

CENTRALIDAD URBANA Y ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA EN SEVILLA

*Inmaculada Caravaca Barroso
Víctor Fernández Salinas*

1.- Introducción

Entre los procesos que están afectando a las lógicas de comportamiento socioeconómico asociadas a la transición hacia una nueva fase del capitalismo, destaca, sin duda, el de la terciarización del sistema. Tal proceso hay que ponerlo en relación, por una parte, con la mejora del nivel de vida de la población; por otra, con la ampliación de las cadenas de valor empresarial debido al crecimiento de las tareas pre y post productivas (I+D, gestión, marketing, controles de calidad...); y, por último, al retroceso experimentado por las actividades de producción debido tanto a la desagrarización como a la profunda reestructuración a que se está viendo sometida la industria.

El carácter casi universal que reviste este proceso ha llevado a la revisión de los criterios de clasificación sectorial hasta ahora utilizados. Constituye una buena muestra de ello la propuesta de la *Communauté d'Amenagement du Territoire (C.E.A.T.)*, basada en el deslizamiento de una economía de productos a otra de funciones en la que puede identificarse un continuo bienes-servicios, que distingue cuatro funciones básicas: producción, distribución, circulación y regulación (BAILLY, A.S.-MAILLAT, D., 1988).

Las de regulación incorporan aquellas actividades encargadas del mantenimiento, reglamentación, control y gestión del sistema; es decir, instituciones internacionales, organizaciones privadas y administraciones públicas.

Si, por una parte, los factores que condicionan la localización de las entidades privadas ha ido cambiando para ajustarse a las nuevas lógicas socioeconómicas y territoriales, por otra, los criterios que rigen el modelo de distribución espacial de las instituciones públicas deben ser distintos y más estables. La preocupación por la ordenación y la planificación física del espacio se convierte en el referente central que debe

regir las decisiones de localización para así facilitar a los usuarios la realización de las gestiones pertinentes, aprovechar al máximo los recursos existentes y evitar disfuncionalidades en la búsqueda de modelos de distribución que contribuyan a un desarrollo territorial equilibrado.

Con este marco general de referencia, el objetivo de esta comunicación es el análisis de la incidencia que el modelo de localización de los organismos y centros que conforman la Comunidad Autónoma de Andalucía está teniendo en el espacio urbano de Sevilla, ciudad especialmente afectada en este sentido por su función de capitalidad regional. A su vez, para identificar los espacios con mayor grado de centralidad se analiza la evolución de la localización de los servicios centrales bancarios, al considerarlos un buen referente de los ámbitos espaciales más valorados.

Dado que el interés por este tema dio lugar hace ya unos años a un primer trabajo de investigación (CARAVACA, I. y FERNÁNDEZ, V., 1987), se trata ahora de analizar cuál ha sido la evolución del modelo, intentando valorar tanto la coherencia de los criterios adoptados, en un ámbito como Andalucía donde la preocupación por la ordenación del territorio ha estado muy presente de forma explícita en buena parte de los planes y documentos, como su grado de eficacia en un espacio urbano concreto. Se ha utilizado como fuente principal la relación de puestos de trabajo de la Administración Autónoma y su localización en la ciudad facilitada por la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía.

2.- El espacio de los servicios centrales bancarios en Sevilla

Como es sabido, en la organización espacial de las ciudades aquellas actividades y funciones más necesitadas de centralidad adquieren un rol dominante. En este sentido, destacan

las llamadas funciones de circulación, ya antes mencionadas, pues no sólo son las que resultan más complejas y estratégicas, al incluir aquellas actividades que actúan como insumos intermedios y dinamizan el sistema económico organizando los flujos materiales (mercancías, personas) e inmateriales (capital, información, tecnología) necesarios para su funcionamiento, sino que son también las que se concentran en los espacios más valorados (MÉNDEZ, R., 1997; MORENO, A., 1997). No puede olvidarse que son las actividades incluidas en este grupo las que, al asumir el papel de organizar los flujos, adquieren gran relevancia en el espacio de las redes cuya lógica es ahora considerada dominante (CASTELLS, M., 1996; VELTZ, P., 1996; CARAVACA, I., 1998).

Como indicador aproximativo de los espacios urbanos centrales y su evolución en Sevilla, se analiza el comportamiento de una de las actividades incluidas entre las llamadas funciones de circulación y consideradas estratégicas: los servicios centrales bancarios. Su tendencia a localizarse en áreas de prestigio en la búsqueda de una imagen de calidad convierte a dichos servicios en un buen referente para conocer aquellas zonas urbanas que resultan más valoradas; tanto porque se trata de los espacios por los que compiten las actividades más solventes, y en consecuencia son los espacios más apetecidos, como porque también suelen relacionarse con ámbitos accesibles y bien comunicados. Centro urbano y espacio bancario son dos ámbitos generalmente superpuestos e íntimamente relacionados.

