

DECADENCIA Y RECUPERACION DE AREAS CENTRALES URBANAS: EL CASO DE LONDRES

Angel Paniagua Mazorra
Olga P. Tarancón Rico

La decadencia de los centros urbanos es un fenómeno de carácter general, en el que intervienen un gran número de factores.

Normalmente va aparejado a una descentralización espacial de las actividades económicas, lo que produce el declive de antiguas zonas de localización industrial.

Gran Bretaña es uno de los países donde las políticas de regeneración de áreas urbanas en declive ha tenido mayor tradición. Su desarrollo está unido a circunstancias económicas y políticas.

Asociado al gobierno conservador y a su política económica liberal aparecen las Corporaciones de Desarrollo Urbano, que tienen su mayor exponente en la creada en Londres. Constituida bajo el nombre de London Dockland Development Corporation inicia un amplio proceso de recuperación de la antigua zona portuaria de Londres, ofertando suelo para otros usos.

The Fall and Resurgence of the Heart of a City: London as a case in point

The decline of city heart lands is a now generalized phenomenon in the which a whole series of factors are here felt to be in play.

It is seen to normally go hand in hand with a decentralizing dispersal of economic activity the which brings in a sapping of areas hitherto highly productive.

Great Britain is a nation that has now a well tried tradition in the field of re-vitalizing twilight city zones. This is seen to be due to its economic and political circumstances.

The Conservative Party's name has come to be linked with the so-called City Development Corporations, these being exemplified by that set up in London where, under the name of the London Dockland Development Corporation, it undertook a far reaching redeveloping of the moribund docklands by putting up the area for other uses.

1. INTRODUCCION

La decadencia de los centros-ciudades es un fenómeno de carácter mundial y complejo (BLAIR, T. L., 1974, págs. 61 y sigs.) que se observa de forma generalizada desde finales de los años sesenta y principios de los setenta.

Este carácter internacional y complejo determina la consideración del fenómeno de una manera global (BALCHIN, P. N.; KIEVE, J. L.; BULL, C. H., 1988, y BARRET, S., y HEALEY, P., 1985, pág. 363). El problema de las áreas centrales urbanas en decadencia por obsolescencia industrial sólo se puede entender en el contexto relacional centro ciudad-área metropolitana y en las

interacciones entre diversos centros-ciudad. Así estas áreas son un componente jerárquico ordenado de una forma interactiva en un sistema espacial (KENNETT, S., y HALL, P., 1981, págs. 9 y sigs.).

Se han señalado cinco factores que actúan en contra de las áreas centrales urbanas: 1) el empleo secundario continuará decreciendo, en combinación con políticas que tratan de encontrar mayor productividad con la sustitución del factor trabajo; 2) algunas ciudades pueden estar sobrerrepresentadas en sectores económicos en expansión, y subrepresentadas en las áreas en declive, lo que provoca deficiencias en la infraestructura; 3) las políticas públicas para aumentar la productividad en ciertos sectores industriales tradicionales están asociadas con una reducción de las oportunidades de empleo; 4) el auge de sectores terciarios y cuaternarios no es

Angel Paniagua Mazorra es Geógrafo del Centro de Investigaciones sobre la Economía, la Sociedad y el Medio, CSIC.

Olga P. Tarancón Rico es Geógrafa del Departamento de Geografía, Universidad Autónoma de Madrid.

paralelo al decremento del empleo en los sectores tradicionales; 5) la estrategia económica está basada en una sustancial reducción del gasto público.

La teoría de los ciclos de vida de las ciudades sería puesta en cuestión por la descentralización económica de los procesos industriales (LAWLES, P., 1981, pág. 243). Esta descentralización económica lleva aneja una descentralización espacial, con efectos muy visibles para las antiguas zonas de localización industrial: la existencia de suelo vacante y abandonado. Se produce lo que se denomina el «despilfarro» de suelo urbano (CHISHOLM, M., y KIVELL, P., 1987, págs. 14 y sigs.), siendo éste un recurso limitado (FOTHERGILL, S.; KITSON, M., y MONK, S., 1985, pág. 39).

A este respecto es necesario realizar una apreciación conceptual y metodológica sobre lo que en este trabajo se entiende por suelo vacante, abandonado o no ocupado. El suelo vacante incluiría el abandonado y el no utilizado; como suelo abandonado se entenderá el suelo «dañado» por el uso industrial, que imposibilita otro aprovechamiento sin un tratamiento previo; por último, es suelo no usado aquel no utilizado por falta de demanda u otros factores no directamente asociados a la condición del suelo (MOOR, N., 1985, pág. 61).

Otra clasificación del suelo vacante surge a raíz del Acta de 1980 de los Registradores de Suelo en Gran Bretaña. Se diferencia entre suelo de posesión privada o pública y, tan sólo, se admite la definición de suelo vacante para el de titularidad pública, lo que produce graves problemas a la hora de cuantificar efectivamente este tipo de terrenos, que en algunas zonas como la de Londres afecta a 7.727 Ha.

Otro aspecto muy importante a considerar es la causa del abandono o no uso del suelo y las consecuencias asociadas a este hecho. Tres son las causas del abandono del suelo: 1) imposibilidad para continuar utilizando el suelo; 2) inconveniencia en la utilización del suelo por ser inapropiada la actividad; 3) por último, la indeseabilidad en la continuación del uso del suelo, porque los recursos para el desarrollo de un proceso industrial dan más rendimiento en otros sitios o actividades (racionalización de fábricas o instalaciones) (GORE, T., y NICHOLSON, D., 1985, pág. 181).

Si el abandono de los centros urbanos es significativo (a diferentes escalas de análisis) y el tiempo de dicho abandono o no uso es amplio, lo que en las actuales condiciones económicas ha sucedido —por los mencionados procesos de descentralización asociados a las nuevas tecnologías y el declive de actividades tradicionales— se hace necesario desarrollar una política, de soporte público, que prepare el suelo abandonado para otros posibles usos (incluido el industrial en diferente rama). A su vez se plantea el problema que pocas ciudades pueden tener un sector terciario o cuaternario de peso sobre el que se apoye la regeneración de una área centrada previa-

mente en la actividad de tipo secundario (HALL, P., 1981).

Desde una perspectiva liberal-capitalista, la política de suelo y planeamiento tiene como objetivo principal que las pérdidas del sistema sean mínimas (HALLETT, G., y WILLIAMS, R., 1988). No obstante, también se deben perseguir otras metas: 1) controlar el impacto presente y futuro de los usos del suelo; 2) prevenir la creación de daños en el medio ambiente; 3) proveer de un marco adecuado al mercado de suelo; 4) reconciliar los conflictos de intereses entre el sector público y privado; 5) proveer de un sistema de información adecuado.

En este sentido, las políticas de renovación urbana, nacidas al final de la época del pleno empleo, han seguido dos criterios básicos:

1. Frenar el declive, mediante políticas privadas de renovación. La inversión pública es la principal fuente del proceso, seguida de la inversión privada.

2. Mejorar las condiciones de vida de la población con necesidades, sin que ello suponga su traslado físico.

El objetivo del presente trabajo es analizar y reflexionar sobre el proceso de decadencia de centros-ciudades por declive industrial en Gran Bretaña, las políticas desarrolladas para afrontar este fenómeno y los procesos de reestructuración y renovación de estas áreas. Todos estos aspectos concretados en una de las principales operaciones: el área portuaria-industrial del centro de Londres.

2. DECADENCIA URBANA Y POLITICAS DE RECUPERACION: EL CASO DE LAS AREAS CENTRALES DE LONDRES

Las políticas de regeneración urbana han tenido una fuerte tradición en Gran Bretaña desde los años sesenta. En su desarrollo se han visto ampliamente influenciadas por las circunstancias económicas y los avatares políticos (cuadro 1).

En el Reino Unido el problema de la decadencia de los centros-ciudad se agrava desde principios de los años sesenta debido al declive de las industrias viejas, el aumento del desempleo, así como del número de pobres y, finalmente, al incremento del *stock* de suelo industrial, que crece en un 15 por 100 entre principios de los años sesenta y mediados de los ochenta. Paralelamente, las áreas centrales de las ciudades se ven afectadas por importantes procesos de emigración de la población (procedentes de países pertenecientes a la Commonwealth), que en algunos casos afectan al 30 por 100 de la misma. Tales problemas se concentran sobre todo en las grandes ciudades, sin afectar prácticamente a las que tienen menos de 250.000 habitantes.

