

INSTITUCIONES Y PLANEAMIENTO: LA CONTROVERSIAS SOBRE LAS AUTOPISTAS EN BOSTON, TORONTO Y LONDRES

Aurelio Menéndez

**Institutions and planning:
the Motorway/Freeway controversy
in Boston, Toronto and London**

La controversia de las autopistas se desarrolló con particular intensidad en Boston, Toronto y Londres. En este trabajo se explican las diferencias y similitudes entre los tres casos. El enfoque en el papel institucional, la composición y alcance de los grupos participantes, los métodos de participación, el estudio de posibles soluciones, permiten analizar las implicaciones de todos estos elementos en el desarrollo de la controversia y en el subsiguiente método de llevar a cabo el proceso de planeamiento del transporte, proceso que incluye un elevado número de actores (individuos e instituciones), temas e interrelaciones. Los actores analizan las políticas y las propuestas de una forma que refleja sus intereses y sus ideas sobre la ciudad, modelando las diferentes características y peculiaridades de la controversia en las tres ciudades estudiadas. El resultado de la controversia afectó enormemente al posterior desarrollo del proceso de planeamiento, y sugiere interesantes aspectos y consideraciones que los urbanistas deberían siempre tener en cuenta.

The Motorway/Freeway controversy is particularly intense in Boston, Toronto and London. The differences and similarities as between these three cases is explained in this article. The institutional point of view, the make up and influence of the participating bodies and their channels of action, a study of such solutions as have thrown up, all these, once analyzed, make for an understanding of the course of the controversy in each case and this, in its turn, leads to the formulating of a methodology for transport planning that would take into account the great number of protagonists, both institutions and individuals, along with themes and interrelations affected by such a process. Given that the protagonists in each of the cases in question see the problem in terms not only of their own interests but of their own notions of the city itself and judge both policies and projects in the light of these, the controversy in each case is rich in the differing characteristics and peculiarities of each of the cities here studied. The results of these three controversies will have a great influence in all further planning processes and has turned up many interesting features and considerations that urban planners would do well to always bear in mind.

1. INTRODUCCION

La controversia de las autopistas en los últimos años de la década de los sesenta y primeros de la de los setenta constituyó una experiencia que atrajo fuertemente la atención de planificadores del transporte, urbanistas, políticos y ciudadanos en general. Apareciendo dentro del más amplio movimiento del activismo político del final de los años

sesenta (1), la controversia trajo consigo cambios radicales en el proceso de planeamiento y alteró el sistema de prioridades de las sociedades afectadas.

Durante el período de la post-guerra, la prosperidad económica creció hasta niveles nunca alcanzados anteriormente. Al mismo tiempo, las áreas metropolitanas se expandían con inusitada rapidez. La producción de automóviles, el más deseado símbolo de afluencia de la nuevamente próspe-

Aurelio Menéndez es Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, Master en City Planning. Actualmente trabaja como profesor ayudante en el Departamento de Estudios Urbanos y de Planeamiento del Massachusetts Institute of Technology, en Cambridge, Estados Unidos, donde además está cursando los estudios de doctorado.

Este artículo es una versión revisada de un trabajo desarrollado como parte de los requisitos exigidos para la obtención del título de Ph.D. en el Departamento de Estudios Urbanos y de Planeamiento del M.I.T. El autor desea expresar su agradecimiento a los profesores Gakenheimer y Peattie por sus comentarios sobre el trabajo. Las ideas recogidas en este artículo corresponden sin embargo enteramente al autor.

(1) El entorno político de la controversia fue quizá tan importante como los aspectos que se discuten en este artículo (e.g., cambios demográficos o niveles de motorización). Este entorno político incluía programas de revitalización de la ciudad, intentos de los gobiernos nacionales de conseguir un apoyo político en las ciudades, y el movimiento de los derechos civiles. Estas circunstancias produjeron en gran medida un aumento de la movilización ciudadana, y simultáneamente politizaron el proceso de planeamiento. Los grupos anti-autopistas era un tipo diferente de organizaciones, pero ciertamente se erigieron sobre el clima político preparado por esos otros acontecimientos.

ra sociedad, crecía rápidamente, y eran necesarias más carreteras para acomodarlos. En ese momento se pensaba que los gobiernos debían de proveer la necesaria infraestructura para satisfacer la demanda de carreteras y permitir el fácil movimiento de los individuos y bienes por estos medios privados de transporte. Se pensaba que un aumento en la movilidad llevaría consigo más crecimiento económico, elevando aún más los niveles de prosperidad de la sociedad en su conjunto.

Dentro de este espíritu, los urbanistas y planificadores del transporte estaban principalmente ocupados con cuestiones técnicas relativas al modo de unir los puntos de origen y destino con una red viaria óptima. Los mayores esfuerzos se concentraban en desarrollar sofisticados modelos de ordenador que reflejaran una imagen exacta de la necesaria red de carreteras, a través de la predicción de los futuros usos del suelo y los subsiguientes flujos de tráfico. Temas como el desplazamiento de viviendas o los problemas ambientales apenas entorpecían esos esfuerzos. En los casos en que estos temas eran considerados, la evaluación de los beneficios originados por una mejor accesibilidad y el esperado desarrollo económico fácilmente compensaban cualquier desventaja. La consideración del transporte público como alternativa al automóvil era siempre relegada a una segunda posición. La mayor preocupación del momento era la de mejorar y extender la red de carreteras.

La falta de atención dada al entorno urbano en los planes de transporte propuestos en aquel entonces cuestionaba la validez de soluciones basadas en redes de autopistas de gran escala. Grupos de ciudadanos reaccionaron contra la construcción de estas autopistas y su actitud precipitó la revisión de las políticas de transporte. Los objetivos del planeamiento del transporte, expresados previamente en gran medida en términos operativos, empezaron a inspirarse en unos criterios más generales incluyendo factores ambientales y sociales. Al mismo tiempo diversos modos de transporte público empezaron a ser señalados como una solución válida al problema del transporte urbano. Finalmente, la participación pública comenzó a ser considerada como un elemento esencial del proceso de planeamiento.

Este artículo examina tres casos en los que la controversia de las autopistas se desarrolló con particular intensidad: los casos de Boston, Toronto y Londres. Mediante el análisis de estos casos, se intentan explicar las diferencias y similitudes entre los mismos. El enfoque en el papel institucional, la composición y alcance de los grupos participantes, los métodos de participación y la secuencia de soluciones que fueron llevadas a cabo para encontrar una salida a la controversia, permiten analizar las implicaciones de estos elementos en el desarrollo de la controversia y en el subsiguiente método de llevar a cabo el proceso de planeamiento del transporte. Este proceso, como los tres casos ponen en evidencia, incluye un número elevado de actores (individuos e instituciones), temas, e interrelaciones. Los actores analizan las políticas y las propuestas de una forma que refleja sus intereses y sus ideas sobre la ciudad. Su composición y

organización, su percepción de los temas, y sus interrelaciones modelan las diferentes características y peculiaridades de la controversia en las tres ciudades. El resultado de la controversia afectó enormemente el posterior desarrollo del proceso de planeamiento, y sugiere interesantes aspectos y consideraciones que los urbanistas siempre deberían tener en cuenta.

2. CASOS DE ESTUDIO

2.1. *El caso de Boston*

Gran parte de lo ocurrido en el caso de Boston fue el resultado de las peculiaridades del área. Primero, en los años sesenta Boston ya tenía un alto nivel de accesibilidad física, incluyendo un extenso sistema de transporte público y una serie de autopistas radiales. Segundo, la densidad de población era bastante alta, y la estructura urbana incluía varios importantes centros de atracción. Tercero, Boston presentaba una marcada diversidad étnica y disfrutaba de la existencia de un gran número de instituciones educativas. Cuarto, Boston es una de las pocas áreas metropolitanas norteamericanas en la cual el Ayuntamiento está situado a unas pocas manzanas del capitolio del Estado. Como consecuencia, los funcionarios del gobierno local y los del gobierno estatal perciben personalmente los problemas del transporte en el área metropolitana de Boston (y la comunicación entre ambos es más fácil que en otras ciudades). Quinto, el hecho de que el área metropolitana incluya varias municipalidades independientes hace crucial el papel del gobierno estatal en la construcción de proyectos de transporte urbano de gran escala. Por último, el estado de Massachusetts es bien conocido por el gran número de políticos con influencia a nivel federal.

El primer plan de transporte integral para Boston tiene fecha de final de los años veinte, cuando un sistema de carreteras radiales y concéntricas fue propuesto a la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Boston. La Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial hicieron imposible la realización de este plan. Después de la Segunda Guerra Mundial, el papel del gobierno federal aumentó notablemente a través de la provisión de fondos para estudios de transporte y apoyo financiero para la construcción de autopistas. La primera respuesta a estas nuevas posibilidades fue el Plan General de 1948 que proponía un cinturón central de circunvalación y varias autopistas radiales. Esta red se parecía enormemente a la que veinte años más tarde daría lugar a la controversia de las autopistas. El plan conduciría a la construcción de la Arteria Central ("Central Artery") en 1949, y "Storrow Drive" en los primeros años de la década de los cincuenta. La "Central Artery" fue la primera gran autopista construida en Norteamérica que atravesaba áreas densamente pobladas; el "Storrow Drive" ocupó gran cantidad de suelo en la orilla derecha del río Charles y supuso una barrera para el acceso al mismo. A pesar de que ambos proyectos levantaron algunas quejas en las po-

blaciones afectadas, su construcción se llevó a cabo sin apenas retraso.

En 1956, el "Highway Trust Fund" dio más ímpetu a la construcción de autopistas: todos los tramos de las cuarenta y dos mil millas del Sistema de Autopistas Interestatal (IHS) serían financiados con ayuda del Gobierno federal del 90 por 100. En Boston, un proyecto de 1957 confirmaba las conclusiones del plan de 1948, incluyendo las más tarde altamente controvertidas "Inner Belt" (cinturón interior) y la autopista del Suroeste. En 1962, otro proyecto, esta vez enviado al Departamento de Obras Públicas del Estado de Massachusetts (DPW), volvía a confirmar los trazados de las autopistas. Aunque este plan tenía en cuenta, por primera vez, los efectos socioeconómicos de las vías propuestas, concluía que los problemas inmediatos que serían generados a los ciudadanos directamente afectados por las autopistas quedarían más que compensados con los beneficios que a largo plazo alcanzarían a toda el área metropolitana.

En 1963, un equipo consultor, Traffic Research Corporation, introdujo el primer modelo de usos del suelo/transporte en gran escala: el modelo EMPIRIC. Este modelo serviría para generar el "Eastern Massachusetts Regional Planning Project" (EMRPP). Los resultados de este plan, aunque basados en una nueva encuesta origen-destino hecha en 1963, seguían muy de cerca el diseño de la red propuesto en estudios previos. La atención prestada a los impactos externos de las autopistas era aún muy limitada. Mientras tanto, la oposición pública había empezado a crecer rápidamente y varios grupos habían empezado a organizarse.

En 1966, un grupo de jóvenes profesionales empezó a debatir entre ellos si el Inner Belt era necesario o no. Algunos de estos profesionales comenzaron a organizar una institución no lucrativa, "Urban Planning Aid" (UPA), para abogar por aquellas comunidades que no podían permitirse el lujo de pagar a consultores. Su intención era hacer que los planes públicos reflejaran las necesidades de las comunidades afectadas (2). En octubre de 1966, UPA produjo un dictamen criticando el EMRPP y dando una lista de las quince deficiencias más importantes. Una manifestación fue convocada por UPA y otro grupo de Cambridge, el "Save Our Cities Committee" (SOCC), enfrente del Congreso de Massachusetts. "Fue la primera vez que muchos se echaron a la calle. No sería la última" (3).

