

PRIMER PERIODO

1939-1946

Durante los años del conflicto bélico, aparecen las ideas sobre las que se asientan las realizaciones de postguerra. Esas ideas conforman el sustento administrativo, financiero y físico, de un singular esfuerzo por controlar el crecimiento desordenado de los núcleos urbanos.

El desborde de la capital es el problema número uno de la urbanística británica. Por ello, la mayor parte de las iniciativas se centran en él y están condicionadas por él. Las otras seis grandes conurbaciones del Reino, aprovechan las herramientas que Londres faculta.

Tres hechos, encadenados entre sí, singularizan este período. El *Informe Barlow* (1939), el *Plan del Gran Londres* (1944) y el *Informe Reith* (1946). Esta secuencia desemboca en el acto legal más significativo del urbanismo de postguerra: la *Ley de Ciudades Nuevas* (1946).

EL PROBLEMA INDUSTRIAL

INFORME BARLOW

El *Informe Barlow* es un documento público, producto de las investigaciones de una *Comisión Real*, presidida por Sir Montague Barlow, que fue designada en julio de 1937, con el cometido de estudiar la repartición de la población industrial en Gran Bretaña y analizar las repercusiones de una excesiva concentración económica y de población. Se le pedían, concretamente, soluciones para remediar estos problemas.

El *informe*, publicado en diciembre de 1939, es un concienzudo estudio, realizado por encima de las dificultades de la situación internacional, con la ambición de convertirse en apoyo fundamental para una planificación física de la economía nacional.

En la parte del *Informe* correspondiente al análisis, la *Comisión* cuantifica las dimensiones de la concentración industrial a escala nacional y regional y observa el fenómeno dentro de las grandes aglomeraciones. En su diagnóstico, su propia razón de ser como comisión que estudia "los problemas de una excesiva concentración", la obliga (con un obvio prejuicio) a pronunciarse por la descentralización.

En contra de la concentración maneja los siguientes argumentos:

La vulnerabilidad de la estructura territorial (en ese momento a bloqueos marítimos y ataques aéreos pero, en general, a cualquier presión de la coyuntura económica internacional), las malas condiciones sanitarias y de habitabilidad de los núcleos urbanos, las largas migraciones vivienda-trabajo, la congestión del transporte y el sobrepeso impositivo producto de los costosos servicios de infraestructura. Señala que no existen, en ese momento, los recursos legales capaces de contener el poder de

su empuje y propone tres principios directores: Reacondicionar las zonas urbanas congestionadas. Establecer una política descentralizadora en las iniciativas urbanísticas e industriales. Equilibrar las regiones sobre la base de la especialización industrial.

Para llevar a cabo esta tarea, recomienda la creación de una autoridad paraministerial, encargada de: Impulsar las ideas como responsable de las proposiciones del Informe. Elaborar la doctrina económica de base para la descentralización industrial. Elaborar la correspondiente teoría urbanística para la descentralización urbana.

BALANCE

La descentralización y su sinónimo de aquella época, la descongestión, son ideas que, en el momento de producirse el Informe, están impuestas en la opinión pública y significan una plataforma política difícil de eludir.

Teniendo en cuenta esa condicionante, la *Comisión* da origen a las grandes líneas de una política territorial ambiciosa, que las circunstancias impiden aplicar de inmediato, pero que permanecen durante muchos años en el centro de todas las decisiones. Aunque da prioridad a la aglomeración londinense, el *Informe* no se deja absorber por el problema Londres.

La corriente de pensamiento por el *Informe Barlow*, repercute en decisiones administrativas inmediatas. En 1941 se crea un Ministerio de Trabajo y Planificación. Dos años más tarde, esta última materia se independiza y se crea el Ministerio de Planeamiento Urbano y Territorial.

Como la tarea de localizar las fuentes de trabajo le es asignada al Ministerio de Asuntos Económicos, la autoridad única que reclamara Barlow, queda desdoblada en dos carteras ministeriales (Planeamiento y Asuntos).

