

PROBLEMAS DE DEFINICIÓN DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS EN ESPAÑA

José M^a Feria Toribio
Universidad Pablo de Olavide

RESUMEN

El presente artículo examina las actuales perspectivas en relación a un adecuado conocimiento y concepción de los nuevos procesos urbanos, que trascienden las formas de la ciudad tradicional y los límites administrativos municipales. Para ello se hace especial hincapié en los esfuerzos para definir y delimitar las áreas metropolitanas con fines estadísticos, centrándonos en el caso español, que carece de una tradición en este sentido, pero que ahora dispone de las condiciones necesarias, incluida la información censal para todo el país sobre movilidad residencia/trabajo, para abordar dicha tarea.

Palabras clave: Área metropolitana, nuevos procesos urbanos, movilidad residencia/trabajo, delimitación de áreas estadísticas.

ABSTRACT

This paper focuses on present perspectives about new urban processes and the way they are defined and scientifically analyzed. With that aim, special attention is devoted to the problem of defining metropolitan statistical areas, first in the international experience and, secondly, in Spain. This country lacks of a consistent experience in that field, but from the Census of 2001, which includes statistical information about commuting, it is possible to afford the definition of metropolitan statistical areas for the whole country.

Key words: Metropolitan areas, new urban processes, commuting, defining of statistical areas.

Fecha de recepción: marzo 2004
Fecha de admisión: julio 2004

I. INTRODUCCIÓN

Como es bien sabido, y a la vez experimentado por la mayoría de los habitantes de nuestro país, los procesos urbanos adquieren una dimensión y escala que superan las estructuras y formas de la ciudad tradicional y los límites administrativos municipales, para englobar, mediante diferentes formas de articulación espacial, asentamientos de población y territorios cada vez más amplios. En el origen de tales procesos se encuentran tanto el aumento de escala de lo que los sociólogos denominan el «espacio de vida» colectivo como las estrategias espaciales de los diferentes agentes económicos, todo ello posibilitado por el desarrollo de los medios de transporte, sobre todo los ligados a la movilidad individual.

En ese sentido, no debe ser difícil entender que la cuestión de aprehender correctamente esta nueva dimensión y escala de los procesos urbanos se constituya en un objeto de interés relevante desde el punto de vista académico y teórico, ya que sólo ésta posibilitaría una adecuada comprensión y evaluación de una gran mayoría de los procesos urbanos actuales y con ello de infinidad de cuestiones económicas y sociales. Si no se recoge y analiza la información a la escala adecuada, el entendimiento de muchos procesos territoriales, económicos y sociales queda claramente desvirtuado y en muchas ocasiones da lugar a interpretaciones erróneas. Desde valorar con precisión las dimensiones reales del hecho urbano en sí, hasta entender correctamente fenómenos socioeconómicos como las pautas de fecundidad, la movilidad residencial, los sistemas productivos locales, el mercado inmobiliario, o la organización funcional del espacio; todo ello no es posible si no se cuenta con una clara delimitación de la nueva escala de la ciudad.

Ello explica que en la mayoría de los países desarrollados y en un buen número de los restantes se haya hecho un esfuerzo, que se prolonga ya varias décadas en algunos países, para delimitar con mayor precisión la ciudad real y, a partir de ello, recoger, presentar y posteriormente analizar y evaluar su dimensión y funcionamiento. En España, sin embargo, todavía no se aborda esta tarea de una manera generalizada y sistemática, con lo cual nuestras referencias básicas siguen siendo las que aportan las estadísticas municipales. Y esta insuficiencia tiene consecuencias no sólo académicas sino que trasciende a aspectos claramente pragmáticos. Un ejemplo concreto quizás puede corroborar esta aseveración. Las estadísticas urbanas que publica Naciones Unidas, y que son generalmente suministradas por los gobiernos respectivos, incluyen de manera sistemática el concepto de área metropolitana —o aglomeración urbana—, focalizando además su atención en aquellas que tienen más de un millón de habitantes. Como quiera que España sólo ofrece datos municipales, en el mapa mundial de estas áreas metropolitanas sólo aparecen dos ciudades en nuestro territorio, frente a las cinco de Italia o Francia o las quince de Alemania (United Nations, 1996). De esta manera, Valencia, Sevilla y Bilbao quedan materialmente fuera de foco en un entorno en el que las referencias de este tipo de organismos y las imágenes que ellas proyectan tienen un alcance amplísimo, como se demuestra el debate habido sobre el nuevo concepto de ciudad-región global, llevado a cabo en un seminario reciente celebrado en Los Angeles a finales de 1999, y en el que simplemente estas ciudades no existían —al contrario que Lille, Utrecht, Dresden, Génova o Aarhus— por el mero hecho de que no estaban recogidas en la lista de Naciones Unidas de áreas metropolitanas de más de un millón de habitantes (Scott, ed., 2001).

Parece, pues, inaplazable una delimitación apropiada, es decir con criterios ajustados de carácter científico-técnico, de estos procesos urbanos en España que sirva como referente sistemático y general para la recogida, tratamiento y análisis de la información urbana relevante. Con ello se conseguirá resolver esas y otras cuestiones que aunque en principio pudiera parecer que no presentan una especial trascendencia, sí afectan al conocimiento de una realidad territorial, económica y social que en España englobaría a más de un 70% de su población (Susino, 2003).

Además, lógicamente, existe una segunda dimensión claramente operativa para valorar la virtualidad y necesidad de reconocer la verdadera extensión de la «ciudad real» en España. Se trata de adecuar la gestión de los asuntos y problemas urbanos a su nueva escala, de tal manera que ésta sea más eficiente y rigurosa. No es este el lugar para plantear una agenda completa de todas aquellas cuestiones que requieren esta aproximación, pero una sucinta relación de materias puede dar una idea cabal del alcance y trascendencia de esta cuestión. Así, nos encontramos con la gestión de todas aquellos servicios y funciones públicas cuya escala adecuada es la de esta ciudad real, como aquellos relativos a los sistemas de transporte público, el abastecimiento y saneamiento de agua, las políticas de vivienda, las referidas a mercados de trabajo, la dotación de espacios productivos, etc. Desde el punto de vista de la ordenación física, esta es la escala adecuada para el tratamiento global del crecimiento urbano, el diseño y trazado de los sistemas de comunicaciones y otras infraestructuras básicas, los grandes espacios libres estructurantes, la localización y organización de equipamientos de nivel superior, etc. Finalmente y desde un punto de vista político-administrativo, la adecuación a los procesos urbanos en el territorio permitiría la mejora en la coordinación de inversiones, el desarrollo de políticas fiscales homogéneas y espacialmente redistributivas y, sobre todo, adecuar el nivel de representación y decisión política a la escala y ámbito en la que realmente los ciudadanos y los agentes económicos operan, es decir todo aquello de lo que se ha denominado nueva «gobernanza» (governance en inglés) del territorio (Subirats, coord. 2002).

