

de la segunda guerra, tratando de salvar el retraso de las decisiones administrativas, frente a los planteos teóricos.

En enero de 1951, la competencia pasa, del *Ministerio de Planificación Urbana y Territorial* (creado en 1942), al *Ministerio de Administración Local y Planeamiento* que, en octubre del mismo año, se transforma en *Ministerio de Vivienda y Administración Local*.

La poca duración de las jurisdicciones ministeriales y la mucho menor de la de ministros en la cartera (dos años promedio) hizo que, a excepción de la tarea de L. Silkin (1945-1950), en la época del lanzamiento de la primera generación de ciudades nuevas, la orientación haya carecido de una serena continuidad.

La importancia creciente de la vialidad, hizo que, hacia 1963, se sumara a las responsabilidades del planeamiento, el *Ministerio del Transporte*. De esta fusión a nivel técnico, enriquecida luego por el Ministerio de Asuntos Escoceses, surgió lo que, en un comienzo, se llamó "*grupo conjunto de planificación urbana*", con el que se consiguió, por primera vez, identificar, administrativamente, directivas de uso del suelo y vialidad.

Más adelante se incorpora al *grupo* el *Ministerio de Asuntos Económicos*, quien incorpora su política de regiones de desarrollo preferencial y coloca en el primer plano de las consideraciones el problema regional de la ubicación de industrias y oficinas.

El *grupo conjunto* recibe, en estos últimos años, al *Ministerio de Asuntos Galeses* (interés laborista de beneficiar el regionalismo) y cambia su denominación por la de *Dirección de Planificación Urbana*.

Nuevo gobierno laborista

Luego de unas elecciones ganadas por escaso margen (200.000 votos), en octubre de 1964, es elegido primer ministro Harold Wilson. Dos años más tarde (marzo 1966) disuelve el Parlamento y vuelve a triunfar en forma más amplia (1.600.000 votos), lo que le permite libertad para enfrentar una difícil situación nacional.

La creación de un plan quincenal económico-social y el establecimiento de *Comisiones de Planeamiento Regional* en todo el territorio, son dos hechos de notable importancia, iniciativa directa del Primer Ministro. Su proyección escapa a una consideración actual. Abre magníficas posibilidades a una acción territorial de mayor volumen, requerida por las concepciones teóricas y los proyectos que aparecen en este último periodo.

En 1966, se publican los primeros estudios realizados por los *Concejos de Planificación económica*. En 1967, como síntoma de la voluntad de agilizar la estructura burocrática de la planificación, el gobierno reconoce que los procedimientos excesivamente centralizados (consecuencia de la Ley de 1947), han creado grandes demoras en tramitaciones que, en muchos casos, eran urgentes. Para evitar que se repitieran, posibilita una descentralización de las decisiones planificadoras hasta la escala local, lo que implica un voto de confianza a la madurez urbanística de las comunidades locales.

LA NUEVA ESTRATEGIA URBANISTICA EL SUDESTE INGLES

Estudios y proyectos recientes

En esta región se concentra, en la década del 50, el crecimiento demográfico más impresionante de la historia británica, dando límites físicos más amplios a la aglomeración londinense.

Zona agrícola de las más productivas del país, el sudeste de Inglaterra sufre, en breve tiempo, una profunda transformación. Los cultivos agrícolas ceden paso a las posturas de la cuenca lechera de Londres y, progresivamente, a cultivos más intensivos, a medida que la avalancha urbanizadora presiona sobre el valor de las tierras.