El pensamiento descentralizador, fue además ayudado por las circunstancias históricas. La segunda guerra mundial, significó una gran experiencia en descentralización industrial. Las fábricas de municiones o las instalaciones bombardeadas, fueron trasladadas a zonas donde la industria estaba en decadencia y fue necesario crear, con ellas, una estructura estratégica de gran alcance. Al terminar la guerra existía un deseo general de que el gran planeamiento continuara realizándose como una operación militar.



LA TEORIA URBANISTICA

EL PLAN DEL GRAN LONDRES

Primeras iniciativas

En los primeros años del siglo, el Ministerio de la Salud es la única institución que, encargada de la higiene, vialidad y lucha contra los "slums", vela por las ciudades. En 1937 patrocina un Concejo Estable de Planeamiento para la región de Londres, cuyo cometido es elaborar las condiciones de base para un plan regional. Para esto se define una superficie de acción en base a un criterio vial de distancia-tiempo y se plantean dos competencias. Una hacia un plan físico de la región y otra, hacia la creación de un cinturón agrícola en torno a la capital. La guerra agobia al Ministerio de la Salud y los asuntos deben concretarse por otra vía.

Con respecto a la primera competencia, en 1941, el flamante Ministerio de Trabajo y Planificación pide al Concejo del Condado de Londres (máxima autoridad municipal) que prepare dos planes. El de reconstrucción del Centro Histórico (la city) y el de la Ciudad interior (límites del Condado). Los urbanistas Forshaw y Abercrombie son llamados a ese efecto. En 1942, con estos trabajos avanzados, el Ministerio solicita al Concejo Estable de Planeamiento, un urbanista para trabajar con su Comité Técnico en el plan regional de Londres. Es nuevamente elegido Abercrombie y le corresponde trabajar con Harry Stewart.

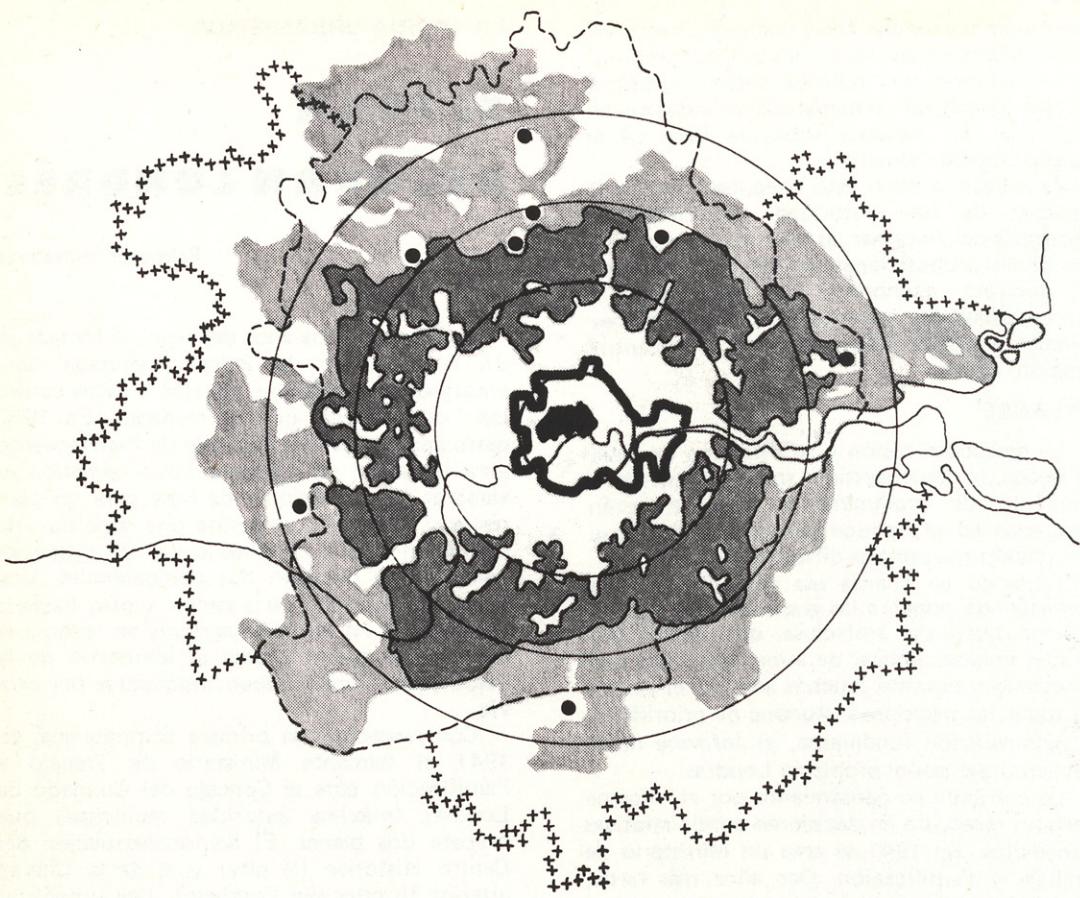
En lo que se refiere a la segunda competencia, el cinturón agrícola, desde principios de siglo la London Society estudiaba extraoficialmente el problema de las áreas verdes. Raymond Unwin que la presidía, produjo interesantes informes sobre los espacios alrededor de la capital. Un esquema suyo fue estudiado en 1935 por el Concejo del Condado y en 1938 dio origen a la *Ley sobre el cinturón verde*.