En las páginas que siguen se pretende llevar a cabo una revisión de esta cuestión tanto desde una perspectiva conceptual como de su aplicación instrumental, para a partir de ello deducir algunas conclusiones relevantes que pudieran servir de referencia de partida para abordar la tarea de definir y delimitar la realidad de los procesos urbanos en España.

II. LA VARIEDAD TERMINOLÓGICA ASOCIADA A LOS NUEVOS PROCESOS URBANOS. DIFICULTADES CONCEPTUALES E INSTRUMENTALES

Conforme los procesos urbanos han ido rompiendo los límites de la ciudad tradicional compacta y generando nuevas formas y estructuras de manifestación de dicha ciudad, los académicos, investigadores y responsables de las diferentes políticas públicas han desarrollado todo un conjunto de nociones y conceptos para aprehender y describir la misma. Resulta evidente que no hay ningún acuerdo consistente acerca de esta cuestión y que la dispersión terminológica es uno de los problemas importantes a la hora de abordar con rigor esta cuestión.

No se trata, obviamente, de examinar aquí de una manera exhaustiva dicha variedad terminológica, pero sí mostrar con algunos ejemplos significativos hasta que punto se plantea como una cuestión relevante la denominación y con ello, la definición y delimitación, de la

nueva forma y escala de los procesos urbanos contemporáneos. Con ese objetivo se apuntarán algunos ejemplos que pueden ser significativos para ilustrar la cuestión y evaluar las perspectivas presentes en torno a la misma.

Aunque la reflexión teórica y normativa sobre esta cuestión arranca desde finales del siglo XIX, una reseña pionera sobre los procesos de urbanización de carácter más contemporáneo podrían comenzar con la aportación hace ya medio siglo, pero cada vez más consistente con los procesos en marcha, de Friedmann y Miller (1956). Estos dos autores acuñaron la expresión de «campo urbano» (Urban field) para describir el escenario creciente en el que transcurre la vida de los residentes urbanos. Estos dos autores planteaban dicha noción como una nueva unidad ecológica generada por el incremento de la renta, del tiempo de ocio y de la movilidad de los habitantes de los grandes centros metropolitanos y que se expresa no sólo a través de la movilidad residencia-trabajo sino también por una movilidad periódica por motivo de compras u ocio que incluso en ocasiones supone una residencia alternativa. Este escenario creciente de la actividad de los residentes urbanos, en gran parte funcional pero que también se materializa en espacios urbanos físicos es un proceso que se comprueba cada vez con mayor intensidad en el territorio de los países avanzados y, en ese sentido, la noción de campo urbano de Friedmann y Miller, de carácter más geográfico, puede entroncar con facilidad con la más reciente y de naturaleza sociológica de «espacio de vida» colectivo (Courgeau, 1988).

El problema de esta noción, como el de otras muchas utilizadas en este campo, es su escasa capacidad operacional, o dicho de otra manera la de su dificultad para ser puesta en práctica a la hora de delimitar de forma efectiva las nuevas formas y espacios urbanos. En ese sentido, un segundo ejemplo que podría apuntarse en relación a esta cuestión es el de Hall y Hay, que utilizaron a principios de los ochenta la noción de Región Urbana Funcional (1980). La importancia de dicha noción trascendió más tarde el mero entorno académico, para ser el soporte del primer gran estudio comparado sobre la realidad urbana europea (Cheshire y Hay, 1989). La reflexión que iniciaba su opción por ésta denominación era extraordinariamente clara y obvia. ¿Por qué —se preguntaban los dos estudiosos— un trabajo sobre los problemas y el desarrollo urbano no debería usar en sus análisis una definición familiar de «ciudad»? Aparentemente los ciudadanos de París, Bruselas o Milán conocen perfectamente su ciudad e ignoran que existe una entidad abstracta denominada Región Urbana Funcional, pero en realidad, lo cierto es justamente lo contrario, o sea que, en el uso común, París, Londres, Milán hacen ya referencia indistintamente a la ciudad central y a la conurbación, y es por tanto, necesario usar una definición más precisa que sea diferente de la administrativa, la cual no tiene ninguna relación constante con ninguna definición funcional ni siquiera con la de área construida (Ibidem, pág. 15). El problema surgió cuando se trató de aplicar estos principios a las realidades urbanas de los distintos países europeos. La ausencia de delimitaciones con criterios comunes e incluso la simple ausencia de delimitaciones provocó numerosas inconsistencias al estudio. Especialmente notorio fue el caso de las regiones urbanas funcionales españolas, que al no contar con ninguna delimitación se optó en el estudio por trabajar con la unidades provinciales. El resultado fue que, comprensiblemente, en los análisis estadísticos comparados las áreas urbanas españolas presentaban unos comportamientos claramente inconformistas, incapaces de ser asociados a ningún grupo o tendencia estructural.

Un tercer ejemplo que da una nueva vuelta de tuerca sobre la cuestión es el referido a las aportaciones de Castells. En un trabajo sobre las grandes áreas urbanas españolas a comienzos de los noventa (Castells, 1990), este autor plantea que «desde el punto de vista del análisis económico-funcional, la definición relevante de grandes ciudades no se corresponde con la delimitación municipal, ni siquiera con las áreas metropolitanas (sic en el texto original) sino con la región metropolitana, es decir el área de influencia directa y cotidiana de los procesos económicos centrados y organizados a partir de un determinado territorio» (ibidem, pág. 20). Para materializar dicho concepto, Castells utiliza la base de datos del Instituto del Territorio y Urbanismo del antiguo MOPU, que además diferencian entre el municipio central; la corona urbana de dicho municipio (con un tejido continuo a partir del municipio) y lo que los técnicos del ITUR denominan el hinterland del municipio central, que constituye el área funcional y económica de influencia directa de las actividades del municipio central. En ningún caso, se explicitan cuales son los criterios y variables que se han utilizado para proceder a tales delimitaciones y, sobre todo, como el propio autor señala, la fuertes dificultades en materia de datos estadísticos sobre las mismas imposibilitan cualquier análisis económico-funcional. En última instancia, las carencias antes señaladas hacen que el autor centre su investigación en el caso de Madrid, asimilando región metropolitana a la provincia madrileña, y teniendo que limitarse en el resto a análisis fundamentalmente descriptivos y de base municipal.