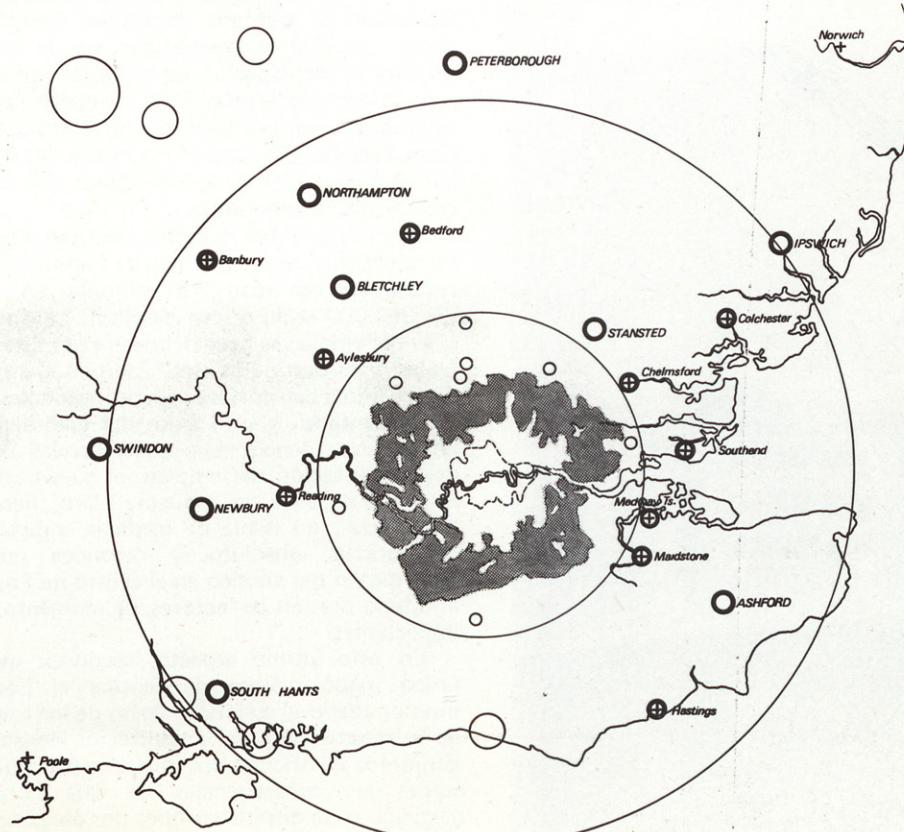
En febrero de 1963, aparece un diagnóstico de la región titulado "Empleo de tierras para vivienda" que sirve de base al Ministerio de Asuntos Económicos para un plan físico "*Estudio para el Sudeste*" publicado en febrero de 1964.

El plan reconoce que las ciudades satélites apenas han absorbido un 15 por 100 del crecimiento de la región y que si la descentralización industrial ha conseguido algunos objetivos, éstos han sido superados con creces por el crecimiento incontrolado del sector terciario.

Con horizonte en 1981, el plan entiende que, de mantenerse el ritmo de crecimiento de la inmigración, cabe esperar 1.400.000 nuevos habitantes entre 1961 y 1981. El estudio reconoce que esto debe ser evitado y se queda

con 1.100.000, cifra que, sumada a los 2.400.000 del crecimiento natural de la región, significa alojar 3.500.000 habitantes en 20 años. La nueva población es repartida de la siguiente manera. Gran Londres: 1.900.000 (los programas en marcha contemplan 500.000); la zona entre 64 y 160 kilómetros del centro de Londres: 1.600.000 (las ciudades nuevas contemplan 250.000). De acuerdo a los valores numéricos que especifica este reparto, los programas de actuación urbanística en marcha (1961), apenas cubren la quinta parte del crecimiento previsto. El *Estudio para el Sudeste*, incorpora previsiones para 850.000 nuevos habitantes (el crecimiento es cuatro veces esa cifra). En lo que tiene que ver con el empleo, el *Estudio* reconoce la necesidad de prever, para ellos, medios más atractivos que los que, hasta ahora, han sido brindados. Se decide utilizar infraestructuras territoriales y urbanas existentes, con el objeto de tener un apoyo inicial más conveniente, en materia de servicios y de recursos humanos para el empleo.

Esta proposición de nuevas "expanding towns" de gran escala, hace hincapié en una circunferencia de radio 100 kilómetros en torno a Londres. Allí ciudades como Ipswich, Northampton, Peterborough y Swindon, se señalan para ser ampliadas a 100.000 habitantes. Stansted, da respaldo al proyecto de un nuevo aeropuerto internacional. Ashford, da pie inglés al túnel bajo el Canal de la Mancha. Otras comunidades como Aylesbury, Banbury, Bedford, Chelmsford, Colchester, Hastings, Maidstone, Merwaytowns, Norwich, Poole, Reading, Southend, la mayoría fuera del área metropolitana, son destinadas a absorber 30.000 habitantes cada una. Se toma también en cuenta, la ampliación, ya decretada, de algunas ciudades nuevas de la primera tanda: Harlow, Stevenage, Crawley, Basildon y Hemel Hempstead.