El plan regional

El *Plan de Gran Londres*, aparecido en 1944, recoge todas las directrices urbanísticas aparecidas hasta el momento. Los principios del *Informe Barlow*, los límites regionales del Concejo Estable, el Plan de reconstrucción del centro histórico de Londres, el plan para la ciudad interior y los límites del cinturón verde de la *Ley de 1938*. Integra todo ello en una unidad indivisible y la estructura en cuatro anillos concéntricos.

El primer anillo, corresponde a una zona muy urbanizada y de gran densidad, la que se proyecta reducir a valores entre 180 y 250 habitantes por hectárea. Como consecuencia deben ser realojados 415.000 individuos.

El segundo anillo, hasta un radio de 20 kilómetros, tiene un carácter suburbano y débil densidad. Esta puede ser mantenida en los valores existentes, con un mínimo de 125 habitantes por hectárea para los bolsones congestionados.



(Viene de pág. 111)

ejemplos de urbanismo no contemporáneo que permanece intacto.

La composición está presidida por dos avenidas paralelas, que dejan en su centro una lengua verde que se adentra en la ciudad y enfrenta los edificios representativos. Los servicios comunitarios son abundantes, destacándose la arquitectura de la escuela e iglesia, utilizadas hoy como centro social de los empleados de la fábrica.

Las viviendas continúan alquilándose y, entre los ocupantes, abundan los empleados retirados y

las parejas jóvenes. En tiempo presente, estas viviendas han sido reformadas en su distribución y completamente reequipadas.

Las casas se agrupan en conjuntos de tres a siete unidades, sobre la base de una densidad que no supera los 60 habitantes por hectárea (30 habitantes por hectárea sobre el total de la ciudad).

