

# Nuevas ciudades inglesas

*Adaptabilidad a la economía actual*



*El programa inglés de nuevas ciudades ha cumplido 50 años. Se han creado veintiún enclaves en este periodo, los primeros a través de financiación pública y los últimos con capital privado. El autor del texto realiza una evaluación de los resultados y reflexiona sobre su futuro en función de los cambios y movimientos económicos actuales.*

**John Walker**

En la fotografía superior, imagen de Runcorn, nueva ciudad inglesa cercana a Liverpool.

Las nuevas ciudades británicas representan un caso de estudio de 50 años en el que se dan todas las circunstancias posibles dentro del ciclo completo de adquisición, promoción y venta. Desde la creación de las Corporaciones para la Promoción, la adquisición de terrenos, desarrollo de infraestructuras y construcción, incremento de la dependencia de la financiación privada (actualmente casi total), hasta el cierre de las Corporaciones, la transferencia a las autoridades locales del patrimonio de la comunidad y la venta de los activos comerciales y del terreno para refinanciar los préstamos oficiales.

El programa de nuevas ciudades inglés tiene 50 años. Es, probablemente, el conjunto de normas urbanísticas más duradero de los tiempos modernos.

Las 21 nuevas ciudades han supuesto la creación directa de vivienda para más de dos millones de personas y de empleo para más de un millón. Su potencial como fuente de inspiración para planes de urbanismo nuevos es muy grande.

El programa de nuevas ciudades se creó como consecuencia de la II Guerra Mundial. No respondía sólo a las condiciones creadas por la guerra, sino que daba una respuesta, que era necesaria, a problemas que habían surgido antes: superpoblación, viviendas e infraestructuras deficientes, congestión y falta de posibilidades para un funcionamiento eficaz de la industria.

Las nuevas ciudades las creó la Administración Central como forma de satisfacer las necesidades de comunidades urbanas de gran tamaño y, en algunos casos concretos, para regenerar zonas deprimidas económicamente. Todas conjugaban los conceptos de empleo y vivienda. Algunas se crearon en contra de los deseos de las comunidades ya existentes. Otras tuvieron un apoyo local muy grande; se veían como fuente de prosperidad para la comunidad y como alivio para problemas que ya existían: industrias en recesión o despoblación.

Cada nueva ciudad tenía una Corporación para la Promoción (CP), constituida por la Administración y que estaba formada por:

- Un consejo de miembros a tiempo parcial (algunos de los cuales eran residentes en la nueva ciudad).
- Una serie de altos funcionarios que se dedicaban exclusivamente a la dirección diaria del funcionamiento de la CP.

Las Corporaciones para la Promoción tenían unas facultades especiales concedidas por la Administración:

- La adquisición de terrenos a un precio próximo al que tuvieran si no hubiera existido la Nueva Ciudad.
- Obtener de la Administración permisos según planes "en líneas generales" para los terrenos de su propiedad.
- Conceder permisos, según planes detallados, a promotores.
- Realizar promociones directamente y realizar toda una serie de actividades que se consideraban necesarias para el trazado y urbanismo de la Nueva Ciudad.
- Tomar dinero prestado de la Administración, para los propósitos antedichos, a un interés fijo durante 60 años.
- Gestionar sus asuntos de forma que los préstamos se pudieran pagar, aunque durante años éste fuera un objetivo tácito.

### TRES GENERACIONES

Las primeras nuevas ciudades se crearon a finales del decenio de 1940 y principios del de 1950; casi todas estaban cerca de Londres y limitadas a una población prevista entre 50.000 y 80.000 personas. La urbanización la llevaron a cabo fundamentalmente las Corporaciones para la Promoción, incluidas las carreteras, saneamiento, vivienda, fábricas y comercios. La participación del sector privado se limitó al contratista y, en una proporción pequeña, a algunas viviendas privadas. La segunda generación de ciudades nuevas se creó a principios del decenio de 1960, cuando