Crítica al estudio

Pasado a discusión pública, el estudio fue duramente criticado, tanto en sus supuestos básicos como en sus propuestas formales.

El centro de las impugnaciones estuvo en la distribución del empleo. El desplazamiento de éstos a 100 kilómetros de la capital, sin un interés supletorio, fue considerado como una idea poco tentadora, sobre todo conociendo que ese traslado no puede estar basado en una reglamentación coactiva, arriesgada económicamente y desastrosa en el terreno político.

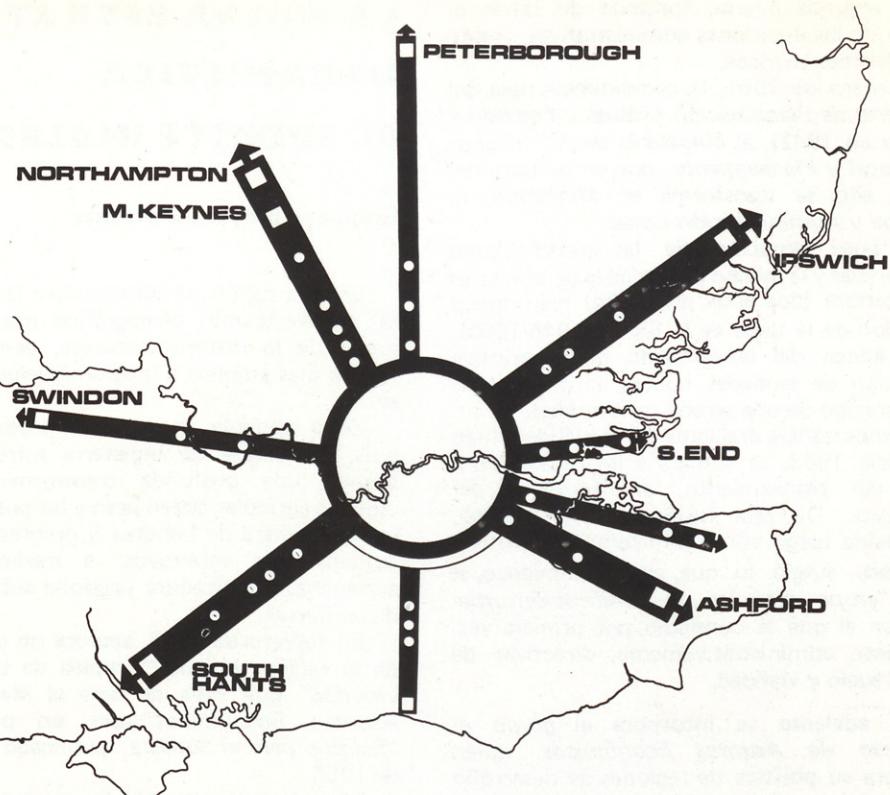
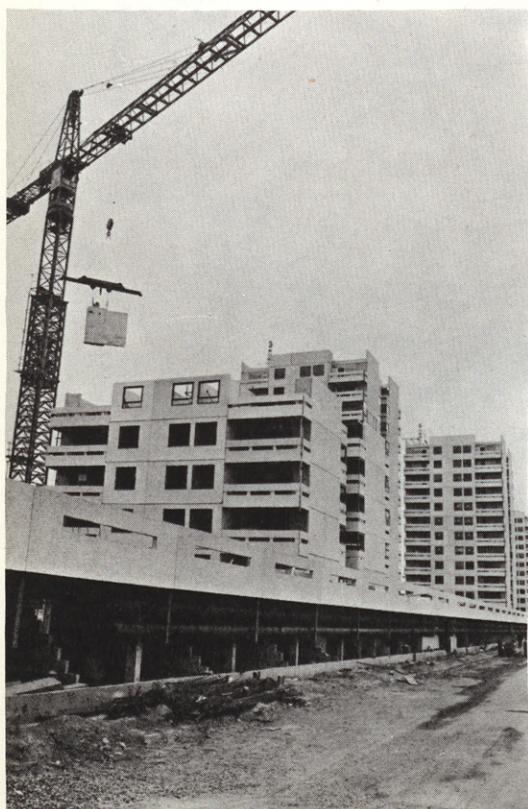
La elección de pequeñas ciudades próximas al centro de Londres, para alojar en ellas las actividades que necesitan un grado mayor de intercambio, implica un incremento de los desplazamientos que trae complicaciones a la trama vial.