LONDRES, ESPACIO OPERATIVO

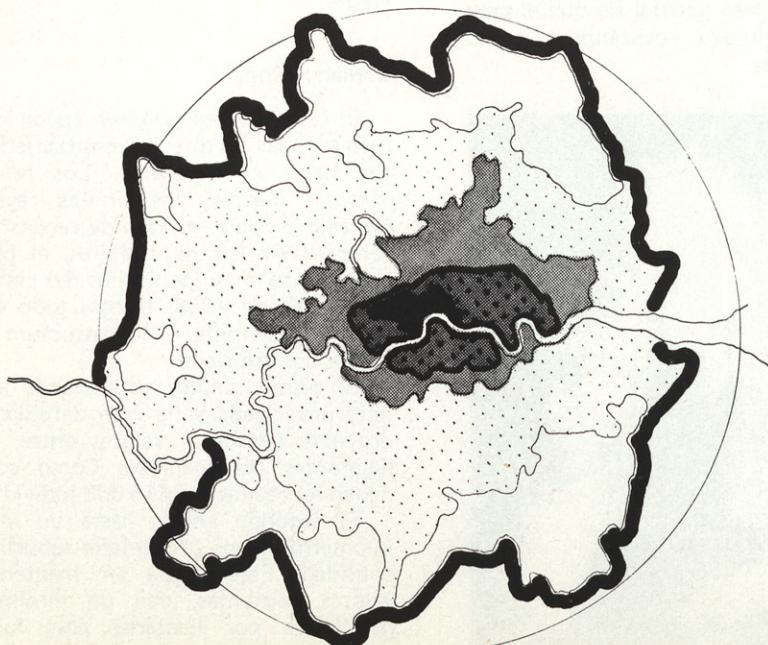
La "city" (negro). Centro co-

mercial y administrativo. Superficie: 2.688 hectáreas. Población: 250.000. Trabajan dos millones de personas (60 por 100 en oficinas).

El "anillo interior" (borde grueso). Superficie: 30.000 hectáreas. Población: tres millones (100 habitantes por hectárea). Pierde habitantes desde 1931.

Los "suburbios" (en blanco) o "conurbación londinense". Construidos en la entreguerra y congelados a partir de 1938 (Ley del cinturón verde). Pierde habitantes

(Sigue en pág. 117)



El tercer anillo, entre radios de 20 y 22 kilómetros, es el cinturón agrícola creado por ley. Está, de momento, ocupado por los cultivos, pero se piensa dedicarlo a la recreación, manteniendo su carácter rural.

El cuarto anillo, es una faja entre radios de 32 y 48 kilómetros, que comprende las ciudades-jardín de Howard. Se destina a las ciudades satélites y a la expansión de las comunidades existentes. Aloja el excedente de población del centro.

Los principios básicos que rigen las ideas físicas son:

1. Ninguna industria nueva debe ser admitida en los anillos interiores y las existentes deben reglamentarse.
2. Descentralización social e industrial de la "city".
3. Disminución global de la población en la región considerada como un todo.
4. El puerto de Londres debe mantener su importancia a nivel mundial.
5. Creación de nuevos recursos legales para fortalecer el cumplimiento del Plan.

En sus 6.650 kilómetros cuadrados de extensión, el Gran Londres de Abercrombie, está formado por una multiplicidad de autoridades de distinto tamaño y función, cada cual con su pequeño plan en mente. Superando esa incómoda situación, el urbanista consigue imponer una propuesta, que no es una simple suma de intereses locales, sino una concepción integral. Su idea compromete la descentralización de 1.033.000 personas. El Plan las redistribuye de la siguiente manera:

DENTRO DEL GRAN LONDRES: 769.250, de las cuales a) en ciudades existentes: 261.000, b) en nuevos emplazamientos: 383.250, c) en casi satélites: 125.000. FUERA DEL GRAN LONDRES: 263.750 de las cuales d) en ciudades existentes más allá de ochenta kilómetros: 163.750, e) fuera del área de influencia metropolitana: 100.000.

Es importante destacar (debido a que la crítica ha reducido la evolución histórica del urbanismo británico a las ciudades nuevas) que Abercrombie distinguía tres tipos de iniciativas urbanísticas para encauzar el ordenamiento de la región: a) "expanding towns", b) "new towns" y c) "Cuasi satélites".

"Expanding town" son comunidades existentes en la región, aptas para absorber, a partir de su estructura original, nueva población e industria. Abercrombie reconocía en la región centros más capacitados que otros para esto, e insinuaba, que no debía descartarse la posibilidad de que esas comunidades crecieran a su vez con coronas de satélites de pequeña dimensión. La legislación, para este tipo de iniciativas, llegó mucho más tarde (1952) que la de las ciudades nuevas (1946).

"New towns" son comunidades enteramente nuevas, basadas en pequeños núcleos existentes o creadas en terreno virgen, a las cuales se provee de una estructura original. Abercrombie corroboró, a través de encuestas realizadas en 1935, la vitalidad y popularidad de las ciudades-jardín a Howard y asimiló sus "new towns" a la idea de este, proponiendo una corona de ellas,

manteniendo su densidad típica, pero subiendo el límite de su población a 60.000 habitantes.