Las elecciones para gobernador del Estado en noviembre de 1966, entre un partidario de la construcción de las autopistas, John Volpe, y un partidario del movimiento en contra de ellas, Edward McCormack, fueron ganadas por el primero. Pocos días después de estas elecciones, Volpe ordenó un nuevo estudio de las alternativas del "Inner Belt". Antes de que el estudio fuera publicado, el movimiento en contra de las autopistas se había

ampliado a las comunidades universitaria y política. En mayo de 1967, 528 profesores de Harvard y del M.I.T. anunciaban públicamente su oposición al paso del Inner Belt por Cambridge (4). Además, 31 legisladores locales solicitaron al recientemente creado Departamento Federal de Transporte (DOT) la retención de los fondos para la construcción de las autopistas propuestas (5). Ambos grupos solicitaron un nuevo y más detallado estudio sobre las necesidades de transporte en el área de Boston. A pesar de estas críticas, el nuevo plan del gobierno del Estado de Massachusetts volvió a apoyar los trazados que se criticaban. Un mes más tarde, el Consejo del Ayuntamiento de Cambridge envió un memorandum al ministro federal de transporte expresando su oposición no sólo a las autopistas propuestas sino a cualquier otra. La respuesta fue que un nuevo estudio debería ser llevado a cabo para determinar el trazado óptimo.

En febrero de 1968, fue creado el "Jamaica Plain Expressway Committee" (JPEC). Este grupo aceptaba la autopista del Suroeste como una realidad, pero intentaba conseguir cambios en su diseño con el fin de reducir los impactos negativos de la misma (principalmente mediante la depresión de la autopista). Esfuerzos de persuasión ("lobbying") al nivel del Estado y del Gobierno Federal, hechos con la ayuda del alcalde de Boston, Kevin White, forzaron un nuevo estudio. Al Departamento de Obras Públicas (DPW) del Estado de Massachusetts no le gustó la idea, puesto que ello significaba más retraso en la construcción de la autopista. En septiembre de ese mismo año, otra comunidad, East Boston, se echó a la calle y bloqueó una vía urbana usada por camiones en su camino hacia el aeropuerto quejándose del ruido. En este momento, las preocupaciones sobre los impactos de las autopistas empezaron a aumentar y, debido a las protestas, una serie de estudios (todavía con métodos pobremente desarrollados) fueron iniciados.

Para 1969, las comunidades se habían dado cuenta que sus puntos de vista podían atraer la atención del Gobierno e incluso influir en sus decisiones. Al comienzo de dicho año, líderes del UPA empezaron a organizar el "Greater Boston Committee on the Transportation Crisis" (GBC) como una amplia coalición de grupos de ciudadanos preocupados por el planeamiento del transporte en Boston (6). Esta coalición jugaría un papel primordial en los acontecimientos que ocurrirían posteriormente.

El 23 de enero de 1969, Francis Sargent, el anterior director del DPW, fue nombrado gobernador de Massachusetts, pues el anterior gobernador, John Volpe, acababa de ser nombrado ministro de Transportes por el recientemente elegido Presidente Nixon. Las protestas entonces cambiaron de enfoque, dirigiéndose ahora al nivel estatal, tratando de buscar el área de gobierno más sensible a las mismas. Una demostración fue convocada por el

(2) PEATTIE, LISA (1968): "Reflection on Advocacy Planning", *Journal of the American Institute of Planners*, página 82.

(3) LUPO, A.; COLCORD, F.; y FOULER, P. (1971): *Routes of Way: The Politics of Transportation in Boston and the U.S. City*, Boston: Little, Brown and Company, p. 23.

(4) Cambridge es un municipio independiente colindante con el municipio de Boston. La línea divisoria entre ambos discurre a lo largo del río Charles.

(5) *Ibid.*, pp. 18-19.

(6) PEATTIE, LISA (1970): "Drama and Advocacy Planning", *Journal of the American Institute of Planners*, p. 406.

GBC enfrente del Parlamento Estatal dos días después de que Sargent jurara su cargo. La demostración tuvo sus efectos y representantes de los barrios de Boston se entrevistaron con el gobernador. Las peticiones variaban dependiendo del lugar de donde provenía el grupo, pero la petición colectiva giraba en torno a la detención del programa de autopistas y la revisión del mismo con la participación de las comunidades afectadas.

Cuatro meses más tarde, el gobernador anunció que un equipo de especialistas sería creado para revisar el planeamiento del transporte en el estado de Massachusetts. El equipo, dirigido por el entonces profesor del M.I.T. Alan Altshuler, dictó dos recomendaciones: primero, la declaración de una moratoria en la construcción de autopistas, y segundo, la revisión del planeamiento del transporte en el área metropolitana de Boston. El gobernador aceptó ambas recomendaciones y, en febrero de 1970, declaró la moratoria en la mayor parte de la construcción de autopistas. Después, anunció una importante reevaluación de la política de transporte en el área de Boston y creó el "Boston Transportation Planning Review" (BTPR). Este proceso de planeamiento serviría para asesorar al gobernador y definir cómo las necesidades de transporte en Boston deberían ser satisfechas de la mejor manera. Estas decisiones ayudaron a Sargent a mantener su puesto en las elecciones de noviembre de 1970, y tuvieron un importante impacto en otras ciudades del mundo, donde la construcción de autopistas era también un tema controvertido.

El BTPR fue establecido fuera de la estructura del DPW con la idea de evitar la imagen de defensor de autopistas que el DPW tenía. El primer paso fue producir una metodología. Un innovador diseño del estudio fue publicado en noviembre de 1970. Este diseño reducía la importancia de las técnicas cuantitativas y ponía un importante énfasis en la participación pública. También dividía el estudio en términos de corredores de proyecto, sin intención de producir un estudio integrado regional (aunque la suma de los resultados de los estudios independientes desembocaba implícitamente en una política de escala regional). El BTPR fue llevado a cabo por un consorcio de empresas consultoras, y un intensivo programa de participación pública fue asegurado a través de la contratación de un grupo de consultores para enlace con las comunidades. Era la primera vez que un estudio de transporte urbano estimulaba seriamente la participación pública durante el mismo (7).

En diciembre de 1971, el Gobernador eliminó los planes para el Inner Belt y limitó el número máximo de carriles para una posible autopista del Suroeste. Los grupos que favorecían las autopistas, principalmente representados por la Asociación de Constructores del Transporte (Massachusetts Association of Transportation Constructors, MTCO) y la Cámara de Comercio, criticaron al

gobernador por estas decisiones tan prematuras, interpretándolas como una concesión al movimiento anti-autopistas. En este momento estaba claro que los grupos anti-autopistas tenían una ventaja estratégica, debido principalmente a sus continuos esfuerzos en organizarse y buscar apoyo a todos los niveles.

El estudio final del BTPR recomendaba una carretera arterial (no una autopista) en el corredor del Suroeste y mejoras en las carreteras existentes en los otros dos corredores. La única nueva construcción propuesta era un nuevo túnel debajo del puerto hacia el aeropuerto, además de la reconstrucción bajo tierra de una autopista actualmente elevada, la Central Artery. El estudio recomendaba también inversiones para mejorar y extender la red de metro de Boston, incluyendo la recolocación de una antigua línea elevada en el corredor del Suroeste.

El 30 de noviembre de 1972, el Gobernador anunció su intención de proceder con la solución de "arteria y transporte público" para el corredor del Suroeste, y el túnel hacia el aeropuerto (el Third Harbor Crossing). Canceló el resto de las autopistas y aplazó para más adelante el proyecto de la Central Artery. Más tarde, el propio gobernador sería un político fundamental para el intento de transferir los fondos federales para la construcción de autopistas hacia proyectos de transporte público. Cuando esta legislación fue aprobada en 1973, Boston fue una de las áreas más beneficiadas. El resultado final significó un completo cambio en las políticas de transporte de la época anterior a 1970 en el área de Boston.

El gráfico de la figura 2.1 representa un sumario de los mayores acontecimientos ocurridos en el caso de Boston.

2.2. El caso de Toronto

En su tiempo, el municipio de Toronto tenía autoridad para hacer planes independientemente de los otros municipios que le rodean. Al principio de los años cincuenta, la población de la ciudad central se reducía, mientras los suburbios crecían muy rápidamente. Este hecho dificultaría la provisión de servicios municipales y, en 1953, llevaría a la creación de un gobierno metropolitano consistente en trece municipios (8). Este tipo de administración metropolitana fue el primer ejemplo en América del Norte de una integración real de responsabilidades municipales comprendiendo un área tan amplia. Debido a una unificada base impositiva, el área metropolitana de Toronto eliminó muchas de las rivalidades prevalentes en la mayor parte de las áreas metropolitanas estadounidenses. Este sistema administrativo es una de las características que distingue el caso de Toronto del caso de Boston (y de otra gran parte de las ciudades norteamericanas). Además, el nivel de uso del

(7) Más del 40 por 100 del tiempo de los principales miembros encargados del BTPR estaba ocupado por consultas con las comunidades, otras agencias locales, representantes de varios intereses, e individuos varios. Más de trescientas reuniones formales fueron convocadas durante el año y medio que el estudio duró. GAKENHEIMER, RALPH: *Transportation Plan-*

ning as Response to Controversy: The Boston Case, Cambridge: The MIT Press, 1976, pp. 42-43.

(8) El número de municipios sería reducido a seis en 1967. PILL, JURI (1979): *Planning and Politics: The Metro Toronto Transportation Planning Review*. Cambridge, Mass.: The MIT Press, p. 23.