Más recientemente, la propia evolución y complejidad de las formas urbanas ha favorecido aún más la eclosión de nociones sobre los nuevos tipos de ciudad. En el mejor de los casos, son más bien aproximaciones parciales, de carácter descriptivo, casi impresionistas, que tratan de reflejar los aspectos más llamativos o recientes de las nuevas formas urbanas. Una de las más conocidas entre ellas es la planteada por Joel Garreau con sus «Edge Cities», traducidas no muy afortunadamente al español como «ciudades del borde» (1992). De forma muy sintética, esta denominación pretende describir la nueva generación de grandes conjuntos urbanos aparecidos recientemente y caracterizados por su lejanía y su desvinculación de las ciudades centrales, la ausencia de planificación y teoría urbanística en su proceso de configuración y su condición prioritaria de centros de trabajo en detrimento de la residencia, que ocupa un lugar secundario. En la misma línea interpretativa están las «tecnourbes» de Robert Fishman, que materialmente vinculadas unas a otras como una red constituirían las «tecnociudades» como alternativa a las ciudades centrales tradicionales (Fishman, 1987).

Estas interpretaciones tienen el problema de basarse en una débil base empírica, mezclar procesos muy diferentes y consecuentemente no poder evitar un cierto nivel de ingenuidad en la descripción, acompañada de una escasísima capacidad de comparación empírica. Más consistente en ese aspecto es una última referencia que quisiera reseñar para completar esta breve revisión de las nociones utilizadas desde el mundo académico para designar los nuevos procesos y formas urbanas. Se trata de las ciudades-región, que aunque definidos como nuevas unidades geográficas, constituyen sobre todo formaciones económicas, sociales y, en ocasiones, políticas ligadas a espacios y territorios concretos (Scott, ibidem). Retomando un viejo concepto, la noción de ciudad región se asimila por algunos autores a las unidades territoriales organizadas por los sistemas urbanos, que representan formaciones sociales coherentes y que están constituyendo cada vez más los actores de la economía internacional. En la

parte superior de la jerarquía están las ciudades región globales que pueden estar constituidos tanto por estructuras claramente monocéntricas, compuestas por las ciudades centrales y sus áreas metropolitanas extendidas como por sistemas urbanos policéntricos como los del Randstadt holandés o la Emilia Romagna italiana. Hall avanza aún más en la descripción de la estructura geográfica de esta ciudad región, que es sustancialmente policéntrica, y que contiene al menos el centro urbano tradicional; un nuevo centro comercial y de negocios; un eje urbano interno y otro externo; centros de actividad periféricos; y subcentros especializados (Hall, 2001; págs. 73-74).

Como puede colegirse de todo lo anterior, aunque las reflexiones planteadas y otras muchas existentes están profundizando sobre la naturaleza y características de las nuevas formas y procesos urbanos, existe siempre, hasta ahora, un inaccesible obstáculo que superar: La inexistencia de criterios y variables comunes o comparables para definir y delimitar estas nuevas realidades urbanas y, a partir de ello, disponer de información estadística relevante para realizar los análisis requeridos. Así en esta última referencia reseñada, el criterio para incluir las ciudades región existentes a nivel mundial era la lista de áreas urbanas de más de un millón de habitantes que ofrecen las estadísticas de las Naciones Unidas, sin posteriores matizaciones o añadidos. No parece coherente la combinación de un extraordinario esfuerzo teórico con la utilización acrítica de bases de datos tan elementales como el de la dimensión demográfica.

Ello en cualquier caso nos lleva a la otra vertiente de la cuestión; la del esfuerzo de determinados organismos e instituciones para abordar una definición y delimitación viable y coherente de la nueva ciudad real. En ese sentido, la referencia antes citada de Naciones Unidas puede servir de punto de partida. En la publicación *An Urbanizing World*, el Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (HABITAT) (1996) planteaba lógicamente la cuestión de la definición de las poblaciones urbanas y metropolitanas, exigiendo especial precaución a la hora de evaluar las mismas. Concretamente se insiste (páginas 14 y 15) en que ésta variará sustancialmente teniendo en cuenta los criterios para su delimitación, y para demostrarlo realiza un ejercicio comparativo de varias grandes ciudades utilizando diferentes criterios, para concluir en que las comparaciones internacionales, aún con definiciones más o menos estandarizadas, pueden contener un elevado grado de error. Lógicamente, este organismo no puede desarrollar sus propios criterios de definición y delimitación de áreas urbanas, como así se le denomina en el Informe, sino que debe limitarse a recoger la que le ofrecen las autoridades estadísticas responsables, por lo que la advertencia antes mencionada resulta especialmente necesaria cuando se utilizan estas referencias.

En relación a esta cuestión resulta especialmente necesario la adopción de criterios comunes en aquellos ámbitos que presentan características de la urbanización relativamente homogéneas. En el caso de la Unión Europea, su oficina estadística EUROSTAT está intentando llevar a cabo una labor de homogeneización de las escalas y tipos de referencia espacial para la estadística pública. En concreto, se trataría de encontrar un ámbito de referencia por encima del municipal (NUTS 5) que es el inferior y, que como se ha insistido reiteradamente, es insuficiente para encuadrar estadísticamente numerosos fenómenos demográficos, sociales o económicos. Parte esencial de este sistema de referencia lo constituirían las aglomeraciones urbanas, que serían definidas como un conjunto de unidades territoriales de base de nivel

NUTS 5 con más de 50.000 habitantes y constituidos por unidades locales contiguas con una densidad de población superior a 500 habitantes por Km² (EUROSTAT, 1999). Los criterios expuestos dan lugar a una numerosa delimitación de aglomeraciones urbanas —47 en España— sobre las que después se ofrecen, en la publicación referida, datos demográficos y socioeconómicos.