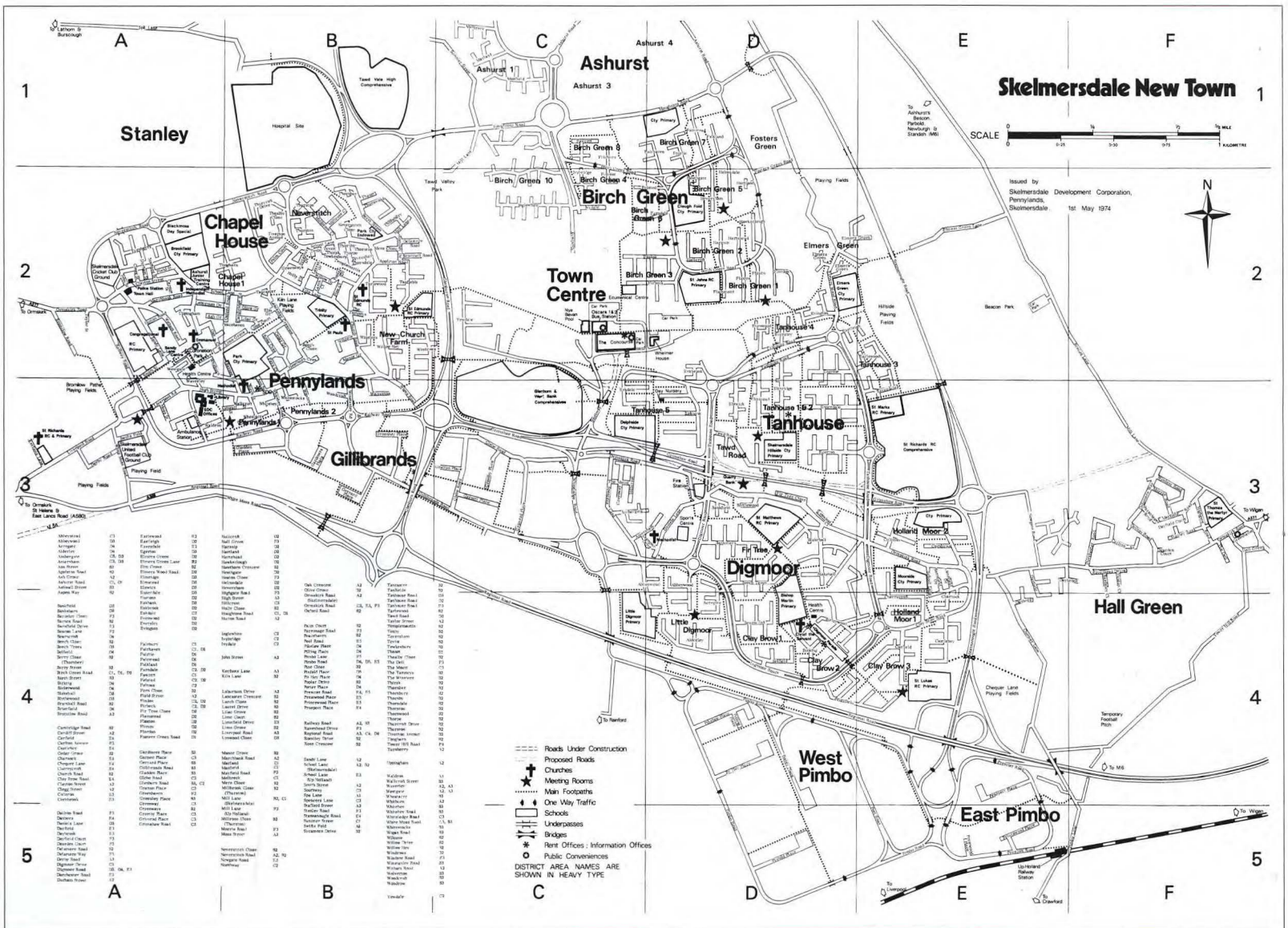
### RUNCORN

Creada en 1964, y perteneciente a la tercera generación de nuevas ciudades británicas, se encuentra situada a 294 Km de Londres, y a 22 Km de Liverpool. Con una superficie de 2,930 ha, la estimación de población fue de 100.000 habitantes, aunque actualmente cuenta con 68.000.



## NUEVAS CIUDADES INGLESAS

El objetivo último de todas las ciudades nuevas era colaborar en la regeneración de otras mayores que estuvieran próximas.



ya existía una experiencia considerable en su urbanización. Se pretendía que dichas ciudades nuevas sirvieran de apoyo para otras ciudades mayores como Birmingham, Manchester o Liverpool y que en otros casos (Washington en el nordeste o Dawley cerca de Birmingham) reanimaran economías deprimidas basadas en la industria pesada, como la minería. En general se intentó que fueran mayores que las de la primera generación. La tercera generación, y última por el momento, se creó a finales de la década de 1960 y principios de la de 1970. Eran ciudades todavía mayores (se proponían alcanzar poblaciones de 300.000 personas). La mayoría de ellas estaban basadas en el principio de extender ciudades ya identificables y de no

urbanizar zonas verdes o zonas de poca población y diseminada, excepto en los casos de Milton Keynes y Telford, que incluyeron pueblos pequeños.

