>

CAPEL, H. *Capitalismo y morfología urbana en España*. 4^a ed. Barcelona: Los Libros de la Frontera, 1983. 142 p.

CAPEL, H. y LINTEAU A. (dir.). *Barcelona-Montréal: desarrollo urbano comparado*: Barcelona: Publicacions Unversitat de Barcelona, 1998. 498 p.

CAPEL, H. y LINTEAU A. Redes, Chavolas y Rascacielos. Las transformaciones físicas y la Planificación en las áreas metropolitanas. In DESAFÍO, *El desafío de las áreas metropolitanas en un mundo globalizado. Una mirada a Europa y América Latina. Actas del Seminario Internacional, Barcelona 4, 5 y 6 de junio de 2002*. Barcelona: Institut D'Estudis Territorials, Universitat Pompeu Fabra/ Institut de Cooperació Iberoamericana, 2003, p. 17-57.

CAPEL, H., LINTEAU A HIDALGO, R. (Eds.) *Construyendo la ciudad del siglo XXI. Retos y perspectivas urbanas en España y Chile*. (2006). Santiago: GEOlibros 6, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile. 382 p.

CEPAL, Naciones Unidas. Reunión Regional de América Latina y el Caribe preparatoria de Hábitat II, *Alojar para el desarrollo: una tarea para los Asentamientos Humanos, Santiago de Chile*, 13 al 17 de Noviembre de 1995. LC/L.906 (CONF.85/3). Disponible en <http://habitat.aq.upm.es/iah/cepal/Indice.html>

CHILE, MINVU (MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO). *Memoria explicativa de la modificación del Plan Regulador Metropolitano de Santiago*. Incorporación Art. 8.3.2.4. Proyectos con Desarrollo Urbano Condicionado. Resolución 107 de 13.11.03-D.O. 11.12.03. Santiago: SEREMI- Unidad de Desarrollo Urbano e Infraestructura, 2003.

CHILE, SEREMI VIVIENDA - SEREX. *Análisis y Diagnóstico Plan de Desarrollo Urbano Región Metropolitana*. Santiago: Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo - Servicios Externos, Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios

Urbanos, Universidad Católica de Chile, 2005. Disponible en www.observatoriourbano.cl/docs/pdf/13_Diagn_PRDU_RM.pdf

CHILE, GOBIERNO REGIONAL REGIÓN METROPOLITANA (RM-GORE). *Bases para el Ordenamiento Territorial Sustentable de la Región Metropolitana de Santiago*. Santiago: Gobierno Regional Región Metropolitana, Universidad de Chile, 2003. Disponible en http://www.gobiernosantiago.cl/medios/Archivos_OTas/MAR_LEGAL_OT.doc

CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES. *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía*. Sevilla: Junta de Andalucía, 2006. 260 p.

CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES. *Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla. Memoria de Información*. Sevilla: Junta de Andalucía, 2007. 52 p.

CUADRADO Roura, J.R. & FERNÁNDEZ, J.M. Las áreas metropolitanas frente al desafío de la competitividad. In ROJAS, E. & CUADRADO-roura, J.R. & fernández, J.M (eds.). *Gobernar las metrópolis*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2005, p. 63-126.

DE MATTOS, C. Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo. *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales*, 1999, Vol. XXV, (76), p. 29-56.

DE MATTOS, C. Globalización y Metropolización en Santiago de Chile: Una Historia de continuidades y cambios. In Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y Universidad Alberto Hurtado, *Metropolización en Chile. Interrogantes y desafíos*. Santiago de Chile: MIDEPLAN, 1999. p. 25-61.

DE MATTOS, C. Metropolización y suburbanización. *EURE (Santiago)*. [online]. mayo 2001, vol.27, nº.80. <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612001008000001&lng=es&nrm=iso>.

DE MATTOS, C. Globalización y transformación metropolitana en el caso de Santiago. In Arenas, F.& Hidalgo, R. & Coll, J. (Eds.). *Los nuevos modos de gestión de la metropolización*. Santiago: GEOLibros 2, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2003, p. 27-57.