"Cuasi satélites" son unidades de vivienda en el Londres interior, destinadas a absorber los programas de vivienda de postguerra. Abercrombie proponía que fueran establecidas en contacto con los lugares de trabajo e integradas dentro de espacios sociales existentes. Este tipo de iniciativas se han perpetuado con el nombre de "Housing Estates" (desarrollos de vivienda en grandes predios).

En materia de organización administrativa, el Plan de 1944 propone la creación de comités conjuntos de planeamiento, capaces de preparar los planes locales ubicados dentro de sus directivas generales, con una oficina encargada de la administración e integración del conjunto.

BALANCE

Disminuye los alcances del Plan Abercrombie, un balance que considera simplemente el documento que se puso a consideración de la Corona y no su proyección en las realizaciones inmediatas y su influencia indiscutida en dos décadas de urbanística en Gran Bretaña y el mundo entero.

La reiterada elección de Patrick Abercrombie para los planes del Condado y del Gran Londres fue un acierto simultáneamente humano y táctico. Su actuación significó una demostración de visión global y tino político, que recogió los antecedentes históricos más valiosos y los integró en una unidad espacial, la que condujo, a su fin, al resguardo de compromisos innecesarios.

Su concepción del crecimiento concéntrico y los núcleos satélites, está encuadrada en las limitaciones conceptuales de su época, sin embargo, su influencia fue indiscutida hasta la década del 60.

Su puntería administrativa, curiosamente intrascendente, carece de consecuencias en cuanto inmediatamente después se nombró una comisión (Reith), para crear las bases jurídico-administrativas que pusieron en movimiento el plan.

En la definición de los estandares de equipamiento comunitario (zoneamiento, edificios de enseñanza, áreas verdes, densidades, vialidad) Abercrombie realizó una labor trascendente. Los estudios ejemplares que realizó para tres satélites de diferente carácter: Chipping Ongar (un sitio poblado), West Ham (lugar virgen) y Hatfield (extensión de una ciudad industrial rural); los valores métricos y los conceptos espaciales que manejo, se han ganado un lugar de privilegio en la historia de la urbanística. Todo este ascendiente conceptual es fácilmente rastreable en la primera generación de "new towns" en las "expanding towns" y en las "housing estates" del Londres Interior.

Sus niveles de planificación (comunidad: 60.000 habitantes, unidad de viviendas: 10.000, vecindario: 1.500), suscriptos al pensamiento del norteamericano Clarence Perry y al ejemplo de Radburn, no fueron comprometidos hasta mediados del 50. La distribución espacial del Londres interior en comunidades semiautónomas de población equilibrada, de acuerdo a las grandes líneas de circulación y caracterizadas por su centro de servicios, se vio repetida en cientos de planes reguladores de todo el mundo.

LAS HERRAMIENTAS

INFORME REITH

Hemos señalado que los escalones que conducen al hecho legislativo más significativo de la urbanística británica contemporánea, la Ley de ciudades nuevas de 1946, son tres. Asimilada la doctrina Barlow (1), en el Plan de 1944 (2), corresponde ahora destacar la actuación de la Comisión Reith (3), nombrada por el gobierno en octubre de 1945, para considerar los problemas administrativos de organización derivados de la creación de ciudades nuevas.

El cinco de agosto de 1945, vence en las elecciones nacionales el partido laborista por un margen de dos millones de votos. El Condado de Londres es un importante factor del triunfo electoral. En realidad, los laboristas son mayoría allí desde 1934, pero carecen del respaldo parlamentario y ministerial para una labor coordinada y eficaz. Con su primer gabinete, la creación de nuevas ciudades de descongestionamiento es considerada de prioridad.

Durante 1946, la Comisión presidida por Lord Reith (un político excepcionalmente consciente, a quien se debe, además, la creación de las sucesivas carteras de Planeamiento) publicó tres informes apresurados: "Interim", en marzo; "Second interim", en abril y "Final", en julio, los cuales fueron esbozando el aparato administrativo y financiero necesario para hacer votar, en agosto del mismo 1946, la Ley de ciudades nuevas. Esta dio poderes al Ministerio de Planeamiento Urbano y Rural y al Ministerio de Asuntos Económicos, para designar cualquier lugar del país como zona apta para construir una ciudad nueva y para nombrar una corporación de fomento encargada de su construcción.