Por este motivo, se crea un programa de ayuda a la creación de servicios sociales específi-

Cuadro 1. Iniciativas gubernamentales en materia de política urbana

Legislación	Año	Objetivo
Local Government Act	1966	Ayudas a los ayuntamientos con una población inmigrante elevada.
Urban Programme	1967	Ayudas para mejorar necesidad en áreas centrales urbanas.
General Improvement Area	1968	Rehabilitación de viviendas en áreas urbanas.
Community Development Proj.	1969-76	Finalizar la dependencia de los grupos con necesidad de las burocracias locales.
Comprehensive Community Prog.	1974	Análisis de las necesidades de las áreas centrales urbanas.
Housing Action Areas	1974	Rehabilitación de viviendas en áreas señaladas previamente.
Inner Area Studies	1972-77	Análisis de los problemas económicos de las ciudades.
Urban Programme (ampl.)	1975	Ampliación del Programa de 1968.
White Paper	1977	Medidas políticas para las áreas centrales urbanas.
Inner Urban Area Act	1978	Renovación económica de las áreas centrales urbanas.
Urban Development Corp.	1980	Renovación de las zonas portuarias de Londres y Liverpool mediante CDU.
Enterprise Zones	1980	Planeamiento y otras restricciones a áreas centrales urbanas con un crecimiento acelerado.
Inner-city Task Force Scheme	1986	Ayudas al empleo para ocho áreas.

Fuente: GURR, T., y KING, D. S. (1987): *The State and the city*.

cos, que será seguido a finales de los sesenta y principios de los setenta por el *Urban Programme*, pequeño programa de ayudas a aquellas áreas centrales con mayores necesidades sociales. El Programa Urbano (*Urban Programme*) dura desde 1969 a 1977. Durante este período el gobierno estatal, los ayuntamientos y las comunidades locales participan en diversos programas en relación al problema urbano. Los recursos anuales del programa ascendían a 20 millones de libras (aproximadamente 4.000 millones de pesetas), en un 75 por 100 aportados por el gobierno central. Con este presupuesto se han desarrollado muchos programas, que en ciertos casos no se llegan a implementar. En conjunto sus consecuencias sobre el debate urbano son escasas.

Unidos al Programa Urbano, alcanzan notoriedad los Programas Integrados Comunitarios, fruto de los estudios sobre la pobreza urbana de los años sesenta y principios de los setenta. Los problemas que afectan a diversas partes de la ciudad necesitaban un acercamiento totalizador, para desarrollar un programa de acción. El programa consta básicamente de tres partes: 1) la naturaleza de la pobreza en diferentes ciudades; 2) necesidades políticas en relación con las áreas de bajo nivel de vida; 3) implementación de proyectos.

El experimento más importante es el Proyecto de Desarrollo Comunitario en Areas Centrales Urbanas, desarrollado entre 1969 y 1972. Se examinaron proyectos comunitarios en pequeñas áreas entre 10.000 a 40.000 personas, constataándose diversas actitudes.

En esta línea de actuación se inician estudios en diferentes ciudades donde existen procesos de deterioro urbano (Liverpool, Birmingham y Londres) desde una perspectiva radical, que definen y acotan las áreas de actuación. Así, en el estudio de Birmingham se llega a definir las áreas centrales en declive como aquellas «zonas residenciales contiguas a complejos industriales for-

madas en el siglo XIX y afectadas por procesos de obsolescencia técnica y económica y cambios sociales, acompañados de migraciones selectivas de personas y empresas». Hecho aparejado a la insuficiencia de recursos de los municipios para mantener los servicios públicos necesarios (DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT, 1977a, pág. 8).

Fruto de estos estudios que recomendaban una discriminación positiva para estas áreas en declive, el gobierno laborista responde con una serie de propuestas contenidas en el *White Paper* «Policy for the Inner Cities» (DEPARTMENT OF ENVIRONMENT, 1977b). Según este documento se cuatuplicaría la cifra invertida en solucionar los problemas de las áreas centrales en declive, y se proponía una aproximación al problema basado en cuatro principios:

1. Fortalecimiento de las economías de las zonas centrales de la ciudad en general, y de sus residentes en particular.
2. Hacer más atractivo el emplazamiento en estas zonas de nuevas empresas.
3. Aliviar los problemas sociales.
4. Conseguir un nuevo equilibrio entre las áreas centrales y el resto de la ciudad, en términos de población y empleo.

El desarrollo de este modelo y la definición de las áreas específicas de actuación se realizaría conjuntamente por el gobierno central y las autoridades locales.

Después de las elecciones generales del año 1979, ganadas por el partido conservador, la colaboración entre el gobierno central y los ayuntamientos continúa, pero se crean dos nuevas figuras, como son las «Corporaciones de Desarrollo Urbano» y las «Zonas de Empresa», que vacían de contenido tal colaboración al reducir considerablemente las competencias de los municipios en la renovación de áreas urbanas (tanto en el planeamiento del uso del suelo, como en la gestión administrativa y en la capacidad financiera).

Estas innovaciones en la política urbana asumen que los problemas económicos y sociales definidos desde principios de los años sesenta pueden ser tratados en áreas urbanas previamente señaladas. Los problemas urbanos son susceptibles de ser analizados en localizaciones muy precisas.

Las Corporaciones de Desarrollo Urbano (1) se crean en 1980 para intentar asegurar la regeneración de ciertas áreas designadas previamente, mediante la puesta del suelo y edificios en uso efectivo (instalación de nuevas industrias y comercios, instalación de población residente y creación de empleo). Sus labores se concretan en la recuperación y mantenimiento del suelo, dejando el desarrollo del mismo a la iniciativa privada; promover el desarrollo de la industria existente y de otra nueva, así como del comercio; generación de un medio ambiente atractivo; asegurar vivienda y equipamientos sociales para las personas que trabajen y residan en el área. Para estos cometidos se dota a las CDU de ciertas competencias especiales, entre las que sobresale el poder adquirir suelo al precio previo a su inclusión en un área de recuperación urbana y controlar el uso del empleo.

Estas Corporaciones dependen directamente del gobierno central, y concretamente del Ministerio de Medio Ambiente, que tiene que aprobar todo lo relativo a cuestiones financieras y pone pautas a los planes anuales de cada una, además de elegir al personal directivo.

Las CDU se crean en dos fases. En 1981 nacen la London Dockland Development Corporation (LDDC) y la Merseyside Development Corporation (MDC), la primera actúa en Londres y la segunda en Liverpool. A partir de 1986 aparecen ocho CDU más (Trafford Park, Teeside, Tyne and Wear, Black Country, Bristol, Central Manchester, Leeds y Sheffield).

La MDC se crea en tres lugares diferentes, uno en el centro de Londres y las otras en su periferia. En su nacimiento controla un área de 344 hectáreas, ampliadas al doble a finales de los años ochenta. La MDC intenta regenerar las partes más deprimidas de la ciudad de Liverpool. La mayor parte del área que controla estaba ocupada por suelo y edificaciones calificadas como vacantes, abandonadas o degradadas. En la primera mitad de los años ochenta, la MDC desarrolla una estrategia basada en la restauración física del suelo y edificios, inversiones en infraestructura, renovación social y regeneración económica. Hacia 1986, la regeneración basada en manufacturas había quedado colapsada y se ha dado preeminencia a otras medidas alternativas basadas en la generación de un sector turístico. En conjunto, el número de trabajos permanentes creados sólo había crecido en 1.000 empleos entre 1981 y 1987, y no se había culminado la regeneración de las áreas señaladas, debido en

buena forma a constituir toda la ciudad de Liverpool y su zona de influencia un área degradada en su conjunto, lo que dificultaba cualquier intento de regeneración individualizada.

En conjunto, las CDU varían en su tamaño ampliamente. Desde la mayor, denominada Teeside, que abarca 4.858 hectáreas, hasta la más pequeña, situada en el centro de Manchester, con una amplitud de 187 hectáreas. Su rasgo común es que se crean sobre suelo abandonado, pese a lo cual miles de trabajadores estaban empleados en las mismas. En su desarrollo unas están más favorecidas económicamente al situarse en las áreas desarrolladas del país, donde se ha producido una dinamización del mercado inmobiliario, mientras que otras tienen dificultades al encontrarse en áreas regresivas (Liverpool, Manchester, Leeds). Asimismo, mientras que unas se sitúan en el centro de ciudades, otras lo hacen en áreas vecinas, no matizadas. No obstante, las CDU también tienen rasgos comunes: políticamente se ubican en áreas controladas por gobiernos locales laboristas; son áreas industriales, en algunos casos claves para el futuro de las conurbaciones donde se encuentran; hay importantes áreas de suelo público; tienen amplias zonas de suelo abandonado, para cuya recuperación se necesitan importantes inversiones; finalmente se localizan en riveras de ríos, canales, muelles o a orillas del mar, con potencial desarrollo de un mercado de viviendas y servicios de ocio.

La LDDC desarrolla su programa de regeneración en la antigua zona portuaria de Londres con una extensión de 2.500 hectáreas (fig. 1). Este área, creada a partir de 1900, condensa su declive a finales de los años cincuenta y principios de los sesenta, y está sujeta a planes e iniciativas diversas desde 1973. Ya en el «Greater London Development Plan Statement» (GREATER LONDON COUNCIL, 1969, págs. 52 y sigs.) se indicaba la obsolescencia de todo el área portuaria y la necesidad de un nuevo uso, sin definir cuál concretamente, aunque inclinándose por el recreativo dentro de una estrategia más amplia consistente en recuperar las márgenes del río Támesis en todos los tramos que fuera posible.

