

ciudades nuevas contemporáneas: notas de introducción

A partir de la New Towns Act de 1946, el Gobierno laborista británico se lanza a la tarea de la creación de una serie de ciudades en la región de Londres, siguiendo las indicaciones del famoso informe de la Comisión Barlow (1940) y las previsiones del plan de reconstrucción de Londres de Abercombie (1944-1945). Ambos documentos, basados en un deseo de ordenación planificada y voluntarista que tomó cuerpo en Inglaterra hacia 1937, preconizaban la estabilización de la aglomeración de Londres por medidas restrictivas en materia de empleo industrial en la ciudad, preparando el marco regional de su descentralización. Entre otras medidas de extensión de ciudades fuera de la región urbana de Londres, se proponía entonces la creación de ocho ciudades nuevas de pequeña talla para acoger unos 400.000 habitantes. Este objetivo inicial fue inmediatamente ampliado. Entre 1946 y 1950 se iniciaron las 14 ciudades nuevas de la 1.ª generación. A partir de 1950, fecha que marca una revisión de conceptos y de orientaciones, se puso en marcha la segunda. Una tercera generación está actualmente en gestación con un carácter diferente a las anteriores.

¿Cómo se puede caracterizar muy brevemente la evolución? Dejando ahora a un lado las cuestiones de concepción del plan, aunque sean evidentemente muy interesantes, y también las de diseño y ambiente, nos fijaremos en primer lugar en el hecho del tamaño creciente que se asigna a la población, incluso con revisión de los planes iniciales para aumentar sus capacidades y su mayor distancia a la capital. De 50.000 habitantes en las primeras, se ha pasado a considerar cifras del orden de los 100.000 a 250.000 habitantes y de 30 kilómetros a 100 de distancia. En segundo lugar nos fijaremos en que cada vez se concede una mayor importancia al papel económico de estas ciudades, que se utilizan como importantes instrumentos de política para la transformación y la vitalización regional. Las últimas ciudades nuevas son claramente operaciones inscritas en el marco de una perspectiva de reconversión económica regional. Al objetivo inicial de la desconcentración de Londres ha sucedido la ordenación del desarrollo y crecimiento de toda la región del Sureste del país, considerándose inadecuada la primera solución (ante la realidad revelada por el censo de 1960), que estaba basada sobre la presunción de la posibilidad de lograr una estabilización demográfica de la aglomeración londinense. Las nuevas 14 ciudades de la primera generación, a pesar de haber sido ampliadas en sus capacidades demográficas, no han podido absorber más que 1/6 del crecimiento regional y no han sido capaces de atraer suficiente número de empleos diversificados y equipos urbanos importantes como para asegurar su propio equilibrio y evitar las migraciones alternantes.

La evolución conceptual de la experiencia inglesa puede caracterizarse, pues, en principio, como el paso de una política de simple desconcentración de Londres hacia una política de ordenación regional, en la cual las nuevas ciudades actúan hasta cierto punto como polos de desarrollo y catalizadoras de procesos completos de urbanización.

En ningún país se han producido más debates sobre la confusión en el uso del nombre de ciudad nueva que en Francia. Recuérdese que a partir de la Segunda Guerra Mundial el país se lanza a la construcción de los «grands ensembles», es decir, grandes conjuntos de vivienda, una vez agotadas las posibilidades del suelo urbano. Las imperiosas necesidades de vivienda llevan a la conveniencia de unificar las actuaciones en operaciones concertadas sobre infraestructuras coordinadas. Pero los «grands ensembles» no resisten a una crítica demoledora que se inicia hacia 1957, y que demuestra los errores de planteamiento; no basta con dar vivienda a la gente, hay que darles también vida moderna. La monotonía arquitectónica, la carencia de equipos complementarios y la aplicación de la Carta de Atenas son violentamente combatidos, paralelamente a la crítica del «prairie planning», que ridiculizaba el exceso de disolución urbana en la naturaleza y que había llevado a la revisión de conceptos en la segunda generación de «New Towns». El caso de Sarcelles y el de la llamada «ciudad nueva» de Mureaux son los más representativos del fracaso de los «grands ensembles». Pero con el Plan Director del Distrito de París se da el salto conceptual de unos planteamientos casi exclusivamente edificatorios, a un enfoque de planificación regional: la región de París, cuya

población se espera llegue a los 14 millones hacia 2000, se debe organizar como una ciudad regional en cuyos alrededores se propone la creación de varias nuevas ciudades de gran talla (250.000 a 500.000 habitantes) con una doble finalidad: absorber la población esperada, pero también actuar como centros estructuradores de la región por la creación de importantes equipos regionales con una gran oferta de empleos en el sector terciario.

