

# Seminario interregional sobre Nuevas Ciudades

Organizado por las Naciones Unidas y el Gobierno del Reino Unido  
y celebrado en junio de 1973, en Londres

El tema de las nuevas ciudades aparecía en este Seminario, dentro de un planteamiento mucho más amplio, de tal modo que se ofrecía como una de las opciones posibles para ser utilizadas entre las existentes para hacer frente a los problemas planteados por el desarrollo urbano, y como parte de las estrategias encaminadas a organizar las «tendencias y políticas nacionales en materia de urbanización».

Dentro de este enfoque general, puede decirse que el papel de las nuevas ciudades aparecía ya desde el primer momento un tanto relativizado en cuanto a su importancia. Adelantemos desde ahora, que el resultado del Seminario ha sido, en una gran medida, una auténtica desmitificación del concepto de nueva ciudad en cuanto a esos valores y esas resonancias casi mágicas de que el mismo ha estado aureolado durante tanto tiempo en el panorama de la cultura urbanística.

En primer lugar hay que destacar el hecho muy revelador, de que el Seminario partía, contrariamente a los postulados de la teoría urbanística tradicional, del reconocimiento de que «el crecimiento de las grandes aglomeraciones urbanas, especialmente en las primeras etapas del desarrollo económico, es casi inevitable. Las ventajas económicas de la concentración, junto al rápido progreso tecnológico —en algunos ejemplos es casi una revolución— en la provisión de servicios comunales (agua, alcantarillado, transporte público) ha conducido a la creación de grandes concentraciones de población y seguidamente a la explosión espacial de las grandes ciudades. Sin embargo, la naturaleza misma de la urbanización hace posible encauzar el crecimiento urbano dentro de formas de asentamiento dispersado y descentralizado. Las nuevas ciudades del tipo inglés son, en realidad, ejemplos pertinentes de este proceso. Es posible incluso hablar de una técnica para el desarrollo de una aglomeración urbana mediante la construcción de nuevas ciudades».

Este párrafo tomado del Informe Final del Seminario, expresa con bastante claridad el nuevo enfoque con que se mira el papel de las ciudades nuevas, tan lejano ya de planteamientos tendentes a la autosuficiencia, propios de épocas pasadas.

Al abordar el tema concreto de la opción que las nuevas ciudades suponen dentro de las estrategias nacionales de desarrollo urbano en los países en desarrollo, se discutieron en el Seminario tres monografías:

- a) «Una evaluación de Nuevas Ciudades», de Arie Schachar.
- b) «Política de Nuevas Ciudades en el Reino Unido», de John Barber.
- c) «Metodología de Planificación para desa-

rollo urbano y Nuevas Ciudades», de Andrew Derbyshire.

Estas tres monografías tenían por finalidad examinar en términos generales el papel y la importancia de las nuevas ciudades como instrumentos de desarrollo urbano, observar en particular la experiencia del Reino Unido en este terreno y tomar uno de los ejemplos más recientes del concepto de nueva ciudad en el Reino Unido, y examinar con más detalle la metodología adoptada en su planificación.

La primera monografía se propuso demostrar las características de lo que recibe el nombre de «nueva ciudad», y determinar la contribución que pueda aportar dicho concepto al crecimiento y desarrollo urbano planificado y dirigido.

Se sostuvo la opinión de que una gran parte de la urbanización, descrita libremente como «nuevas ciudades», era en realidad una forma de crecimiento suburbano y que el desarrollo de nuevas ciudades, para justificar su nombre, debía tener en cuenta tres factores principales, a saber: el territorial, el económico y el social, y satisfacer las condiciones siguientes:

- a) un plan predeterminado de desarrollo
- b) una base económica amplia
- c) una amplia gama de oportunidades de vivienda
- d) facilidades y servicios adecuados para la comunidad
- e) su propia administración local.

El examen de la política de Nuevas Ciudades en el Reino Unido puso de manifiesto, entre otras cosas, los puntos siguientes:

— Entre otras cosas, las nuevas ciudades del Reino Unido han proporcionado un nuevo crecimiento urbano, contribuido a atraer población e industria de los núcleos urbanos existentes, y facilitado oportunidades y servicios sociales dentro de áreas en necesidad de desarrollo.

— Además de desempeñar estos papeles, las nuevas ciudades pueden proporcionar dentro de las zonas rurales de países en desarrollo:

- a) oportunidades para la elaboración de productos agrícolas
- b) facilidades de comercialización
- c) formas adicionales de empleo urbano, especialmente en la industria, y
- d) servicios y facilidades de infraestructura urbana contribuyendo de este modo a estabilizar las poblaciones rurales.

— En lo tocante a las concentraciones urbanas existentes, es posible proporcionar, por medio de la nueva ordenación urbana, servicios públicos esenciales que no existen en la actualidad.