Con planteamientos metodológicos similares es el último ejemplo que quisiéramos reseñar en este apartado, referido a nuestro país. Como es sabido; en España no existe una delimitación aceptada y general de delimitación de áreas metropolitanas ni a efectos puramente estadísticos ni, lógicamente, a efectos institucionales. Ante este vacío, algunas instituciones y organismos intentan superar esta carencia realizando propuestas de delimitación a esa escala y publicando información estadística referente a ellas. Probablemente, la más consistente entre ellas es la que realiza el Ministerio de Fomento, siguiendo una larga tradición, ya reseñada anteriormente, de interés por estas cuestiones. La última manifestación de esta tarea es el Atlas estadístico de las áreas urbanas españolas (Ministerio de Fomento, 2000). En dicha publicación se plantea en el escalón superior de la jerarquía urbana un conjunto de Grandes Áreas Urbanas a partir del umbral de población —al igual que EUROSTAT— de 50.000 habitantes. En total aparecen 68 de tales grandes áreas urbanas, de las cuales sólo 31 son plurimunicipales, siendo estas últimas calificadas por dicho estudio como las auténticas «aglomeraciones metropolitanas españolas». El problema surge cuando se comprueba que las delimitaciones realizadas no son el fruto de la aplicación de unos criterios consistentes en todas ellas, sino el resultado, bien de la propuesta de cada una de las Comunidades Autónomas que poseen delimitaciones siguiendo sus propios y variados criterios, o bien como consecuencia de la aplicación directa por parte de Fomento de variables (densidades de población, dinámica del parque de viviendas, redes de transporte existentes, etc) de las que no se explicitan sus valores objetivos. El mapa resultante es cuando menos heterogéneo, incluso en las denominaciones, pues se han aceptado las que proponen las Comunidades Autónomas, por lo que las andaluzas son aglomeraciones urbanas, las valencianas áreas metropolitanas o Barcelona es región urbana.

III. REFERENCIAS Y ENSEÑANZAS DE LA EXPERIENCIA COMPARADA

La anterior revisión puede dar a entender que la cuestión aquí planteada navega por derroteros ciertamente confusos y está lejos de poder resolverse satisfactoriamente, tanto en términos conceptuales como operativos. Lógicamente, siempre estará presente la capacidad de investigadores, académicos, periodistas, publicistas, etc, para imaginar denominaciones con las que designar realidades urbanas cada vez más complejas, pero independientemente de ello, hay experiencias suficientes para avalar una nomenclatura que pueda recibir un elevado grado de consenso y, sobre todo, un conjunto de variables y criterios que aplicados de forma sistemática pueden dar lugar a la definición y correcta delimitación de estas nuevas realidades urbanas.

Entre esas experiencias, vamos a desarrollar aquí la que seguramente es la más larga y consolidada entre todas las que existen para delimitar procesos urbanos en países desarrollados. Se trata de la experiencia acumulada por la Oficina del Censo norteamericana para la delimitación de sus áreas metropolitanas. Su finalidad ha sido siempre, en un contexto de

pequeñas unidades administrativas de base combinadas con una masiva extensión de los procesos urbanizadores, contar con unidades referencia espacial válidas, homogéneas y coherentes para la recogida, tratamiento y publicación de la información estadística. Y a tales unidades se les ha calificado, variando en ocasiones los sustantivos, como metropolitanas, con lo cual estas, y no los condados u otras divisiones civiles menores, pasaban a ser los contenedores básicos para el registro y la publicación de todo tipo de información estadística. En ello radica, principalmente, su importancia y aunque las autoridades censales norteamericanas no se cansan de advertir reiteradamente de que tales delimitaciones tiene sólo una finalidad estadística, resulta obvio que tal ejercicio trasciende obviamente ese campo, aunque sólo sea por los condicionantes y orientaciones que impone la propia utilización y explotación de la información estadística.

La experiencia referida comenzó hace ya casi un siglo, cuando para el Censo de 1910 se introdujo la categoría de Distritos Metropolitanos dentro de sus sistema de unidades de referencia espacial. Los Distritos Metropolitanos de 1910 se definieron para cada ciudad de más de 200.000 habitantes y fueron utilizados por la Oficina del Censo, con pequeñas alteraciones, en los sucesivos censos de 1929, 30 y 40, sirviendo básicamente para distinguirla población urbana, localizada en la ciudad central o adyacente a ella, de la población rural de los alrededores. Resulta especialmente significativo los argumentos empleados para introducir este concepto, sobre todo si se advierte la fecha tan temprana en que estos eran expuestos por las autoridades estadísticas norteamericanas. En efecto, en 1932, las Oficina del Censo señalaba: «La población de la ciudad administrativamente delimitada frecuentemente ofrece una muy inadecuada idea de la población agrupada en y en torno a esa ciudad... Si queremos tener una correcta visión del agrupamiento o concentración de la población en extensas áreas urbanas es necesario establecer distritos metropolitanos que muestren la magnitud de cada uno de los principales centros de población» (Bureau of the Census, 1932; citado en Berry et alia, 1971).

Una introducción tan temprana del concepto «metropolitano» en la práctica estadística para capturar las nuevas realidades urbanas tuvo el problema de la falta de una base teórica y metodológica para aplicar variables y criterios más elaborados a la hora de proceder a su concreta delimitación. Por ello se siguieron utilizando criterios elementales para definir los Distritos Metropolitanos, aunque en el Censo de 1940, el criterio cambió y se amplió para incluir todas aquellas ciudades de más de 50.000 habitantes más las unidades administrativas contiguas que tuvieran al menos una densidad de 150 habitantes por milla cuadrada.

El problema fue que a la vez que se utilizaban esta delimitación, otras Oficinas del Gobierno Federal ponían en marcha, también con propósitos estadísticos, otras alternativas, como las Áreas Industriales o las Áreas de Mercado de Trabajo. Para acabar con toda esta dispersión y sobre todo contar con una base uniforme y fundada en criterios objetivos, el Censo de 1950 planteó ya una clara y única definición de área metropolitana basada en criterios objetivos y cuantificables. La denominación utilizada fue la de Área Metropolitana Estándar, que en los dos siguientes se cambió, para enfatizar su naturaleza y evitar equívocos, por la de Área Metropolitana Estadística Estándar. Junto a ellos se plantearon los criterios para delimitar tales unidades, que fueron de tres tipos: los referidos al tamaño mínimo de la ciudad central; los referidos al carácter metropolitano; y finalmente los referidos a la integración entre la ciudad central y los ámbitos contiguos.