### CRÍTICAS

El objetivo último de todas las ciudades nuevas, aunque en distintos grados, era colaborar en la regeneración de ciudades mayores que estuvieran próximas. Lo que incluía ofrecer la oportunidad de salir de la ciudad a familias con ingresos bajos y aliviar la presión sobre la vivienda en esas ciudades, y a la vez conseguir que la reurbanización fuera más fácil. Sin embargo, era una aportación indirecta y para conseguir los resultados

deseados era necesaria una acción igual de decidida y efectiva dentro de las ciudades. Dicha acción era escasa, hasta que a mediados de la década de 1970 empezó a crecer la voluntad política de conseguirlo. No obstante, en lugar de considerar la regeneración de las ciudades como un complemento, tardío pero necesario, a la urbanización de ciudades nuevas, en el decenio de 1970 se adoptó la financiación de programas de regeneración de las ciudades como una alternativa a la promoción de ciudades nuevas, y los programas de ciudades nuevas fueron víctimas de la crítica. La radicalización de los puntos de vista entre ciudades nuevas o regeneración de la ciudad no resultó útil y oscureció los aspectos com-

Arriba, plano de la ciudad de Skelmersdale, creada en 1961 en el condado de Lancashire.

plementarios que tenían ambos. En la práctica coincidió –finales del decenio de 1970– con cambios fundamentales en el panorama político, que se deslizaban hacia una participación mayor del sector privado en la promoción de todo tipo de proyectos. Ha continuado así hasta la fecha y se supone que seguirá siendo igual con gobiernos futuros. La retirada de financiación oficial para la promoción de nuevas ciudades obligó a las Corporaciones para la Promoción a buscar capital privado con mayor ahínco. El gobierno Thatcher llevó esto más lejos y obligó a las ciudades nuevas a vender el patrimonio que habían logrado mediante sus inversiones iniciales, ya fuera como promotores o como socios con capital privado. Previamente, las Corporaciones para la Promoción habían utilizado las rentas de dichas promociones, mientras conservaban los bienes de capital, ante la expectativa de un crecimiento real del valor en la medida en que creciera la población.

## CAMBIO FINANCIERO

Las ciudades nuevas mejor situadas para realizar el cambio hacia la venta fueron las primeras, muchas de las cuales se habían terminado a finales del decenio de 1970 y habían generado bienes de capital valiosos. (En 1971 se estimaba que el 15% de la inversión en los nuevos enclaves provenía de capital privado.) Sin embargo, las mayores repercusiones en la promoción se dieron en las últimas. En algunas, como la de Milton Keynes y Peterborough, la inversión acumulada en infraestructuras, junto con su situación en el sur de Inglaterra (que vivió un gran desarrollo de la promoción en la década de 1980) y la iniciativa de sus Corporaciones para la Promoción, permitieron que el cambio a la financiación y a la promoción privada se hiciera con éxito, sin perjuicio grave para sus índices de crecimiento. Por ejemplo, Milton Keynes fue el área urbana de mayor crecimiento en la década de 1970 gracias a la inversión pública; también lo fue en la década de 1980 con una financiación y promoción predominantemente privada. En Telford, con una situación geográfica menos favorable para la inversión privada, se consiguió prosperar con menos financiación de la Administración gracias al éxito de la Corporación para la Promoción al atraer

la inversión de empresas japonesas y de otros países. A finales del decenio de 1980 las ciudades nuevas dependían fundamentalmente de la financiación privada, aunque se necesitaba al sector público para “activar” nuevas zonas urbanizables con infraestructuras y dotaciones iniciales. A su vez, en esa época, la Administración recibía bastantes cientos de millones de libras de ingresos como fruto de la venta de los activos de las ciudades nuevas.

Desde 1992, los activos que todavía quedaban de los generados por las Corporaciones para la Promoción y los terrenos urbanizables adquiridos por éstas, están en manos de una organización gubernamental: la CNT, que fue creada en 1961 para hacerse cargo de las Corporaciones para la Promoción una vez que hubieran completado considerablemente sus tareas. La primera de dichas transferencias ocurrió en 1962 (Crawley) y la última en 1992 (Milton Keynes). En un principio la misión de la CNT era gestionar los activos heredados y transferir la vivienda y el patrimonio de la comunidad a las autoridades locales. Con el cambio de criterios al que nos hemos referido empezó a vender el patrimonio de valor y hasta ahora ha conseguido 2.600 millones de libras esterlinas mediante ventas a precio de mercado. CNT tiene unas 6.070 hectáreas de terreno urbanizable, valorado en unos 1.000 millones de libras esterlinas, puesto en el mercado internacional para atraer nuevas promociones.

## EVALUACIÓN DEL FENÓMENO

Es imposible medir el éxito o fracaso de las ciudades nuevas en términos generales. El tiempo que ha durado su desarrollo, los criterios de los gobiernos, variables y en ocasiones contradictorios, y los cambios en las circunstancias sociales y económicas, hacen imposible cualquier intento de establecer una visión clara. No obstante, las siguientes son una selección de evaluaciones parciales, y creo que es conveniente enumerarlas antes de pasar al comentario bajo el título de adaptabilidad.