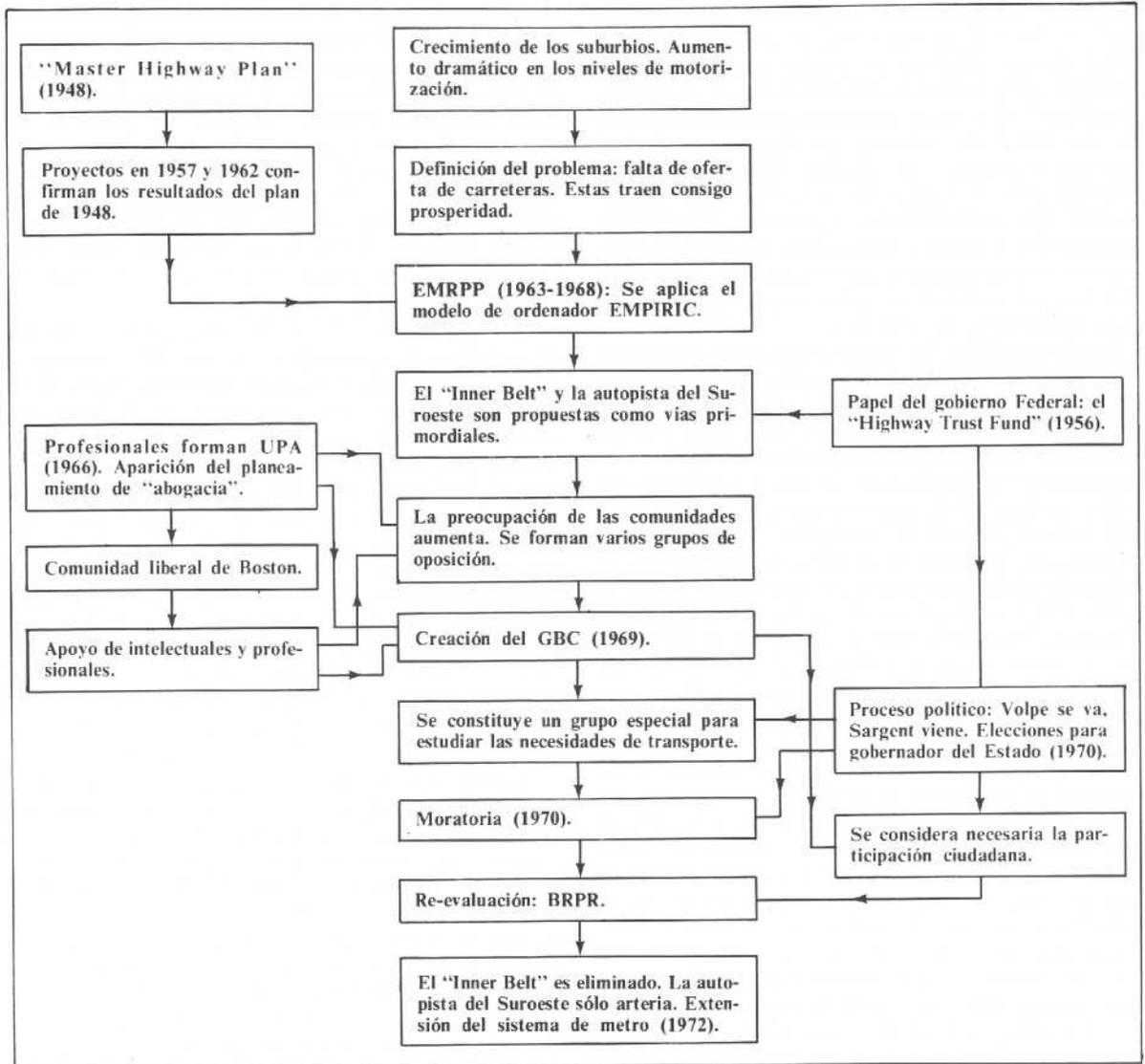


Figura 2.1. Esquema resumido del caso de Boston

transporte público y los niveles de densidad residencial estaban bastante por encima de la media.

Desde el principio, el Consejo Metropolitano tuvo responsabilidades importantes en el sector del transporte, incluyendo el de establecer un sistema arterial de carreteras. Este consejo también asumió un papel en el transporte público cuando el "Toronto Transit Commission" (TTC) (la agencia a cargo de todo el sistema de transporte público en el área de Toronto) se transformó en una agencia de la Corporación Metropolitana, aunque permanecería independiente mientras fuera financieramente solvente. Por otro lado, el gobierno provincial de Ontario, y particularmente su Ministerio de Transportes y Comunicaciones y su Municipal Board, tenía la responsabilidad de proveer un sistema integrado de transporte en la provincia de Ontario. Estas agencias jugaron un papel importante en las decisiones de transporte al nivel local desde el momento en el que los municipios empezaron a necesitar ayuda financiera para construir y operar sus sistemas de transporte. En el caso del área metropolitana de Toronto, este papel fue

poco a poco a parar a manos del gobierno provincial durante el período de la "revuelta" de las autopistas.

Al más alto nivel de la jerarquía administrativa, el Gobierno central de Canadá jugaba un papel mínimo en el transporte urbano. En 1969, se creó el Ministerio de Estado para Asuntos Urbanos, intentando ganar algún terreno en la escena urbana. Diez años más tarde, el Ministerio fue disuelto como resultado de las presiones provinciales.

El simultáneo crecimiento de la población y de la construcción de oficinas en el área de Toronto en los años cincuenta, provocaban limitaciones al movimiento rápido de bienes y personas en la región. Como en otras partes del mundo, este problema fue percibido como un problema de oferta inadecuada de carreteras, teniendo en cuenta la demanda de ellas. En 1959, el "Preliminary Transportation Plan for Metropolitan Toronto" fue generado con la aplicación de modelos de ordenador. La empresa encargada de desarrollar el modelo fue la Traffic Research Corporation, la misma que desarrollaría el modelo EMPIRIC para el

"Eastern Massachusetts Regional Planning Project" en 1963. El plan preliminar de 1959 se transformaría en 1964 en el mucho más sofisticado "Report on the Metropolitan Toronto Transportation Plan". Este plan proponía tres opciones para el año 1980: un sistema que daba prioridad al transporte público, un sistema enfocado hacia la construcción de carreteras, y un sistema "equilibrado" que incluía ambos, carreteras y transporte público. Esta última alternativa fue la preferida, aunque se argumentaba que el sistema "equilibrado" era, en realidad, un plan con preferencia por la construcción de carreteras.

El plan de 1964 fue sacado a información pública y se constituyó un comité para recibir comentarios de los municipios del área. Una vez que este proceso se llevó a cabo, el plan final salió a la luz al final de 1966. El plan proponía varios proyectos importantes: construcción de una nueva línea de metro, extensión de una existente, y construcción de un gran número de autopistas. Las autopistas planificadas incluían la Spadina, la Crosstown, la extensión de la Gardiner y la extensión de la Autopista 400. La propuesta de la Spadina incluía la construcción de una línea de metro en su mediana. Todas estas autopistas iban a pasar a través de áreas residenciales con altas densidades. Pronto se transformaron en motivos de importantes controversias.

Las propuestas iniciales para la autopista de Spadina se remontan a 1953. La adquisición del suelo y el diseño ingenieril se llevaron a cabo al principio de ese año, y todos los planes de transporte hasta el Plan de 1966 consideraban muy necesaria esta autopista. Su construcción empezó en 1963 y una sección de la misma se abrió en 1966. Un complicado intercambio con la Highway 400 fue construido por el gobierno provincial esperando, irónicamente, que el gobierno metropolitano se vería irrevocablemente obligado a construir enteramente la Spadina. Esta autopista iba a afectar principalmente a áreas de clase media alta y el campus de la Universidad de Toronto. Para 1968, ya había aparecido una oposición organizada, y para 1969 ésta era suficientemente fuerte como para lograr parar una asignación de 25 millones de dólares procedente del gobierno de Ontario para construcción adicional. A pesar de estos acontecimientos, en octubre de 1969, el ministro de asuntos públicos aprobó una revisión del plan en la cual la autopista seguía teniendo un papel principal dentro del esquema general de la red viaria.

La oposición mejoró su capacidad organizativa a finales de 1969 con la creación del "Stop Spadina-Save Our City Committee" (SSSOCC). El director de esta organización era un profesor de la Universidad de Toronto, y una de sus prominentes cabezas era Jane Jacobs, la autora de *The Death and Life of Great American Cities*. La oposición anti-Spadina no era un movimiento de clases bajas, sino más bien consistía en intelectuales y profesionales que se sentían preocupados con los temas

ambientales y que, al mismo tiempo, querían salvar sus barrios y estilos de vida del desbaratamiento que las autopistas ocasionarían. La moratoria de Boston en febrero de 1970 actuó como un estímulo adicional para los grupos en contra de la autopista. En este momento, la prensa les prestaba su apoyo, y algunos libros fueron publicados rechazando, incluso en términos económicos, la necesidad de construir la autopista (9). Por el contrario, la mayoría del Consejo Metropolitano y del Consejo de la Ciudad de Toronto apoyaban la construcción de la autopista.

Mientras tanto, el primer ministro de Ontario, un conservador que al principio de 1971 fue elegido nuevo líder del partido y por tanto "premier" de la provincia, se preparaba para las elecciones de octubre de 1971. Su decisión de detener la construcción de la Spadina, por medio de la eliminación de las necesarias subvenciones, fue probablemente una hábil maniobra para atraer los votos de los residentes de ingresos medio-altos afectados por el trazado de la autopista. En cualquier caso, su decisión le puso de nuevo al frente del gobierno provincial y reforzó notablemente su papel dentro del área metropolitana de Toronto. La decisión de parar la Spadina fue hecha, por tanto, en base a criterios políticos y no técnicos. Esta decisión afectaría fuertemente el posterior proceso de planeamiento.

A principios de 1971, incluso antes de la cancelación de la Spadina, parecía claro que el Plan de 1966 estaba obsoleto. Además, el plan incluía la sugerencia de su revisión en el plazo de cinco años. Por tanto, se puede decir que el "Metropolitan Toronto Transportation Plan Review" (MTTPR) (el estudio llevado a cabo por una comisión intergubernamental para preparar un plan integrado de usos del suelo y de transporte en el área metropolitana de Toronto) hubiera probablemente ocurrido en cualquier caso, y que no fue una consecuencia directa de la "revuelta" de las autopistas. Sin embargo, el temperamento anti-autopista de aquellos tiempos dio al MTTPR un sabor particular.

La cancelación de la Spadina fue vista por el gobierno metropolitano como una intromisión sin precedentes en materias locales, y su impacto retrasaría el comienzo del MTTPR hasta septiembre de 1972. Se empezó por formular un marco de referencia dentro del cual se incluían tres cambios fundamentales con respecto a previos planes de transporte: consideración de cuestiones ambientales, necesidad de participación pública, y menos dependencia de modelos cuantitativos. Los esfuerzos de participación inicial se dirigieron hacia el intento de llegar a las comunidades del área metropolitana de Toronto y explicarles cómo el planeamiento del transporte sería llevado a cabo (10). A la vez, estos esfuerzos ayudaron a mejorar la imagen del MTTPR.

Reuniones públicas fueron llevadas a cabo en las áreas más afectadas y con más posibilidades de

(9) Por ejemplo, NOWLAN, D. and NOWLAN, N. (1970): *The Bad Trip: The Untold Story of the Spadina Expressway*. Toronto: New Press and House of Anansi.

(10) Preparación de listas de correo, panfletos, e incluso la edición de un libro (*Urban Resources Handbook*) fueron algunos de los esfuerzos que se llevaron a cabo.

atraer el interés público. Una de estas áreas fue el barrio de Scarborough, donde se debatía una importante discusión sobre otra autopista, la Scarborough, y donde los resultados alcanzados por el movimiento anti-Spadina animaron a los grupos locales a actuar. La Scarborough tenía una historia similar a la de la Spadina. La autopista estaba propuesta en los planes de 1966 y de 1969 (con el nombre de "extensión de la Gardiner") y ya se habían adquirido algunos terrenos antes de que todo el trabajo y proceso de adquisición de tierras fuera detenido por el "Ontario Municipal Board" en abril de 1971. Esta vez el MTTTPR se involucraría totalmente en el debate, y el profesor Soberman, el director del MTTTPR, incluso dirigiría algunos de los mítines públicos (11).

El principal grupo de acción en este área era la "Scarborough Expressway Coalition", que con sus métodos de participación (incluyendo el robo de documentos de las oficinas del plan) dramatizó el proceso y puso en tensión las relaciones entre los diferentes participantes. Desconfianza era el sentimiento común entre los participantes en la controversia. En un cierto momento, la coalición incluso rechazó los mítines públicos argumentando que la decisión de construir la autopista ya había sido tomada y que el proceso de participación pública sólo era una manera de aumentar la credibilidad del anuncio de la construcción de la misma. Este argumento, aunque no fuera más que una maniobra política, puso cualquier respuesta positiva para la construcción de la autopista en una posición incómoda. La situación en este caso era diferente que en el de la Spadina y el papel jugado por la coalición anti-autopista fue crucial en el proceso de articular los puntos de vista de los grupos de rentas bajas (12). A la oposición de Scarborough le faltaban los medios que el movimiento de la Spadina había tenido.