La experiencia francesa, mucho menos coherente y sistemática que la inglesa, tiene también un evidente interés. De las operaciones de vivienda se pasa a la política de estructuración regional. La creación de las nuevas viviendas en la región de París ofrece la novedad de planteamiento frente al caso inglés, de tratarse de grandes actuaciones muy próximas a la ciudad actual (menos de 40 kilómetros), constituyendo un conglomerado urbano regional. Del éxito de esta experiencia parece que dependerá en gran parte una generalización a la ordenación del conjunto del territorio nacional.

Otras naciones han hecho también esfuerzos en el terreno de la construcción de ciudades nuevas. Sistemáticamente ha sido emprendida por el Estado de Israel, que ha abordado la construcción de unas 30 ciudades nuevas de pequeña talla. Inicialmente el planteamiento se hacía sobre la base de una planificación territorial nacional que descansaba sobre la explotación agrícola, con reparto homogéneo de la población, en un intento de evitar el crecimiento de las tres grandes ciudades del país. Es muy curioso observar el carácter artificial y hasta cierto punto falso del planteamiento de esta operación, posible gracias a los importantes recursos extranjeros movilizados, ya que se fundaban las ciudades sin proceder previamente a la creación de sus bases de empleo.

En los últimos años se ha ido abriendo una nueva etapa caracterizada por el desarrollo de la industrialización. A este respecto se considera superado el período anterior, de base agrícola para la población, pensándose ahora en la conveniencia de aumentar el tamaño de las ciudades para aumentar también su nivel de servicios sociales y culturales y que puedan actuar como polos directivos del «hinterland» agrícola gracias a su carácter eminentemente urbano que debe impulsarse.

Ciudades nuevas han sido también planteadas y construidas, menos sistemáticamente, en diversos países nórdicos europeos. Pueden recordarse los casos de Suecia, Finlandia y Dinamarca, con logros famosos en su haber como la mundialmente conocida Tapiola, para los que se ha llegado a dudar de calificarlas como ciudades nuevas por su escasa entidad, falta de empleo y escasa distancia a las ciudades capitales, y el caso de los Países Bajos, con su característico problema de espacio físico y su progresiva ocupación del Zuiderzee por los Polders sobre los que van apareciendo pueblos nuevos y pequeñas ciudades nuevas y sobre los cuales se empiezan a prever actuaciones urbanas más importantes con ciudades nuevas de unos 100.000 a 200.000 habitantes. Todo ello subordinado a un planteamiento muy coherente y riguroso de ordenación territorial, una de cuyas opciones principales es frenar el crecimiento del Randstad.

Antes de entrar en el panorama de los países socialistas, hay que hacer una alusión a las peculiares características del movimiento de ciudades nuevas en Estados Unidos. Para ello debe hacerse un cambio de óptica, ya que la concepción de la planificación en aquel país es muy diferente a la europea. Allí no se intenta influir voluntariamente en el desarrollo urbano o regional, sino de prever sus tendencias y tratar de hacerlo menos inconveniente. Así como en los países europeos considerados anterior-

mente veíamos que las previsiones demográficas y de empleo se fijan en relación con una política de ordenación del territorio, en Estados Unidos se fijan por sí mismas, prolongando las tendencias espontáneas. La ausencia de opciones voluntarias llama la atención. Se acepta que la expansión física de las ciudades es inevitable ante un proceso de concentración urbana que se considera favorable desde múltiples puntos de vista. En este contexto, las nuevas ciudades americanas aparecen como iniciativas individuales de promotores dinámicos y audaces que buscan una nueva fórmula de «habitat» susceptible de agradar a las clases privilegiadas y no como operaciones de urbanismo inscritas en una política regional.

En los países socialistas toda política urbanística está puesta al servicio de una política de ordenación territorial, supeditada a la organización de la economía nacional. Y dentro de este enfoque, la creación de innumerables ciudades nuevas ha sido acometida para alojar a las poblaciones que iban a acometer la explotación de recursos naturales descuidados y a atender a la industrialización derivada de los mismos, tendiendo a un desarrollo regional equilibrado. La implantación de nuevas industrias es lo que decide la marcha y localización de la urbanización. Todo ello, por supuesto, apoyado en una política paralela de descentralización industrial de las grandes ciudades existentes, con prohibiciones expresas de instalación de nuevas industrias en las ciudades mayores de 50.000 habitantes.

Hay que recordar que la opción a favor de un desarrollo regional armónico y equilibrado va acompañada en la U.R.S.S. de una opción a favor de un reparto de la población por una actuación de gran envergadura sobre la red nacional de ciudades, de modo que este proceso de planificación territorial de tan amplia escala debe desembocar en un aumento de población en las ciudades pequeñas y un freno al crecimiento de las grandes. La Unión de Arquitectos Soviéticos mantiene la cifra óptima de población entre los 100.000 y los 300.000 habitantes. Pero es curioso señalar que de un proceso inicial de descentralización con creación de numerosas ciudades nuevas de importante tamaño, se ha tenido que pasar posteriormente a un proceso de desconcentración, con creación de pequeñas ciudades satélites, para frenar el crecimiento no sólo de las ciudades existentes, sino incluso el de alguna de las ciudades nuevas creadas en la primera etapa, que una vez lanzadas, han adquirido un fuerte dinamismo.