La localización de los servicios centrales bancarios posee una evolución en la Sevilla de los últimos cincuenta años que apunta hacia el reforzamiento de los asentamientos originales y, a la vez, hacia la ocupación en nuevos espacios urbanos, cada vez más complejos y con tendencia a generar un espacio discontinuo. En la figura nº 1 se aprecia como entre 1945 y 1963 lo que se produce es un incremento en el número de establecimientos centrales en el interior del casco histórico, especialmente en el ámbito que comparten estos servicios con el comercio central de la ciudad.

La tendencia no se rompe entre 1963 y 1985, aunque existen dos aspectos dignos de reseñarse: de un lado, la aparición de nuevas sedes bancarias y la atracción que ejerce el eje de la avenida de la Constitución, en la parte sur del casco histórico, lo que contribuye a dotar de un aspecto lineal al asentamiento de estos servicios; de otro lado, han surgido nuevas sedes bancarias en el barrio de los Remedios, cuya avenida de la República Argentina prolonga hacia el suroeste el eje ya mencionado del casco histórico, salvando la discontinuidad que impone el cauce histórico del Guadalquivir.

En 1997 la situación se ha hecho más compleja. No obstante, el sector histórico no ha perdido centralidad bancaria, sino que sigue incrementándola con nuevos asentamientos. El ámbito de los Remedios mantiene más o menos su papel y se perfilan dos nuevos espacios emergentes en el mapa bancario de la ciudad. Hacia el oriente, en Nervión, la consolidación del subcentro comercial y de oficinas que se venía perfilando durante los últimos quince años, ha favorecido la ubicación de cuatro sedes sociales bancarias en el eje Luis de Morales-San Francisco Javier. Por su parte, en el sur, y relacionado con el proceso de sustitución funcional que se lleva a cabo en la avenida de la Palmera y su entorno, eje residencial, pero también representativo, de la burguesía sevillana de buena parte del siglo XX, se están emplazando servicios bancarios que, sin generar una localización continua, aprovechan el noble patrimonio arquitectónico o levantan nuevos edificios, aparte de compartir escenario urbano con otras actividades financieras de elevada especialización.

Se observa pues que la evolución del asentamiento de las sedes bancarias en la ciudad desde 1945 se realiza siguiendo dos pautas: manteniendo la ubicación en el centro urbano por excelencia, aquel que coincide con las actividades comerciales y de ocio, y ocupando espacios urbanos nuevos, intercalados en la orla pericentral, sin continuidad, aunque dotadas de buena accesibilidad entre sí, con el centro tradicional y con los accesos a la ciudad.

Figura 1. Distribución de los servicios centrales de las entidades bancarias radicadas en Sevilla (1945/1963/1987/1997)



3. La distribución de la Administración Autónoma en Sevilla

El emplazamiento de la Administración pública autónoma en el espacio urbano de Sevilla ha pasado por numerosas vicisitudes y traslados (CARAVACA, I y FERNÁNDEZ, V., 1987). Con todo, durante los primeros años de su implantación, se puede afirmar que dos fueron los espacios en los que se concentraron sus instituciones y, en consecuencia, la centralidad

generada, tanto por el empleo, como por los servicios prestados por la Administración (ver figura 2). Se trataba pues de un modelo compuesto, en el que la localización se ligaba esencialmente al eje representado por la avenida de la República Argentina, en el barrio de Los Remedios, y, con un peso ligeramente menor desde el punto de vista del empleo, de la ubicación en el casco histórico, muy ligado al emplazamiento comercial y financiero de la ciudad. Fuera de

estos ámbitos, sólo aparecían dos pequeños enclaves: uno en el extremo meridional del parque de María Luisa y otro hacia el sureste.

El proceso de implantación autonómica, acompañado a lo largo de los últimos doce años de nuevas competencias y responsabilidades en el territorio de la Comunidad Autónoma Andaluza, ha implicado un aumento del número de instituciones y, en mayor medida, del número de empleos ligados a la Administración pública regional. Los impactos de este proceso han condicionado cambios importantes, cualitativos y cuantitativos, en la distribución de los servicios administrativos, influidos no sólo por la simple necesidad de nuevos espacios, sino también por otros procesos como la voluntad del Gobierno Autónomo de dotarse de sedes propias, los cambios en la red viaria de la ciudad, la disponibilidad de nuevos edificios como producto de la Exposición Universal de 1992 o de la rehabilitación del patrimonio cultural, etcétera.