El 7 de marzo de 1974 el proyecto final fue hecho público. Se recomendaba que no fuera construida ninguna autopista y que estudios de detalle se llevaran a cabo para examinar las posibilidades de transporte público en el corredor. Sin embargo, el consejo del municipio de Scarborough votó afirmativamente por la construcción de la autopista el 2 de abril. Finalmente, el 25 de abril, el Metro Planning Board apoyó las recomendaciones del MTTTPR y votó en contra de la autopista. Quedaron pocas dudas de que el proceso de participación tuvo una influencia fundamental en la decisión final.

La figura 2.2 resume los acontecimientos más importantes de la controversia de las autopistas en Toronto.

(11) Doce mítines fueron llevados entre mayo de 1973 y febrero de 1974 en diferentes lugares. La asistencia varió entre cien y ochocientos dependiendo de la publicidad y de la oposición de la gente del área donde el mitin se llevaba a cabo. PILL, JURI, *op. cit.*, p. 63 y p. 82.

(12) Mientras el proceso de participación tenía lugar, una encuesta de vivienda fue llevada a cabo para identificar el impacto en los habitantes que tendrían que ser desplazados de sus hogares. La entrevista mostraba que la mayoría de los que respondieron tenían rentas bajas o medias y no eran capaces de defender adecuadamente sus puntos de vista.

2.3. El caso de Londres

Las autopistas de Londres compiten con el también famoso y controvertido caso del Tercer Aeropuerto de Londres por el título del proyecto ingenieril más caro jamás planificado en Gran Bretaña (13). La historia del caso de Londres duró trece años. Comenzó en 1961 con un estudio y una encuesta de transporte, y terminó en 1973 cuando la administración metropolitana decidió abandonar el plan de autopistas. Sin embargo, las propuestas iniciales para una solución a los problemas de tráfico en Londres se remontan al período de la Segunda Guerra Mundial cuando Patrick Abercrombie, uno de los más distinguidos urbanistas en Gran Bretaña de fines de los años treinta, propuso un plan de carreteras para la región de Londres. El plan de Abercrombie ("London County Plan") de 1943 consistía en un sistema "orgánico" de carreteras, con celdas y arterias, en el cual cada parte tenía su función como miembro de un cuerpo urbano más amplio. Un cinturón verde estaba también propuesto como una forma de limitar horizontalmente la expansión de la ciudad, así como un anillo de nuevas ciudades alrededor del mismo.

La visión de Abercrombie fue aceptada por el gobierno del período de la guerra, y algunas de sus ideas fueron incorporadas en el planeamiento de futuros planes (v.g., cinturón verde y nuevas ciudades). Sin embargo, la escasez de dinero durante la década de la Segunda Guerra Mundial, debido preferentemente a la mayor prioridad de la construcción de viviendas y carreteras interurbanas, dejó muy poco para la construcción de nuevas autopistas en Londres. En cualquier caso, el plan de Abercrombie tuvo un impacto importante en los planes de transporte de los años sesenta.

A principios de los años sesenta, con el rápido incremento en los niveles de motorización en Londres, los administradores públicos percibían la congestión del tráfico como un problema fundamental que requeriría una rápida respuesta. En 1961, el Ministerio de Transportes (MOT), que había estado y continuaba estando involucrado directamente en el planeamiento y construcción de las principales arterias de Londres, llegó a un acuerdo con el London County Council (LCC) (la unidad administrativa metropolitana) para llevar a cabo una encuesta de tráfico en Londres. La encuesta fue contratada a un grupo de consultores anglo-americanos. Poco después, un ingeniero, Colin Buchanan, fue designado para llevar a cabo un estudio general del tráfico y planeamiento en las ciudades británicas. Su publicación, bajo el título *Traffic in Towns*, apareció en 1963 y abogaba por un incremento substancial de las inversiones

(13) En 1970, se estimaba que la construcción de las autopistas supondría un desembolso de 2 billones de libras (4,9 billones de dólares a precios de 1970), aunque este coste se hubiera extendido durante un período de treinta años. HART, D. A. (1976): *Strategic Planning in London: The Rise and Fall of the Primary Road Network*, Oxford, England: Pergamon Press, p. 134; DUNN, J. A. (1981): *Miles To Go: European and American Transportation Policies*, Cambridge, Mass.: The MIT Press, p. 107; PLOWDEN, S. (1972): *Towns Against Traffic*, London: Andre Deutsch, p. 118.

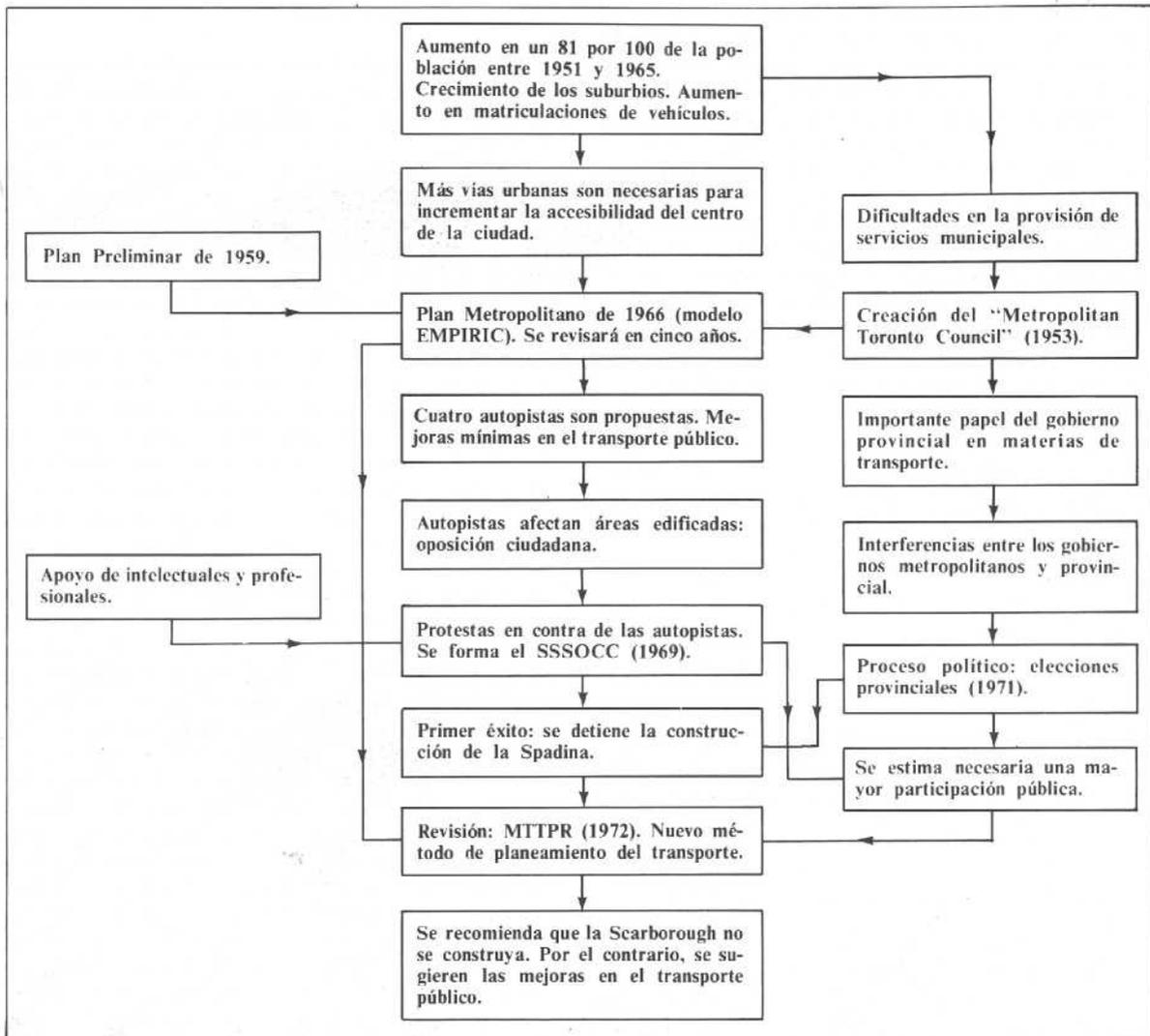


Figura 2.2. Esquema resumido del caso de Toronto

en carreteras urbanas. Sus planes se basaban en la idea de que los estándares de calidad ambiental deberían limitar la accesibilidad del automóvil, pero que esta accesibilidad podría ser incrementada invirtiendo mayores cantidades de dinero. Sorprendentemente, los planes propuestos por Buchanan, incluyendo sus planes de carreteras, eran muy similares a los de Abercrombie.

En 1964, se publicaron los resultados de la encuesta. Previamente, cuando la encuesta era puesta a punto, los partidos políticos coincidían en que dicha encuesta era necesaria como base para el programa de construcción que vendría a continuación. Esta es una de las principales razones por las que la encuesta tenía a priori una tendencia en favor de la construcción de autopistas (14). La otra razón principal era que el método del equipo consultor, siguiendo estándares similares a los de los

estudios americanos, se concentraba en modos privados de transporte, relegando el transporte público a una segunda categoría.

Existía todavía otro obstáculo a salvar antes de que la construcción de la propuesta red de carreteras pudiera empezar. La "Gran Conurbación" de Londres estaba entonces administrada por más de cien diferentes gobiernos locales (15). Esta fragmentación administrativa causaba retrasos y desorganización. El 1 de abril de 1965, fueron establecidos el Greater London Council (GLC) y un nuevo sistema administrativo de treinta y dos barrios. Sin embargo, las diferentes responsabilidades asignadas al MOT, el GLC, y los barrios con respecto a autopistas y planeamiento no fueron claramente definidas. Este hecho añadiría más confusión al proceso de planeamiento del transporte en la ciudad de Londres.

(14) Por ejemplo, a pesar del hecho de que en 1962 sólo el 38 por 100 de las unidades de familia poseían coches, "la encuesta estaba preparada de tal forma que ocho de cada diez de las unidades entrevistadas tenían al menos un automóvil". HART, D. A., *op. cit.*, p. 119.

(15) HALL, P. (1982): *Great Planning Disasters*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, p. 62.

Casi inmediatamente después de la creación de las nuevas unidades administrativas, el GLC anunció que un cinturón central de carreteras (el llamado "Motorway Box") iba a ser construido para aliviar la congestión del tráfico en Londres. Esta decisión fue bien recibida en general por ambos partidos, el Laborista (que le había propuesto inicialmente) y el Conservador, así como por las organizaciones relacionadas con el automóvil y la prensa. Por el contrario, este anuncio fue el comienzo de la formación de varias organizaciones locales de protesta que se oponían a los planes del GLC-MOT.

Cuatro años más tarde, en 1969, se publicaba el "Greater London Development Plan" (GLDP), el plan que iba a resolver los problemas del transporte de Londres. La red básica de carreteras se derivaba fundamentalmente de la propuesta de Abercrombie, que entonces cumplía veinticinco años y que estaba basada en un concepto monocéntrico de la ciudad. El GLDP, sin embargo, asumía unos postulados diferentes, considerando Londres como una ciudad polinuclear con seis centros suburbanos principales fuera del área central. Además, el GLDP estaba basado en los resultados de la encuesta llevada a cabo a principio de los sesenta y no intentaba mostrar el coste total, la cantidad de tierra necesaria, ni el número de familias que habría que desplazar.