— Los motivos para la adopción de políticas de «nuevas ciudades» pueden hallarse en:

- a) el desarrollo de los recursos, tanto humanos como naturales
- b) la prestación de servicios, especialmente en las zonas rurales
- c) la consolidación de oportunidades y beneficios para zonas menos privilegiadas, y
- d) la consolidación y reestructuración de las áreas urbanas existentes.

— Durante la discusión salió a relucir en varias ocasiones la cuestión de la magnitud demográfica de las nuevas ciudades, y la generalidad de los participantes aceptó que no puede darse una solución firme a este problema.

Durante los años de la postguerra, en el Reino Unido se pensaba que la población ideal se hallaba en la región de 50 a 60.000 habitantes y la mayoría de las nuevas ciudades fueron planeadas en función de dicha cifra. En años recientes ha habido un cambio de opinión y se ha exigido a algunas de estas nuevas ciudades que aumenten su población total hasta unos 150.000 habitantes, que es la cifra que se considera necesaria ahora para prestar todos los servicios sociales y culturales esenciales.

En las propuestas más recientes de desarrollo de nuevas ciudades en el Reino Unido se prevén unas cifras de población de aproximadamente 250.000 habitantes. Esto ocurre en un país con recursos considerables, un crecimiento demográfico relativamente estable y poca presión sobre las zonas urbanas.

No se dispone de mucha información fidedigna sobre el coste del desarrollo de nuevas ciudades con relación a su población, y se pidió la obtención de información más precisa en este ámbito basada en una observación e investigación sistemática. Sin embargo, incluso si se dispusiese de esta información, cabe dudar que tuviese mucha relevancia para las circunstancias de países en vías de desarrollo.

Se establecieron los siguientes puntos sobre la población de nuevas ciudades en países en desarrollo.

- a) cuanto mayor sea una ciudad es probable que sea mayor su importancia política, económica y social
- b) la población de las nuevas ciudades, así como la forma y función de estas últimas, debe depender en gran parte de las necesidades y circunstancias locales, y
- c) una ciudad debería satisfacer no sólo las necesidades económicas y sociales de sus habitantes, sino también las culturales.

Sin embargo, en muchas partes del mundo en desarrollo, las cuestiones de magnitud de población parecerían ser mayormente académicas en una coyuntura en que el crecimiento urbano, vasto y sin planificar, continúa ocurriendo aceleradamente.

— El desarrollo de nuevas ciudades en el Reino Unido adoptó originalmente la forma de unidades independientes. Mas recientemente, como lo demostró el estudio del caso de Lancashire Central, presentado por A. Derbyshire, se está

considerando la planificación de un «racimo» de asentamientos que formarán, junto a las ciudades existentes, una nueva región metropolitana.

— La forma que puede adoptar el desarrollo de nuevas ciudades en países en desarrollo, incluye:

1. asentamientos independientes en ubicaciones aisladas
2. asentamientos aislados que forman parte de una jerarquía existente de asentamientos
3. nuevas urbanizaciones planificadas en los bordes de núcleos urbanos existentes
4. desarrollo planificado (o remodelación), dentro de asentamientos o grupos de asentamientos existentes y formando parte de los mismos.

— La experiencia de nuevas ciudades en el Reino Unido ostenta las siguientes características:

1. es un ejemplo excelente de la intervención activa del Gobierno en el campo de la ordenación urbana
2. estipula la creación de agencias independientes, corporaciones de desarrollo con responsabilidades globales y atributos para la concentración y urbanización del territorio
3. permite adquirir la tierra, según y cuando se requiera, con arreglo a los «valores existentes de uso» (generalmente agrícola)
4. proporciona un acceso directo a los fondos y a las autoridades centrales de planificación
5. es asistida mediante directrices de ubicación industrial
6. proporciona un marco, por parte del Gobierno, para la participación privada en el desarrollo
7. demuestra que la gente se trasladará a zonas en que haya disponibles hogares y puestos de trabajo
8. facilita una distribución más equitativa del desarrollo y sus beneficios
9. ejerce control sobre el ingreso de la gente con relación a las oportunidades de empleo
10. establece límites al desarrollo, aunque dichos límites puedan ampliarse eventualmente con arreglo a los cambios de las directrices gubernamentales.

En cuanto a la utilidad que la experiencia británica podía tener para los países en vías de desarrollo, se llegó a la conclusión de que aunque las nuevas ciudades habían tenido éxito en el Reino Unido, era necesario tener en cuenta las diferentes circunstancias de los países en desarrollo.

1. En el Reino Unido la situación es estática. No existe migración rural-urbana y el crecimiento de las zonas urbanas es limitado. La población en Londres, por ejemplo, está declinando a razón de 100.000 habitantes cada año. En cambio,



en los países en desarrollo la situación es dinámica, la mayor parte de la población vive todavía en las áreas rurales y existe una migración rural-urbana no planificada a gran escala que conduce a un crecimiento urbano masivo.