La figura 3 informa del resultado de los procesos de crecimiento y relocalización acaecidos hasta 1997. De dicho mapa se deduce en primera instancia un modelo de asentamiento administrativo complejo y repartido con cierta homogeneidad en el espacio de la ciudad. Con todo, destaca el fuerte peso que sigue manteniendo el centro histórico, frente a una pérdida de protagonismo de Los Remedios, que no obstante no ha sido completamente desmantelado después de la última reorganización espacial de las consejerías y otras instituciones autonómicas que allí se situaban. La Cartuja, especialmente motivado por la inauguración del edificio Torretriana en extremo meridional de aquel ámbito, ofrece uno de los puntos clave del emplazamiento administrativo regional.

De los dos enclaves secundarios que se observaban en el plano de 1985, sólo el situado en el extremo sur del parque de María Luisa y entorno de la Palmera se ha consolidado, especial-

Figura 4. Efectos de la localización de la Administración Autónoma en el espacio urbano de Sevilla

	Efectos positivos	Efectos negativos
Respecto a la ordenación y planificación urbana	<ul style="list-style-type: none"> • Adecuación del modelo de asentamiento a la nueva red urbana • Dinamización de enclaves periféricos y marginales • Recuperación integral de barrios 	<ul style="list-style-type: none"> • Concentración y congestión en espacios centrales • Debilidad de los sectores urbanos este y noreste
Respecto a los habitantes de la ciudad y usuarios	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora de la accesibilidad en algunos enclaves nuevos • Reducción de la saturación de los antiguos enclaves y de otros problemas derivados de la excesiva concentración de los servicios 	<ul style="list-style-type: none"> • Frecuentes cambios de emplazamiento con la consiguiente desorientación del usuario • Dispersión de los centros que componen algunas consejerías con las disfuncionalidades que ello conlleva
Respecto al aprovechamiento racional de los recursos	<ul style="list-style-type: none"> • Rehabilitación y uso del patrimonio cultural 	<ul style="list-style-type: none"> • Excesivos gastos asociados a los frecuentes cambios de emplazamiento

mente tras la ubicación en el sector de la Consejería de Agricultura. La Enramadilla y Luis Montoto poseen dos subcentros, precisamente en uno de los sectores de Sevilla en los que se crean los primeros edificios dedicados exclusivamente a la instalación de oficinas. Pero más significativos son, por lo que suponen de originalidad del emplazamiento, los enclaves del Cerro del Águila, barrio de composición social modesta y de tradicional función industrial, en el que se han asentado las Consejería de Trabajo e Industria y la de Asuntos Sociales; Sevilla-Este, en el que algunas instituciones regionales comparten espacio con el foco de centralidad que se ha constituido en el entorno del Palacio de Exposiciones y Congresos; y, finalmente, el Parlamento de Andalucía, ubicado en el barrio de la Macarena, y cuyo papel y significado contrastan con un ámbito poco apetecido tradicionalmente, junto con todo el norte y parte del noreste sevillano, por parte de las actividades que requerían centralidad o espacios representativos.

Por último, cabría hacer alguna mención más pormenorizada del asentamiento, ya citado, en el centro histórico de la ciudad. Allí, de un lado, ha seguido instalada buena parte de los servicios administrativos de la Junta de Andalucía, aunque deberían señalarse algunos matices que no estaban presentes en la ubicación en este ámbito urbano en 1985. Si en aquella fecha la ubicación parece responder a una simple localización central en edificios con disponibilidad de espacio de oficinas, en 1997 la localización se realiza en buena medida en edificios concebidos o rehabilitados, muchos de ellos pertenecientes al patrimonio cultural de la ciudad, para la función que actualmente desempeñan. Ésta ha sido una práctica bastante frecuente en la ubicación no de consejerías, pero sí cuando se trata de direcciones generales u otras instituciones de rango menor. El caso más emblemático sería el de la ubicación de los emplazamientos administrativos de la Consejería de Cultura, cuya distribución en cinco sedes se realiza en el barrio de San Bartolomé y se liga a la recuperación integral que se realizó allí en los inicios del decenio de los noventa.

4. Conclusiones

La ubicación de la Administración Autonómica en Sevilla ha evolucionado de un modelo relativamente simple y concentrado, aunque siempre sometido a numerosos cambios y trasladados en el decenio anterior, a otro polinuclear en el que el peso de la Administración, de sus instituciones y del empleo generado se reparten más equilibradamente en el plano urbano, notándose una mayor debilidad en los barrios del norte y noreste.

Aunque durante los primeros años de implantación de la Administración Autonómica existía una clara relación entre su localización y la del espacio financiero y comercial de la ciudad, durante los últimos años se ha perfilado una distribución más compleja, si bien nunca del todo independiente de este espacio.

Como se intenta reflejar en la figura 4, los grandes cambios acaecidos desde finales de los años ochenta, generadores de nuevos sistemas de comunicación y de espacios representativos, han posibilitado un nuevo modelo de ciudad en el que las instituciones administrativas pueden ofrecer mejor accesibilidad a sus servicios y disponer de entornos adecuados a la imagen precisada por este tipo de instituciones.