DE MATTOS, C., DUCCI, M. E., RODRÍGUEZ, A. y YÁÑEZ, G. (Eds.). *Santiago en la globalización: ¿una nueva ciudad?*. Santiago: SUR-EURE libros, 2004. 535 p

DEMATTEIS, G. Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas. In Monclús, F. *La ciudad dispersa*. Barcelona: Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona, 1998, p. 17-35.

DE RAMÓN, A. *Santiago de Chile (1541 - 1991): Historia de una sociedad urbana*. Madrid: MAPFRE, 1992. 343 p.

DESAFÍO. *El desafío de las áreas metropolitanas en un mundo globalizado. Una mirada a Europa y América Latina. Actas del Seminario Internacional, Barcelona 4, 5 y 6 de junio de 2002*. Barcelona: Institut D'Estudis Territorials, Universitat Pompeu Fabra/ Institut de Cooperació Iberoamericana, 2003. 595 p.

DURÀ, A. Desconcentración residencial y nueva fragmentación socioespacial en la región de Barcelona: la diáspora de Santa Coloma de Gramenet". *Revista Anales de Geografía de la Universidad Complutense de Madrid*. Madrid: 1997, p. 111-129.

FERIA, J.M. *El sistema Urbano Andaluz: aglomeraciones urbanas, áreas de centralidad y ámbitos desarticulados*. Madrid: Instituto de Desarrollo Regional. 310 p.

FERIA, J.M. Problemas de definición de las Áreas Metropolitanas en España.. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles (AGE)*, 2004, nº38, p. 85-99.

FERIA, J.M. (coord.) & Susino, J. & Casado J.M.. (et al.). *Movilidad por razón de Trabajo en Andalucía*. Sevilla: Instituto de Estadística de Andalucía, Estadísticas Demográficas, 2005. 177 p

FERRÁS, C. Ciudad Dispersa, Aldea Virtual y Revolución Tecnológica. Reflexión acerca de sus relaciones y significado social". *Scripta Nova*. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2000, nº 69 (68). < www.ub.es/geocrit/sn-69-68.htm>

FERRÁS, C. El enigma de la contraurbanización: Fenómeno empírico y concepto caótico. *EURE (Santiago)*, mayo 2007, vol.33, nº 98, p. 5-25.

GAZA, G., FILION, P. y SANDS, G. *Políticas Urbanas en grandes metrópolis: Detroit, Monterrey y Toronto*. México: Colegio de México. Programa Interinstitucional de Estudios sobre la Región de América del Norte, 2002. 453 p.

GREENE, M. y SOLER, F. De un proceso acelerado de crecimiento a uno de transformaciones. In DE MATTOS, C. & DUCCI, M. E. & RODRÍGUEZ, A. & YÁÑEZ, G. (Eds.). *Santiago en la globalización: ¿una nueva ciudad?*. Santiago: SUR-EURE libros, 2004, p. 46-82.

HIDALGO, R. *La Vivienda Social en Chile y la Construcción del Espacio Urbano en el Santiago del siglo XX*. Santiago: GEOlibros 4, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Colección Sociedad y Cultura, DIBAM, 2005. 493 p.

HIDALGO, R., BORSODORF, A. y SÁNCHEZ, R. Hacia un nuevo tejido rururbano: los megaproyectos de ciudades valladas en Santiago de Chile. *CyTET*, 2007, vol.XXXIX, tercera época. Nº 151, p. 115-135.

HILDEBRAND, A. La política de ordenación del territorio de las comunidades autónomas: balance crítico y propuestas para la mejora de su eficacia, *Revista de Derecho Urbanístico y medio ambiente*, 2006, núm. 230, diciembre, p. 79-139.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS. INE Chile (2002). Varios recursos electrónicos. [En línea: <http://www.ine.cl/>].

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. INE España. Censos de Población y Vivienda. Series Históricas. Recurso electrónico. [En línea:<http://www.ine.es/>]

MASSIRIS, A. Ordenación del territorio en América Latina. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Universidad de Barcelona, vol. VI, núm. 125, 1 de octubre de 2002. <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-125.htm>>

MÉNDEZ, R. Innovación tecnológica y reorganización del espacio industrial: una propuesta metodológica. *EURE* (Santiago), dic. 1998, vol.24, no.73, p. 31-54.