### 1. Urbanización.

Las ciudades nuevas, en general, fueron medios acertados para conseguir la urbanización. El modelo de Corporación para la Promoción fue un sistema muy efectivo de reunir

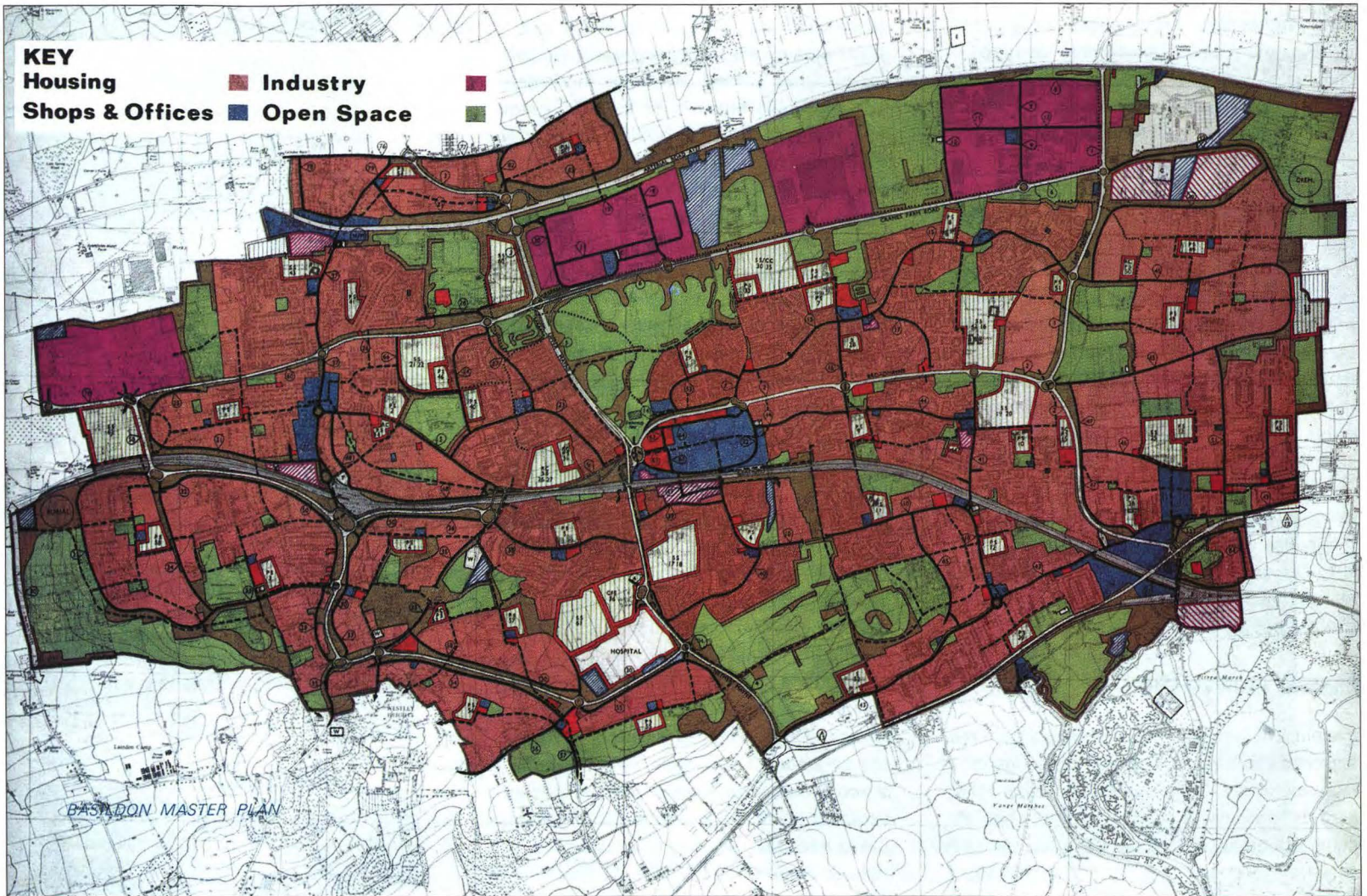
## SKEIMERSDALE

Primera de las nuevas ciudades inglesas de la década de los 60. Situada al noreste de Liverpool, en un área económicamente deprimida, tiene 42.000 habitantes, la mitad de la población que se estimó en un primer momento (80.000 habitantes).



## NUEVAS CIUDADES INGLESAS

*Estos enclaves han significado mucho para el crecimiento económico y la captación de inversión extranjera.*



terreno y generar un desarrollo urbano en grandes dimensiones como no se ha hecho en ningún otro lugar. Las zonas de crecimiento más rápido en Inglaterra durante las cuatro últimas décadas han sido, sobre todo, ciudades nuevas.