Mientras tanto, la oposición en contra de los planes del GLC-MOT crecía. En 1970, habían aparecido más de cien grupos extendidos a todo lo largo del área metropolitana (16). Aunque estas organizaciones estaban principalmente preocupadas con partes específicas de la capital, algunas de ellas se agruparon bajo otras dos organizaciones con una perspectiva global de la ciudad: el London Motorway Action Group (LMAG) y el London Amenity Transport Association (LATA). Las quejas de los grupos individuales de protesta variaban desde la amenaza que las autopistas significarían para la existencia de una asociación de dueños de barcos en el Támesis, hasta el peligro que supondrían sobre el carácter arquitectónico de algunas áreas. Durante las elecciones al GLC de 1970, un grupo denominado "Homes before Roads" (Casas antes que autopistas) se presentó en algunas circunscripciones y fue capaz de atraer cien mil votos aunque no logró ningún escaño (17). Otros métodos de protesta consistieron en escribir cartas a la prensa, convocar mítines públicos, e incluso constituir una sociedad anónima para presentar una querrela contra el GLC sobre la legalidad del plan.

Los grupos de protesta iban ganando terreno. Las propuestas para la red de carreteras tenían cada vez menos y menos ciudadanos que las apoyaran. La prensa, algunos profesores influyentes, la Town and Country Planning Association, el Royal Institute of British Architects y algunos miembros de los partidos políticos empezaron a levan-

tar sus voces en contra de los planes de autopistas. Sólo algunas organizaciones, como la British Road Federation, daban todavía algunos informes en favor del GLDP. La creciente oposición forzó al gobierno a anunciar una encuesta para averiguar y evaluar las quejas sobre el plan. Casi 28.400 quejas, 75 por 100 de las cuales estaban relacionadas con las autopistas, fueron recibidas entre 1970 y 1972 (18). La fuerza de la oposición motivó el nombramiento por el gobierno de un panel de alto nivel dirigido por un independiente para revisar el plan. Al mismo tiempo, profesores como Michael Thompson o Stephen Plowden (19) publicaron libros criticando duramente los planes. Los principales argumentos en contra de las autopistas giraban en torno a los siguientes puntos: a) la falta de integración de todos los sistemas de transportes, privados y públicos, a pesar del hecho de que, después de enero de 1970, London Transport (una de las dos organizaciones públicas de transporte) estaba bajo el control de GLC (British Rail, la otra organización, permaneció separada); b) la aplicación de un método de estilo americano en el planeamiento del transporte prestaba poca atención a la mejora de la calidad de servicio del transporte público, en una aglomeración urbana donde estos modos de transporte jugaban un papel fundamental; c) el plan no consideraba sus propios efectos sobre los tipos y preferencias de transporte; d) el plan ignoraba los considerables costes indirectos que la red de autopistas impondría; y e) finalmente, por estos y otros factores, no había una justificación económica para el sistema.

Enfrentándose a todas estas quejas, el panel tomó un camino intermedio entre las ideas de los contestatarios y el plan del GLC. Su estudio rechazaba la necesidad de satisfacer la demanda total de carreteras. Abogaba, por el contrario, por un sistema más integrado y equilibrado, que construyera tan pocos kilómetros de carreteras como fuera necesario. Parte de la demanda debería, en cualquier caso, ser satisfecha. Así el panel recomendaba una red mínima, más pequeña que la del plan del GLC, pero mayor que la preferida por los grupos de protesta.

Casi al mismo tiempo de la publicación de este estudio en 1973, el gobierno apoyó sus recomendaciones. Mientras tanto, desde su triunfo simbólico en 1970, los miembros del partido "Homes before Roads" habían estado ejerciendo presiones sobre los partidos políticos, especialmente sobre el partido Laborista. En las elecciones de 1973, cuando los planes de autopistas eran uno de los temas más debatidos, el partido Laborista incorporó el programa anti-autopistas en su campaña. Aunque el partido Conservador también se estaba moviendo en esa dirección, el mayor compromiso de los Laboristas les ayudó a recuperar el poder en el County Hall. En la primera mañana después de la victoria, se anunció que los planes de autopistas serían abandonados. El gobierno central adoptó asimismo la decisión del nuevo GLC. El

(16) HART, D. A., *op. cit.*, p. 159.

(17) HALL, P., *op. cit.*, p. 74.

(18) *Ibid.*, p. 74.

(19) PLOWDEN, S., *op. cit.*; y THOMPSON, J. M. (1969): *Motorways in London*. London, England: Gerald Duckworth and Co., Ltd.

argumento oficial fue que los tiempos habían cambiado (20).

Un resumen de la secuencia de los acontecimientos principales en el caso de Londres se indica en la figura 2.3.

3. ESTUDIO CONJUNTO DE LOS TRES CASOS

Los tres casos de estudio tienen una característica en común: ninguna de las autopistas propuestas que fueron objeto de la controversia jamás ha sido construida. En realidad, sólo algunos segmentos existen, segmentos que terminan, en la mayor parte de los casos, en intersecciones que no llevan a ningún sitio. En cada caso, la controversia sobre las autopistas fue resuelta favorablemente para los grupos en contra de su construcción. El proceso

significó la incorporación de la participación ciudadana en el proceso de planeamiento. El resultado general, en lo que se refiere a la construcción de autopistas, fue similar en los tres casos, como así fue el proceso general de la controversia. La figura 3.1 fue obtenida a partir de las figuras 2.1, 2.2 y 2.3. Estas figuras muestran cómo las variables que explican cada experiencia fueron similares en los tres casos, aunque estas variables tuvieron un significado distinto y unas implicaciones diferentes, dependiendo del lugar.

Los tres casos de estudio sugieren que la existencia de planes previos, desarrollados antes de los años sesenta (21), tuvieron una influencia muy importante en los planes que darían vida a la controversia (hasta el punto de que estos últimos planes hicieron poco más que confirmar los resultados de los antiguos planes, con una preferencia hacia modos privados de transporte). Es importante señalar, por tanto, que el desarrollo de sofisticados

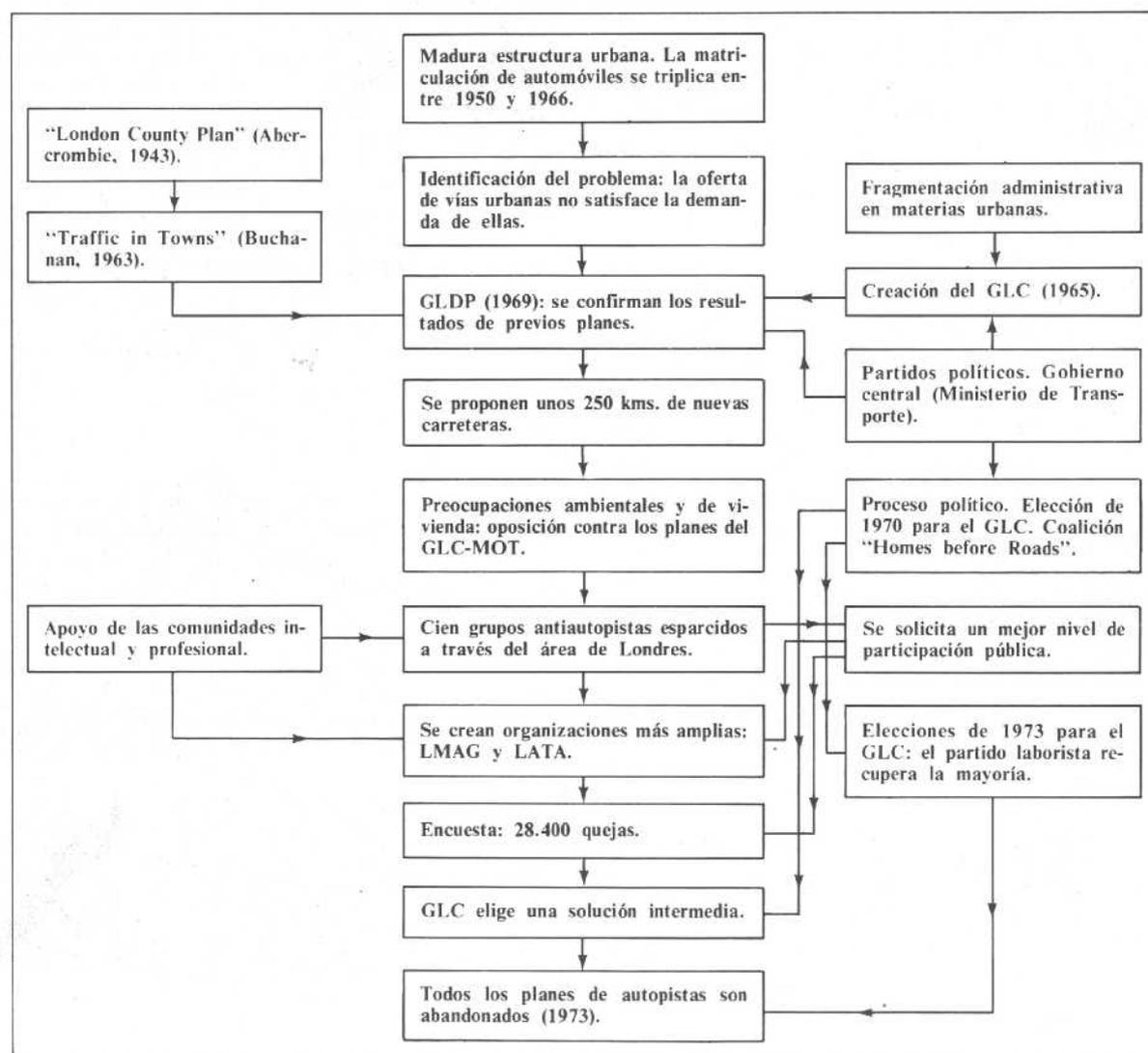


Figura 2.3. Esquema resumido del caso de Londres

(20) HALL, P., *op. cit.*, p. 80.

(21) En el caso de Boston: "Master Highway Plan" de 1948; en Toronto: "Preliminary Transportation Plan" de 1959;

en Londres: el "London County Plan" de Abercrombie de 1943.