En 1971 el Ministerio del Medio Ambiente anuncia el desarrollo de un estudio integral sobre el área y el coste de diversas alternativas para su renovación. El área de actuación se fija en 2.550 hectáreas, incluyendo 214 hectáreas de muelles y canales, y tiene una longitud de 12 kilómetros (fig. 2). Destaca la alta concentración de la propiedad del suelo, un 64,2 por 100 del mismo estaba en posesión del «PLA holding» (825 Ha), el Greater London Council (340 Ha) y el British Gas (279 Ha); otros importantes propietarios eran la compañía del ferrocarril, los municipios afectados y las compañías eléctricas, entre los que poseían otro 12 por 100 del suelo. Se ponía de manifiesto en este estudio la alta participación de grandes empresas y de los ayunta-

(1) Local Government Planning and Land Act, 1980, parte XVI.

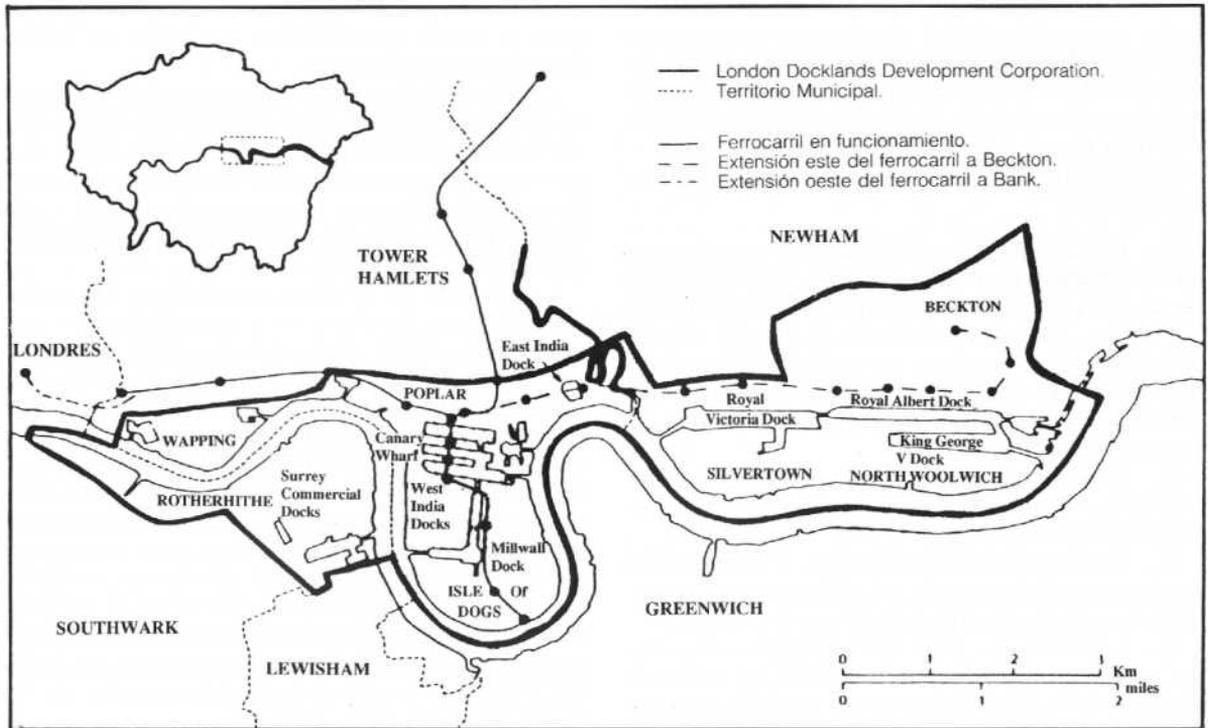


FIG. 1. Localización de los Docklands en Londres. Elaboración propia.

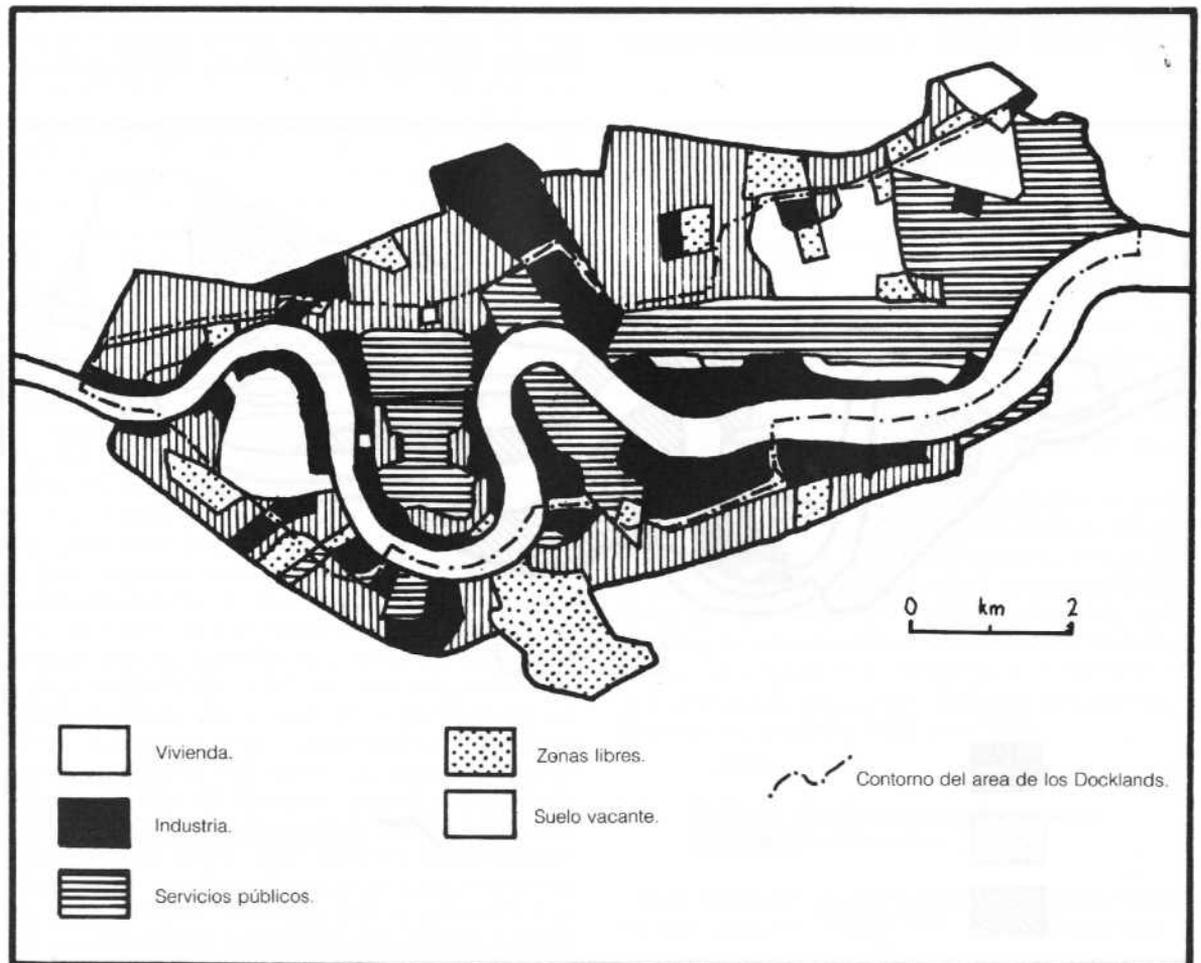


FIG. 2. Dockland Environment. 1971.

mientos implicados en la propiedad del suelo. El resto eran pequeñas empresas particulares (LONDON DOCKLAND STUDY TEAM, 1973). En este estudio también se pone de relieve la escasez de zonas verdes, las malas comunicaciones y la falta de equipamiento comercial.

Las propuestas se agrupan en cinco grandes soluciones:

1. El denominado «Waterside», que planeaba la creación de casas para 74.000 habitantes hasta 1991 en torno a un parque acuático de 100 hectáreas. Todas las viviendas serían de propiedad particular. También se indicaba la necesidad de crear nuevos centros de trabajo y dos carreteras de alta velocidad para acceder a los centros comerciales.

2. El «Thames Park», que pretendía la creación de un parque urbano de 30 hectáreas, alrededor del Támesis.

3. El «East End Consolidated». Plan que pretendía asegurar vivienda a 92.000 personas más, pero en casas de propiedad municipal.

4. El «Europa», plan que intentaba desarrollar un programa de construcción de vivienda también para 92.000 personas, pero la mayoría en propiedad de sus ocupantes.

5. Finalmente, el «City New Town», plan que pretendía la construcción de 106.000 casas, entre la iniciativa pública y privada, como parte de un núcleo de oficinas y equipamientos comerciales.

En buena parte, este plan es abandonado debido al menor coste de las viviendas en ciudades de nueva creación.