En los aspectos espaciales, el *Estudio* es subsidiario de un concepto radioconcentrico del crecimiento urbano, heredado de Abercrombie (en Estocolmo y Copenhague se vio que este planteo entraña acentuar la informalidad del crecimiento urbano). Situada dentro de este cómodo esquema, la propuesta no prevé un orden de prioridades para la actividad urbanizadora, con lo que agrava la situación del excesivo porcentaje de población que es dejada libre para ubicarse donde quiera en la región.

El *Estudio* no aborda la *nueva escala*. Maneja cifras raquíáticas, es reticente a crear ciudades de gran tamaño y a ampliar, vertiginosamente, las existentes, y elude toda operación que signifique alta concentración de esfuerzos.

Los puntos de partida del planteo poseen claras ambigüedades, como la de que solamente una parte del crecimiento de población de Inglaterra y Gales sea absorbida por el sudeste, en cambio, el crecimiento del empleo lo sea en su totalidad.

Comprometida la validez de las hipótesis del



Estudio y visto el horizonte trazado como excesivamente próximo (1981), se nombra una Comisión de notables para reelaborar el trabajo.

Un nuevo estudio para el sudeste

La Comisión encargada de la nueva propuesta, introduce cambios de fondo. Reduce un poco los límites geográficos de la región, procura la participación de todas las fuerzas de presión comprometidas en el resultado, intenta canales de coordinación con otras regiones de Gran Bretaña, desplaza el horizonte del plan al año 2.000 y atempera los valores del futuro crecimiento demográfico.

Dentro de estos criterios, el Gran Londres mantiene sus ocho millones de habitantes y la región aparece con 19 millones en 1980 (21.350.000 en el primer estudio). La distribución del empleo se hace dentro de términos más reales y su destino es clasificado en el espacio, de acuerdo a categorías socio-profesionales.

Descontando que el éxito del plan depende de su coincidencia con las directivas de las descentralización del empleo, el *nuevo estudio* brinda para ellas un esquema claro, lleno de sugerencias, no habla de medidas compulsivas de carácter absoluto y reconoce que el crecimiento del empleo en el centro de Londres está bajo presión de factores, de momento, muy importantes.

En este último aspecto, reconoce que el único modo realista de renovar el Londres interior (dados el cuantioso costo de los trabajos de infraestructura) es la realización de grandes conjuntos de oficinas por iniciativa particular y acepta las consecuencias de que Londres, participe en la disputa europea por asegurarse la sede de los grandes consorcios internacionales.

Aspectos formales

El nuevo estudio retiene la mayor parte de las designaciones de ciudades para la expansión hechas por el anterior, pero las encuadra dentro de una estrategia basada en ejes de urbanización y direcciones preferenciales.

Toda la actividad urbanizadora es orientada en cuatro direcciones preferenciales y cada una de ellas posee un eje de urbanización principal y otro secundario. De acuerdo al orden de prioridades establecido, estos ejes son:

1. El eje sudoeste, hacia South Hants, nueva ciudad ensamblada a Portsmouth y Southampton, con eje secundario hacia Swindon, también ciudad en expansión.
2. El eje noroeste, hacia Milton Keynes, ciudad nueva con eje secundario hacia Peterborough, también ciudad nueva.
3. El eje noroeste, hacia Ipswich, ciudad en expansión.
4. El eje sureste, hacia Ashford, ciudad del mismo tipo que la anterior.