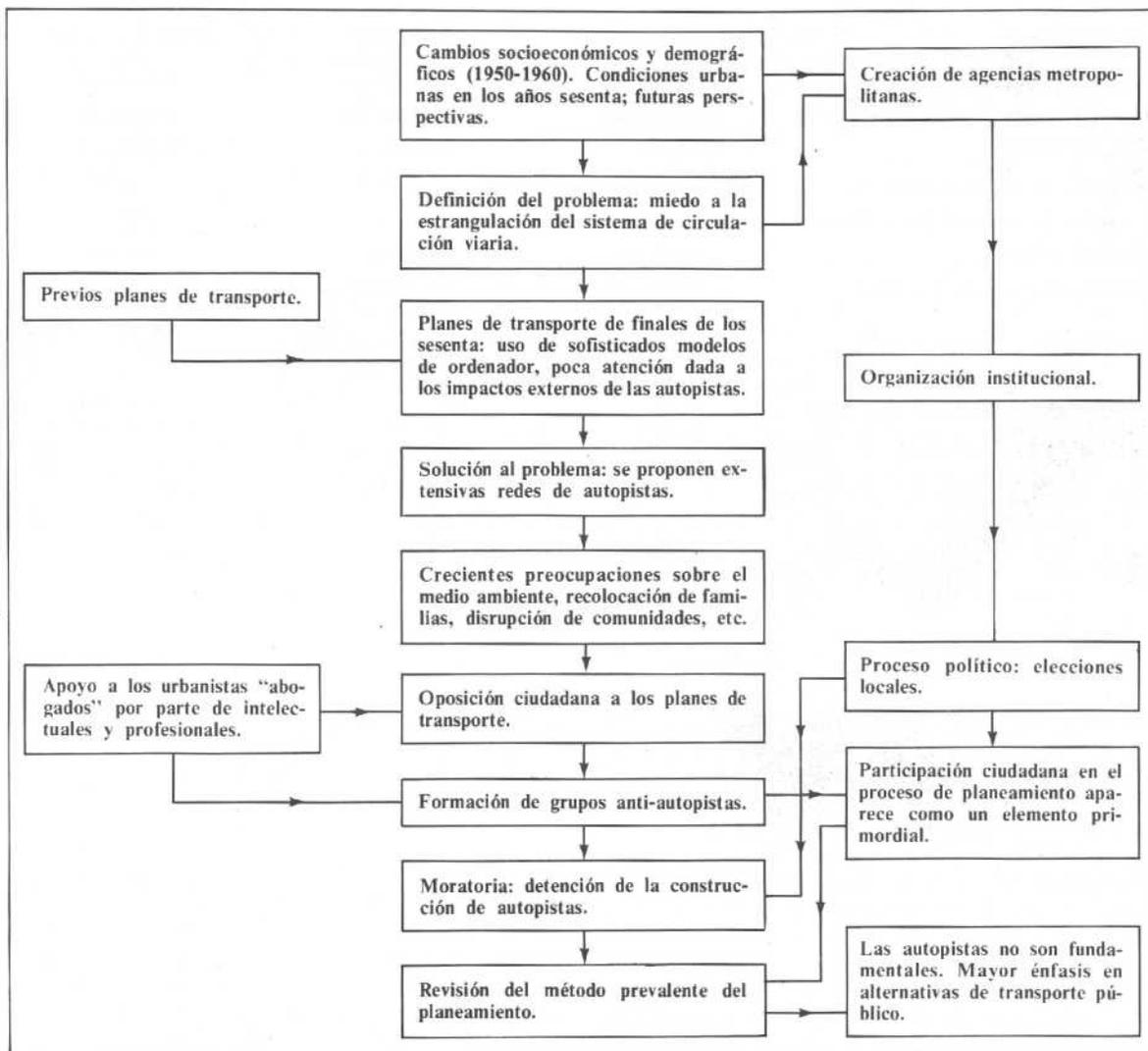


Figura 3.1. Resumen de los tres casos de estudio

modelos de ordenador añadieron poco a los antiguos planes a pesar de que éstos estaban mucho menos desarrollados técnicamente. Este aspecto es menos sorprendente si se tiene en cuenta que las variables de entrada, sin apenas consideración de los efectos externos de las autopistas, permanecieron casi las mismas.

En los tres casos, también hubo una falta de consideración casi total a modos de transporte alternativos. Este hecho se puede explicar fácilmente en el caso de Boston, una de las ciudades de la sociedad motorizada estadounidense, donde fuertes intereses en favor de las autopistas existían detrás de la industria del automóvil. Además, el Highway Trust Fund, apoyado por el gobierno federal, subvencionando el 90 por 100 de la financiación para la construcción de los tramos del Sistema de Autopistas Interestatal, tuvo un impacto fundamental en los planes de transporte del final de los años cincuenta y principio de los sesenta. La falta de consideración hacia modos de transporte público no tiene, sin embargo, una explicación tan fácil en Toronto, una ciudad con una densidad residencial alta y unos niveles de uso del transporte

público elevados; o en el caso de Londres, una ciudad histórica no adecuada para el transporte por automóvil. Sin embargo, en Toronto, el crecimiento de la población (particularmente en los suburbios), la influencia estadounidense y el dogma del momento de "carreteras para el progreso" tuvieron un importante impacto en la preferencia de las propuestas iniciales hacia la construcción de carreteras. De forma similar, en Londres, los altos niveles de congestión, y unas alarmantes predicciones en términos del número de automóviles y de la distribución de la población, reforzaron aún más la masiva y costosa construcción de autopistas propuesta por Abercrombie en 1943.

La figura 3.2 muestra la alteración de algunas variables socioeconómicas comparativas. Toronto muestra un incremento dramático de la población entre 1961 y 1971. Durante el mismo período, la provincia de Ontario experimentó un crecimiento del 47,8 por 100 en la matriculación de vehículos. En Massachusetts, este valor era del 42,8 por 100, mientras que en el área metropolitana de Londres, la matriculación de automóviles se triplicó entre 1950 y 1966. La población de Boston y Londres,

	BOSTON (SMSA)	TORONTO	LONDON (GLC)
Población (1961).....	2.668.000 (a)	1.919.409 (c)	7.992.000 (d)
Población (1971).....	2.899.000 (a)	2.628.043 (c)	7.452.000 (d)
Población (1976).....	2.890.000 (a)	2.803.101 (c)	7.038.000 (d)
% cambio de población (1961-71).....	7,9	36,9	-6,8
% cambio de población (1971-76).....	-0,3	6,7	-5,6
Densidad (1971).....	4.000 (b)	8.600 (b)	12.000 (e)
Matriculación de vehículos (1960).....	1.803.000 (a) (Massachusetts)	2.062.484 (c) (Ontario)	N.A.
Matriculación de vehículos (1970).....	2.575.000 (a) (Massachusetts)	3.047.599 (c) (Ontario)	1.600.000 (f)
% cambio en matriculación de vehículos (1960-70).....	42,4	47,8	Se triplicó entre 1950 y 1966

(a) *Statistical Abstract of the U.S.: 1977 Edition*. U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census, 1977.

(b) PILL. JURI: *op. cit.*, p. 20.

(c) *Canada Year Book 1976-1977*. Special Edition, published by authority of the Ministry of Industry, Trade and Commerce, Ottawa, 1977.

(d) *Annual Abstract of Statistics, 1982 Edition*. Her Majesty's Stationery Office, Central Statistical Office, London, 1982.

(e) Calculado considerando un área de 1.580 kilómetros cuadrados (equivalente a 610 millas cuadradas). *Ibid.*

(f) "Motorways Delays Seen as Threat to Environment", *The Times*, London, January 20, 1971, p. 3.

Figura 3.2. Población y matriculación de vehículos en las áreas metropolitanas de Boston, Toronto y Londres

sin embargo, permaneció estable durante la década de 1960, creciendo ligeramente en Boston y decreciendo un pequeño porcentaje en Londres. El aspecto más importante en estas dos áreas metropolitanas, sin embargo, era la nueva distribución de la población con un decrecimiento en los barrios interiores y un incremento en las áreas suburbanas. La población del centro de Boston decreció un 8,1 por 100 durante el período 1961-1970 (22), y el centro de Londres perdió el 15 por 100 de su población entre 1961 y 1971 (23). Toronto, por el contrario, experimentó un rápido incremento de su población, que no fue acompañado por un decrecimiento en sus áreas centrales (de hecho, el área central creció un 1,5 por 100 entre 1961 y 1970) (24). Por último, la densidad de población en Londres era considerablemente más alta que en Toronto, y en Toronto más alta que en Boston.

Estas estadísticas comparativas ilustran varios puntos, en términos muy generales. En los tres casos, el crecimiento en la matriculación de automóviles justificó la alarmante posición de las instituciones públicas en relación con la necesidad de construir nuevas autopistas. El crecimiento de la población en Toronto reforzó este argumento, y así lo hizo también el movimiento de la población desde el centro hacia las afueras en los casos de Londres y de Boston. Por el contrario, las altas densidades de Londres y Toronto hacía difícil la construcción de nuevas autopistas en áreas edificadas. Además, estos niveles de densidad residencial ayudaban a la viabilidad de los sistemas de transporte público de Londres y Toronto, y en menos medida en el caso de Boston. Estos números por sí mismos no justifican o rechazan la aparición de la

controversia de las autopistas, pero contribuyen en cierta medida a su explicación.

La organización institucional jugó un papel muy importante en los tres casos. En Toronto y Londres, los entonces recientemente creados gobiernos metropolitanos (un poco más tarde, el GLC) trataban de clarificar sus competencias en el planeamiento de los sistemas de transporte en sus ciudades. En el caso de Toronto, el gobierno de Ontario asumió gran parte de las responsabilidades en el planeamiento del transporte debido a sus capacidades financieras. La decisión del Premier de la provincia de detener la construcción de la Autopista Spadina puso en una situación difícil las relaciones entre los gobiernos metropolitano y provincial. El MTTPR fue un intento por parte del gobierno metropolitano de recuperar el terreno perdido en el planeamiento del transporte.

En Londres, el Ministerio de Transporte del gobierno central tenía un importante poder de decisión sobre el sistema de transporte de la ciudad. La fuerte presencia de la política de partidos, sin embargo, hizo que las relaciones entre Downing Street y el GLC fueran fáciles, siempre y cuando el mismo partido tuviera ambas posiciones bajo su control en el mismo momento.

Finalmente, el gobierno del Estado de Massachusetts, debido a su localización privilegiada en el centro de la ciudad de Boston, jugó el papel de gobierno metropolitano en la controversia. El gobierno federal, con su importante capacidad financiera y los intereses de grupos industriales gravitando sobre él, tenía una definitiva y positiva actitud a la construcción del "Interstate Highway System". Una acción como la tomada por el go-

(22) Metropolitan Toronto Transportation Review, *Choices for the Future: Summary Report*, Toronto: Joint Program in Transportation, University of Toronto, York University, Transportation Reprint, núm. 12, August 1979, p. 7.

(23) *Encyclopedia Britannica*, Volume 14, William Benton, Publisher, Chicago, 1973, p. 266.

(24) Metropolitan Toronto Transportation Review, *op. cit.*, p. 7.

bierno de Ontario, eliminando la provisión de fondos, era impensable en el caso de Boston.

Los "Borough Councils" en Londres y Toronto y los "City Hall Councils" en el área metropolitana de Boston cumplieron una función parecida en la controversia. Las diferencias aparecen cuando se considera la actitud tomada por estas organizaciones en el problema del transporte. Los principales gobiernos municipales en el área de Boston reaccionaron rápidamente contra la construcción de autopistas de varios carriles que pasaban por sus circunscripciones. El alcalde de Boston jugó un papel fundamental expresando su parecer en contra de las autopistas más controvertidas y abogando por un sistema de transporte más equilibrado. Su papel, aunque con un sabor político fuerte, estaba limitado, sin embargo, por la baja capacidad financiera del municipio y por la superior autoridad legislativa del gobierno del Estado en cuestiones de planes de transporte a gran escala.

Los "boroughs" de Londres también presionaron en contra de la construcción de las autopistas pero sólo cuando se dieron cuenta de los problemas de vivienda que crearían y los, se decía, limitados beneficios que aportarían. En Toronto, los consejos de los "boroughs" tenían distintas preferencias en su apoyo de los movimientos anti-autopista. Cuando había expectativas de mejorar las condiciones económicas del barrio, el consejo se decidía a favor de las autopistas. La mayor parte de los consejos aprobaron la construcción de autopistas, puesto que esta construcción estaba subvencionada por otros barrios, debido al sistema unificado de impuestos. Los beneficios económicos por tanto normalmente superaban los costes.

Otro importante aspecto, común a los tres casos, es el impacto de las elecciones a nivel local y estatal. En cada caso, estas elecciones tuvieron un impacto profundo en el proceso de toma de decisiones. Aunque no se puede asegurar que los planes de transporte fueron el factor determinante en la decisión de los votantes sobre a quién votar, constituyeron uno de los temas más debatidos, con sus implicaciones en otras áreas críticas como la vivienda, el medio ambiente, la igualdad social, las comunidades de bajos ingresos, etc. En Boston, la moratoria declarada por el gobernador le ayudó a mantenerse en el cargo. Lo mismo ocurrió en Ontario cuando el "premier" detuvo la construcción de la Spadina. De forma similar, en Londres, el cambio del partido Laborista hacia una posición contra las recomendaciones del GLDP, le ayudó a recuperar el control del GLC después de haberlo perdido dos veces consecutivas.