Aparte de este grupo de propuestas, la primera alternativa para la zona aparece en 1976 a raíz del London Dockland Strategic Plan (LDSP). Entre éste y el anterior plan se ponía de manifiesto la existencia de una serie de diferencias, cada vez de forma más aguda (DOCKLAND'S JOINT COMMITTEE, 1976) (fig. 3).

La pérdida de empleos en el sector secundario del gran Londres se concentraba en sus áreas Sur y Este, en la antigua zona portuaria. Así, tomando como base el Censo de 1966, que indicaba la existencia de 1.280.000 trabajadores en manufacturas, en 1974 el empleo en este sector había decrecido en 390.000 puestos laborales, de los que 117.000 trabajos se habían perdido en el área portuaria (30 por 100). En el mismo año 1974 cada uno de los cinco municipios de la zona portuaria habían desaparecido entre el 43 por 100 del empleo secundario (Greenwich) y el 25 por 100 (Lewisham). Aparte, en este mismo año ya se habían censado más de 2.000 hectáreas de suelo abandonado en una de las áreas centrales de Londres.

El LDSP publicado en julio de 1976 está basado en cuatro principios:

1. La zona portuaria en una parte inseparable de las áreas urbanas que la rodean. Los problemas sociales, económicos y medioambienta-

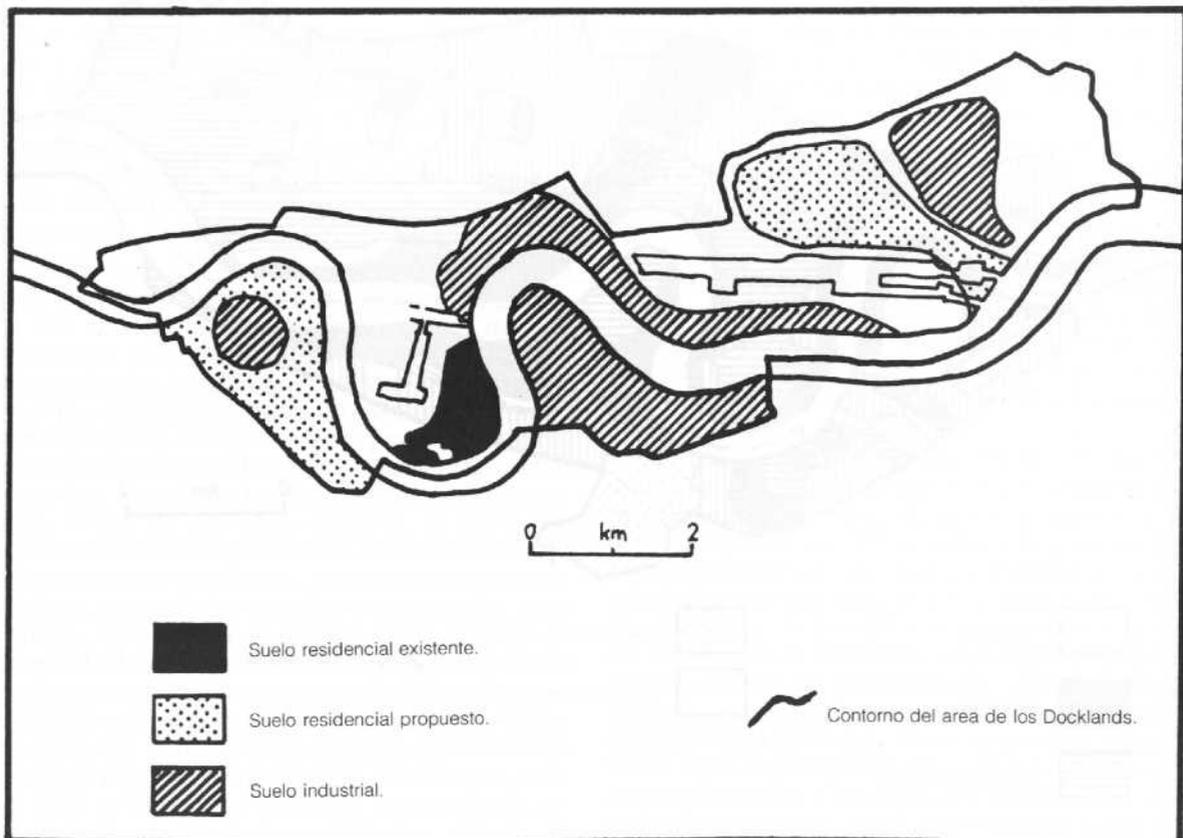


FIG. 3. Docklands Joint Committee. 1976.

les de esta zona afectan a todo el este de Londres.

2. Se considera necesario desarrollar un control sobre el planeamiento para reducir la incertidumbre en el uso del suelo. Se reconoce que el «control de la incertidumbre y la incertidumbre del control» son inseparables.

3. El plan presenta el futuro del empleo industrial como problema crucial. Es necesario crear empleo para satisfacer la demanda de la población ya residente.

4. Continúa la inspiración del *White Paper* sobre colaboración entre el gobierno central y las autoridades locales (MARRIS, P., 1982).

El Plan pretendía revitalizar el área por dos medios: control del planeamiento y construcción de viviendas sociales de promoción pública, y desarrollar una política de transporte adecuada. Aparece la idea de crear una corporación de desarrollo con un carácter autónomo para llevar adelante los principios del Plan.

En esos momentos la cuestión urbana se podía definir en los siguientes términos: ¿puede el gobierno manipular las complejas interacciones entre inversión industrial, migración, servicios sociales, etc., para corregir el declive de las áreas interiores mediante la institución de figuras de planeamiento apropiadas para cada una de ellas?

Desde 1979 el gobierno conservador opta por una aproximación diferente. Se parte de la base que la renovación de un área es raramente financiada en su totalidad por el sector privado. El LDDC prima la inversión privada haciendo atractiva la zona, mediante una política guiada por consideraciones de mercado. Ello desata un debate que obligó a formar una comisión en la Cámara de los Lores, cuyas discusiones se recogieron en el *London Journal* (COLEMUTT, B., y IOWE, J., 1981, págs. 235 y sigs.). Según la versión del gobierno, la regeneración de suelo abandonado puede crear problemas a los vecinos, pero a la vez es positiva para la economía regional y nacional. El Ministerio de Medio Ambiente, de quien dependen las CDU, indica que de esta forma se asegura la regeneración del área portuaria de Londres, de capital importancia por su proximidad al centro de la capital y al núcleo financiero de la ciudad. Para los municipios afectados la actuación del LDDC supone la pérdida del control sobre el planeamiento y la falta de coordinación entre las diversas instancias administrativas; a la vez, las 10.500 viviendas sociales estipuladas en el Strategic Plan (1976) se ponen en peligro. Por último, las asociaciones de vecinos intentan recuperar el sentido del plan del 76 para la década de los ochenta. La Comisión de la Cámara de los Lores atiende a las razones de gobierno y el LDDC inicia su actividad de renovación urbana, optando por lo privado. Las CDU son parte de la política urbana del gobierno y entre sus fines se encuentra remover el control y poder de los gobiernos locales en el pla-

neamiento, a la vez que suponen un giro de los intereses sociales a los particulares.

En definitiva, se contraponen dos tendencias antagónicas. Una, basada en el grupo pronegocios, que en general supone el soporte del gobierno conservador, ve en las CDU el ejemplo de la transformación económica de una renovada Gran Bretaña, capaz de transformar un área abandonada y sin perspectiva de futuro en una nueva ciudad dentro de la propia ciudad, generando nuevos trabajos y un nuevo paisaje. Por otra parte, el grupo prolaborista arguye que esta política constituye la panacea del capitalismo y provoca especulación, proliferación del ideario *yuppie* y relega a un papel secundario las necesidades de la población local (HALL, P., 1989, pág. 15).

Todo ello refleja la ruptura del relativo consenso en la implementación de los programas de los gobiernos nacionales desde la Segunda Guerra Mundial hasta mediados de los años setenta basados en un amplio desarrollo del Estado del Bienestar, completado con una economía mixta.

A mediados de los años setenta un nuevo ideario liberal domina el partido conservador. La intervención del Estado, el consenso político son causas del declive económico y social del país. La nueva ideología basada en el individualismo, la disminución de la intervención pública, la libre empresa y una selectiva intervención estatal prevalecen en el ideario político (MISHRA, R., 1990).

3. ANALISIS Y EVALUACION DE UNA DECADE DE ACTUACION DE LA LDDC

Según el acta fundacional, ya mencionado, la LDDC tenía como misión principal regenerar el suelo abandonado de la zona de los muelles poniendo éste y los edificios en uso efectivo, mediante el desarrollo de la industria existente o de otras nuevas, la creación de un medio ambiente atractivo y, por último, asegurar viviendas y servicios a la población que viva y trabaje en el área (2).

Este mandato está caracterizado por la ambigüedad, ya que no se define en ningún momento qué se entiende por regeneración de un área (física, económica, social, etc.) ni qué sentido se debe dar a la misma. Ello ha posibilitado, entre otros factores, una actuación multidireccional en el área asignada. Sin embargo, en términos de una adecuada evolución de la misma vamos a analizar los ámbitos más sensibles.

