

Problemática General

de de la companya del companya de la companya del companya de la companya del companya de la companya de la companya del companya de la companya della companya de la companya della compa

Por William Alonso (*)

Pedir la construcción de nuevas ciudades venía siendo desde hace mucho la dedicación favorita de arquitectos y críticos de arquitectura, pero en estos últimos años, al parecer, casi todo el mundo en los Estados Unidos se muestra partidario de la creación de nuevas ciudades. La lista de los partidarios de esta idea es de vértigo y en ella figuran corporaciones gigantescas, sociedades inmobiliarias, el Instituto Norteamericano de Urbanistas, el diario «The New York Times», los actuales y anteriores Vicepresidentes de los Estados Unidos, el anterior Presidente, el Consejo de Cuestiones Urbanas, asesor del actual Presidente, los cuerpos legislativos y las agencias de planificación o desarrollo de varios Estados, diversos miembros del Gabinete y el Comité Nacional sobre la Política del Crecimiento Urbano que incluye entre sus miembros, como especializados en la materia, a distinguidos congresistas, senadores, gobernadores, alcaldes, comisarios de Condado, a la Asociación Nacional de Condados, a la Liga Nacional de Ciudades, a la Conferencia de Alcaldes estadounidense y a la Norteamérica Urbana. Los espacios de la televisión y los artículos de periódicos y revistas han transformado esta idea general en un movimiento «pop». Los «hippies» están formando unas comunas reminiscentes de las utópicas comunidades del pasado siglo.

Las causas que despiertan el interés por las nuevas ciudades en este país tienen intrigados a muchos precisamente por la propia vaguedad de aquéllas. Alguna de ellas cabe atribuirlas a un interés egoísta, como es el caso de algunos congresistas o Agencias Federales, que pretenden mantener el número de sus votantes que cada día va disminuvendo debido a las emigraciones de aquéllos a otros Estados. Asimismo, puede haber grupos profesionales interesados en ensanchar sus funciones e influencia o bien industrias que se proponen hallar nuevos mercados para sus productos. En otros casos quizá se trate de la tradicional nostalgia del norteamericano por la pequeña ciudad y de un medio de escapar a la ingente complejidad de nuestros graves problemas urbanos. Lo cierto es que para la mayoría de esas personas la idea de crear nuevas ciudades encierra un encanto mágico que acelera su pulso y enciende su imaginación; es

^(*) Este trabajo fue presentado por su autor en la Conferencia de Investigación del Comité de Economía Urbana, celebrada en septiembre de 1969 en Cambridge, Massachussets. El profesor Alonso, de la Universidad de California, nos ha autorizado su publicación en versión española. Ciudad y Territorio estima que el carácter polémico de este trabajo sirve muy bien como pórtico a una meditación sobre el tema de las nuevas ciudades.

un impulso digno de un Prometeo que les llevará a buscar un lugar y un modo de vida mejores que los que disfrutan y a hallar en ellos la calma y la materialización del ideal con que siempre soñaron.

Sin embargo, no es mi propósito analizar aquí las causas que han inducido a formular las propuestas de nuevas ciudades y, en lugar de ello, trataré de examinar los fines de la estrategia de nuevas ciudades en Norteamérica como política racional para el bien común: ¿para qué sirven las nuevas ciudades? El origen romántico de los conceptos sobre las nuevas ciudades hace que mi propósito resulte difícil de realizar, ya que hay establecido un estilo de defensa que es exhortatorio, metafórico y casi siempre falto de un significado específico. Cuando un miembro del Gobierno habla de «evitar el caos», de «equilibrio orgánico» de «posibilidades creadoras», de «poemas en forma de edificios», de las «comunidades del mañana» y de otras cosas semejantes, es indudable que está leyendo unas frases muy pulidas y retóricas, aunque un tanto hueras, tomadas por el redactor de su discurso, de actuales exponentes de una dilatada tradición de escritores arquitectónicos y utópicos. Por otra parte, hay que advertir que se emplean comúnmente ciertas palabras que podríamos calificar como clave. Por ejemplo, una de las causas que con más frecuencia se invocan para justificar la necesidad de crear nuevas ciudades es la de que esas ciudades van a ser «planeadas» (palabra esta empleada al hablar de cuestiones urbanas como término encomiable y aceptable para ambos sectores políticos: el de la derecha y el de la izquierda). Pero el hecho «per se» es que aquello que se va a planear le interesa sólo a los profesionales que se encargarán de la labor y también a los cronistas que habrán de venir después. Para otros, ese planeamiento es una incógnita porque lo interesante es dar con la contestación a esta pregunta: ¿En qué medida servirá ese planeamiento para que se vean cumplidos los fines de la nueva ciudad? En este caso particular «planificación» equivale a determinado uso del suelo, aspectos de la circulación, menor coste por la disminución de la incertidumbre sobre las inversiones en trabajos de infraestructura, etc. Otras de esas palabras clave son: «equilibradas», «incitantes», «variedad», «medio ambiente», «elección» y «dimensión humana». Yo he tratado de traducir lo mejor posible estos términos a un lenguaje que resulte más inteligible. Para ello, he tenido que hacer uso de mi mejor juicio para distinguir entre los objetivos puramente instrumentales y los fines por ellos perseguidos. Por ejemplo, se dice con frecuencia que las nuevas ciudades distribuirán la población de un modo más uniforme por todo el territorio nacional. En tales supuestos, lo que yo he tratado de averiguar es el motivo de que sea preciso proceder a esa distribución de población y he relacionado estos objetivos instrumentales con otros de carácter más general, como son la higiene mental o el desarrollo económico. En suma, he descubierto unas dos docenas de objetivos principales y algunos de ellos con diversas variantes; en las páginas siguientes haré una exposición de dichos objetivos añadiendo algunos comentarios a los mismos.

Mi deber de lealtad para con mis lectores me induce a exponer, en primer lugar, mis principales conclusiones: Son muy débiles los argumentos a favor de que se desplieguen grandes esfuerzos y medios económicos para llevar a cabo una buena parte de la urbanización de nuestro país en forma de nuevas ciudades. Por otra parte, todo induce a creer que las nuevas ciudades poco podrían aportar en materia de ensayo y aplicación de innovaciones tecnológicas, físicas e institucionales y que, por el contrario, sería mucho más útil destinar dichos medios a la expansión y reconstrucción de las ciudades ya existentes. Al final del presente trabajo expondré con más detalle estas conclusiones.

Considero necesario hacer un paréntesis para referirme a ciertas definiciones. Aunque algunas personas han tratado de establecer alguna distinción entre los términos de «nueva ciudad» y «nueva comunidad», lo cierto es que ambas expresiones se emplean casi de un modo indistinto, si bien el término «comunidad» está ganando adeptos de acuerdo con la moda actual de utilizarlo para designar la aceptación de dos o más personas o la de un lugar. «Nueva comunidad» tiene un sentido un tanto más amplio y se emplea a menudo para el desarrollo de nuevas subdivisiones que nadie denominaría nuevas ciudades. Este confuso empleo de definiciones podría ser ilustrado con un fragmento del Mensaje del Presidente Johnson dirigido al XC Congreso (en febrero de 1968) sobre la Vivienda y las Ciuda-

«Pero también hay otro medio que debemos fomentar y apoyar. Se trata de la nueva comunidad de reciente planeamiento y construcción. Estas pueden ser ciertamente las comunidades del mañana, ya se construyan en los linderos de las ciudades o en lugares más alejados de ellas. Nosotros podemos decir que ya hemos asistido a su nacimiento. Aqui, en la capital de la nación, y en terrenos sobrantes que en tiempos fueron propiedad del Gobierno, está surgiendo una nueva comunidad. En otras zonas se están construyendo también nuevas comunidades en terrenos de labranza y de pastizales. El concepto de la nueva comunidad es el de una comunidad equilibrada y bella y que sea no sólo un lugar donde vivir sino también donde trabajar; esas comunidades serán en su mayor parte independientes, ya que contarán con su industria ligera, sus comercios, escuelas, hospitales, viviendas y espacios libres.»

El autor del presente trabajo reserva los términos de nuevas ciudades y nuevas comunidades para adjudicárselos a aquellas que vayan a crearse a cierta distancia de las actuales zonas urbanas y no se opondrá a ello salvo cuando se trate de aprobar unas nuevas comunidades que sean unas ampliaciones del margen territorial de poblaciones ya existentes o de la reconstrucción de la estructura interior de las ciudades. Aunque



alguna expresión como la de «nuevas ciudades en la ciudad» esté ganando terreno, esto no pasa de ser un intento de utilizar una etiqueta de moda para proporcionar grandes grupos de casas que, aparte de los méritos que puedan tener, no son en verdad lo que se dice unas auténticas ciudades nuevas.

Las nuevas ciudades pueden ser «independientes» cuando proporcionen empleo a sus habitantes o bien serán «satélites», cuando sea sustancial el número de trabajadores que a diario habrá de desplazarse al centro principal de población más próximo para realizar sus tareas (1). Por eso las nuevas ciudades más conocidas de Reston y Columbia son «satélites» como lo han sido también las demás, asimismo muy conocidas desde hace decenios, como son las ciudades del Cinturón Verde, Radburn y Forest Hill. Históricamente, las nuevas ciudades independientes han sido bastante numerosas. Desde luego, en cierto sentido puede decirse que casi toda ciudad norteamericana ha sido una ciudad nueva independiente fundada en los tres o cuatro siglos últimos. Pero es que, además, el siglo XIX fue testigo del nacimiento de muchísimas ciudades creadas por grandes compañías comerciales como son las de Lawrence, Lowell y Pullman y de un crecido número de nuevos poblados utópicos y religiosos. Los ferrocarriles asimismo planearon y crearon un enorme número de poblados a medida que iban atravesando el Continente. Las nuevas ciudades independientes de hoy día son en su mayoría ciudades de veraneo o de jubilados, y en otros casos especiales son ciudades cuya principal finalidad ha sido proporcionar vivienda a los obreros que trabajan en proyectos de gran envergadura (Boulder City y Norris), o bien ciudades con grandes instalaciones para la producción de energía atómica (Oak Ridge y Los Alamos).

Aunque se ha observado cierta ligera asociación entre las ideas sobre las nuevas ciudades y el concepto relativo a los centros o polos de crecimiento, especialmente por parte de algunas Agencias Federales, existen bastantes diferencias entre ambas cosas que trataré de condensar en la idea de la nueva ciudad propiamente dicha.

Las principales diferencias son las siguientes:

1.º Las propuestas de ciudades nuevas se refieren a la creación de poblados de nueva construcción, mientras que los centros de crecimiento generalmente tienen como fin la expansión de un centro de población ya existente hasta lograr que alcance el volumen necesario, de modo que permita las economías de escala y el apoyo exterior pre-

- cisos para lograr un crecimiento autónomo.
- 2.º Las propuestas de nuevas ciudades a menudo subrayan la independencia en cualquier aspecto, como por ejemplo un mercado laboral propio, mientras que las propuestas relativas al centro de crecimiento casi siempre hacen hincapié en su función de proporcionar empleo a los habitantes de la región circundante.
- 3.º Por último, hay algo que quizá sea lo más importante, a saber: las propuestas de nuevas ciudades están basadas en el encauzamiento del crecimiento hacia fuera de las zonas urbanas que se consideran desmesuradamente desarrolladas, en tanto que a los centros de crecimiento se les considera que encauzan el crecimiento hacia las poblaciones faltas de empleo (o si se trata de regiones fronterizas, hacia alguna riqueza sin explotar).