### II. Equilibrio entre empleo y población; criterios de planificación social.

Los criterios de planificación de Milton Keynes, por ejemplo, exigían que todas las casas estuvieran a una distancia máxima de 500 metros de las instalaciones locales: comercios, escuelas primarias, rutas de autobuses, zonas de reunión, parques, etc. También se da una mezcla social, sin que sea exclusiva de ningún grupo determinado por los ingresos.

En concreto, Milton Keynes fue pionera en criterios de eficiencia energética, criterios que se han adoptado por las regulaciones nacionales de construcción.

Las ciudades nuevas, en general, tienen un equilibrio excelente entre población residente y empleo local una relación que, en los últimos años, ha cobrado una importancia añadida para los creadores de planeamientos urbanos en el Reino Unido con el nombre de "sostenible".

### III. Crecimiento económico.

Las ciudades nuevas han tenido un gran éxito en el crecimiento económico y la regeneración; incluida la captación de inversión interna (más de 1.300 sociedades extranjeras), encabezada por las emprendedoras Corporaciones para la Promoción (más tarde la CNT), capaces de funcionar como "un comercio, todos los servicios", donde se ofrecían terrenos, permisos, viviendas para trabajadores clave y espacio para ampliaciones futuras; un enfoque de desarrollo urbano "global" que resultaba muy cómodo para los inversores (sociedades o instituciones financieras), quie-

nes se sentían más tranquilos por el desarrollo futuro de las ciudades nuevas que en los demás casos. Se prestaba atención a todos los aspectos: físicos, sociales y desarrollo económico e institucional.

### IV. Equilibrio nacional-local.

Las Corporaciones de las nuevas ciudades proporcionan un modelo mediante el que se pueden alcanzar los objetivos marcados en el ámbito nacional o regional, a la vez que se da un sitio en la mesa a los intereses locales, y se transfiere, de forma financieramente responsable, gran parte de la promoción a manos locales. Los Consejos de las Corporaciones para la Promoción de las ciudades nuevas incluían habitantes de las ciudades, incluso autoridades locales a las que la CNT había transferido gran parte de las infraestructuras sociales.

### V. Observaciones financieras.

Las ciudades nuevas han combinado un gran

éxito de planteamiento urbano y un éxito extraordinario en el rendimiento financiero para la Administración. La evaluación del comportamiento financiero se complica por la predominancia de los objetivos socioeconómicos y la rigidez del sistema financiero, que sólo se cambió cuando era demasiado tarde para que tuviera resultados. El préstamo a tipo de interés fijo durante 60 años fue el instrumento básico para financiar la inversión de la Administración a través de las Corporaciones para la Promoción. Era atractivo en la década de 1950, cuando se crearon las ciudades pequeñas, pero dejó de serlo en la década de 1970, con altas tasas de inflación, cuando se proyectaron las ciudades grandes, como Milton Keynes. Llevó a una acumulación de deuda, el interés de la cual se financiaba a su vez con préstamos a 60 años. Al final, parte de la deuda se dio por perdida. La que queda (150 millones de libras de los 4.500 prestados al principio) se habrá pagado con sus intereses en 1999 mediante la venta de activos; se prevé que durante los próximos diez años lleguen otros mil millones de libras esterlinas. Es raro encontrar un programa de urbanización que haya devuelto la mayoría de los costes a la Administración, y que a la vez haya cumplido con sus metas sociales y económicas.

#### VI. Contribución a las ciudades.

El aspecto más difícil de medir es la contribución de las ciudades nuevas a las ciudades mayores a las que se suponía que debían ayudar. Han alojado a cientos de miles de personas que vivían en condiciones deficientes, y que optaron por una ciudad nueva en vez de esperar durante un tiempo indeterminado a que mejoraran las condiciones de su ciudad. La mayoría de esas personas, además encontraron trabajo en las ciudades nuevas.

Las ciudades nuevas también ofrecieron la oportunidad de crecer a muchas empresas que no lo podrían haber hecho en las ciudades. (Los estudios hechos en la década de 1970 muestran que fueron pocas las empresas que se desplazaron de las ciudades originales a las nuevas, pero las que lo hicieron fue porque no encontraban las condiciones adecuadas para la subsistencia.)