3.1. Política de planeamiento y usos del suelo

La LDDC desde su fundación estaba investida de poderes especiales para desarrollar el

(2) Local Government Planning and Land Act, 1980, parte XVI, sección 136, subsección 2.



Antiguos almacenes que bordean el Hatherine dock's reconvertidos en área comercial especializada en antigüedades.

planeamiento y catalogar suelo en las 2.226 hectáreas de extensión de la zona de actuación. Para ello podía adquirir suelo a bajo precio y asignar la dedicación del suelo. Estas facultades excepcionales rompían con la tradición de planeamiento municipal, al que se superponía.

Esta política supone problemas de descoordinación con los municipios afectados, que sólo pueden desarrollar el planeamiento para la parte no incluida en la CDU. A ello contribuye que todas las deliberaciones y decisiones de la LDDC tienen carácter secreto y ejecutivo, sin tener que consultar ni oír a los ayuntamientos.

Sin embargo, después de una revisión de todos las memorias anuales de la LDDC, no se puede afirmar que ésta haya realizado ningún tipo de planificación de todo el área en su conjunto, ni en relación a las zonas circundantes. Esta opinión se sustenta en dos hechos:

1. La LDDC asigna el uso del suelo por cada solar, en relación al caserío preexistente en algunos casos. En otras palabras, no hay una redefinición del área en su conjunto, sino una compra individualizada de solares, que se adaptan a las nuevas necesidades, y se transfieren a la iniciativa privada para que construya los edificios o remodele uno preexistente. A este efecto la LDDC ha comprado 790 hectáreas entre 1981 y 1987, que gradualmente ha ido traspasando a la iniciativa privada. En esta labor (compra del suelo y preparación del mismo) ha invertido el 75 por 100 de las ayudas que recibe del gobierno, lo que equivale a 873 millones de libras (aproximadamente 165.870 millones de pesetas), y ha

ingresado por cuenta de suelo restaurado 33,4 millones de libras. Esta política se ha justificado oficialmente por la *ratio* inversión pública/inversión privada, que muestra una relación de 1/7,5 y en los dos últimos años se eleva a 1/12,5. Este razonamiento no es válido desde su base, puesto que la inversión pública se concentra en compra de suelo y la privada en construcción o remodelación de edificios.

En el cuadro 2, se puede observar cómo en la mayor parte de los solares adquiridos se ha completado su remodelación o se ha realizado una propuesta detallada de uso. Entre éstos las dedicaciones más usuales son la terciaria (oficinas de alto *standig*), agrupadas sobre todo en la «Isle of Dogs», seguida de residencial de lujo o semilujo que es el principal en el resto de las áreas con porcentajes que oscilan entre el 40 y el 28,66 por 100. Por contra, los usos «sociales» tan sólo destacan en el área de los Surrey Docks, donde las viviendas sociales ocupan el 22,2 por 100 de los solares y los equipamientos sociales el 9,7 por 100. Ello debido a estar situados en la parte sur del río Támesis y a la presión municipio y grupos de acción local (figs. 4-7).

2. Otro factor que anima la opinión de la inexistencia de un planeamiento de conjunto es la política de transporte. Si nos atenemos a la información obtenida de las memorias anuales y los planes de la Corporación, no se podría precisar qué estrategia de transporte es la desarrollada. Tan sólo se han desarrollado propuestas individualizadas sin una acentuada relación entre ella y la red de transporte del resto de Lon-



Zona verde del área Isle of Dogs. Al fondo el emblemático rascacielos denominado Canary Wharf.

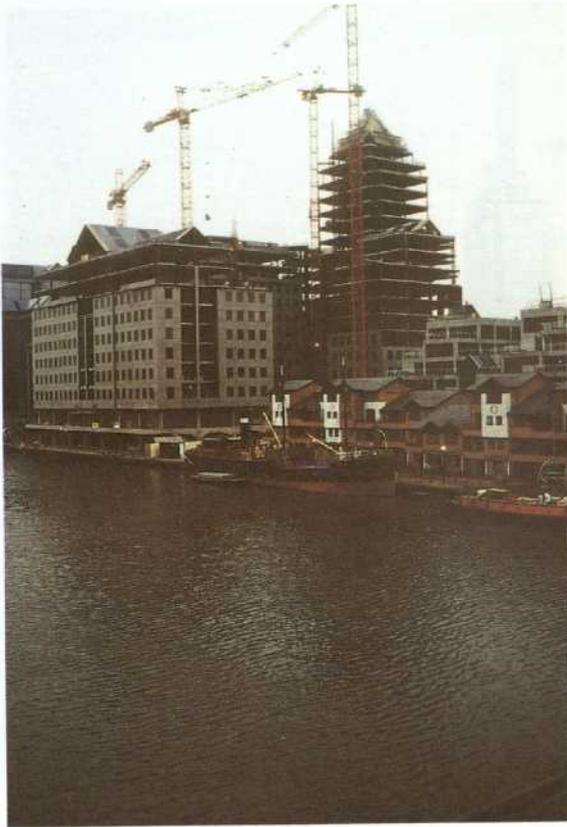
dres. Tradicionalmente el área portuaria de Londres había presentado deficiencias en su comunicación con el resto de la ciudad. El desarrollo de diferentes redes de transporte era considerada a mediados de los años ochenta (memoria 1986-87) por la LDDC de gran importancia para dismantelar barreras «psicológicas» entre el área y el resto de la ciudad. El principal ejem-

plo de la política de transportes es el ferrocarril ligero. Abierto en el verano de 1987 tiene como principal función compensar la histórica falta de infraestructuras de transporte y proveer de un medio adecuado para la nueva población que vive y trabaja en los Docklands. Las críticas al ferrocarril ligero han venido desde dos perspectivas diferentes: 1) no se ha tenido en cuenta las

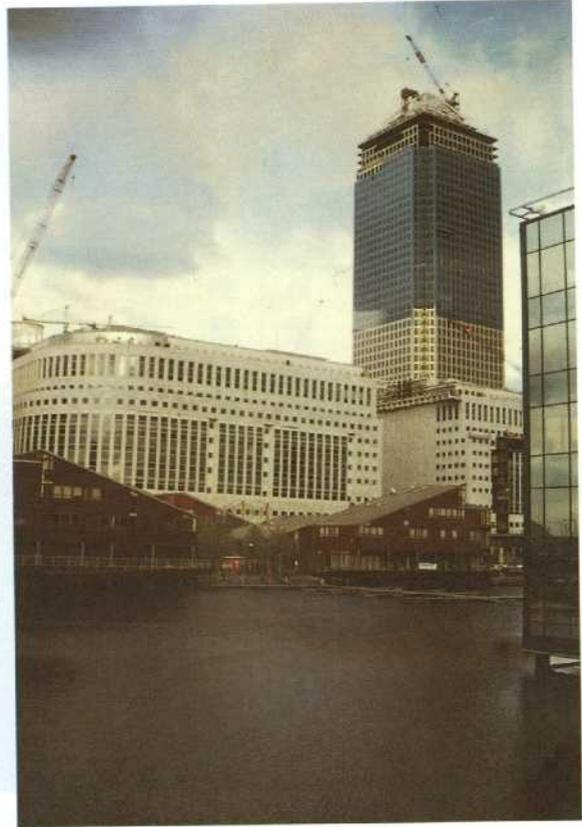
Cuadro 2. Uso de los solares según área de actuación de la LDDC

	Áreas de actuación				Total
	Surrey Docks	Wapping and Poplar	Isle of Dogs	Royal Docks	
<i>Usos de los solares</i>					
Solares con propuesta de remodelación/construcción realizada o compl.	72	100	97	35	304
Solares disponibles (B)	9	18	41	0	68
Solares a la espera de estar	3	4	13	18	38
Total	84	122	151	53	410
<i>Usos de los solares (A)</i>					
Oficinas	2	22	97	1	122
Residencial de lujo	29	36	0	10	75
Mixto oficinas/residencial de	7	12	0	0	19
Residencial de lujo/comercial	7	11	0	0	18
Viviendas sociales	16	1	0	1	18
Equipamientos sociales	7	8	0	8	23
Nuevas industrias	2	1	0	7	10
Centros comerciales	2	8	0	5	15
Otros	0	1	0	3	4
Total	72	100	97	35	304

Fuente: Datos de base LDDC. Elaboración propia.



Isle of Dogs. Area Team View.



Nuevo diseño urbano en la zona de los Docklands. Detalle del rascacielos Canary Wharf.

necesidades de futuro, con el probable incremento de viajeros, como uno de los elementos de la falta de planeamiento estratégico de transporte; 2) no existe una relación adecuada de las necesidades de la comunidad local, ni un estudio preliminar de las nuevas rutas en relación a la movilidad de la población ya residente (MUNT, I., 1989).