Existe una obvia complementaridad entre la política de nuevas ciudades, que está enderezada a desconcentrar la urbanización, y la política de centros de crecimiento que tiende a aumentar la urbanización en las regiones subdesarrolladas. Esta complementaridad ha venido siendo cada vez más reconocida en estos últimos años en algunos países europeos en vías de desarrollo, pero, en el presente trabajo, centraré mi atención en las propuestas referentes a las ciudades nuevas, es decir, en los argumentos en pro del sistema de «llevar las cosas a otro lugar», o sea, de la desconcentración.

Aunque gran parte de los comentarios que voy a hacer a continuación podrían aplicarse a la política destinada a encauzar todo nuevo crecimiento urbano hacia las nuevas ciudades, mis argumentos se centrarán en la política propuesta para encauzar hacia las nuevas ciudades solamente una parte sustancial de dicho crecimiento. Hay dos razones para ello. La primera es que, salvo excepciones en la prensa, no ha habido nadie que haya propuesto encauzar el nuevo crecimiento hacia las ciudades nuevas. La segunda es que no se concibe que pueda ser factible esa política. La experiencia británica es altamente aleccionadora. En el mes de diciembre de 1967 y tras veinte años de esfuerzos ininterrumpidos, la población de las ciudades nuevas había aumentado solamente en 554.373 habitantes, lo que equivale solamente al 1 por 100 de la población nacional. En 1967, la población de las nuevas ciudades aumentó en 34.577 habitantes, lo que equivale a menos del 10 por 100 del aumento anual de la población británica (Ordenación de la Ciudad y el Campo de 1968).

Agruparé en tres categorías los principales objetivos de las nuevas ciudades que yo he descubierto a través de la lectura de las correspondientes publicaciones sobre el tema y de las con-

⁽¹⁾ Algunos autores emplean el término «satélite» para designar unas ciudades que cuentan con un mercado laboral propio, pero cuyos habitantes hacen algún uso de los servicios de la metrópoli vecina. Nos parece más claro utilizar el término «independiente» para aquellas ciudades que cuentan con un mercado laboral sustancialmente cerrado y el de «satélite» para las que disponen de un mercado laboral más abierto.—(Nota del autor).

versaciones sostenidas con los proponentes de aquéllas:

- 1.º Fines macrogeoeconómicos;
- 2.º Fines sociales y
- 3.º Fines físicos y de producción.

Estas categorías no están perfectamente delimitadas, pero a pesar de ello nos servirán para concentrar los argumentos.

Objetivos macrogeoeconómicos.

Se alega con frecuencia que las zonas urbanas actuales no pueden hacer frente al crecimiento calculado de la población urbana. Recientemente se ha hecho una importante declaración en este sentido por el Comité Nacional sobre la Política del Crecimiento Urbano (1969). En dicha declaración se hacía el pronóstico de que para el año 2000, la población urbana habría aumentado en 100 millones de habitantes y se recomendaba, para hacer frente a dicho aumento, la construcción de un centenar de nuevas ciudades, cada una de ellas con 100.000 habitantes por lo menos, y diez nuevas capitales, cada una de ellas con un millón de habitantes como mínimo (2). El propio redondeo de estas cifras pone de manifiesto su carácter de sondeo y nos induce a preguntarnos qué variación se habría operado en las propuestas si sus autores hubieran tenido seis dedos en cada mano. Ello no obstante y aun dando por buenas estas metas, lo cierto es que para el año 2000 sólo el 7 por 100 de los 300 millones de habitantes residirían en estas nuevas ciudades y el 80 por 100 del crecimiento previsto, en las ya existentes. Si tenemos en cuenta la reposición del tercio de las viviendas existentes, resultará que casi el 90 por 100 de las nuevas viviendas se construirán en las zonas urbanas ya existentes. En consecuencia, la propuesta del aludido Comité Nacional, por muy radical que en un principio pueda parecer, afectaría sólo a una pequeña parte de nuestra población y a una parte aún menor de nuestra construcción de casas. Un programa de resultados tan marginales no puede ocupar un lugar muy elevado en nuestra lista de prioridades. Por lo demás, y aun dada la inseguridad de nuestros conocimientos, no podemos negar que los centros urbanos pueden absorber 80 millones, pero no 100 millones de personas. Si cada una de nuestras 200 áreas metropolitanas más pequeñas acogieran a medio millón de personas, podríamos albergar a esos 100 millones sin que ninguna de dichas áreas excediera de dos millones y medio de habitantes. El argumento resulta aún más débil si nos detenemos a examinar el supuesto crecimiento: nuestro índice nacional de crecimiento de población ha venido descendiendo paulatinamente desde hace quince años y se halla fijado actualmente en un 1 por 100. A tono con este ritmo, para el año 2000 el aumento será solamente de 75 millones, o sea, 5 millones menos de habitantes que el crecimiento asignado a las áreas existentes. Menos materialistas que los argumentos basados en la «falta de espacio» son aquellos otros en los que se sostiene que el nuevo crecimiento de las grandes áreas urbanas resultaría ineficaz. Sucintamente diremos que, según dichos argumentos, los costes urbanos «per capita» aumentan al tiempo que lo hace el volumen urbano o, puestos a establecer equivalencias, que los costes marginales aumentan a compás de la población (3). Mucho de lo que se ha escrito a este respecto, apunta a la forma de esta curva de costes y a la localización de su fondo, pero con ello no queda zanjada la cuestión de si los costes aumentan o no, rebasada cierta cifra de población, respecto a un determinado nivel de servicio. Bien aumenten o no, cuando se compara a la ciudad con una empresa o unidad de producción (como se hace en dicho argumento), el análisis basado sólo en los costes resulta incompleto en sus propios términos, ya que el objetivo de toda unidad de producción es hacer dinero y no ahorrarlo. El punto de los costes mínimos sólo es válido si damos por supuesto un producto constante por habitante. Al parecer, el «producto» por habitante aumenta más rápidamente que el «coste» (4).

La situación puede contemplarse en la figura número 1, en la que las letras AP y MP representan el producto medio y marginal y las letras AC y MC, los costes medios y marginales. Definamos el producto nacional neto de forma que dejemos excluidos artículos y servicios como los viajes para acudir al trabajo, el servicio contra incendios, el control de la polución, etc., que se contemplan aquí como unos costes que contribuyen a la producción de final consumo o inver-

⁽²⁾ Comité Nacional sobre la Política del Crecimiento Urbano, «Los principales dirigentes de la Nación recomiendan un amplio programa de Nuevas Ciudades en los Estados Unidos» (Washington, D.C., noticia dada a conocer por la Norteamérica Urbana, Inc., con fecha 25 de mayo de 1969). Esta noticia fue publicada por los periódicos más importantes en dicha fecha y estaba basada en D. Canty (ed) «The New City» (Nueva York, Praeger, 1969). (Nota del autor).

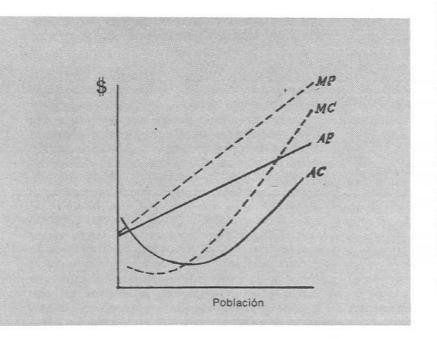
⁽³⁾ Con arreglo a esta línea de razonamiento resultará que las áreas urbanas crecerán por encima de su punto mínimo de coste debido a que las personas o empresas recién llegadas pagarán los costes medios, como son los costes privados en materia de impuestos, congestión, etc. Estos serán inferiores a los costes marginales o sociales que su llegada ocasionaría.—(Nota del autor).

⁽⁴⁾ Los costes se miden tradicionalmente por los gastos del gobierno local y éstos ciertamente aumentan. Sin embargo, el nivel de los servicios no se controla con esas pruebas tan rudimentarias. El coste de la vida correspondiente a las áreas metropolitanas más extensas del país y en el que se incluye el transporte, la vivienda, etc., está sólo vinculado muy débilmente al volumen de la población y acusa una elasticidad extraordinariamente baja. Por lo que se refiere al «producto», a nosotros nos gustaría que el producto o valor regional bruto se añadiera para las áreas urbanas. Esta información no es válida para las ciudades estadounidenses, pero los ingresos de las familias aumentan verticalmente en consonancia con el volumen de población, con una elasticidad mucho mayor que los costes municipales o el coste de la vida. Los datos fragmentarios correspondientes a otros países arrojan unos resultados muy semejantes a los expuestos. (Nota del autor).



sión. El objetivo nacional de maximizar el producto nacional neto se optimizaría con el volumen de población de la ciudad, cuando el producto marginal fuera igual a los costes marginales, si damos por supuesto que hay un exceso de mano de obra nacional. Si hay pleno empleo, se alcanzará el punto óptimo en la población cuando la diferencia entre el producto y el coste marginales sea igual a los costes oportunistas análogamente definidos en otra localidad. Si el producto «per capita» aumenta a compás de la escala urbana, este nivel de la población será a todas luces mucho más elevado que aquel otro en el que se minimizan los costes medios (5). La cuestión estriba en que los argumentos sobre la conveniencia de desviar el crecimiento hacia fuera de las zonas urbanas existentes dependen de que las nuevas ciudades registren una diferencia más acusada entre el producto y el coste marginales, aunque de hecho parece ocurrir lo contrario si hemos de juzgar por las ciudades existentes cuyo volumen es comparable al provectado para las nuevas ciudades.

Se hacen frecuentemente indicaciones en el sentido de que las nuevas ciudades obstaculizarían la emigración desde las zonas rurales a las



(5) Si en vez de maximizar el producto nacional neto (que debiera ser el objetivo nacional), tratáramos de maximizar el producto neto «per capita» en la ciudad (que debiera ser el objetivo de los habitantes de la ciudad), deberíamos procurar maximizar la diferencia entre el producto medio menos el coste medio. Esto se produciría a un nivel de población inferior al de la maximización del producto nacional, aunque a un nivel de población más elevado que el punto de costes mínimos «per capita». Esto puede demostrarse formalmente aunque estimamos que basta con remitirnos al diagrama. Lo curioso es que, si bien los óptimos locales se producen a un nivel de población inferior al de la nación, la mayoría de las ciudades quieren crecer aunque muchos gobiernos nacionales están tratando de detener o hacer más lento este crecimiento.—(Nota del autor).

grandes ciudades y crearían una especie de «distensión interior» (Instituto Norteamericano de Urbanistas, 1968) para dar a nuestras áreas metropolitanas el tiempo necesario para absorber cultural y económicamente a sus primeros emigrantes. Sin embargo, la perspectiva de una oleada de emigrantes rurales se ha quedado hoy desfasada. La emigración de la población rural a las zonas metropolitanas ha descendido hasta quedar reducida a un insignificante goteo, debido más que nada al escaso número de labradores que nos quedan. La emigración juega un papel cada vez menos importante en el crecimiento metropolitano. Del 10,90 por 100 representado por el crecimiento de las áreas metropolitanas en el período de 1960 a 1966, solamente el 22,60 por 100 era imputable a la inmigración, frente al 35 por 100 registrado por este concepto en el período de 1950 a 1960. La mayor parte de la emigración interior procedía de localidades urbanas poco importantes, antes que del campo, y hoy la emigración sigue un camino ascendente a través de la jerarquía de los centros urbanos. Pero fuera de todo esto el cuadro aparece muy confuso, sobre todo si comparamos la cifra anual de 492.000 emigrantes a las áreas metropolitanas con la cifra de 138.000 emigrantes de las áreas no metropolitanas y con el número de 377.000 emigrantes civiles a este país durante el período de 1960-1966. No puedo llegar a un análisis de la acción recíproca de estas corrientes, pero las cifras antedichas nos sugieren claramente que casi las tres cuartas partes del aumento emigratorio a las áreas metropolitanas es de origen internacional, y que solamente el 6 por 100 del crecimiento de su población procede de corrientes interiores (6).