Estos acontecimientos sugieren que una más continua y más directa forma de representación pública en las decisiones de los respectivos gobiernos era necesaria para evitar las frecuentes discrepancias entre lo que los ciudadanos querían y lo que los políticos elegidos planificaban. La solución

que se intentó fue la aplicación de procesos de participación pública en los proyectos que afectaban a las diferentes comunidades. El BTPR y el MTPR fueron dos caminos seguidos para llevar a cabo esta participación y evitar el estancamiento.

Pero previamente a esta formulación del proceso de participación ciudadana, las comunidades trataron, por otros métodos, de hacer que sus voces se oyeran cuando los planes afectaban a sus entornos. Inicialmente, los ciudadanos se organizaron en pequeños grupos, tratando, no de enfrentarse al gobierno a todos los niveles, sino de lograr algunos cambios en el diseño de las autopistas. En la mayoría de los casos, estas propuestas no provocaron las respuestas adecuadas debido principalmente a que varias agencias gubernamentales estaban involucradas en el desarrollo de las propuestas de transporte (25).

La acción ciudadana fue inicialmente una movilización popular. La aparición de académicos y profesionales apoyando los movimientos anti-autopistas, y abogando por ellos, ocasionó la aparición de grupos más amplios con una perspectiva global de la ciudad. Estos grupos, con un mayor número de ciudadanos detrás de ellos, tuvieron más éxito en el desafío a los administradores públicos. A través de demostraciones callejeras, fueron capaces de lograr las primeras importantes concesiones para el movimiento anti-autopistas.

En Boston, además de las bases que le apoyaban, el GBC estaba compuesto por profesionales, trabajando en aspectos técnicos, definiendo estrategias políticas, y ejerciendo presiones a los diferentes niveles del gobierno; y por líderes de comunidades, organizando las mismas y canalizando sus demandas. Blancos y negros, grupos de rentas bajas y "suburbanitas" de rentas altas estaban representados en el GBC. En Londres, los grupos de protesta también tenían una mezcla de diferentes tipos de ciudadanos. Sin embargo, debido al hecho de que Londres tenía casi tres veces la población de Boston, no alcanzaron la cobertura, en términos relativos, que el GBC tuvo como única organización líder. En Toronto, los grupos eran más localizados. El SSSICC estaba enfocado en la Spadina, y contaba principalmente con ciudades de rentas medias-altas del barrio de York. Este movimiento fue, en gran medida, un caso de conflicto entre el centro de la ciudad y las comunidades suburbanas (26). El SSSOCC estaba bien organizado y respaldado por profesionales. Sin embargo, en el caso de Scarborough, los grupos de protesta eran más de tipo popular. A pesar del hecho de que en el momento de la controversia de Scarborough existía ya un proceso de participación, estos grupos carecían de los medios que el movimiento de la Spadina había tenido.

Las diferencias en la composición y alcance de los varios grupos anti-autopistas entre los tres casos puede ser explicado por las formas en que es-

(25) En el caso de Boston, por ejemplo, había cinco agencias principales: el Department of Public Works, The Metropolitan District Commission, el Massachusetts Turnpike Authority, el Massachusetts Port Authority, y el Boston Redevelopment Authority. LUPO, ALAN, *op. cit.*, p. 42.

(26) SOBERMAN, R. M. (1983): "Urban Transportation in

the U.S. and Canada: A Canadian Perspective", *The Logistics and Transportation Review*, Volume 19, núm. 2, p. 106.

(27) Por ejemplo, el movimiento de Jamaica Plain no estaba seguro de luchar contra la autopista o tan solo forzar algunos cambios de diseño (i.e., la depresión de la Autopista del Suroeste).

tos grupos percibían los problemas de transporte y respondían a esas percepciones. En Boston, a pesar de que algunos grupos tenían a veces sus dudas (27), el GBC alcanzó un consenso para enfrentarse a la construcción de cualquier autopista. Más tarde, con cierta desgana por parte de algunos de sus componentes, el GBC se movió hacia una posición en favor del transporte público como una alternativa a la construcción de autopistas. En Londres y Toronto, el caso fue distinto, en el sentido de que los grupos anti-autopistas estaban en contra de algunas carreteras específicas, pero no se oponían categóricamente a cualquier autopista en general. La necesidad de una posición en favor del transporte público no era tan fundamental en estos casos debido al mayor desarrollo de los sistemas de transporte público que estas ciudades ya tenían en el momento de la controversia. Particularmente en Londres, la falta de vivienda fue uno de los principales argumentos usado en contra de las autopistas, como el nombre de una de las coaliciones más activas, "Homes Before Roads", indicaba. En Toronto, el nivel de compromiso en favor de inversiones en transporte público tanto por parte del gobierno como de los ciudadanos había sido muy alto ya antes de la controversia. Además, el caos urbano era menos evidente en las ciudades canadienses en comparación con sus vecinas estadounidenses. Esto produjo una mayor apatía entre los ciudadanos canadienses y, por tanto, hizo más difícil la organización de grupos de ciudadanos (28).

Otro aspecto que merece atención en relación con el tema de participación ciudadana es el papel jugado por los urbanistas en lo que respecta a los movimientos ciudadanos. En Boston, la creación del UPA significó el comienzo de una era de fuerte planeamiento de "abogacía". Una de las razones más importantes de la aparición de este tipo de planeamiento fue que, en aquel momento, los intereses de algunos sectores de la población estaban mejor representados en el proceso de planeamiento que otros. Ciudadanos de bajos ingresos normalmente carecían de representación, y sufrían más los efectos de planes sofisticados que no consideraban adecuadamente sus entornos. (Era más barato y más fácil derribar edificios de familias de rentas bajas que aquellos de familias de rentas más altas.) Existía también una falta de consideración del balance en favor de los que usaban el automóvil privado (por tanto, dueños de automóviles) asociado con la construcción de infraestructuras de transporte sin la provisión de adecuados sistemas de transporte público. UPA apareció como una organización no-lucrativa integrada principalmente por profesionales voluntarios que creían que los intereses de la gente de bajo nivel de ingresos debían ser articulados en el proceso de planeamiento. Este papel del urbanista fue crucial en el desarrollo de la controversia en Boston. A través de su asistencia técnica a comunidades de rentas bajas, UPA y, más tarde, el GBC, fueron capaces de dar la vuelta a las políticas de transporte en Massachusetts. Los urbanistas "abogados" trabajando en horas extras y durante los fines de sema-

na fueron capaces de probar, incluso a través de técnicas estadísticas, que los planes del gobierno no eran necesariamente la respuesta correcta a los problemas de transporte.

En Toronto, la situación era diferente en el caso de la Spadina. Esta autopista iba a pasar por áreas habitadas por gentes de rentas medias y medias-altas. Estas comunidades eran capaces de hacer que sus voces se oyeran fácilmente después de que varios conocidos profesores de la Universidad de Toronto (que también se iba a ver afectada por el trazado de la autopista) apoyaran sus quejas en contra de la autopista. El gobierno conservador de la provincia no dudó en aprobar la cancelación de la autopista. En el caso de la Scarborough, sin embargo, el número de comunidades de rentas bajas era mayor y el papel de la "Scarborough Coalition" fue fundamental para articular los intereses de las mismas.

En el caso de Londres, varios profesionales y urbanistas apoyaron el movimiento anti-autopistas, uniéndose e incluso dirigiendo algunos de los más activos grupos de protesta. Además de ellos, dos organizaciones con una influencia nacional, la Town and Country Planning Association y el Royal Institute of British Architects, condenaron fuertemente los planes del GLDP. Este hecho, no presente en Boston y Toronto, fue debido a la mayor preponderancia del área metropolitana de Londres dentro del contexto nacional.

Los tres casos nos llevan a pensar que los urbanistas tuvieron que abandonar una posición "neutral" (si esta posición acaso puede existir), y tomar un lado en la controversia. El papel político del urbanista fue crucial para alcanzar el final de la controversia. Su papel revistió diversas formas, desde el consejo técnico y planeamiento de "abogacía", especialmente en el caso de Boston, hasta el apoyo y aliento a los grupos anti-autopistas. Estos acontecimientos desbordarían la imagen del urbanista como un simple técnico.

4. CONCLUSIONES

Los tres casos ponen de relieve cómo "la relación entre problemas y organizaciones tienen un efecto importante en el proceso de planeamiento" (29). Existen diferencias, sin embargo, en las causas básicas que generan la percepción de los problemas y en las maneras como las organizaciones reaccionan ante esas percepciones. En los tres casos, el problema de transporte fue visto como un problema de falta de oferta para satisfacer una demanda. Sin embargo, la búsqueda de una solución para satisfacer esa demanda comprendía un nivel más amplio de problemas urbanos, incluyendo finanzas públicas, renovación urbana, seguridad viaria, modos públicos de transporte, y bienestar general de la población.

En Boston, el "Federal Highway Trust Fund" impulsó la construcción de un sistema de autopistas que apenas afectaría las finanzas locales. En algunos momentos, parecía como si los planes se

(28) SOBERMAN, R. M., *op. cit.*, p. 106.

(29) HART, D. A., *op. cit.*, p. 25.

llevaran a cabo para satisfacer los requerimientos de los programas financiados por el gobierno federal, aun cuando no existía una necesidad real para ellos. En Londres, una ciudad madura, con altas densidades de población, el problema fue visto en términos de la provisión de servicios de transporte, y fue altamente influido por una antigua e inflexible visión "orgánica" de la ciudad y de su sistema de carreteras. En Toronto existieron una mezcla de intereses financieros y una preocupación por no obstaculizar el crecimiento económico del área metropolitana. Además, en Londres y Toronto, los planes estuvieron fuertemente influidos por las ideas y métodos desarrollados en Estados Unidos.

Las reacciones de las organizaciones de protesta a las percepciones de los problemas de transporte, y a los planes de transporte que fueron eventualmente generados, estuvieron afectadas por varios factores y actitudes. En algunos casos, la falta de unidades de vivienda fue el argumento fundamental; en otros, las preocupaciones ambientales o el desbaratamiento de los barrios fueron más importantes. Estas reacciones influyeron asimismo en la composición y alcance de los grupos participantes. Las características socio-económicas y antropológicas de la población también explican algunas de las diferencias entre los diversos grupos. Finalmente, el encuadre institucional y las peculiaridades del entorno político justifican gran parte de las variaciones entre las múltiples facetas del resultado final de la controversia: la detención de la construcción de las autopistas y el abandono de los planes de transporte propuestos.

Los grupos anti-autopistas no fueron unos movimientos de clase, pero se enfrentaban usualmente contra los planes del "establishment". El choque apareció debido a los conflictos inherentes en la provisión de ciertos tipos de bienes públicos. Bienes públicos entendidos en el sentido de aquellos bienes por los que el público está dispuesto a pagar pero que el sector privado no está motivado a proveer. Las carreteras urbanas son un ejemplo de bienes que no dan (al menos inmediatamente) beneficios al capital privado y, en consecuencia, deben ser provistos por el sector público (30). El conflicto aparece en cuanto no todos los miembros de la sociedad pagan o se benefician de igual forma; en cuanto algunos están deseosos de tener los bienes en cuestión, mientras para otros estos mismos bienes no son en absoluto importantes.