Al no existir esfuerzos complementarios para reactivar las ciudades interiores, es difícil decir cómo dichos desplazamientos ayudaron a las ciudades, aunque lo cierto es que en el

caso de las familias con niveles de ingresos bajos no se puede dudar de que los desplazamientos ayudaron a aliviar la presión sobre áreas superpobladas. A finales del decenio de 1970, la voluntad política de abordar los problemas de las ciudades interiores hace que la evaluación de las ciudades nuevas sea más difícil, especialmente al ir acompañada de un ataque injustificado a las ciudades nuevas, que no era sino una forma de pedir dinero para otros programas nuevos de la Administración que, como siempre, estaban sometidos a mucha presión. Sin embargo, es interesante apuntar que el modelo elegido en el principio y la mitad del decenio de 1980 para tratar el problema de las ciudades interiores fue la Corporación para el Desarrollo Urbano, basado claramente en las Corporaciones para la Promoción de las ciudades nuevas, aunque con las diferencias en las prioridades que dictaba el clima político del momento.

#### ADAPTABILIDAD

La adaptabilidad del programa de ciudades nuevas británico se puede contemplar según dos apartados fundamentales:

- A) La adaptabilidad del programa, y
- B) La adaptabilidad de las ciudades nuevas creadas.

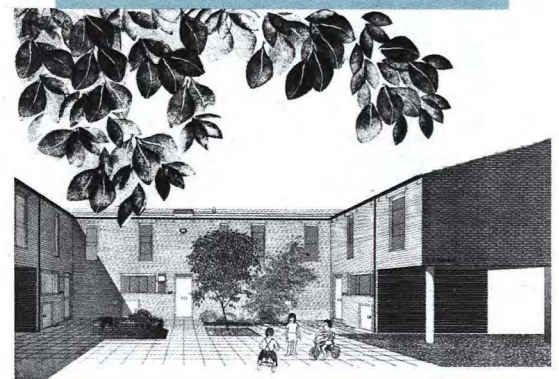
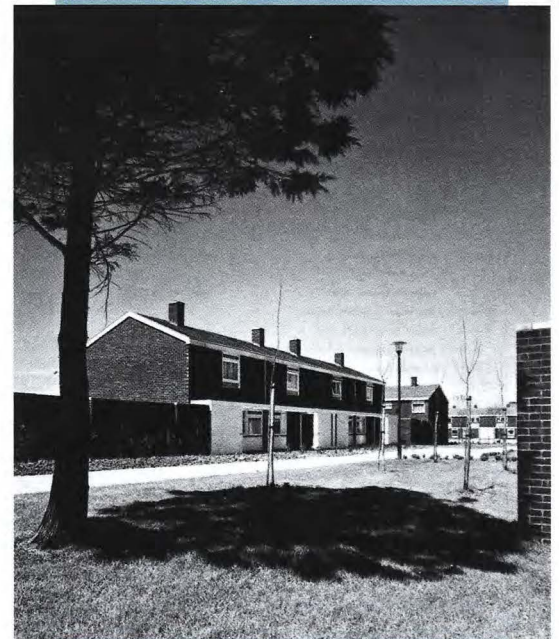
#### □ DEL PROGRAMA:

##### a. Necesidades a largo plazo.

El programa original se benefició de un amplio apoyo oficial durante tres décadas, sin el cual no se habría alcanzado tal éxito. La urbanización de las primeras ciudades enseñó cosas que se aprovecharon en la planificación de las siguientes (por ejemplo, el tamaño de los emplazamientos). A finales de la década de 1970, cuando el programa varió rápidamente hacia una dependencia mayor de la financiación privada, las ciudades nuevas que continuaban fueron capaces de adaptarse a dicho cambio, siempre que se mantuviera un grado mínimo de aportación de capital para el crecimiento. El mero hecho de que durante 30 años, y cinco cambios de gobierno, se hayan creado y mantenido ciudades nuevas, dice bastante en favor de los atractivos y la adaptabilidad de la idea y los enfoques básicos. Posiblemente se deba a que los dos partidos políticos más importantes podían ver lo que querían en las ciuda-