Son numerosas las áreas metropolitanas que de hecho están perdiendo población a causa de la emigración. Sin embargo, el cruce de las corrientes emigratorias entre las diversas áreas metropolitanas hace que resulte difícil tener una clara idea de la realidad. Las áreas metropolitanas de más rápido crecimiento y que constituyen los imanes más poderosos para la inmigración en proporción a su volumen, son aquellas cuyo número de habitantes oscila entre los 200.000 y los 2.000.000 de personas, mientras que las que tienen más de dos millones de habitantes atrajeron a solamente 0,20 inmigrantes por cada 100 habitantes y año y aquellas otras que contaban con menos de 200.000 habitantes tuvieron, por el

⁽⁶⁾ Las cifras sobre la emigración interior se calculan a base de los datos de la Oficina del Censo de los Estados Unidos, «Informes sobre la población actual», Serie P-25, n.º 427. «Estimaciones de la población de Condados y Areas Metropolitanas, 1.º julio 1966, Informe sumario»; Oficina Editorial de Gobierno de los Estados Unidos, Washington, D.C., 1969. Las cifras sobre la emigración internacional están calculadas a base de los datos del «Compendio Estadístico de los Estados Unidos». Persisten algunas dudas en cuanto a las cifras expuestas en dichas publicaciones, toda vez que si el crecimiento suburbano se ha desbordado impetuosamente sobre los límites de las áreas metropolitanas, con arreglo a los datos del Censo, la verdadera emigración interior a las áreas metropolitanas, que constituye una cifra neta, habría sido subestimada.— (Nota del autor).

contrario, una emigración neta (7). Nueve áreas (8) justificaron el 81 por 100 de toda la emigración neta, dejando un promedio de menos de 500 emigrantes que entraron por año en cada una de las demás. O bien, dicho de otra forma, que a veintiocho áreas metropolitanas del Sur, Sudoeste, Mountain States y Pacific Coast hay que atribuir el 99 por 100 de la emigración neta [Comisión Asesora de Relaciones Intergubernamentales (A.C.I.R.) 1968.]

Como el interés por cerrar el paso a los emigrantes está intimamente ligado al problema racial, consideramos conveniente examinar las cifras de las corrientes emigratorias correspondientes a los negros. La emigración de éstos a las áreas metropolitanas en el período 1960-1966 arrojó por término medio la cifra de 145.000 emigrantes anualmente -alrededor del 30 por 100 de toda la emigración neta- lo que representa una disminución, comparada con la cifra anual de 172.000 registrada en la década de 1950-1960 (9). De 1960 a 1966, la emigración representó aproximadamente el 34 por 100 del crecimiento de la población negra metropolitana, aunque sólo el 31 por 100 de emigrantes negros (44.000 por año) procedían del campo. La población negra está va mucho más urbanizada que la blanca y la proporción de los movimientos de los negros entre las áreas urbanas de diversa extensión revela que, en conjunto, los negros se están moviendo de un modo ascendente a lo largo de la jerarquía de dimensión urbana mucho más de prisa que los blancos. Este hecho es perfectamente comprensible porque el porcentaje de negros por debajo del nivel de la miseria disminuye al tiempo que aumenta la dimensión del núcleo urbano (A.C.I.R., 1968).

Basándonos en esta breve reseña, pueden formularse las tres preguntas siguientes:

> 1.a ¿Es tan grande el éxodo de emigrantes como para que debamos acometer una reorganización de nuestro sistema de núcleos urbanos para conseguir una «distensión interior»?

No lo creemos, ya que si excluímos a las veintiocho áreas metropolitanas situadas en la media luna en vías de urbanización y desarrollo, que va desde el Sur hasta los Estados del Pacífico, resultará que las restantes áreas metropolitanas están ya, bien sea intercambiándose emigrantes urbanos o bien intercambiando ex-emigrantes por unos nuevos emigrantes. La emigración negra procedente del campo es relativamente pequeña y además va descendiendo y la otra emigración negra se traslada principalmente desde pequeños núcleos urbanos a unas áreas urbanizadas.

2.ª Si se crearan nuevas ciudades ¿atraerían a esos emigrantes?

Tampoco lo creo, porque las nuevas ciudades y hasta las nuevas capitales tendrían que ser forzosamente pequeñas, al menos al principio, y el cuadro de la emigración, especialmente por lo que se refiere a los negros, refleja un éxodo de los pequeños núcleos urbanos a las grandes capitales. Desde luego pudiera ser que las ciudades nuevas con sus extraordinarios medios y alicientes y su formal garantía de un futuro ensanchamiento, lograran atraer a la gente, pero no se tiene la seguridad de que estos arribos correspondieran a los mismos emigrantes a los que se quiere cerrar el paso (10). Por lo demás, pudiera ser también que el coste de los alicientes para provocar una mudanza geográfica tuviera un mejor empleo si se destinara directamente a aumentar el bienestar social y la cultura de las poblaciones supuestas.

3.a Caso de que las nuevas poblaciones lograran atraer a la población, ¿lo harían a tiempo?

A juzgar por la fase de discusiones que ahora estamos atravesando y por la experiencia adquirida con programas tales como el de la renovación urbana, cabría pensar que de aquí a diez años podríamos presenciar algunos pequeños trabajos iniciados ya sobre el terreno y que debería transcurrir otro decenio antes de que las nuevas ciudades comprendieran al número suficiente de personas de modo que influyeran sensiblemente en las corrientes emigratorias hacia las áreas metropolitanas. Desde luego, un gobierno federal decidido podría actuar con mucha mayor rapidez, preparar el terreno en el término de un año y fomentar el rápido crecimiento empleando técnicas de invernadero. Pero esto haría que fueran prácticamente casi imposibles los elementos de embellecimiento y comodidad, la programación detallada, la innovación técnica e institucional, la colaboración privada y pública, etc., que nunca pueden faltar en la mayoría de las propuestas de nuevas ciudades. El problema estriba en que las ciudades creadas a toda prisa serían nuevas, pero no innovadoras y, además, constituirían un débil imán para los emigrantes, si hemos de juzgar por las ciudades existentes de análoga importancia. Por otra parte, las nuevas ciudades innovadoras precisarían de una lar-

⁽⁷⁾ Cálculos basados en los «Informes sobre la población actual», op. cit., página 5.

⁽⁸⁾ Los Angeles - Condado de Orange; Nueva York - New Jersey del Norte y el Este; San Francisco - Oakland - San José; Washington D. C., Filadelfia; Houston; Miami - Fort Lauderdale; San Bernardino - Riverside y Dallas.

⁽⁹⁾ Se han deducido estas cifras de los datos del censo de población aplicando el índice de crecimiento de toda la población negra a sus componentes y atribuyendo las diferencias, en un período posterior, a la emigración. Esta técnica rudimentaria puede subestimar ligeramente la emigración del campo a la urbe si los índices de la natalidad rural fueran más elevados. Sin embargo, las estimaciones más recientes sitúan el éxodo total de negros a las áreas metropolitanas en 800.000 para 1960-1969 o sea, 100.000 por año. Manifestaciones de Conrad Taeuber, Director adjunto de la Oficina del Censo ante el Comité de la Cámara sobre Banca y Moneda, 14 de octubre de 1969.— (Nota del autor).

⁽¹⁰⁾ Los británicos sufrieron también un fracaso parecido en cuanto a la meta fijada para la población de sus nuevas ciudades (Heraud, 1968).—(Nota del autor).



ga gestación en cuanto a investigación, desarrollo y organización. De aquí a veinte años es lógico pensar que estaremos mucho más urbanizados; la emigración a las áreas metropolitanas será entonces más pequeña en cifras absolutas y, desde luego, bastante pequeña en números relativos. Es de esperar, además, que nuestra conciencia nacional y necesidades políticas nos llevarán a elevar la capacidad cultural y económica de esos futuros emigrantes a un nivel muy superior al que tienen hoy día.

Una variante del objetivo, consistente en cerrar el paso a los emigrantes para aliviar las zonas urbanizadas, es la declaración positiva de que las nuevas ciudades industriales se construirán en las zonas rurales o en otras zonas de empleo decadentes en materia de producción primaria, con el fin de proporcionar trabajo que ofrezca a la gente una alternativa permanente para emigrar de su distrito. Esta variante fue anticipada por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos durante la Administración Johnson bajo la etiqueta de «equilibrio urbanorural» (Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, 1968). Las propuestas comprendían nuevas ciudades, centros de crecimiento basados en comunidades existentes y «nuevas comunidades» que abarcarían varios condados de un modo que no estaba muy claro. Aunque estas propuestas no eran muy concretas, se referían, al parecer, a unas ciudades nuevas que serían bastante pequeñas y con solo la suficiente capacidad para absorber a la población sobrante del distrito. Hay fábricas de transformación de productos manufacturados en serie, que están abandonando las grandes áreas metropolitanas para trasladarse a otras áreas o ciudades más pequeñas, pero es dudoso que pudieran instalarse en los medios rurales o en las pequeñas ciudades el número suficiente de fábricas para que esa política resultara eficaz. Asimismo, y como las dimensiones de una fábrica normalmente aumentan al par que decrece la dimensión urbana, el esquema sugerido conduciría a un enorme número de nuevas ciudades propiedad de una compañía. Pero —y esto es aún más importante—, parece ser que el índice de la emigración de una localidad no varía aunque empeoren en ella las condiciones de vida sino que, por el contrario, los emigrantes siguen marchándose con un ritmo constante sin tener en cuenta esas condiciones de vida que, por otra parte, sí influyen en el índice de la inmigración (A.C.I.R., Lowry, 1966, Lansing, 1963). Estas circunstancias traen consigo grandes complicaciones en cuanto al procedimiento seguido y nos sugieren que los programas para el mantenimiento de la población y proporcionar empleo a la gente -caso de dar buen resultado los mismos— podrán, en efecto, llevar a nuevos vecinos a las áreas en decadencia (en las que habitualmente sobra la mano de obra) en lugar de intentar retener a los primitivos residentes que se están marchando. Es harto sabido que los que abandonan dichas áreas son más jóvenes y están más instruídos que los que dejan atrás, por lo que su partida debilita la economía local de un modo desproporcionado con respecto a su número. Infortunadamente parece que los emigrantes que se van a las áreas en decadencia se parecen más a los que se quedan que a los que se van (más viejos, menos instruídos y capacitados) (Boletín de la Seguridad Social, 1967), por lo que los recién llegados no suplen las cualidades de los que se han ido.