Por otro lado, la Administración no se ha mantenido al margen de la demanda social y urbanística de la reutilización del espacio y del patrimonio urbano. Así, son numerosos los asentamientos en barrios ya consolidados, creando en numerosos casos una nueva centralidad que, combinada la mayor parte de las veces con otras actividades, resitúa estos ámbitos en el contexto global de la ciudad, tal y como sucede en el Cerro del Águila, la Macarena o Sevilla-Este. A su vez, la localización de algunos servicios ha estado ligada a la recuperación de barrios históricos y de su patrimonio cultural, como es el caso de la rehabilitación integral de San Bartolomé.

Respecto a los usuarios de los servicios de la Administración, la descentralización polinuclear, unida al citado sistema de comunicaciones de la ciudad, parecen plantear una mejora en la accesibilidad a tales servicios, aunque

en algún sector de La Cartuja y de Sevilla-Este el transporte público es menos frecuente o no cubre convenientemente la zona.

No obstante, los procesos de concentración en espacios centrales excesivamente congestionados siguen siendo un hecho, mientras que por otra parte existe una cierta debilidad en el sector norte-noreste de la ciudad.

Por otra parte, los frecuentes cambios de emplazamiento han venido provocando una desorientación en los usuarios, lo que unido a la dispersión de algunos de los centros que componen determinadas consejerías, conlleva disfuncionalidades en el modelo.

La cambiante localización de la Administración Autónoma en la ciudad, con todos los gastos que ello ha implicado, no resulta muy lógica en el contexto de unos recursos disponibles siempre escasos.

A la luz de todo lo anterior, la ubicación de la Administración andaluza parece haber evolucionado hacia un modelo más racional y descentralizado desde el punto de vista de la ordenación y planificación urbana. No está tan claro si este modelo facilita el acceso de estos servicios a los usuarios y, de nuevo con un cariz positivo, se puede afirmar que aprovecha mejor los recursos patrimoniales existentes en la ciudad.

BIBLIOGRAFÍA

- BAILLY, A.S.-MAILLAT, D. (1988): *Le secteur tertiaire en question*, París, Economica.
- CARAVACA, I. (1998): “Los nuevos espacios emergentes”, en *Revista de Estudios Regionales*, nº 49.
- CARAVACA, I.; CRUZ, J. y MARCHENA, M. (1986): “Estructuras demográficas y organización urbana en la ciudad de Sevilla”, en *Ciudad y Territorio*, enero-marzo, pp. 75-95.
- CARAVACA, I. y FERNÁNDEZ, V. (1987): “Localización de la Administración Autónoma en el espacio de urbano de Sevilla”, en *X Congreso Nacional de Geografía*, Zaragoza, Asociación de Geógrafos Españoles y Universidad de Zaragoza, vol. II, pp. 379-389.
- COLLANTES DE TERÁN, A.; CRUZ, J. y FERNÁNDEZ, V. (1994): «Sevilla», en AA.VV.: *Atlas histórico de las ciudades europeas. Península Ibérica*, Barcelona, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona Casa Caritat, pp. 182-209.
- CASTELLS, M. (1996): *The Rise of the Network Society*, Massachussets-Oxford, Blackwell.
- CRUZ, J. y otros (1986): *La población de Sevilla*, Sevilla, Excmo. Ayto.
- FERNÁNDEZ SALINAS, V. (1993): «Las grandes transformaciones urbanas de Sevilla durante los años previos a la Exposición Universal», en *Estudios Geográficos*, LIV, 212, pp. 387-407.
- (1998): “Huellas del pasado y pistas para el futuro en el crecimiento extramuros de la Sevilla contemporánea”, en VALOR, M. y ROMERO, C.: *Sevilla Extramuros: La huella de la historia en el sector oriental de la ciudad*, Sevilla, Universidad de Sevilla y Excmo. Ayuntamiento, pp. 195-241.
- GAMIR, A. (1997): “Los procesos de cambio en los servicios personales y el comercio: auto-servicio, telecompra y teleservicio”, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 24, pp. 13-28.
- GONZÁLEZ DORADO, A. (1975): *Sevilla. Centralidad regional y organización interna de su espacio urbano*, Sevilla, Banco Urquijo.
- MARÍN DE TERÁN, L. (1980): *Sevilla: Centro urbano y barriadas*, Sevilla, Excmo. Ayuntamiento.
- MÉNDEZ, R. (1997): *Geografía económica. La lógica espacial del capitalismo global*, Barcelona, Ariel.
- MORENO, A. (1997): “Los servicios a las empresas en el espacio intrametropolitano: localización, dinámicas y políticas”, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 24, pp. 29-52.
- VELTZ, P. (1996): *Mondialisation, villes et territoires*, París, Presses Universitaires de France.