Tales criterios se mantuvieron, con pequeñas modificaciones, en los Censos de 1960 y 1970 y se pueden resumir brevemente. En relación al tamaño de la ciudad central, se siguió utilizando el umbral de 50.000 habitantes, aunque este se fue flexibilizando para incorporar unidades adyacentes. El carácter metropolitano se definió alternativamente bien por criterios de densidad de población, bien por dedicación no agraria de la población ocupada. Así, por ejemplo, en el Censo de 1950 se requería una densidad de población de al menos 150 habitantes por milla cuadrada o dos tercios de la población ocupada dedicada a actividades no agrarias. Algunos de estos umbrales fueron subiendo en sus valores, pero básicamente el marco de definición de lo que se entendía por carácter metropolitano permaneció intacto.

Pero la gran aportación a los criterios de delimitación fue la incorporación de la variable de movilidad residencia/trabajo (*commuting* en inglés) para definir la integración metropolitana. En el Censo de 1950 también se utilizó la variable llamadas telefónicas, pero ésta se abandonó definitivamente a partir del siguiente, para dejar al anterior como el único con capacidad para evaluar los niveles de integración metropolitana. Y ello tiene una gran parte de fundamento porque la movilidad residencia/trabajo aúna tanto su carácter material (el desplazamiento espacial) como porque refleja mejor que ningún otro la existencia de un mercado unitario de trabajo y residencia. Los umbrales que se utilizaron inicialmente fueron bien los de un 15% de la población ocupada que se desplace a la ciudad central, bien que un 25% de la población que trabaja en la unidad administrativa de base provenga de la ciudad central, a partir de los cuales se consideraba había ya integración metropolitana.

Esta base conceptual y operativa ha sido la que ha servido de referencia para la delimitación de áreas metropolitanas a efectos estadísticos no sólo en Estados Unidos, sino también, siguiendo su ejemplo, en otros países desarrollados. Es decir, la combinación de variables de carácter metropolitano, relativamente fáciles de aplicar, con las de movilidad residencia/trabajo, han constituido el soporte instrumental en el que se han fundamentado durante mucho tiempo las delimitaciones, sobre bases objetivas, de áreas metropolitanas.

Sin embargo, en los Censos del 80 y del 90 se produjeron cambios sustanciales en dos aspectos: la introducción de nuevas categorías y denominaciones y la vinculación entre los criterios de integración y los de carácter metropolitano. En relación a la primera cuestión, lo que se plantea es dar respuesta a las diferentes dimensiones y sobre todo a las estructuras cada vez más complejas de los procesos metropolitanos. Por ello, manteniendo el concepto de área metropolitana estadística (se elimina de la denominación el término *Estándar*), se incorporaron dos nuevas denominaciones (en realidad fueron tres, pero la tercera hace referencia al caso específico de Nueva Inglaterra), que son las de Área Metropolitana Primaria y la de Área Metropolitana Consolidada, ambas también con el adjetivo de Estadística al final. Estas denominaciones estaban reservadas para aquellas áreas metropolitanas de más de un millón de habitantes donde se podían distinguir internamente condados o grupos de condados con fuertes lazos económicos y sociales internos y con una elevada integración funcional residencia/trabajo. En estos casos, si la opinión pública local así lo reconocía (nótese que se introduce un criterio subjetivo o no cuantitativo), se podían distinguir áreas metropolitanas primarias en el seno de áreas metropolitanas mayores, en cuyo caso estas últimas pasaban a denominarse áreas metropolitanas consolidadas. Como ilustración de la aplicación de estas nuevas denominaciones puede valer el apunte de que las áreas metropolitanas consolidadas

representaban menos del 9% del total de las delimitadas (21 sobre 280) y que incluían en su seno una media de cuatro áreas metropolitanas primarias (Office of the Management and Budget, 1998).

En cuanto a los criterios empleados para la delimitación, la novedad consistió en la simplificación y combinación de los dos grupos existentes, los de integración y carácter metropolitano. Así cuanto mayor eran los niveles de integración, más bajos eran los requisitos de carácter metropolitano, que podían ser por este orden de densidades de población; población urbana, crecimiento de población o porcentaje de la población total. De esta manera, si más del 50% de la población ocupada trabajaba en la ciudad central, el único otro requisito a cumplir era el de una densidad mínima de 25 habitantes por milla cuadrada. Sin embargo, si la movilidad afectaba a entre un 15% y un 25%, la densidad tenía que ser superior a 60 y tener o una tasa de crecimiento superior al 20% o más de un 35% de población urbana.

Estas propuestas de los Censos del 80 y 90 han tenido, sin embargo, una corta vida. Por una parte, los criterios se hicieron tan alambicados, sobre todo en la definición de áreas del Censo del 90, que difícilmente tenían una justificación de base empírica y complicaban enormemente el proceso de delimitación de áreas metropolitanas. Por otra parte, cada vez se era más consciente de que había una variable fundamental que apenas había sido tenida en cuenta: Se trataba del hecho físico de la urbanización, que además con el desarrollo de los Sistemas de Información Geográfica, podía ser monitorizado sin especiales dificultades y obviando realidades administrativas que eran poco representativas de la dimensión y extensión de estos procesos. De esta forma, las unidades geográficas de las que parten las propuestas de delimitación pasan a ser las áreas urbanas (bien sean áreas urbanizadas o agrupaciones urbanas), que se vinculan entre sí y con los condados adyacentes, medidos en términos de movilidad residencia-trabajo, para formar las áreas estadísticas base.

De esa forma, la aplicación de criterios se simplifica notablemente, pues sólo consisten en la introducción de criterios de integración entre tales áreas urbanas. En coherencia con ello, las denominaciones también se simplifican y aunque aparecen las Divisiones Metropolitanas para áreas urbanas de más de 2.5 millones de habitantes, las dos categorías básicas que se van a utilizar en el Censo de 2000 son las de Áreas Metropolitanas y las de Áreas Micropolitanas, ambas con el adjetivo de Estadísticas. Las primeras son las que contienen un área urbana de más de 50.000 habitantes y las segundas las que tienen una población entre 10.000 y 50.000 (Office of the Management and Budget, 2000).