En ocasiones se ha insinuado que las nuevas ciudades son necesarias para conservar las tierras de labor, argumento este que tiene su origen en la Gran Bretaña. Pero, en nuestro país, donde desde siempre hemos venido abandonando esas tierras de labranza, el argumento aludido carece de fuerza de convicción. Para proporcionar acomodo a 100 millones de personas con unas densidades suburbanas (con casas, fábricas y demás) se necesitarían aproximadamente 14 millones de acres. Esto representa una fracción del 1 por 100 del territorio estadounidense (excluídas Alaska y Hawai), menos del 2 por 100 de la actual superficie de bosques y menos del 5 por 100 de la superficie sembrada. También es sólo la mitad aproximadamente de la disminución del terreno sembrado en el período 1959-1964. El terreno que va a cubrir el crecimiento urbano es relativamente pequeño, pero aparte de esto cabe poner en duda si las nuevas ciudades ocuparían menos espacio y desde luego a nosotros nos resulta difícil creerlo. Las densidades es probable que sean bajas, ya que la preferencia de los norteamericanos por las grandes parcelas encuentra unos precios bajos del terreno y la mayoría de las descripciones que se hacen de las nuevas ciudades ponen de manifiesto los medios de recreo consumidores de terreno que habrá en las mismas (como parques, campos de juego y lagos artificiales). Algunos proyectistas son partidarios de ciudades de muy elevada densidad, pero es dudoso que esto resulte atractivo. Algunos indican que el crecimiento al margen de las áreas urbanas existentes invade parte de nuestras mejores tierras de cultivo, pero la valía y la productividad de estas tierras no se derivan de su fertilidad intrínseca sino del empleo más intenso del capital, de la mano de obra y de otros medios invertidos en el terreno que se valora por su contigüidad a los mercados urbanos. El crecimiento de las áreas existentes ensancharía simplemente los círculos de Von Thunen.

Otro de los argumentos en pro de la conservación de la tierra se basa en la dispersión del crecimiento urbano marginal. La dispersión es una palabra mal definida para referirse a una situación que se caracteriza por unas parcelas de terreno muy extensas, o por construcciones en hilera a lo largo de las carreteras principales, o bien edificaciones apelotonadas que surgen de trecho en trecho como fruto de la especulación. Debido, pues, a esas construcciones alargadas o arracimadas sin orden ni concierto, el sistema de la dispersión en la edificación consume mucho más terreno que una urbanización compacta y continua. Yo no conozco ningún estudio que demuestre en qué medida se está mermando terreno a la producción agrícola. En el único estudio del que tengo noticia sobre la materia, se intenta realizar un análisis económico de las consecuencias de la dispersión y se llega a la conclusión de que ésta puede servir eficazmente para impedir que el terreno sea víctima de unas construcciones prematuras a bajas densidades (Harvey y Clark, 1965, Lessinger, 1962). Esto depende, naturalmente, de si el crecimiento en definitiva volverá sobre sus pasos para llenar los huecos a densidades más elevadas, cuando la demanda haya alcanzado su grado de madurez. Mi impresión es la de que esto está efectivamente ocurriendo, aunque desconozco estudio alguno sistemático del proceso. Aun suponiendo que la dispersión fuera disfuncional, todo induce a creer que las consecuencias de reencauzar una parte del crecimiento urbano hacia las nuevas ciudades serían relativamente pequeñas. Sería más eficaz emplear unas estrategias directas basadas en la tributación por el terreno y las rentas de capital; en los bancos rurales; en el establecimiento de precios para los servicios públicos y en una directa reglamentación.

Uno de los argumentos que con más frecuencia se esgrimen en relación con las ciudades nuevas es el de que la dispersión resulta cara por el coste extraordinario de los servicios y viales. Aunque la advertencia sea plausible, los estudios realizados demuestran que estos costes son bastante insensibles a las diferentes clases de desarrollo (Kain, 1967). Aun en el caso de que dichos costes variaran, son tan pequeños los mismos que sus cambios marginales, al mismo tiempo que la configuración urbana, no justificarían en su mayor parte dicho alegato. Por ejemplo, los gastos «per capita» de los gobiernos locales en 1966 fueron de 31 dólares en concepto de servicios públicos (incluídos los intereses de la deuda y el transporte) y de 22 dólares para viales. Este punto será objeto de más comentarios al hablar del control del desarrollo.

Se dice con frecuencia que las nuevas ciudades estimularán la economía basándose quizá en su contribución a la demanda. Este argumento se aduce casi siempre por los mismos que aseguran que las nuevas ciudades serán más baratas de construir y sostener que la correspondiente expansión de las áreas urbanas existentes. Dejando a un lado esta inconsecuencia, lo cierto es que si las nuevas ciudades han de servir para estimular la economía en los períodos de recesión, su ritmo de desarrollo habrá de ser por el contrario más lento cuando la economía esté desarrollándose con toda su capacidad. Pero las nuevas ciudades no podrían fácilmente utilizarse como instrumento regulador del control cíclico de la economía. Los plazos que se toman para adoptar decisiones y para pasar a la acción son excesivamente largos y el éxito de los diversos aspectos de su desarrollo depende del ajuste riguroso a un cuadro de fechas. La cuantiosa inversión inicial que caracteriza la construcción de las nuevas ciudades plantea graves problemas de liquidez monetaria al constructor particular y una paralización de las obras tendría unas consecuencias catastróficas para él. Desde el punto de vista público, una paralización resultaría también sumamente costosa por la inmovilización de capital.

En la mayoría de las propuestas de nuevas

ciudades se subraya que éstas serán lo más completas que sea posible, ya que dispondrán de viviendas, puestos de trabajo, escuelas y comercios para sus habitantes, aun cuando las propuestas sean para ciudades nuevas en la periferia de las capitales existentes o en los grandes proyectos de reurbanización de las ciudades más importantes (véase el fragmento que anteriormente hemos reproducido del Mensaje dirigido por el Presidente Johnson al XC Congreso). El sentido de esta autosuficiencia de las ciudades nuevas que con frecuencia se califica de «equilibrio» no está del todo claro y, en parte, parece ser fruto del deseo de crear un espíritu comunitario que combata la enajenación —de esto hablaremos más adelante- y, en parte, del propósito de reducir los gastos de transporte para trasladarse al centro de trabajo y la congestión, al reducir las distancias que separan la vivienda del lugar en que se trabaja. Dos preguntas cabe hacer a este respecto: la primera es ¿tiene esto un sentido económico? y la segunda ¿daría buenos resultados? Como ya se ha mencionado anteriormente, la estrategia para minimizar el coste sólo tiene sentido cuando la productividad es fija. De hecho, los ingresos y otras muchas medidas del bienestar material aumentan enormemente a compás de la dimensión urbana. No es éste el lugar más adecuado para disertar detenidamente acerca de los motivos que provocan este alza, pero desde luego sí podemos decir que están en relación con la adaptabilidad y las facultades innovadoras y, en general, también, con las ventajas de una elevada conectividad de la efectiva y potencial interacción dentro de un amplio sistema. Dados estos términos, buscar la autosuficiencia a menor escala podría representar una economía en ciertos aspectos (como los de los viajes diarios para acudir al trabajo) aunque se traducirá en una menor producción «per capita» (y unos ingresos menores de los que poder disponer después de descontar el coste del transporte) sin olvidar los peligros de la inestabilidad y baja adaptabilidad que afectan a las pequeñas ciudades. En cualquiera de estas ciudades pequeñas una empresa que vaya a menos puede ser una catástrofe local; es menor la probabilidad de que las empresas nuevas se desarrrollen a causa de lo dispersos que se hallan los enlaces; el trabajador despedido tiene menores ocasiones de encontrar nuevo empleo; el muchacho tendrá menos oportunidades de hacer carrera; la mujer, menos comercios donde elegir, etc. En resumidas cuentas que las economías en el transporte pueden resultar las famosas del chocolate del loro.

Pero después de todo, ¿sería posible lograr esas nuevas ciudades auto-suficientes? Creemos que sería muy difícil. Varias de las tan admiradas nuevas ciudades europeas como la de Tapiola, cuentan con aproximadamente el mismo número de puestos de trabajo que el de trabajado-



res, aunque la verdad es que los vecinos se van a trabajar fuera y los de fuera vienen a trabajar a la ciudad. La experiencia británica demuestra cuán difícil es mantener cerrado el mercado laboral. Las autoridades británicas han dado muestras de tener unas facultades extraordinarias puesto que en vista de la aterradora escasez de viviendas, adjudicaron viviendas en las ciudades nuevas a condición de que se trabajara en la localidad y viceversa. Las nuevas ciudades británicas siguen teniendo aproximadamente el mismo número de empleos que el de trabajadores, pero al cabo de algunos años se ha observado que 7,30 obreros entran y salen de la ciudad en sus desplazamientos al trabajo por cada 10 que viven y trabajan en la misma ciudad nueva (11). La gente no parece estar dispuesta a someterse a unas ofertas de trabajos locales por tener muy poco donde elegir y, por ello, utilizan las oportunidades que se les brindan fuera (12). Resulta sumamente dudoso que las nuevas ciudades situadas en las proximidades de las áreas metropolitanas u otras de carácter urbano, pudieran mantener unos mercados laborales autónomos y que sus habitantes sólo realizaran desplazamientos esporádicos a las mayores ciudades para utilizar unos servicios especiales o medios de esparcimiento. Sin embargo, si las nuevas ciudades no son independientes o autosuficientes, el espacio que las separe entre sí y otras circunstancias sólo conseguirán alargar los viajes y hacer éstos más costosos. En consecuencia, el esquema del desarrollo de la nueva ciudad podría quizá dar unos resultados opuestos a los perseguidos, alargando los viajes, excepto en aquellas nuevas ciudades situadas en áreas remotas que se hallan a salvo de la tentación. Prácticamente, sin embargo, todo nuestro territorio nacional, a excepción de algunos de nuestros grandes desiertos, dispone de unos medios de transporte que permiten comunicarse a diario con algún núcleo importante urbano (Friedmann y Miller, 1965).

A los dos últimos argumentos geo-económicos podemos contestar sucintamente lo siguiente:

En los primeros años que sucedieron al final de la segunda guerra mundial, había un gran interés en dispersar las poblaciones con el fin de reducir el posible daño que pudieran sufrir con un ataque nuclear. Algunos creyeron ver en medio de la desgracia algo bueno en dicha dispersión, ya que ésta parecía apuntar a la descomposición de las grandes capitales y a la creación de unas ciudades nuevas por toda la nación. Estas optimistas suposiciones prácticamente se han desvanecido acaso porque las bombas de mayor tamaño y la lluvia radioactiva que podría caer por doquiera nos destrozaría a todos, ya estuviéramos apelotonados en grandes capitales o esparcidos por pequeñas ciudades.

Otros se adhieren al argumento de Henry George según el cual, siendo de propiedad pública los terrenos elegidos, la creación de nuevas ciudades permitiría a la sociedad resarcirse con la plusvalía de los terrenos. Las dificultades que hay que oponer a los argumentos de Henry George son de todos conocidas. De una parte, si los terrenos son de propiedad pública y su precio se determina ajustándose a procedimientos burocráticos, renunciaremos al mecanismo cibernético del mercado para fijar los precios y acaso también a la búsqueda empresarial para nuevos usos, materia ésta de gran importancia, ya que la renta del terreno es fundamentalmente un reflejo de los costes oportunistas determinados por unos usos alternativos. De otra parte, la tributación «ad valorem» socializa lo que se desee de este valor, si el terreno se valora debidamente (13) a efectos impositivos. Debe advertirse que este argumento normalmente lo sostiene sólo una minoría. La mayoría de los que lo defienden hablan de una mezcla de participación pública y privada en la que los incrementos en el valor del terreno son uno de los principales incentivos para la participación privada.