Estos aspectos traen a discusión la cuestión de la escala de los planes. Autopistas, con acceso limitado a sus vecindades, benefician a los usuarios, sin mucha compensación a las comunidades que atraviesan. En Toronto, la Spadina iba a mejorar la accesibilidad del barrio de North York al centro de la ciudad. El consejo municipal de este barrio lógicamente apoyaba la autopista, puesto que no iba a afectar demasiado a las comunidades de North York (el trazado de la autopista iba hacia el sur desde el sur de este barrio) y sus costes iban a ser pagados por el área metropolitana en su con-

junto y el gobierno provincial de Ontario. La posición del consejo municipal de North York no consideraba, por tanto, los efectos de la autopista en otros barrios por los que pasaba. En Boston, los tramos del Sistema Interestatal estaban planificados para facilitar los viajes desde los suburbios al centro de la ciudad y (también se dijo) desde Maine hasta Florida. Por el contrario, las comunidades localizadas a lo largo de la autopista no iban a recibir ningún beneficio directo e inmediato. Aun más, estas comunidades tendrían que soportar inconveniencias como, por ejemplo, ruido, polución del aire, y desbaratamiento (a menos que fueran recolocadas).

Estos ejemplos ilustran las dificultades para medir factores que afectan con intensidades desiguales a diferentes sectores de la población, a pesar del hecho de que la estimación de los beneficios netos para la sociedad puede resultar positiva. La distribución de beneficios y costes es, de este modo, una de las semillas de la controversia. Las autopistas son un ejemplo clásico de los problemas que aparecen en el planeamiento y diseño de cualquier tipo de infraestructura de transporte de gran escala localizada dentro de un área urbana.

Este problema de escala está también relacionado con el marco institucional y con las dificultades de alcanzar una consistencia regional o nacional y, al mismo tiempo, una cierta independencia local. En Toronto, el planeamiento del transporte urbano correspondía en gran medida a las instituciones locales, con las limitaciones impuestas por la disponibilidad de fuentes municipales de financiación y el nivel de asistencia financiera ofrecido por el gobierno provincial. Sin la necesidad de satisfacer requerimientos para financiación federal, como en el caso de Boston, el planeamiento podía responder mejor a las aspiraciones y capacidades locales. Por el contrario, un planeamiento a una escala reducida puede inducir a que se haga demasiado énfasis en temas a corto plazo, en detrimento de objetivos más amplios con beneficios más elevados para la sociedad en conjunto. El dilema no tiene una solución fácil.

La composición de los grupos participantes nos lleva también a otras cuestiones interesantes relacionadas con las instituciones burocráticas. Es de interés señalar que los grupos de planificadores del transporte dentro del movimiento anti-autopista estaban compuestos principalmente por economistas y científicos sociales más que por ingenieros (31). Economistas y sociólogos tuvieron una influencia fundamental en el cambio de rumbo del método de planeamiento del transporte. Dentro de estos grupos institucionales, los proponentes de las autopistas estaban compuestos en su mayoría de técnicos con una educación específicamente ingenieril y una orgullosa competencia profesional. Su filosofía general estaba basada en conceptos de eficiencia en el movimiento de personas y de bienes. El hecho de que hubiera otras alternativas para solucionar el problema, u otras consideraciones

(30) Es problemático cobrar a los usuarios de vías urbanas en base a lo que consumen (según utilicen una vía urbana o no, y por cuanto tiempo) porque no es técnicamente posible hacerlo sin causar una congestión intolerable. Un intento reciente es

el caso de Hong Kong que ha aplicado un sistema electrónico de seguimiento de vehículos, cobrando a los usuarios cada mes por el uso de ciertas vías.

(31) HALL, PETER. *op. cit.*, p. 83.

políticas y sociales, era de difícil asimilación para estos grupos de técnicos.

La fragmentación organizativa de los diferentes gobiernos, con departamentos especialmente diseñados para la construcción de carreteras, y mayores dotaciones de fondos para esa construcción (pero no para inversiones en transporte público) fueron otras dos razones que reforzaron el comportamiento burocrático. El cambio institucional y organizativo se presenta así como un instrumento que puede permitir alcanzar objetivos específicos y, particularmente, hacer el proceso de planeamiento más sensible a las demandas de la población. Un buen ejemplo es el caso de Boston y la institucionalización de un mecanismo participativo después de la experiencia del BTPR (32).

Los tres casos también demuestran que la participación ciudadana constituye una parte fundamental del proceso de planeamiento. Además, esta participación debe ser continua y dinámica en el sentido de que, puesto que grandes obras públicas requieren un largo período desde el comienzo de su planificación hasta el final de su construcción, el proceso participativo debe permitir responder a los cambios que se produzcan a lo largo de tal período. Un proceso continuo y dinámico eliminaría la desconfianza que usualmente se presenta entre los intereses participantes (una característica común en los tres casos). La articulación de un proceso de participación a través de los adecuados cambios institucionales y el establecimiento de mecanismos legales reforzaría la legitimación del proceso de planeamiento y sus resultados. Estos elementos llevarían, en última instancia, al paso de una democracia representativa hacia otra participativa, más directa, en la que los ciudadanos cuyos entornos diarios se ven afectados por una decisión formarían parte del proceso de formación de esa decisión.

Existen varios aspectos importantes que deben acompañar el intento de articulación de un proceso de participación permanente y válido (33). En-

tre ellos están adecuados mecanismos de formalización, formas efectivas de asegurar que las opiniones y las ideas de los ciudadanos sean oídas, y un buen nivel de compromiso legal sobre las decisiones que se adopten durante el proceso de planeamiento. Además, el apoyo de la participación debe ser alcanzado a través de la asignación de fondos públicos para el proceso de participación, y la provisión de asistencia técnica a las organizaciones de ciudadanos. Puesto que las diferencias entre los intereses de los participantes pueden aparecer, en ciertos casos, irreconciliables, la dificultad de alcanzar un consenso sugiere la idea de que la decisión final debe ser dejada en manos del que toma las decisiones. El proceso de elecciones locales cumpliría entonces la función de confirmar la validez de las decisiones.

La controversia de las autopistas también trajo otro interesante dilema: el papel del urbanista. En un extremo se situaban los técnicos quienes, ignorando factores sociales y políticos, tomaban decisiones que no eran realistas y adecuadas para ser aplicadas. En el otro extremo, estaban aquellos urbanistas que, tratando de alcanzar sonadas decisiones políticas, dejaban de ser urbanistas y se convertían en políticos. Este análisis comparado induce a pensar que el urbanista ideal es quizá un híbrido (34) que adopta las ventajas de ambas orientaciones, incorporando la acción política dentro del proceso técnico. El urbanista ideal consideraría las probabilidades de que posibles propuestas sean llevadas a cabo, aconsejando a los que toman las decisiones y al público en general sobre las futuras consecuencias de acciones alternativas.

La amplitud de este artículo no permite una discusión plena del papel ideal del urbanista, que depende de factores externos específicos de cada situación. Este papel no puede ser expresado en términos generales (y probablemente nunca lo será), aunque quizá existe un cierto método que podría ser recomendado dentro de cada contexto. La controversia de las autopistas dio su oportunidad al planeamiento de "abogacía".

BIBLIOGRAFIA

"All-party Team Joins GLC Election Fight", *The Times*, London, March 17, 1970, p. 4.

BARRISTER, D. and HALL, PETER (eds.) (1981): *Transport and Public Policy Planning*, London: Mansell.

COLLINS, M. F., and PHAROAH, T. M. (1974): *Transport Organization in a Great City: The Case of London*, London: George Allen and Unwin, Ltd.

DUNN, J. A. (1981): *Miles To Go: European and American Transportation Policies*, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

GAKENHEIMER, RALPH (1976): *Transportation Planning as Response to Controversy: The Boston Case*, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

GRANT, J. A. (1977): *The Politics of Urban Transport Planning*, London: Earth Resources Research, Ltd.

(32) LANE, J. S., and KATHELEEN E., S. H. (1977): "Organization for Regional Community Participation: The Boston Approach", *Transportation Research Record 654*, Washington, D.C.: National Academy of Sciences, pp. 6-11.

(33) Algunas de estas ideas están inspiradas en un seminario desarrollado en el M.I.T. sobre "Estudio Comparativo de Políticas de Vivienda en Massachusetts y Andalucía", celebra-

GRANT, J. A. (1975): "Urban Transportation and Decision Making: A Comparison of Three Case Studies in Britain", *Transportation*, Volume 4, pp. 123-142.

HALL, PETER (1969): *London 2000*, New York: Frederick A. Praeger, Publishers.

HALL, PETER (1982): *Great Planning Disasters*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

HART, DOUGLAS A. (1976): *Strategic Planning in London: The Rise and Fall of the Primary Road Network*, Oxford, England: Pergamon Press.

HOWE, ELIZABETH (1980): "Role Choices of Urban Planners", *Journal of the American Planning Association*, October, pp. 398-409.

"Labour Urge Ringrail System and Reopening of Blackfriars to King's Cross Line to Ease Traffic", *The Times*, London, April 10, 1973, p. 4.

do el 15 de noviembre de 1983. El seminario estaba dirigido por el Prof. Gakenheimer, y tuvo al Prof. Castells y al Prof. Susskind como panelistas en el tema de participación pública.

(34) Terminología tomada de: HOWE, ELIZABETH (1980): "Role Choices of Urban Planners", *Journal of the American Planning Association*, October 1980, pp. 398-409.

LANE, JONATHAN S., and KATHELEEN E. STEIN HUDSON (1977): "Organization for Regional Community Participation: The Boston Approach", *Transportation Research Record 654*, Washington, D.C.: National Academy of Sciences, pp. 6-11.

"London Ringway Plan Put Back 10 years", *The Times*, London, January 22, 1970, p. 2.

LUPO, ALAN; COLCORD, FRANK; and FOWLER, EDMUND P. (1971): *Rites of Way: The Politics of Transportation in Boston and the U.S. City*, Boston: Little, Brown and Company.

Metroplan Concept and Objectives: A Summary, Municipality of Metropolitan Toronto, Planning Department, 1976.

Metropolitan Toronto Transportation Planning Review, *Choices for the Future: Summary Report*, Toronto: Joint Program in Transportation, University of Toronto, York University, Transportation Reprint núm. 12, August 1979.

PARKINSON, TOM (1973): "Toronto Puts Public Transport First", *Railway Gazette International*, June, pp. 212-215.

PEATTIE, LISA (1968): "Reflections on Advocacy Planning", *Journal of the American Institute of Planners*, March, pp. 80-88.

PEATTIE, LISA (1970): "Drama and Advocacy Planning", *Journal of the American Institute of Planners*, November, pp. 406-411.

PILL, JURI (1979): *Planning and Politics: The Metro Toronto Transportation Planning Review*, Cambridge, Massachusetts: The MIT PRESS.

PLOWDEN, STEPHEN (1972): *Towns against Traffic*, London: Andre Deutsch.

"Ringways Are Not the Only Answer", Editorial article, *The Times*, London, February 20, 1973, p. 15.

ROSE, ALBERT (1972): *Governing Metropolitan Toronto: A Social and Political Analysis, 1953-1971*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

SARGEN, FRANCIS W. (1974): "Funding: Transit Goals and Dollar Priorities in Massachusetts", *Mass Transit*, July, pp. 6-9.

SLOAN, ALAN K. (1974): *Citizen Participation in Transportation Planning: The Boston Experience*, Cambridge, Massachusetts: Ballinger Publishing Company, 1974.

SOBERMAN, R. M. (1983): "Urban Transportation in the U.S. and Canada: A Canadian Perspective", *The Logistics and Transportation Review*, Volume 19, núm. 2, pp. 99-109.

THOMSON, J. M. (1969): *Motorways in London*, London, England: Gerald Duckworth and Co., Ltd.

THOMSON, J. M. (1977): *Great Cities and Their Traffic*, London: Victor Gollancz, Ltd.