Como puede verse, el giro conceptual realizado es importante, Ahora el centro de la cuestión no está en el carácter urbano o rural de la población o las actividades, ya que como insiste la Oficina del Censo norteamericana, está no es una clasificación urbano-rural, sino en la dimensión geográfico funcional de los procesos, de tal forma que partiendo de la realidad material de la expansión física de los procesos de urbanización, se entienden estos, a efectos de su consideración como unidades estadísticas relevantes, a partir de su integración funcional. De esta manera, dichas unidades contienen población urbana y rural, pero son representativas del funcionamiento de ámbitos espaciales significativos y por tanto merecedoras de ser entendidas como referentes básicos para la recogida, tabulación y publicación estadística. En ese mismo sentido, se puede apuntar aquí, la experiencia reciente de la zonificación de áreas urbanas por las autoridades estadísticas francesas, las cuales a través del concepto de

territorio metropolitano, introducen áreas con una componente de dominante rural, pero vinculadas funcionalmente a áreas urbanas metropolitanas (Julien, 2000).

IV. LAS CONDICIONES PARA LA DEFINICIÓN DE ÁREAS METROPOLITANAS EN ESPAÑA

La anterior revisión indica que no existen obstáculos conceptuales e instrumentales insuperables para la delimitación, aunque sea sólo a efectos estadísticos, de áreas metropolitanas en España. Merece la pena en cualquier caso detenerse brevemente en las dos variables básicas que son necesarias para llevar a cabo dicha tarea: la delimitación de áreas urbanas y la movilidad residencia/trabajo.

En relación a la primera, parecería que frente al caso norteamericano, e incluso francés, de unidades administrativas pequeñas y un despliegue masivo de la urbanización difusa por el territorio, la realidad española, con una estructura de asentamientos histórica muy claramente delimitada y unos tamaños de municipios, en general, bastante grandes no presentaría especiales problemas ni conceptuales ni de medición. Sin embargo, un acercamiento más detallado a esta realidad pone en evidencia algunos problemas que deben ser resueltos. Señalaré algunos que están presentes en el ámbito que personalmente he analizado con detenimiento, el correspondiente al territorio andaluz (Feria, 1992).

Como se sabe, la definición de áreas urbanas contiene tanto un criterio de tamaño y uno de densidad. En la experiencia norteamericana, los dos umbrales de tamaño eran los de 50.000 y 10.000 habitantes, respectivamente, pero las densidades mínimas exigidas para ambos casos era de 1000 personas por milla cuadrada. Pues bien, en Andalucía aparecen municipios como Jerez o Córdoba, con una extensión de centenares de kilómetros cuadrados y un complejo sistema de asentamientos municipal. En estos casos, si se utiliza la referencia municipal como un todo aparecen dos problemas de aplicación bastante serios. En primer lugar, aún contando la población total del municipio, en muchos de estos casos la aplicación ciega y estricta del criterio de densidad no permitiría clasificar a estos municipios como áreas urbanas, lo cual no dejaría de ser un claro dislate si se tiene en cuenta que ambos poseen entre 200.000 y 300.000 habitantes. En segundo lugar, y lo que es más importante, la utilización de la referencia municipal como un todo oscurece la realidad del sistema de asentamientos municipal, que en muchas ocasiones es extraordinariamente amplio y complejo. Al considerar como una unidad de referencia única —y por lo tanto como un mismo sujeto estadístico— a la vez a la ciudad central de más de 100.000 habitantes y al núcleo rural situado a una treintena de kilómetros, se está cometiendo un grave error de agregación estadística, que a los efectos aquí tratados haría inoperativas o insuficientes muchas propuestas de delimitación de áreas metropolitanas.

La opción para resolver esta cuestión está en el propio sistema estadístico. En efecto, el Nomenclátor ofrece una desagregación de la realidad del sistema de asentamientos municipal que puede constituirse en las unidades de base mínimas para la definición de áreas metropolitanas. Existen, sin embargo, dos problemas en la actualidad que deben ser resueltos para que puedan cumplir adecuadamente dicha función. La primera es la aplicación de unos criterios homogéneos para la identificación de las Entidades Singulares de Población, porque como es sabido, aunque los criterios generales existen, después su aplicación es realizada por cada municipio, con lo cual los resultados no suelen estar presididos por el principio de coheren-

cia. Habría en este caso que precisar con mucho mayor detalle tales criterios y ofrecer a los municipios propuesta de delimitación sobre bases coherentes (Feria y Camarillo, 1999).

El segundo problema viene dado por la no delimitación geográfica de estas entidades singulares de población. Estas son definidas como «áreas» por el Nomenclátor, pero a la hora de su definición sólo aparece la denominación de las entidades y de los núcleos asociados, pero nunca su ámbito geográfico, por lo que en principio no pueden cuantificarse sus densidades. En cualquier caso, muchas de esas delimitaciones existen y están en poder de las autoridades estadísticas, por lo que no sería inabordable la tarea de completar y cartografiar dichas delimitaciones. En ese sentido, las posibilidades que ofrecen hoy en día instrumentos como los Sistemas de Información Geográfica, permitiría resolver esos problemas con relativa facilidad y con ello disponer del mapa y del catálogo de entidades de población de España, incluyendo sus densidades y tipologías de formas de asentamientos. A partir de ahí, la utilización de estas referencias como unidades de base para la definición de áreas urbanas y, posteriormente —con la aplicación de la variable residencia/trabajo— para la delimitación de áreas metropolitanas, constituye una tarea directa y exenta de especiales dificultades.

La aplicación de la segunda variable depende lógicamente de la disponibilidad de información estadística válida referida a la misma, y ésta básicamente sólo se puede conseguir a través de recuentos censales. Las autoridades estadísticas españolas no han prestado hasta ahora demasiada atención a esta cuestión. De hecho, la misma no aparece introducida en los cuestionarios censales hasta el Censo de 1981, cuando por vez primera se plantean algunas preguntas en relación al lugar de trabajo. La explotación que, sin embargo, se realizó sobre esta variable fue extraordinariamente limitada, apareciendo en el Tomo IV, titulado «Características de la población que vive en familia». En ella sólo se recogía información para los municipios de más de 10.000 habitantes y sin que se especificara el lugar de trabajo, cuando este no era ni el propio municipio de residencia ni la capital provincial.