Fines de la política social.

Uno de los fines que con mayor insistencia se han anunciado con respecto a las nuevas ciudades podría tener un perfecto encaje en el capítulo de la higiene mental. De acuerdo con esta opinión, las grandes capitales imponen a sus habitantes unos contactos segmentados, impidiéndoles conocerse unos a otros de una forma personal integral. La gigantesca dimensión e impersonalidad de las capitales impide a la gente conocer las fuerzas que rigen sus destinos, lo que se

⁽¹¹⁾ Cálculo efectuado por A. A. Ogilvy y reflejado en un artículo titulado «La nueva ciudad autosuficiente. El empleo y la población» publicado en la «Town Planning Review» (abril, 1968).

⁽¹²⁾ La índole probabilística del comportamiento social, cuando se trata de elegir, aparece perfectamente ilustrada por los hechos siguientes: en bajas densidades rurales, los compradores de determinada clase de artículos irrumpen en áreas de mercado distintas conforme a la teoría determinística del emplazamiento, pero en las áreas densas urbanas, en las que es más fácil elegir y hay más donde elegir, las áreas de mercado se entrelazan mutuamente de acuerdo con el modelo probabilístico de Huff (B. L. Berry, «Geografía de los centros de mercado y la distribución al por menor» (Englewood Cliffs N. J., Prentice Hall, 1967). En «La nueva ciudad autosuficiente» de Ogilvy, éste encuentra un esquema análogo entre los habitantes de la ciudad nueva que se desplazan a diario para trabajar.—(Notas del autor).

⁽¹³⁾ Por ejemplo, si la tasa de rédito de un trozo de terreno es de 20 dólares y el valor descontado de este curso 200 dólares, el valor del terreno, a falta de impuestos, será de 200 dólares y, efectivamente, un impuesto de 10 por 100 socializará a medias el terreno haciendo descender el precio en dinero a 100 dólares (ya que los otros 100 dólares del valor pertenecen ahora al sector público) y dividiendo los 20 dólares anuales equitativamente entre el propietario y el Gobierno.—(Nota del autor).

traduce en la enajenación y en el anonimato y en unas vidas solitarias y tristes. Las nuevas ciudades, al ser más pequeñas y sencillas y el centro del hogar, de la escuela, del empleo, del comercio, de la diversión y de las actividades sociales y cívicas, depararían la oportunidad de crear unas relaciones más íntimas y duraderas, así como la posibilidad de crear un medio ambiente comprensible en el que el individuo podría participar y, al que, en cierto modo podría controlar.

Miles de escritores han escrito millones de palabras describiendo unos el lúgubre cuadro de la vida en la capital y otros la visión rosada de la vida en la ciudad pequeña. El cuadro que Jane Jacob nos pinta de la vida étnica en la gran urbe hace que hasta las más optimistas descripciones de lo que sería la vida en las nuevas ciudades nos parezca algo semejante al ambiente que reinaría entre unos desconocidos encerrados en un departamento de un vagón de ferrocarril inglés. Los estudios realizados por Gans, Young y Willmott, Fried, White, entre otros, discrepan sensiblemente de la tradicional equiparación hecha de la gran urbe con la enajenación y que se remonta a la época de Durkheim, Mead y Redfield. De otro lado, se ha trazado una imagen mucho menos halagüeña de la vida en la ciudad pequeña por Sinclair Lewis, Thomas Wolfe, William Faulkner, Sherwood Anderson, John Cheever v John O'Hara, entre los novelistas, v por Warner, Kornhauser, los Lynds y otros, entre los científicos especializados en cuestiones del comportamiento humano. Uno de los más extremistas, Oscar Lewis, ha hecho la observación de que

«... las relaciones entre personas en pequeñas comunidades campesinas... se caracterizan por la desconfianza, la sospecha, la envidia, la violencia, la reserva y el retraimiento... En algunos pueblos se da el caso de que los campesinos viven su vida sin tener conocimiento ni comprensión alguna profunda de la gente a la que «conocen» por su relación diaria con ellos.»

Lewis contrasta este hecho con las relaciones más hondas y cordiales existentes entre los más sofisticados cosmopolitas (Lewis, 1963). Según parece, la tradicional dicotomía entre la metrópoli enajenadora y la coherente pequeña ciudad es una burda y exagerada generalización, y que lo cierto es que la gente puede llevar una vida aislada o social en dondequiera que sea.

La vida social en una ciudad nueva ¿en qué se diferenciaría de la que podría llevarse en una ciudad existente de análogas proporciones y, sobre todo, qué es lo que haría que fuera mejor? A menos que haya alguna diferencia, las personas de las grandes urbes que hablan con añoranza de irse a vivir a una ciudad más pequeña y las que no quieren vivir en una gran capital, pueden elegir entre un crecido número de pequeñas ciudades sin necesidad de que se les construyan otras más. Las nuevas ciudades podrán ser más

bellas o funcionales como lugares físicos, pero se necesitaría tener una fe extraordinaria en el determinismo ambiental para pensar que esto habría de influir en las instituciones o en el estilo de vida en una medida apreciable. Salvo en alguna literatura utópica más antigua, no acierto a descubrir los factores conocidos que podrían influir en un cambio de la vida social.

Las nuevas ciudades presentan una especial dificultad a aquellos que recalcan la importancia de la participación, como puede verse por la declaración de la política a seguir publicada por el Instituto Norteamericano de Urbanistas:

«Trazar planes de acuerdo con la gente debe ser la filosofía de todos esos especialistas —urbanistas, urbanizadores, constructores y gobiernos- que intervienen en la creación de una comunidad nueva. Ello costará más y complicará el proceso del desarrollo por tener que consultar con los posibles vecinos de las nuevas comunidades y los habitantes de las localidades situadas en las áreas destinadas a contener las nuevas comunidades que vayan a crearse, pero debe hacerse. A menos que los equipos interdisciplinarios encargados de crear las nuevas comunidades realicen toda clase de esfuerzos para fomentar la participación de los ciudadanos en el proceso del desarrollo, el producto final serán unos estériles modelos académicos en lugar de unas dinámicas y democráticas comunidades. (Instituto Norteamericano de Urbanistas).»

Aparte de la probabilidad de unos costes más elevados, la mayor dificultad para la participación es que habrán de transcurrir varios años antes de que la nueva ciudad cuente con algún habitante. Excepto en algunos casos raros en que un grupo concreto de familias vaya a ser trasplantado a la nueva ciudad, no parece haber otra manera de participar que vaya más allá de una encuesta de consumidores. Otra de las dificultades estriba en que las nuevas ciudades son como las modernas naves espaciales, o sea que hay que trazar un plan muy detallado del vehículo y de su trayectoria antes del lanzamiento y, una vez en marcha, a los pasajeros les queda muy poco que escoger. Esto explica en parte esa especie de tirantez que normalmente se observa entre los futuros vecinos y los constructores de alguna de las ciudades que actualmente están en vías de realización. Los constructores se esfuerzan por llevar el control de la construcción ateniéndose a sus planes físicos y financieros, mientras que los futuros vecinos luchan por conseguir el grado de autonomía local que es propio de todo pueblo o ciudad (14).

⁽¹⁴⁾ Debemos advertir que en algunas publicaciones sobre la vivienda se destaca que esta lucha común contra el constructor constituye una fuerza poderosa para la cohesión de los residentes en grandes barriadas de viviendas, pero que esa fuerza cesa en cuanto se terminan las barriadas. (Nota del autor).



Hay quienes asocian directamente la salud mental y física de la población a su densidad física antes que a su modo de vida. Esta creencia tiene fundamentalmente su origen en el interés que en la actualidad existe por la etología o etografía (ciencia que estudia el carácter humano) basada en conceptos de territorialidad y de espacio personal y en el descubrimiento de los efectos que las altas densidades producen en ratas, peces, conejos y grandes animales ungulados. Sin embargo, no se han descubierto análogos efectos entre los seres humanos (15). Por lo demás, esta preocupación por los efectos nocivos de las altas densidades no se compagina con la preocupación por las bajas densidades originadas por la dispersión urbana, ni con las densidades urbanas en general, decadentes, ni en particular con las de las grandes capitales (Mills 1970).

En ocasiones se ha sugerido que las nuevas ciudades deberían ser más saludables en otros aspectos. Ir andando o en bicicleta a trabajar es en sí muy salutífero y lo sería aún más si hubiera menos gases automovilísticos en el ambiente. (Un autor muy optimista incluye entre sus objetivos la disminución del cáncer). Por lo demás, la reducida dimensión de las ciudades nuevas y su relativo aislamiento facilitarían la eliminación de la polución y de las basuras (16). Estas ventajas de las pequeñas localidades serían compartidas por las nuevas ciudades, si bien una nueva política urbana afectaría a los niveles de la polución de la gran mayoría solamente por los efectos secundarios producidos por la desviación de la población hacia fuera de las áreas metropolitanas. En éstas, la respuesta tendría también que darse en términos de un control legal y técnico de las fuentes de la polución.

El «equilibrio social» es uno de los objetivos clásicos de los teóricos de las nuevas ciudades y quiere decir que éstas debieran contener sustanciales proporciones de diversos grupos sociales, económicos y étnicos. En muchos casos se ha propuesto que la integración social sea absoluta tanto a nivel de los barrios de la ciudad como a nivel del conjunto de ésta. Con todo, y salvo alguna sugerencia aislada como la de una mezcla escrupulosa de casas de diferentes precios, son muy escasas las sugerencias de orden práctico formuladas con vistas al éxito de esta política. Basándonos en la pasada experiencia podemos decir que las perspectivas no son nada halagüeñas. Aparte de lo publicado sobre la estratificación social de ciudades de dimensiones parecidas, los estudios sobre las nuevas ciudades revelan que en muchas de las primeras urbanizaciones realizadas se hizo una deliberada exclusión de este aspecto, basándose en razones de tipo económico y étnico. Otros estudios más recientes nos indican que muchas personas se sienten atraídas hacia las nuevas ciudades, en parte, por las promesas hechas de un crecimiento planeado y unos elevados niveles de comodidad y de recreo, cosa que ellas interpretan como palabras clave equivalentes a unas prácticas de exclusión social (Eichler, 1968, Werthman, 1968). En un plano extremado, algunas de las «nuevas comunidades» integradas en grandes capitales, anuncian algunas características especiales como son los vigilantes, vallas, portillos de entrada vigilados y otras medidas de seguridad. Los estudios recientemente llevados a cabo de las nuevas ciudades británicas, en las que se daba por descontado que habría una mezcla de clases sociales, revelan que las clases más altas tendían a abandonar la ciudad y que en las zonas residenciales se establecían diferencias según la clase social de los moradores en ellas (Herauld, 1968). A estas dificultades sociales para la mezcla de las poblaciones hay que sumar una ingente dificultad de tipo económico. En la actualidad no podemos construir nuevas viviendas sin conceder importantes subsidios a los ocupantes cuya posición social sea inferior a la de la clase media. Los que disponen de menores recursos están albergados en las ciudades existentes en unas viviendas que se les han concedido y a cuya baratura, por lo viejas que son, se ha llegado a través del natural proceso filtrador del mercado. Como las nuevas ciudades carecerán de un patrimonio de casas viejas, para alcanzar el llamado «equilibrio social» se precisarán unos subsidios muy cuantiosos. En el equilibrio -ya que no existe, en apariencia, razón alguna para creer que las nuevas ciudades vayan a fomentar la integración social— parece ser que cierta forma de «equilibrio social» será una de las condiciones indispensables para que se acepten las nuevas ciudades como signo de política nacional, antes que por cualquiera de sus fines. A menos que se reconozca este hecho, se corre el peligro de que las nuevas ciudades-satélite puedan utilizarse por las clases medias blancas como «dormitorios» para escapar de la mezcla racial y de clases de las áreas metropolitanas.