Los dos últimos tienen ejes secundarios, que bordean las márgenes del Támesis.

Los ejes de urbanización aprovechan la vialidad existente y la prevista en el plan nacional y se abren en abanico, reservando, para recreo, las áreas verdes que quedan entre ellos.

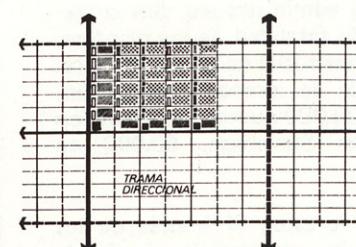
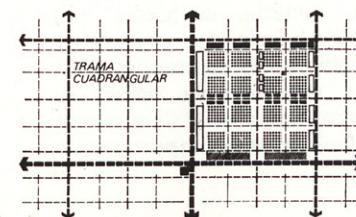
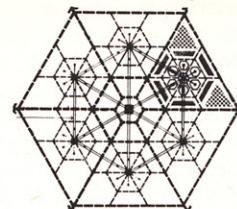
Londres, llega tarde a un tipo de desarrollo experimentado ya en las otras capitales del norte de Europa. Lo aplica, en cambio, con un sentido original. En su caso la expansión es centrípeta, es decir, se inicia en una "contrapolo" y avanza hacia la metrópolis. Con ello se intenta retardar y debilitar el punto de enganche con la conurbación, punto crítico que, en Amsterdam y Rotterdam, está preservado por una reglamentación muy estricta de

uso del suelo, en Estocolmo por la propiedad municipal de la tierra y en Copenhague por la concentración ordenada del crecimiento. Londres, con el fantasma de la especulación siempre presente, adopta una táctica cautelosa, aunque, aparentemente, demasiado teórica.

Queda en pie un asunto de importancia: el destino del cinturón verde. Cuando la idea del "green belt" se acepta y legaliza (1938), es una época de escasez agrícola y las tierras de producción son cuestión sagrada. El cinturón verde nace entonces en un momento propicio y se consolida como idea espacial dentro de una corriente de opinión mayoritaria, lo que lo transforma en un hecho popular. Esa circunstancia lo preserva, en todo momento, de la especulación, pero al mismo tiempo hace que cualquier cambio de consideración con respecto a él, implique un grave riesgo político para quien se atreva a sustentarlo.

Actualmente, las exigencias agrícolas están muy lejos de ser las de hace 20 años. La mayor parte de las tierras del cinturón no son utilizadas y, en ellas, funcionan sólo granjas aisladas, acompañadas de construcciones dispersas. Muchos sectores del cinturón son de dudoso atractivo natural y, desde el punto de vista paisajista, no existe una idea rectora para su futuro.

En el nuevo estudio para el Sudeste, se habla de ampliarlo (casi al doble) incorporándole la zona agrícola entrecortada con la que limita. Se admite la posibilidad de interrumpirlo con las edificaciones de los nuevos ejes de urbanización y se propone estructurarlo, de acuerdo a un plan productivo, científico y recreativo.



(Viene de pág. 127)

posee un centro secundario de consumo diario.

La zona industrial acompaña al canal de Manchester, definiendo tres zonas, a las que se suma una cuarta situada al sur de la autopista regional. Se pretende que entre las cuatro puedan brindar, en una primera etapa, 14.000 empleos industriales que se complementarán con 5.000 puestos administrativos.

Como novedad de servicios, Runcorn introduce centros médicos cada dos unidades de vivienda, íntimamente coordinados con el centro médico principal. En esta descentralización tienen mucha importancia, la medicina pre y postnatal y la cirugía dental.

EL NORESTE INGLES

En las bocas del Tyne remata la muralla de Adriano. Esta región, muy concisamente limitada por las faldas marítimas de los montes Peninos, hace su aparición en la economía nacional en el siglo XIX, basada en sus posibilidades carboníferas y en la manufactura del hierro y el acero (máquinas y barcos).

Los ferrocarriles amplian el radio de acción de su industria, pero al mismo tiempo le indican sus competidores, obligándola a una especialización. Las guerras mundiales fueron épocas de esplendor para la región del Tyne, pero las épocas de paz, significaron una dura declinación de sus mercados. La depresión económica de 1930, dio allí los índices más altos de desocupación (40 por 100).