Otras actuaciones en materia de transporte han consistido en la creación de una línea de autobús marino y el desarrollo de un aeropuerto local, la ampliación del ferrocarril metropolitano y un programa de carreteras principales. En todos estos proyectos la iniciativa pública ha invertido 1.942 millones de libras (aproximadamente 368.980 millones de pesetas), mientras que la iniciativa privada ha gastado únicamente 450 millones de libras (aproximadamente 85.500 millones de pesetas).

3.2. Política de vivienda y condiciones sociales de la población residente

La política de la LDDC se ha dirigido sobre todo a ofertar suelo a inmobiliarias privadas que han construido vivienda de alto *standing*. El 85 por 100 de la promoción de viviendas ha sido realizada por la iniciativa privada (cuadro 3), lo que ha derivado en un elevado porcentaje de viviendas en propiedad de los ocupantes



Infraestructuras ferroviarias en el área de los Docklands. Línea de Ferrocarril Ligero.

(85 por 100), hecho anómalo dentro del mercado inglés, y en un aumento especulativo del precio de los pisos y de los alquileres en el área de actuación y en su zona de influencia. Desde 1984 a 1989 el precio de los pisos se ha duplicado o triplicado. Por ejemplo, un piso de un dormitorio que en 1984 costaba 73.000 libras (aproximadamente 13,8 millones de pesetas) en 1987 tenía un precio medio de 185.000 libras (aproximadamente 35 millones de pesetas). Una casa de cuatro dormitorios que en 1974 se valoraba en 79.000 libras (aproximadamente 15 millones de pesetas) en 1987 costaba 275.000 li-

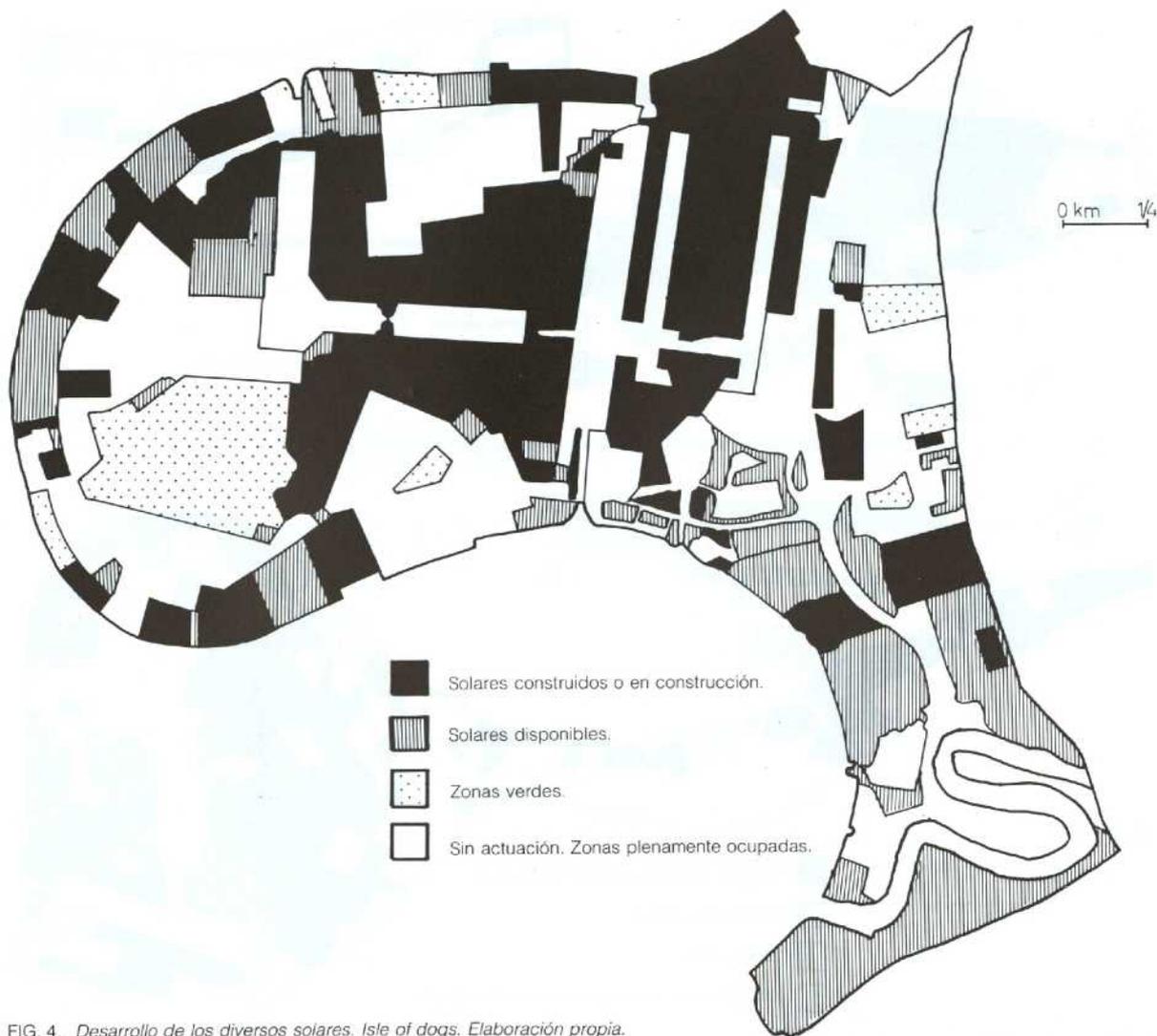


FIG. 4. Desarrollo de los diversos solares. Isle of dogs. Elaboración propia.

Cuadro 3. Viviendas construidas entre 1981-1989, según tipo de promotor

Promotores	Núm. viviendas	Porcentaje
Inmobiliarias privadas	14.260	85
Cooperativas	1.759	10
Municipios	810	5
Total	16.829	100

Fuente: LDDC.

bras (aproximadamente 52 millones de pesetas). Este aumento de los precios hacía inaccesible la oferta residencial a los habitantes de la zona, ya que requieren ingresos de 3,6 millones anuales para la compra de un piso de una habitación o de 7,2 millones anuales para la categoría de cuatro habitaciones (DOCKLANDS CONSULTATIVE COMMITTEE, 1990, pág. 12). Esto conjugado con la escasa oferta de vivienda social por carencia de suelo ha provocado graves conse-



Nuevas viviendas en un área renovada de los Docklands.

cuencias residenciales. En concreto el número de personas sin hogar censados ha crecido en un 284 por 100, mientras que en el resto de Londres lo hacía en un 166 por 100 (cuadro 4). En algunos municipios en sólo seis años el número de habitantes sin casa se multiplicaba por cua-

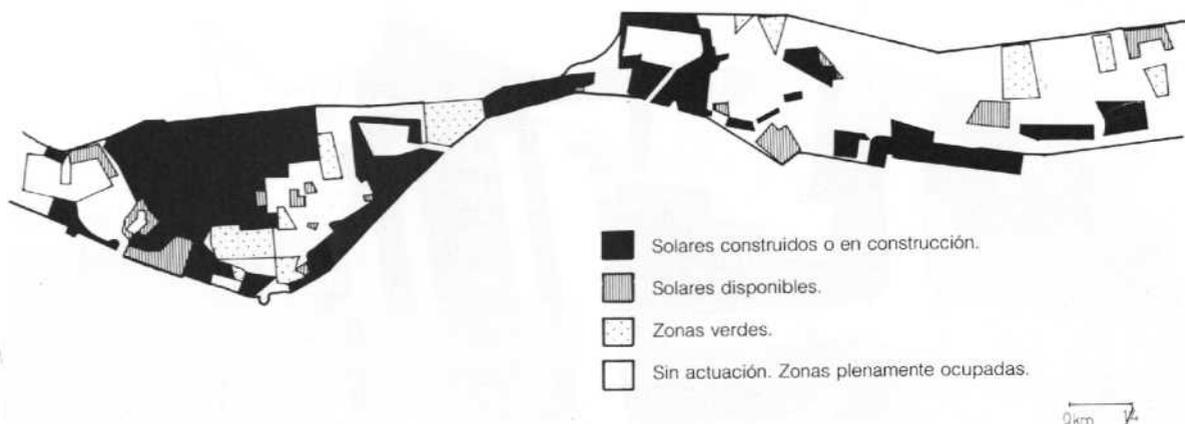


FIG. 5. Desarrollo de los diversos solares. Area Wapping and Poplar. Elaboración propia.