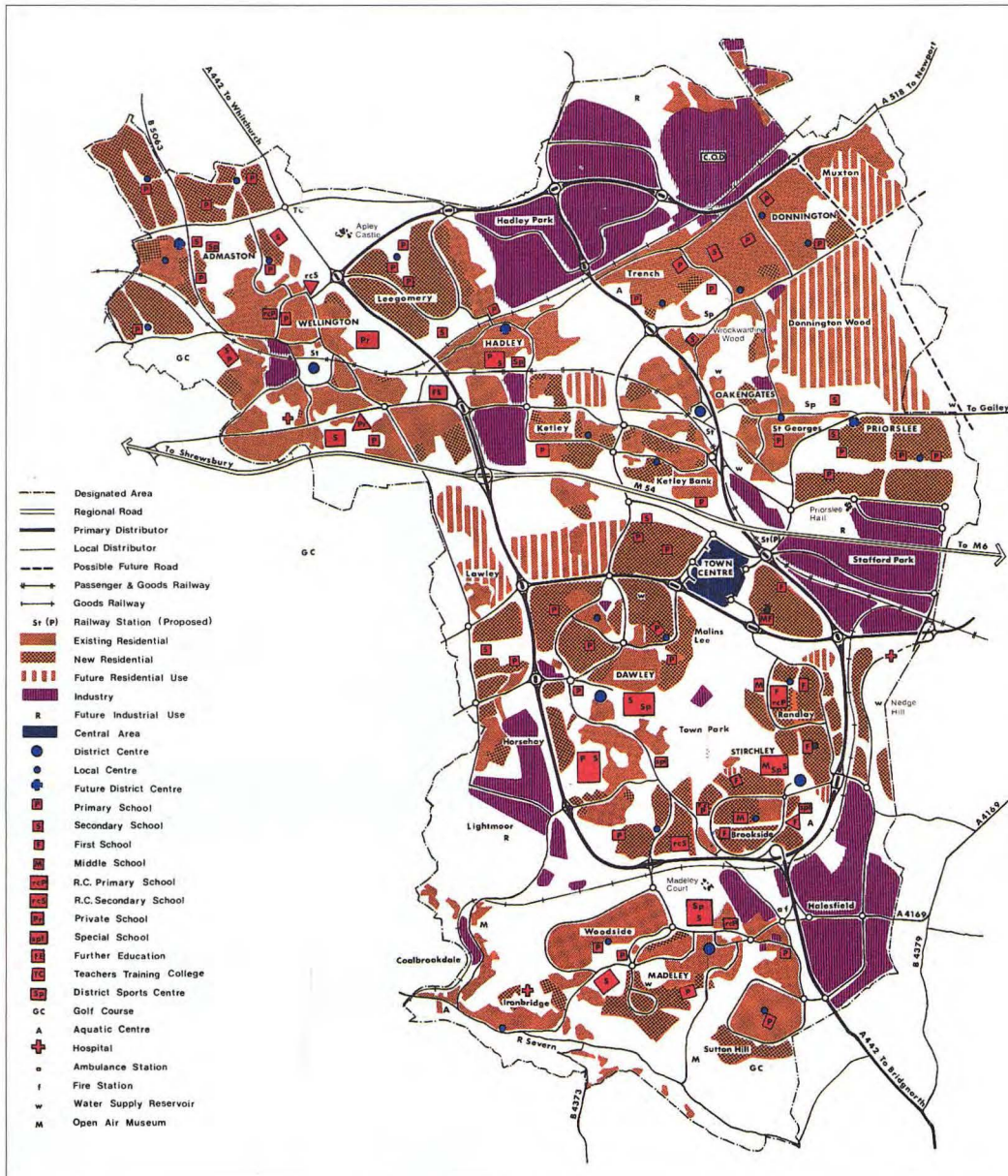
#### BASILDON

Pertenciente a la primera generación de ciudades inglesas fue concebida para absorber el exceso de población de la capital, de la que dista 48 Km, tras la II Guerra Mundial. En las fotografías inferiores, imágenes de diversas calles y un gráfico que representa un patio de vecinos.



## NUEVAS CIUDADES INGLESAS

*Están preparadas para prosperar en el futuro previsible, siempre que la Administración no descuide sus necesidades.*



des nuevas. Para los laboristas era, en un principio, el triunfo de una provisión social mediante la actuación del Estado. Para los conservadores era el triunfo de la iniciativa privada mediante las oportunidades creadas por la Administración, y una buena fuente de ingresos. También es probable que las ciudades nuevas necesitasen el sustento permanente, y que los cambios continuos de programa redujeran drásticamente su efectividad. En este sentido no son adaptables, pero la mayoría de los programas de urbanismo que merecen la pena necesitan periodos de tiempo largos hasta lograr resultados.

### b. Responsabilidades

Las condiciones sociales y las expectativas políticas han cambiado muchísimo. Por ejemplo, la expectativa que tiene la gente para que se le consulte y para que se le involucre en las decisiones locales sobre urbanismo, así como el creciente recelo a las actuaciones en las propiedades de cada uno, haría muy difícil que hoy día se pudiera plantear una ciudad nueva y crear una Corporación para la Promoción de ciudades nuevas en una zona que se opusiera a dicha acción, por muy grande que fuera el interés nacional. Sin embargo, la oposición no tiene por qué ser automática, y el grado de implicación, por interés local, en las Juntas de las Corporaciones para la Promoción de ciudades nuevas puede ser muy flexible conforme a la legislación actual. En una fecha tan cercana como 1992 se constituyó una Corporación para el Desarrollo Urbano en Birmingham a instancias de intereses locales, y ha funcionado con eficiencia gracias a las facultades y a las estructuras institucionales que le facilitó la Administración Central. La oposición a las ciudades nuevas, que existió en algunos de los primeros ejemplos (Stevengage=Silkingard), no fue general y también hay ejemplos de propuestas para ciudades nuevas promovidas por las autoridades locales (Milton Keynes).