Este máximo objetivo de lograr un desarrollo económico simultáneo para todas las regiones del país, evitando las concentraciones de población y de actividades en las regiones privilegiadas, lo cual se acompaña con la creación de ciudades nuevas como albergue de las poblaciones que van a ser autoras del desarrollo o de la explotación de las regiones retrasadas, es la base de la política urbanística de la mayor parte de los países socialistas, como puedan ser, por ejemplo, Polonia, Hungría o Rumanía, países en los que asombra la fuerte presencia de la base agrícola nacional, al lado de la implantación industrial.

Una caracterización muy esquemática del proceso de creación de ciudades nuevas en los países socialistas debe señalar, pues, la clara fidelidad a la opción del desarrollo equilibrado de las regiones, aun a costa de una mayor lentitud del desarrollo global, el carácter de continente demográfico de estas nuevas ciudades para atender procesos de explotación industrial y la opción de desconcentración de ciudades grandes, impidiendo su crecimiento.

El examen de las experiencias que acaban de evocarse permite establecer unas conclusiones elementales sobre el proceso histórico de la creación de ciudades nuevas en la época actual. Dejando a un lado el caso especial de las nuevas ciudades estadounidenses, las nuevas ciudades se conciben generalmente como agentes de desarrollo en el marco de una política concertada de ordenación regional. Si en los países socialistas esta política sigue fiel a la opción del desarrollo equilibrado con pronun-

ciamiento a favor del control restrictivo del tamaño urbano y en contra de la concentración urbana, los países occidentales han evolucionado desde planteamientos semejantes a éste hacia soluciones de compromiso, según los casos, y han renunciado realísimamente a la estabilización demográfica de las grandes ciudades. Las nuevas ciudades, en este contexto, pueden ser piezas claves de la estructuración regional.

Por otra parte puede destacarse también que las nuevas ciudades se conciben actualmente con una talla muy superior a las de la época en que se iniciaron las experiencias. Esta talla parece oscilar entre 100.000 y 500.000 habitantes, lo cual parece bastar y ser necesario para asegurar el equipo complementario preciso, y la garantía de empleo variado que proporcione cierta autosuficiencia no impuesta y obligatoria. La importancia del sector terciario en la oferta de empleo es algo que ha tardado en conocerse, pero que actualmente recibe la máxima atención.

El grado de autosuficiencia de las nuevas ciudades parece estar en función de una relación aún no estudiada entre su talla demográfica, la duración de los recorridos que la separan de las ciudades importantes existentes y su capacidad de empleo. La necesidad de considerar la creación de ciudades nuevas dentro de una política concertada a nivel nacional para asegurar la descentralización del empleo, está fuera de toda duda.

En cuanto a la situación del tema en España podría decirse que falta madurar una política superior de objetivos nacionales de ordenación del territorio, en función de la cual debería producirse la creación de nuevas ciudades. Todavía no sabríamos muy bien a qué fines generales de ordenación territorial respondería la creación de ciudades nuevas, qué objetivos sociales se trataría de cubrir, qué bases de política de empleo requeriría y cómo habría que instrumentar ésta. Sólo amparada por una política global, puede concebirse una actuación de este tipo. Recuérdese el fallido intento de la descongestión de Madrid.

Los medios instrumentales no faltan. Ahí está por una parte la presión de la iniciativa privada para empezar con actuaciones del tipo de las de EE.UU., y ahí está, por otra, el Ministerio de la Vivienda con su patrimonio de hectáreas urbanizadas, al servicio de una política de ampliación de las ciudades actuales, y su incipiente experiencia en el programa ACTUR de más ambición y clara relación con el tema de las nuevas ciudades. Pero es evidente que con esto no basta, aunque se agilicen los procedimientos y se aumenten las escalas. Son tantos y tan importantes los interrogantes de fondo que tenemos que resolver previamente, que hablar de una política de ciudades nuevas en España sin que existan sobre el tema unos planteamientos políticos coherentes y unitarios y una mayor coordinación interdepartamental, es, cuando menos, hoy por hoy, prematuro e inconsistente. Porque el primero y más condicionante de todos esos interrogantes es el de si estamos en condiciones de aspirar a una planificación de opciones voluntaria, con incidencia real sobre el proceso de urbanización, y si existe capacidad y voluntad rectoras para integrar armónicamente el cúmulo de iniciativas fragmentarias y parciales que inciden independientemente sobre él.

Estas breves notas introductorias pueden servir de pórtico a la serie de trabajos que van a continuación y en los cuales se abordan con más detención las características de algunas de las experiencias nacionales que acaban de repasarse esquemáticamente.