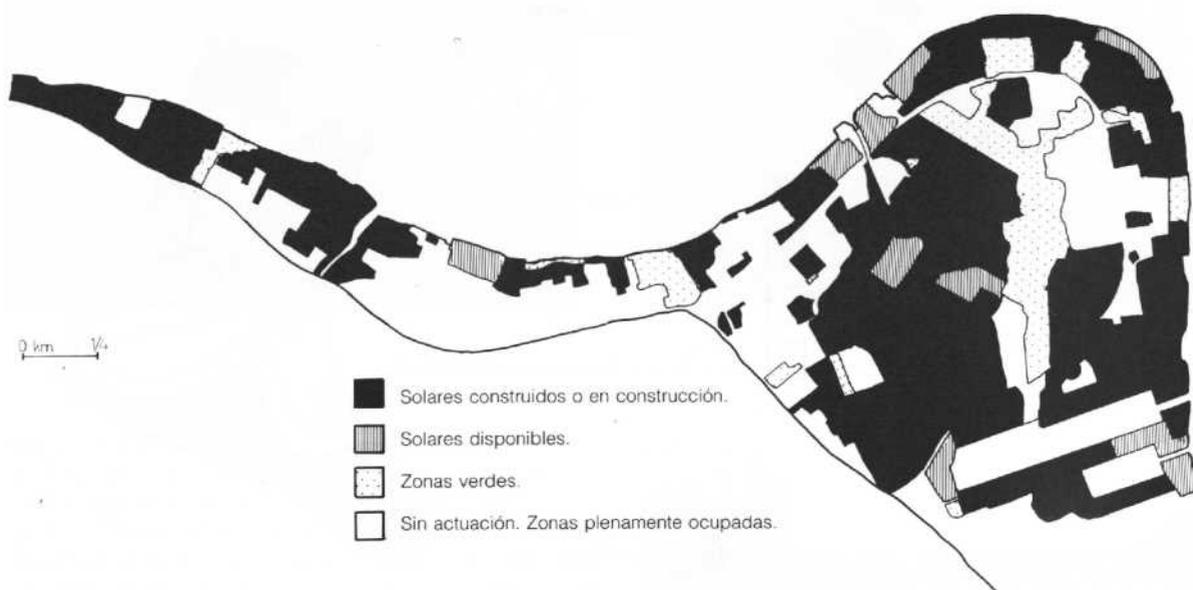


FIG. 6. Desarrollo de los diversos solares. Area Surrey Docks. Elaboración propia.

tro. Mientras tanto el número de familias en lista de espera para recibir una vivienda social se situaba a finales de 1988 en 67.477.

En este sentido, también cabe indicar cómo el porcentaje de familias que viven en situaciones de hacinamiento se ha incrementado en los últimos cinco años en cerca de un 50 por 100, afectando actualmente al 7,7 por 100 de todas las familias, cuando en 1984 lo hacía sólo el 5,4 por 100 (cuadro 5), y el número de viviendas con carencias importantes estaba cerca del 41 por 100 del total (cuadro 6). La demanda potencial de nuevas viviendas en todo el área se cifra en unas 60.000 (DOCKLANDS CONSULTATIVE COMMITTEE, 1990a).

Esta situación se ve favorecida por la legislación sobre vivienda de 1988, que anima la transferencia de casas propiedad de los municipios a particulares (3).

(3) Housing Act, 1988.

Cuadro 4. Personas sin hogar en los cinco municipios afectados por la LDDC

Municipios	1981-1982	1987-1988	Δ %
Greenwich.....	361	1.341	371,5
Lewisham.....	800	1.589	198,6
Newham.....	568	1.566	275,7
Southwark.....	887	2.497	281,5
Tower Hamlets.....	326	1.362	417,8
Total.....	2.492	8.355	273,7
Area central de Londres.....	10.600	17.609	166,1

Fuente: Datos de base LDDC. Elaboración propia.

3.3. Efectos sobre el empleo

Una de las finalidades de la LDDC según su acta fundacional era la instalación de nuevas empresas en su área de actuación, y retener a las

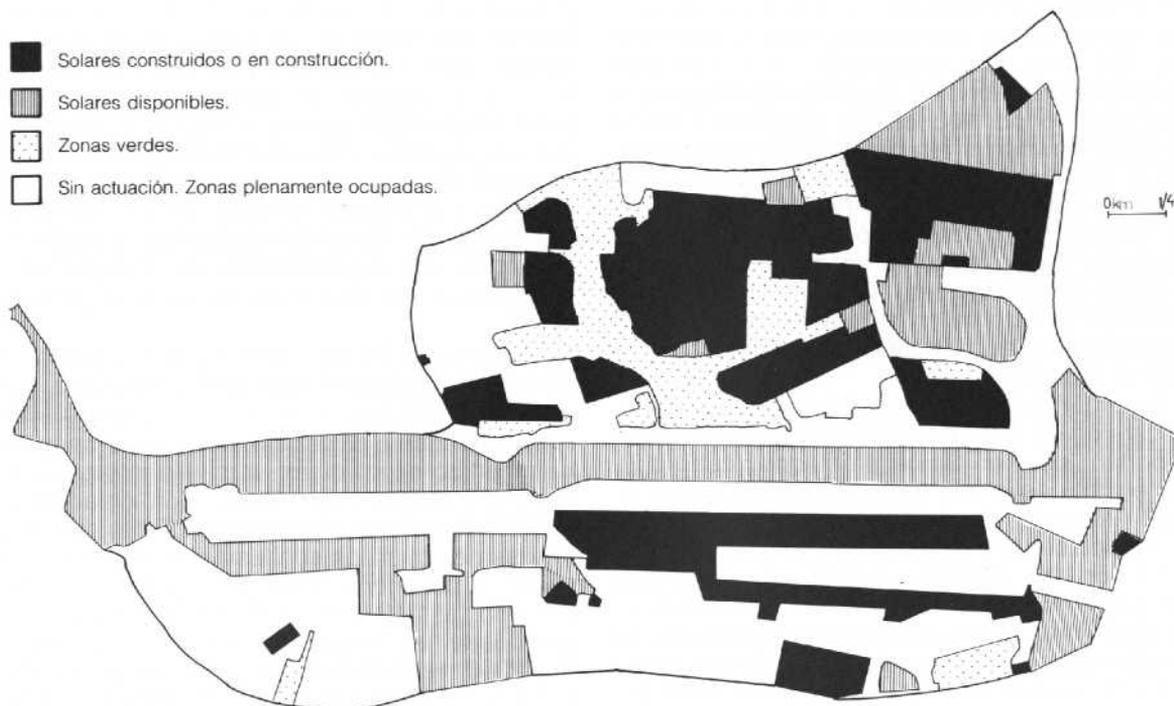


FIG. 7. Desarrollo de los diversos solares. Area Royal Docks. Elaboración propia.

Cuadro 5. Número de familias que viven en situación de hacinamiento

Municipios	1984	Porcentaje total	1988	Porcentaje total	Porcentaje
Greenwich.....	2.113	2,4	2.566	2,9	21,4
Lewisham.....	4.441	4,5	9.180	9,5	106,7
Newham.....	6.326	7,7	6.756	8,0	6,7
Southwark.....	4.533	4,8	7.522	7,7	65,9
Tower Hamlets.....	5.305	8,6	7.510	11,2	41,6
Total.....	22.718	5,4	33.534	7,7	47,6

Fuente: DCC. Elaboración propia.

Cuadro 6. Número de viviendas con carencias importantes según municipios

Municipios	Sector público	Porcentaje total	Sector privado	Porcentaje total	Total	Porcentaje total
Greenwich.....	7.725	19	21.753	46	29.478	33
Lewisham.....	3.600	8	29.000	39	32.600	33
Newham.....	21.777	63	25.200	50	46.977	56
Southwark.....	24.006	34	13.355	48	31.416	47
Tower Hamlet.....	23.757	44	3.155	25	37.361	38
Total.....	—	—	—	—	177.832	41

Fuente: Datos de base LDDC. Elaboración propia.

antiguas. De esta manera se fomentaba indirectamente la creación de empleo. En total, según la última encuesta de población activa de la Corporación, se habían creado 42.053 empleos entre 1981 y 1987.

No se puede, sin embargo, considerar esta cifra como creación de empleo neto, ya que se contabiliza el empleo transferido de otras zonas,

y no se tiene en cuenta la pérdida de empleos.

Para el análisis de la primera cuestión tan sólo se dispone de datos fraccionarios procedentes de dos encuestas realizadas por los municipios de Newham's (1987) y Southwark (1988) (4). Ambas ponen de manifiesto que el 51 por 100 de

(4) Nwehan's Docklands Riverside Industrial Belt. *Employment Survey: 1987, Employment Economic Change in Southwark, 1988.*

las empresas localizadas en sus municipios lo han hecho en los tres últimos años, y que el 52 por 100 tenía una localización previa en otro ayuntamiento. También se pone de relieve que sólo un 35,6 por 100 de los empleados en el caso de Newham's residen en el propio municipio, y un 44 por 100 cuando se trata de Southwork. Es decir, más del 50 por 100 del empleo es transferido (localización-instalaciones-empleados) y, por tanto, no se puede considerar creación de empleo neto. Tal transferencia se ve facilitada al tratarse en su mayor parte de empresas bancarias o de servicios a la industria (ofimática, informática, etc.).

La segunda cuestión, derivada de la anterior, se cifra en las elevadas tasas de desempleo que soportan los municipios afectados (cuadro 7), por encima de la que tiene el conjunto de la ciudad. Asimismo, desde 1984 en el Gran Londres la reducción del desempleo ha sido cercana al 11 por 100, mientras que en los municipios portuarios fue sólo del 7 por 100. Solamente en los dos últimos años la reducción del empleo ha tenido cierta consideración, sin poder ser justificable su existencia en relación a la inversión pública realizada.