Las secciones en que se divide el informe final analizan, exhaustivamente, aspectos particulares del planeamiento de las ciudades como: elección del emplazamiento, recursos del paisaje, diseño, construcción, equipamiento industrial, comercial, administrativo y de servicios, enseñanza, sanidad y aspectos religiosos.

A efectos de su comentario, las recomendaciones de la Comisión Reith y su expresión legal, la Ley de ciudades nuevas, son perfectamente identificables.

Haremos un paralelo entre las principales ideas formales planteadas por ambos y sus resultados en las realizaciones inmediatas.

Ideas formales

1. Las ciudades nuevas deben localizarse alrededor de las grandes aglomeraciones, a efectos de contribuir al descongestionamiento de su población.
2. Debe asegurarse que constituyan un habitat independiente. Para ello, la distancia con respecto a la ciudad a la que sirven, debe ser inferior a 40 kilómetros en el caso de Londres y 20 en el caso de las otras metrópolis.
3. Para garantizar relaciones peatonales entre vivienda y trabajo y entre ambos y la naturaleza y para permitir un nivel

satisfactorio de servicios, la población de las ciudades nuevas debe estar entre 20.000 y 60.000 habitantes.

4. La superficie destinada a una ciudad nueva, debe permitir crear un cinturón verde de por lo menos 1.200 metros de longitud y tener adyacente a su perímetro, una zona rural que, realmente, signifique aislamiento. La zona construida, comprendiendo parques y jardines aunque no el cinturón verde, debe preverse para una densidad de 30 habitantes por hectárea. Lo que para 60.000 habitantes significa, 2.000 hectáreas más las 2.400 hectáreas del cinturón verde.
5. Se pide preservar un espacio próximo de gran belleza destinado a la recreación y se expresan preocupaciones con respecto al microclima urbano.
6. Para la selección del sitio se exigen: buenas posibilidades de aprovisionamiento de aguas, facilidad en los drenajes, suelos apropiados para la construcción de edificios y evitar la utilización de tierras de alto rendimiento agrícola.
7. Las conexiones viales deben ser buenas, pero no excesivamente buenas con la metrópolis, para garantizar independencia.
8. El centro principal, a escala de la ciudad entera, debe tener un carácter nítidamente comercial y ser completado, por un centro secundario, cada unidad de viviendas y por comercios dispersos entre los vecindarios.
9. Las oficinas públicas y administrativas pueden ir encima de los comercios, en edificios especiales, o bien, en las zonas industriales.
10. Las industrias deben agruparse en áreas accesibles a pie desde la vivienda, teniendo fundamentalmente en cuenta las vías férreas, con una orientación tal, que los vientos dominantes arrojen olores y el producto de las chimeneas fuera de la ciudad.
11. De la zona residencial se exige: variedad, integración policial y buen equipo de servicios comunitarios. Se subdivide en unidades de vivienda y vecindarios, recomendándose cuatro hectáreas de espacio público y dos hectáreas de escuela, por cada 1.000 habitantes. Se indica un predominio de vivienda individual con jardín privado (75 por 100).

BALANCE

El alcance de estos 12 puntos en que hemos agrupado las ideas formales del Informe Reith, puede ser apreciado (a pesar de que escapa a los límites del periodo que estamos considerando) analizando el respeto que se tuvo de ellos en la primera tanda de ciudades nuevas.

1. De las 14 primeras ciudades nuevas, ocho se ubican en función de Londres (en definitiva Abercrombie las pergeñó para la capital) y dos en función de Glasgow y Edimburgo (el Departamento de Asuntos Escoceses, desempeñó un papel importante en la elaboración de la Ley). Las otras cuatro fueron designadas para resolver problemas específicos de vivienda en distintas regiones (en 1945 el Ministerio de Asuntos Económicos, que es el mentor financiero de la Ley, definió zonas de