Otro de los argumentos en favor de las nuevas ciudades que hoy está muy en boga, es que éstas servirían para aumentar el posible número de lugares que para vivir pudieran elegir los norteamericanos. Los que así argumentan sostienen que las nuevas ciudades ofrecerían a toda persona o familia, en busca de un lugar donde vivir, un medio ambiente diferente al que le brindan las ciudades, pueblos y zonas suburbanas ya existentes (Instituto Norteamericano de Urbanistas-A.I.P.). De esas manifestaciones no se deduce claramente en qué consistiría la diferencia de ese ambiente nuevo que se promete. El A.I.P. niega que la diferencia pueda consistir en el volumen de la ciudad. Sin embargo, la División de la Ordenación Estatal y Regional (Departamento de Asuntos Comunitarios) se inclina por una nueva política sobre las ciudades con el fin, entre otras razones, de:

⁽¹⁵⁾ Hay que establecer una distinción entre la densidad por acre, que no tiene consecuencia alguna perceptible, y el espacio de vivienda «per capita» que se asocia a la pobreza y a todo género de patología social.

⁽¹⁶⁾ En las primeras versiones de los fines perseguidos con la Ciudad Experimental de Minnesota se hacía resaltar el control completo del medio ambiente, incluídos el aire, el agua, el calor, la energía y las basuras. (Véase de A. Spilhaus, La Ciudad Experimental, «Daedalus» (Otoño de 1967).—(Notas del autor).

«... crear unas localidades de densidad regular, unas comunidades de variadas dimensiones y evitar la dispersión urbana; ... crear el clima o la estrategia necesarios para imprimir variedad a los medios en que se vive y fomentar intensamente la formación de estos ambientes para que en ellos viva toda clase de personas y cualquiera que sea el nivel de sus ingresos (A.C.I.R., 1968).»

Los detalles de las diferencias a que se alude anteriormente son difíciles de averiguar. Los aspectos arquitectónicos y otros de carácter físico podrían ser la diferencia principal, aunque en otras propuestas figura la construcción de una ciudad para los negros (la que se llamaría Soul City en Carolina del Norte, propuesta por Floyd McKissick); otra que es una utopía tecnológica (la Ciudad Experimental de Minnesota), algunas comunas «hippy», urbanizaciones de máxima seguridad y ciudades de veraneo. Aunque, desde luego aquellos que lo desearan podrían vivir en esas localidades especiales, éstas no parecen ofrecer una base suficiente para desencadenar una campaña a escala nacional con vistas a la construcción de las nuevas ciudades. Si bien es cierto que un básico conservadurismo, por la parte de los ofertantes, no permite construir los posibles tipos de poblaciones que a muchos les gustaría que se hiciera, esto podría constituir una base de ayuda a esa demanda latente en pro-

porción a su relativa dimensión. Tres bases para recibir la ayuda oficial parecen factibles. La primera, que es la más vaga, sería considerar la variedad de la población misma como un bien que merece abiertamente una subvención. Podría decirse que las nuevas ciudades que se salen de lo normal pueden ser un bien público que contribuye al deleite de unas personas que no viven en ellas, es decir, algo parecido a lo que ocurre con las ciudades históricas. La segunda base tendría su fundamento en el efecto Bernoulli sobre la aceptación de riesgos. Con arreglo a dicho efecto habría que atribuir el conservadurismo, por la parte de los ofertantes, a los beneficios económicos cada vez menores de los constructores, lo que les lleva a sopesar con mucho más tiento las posibles pérdidas que las ganancias. Cuanto mayor es el riesgo menor es esta subjetiva valoración del rédito de la inversión en proporción a su valor actuarialmente calculado. Dadas estas circunstancias, un programa de seguro como el de la Administración Federal de la Vivienda (F.H.A.) podría estimular los experimentos a cargo de los más destacados constructores para valorar los riesgos de un modo que se aproxime más a su valor calculado. Si las primas se acomodan a los riesgos actuariales, dicha ayuda no constituiría una subvención. La tercera base para la ayuda podría ser la de que algunos de los experimentos dieran como resultado algunas innovaciones que podrían tener después aplicación en otros lugares. El valor calculado de estos edificios externos proporcionaría los fundamentos para subvencionar un grupo de experimentos, con la

perspectiva de que el valor de los que salieran bien enjugaría el coste de los fracasados. Más adelante nos ocuparemos nuevamente de esta cuestión.

Aunque las dos últimas bases (la valoración del riesgo y los beneficios externos derivados de la innovación) serían asimismo aplicables a las innovaciones en la tecnología de la producción que no llevan aparejados unos cambios sensibles en el diseño del producto, los argumentos basados en la «variedad para elegir» afirman que hay «otros ambientes» que podríamos tener y que nos gustarían. O dicho con otras palabras de Daniel Moynihan (1969):

«Lo que necesitamos cuanto antes son algunos ejemplos. El país necesita en verdad que algunas de estas cosas se pongan en marcha. Gracias a Dios, tenemos ya un Reston, un Columbia y un Hansford —me supongo—, y tenemos a Oak Ridge en Tennessee y otros cuantos lugares parecidos. Pero, en conjunto, estas localidades son «satélites». Yo creo que gracias a la benevolencia de este grupo (el Consejo de Cuestiones Urbanas, asesor del Presidente) hemos podido construir una de esas localidades para ver si nos gustaban. Así, la gente que quiera otra podrá decir «Aquella es la que quiero.»

Esta es una postura muy sensata, pero sobre esta base, el argumento en pro de la variedad para elegir tendría unas consecuencias mínimas nacionales en el presente siglo debido a que:

- a) existen pocas ideas concretas —si es que se tiene alguna— para crear unas ciudades nuevas que se diferencien en algún aspecto fundamental de las que ya tenemos;
- el desarrollo de las propuestas, la construcción de las ciudades experimentales y el comprobar si nos gustan o no, nos llevará muchísimo tiempo;
- si nos gustaran realmente, el pasar a la etapa de producción nos llevaría muchísimo más tiempo todavía.

Fines productivos y físicos.

Con frecuencia se aducen consideraciones sobre el uso del suelo en relación con las nuevas ciudades. Algunas de dichas consideraciones ha sido ya objeto de nuestros comentarios. Ahora, sin embargo, nos ocuparemos de otras dos. La primera se refiere a las dificultades que encierra la concentración de grandes extensiones de terreno en los confines de las áreas metropolitanas, en parte, debido a lo fragmentada que se halla la propiedad de las mismas y, en parte, por las complejidades que en su aspecto de juego de azar encierra la especulación. Las grandes extensiones de terreno pueden tener suma impor-



tancia por cuanto permiten las economías que representa la construcción a gran escala (de las que hablaremos más adelante) y ciertas características en cuanto al diseño. En consecuencia, la urbanización será mucho más sencilla si pudieran reunirse grandes extensiones de terreno y, a ser posible, a cierta distancia de las localidades ya existentes. La mayoría de los comentarios que hemos hecho anteriormente sobre los perjuicios de la dispersión urbana son aplicables también aquí y por ello nos abstendremos de repetirlos. Si grandes son las ventajas de disponer de amplias extensiones de terreno para llevar a cabo en ellas trabajos de desarrollo, lo serían también si pudiéramos disponer de terrenos en los aledaños de las ciudades existentes, utilizando para ello unos instrumentos institucionales como son los bancos rurales, los impuestos sobre la renta y el capital y la intervención oficial a través de sus fuerzas de la autoridad y su dominio eminente. Los terrenos situados a distancia, al llevarse a cabo la concentración parcelaria, tendrían que soportar el coste de la debilitación o corte de los vínculos sociales o económicos con las ciudades existentes. Si se argumenta que las poblaciones separadas y autosuficientes son en sí posibles y convenientes, la mayor disponibilidad de terreno facilitaría esta clase de construcciones, aunque ello no debiera ser una justificación para hacerlo.

El argumento que se empareja con el anterior está basado en los precios del suelo. Los precios del terreno suburbano vienen subiendo en vertical desde hace muchos años y se ha sugerido que la construcción en terrenos baratos, aunque distantes, permitiría que el suelo les costara menos a los vecinos de las nuevas ciudades y ahuyentaría a los especuladores que trafican con el terreno que hay en los linderos de las ciudades existentes. Sin embargo, el menor precio para los residentes en las nuevas ciudades facilitaría, —pero no justificaría— la creación de ciudades nuevas. El precio del terreno urbano se basa principalmente en el valor de su emplazamiento en función de su accesibilidad. Los terrenos baratos seguramente serán malos y en fin de cuentas puede que resulten muy caros.

El cuadro se complica si tenemos en cuenta la especulación. El valor especulativo del suelo es un futuro valor descontado (modificado de maneras muy complejas por consideraciones de orden tributario) percibido por el especulador (17). El alza en el valor tiene su origen a la vez en la aproximación del futuro y en la reconsideración del precio probable que al final tendrá el suelo. La consecuencia funcional de esa especulación, si la demanda individual de terreno es elástica, será una densidad más elevada cuando llegue la construcción. Desde un punto de vista práctico dicha especulación no es perjudicial. Para considerar el punto de vista distributivo,

Una de las ironías del argumento basado en la baratura del suelo, es que muchos de sus defensores han propugnado la renovación urbana y la zonificación sobre la base del «uso máximo y mejor» del suelo y se han mostrado de acuerdo con la inclusión del aumento en los valores del suelo al calcular los beneficios derivados de las mejoras en el transporte. La cuestión de si el coste del suelo debe considerarse como un coste o un beneficio, es demasiado enrevesada para tratar de desenmarañarla ahora. En general puede decirse, sin embargo, que los argumentos basados en la facilidad de concentrar los terrenos o en la baratura de los precios nos hacen recordar a aquel borracho que aunque había perdido la cartera calle arriba, se fue a buscarla alrededor de un farol porque allí había más luz. Efectivamente, con estos argumentos se fomenta una caprichosa clase de dispersión urbana.

Los argumentos basados en la reducción de los costes de producción parecen ser más prometedores. Estos argumentos parecen dividirse en cuestiones de magnitud, de control y de libertad de limitaciones. Algunos proponentes sugieren que, precisamente debido a estas causas, la construcción resultará más barata y quizá mejor en las nuevas ciudades. Si así fuera, sería un tanto a favor de las nuevas ciudades, pero -repitámoslo- como las mismas no comprenderían más que a una pequeña proporción de la población, no estaría en modo alguno justificado realizar un gran esfuerzo a escala nacional. Lo demostraremos con un ejemplo diciendo que si las nuevas ciudades absorbieran el 20 por 100 de todo el crecimiento urbano y en ellas se pudiera conseguir una reducción del 30 por 100 en el coste de las viviendas, carreteras, escuelas, hospitales y todas las demás formas de la infraes-

debemos distinguir la renta económica del terreno de su precio en dinero. Por ejemplo, las indicaciones de que deben construirse las nuevas ciudades en terrenos federales «gratuitos» apuntan particularmente al precio en dinero. La ciudad recibiría, como si fuera una subvención, el valor económico de ese terreno y este valor se computaría en los costes de la construcción (18). La compra a unos precios abultados del suelo en los bordes de las ciudades con miras a construir urbanizaciones, es una transferencia de dinero, seguramente regresiva, pero que no afecta a los costes económicos (o sociales) de destinar ese recurso a ese uso. Según parece, ese problema de la distribución de los ingresos puede afrontarse mejor con medidas fiscales y no justifica una política de nuevas ciudades. Por lo demás, resulta dudoso que reencauzar una fracción del crecimiento urbano hacia las nuevas ciudades haría mucho más efecto en los especuladores o beneficiaría a la inmensa mayoría que se instale en los centros existentes.