Posteriormente, en la Revisión del Padrón de 1986 se volvió a incluir esta cuestión, pero de nuevo en este caso hubo problemas de explotación, en parte por la baja calidad que tuvo ese recuento estadístico. En concreto, en Andalucía, por ejemplo, no se llegó a explotar esa variable, lo que sí ocurrió por el contrario en Cataluña. Más curioso fue aún lo sucedido en el Censo del 91, en la que desapareció esta variable del cuestionario censal general, pero fue introducida por aquellas Comunidades Autónomas que se acogieron a la posibilidad de incluir preguntas en las hojas a rellenar en sus respectivos territorios. Significativamente, fue este tipo de materias la que mayoritariamente se demandó como pregunta adicional por las Comunidades Autónomas, entre las que se encontraban Andalucía, Asturias, Cataluña, Murcia, País Vasco y Comunidad Valenciana. Por último, en la Revisión del Padrón de 1996, esta variable no se contemplaba en el cuestionario padronal, pero fue de nuevo introducida por algunas Comunidades, especialmente Cataluña.

Esta situación explica que, consecuentemente, no exista en nuestro país, ni desde una aproximación institucional ni desde la académica, un explotación, análisis o aplicación de esta variable para el conjunto de las áreas urbanas españolas, cuestión que por otro lado la aleja de lo que sucede en la mayoría de los países europeos (Martinotti, 1991). Han tenido que ser los ámbitos territoriales de las Comunidades Autónomas y sus respectivas administraciones estadísticas, los que a través de iniciativas parciales han podido cubrir esta laguna. En esa dirección es especialmente reseñable la trayectoria desarrollada por Cataluña, la cual

posee la experiencia más amplia y completa de estadísticas y análisis sobre la movilidad residencia/trabajo, porque hay una explotación continua de base quinquenal desde 1981 y porque son varias las líneas de trabajo en torno a esta variable, entre los que cabe citar el grupo de la Universidad de Gerona, centrado sobre todo en la delimitación de áreas de cohesión (Castañer et alia, 1993; Castañer, 1994); el de la Diputación de Barcelona, que fija su atención en la región metropolitana de Barcelona (Nello et alia, 2002); y el de la Politécnica de Cataluña, que ha trabajado en mercados locales de trabajo y áreas metropolitanas (Clusa et alia, 1995) (Roca, Díaz y Clusa, 1997). En la Comunidad Valenciana, la información sobre movilidad residencia/trabajo ha permitido también la delimitación de mercados locales de trabajo (Casado, 2000) y de áreas de cohesión (Salom et alia, 1997). También en Andalucía, el Instituto de Estadística de la región ha auspiciado una explotación sistemática de los datos censales de 1991 (Feria y Susino, 1996). A un nivel más individual también ha habido análisis de la movilidad residencia/trabajo para Asturias (Cortizo, 2000) y País Vasco (Juaristi, 2003). Una parte mayoritaria de estos autores han sintetizado sus aportaciones en una obra colectiva que constituye la recopilación más significativa del estado de la cuestión sobre esta materia en nuestro país (Castañer, Vicente y Boix, (eds.) 2000).

Afortunadamente, el Censo de 2001 ha incluido en su cuestionario varias preguntas en relación a la movilidad residencia/trabajo. En un contexto en el que, como se refería anteriormente, se ha consolidado un ámbito de interés institucional y académico frente a esta cuestión, la disponibilidad de esta información constituye una oportunidad única, que no debería dejarse pasar, para abordar, sobre bases sistemáticas y comparables con la experiencia internacional, la definición y delimitación de las áreas metropolitanas españolas.

V. CONCLUSIONES

Las dinámicas y dimensiones de los procesos de urbanización en España, al igual que en todas las sociedades avanzadas, suponen la constitución de una «ciudad real» que supera y borra los tradicionales límites materiales y administrativos que definían lo urbano. La correcta definición y delimitación de esta nueva realidad física y funcional es una tarea que se justifica no sólo por razones académicas sino sobre todo por obvias cuestiones de mejor gobierno y administración del territorio.

Cabalgando sobre ambas dimensiones, la teórica o académica de un lado, y la práctica o aplicada de otro, la definición y delimitación a efectos estadísticos de áreas metropolitanas ha constituido y constituye una práctica consolidada en la mayoría de esas sociedades avanzadas, por el hecho simple pero extraordinariamente relevante, de recoger, tratar y publicar la información estadística a la escala adecuada en la que funcionan los elementos y procesos a los que se refiere dicha información, ya sean dinámicas poblacionales, niveles de renta, organización de la movilidad o cualquier otra variable referida a materias de similar naturaleza. No se oculta, además, que el desarrollo de estadísticas sociales y económicas a la escala adecuada es una condición necesaria para avanzar en un conocimiento más ajustado de las múltiples dimensiones de las nuevas realidades urbanas y éste, a su vez y por último, un requisito básico para abordar con mayor fundamento su gobierno y ordenación.

En nuestro país, desafortunadamente, por la concatenación de una serie de circunstancias, no se ha llevado a cabo una tarea sistemática y completa de delimitación de áreas metropoli-