El problema básico de la región es la rigidez de su economía. Sus industrias no absorben el crecimiento

natural de la fuerza de trabajo y no dan ocupación a la mano de obra femenina. Su estricta especialización no invita la complementación con otros sectores industriales, y las nuevas industrias de la ingeniería liviana, no tienen nada que ver con ella. Los edificios industriales existentes, son demasiados especiales para ser ocupados por industrias de renovación.

La economía de la región promueve una alta concentración urbana, si exceptuamos los pequeños subsidiarios de las minas. Newcastle es el centro principal, pero su ubicación dentro del país no es buena, sufriendo su lejanía de los grandes centros. Dentro de la región, es el lugar más accesible desde cualquier punto, pues está frente a la brecha geográfica que abre el cauce del río Tyne y sobre el eje costero de comunicación con Escocia.

La incorporación de ciudades nuevas es aquí más difícil que en cualquier otra parte, por las particulares condiciones estructurales de la región, lo que acusó pronto los errores de designaciones realizadas sin una conveniente base científica.

Aycliffe, ciudad nueva designada en abril de 1947, introdujo graves disturbios en una zona caracterizada por el alto nivel de concentración de la población en centros consolidados. Spennymoor estaba perfectamente ubicada para ser el centro industrial y el centro de servicios principales del sector sudeste de la región, el Gobierno prefirió construir al sur de Durham, en una zona mal equipada y servida con dificultad desde esta ciudad. La intención era mejorar esta situación, creando un centro con indus-

(Sigue en pág. 136)



Los estudios de detalle

Lo más interesante de la urbanística inglesa, en el momento final (1964-1969) de este cuarto periodo, se reparte entre los *estudios de posibilidad*, financiados por el Gobierno para profundizar las propuestas genéricas del sudeste y los *planes reguladores* a que dan origen estos *estudios* (tercera generación de ciudades nuevas).

Los *estudios de posibilidad* más importantes son: el de Ipswich (1964) y el de South Hants (1964) cuyo responsable es Colin Buchanan. Ambos son trabajos realizados por un equipo altamente tecnificado de especialistas ("consulting"), lo que significa dejar de lado todo empirismo y dar a la urbanística una elevada plataforma científica. Los racionales métodos de análisis empleados en estas investigaciones, tienen por consecuencia, originalidad en las concepciones y un amplio margen de certeza para su aplicación.

El estudio de South Hants, introdujo abundantes novedades metodológicas que condujeron a un equipo de 13 especialistas y un número aún mayor de consultores, a resultados de apasionante interés. En 1967, Buchanan publica un nuevo estudio referido a Ashford, que aparece, simultáneamente, con otros para Swindon, Peterborough y Northampton. De todos ellos, se nombra oficialmente la *Corporación de Fomento* correspondiente a Peterborough y Northampton (1968) a quienes acompaña Milton Keynes.

Las demás conurbaciones británicas son también favorecidas por designaciones concretas. Irvine (1966) cerca de Glasgow, Newton (1967) en el centro de Gales y Warrington (1968) para absorber el exceso de población de Birmingham. Irlanda del Norte, que no había