⁽¹⁷⁾ Excluyo de la consideración, por improbable, el caso en el que el especulador acapara el mercado y se hace un monopolizador.—(Nota del autor).

⁽¹⁸⁾ Este caso plantea, sin embargo, algunos problemas no desdeñables, en cuanto al significado de los costes oportunistas, debido a las restricciones legales y políticas sobre los usos alternos.—(Nota del autor).

tructura, la economía conseguida representaría menos de la cuarta parte del 1 por 100 del producto nacional bruto. Los argumentos a favor de las nuevas ciudades tienen fuerza si se basan en el desarrollo de las mejoras técnico-sociales que podrían aplicarse a las ciudades existentes y a su crecimiento.

Los argumentos referentes a la exclusión de limitaciones son fundamentalmente sencillos. Uno de ellos señala que el desarrollo físico urbano se ve obstaculizado por determinadas circunstancias institucionales, incluídas la zonificación local, las ordenanzas sobre subdivisión y construcción y las prácticas de los sindicatos de la construcción organizados por gremios. La zonificación local y las normas sobre la subdivisión y la construcción están llamadas a impedir los abusos y, en consecuencia, las mismas son restrictivas, negativas y tienden a estrangular la innovación. Una nueva ciudad en el supuesto de que fuera una «tabula rasa» institucional, podría realizar experimentos con diversos sistemas de rendimiento para edificar y con la agrupación y separación de los edificios y con los usos del suelo. Las nuevas ciudades servirán así de laboratorios de desarrollo urbano y de los conceptos y modos de su reglamentación legal. Del mismo modo la industria de la construcción (y especialmente por lo que se refiere a las viviendas) se halla rezagada, se desarrolla con lentitud y se muestra aún más lenta en cuanto a aceptar innovaciones debido, en parte, a la estructura de su gerencia y a las prácticas sindicales. Es perfectamente concebible que pudiera lograrse una notable reducción en el coste contando con la actual tecnología, si se dejara en completa libertad para hacer las cosas a su manera a una inteligente y bien financiada gerencia y a una mano de obra industrialmente preparada. Más podría lograrse aún si hubiera un progreso tecnológico. La situación parece propicia, toda vez que grandes entidades y otras fuentes de vigor directivo v financiero están ahora muy interesadas en empresas de este género. Aunque la mano de obra no se ha mostrado aún inclinada a renunciar a sus prácticas restrictivas, la demanda tan desmesurada en la construcción rebasa tan claramente la capacidad productora de la mano de obra disponible con arreglo a las prácticas actuales, que quizá pudiera persuadirse a esa mano de obra para que se decidiera también a experimentar. De igual modo, muchos gobiernos locales parecen hallarse en busca de unos modos más racionales de regular el desarrollo urbanístico y se les podría prestar ayuda en esa tarea a través de unos incentivos federales, inteligentemente planeados.

El control del desarrollo urbanístico puede ofrecer también sus ventajas. Si el urbanizador conoce la coyuntura, la índole, la magnitud y el emplazamiento de los componentes necesarios, podrá planear las inversiones de un modo más inteligente; él sabrá las carreteras y los servicios públicos que se necesitan, las dimensiones y volumen que deberán tener los mismos y cuándo se necesitarán. De igual modo las escuelas, los

hospitales y otros servicios podrían construirse con mayor eficacia y quizá también con una mejor calidad. Pueden surgir algunas dificultades. Ya he aludido antes al antagonismo entre el control de los urbanizadores y la participación de los ciudadanos. El apelotonamiento de gran parte de esta clase de inversiones podría afectar al grado de control que puede ejercerse en la práctica y un desarrollo aislado perdería la flexibilidad y las economías de unos incrementos marginales en el empleo del equipo existente y con el que puede contarse para el progresivo desarrollo de las áreas existentes. Además, podría ser muy imperfecto el control de las variables decisivamente importantes de las distintas clases y cifras de las personas e industrias que vienen y se van. Por último, las ventajas del control tendrán importancia sólo en la medida en que las mismas puedan transferirse al crecimiento de las áreas urbanas existentes.

La tercera y principal posible ventaja en la producción, es la de la escala. Por ejemplo, una ciudad que hava crecido hasta 100.000 habitantes, a razón de 10.000 por año, debería construir alrededor de tres mil unidades de viviendas anuales. Esas proporciones podrían posibilitar unas economías de escala, tanto en materia de producción como de compras y permitir innovaciones tales como el suministro de calefacción y aire acondicionado partiendo de unas instalaciones centrales. Pero las economías de escala pueden ser de tres tipos geográficos. A modo de ilustración y refiriéndonos a la industria de la construcción de viviendas, diremos que uno de los tipos necesita unos terrenos extensos y continuos, como en el caso de una ciudad nueva o de una gran subdivisión. Este fue el tipo en el que los grandes constructores comerciales (como William Levitt) basaron sus éxitos, aumentando la eficacia de la construcción mediante una meticulosa programación de un proceso de construcción convencional. Otro tipo es el que podemos encontrar en la prefabricación de casas completas y que, debido al coste del transporte, tienen un radio competitivo de comercialización de 100 a 300 millas. El tercer tipo opera sobre una mayor distancia geográfica y se aplica a los componentes prefabricados de los edificios.

El primer tipo de estas economías de escala -aquellas que tienen un radio efectivo de algunas millas— podría ser más explorado en las nuevas ciudades y grandes urbanizaciones suburbanas. Las nuevas ciudades podrían tener la ventaja de unas menores limitaciones institucionales de las innovaciones en punto a diseño, organización y tecnología. Sin embargo, las economías de escala en la vivienda, basadas en los mercados regionales y nacionales, parecen ser ahora más prometedoras y éstas no necesitan unos terrenos extensos y continuos. Buena prueba de ello es la notable aparición de los hogares móviles que hoy día representan más de la cuarta parte de todas las viviendas sueltas producidas, proporción ésta que va rápidamente en aumento. El crecimiento de esta industria se



está acelerando en virtud de las fusiones de grandes compañías y en la actualidad el coste del pie cuadrado de superficie de un hogar móvil es de menos de la mitad del correspondiente a un tipo de construcción tradicional, y eso a pesar del equipo e instalaciones que exigen los hogares móviles. Cada vez se está reconociendo más la posibilidad de que la industria de casas móviles pueda transformarse en una industria de viviendas modulares que produciría unos grandes elementos que podrían combinarse en forma de casas de libre colocación o en edificios de múltiples plantas. Lo más significativo es que hay un signo muy elocuente y es el del aumento de rendimiento en dicha industria, como lo demuestra el hecho de que en el pasado año la producción aumentó en un 35 por 100, mientras que el coste del pie cuadrado se redujo en un 15 por 100 aproximadamente.

Son muchas las grandes compañías que se han interesado por las posibilidades que encierran las nuevas ciudades. Aunque el tema de este trabajo se refiere a los fines oficiales de las nuevas ciudades, resulta muy significativo el interés puesto en esta clase de empresas por tan importantes y posibles participantes en las mismas. Algunas compañías, por unas y otras razones, poseen grandes extensiones de terreno y, naturalmente, están estudiando la posible dedicación a trabajos de urbanización, dado el posible aumento que con ello experimentaría el valor de sus terrenos. Hay compañías que están en posesión de unos fondos que no saben en qué emplear, y otras están contemplando las nuevas ciudades como futuros consumidores de sus productos, como son los artículos de consumo duraderos y la energía eléctrica, en el caso de fábricas de determinados aparatos eléctricos, y como salida para sus mercancías en el caso de las fábricas de madera y de productos de aluminio. Un enorme número de empresas con experiencia en análisis sistemáticos y en particular en trabajos espaciales y militares, están muy interesadas en desarrollar la capacidad de diseño y gestión, ya sea para emplearla en sus propias obras o bien como empresa secundaria o auxiliar que actuaría en calidad de consultora y gestora.

Esta enumeración de los objetivos de las aludidas empresas puede servir de clara ilustración del interés con que las mismas están iniciando el acercamiento a esta clase de actividades. Sólo unas pocas compañías están realizando algunos tímidos intentos, invirtiendo menos dinero, tiempo e inteligencia en este dificilísimo campo, del que invierten para diseñar un perfil de ala o un cronómetro para una lavadora. Consecuencia de ello es que la mayoría de estos intentos resultan ingenuos e indecisos.

La experiencia realizada por una compañía ha sido descrita por Bogard en 1969. La General Electric anunció en el año 1966 la creación de una División de Desarrollo Comunitario destinada a «acometer el desarrollo del suelo a escala de ciudad». Dicha compañía se hallaba interesada en el negocio de la construcción como mercado

para sus productos, y observando que la industria de la edificación se hallaba fragmentada y carente de tecnología, financiación, procesos de fabricación, mercadología y dirección adecuadas, pensó que «parecía perfectamente razonable enfocar sistemáticamente el planeamiento y fasaje de la construcción de una ciudad nueva partiendo de cero, y que esta labor podría traducirse en una sustancial economía en las primeras inversiones de capital así como en el coste «per capita» de los servicios comunitarios... Quizá una compañía como la General Electric pueda emprender la construcción a largo plazo de una comunidad prototípica con un dominio tan grande del planeamiento y de los valores ambientales que pueda servir de pauta para el futuro crecimiento urbano. Pero todo lo que se haga debe realizarse sobre unas bases firmes y para obtener unos beneficios iguales o mayores que los que actualmente obtiene con sus actividades propias la mencionada compañía».

La compañía en cuestión buscó el terreno necesario para edificar una ciudad que habría de llegar a tener 100.000 habitantes en el espacio de 20 años; ideó un Critical Path Method (sistema de programación empleando correlaciones o vectores) para programar la operación; estudió y comparó las tecnologías de la construcción de viviendas y trazó un programa de computadores para el análisis financiero y de mercados. Sin embargo, la General Electric se desanimó y puso término a la operación a primeros de 1969. La conclusión a que llegó fue que la construcción de una ciudad nueva era una operación muy arriesgada y, a la larga, de muy dudoso rendimiento. Debido a los gastos de transportes, impuestos, seguros, reparaciones, etc., el valor del terreno tendría que duplicarse cada cinco años para poder mantenerse a flote y en aquella época la situación del mercado era crítica. La compañía había calculado una inversión muy grande para empezar y durante los siete u ocho primeros años, y los beneficios -caso de marchar todo bien- sólo se obtendrían en los últimos siete años del período de veinte fijado para la operación. Para que el proyecto pasara a ser una realidad, la General Electric pensó que tendría que recurrir a gestionar el dominio eminente para la concentración parcelaria, la exención tributaria durante las primera fases, las disposiciones legislativas del Estado correspondiente otorgando al constructor el derecho a controlar el planeamiento, zonificación y los servicios comunitarios durante los veinte años que duraría la operación y que necesitaría también conseguir subvenciones y préstamos del Gobierno Federal y del estatal para crear los servicios de agua, alcantarillado y transporte.