2. El Reino Unido es un país relativamente rico con considerables recursos, comparado con los limitados recursos de los países en desarrollo. Los recursos profesionales que el Reino Unido puede asignar a una corporación de desarrollo que sirva a una nueva ciudad con una población final de 100.000 habitantes sobrepasan en mucho el total de los recursos profesionales nacionales de muchos países en desarrollo.
3. La sofisticada maquinaria administrativa y legal del Reino Unido es inexistente, no en la mayoría, sino en todos los países en desarrollo.

Se coincidió en que las nuevas ciudades en sí no ofrecen solución a los problemas de crecimiento urbano. Por ejemplo, las nuevas ciudades del Reino Unido representan solamente el 7 por 100 del crecimiento urbano del país y se señaló que, durante un cierto período de desarrollo, todo el desarrollo de nuevas ciudades en la India representaba un aumento natural e inferior al de una sola ciudad: Delhi.

No cabe esperarse que las nuevas ciudades reciban todo el impacto del crecimiento urbano, sino que debían mostrar el camino demostrando la forma que debía tomar todo desarrollo urbano.

No puede adoptarse de forma aislada el concepto de nuevas ciudades, éste se limita a proporcionar una opción al desarrollo de zonas urbanas. Sin embargo, muy pocos países han adoptado todavía una política de urbanización, y aún menos una política relacionada con el desarrollo de nuevas ciudades.

Como conclusión, el examen de la política británica de nuevas ciudades en relación con su valor de ejemplo para otros países, mostró claramente sus enormes limitaciones. Unas de tipo histórico y cultural, puesto que la experiencia arrastra la herencia de unos planteamientos incompatibles con la situación actual. Otras relativas al desfase económico que existe entre el Reino Unido y los países en desarrollo. Por ello, durante las deliberaciones, varios delegados de países en desarrollo se refirieron a las limitadas oportunidades para el desarrollo de nuevas ciudades debido a su costo, y a los limitados recursos financieros, profesionales, técnicos, administrativos y de otra índole de los países en desarrollo. Se mencionó, sin embargo, la necesidad de planificar nuevos asentamientos aún en el caso de que el desarrollo de tales asentamientos deba ser necesariamente lento y gradual.

Existe el peligro de que el concepto «nueva ciudad» sea interpretado desde un punto de vista puramente del Reino Unido u «Occidental», implicando cuantiosos gastos de capital en formas de infraestructura permanente y sofisticada más allá del alcance de los países en desarrollo

y, por lo tanto, inapropiado para esos países, ya que transcurrirán muchas décadas antes de que los países en desarrollo alcancen la posición «estática» del Reino Unido. A pesar de estos problemas urbanos la mayor parte de la población vive todavía dentro de las zonas rurales. Sea cual fuere la política que se adopte a la acción que se tome, el movimiento actual de gente que se desplaza desde las zonas rurales a las urbanas no sólo continuará sino que se intensificará. La gente en vasto y creciente número (la población de Bogotá aumenta a razón de 300.000 habitantes anualmente, Djakarta en 200.000, el equivalente anual de varias nuevas ciudades de Gran Bretaña) se afincará en zonas urbanas se haya o no hecho cualquier intento para acomodarlos a su llegada. *El crecimiento urbano seguirá produciéndose aún en la ausencia de un desarrollo urbano.* Las directrices de urbanización nacional y regional —como parte de directrices de desarrollo nacional— deberán ser adoptadas y hallarse nuevas soluciones que sean realistas y capaces de ponerse en práctica. Sean cuales fueren los recursos disponibles, el nuevo crecimiento urbano, ya se realice aisladamente o como adición a zonas urbanas existentes, debe entenderse dentro de los términos correctos de «nuevas ciudades», es decir: *asentamiento planificado y desarrollo coordinado e integrado afrontando las necesidades físicas, económicas, sociales y culturales.*

Para los países en desarrollo, esto equivale con frecuencia a «establecimientos ilegales planificados», la provisión de una base firme para familias, una parcela de terreno, dentro de un ambiente planificado seguro y saludable (con calles sencillas, alcantarillado, suministro de agua potable, y con acceso a las oportunidades de empleo y los servicios esenciales) ofreciendo, con el transcurso del tiempo, la oportunidad de mejorar tanto el individuo como la familia y la comunidad en su totalidad.

Sin embargo, no basta con desarrollar nuevas soluciones que sean más realistas. Deben asimismo hallarse formas de

- a) persuadir a los gobiernos de que son necesarios nuevos criterios y la adopción de nuevas soluciones
- b) asegurar que tales soluciones formen parte de directrices y programas de desarrollo efectivos, y
- c) asegurar que dichas políticas y programas se ejecuten efectivamente.

Como escueto resumen, podría decirse que el papel de las nuevas ciudades aparecía, al final del Seminario, configurado de acuerdo con las siguientes limitaciones:

- a) no son un objeto en sí mismas sino una respuesta a las necesidades económicas y sociales
- b) proporcionan una opción para el desarrollo urbano
- c) deben formar parte de una estrategia global de urbanización
- d) deben estar incluidas en las directrices de desarrollo nacional y regional.