tan a efectos estadísticos, pues los escasos ejemplos existentes presentan unas débiles bases conceptuales y empíricas y tienen una aplicación muy limitada. Sin embargo, la disponibilidad de información para todo el país sobre una variable básica para estas cuestiones, cual es la movilidad residencia/trabajo, a partir del Censo de 2001; el desarrollo de instrumentos muy potentes de análisis y tratamiento de información espacial y, finalmente, la generación de un «corpus» consistente de estudios y conocimiento específico sobre la materia en España —en la que hay que destacar la labor del colectivo de geógrafos— permiten asegurar que se dan todas las condiciones para afrontar dicha tarea. Sería difícilmente justificable que se desaprovechara la oportunidad que se presenta para contar, al igual que la práctica totalidad de las sociedades avanzadas, con un instrumento necesario para abordar con rigor y eficacia el conocimiento e intervención sobre las nuevas realidades urbanas.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- BERRY, B.; GOHEEN, P. y GOLDSTEIN (1970): «Problem Perspectives of defining the metropolis». En Berry, B. y Horton, F. (eds.) *Geographic Perspectives on Urban Systems*, págs. 250-276, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- BOUREAU OF THE CENSUS (1932): *Fifteenth Census of the United States: 1930, Metropolitan Districts*. Washington D.C. U.S. Government Printing Office.
- CASADO, J.M. (2000): *Trabajo y territorio. Los mercados laborales locales en la Comunidad Valenciana*. Alicante, Universidad de Alicante.
- CASTAÑER, M. (1994): «La ciudad real en Cataluña. Las áreas de cohesión». *Rev. Ciudad y Territorio*, nº 99, págs. 101-115.
- CASTAÑER, M.; DONAIRE, J.M.; GUTIÉRREZ, O.; VICENTE, J. (1993): *Evolució i comparació de les àrees de cohesió a Catalunya, 1981-86-91*. Barcelona, Direcció General de Planificació y Acció Territorial, Generalitat de Catalunya.
- CASTAÑER, M.; VICENTE, J.; BOIX, G. (eds.) (2000): *Áreas urbanas y movilidad laboral en España*. Girona, Universitat de Girona.
- CASTELLS, M. (1991): «Estrategias de desarrollo metropolitano en las grandes ciudades españolas: la articulación entre crecimiento económico y calidad de vida». En Borja et alia (eds.) *Las grandes ciudades en la década de los noventa*, págs. 17-64. Madrid, Ed. Sistema.
- CLUSA, J. ET ALIA (1995): *Els mercats de treball de Catalunya, 1981-1986-1991*. Barcelona, Direcció General de Planificació y Acció Territorial, Generalitat de Catalunya.
- CORTIZO, T. (2000): «La Asturias Central, de espacio urbano a ciudad. La movilidad laboral como método de definición, 1981-1996». En Castañer, Vicente y Boix (eds.), págs. 93-120.
- COURGEAU, D. (1988): *Méthodes de mesure de la mobilité spatiale. Migrations internes, mobilité temporaire, navettes*. París, Institut National D'Études Démographiques.
- CHESIRE, P. y HAY, D. (1989): *Urban Problems in Western Europe*. Londres, Unwin Hyman.
- EUROSTAT (1999): «Les zones densément peuplées dans l'Union Européenne. Essai de délimitation et caractérisation des agglomérations urbaines». *Statistiques en bref*, nº 2\1999; págs. 1-7.
- FERIA, J.M. (1992): *El sistema urbano andaluz. Aglomeraciones urbanas, áreas de centralidad y ámbitos desarticulados*. Sevilla, Instituto de Desarrollo Regional.

- FERIA, J.M. y SUSINO, J. (1996): *Movilidad por razón de trabajo en Andalucía*. Sevilla, Instituto de Estadística de Andalucía.
- FERIA, J.M. y CAMARILLO, J.M. (1999): *Bases conceptuales e instrumentales para la adecuación y mejora del sistema de referencia espacial de la estadística pública*. Sevilla, Instituto de Estadística de Andalucía.
- FISHMANN, R. (1987): *Bourgeois Utopias: The Rise and Fall of Suburbia*. Nueva York, Basic Books.
- FRIEDMANN, J. y MILLER, R. (1956): «The Urban Field». *Journal of the American Institute of Planners*, XXIV; págs. 3-16.
- GARREAU, J. (1992): *Edge City*. Nueva York, Anchor.
- HALL, P. (2001): «Global City Region in the Twenty-first Century». En Scott, A.J. (ed.), págs. 59-77.
- HALL, P. y HAY, D. (1980): *Growth Centers in the European Urban System*. Londres, Heinemann.
- JUARISTI, J. (2003): «Jerarquía urbana y áreas de movilidad laboral. Tendencias en el País Vasco en la década de los 90». En López Trigal, L.; Relea, C.; Somoza, J.: *La ciudad. Nuevos procesos, nuevas respuestas*, págs. 75-84. León, Universidad de León.
- JULIEN, P. (2000): «Mesurer un universe urbain en expansion». *Rev. Economie et Statistique*, nº 336; págs. 3-33.
- MARTINOTTI, G. (1991): «La población de la nueva morfología social metropolitana». En Borja, J. et alia *Las Grandes ciudades en la década de los noventa*, págs. 65-141. Madrid, Ed, Sistema.
- MINISTERIO DE FOMENTO (2000): *Atlas estadístico de las áreas urbanas españolas*. Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Fomento.
- NELLO, O., LÓPEZ, J.; PIQUÉ, J.M. (2002): «Las redes emergentes de articulación del territorio en la región de Barcelona: un análisis de la movilidad obligada, 1986-1996». En Subirats, J. (ed.), págs. 201-221.
- OFFICE OF THE MANAGEMENT AND BUDGET (1998): «Alternatives approaches to Defining Metropolitan and Nonmetropolitan Areas». *Federal Register*, Vol. 63, nº 244; págs. 70526-70561.
- OFFICE OF THE MANAGEMENT AND BUDGET (2000): «Standards for Defining Metropolitan and Micropolitan Statistical Areas». *Federal Register*, Vol. 65, nº 249; págs. 82228-82238.
- ROCA, J.; DÍAZ, E.; CLUSA, J. (1997): *La delimitació de l'area metropolitana de Barcelona*. Barcelona, Centre de Política del Sol i Valoració.
- SALOM, J. ET ALIA (1997): «Las áreas de mercado de trabajo local en la Comunidad Valenciana. Una propuesta de delimitación». *Rev. Ciudad y Territorio*, nº 112; págs. 335-356.
- SCOTT, A.J. (ed.)(2001): *Global City-Regions. Trends, Theory, Policy*. Oxford, Oxford University Press.
- SUBIRATS, J. (coord.)(2002): *Redes, territorio y gobierno*. Barcelona, Diputació de Barcelona.
- SUSINO, J. (2003): *Movilidad residencial. Procesos demográficos, estrategias familiares y estructura social*. Granada (Tesis Doctoral inédita).
- UNITED NATIONS CENTRE FOR HUMAN SETTLEMENTS (1996): *An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements, 1996*. Hong Kong, Oxford University Press.