Quizá la razón más hondamente arraigada para desear las nuevas ciudades estriba en la imagen de su configuración física. Las publicaciones sobre ciudades nuevas presentan generalmente unas fotografías de las europeas en las que siempre brilla el sol y algunas frases tan sugestivas como las de «distintos ambientes» parecen destacar preferentemente los encantos físicos de las nuevas ciudades. Sin embargo, los detalles referentes a esos «distintos ambientes» adolecen siempre de vaguedad. No se advierte un estilo definido. Frecuentemente aparecen algunas ideas sobre el grupo de Unidades Vecinales de los años 19, 20 y 30 como son las viviendas agrupadas y la separación a distinto nivel de las diferentes clases de tráfico. Otros aspectos frecuentes son la vuxtaposición de edificios de varios tipos y ciertas mezclas de uso del suelo que generalmente aparecen separadas en la práctica convencional de la zonificación. Lo usual es un gran número de instalaciones y servicios para el recreo al aire libre. No son tan frecuentes las ideas relativas a las poblaciones de densidades medievales y a las megaestructuras, a las cúpulas cubriendo toda la ciudad para controlar el clima y algunas sugerencias sobre el transporte.

En conjunto, las sugerencias de las alternativas tecnológicas parecen ser, o bien de escasa importancia o no estar suficientemente desarrolladas. La fuerza parece estar en las sugerencias para crear un paisaje urbano que sería mucho más bello y sensualmente más satisfactorio que la inmensa mayoría de nuestras ciudades y de sus suburbios. Nadie puede evitar sentirse impresionado por la pobreza estética de la mayor parte de nuestros medios urbanos en contraste con nuestro poderío económico y técnico. En otros lugares y en otros tiempos y con una fracción de nuestros recursos se han creado barrios y ciudades enteras, cuya extraordinaria belleza y características funcionales contribuyen en gran medida al goce de sus habitantes.

Dos causas de la fealdad y monotonía de gran parte de la Norteamérica urbana se justifican por sí solas. La primera es que carecemos de modelos de unos posibles y mejores ambientes físicos y que debemos crearlos, así como de la madurez cultural para adoptarlos. La mayoría de las ideas sobre el diseño físico que se ha propuesto para las nuevas ciudades, se refieren a los usos residenciales y comerciales de su suelo y muchas de esas ideas podrían aplicarse al ensanche y reconstruccción de las áreas urbanas existentes. Esto está sucediendo de hecho acá y allá, pero las nuevas ciudades podrían tener un enorme poder demostrativo, a modo de escaparates, tanto para los productores como para los consumidores del medio urbano y también servir de gran ayuda para la difusión y aceptación de las innovaciones de diseño (19).

La otra razón posible de la tristeza de nuestros actuales entornos, es que la belleza urbana es un bien público que nada nos cuesta y que no se agota con su disfrute. Esto plantea los problemas de costumbre de fijar precios e incentivos para la provisión de tales bienes en una economía de mercado y, además de esos bienes, otros especiales como es la creación conjunta de la belleza con los demás usos del equipo urbano y cuya belleza no sólo no podemos medir, sino que lo que a unos les parece bello a otros les resulta feo. Las nuevas ciudades sustituirán en gran parte al control de los constructores para el funcionamiento del mercado y recurrirán a opiniones autorizadas para determinar lo que es bello y lo que debe pagarse por la belleza. En este sentido, las nuevas ciudades no parece que vavan a servir de ejemplo a las ciudades existentes para montar unos mecanismos institucionales que creen la belleza urbana como un bien público.

Por último, uno de los argumentos más tradicionales que se esgrimen es que las nuevas ciudades, por el solo hecho de ser pequeñas, facilitarían a sus habitantes la rápida salida a pleno campo. Por el contrario, el habitante en una gran área metropolitana tiene que hacer un largo recorrido en su coche para salir de la zona urbana y si es pobre y no tiene automóvil le será de todo punto imposible hacer ni siquiera ese recorrido. Esta distancia que separa a la urbe del campo puede ser psicológica lo mismo que —o en vez de-funcional. El residente de una gran área metropolitana puede tener la sensación de que el terreno edificado se prolonga virtualmente en todas direcciones y puede incluso sentirse presa de una especie de claustrofobia. Aunque el restablecimiento de las posibilidades del contacto con la Naturaleza constituye un importante capítulo en nuestra cultura, cabe suscitar una cuestión relativa al significado y funciones de los diferentes tipos de campo libre. Un parque urbano o regional, un campo sembrado y la Naturaleza en fin, libre de trabas, pueden ser una mancha verde en un mapa, pero son algo muy diferente entre sí como posibles lugares para el esparcimiento y entablar contacto con la Naturaleza. Tendríamos que conceder una extraordinaria importancia al inmediato acceso al campo para propugnar sobre esta base una política de ciudades nuevas. En todo caso, habría que encauzar más bien esta preocupación hacia el aumento de parques en las zonas urbanas y a facilitar el acceso a los mismos y a otras clases de espacio al aire libre.

Conclusiones.

En general podemos anticipar que no es probable que tuviera éxito un plan nacional enderezado a albergar a millones de seres en unas ciudades nuevas y, caso de poder hacerse, no creemos que con ello aumentara el bienestar de la nación. El punto débil más importante que ofrecen las propuestas de nuevas ciudades consiste en haber subestimado la integración y conectividad social y económica de una sociedad

⁽¹⁹⁾ Hay que advertir, no obstante, que Columbia, que en muchos aspectos debe ser considerada como la ciudad nueva norteamericana que ha tenido más éxito, optó con plena conciencia por el conservadurismo arquitectónico para evitar el riesgo conjunto de las innovaciones en el modo de construir y en el estilo arquitectónico.—(Nota del autor).



moderna y que aparece expresada en la compleja reticulación de las áreas funcionales y en el contrapunto de los centros y subcentros que constituyen una metrópoli. Esta complejidad permite la especialización y la complementaridad; su fluidez la capacita para producir innovaciones y aceptar cambios y sus ambigüedades la permiten abarcar las tensiones e inconsecuencias que inevitablemente acompañan a todo cambio. Podemos sentirnos molestos por la inercia de este sistema con respecto a sus muchos y graves problemas como son la polución atmosférica, la segregación en masa y la fealdad urbana, pero las ciudades nuevas con su énfasis en diversos «equilibrios» parecen incurrir en una falacia determinística que, so capa de aumentar el número de sitios para elegir, dejaría ese número reducido a unos subsistemas casi cerrados de una escala demasiado pequeña. Es curioso que una idea que tiene su principal fundamento en el humanismo adopte esa forma tan materialista, basándose en su mayor parte en reducir el coste de la infraestructura y en un determinismo físico ambiental y que subestime la importancia de la libertad bajo la incertidumbre y la de las comunicaciones e interacciones en una sociedad basada en la información.

A la forma especial de miopía de que adolecen las propuestas de nuevas ciudades podría denominársela el «complejo de constructor», que basa sus decisiones sobre el desarrollo urbano, en el coste y el rendimiento del suelo y de la infraestructura. El curso anualizado de este coste es una pequeña fracción de la magnitud económica de un sistema urbano y las ventajas en el coste que podrían ser posibles con uno u otro plan físico, una fracción de dicha fracción, insignificante en comparación con las posibles variaciones en los beneficios sociales y económicos.

Otra forma de miopía por mí compartida también en gracia a la brevedad de mi trabajo, es considerar el sistema de la metrópoli actual como si creciera solamente a través de una expansión proporcional, ignorando los continuos procesos que crean unas «novae» urbanas. Washington, Dallas, Los Angeles, Chicago y otras muchas ciudades, han surgido en el siglo pasado para unirse a la constelación de grandes áreas urbanas, absorbiendo en su crecimiento unas poblaciones mayores que las propuestas para las nuevas ciudades y capitales. Este aspecto decisivo de la urbanización nacional se diferencia de las propuestas de las nuevas ciudades en que el crecimiento se produjo porque quería estar allí y no porque quisiera escapar de algo.

Yo he tratado de distinguir entre una política de nuevas ciudades enderezada a albergar una parte sustancial de la población (y con la que no estoy de acuerdo) y una política que utilice las nuevas ciudades para ensayar o exhibir unas innovaciones que podrían adaptarse a las ciudades existentes o «novae» en su expansión. El sistema de emplear algunas nuevas ciudades como instrumentos para aumentar la información parece aconsejable basándose en algunos fundamentos, aunque en todo caso debería

rehuir estos dos extremos: el de la insensata defensa de la diversidad porque sí, sin tener en cuenta el coste y los beneficios calculados, y el del apoyo a experimentos superfluos que no contribuyen a aumentar nuestros conocimientos. Los experimentos en las nuevas ciudades deben seleccionarse cuidadosamente y comprobar si reúnen determinadas condiciones. La primera es que los resultados puedan transferirse a otras áreas, la segunda, que el experimento sea un índice seguro de la probabilidad de éxito o de fracaso que pudieran tener las sucesivas aplicaciones de la innovación, y la tercera, que los resultados se obtengan con cierta celeridad. El valor de los resultados calculados debe descontarse con respecto a la época de su disponibilidad. Debe contarse, además, con las medidas rigurosamente técnicas e institucionales para una objetiva información y valoración y sólo se acometerán dichos experimentos cuando exista el designio político y los medios para aprender a través de los resultados y ya sean éstos éxitos o fracasos. Virtualmente, todo el valor de los experimentos de hoy día está socavado por la hipérbole y la publicidad desorbitada de la mayoría de los propagandistas de las nuevas ciudades, quienes, efectivamente, nos ocultan lo que más deseamos saber.

Como quiera que este análisis puede interpretarse en su mayor parte como un ataque contra las propuestas de las nuevas ciudades, considero necesario aclarar que no he tratado de arremeter contra la definición y racionalización de nuestra política urbana. Falta mucho por hacer para equilibrar el número de los puestos de trabajo con el número de los trabajadores dispuestos a ocuparlos, tanto a nivel interregional como a nivel de la estructura interna de las áreas metropolitanas. Necesitamos unas políticas y programas de vivienda que comprendan la abolición de las ordenanzas suburbanas locales de carácter excluyente y la reducción del coste económico de la construcción de viviendas y una política de ingresos que deberá acompañarla. Necesitamos un reajuste estructural territorial y funcional de la Administración Local, una reforma fiscal y unas nuevas bases institucionales para la participación del ciudadano y de los grupos interesados en las decisiones que les afectan. Necesitamos una política y unos programas para combatir la polución y acometer los problemas que tiene planteados el transporte urbano, la dispersión, la fealdad urbanas, los parques y la educación. He de resaltar, sobre todo, que no me opongo al mejoramiento de la forma en que venimos reconstruyendo y extendiendo nuestras áreas urbanas ni me manifiesto en contra de la construcción de grandes grupos de viviendas. El presente documento no es sino un argumento expuesto en contra de otro sobre un aspecto determinado de la política urbana nacional. Mi criterio se basa en la idea de que aun dando por supuesto que las nuevas ciudades resultaran unos lugares maravillosos, este hecho no vendría a resolver ninguno de los problemas urbanos que actualmente nos aquejan y que, a modo de sirenas utópicas, esas ciudades podrían conseguir desviarnos de nuestro rumbo.