También es cierto que no se ha encontrado un método mejor para encargarse de la reunión de grandes extensiones de terreno, así como para el mantenimiento e impulso financiero inicial de dichos terrenos, excepto en los casos en los que, por casualidad, un único propietario ha heredado grandes posesiones de tierra a un coste histórico bajo. En el caso de que se deseara en el futuro un desarrollo a gran escala (un crecimiento de población superior a las 50.000 personas en

menos de veinte años), el modelo de Corporación para la Promoción de ciudades nuevas sería un candidato digno de tener en cuenta, si bien, probablemente, habría que cambiar las líneas de responsabilidades y las reglas de financiación.

### c. Salidas

Por último decir que la Administración tiene salidas. No sólo puede recuperar la mayoría de las inversiones a un tipo de interés razonable, sino que puede terminar como empezó, habiendo cumplido y sin mayores implicaciones. Exige tiempo y esfuerzo, pero la CNT está logrando estos objetivos en las ciudades nuevas inglesas.

### □ DE LAS NUEVAS CIUDADES

Las ciudades nuevas son tan diferentes entre sí –tamaño, localización, etc.– que es difícil comentar su capacidad como grupo para adaptarse a cambios futuros. Todas ellas tienen las ventajas de las infraestructuras modernas, pero también el riesgo de que su rápido desarrollo lleve a que dichas infraestructuras necesiten una mayor reinversión en plazos de tiempo igualmente cortos. Se desarrollaron bajo los auspicios de las Corporaciones para la Promoción, las cuales podían estar vinculadas a dictaduras benevolentes, o incluso a príncipes coronados. Las Corporaciones para la Promoción tenían como único objetivo crear promociones, y cumplieron. Mostraron una gran flexibilidad para pasar de ser promotores a facilitar la promoción privada, un cambio que lograron con éxito. También fueron capaces de ajustarse al gradual cambio en los criterios de la Administración, de objetivos sociales a económicos (empleo). Algunas trabajaron con eficiencia y muy cerca de las autoridades locales, y consiguieron la creación de instituciones locales nuevas (en el sector voluntario y empresarial). Consiguieron algunos éxitos notables y algunos fracasos, aunque hay que reconocer que ninguno de los fracasos es comparable a los que tuvieron en la misma época las democracias locales (torres para el alojamiento, o los barrios periféricos protegidos). En lo esencial creo que están preparadas para prosperar en el futuro previsible, siempre que la Administración no descuide sus necesidades y en el futuro se puedan emplear los mejores procedimientos para reunir terrenos.

*John Walker*

*Director ejecutivo de la Comisión de Nuevas Ciudades inglesas*

### FALSO FALSOGRIDS AND BLOCKS

*FALSO* After decades of open blocks inspired on the Modern Movement, grid layouts and buildings set along the perimeters of square blocks have become the new urban design paradigm in Spain during the 1980s, particularly in outlying residential areas with apartment buildings. The Modern Movement led to the radical transformation of urban landscape built in European cities after World War. The results were not expected, which explains the flourishing explicitly vindicating the 19th century block model, although notable transformations. In the article, a balanced consideration of this phenomenon is called for, opposing both the generalized, unquestionable validity of closed blocks in any urban situation and the radical critiques conceiving visions in architecture and urban planning as a sequence of fads whose reign is imposed by certain tribunals of critics or prestigious architects.

The article begins by exposing the reasons backing the vindication of a specifically urban landscape, even in outlying areas, as opposed to the underlying hypotheses of open blocks, integrating and diluting the city in nature. It later explains the limitations involved in moving from the 19th century expansion model to the block understood as an urban microcosm (complex, compact and multi-functional), the isolated or fragmented 19th century expansion model, and the block built as a simple perimetrical, virtually exclusively residential unit.

Finally, some orientations and specific criteria are put forward regarding the current validity of this type of development. Acknowledging the inevitability of dispersion and functional specialization, favorable situations for using the block model are described along with suitable sizes and densities, the presence of other uses, ways of grouping the blocks, and uses for ground floors. The basic rule of new square blocks is not so much strictly archetypal closed blocks as it is building around a perimeter, reserving a central area for the residents' enjoyment. Although this area must be contained within, this does not mean it should not be visually conveyed outside. The ever burning debate on the boundaries and relationship between architecture and urban planning is also addressed.

### LANCASHIRE

Esta nueva ciudad data de 1970 y se terminó de construir en 1985. Supuso la expansión de un enclave ya existente. Situada en el noroeste de Inglaterra, se le estimó una población final de 400.000 habitantes, previsión que no se cumplió, ya que hoy día cuenta con 257.000.