MENDOZA, A. El suelo productivo en la Aglomeración Urbana de Sevilla: El caso de Alcalá de Guadaíra. *Archivo Hispalense*, 2002. Vol. 259-260, p. 292-312.

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (MOPU). *Las Áreas Metropolitanas en la crisis*. Madrid: Centro de Publicaciones, 1987. 216 p.

MONCLÚS, F.J. Suburbanización y nuevas periferias. Perspectivas geográfico-urbanísticas. En MONCLÚS, F.J (Ed.). *La ciudad dispersa*, Barcelona: Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona, 1998. 259 p.

NARANJO, G. Efectos de un instrumento de planificación en el periurbano de Santiago. caso de estudio: comuna de Tiltil. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2005, vol. IX, núm. 194 (38). < <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-38.htm>.

RODRÍGUEZ, A. y MARTÍNEZ, E. Del declive a la revitalización: oportunidades y límites de las nuevas políticas urbanas en Bilbao. *CyTET*, vol. XXXIII, nº 129, 2001, p. 441 - 459.

RODRÍGUEZ, A. y WINCHISTER, L. Santiago de Chile. Metropolización, globalización, desigualdad. *Eure*, Nº 80, 2001, p. 121-139.

ROMERO, H. y VÁSQUEZ, A. Pertinencia y significado del ordenamiento territorial en Chile. *Revista Urbano* [en línea] 2005, 8 (011). <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=19801112>>

RUBIO, R. ¿Qué hacer frente a los desafíos metropolitanos en Santiago de Chile a principios del siglo XXI? *IX Coloquio internacional de Geocrítica. Los problemas del mundo actual soluciones y alternativas desde la geografía y las ciencias sociales*. Porto Alegre, 28 de mayo - 1 de junio de 2007. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponible en <http://www.ub.es/geocrit/9porto/rubio.htm>

SABATINI, F. Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial. *EURE* (Santiago). [online]. mayo 2000, vol. 26, nº 77, p.49-80. <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612000007700003&lng=es&nrm=iso>

SASSEN, S. Localizando ciudades en circuitos globales *Eure* [en línea] 2003, XXIX (088). <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=19608801>>

SEVILLA GLOBAL. Atlas Sevilla Metropolitana. Territorio y actividades productivas. Sevilla. Sevilla: Sevilla Global, 2002. 130 p.

-Barómetro de Economía Urbana del Área Metropolitana., nº 11: Sevilla: Sevilla Global, 2007. 98 p.

SIMMONDS, R. & HACK, G. (ed.). *The global city regions: their emerging forms*. London: Spon, 2000. 286 p.

SORRIBES, J. *Las áreas metropolitanas. Análisis teórico y experiencia comparada*. Valencia: Consell Metropolita de l'Horta, 1999. 291 p.

TORRES, M. La planeación urbana en Chile. Un producto de la Especulación Inmobiliaria. *Hábitat. Ciudades para un Futuro más Sostenible*. [en línea], 2005, Boletín CF+S 29/30. <<http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/amtor.html>>

VALENZUELA, E. Las áreas metropolitanas. reflexión, evolución y casos de estudios . *Revista Urbano* [en línea] 2006, 9 (014). <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=19891403>>

Veltz, P. *Mundialización, ciudades y territorios. La economía de archipiélago*. Barcelona: Ariel, 1999. 254 p.

© Copyright María Pilar Almoguera Sallent y María Teresa Ríos Vega, 2008

© Copyright *Scripta Nova*, 2008

Referencia bibliográfica

ALMOGUERA SALLEN, M^a Pilar y RÍOS VEGA, M^a Teresa. Transformación de las áreas metropolitanas desde una perspectiva comparada: Sevilla y Gran Santiago de Chile. Implicaciones y respuestas desde la política de ordenación del territorio en la última década. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2008, vol. XII, núm. 270 (114). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-114.htm>> [ISSN: 1138-9788]

[Volver al índice de Scripta Nova número 270](#)



[Índice de Scripta Nova](#) [Menú principal](#)