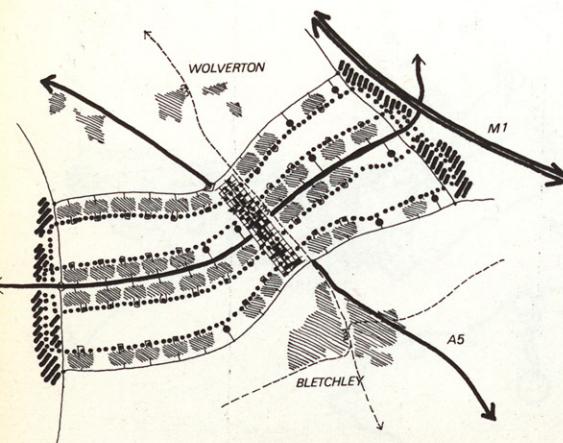
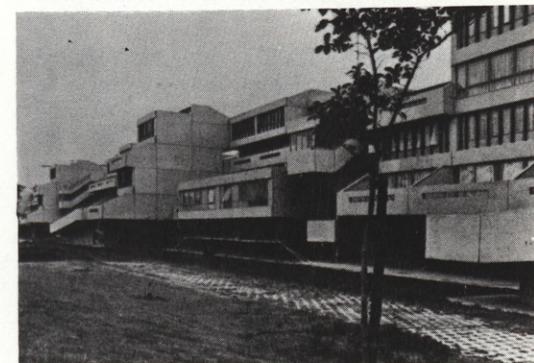
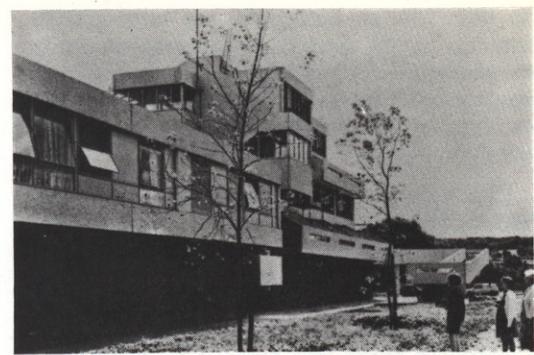
sido hasta el momento beneficiada por la ley de ciudades nuevas, consigue con el respaldo del laborismo: Craigavon (1965), Antrim (1966) y Ballymena (1967). Todas ellas encuadradas dentro de un plan elaborado por Sir Robert Matthew para la región de Belfast que se apoya en el informe sobre desarrollo económico producido por el *Concejo de planificación* de la región en 1965.

Otras iniciativas aún no reglamentadas son: Wellington, Cakengates, Shropshire, para el caso de Birmingham; Preston, Leyland, Chorley en el de Manchester. En estos sitios, las antiguas industrias (textiles, minería, astilleros) han declinado o crecido sin la celeridad adecuada y existen grandes problemas de desempleo. Esto obliga, no sólo a modificar la estructura económica caduca, sino a renovar el deteriorado ambiente social, con un esfuerzo importante en materia de vivienda.

BALANCE

El balance, abierto sobre una perspectiva de futuro, es positivo. El cambio de escala fue asimilado y concretamente enfrentado tanto a nivel creativo como administrativo. Sus consecuencias afectaron la totalidad de los planteos, desde la estrategia territorial nacional, hasta las ciudades nuevas de la primera generación, obligadas a crecer (20.000 nuevos habitantes en Harlow, 40.000 en Stevenage, 80.000 en Basildon, etcétera).

En esa marcha forzada, el interés de los planificadores se ha desplazado hacia la expansión de los núcleos existentes y hacia operaciones concentradas de gran envergadura, hechas posibles por los avances logrados en el terreno tecnológico y, particularmente, en el de la industrialización de los edificios.



(Viene de pág. 135)

tria subsidiada (confecciones, envasados) que diera ocupación a la mano de obra femenina del valle del río Tees.

Aycliffe fue creada en plena postguerra, sobre una base fabril de preguerra. Su relación con Durham resultó excesivamente distante, en cambio, quedó muy próxima a Darlington (una de las ciudades más prósperas del noreste inglés) y ésta, inmediatamente, le brindó toda su mano de obra.

La creación de una ciudad nueva de 50.000 habitantes, inmediata a otra consolidada de 85.000, fue una falta de sentido espacial en una región de las características de ésta, (una gran rivalidad local pero un gran sentido regional).

La idea de Peterlee (marzo 1948) fue diferente. Se trató de dar facilidades urbanas a una zona minera, donde la trama de los asentamientos era dispersa (multitud de pequeños pueblos depen-

dientes de yacimientos de hulla) sin que ninguno diera un aceptable nivel de servicio. Peterlee ha podido prescindir de la minería como base económica y ha tenido éxito en agrupar industrias de otro carácter.

THAMESMEAD. Conjunto residencial para 60.000 habitantes, en la ribera sur del río Támesis, próximo al centro de Londres. Operación de alta concentración en la que se aplican sistemas industrializados de construcción.