Los motivos del elevado número de desempleados son: la transferencia de empleo ya indicada, la obsolescencia de muchos trabajadores para las nuevas empresas del sector terciario y la propia política de la LDDC en los primeros años, que propició el declive de las industrias tradicionales todavía existentes en el área.

3.4. Política presupuestaria

La LDDC para sus actividades ha sido dotada de un considerable presupuesto, del que una parte importante lo componen ayudas oficiales.

Desde la perspectiva de la utilización de fondos públicos y la evolución presupuestaria, es interesante examinar su modelo de gastos y las diferentes prioridades.

En total, la LDDC ha recibido hasta 1991 un total de 1.134 millones de libras en subvenciones (aproximadamente 204.120 millones de pesetas) directas del Ministerio de Medio Ambiente. Con tal subvención ha financiado buena parte de su

presupuesto durante la década de su funcionamiento. No obstante, la participación de esta ayuda —pese a aumentar en términos absolutos— en el conjunto del presupuesto ha perdido peso. Hasta 1984 supone el 93,7 por 100 de todos los ingresos, para descender paulatinamente, situándose en 1989 en un 45,8 por 100. Ello se debe a la creación de otras fuentes de ingresos, como son las ventas de suelo preparado, inversiones del departamento de transportes y subsidios a las Empresas de Zona (*Enterprise Zone*).

La principal fuente alternativa de ingresos la ha constituido la venta de suelo preparado, que en el año 1989 superaba la subvención oficial.

Paralelamente el Departamento de Transporte ha invertido en diversas obras de infraestructuras 1.013 millones de libras (aproximadamente 182.340 millones de pesetas). Estas elevadas inversiones oficiales son justificadas por el *ratio* inversión pública/privada, que se eleva del 1:5,5 en 1985, al 1:12,5 en 1989-90. Ello hace pensar, desde las instancias oficiales, que en el año 2000 se autofinancie el proyecto (DOCKLANDS CONSULTATIVE COMMITTEE, 1990b, págs. 14 y sigs.).

Respecto a la estructura del gasto, las partidas de mayor importancia, sobre todo en los cinco primeros años de actuación, es la referente a adquisición y preparación de suelo, actividades en las que se dedica el 45 por 100 del presupuesto.

Uno de los puntos de crítica a la Corporación ha sido el elevado gasto en administración, que supone el 20 por 100 de todos los costes, donde se incluyen gastos de personal y relaciones públicas, contenidos a partir de 1985. Desde este año se observa un descenso en los gastos de adquisición y reclamación de suelo, que van a ocupar un 25 por 100 del presupuesto, al haberse realizado el mayor esfuerzo en esta labor e iniciarse la venta del suelo ya preparado. Aumentan por contra los gastos en cuidado del medio ambiente, creación de servicios públicos y ayudas a la industria.

En conjunto, la LDDC ha disfrutado de un presupuesto mucho más elevado de lo que cualquier previsión había señalado para el propósito de regenerar el área portuaria (DOCKLANDS

Cuadro 7. Desempleo en los cinco municipios del Gran Londres afectados por la actuación de la LDDC

Municipios	Octubre 1982	Porcentaje 1982-84	Septiembre 1984	Porcentaje 1984-87	Septiembre 1987	Tasa de desempleo porcentaje	Porcentaje 1987-89	Octubre 1989	Tasa de desempleo porcentaje
Newham.....	16.397	3,5	16.966	- 10,2	15.240	15,0	- 50,3	10.142	9,8
Tower Hamlet.....	13.246	21,2	16.051	- 4,3	15.364	20,4	- 37,7	9.566	12,5
Southwark.....	16.036	27,3	20.416	- 4,6	19.470	17,3	- 38,0	12.064	10,4
Lewisham.....	13.701	27,2	17.433	- 6,4	16.311	13,3	- 36,4	10.377	8,4
Greenwich.....	12.914	10,4	14.253	- 9,9	12.844	11,9	- 37,7	8.005	7,4
Cinco municipios.....	72.294	17,7	85.119	- 6,9	79.229	15,6	- 36,7	50.154	9,7
Gran Londres.....	341.533	16,3	397.252	- 10,5	355.487	10,1	—	—	—

Fuente: Department of Employment. Elaboración propia.

CONSULTATIVE COMMITTEE, 1985), recursos que aplicados de otra forma o en otro sitio podrían haber producido mayores beneficios sociales y económicos que los logrados.

4. CONCLUSIONES

Son raros los casos de renovación urbana que se financian por la iniciativa privada. La regeneración del suelo abandonado puede tener diversas perspectivas según el nivel de análisis, a nivel municipal llega a ser problemática, mientras que a nivel regional o nacional puede ser positiva (acercamiento macroeconómico).

La LDDC prima la inversión como única forma de regenerar totalmente un área. Este acerca-

miento es el general a todas las áreas centrales en Gran Bretaña con el gobierno conservador en el poder.

Esta problemática ha producido un rápido cambio económico y del mercado de trabajo, guiado básicamente por el comportamiento del mercado y, a la vez, ha agravado los problemas de empleo, vivienda y servicios sociales para la población residente en el área. Por ello, hay que considerar que un proceso de renovación urbana no es «natural», sino que tiene un soporte ideológico y político que anima ciertas decisiones de mercado de carácter espacial, con consecuencias en un sentido y otro. Así, se puede entender un proceso de renovación como el fortalecimiento de una estructura social determinada, o como el fortalecimiento de unas tendencias económicas ajenas al área de intervención.

BIBLIOGRAFIA

- BALCHIN, P. M.; KIEVE, J. L., y BULL, G. M. (1988): *Urban land economics and public policy*, (4.ª ed.) McMillan, Londres, 344 págs.
- BARRET, S., y HEALEY, P. (1985): «Priorities for research in land policy». En *Land policy: problems and alternatives*, BARRET, S., y HEALEY, P. (eds.): Gower Pub., Aldershot, págs. 347-367.
- BLAIR, T. L. (1974): *The international urban crisis*, Paladin Books, Suffolk, 174 págs.
- COLEUTT, B., y LOWE, J. (1981): «A London debate continued. Does London need to Docklands Urban Development Corporation?», *London Journal*, 7 (2), págs. 235-238.
- CHISHOLM, M., y KIVELL, Ph. (1987): *Inner city waste land. An assessment of government and market failure in land development*, The Institute of Economic Affairs, Londres, 80 págs.
- DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT (1977a): *Unequal city. Final report of the Birmingham Inner Area Study*, HMSO, Londres, 339 págs.
- (1977b): *Policy for inner cities*, HMSO, Londres.
- DOCKLANDS CONSULTATIVE COMMITTEE (1985): *Four years review of the LDDC*, DCC, Londres, 64 págs.
- (1990a): *Providing affordable housing in East London. The case for public sector funding*, DCC, Londres, 24 págs.
- (1990b): *The Docklands experiment. A critical review of eight years of the London Docklands Development Corporation*, DCC, Londres, 78 págs.
- DOCKLAND'S JOINT COMMITTEE (1976): *Docklands Strategic Plan*, DJC, Londres, págs. 6-32.
- FOTMERRILL, S., y KITSON, M. S. (1985): «The supply of land for industrial development». En *Land policy: problems and alternatives*, BARRET, S., y HEALEY, P. (eds.): Gower Pub., Aldershot, págs. 27-40.
- GORE, T., y NICHOLSON, D. (1985): «The analysis of public sector land ownership and development». En *Land policy: problems and alternatives*, BARRET, S., y HEALEY, P. (eds.): Gower Pub., Aldershot, págs. 179-202.
- GREATER LONDON COUNCIL (1969): *Greater London Development Plan Statement*, Waterlow and Sons, Londres, 77 págs.
- GURR, T. R., y KING, D. S. (1987): *The state and the city*, MacMillan, Londres, 242 págs.
- KEMMETT, S., y HALL, P. (1981): «The inner city in spatial perspective». En *The inner city in context. The final report of the Social Science Research Council Inner Cities Working Party*, HALL, P. (ed.): Gower, Aldershot, págs. 9-51.
- HALL, P. (1981): «Retrospect and prospect». En *The inner city in context. The Final Report of the Social Science Research Council Inner Cities Working Party*, Gower, Aldershot, págs. 112-131.
- (1989): *London 2001*, Unwin Hyman, Londres, 226 págs.
- HALLETT, G., y WILLIAMS, R. (1988): «Criteria for the assessment of urban land policies». En *Land and housing policies in Europe and the USA. A comparative analysis*, HALLETT, G. (ed.): Routledge, Londres-Nueva York, págs. 8-16.
- LAWLES, P. (1981): *Britain's inner cities. Problems and policies*, Harper and Row Pub., Londres, 292 págs.
- (1989): *Britain's inner cities*, (2.ª ed.), Paul Chapman Pub. Londres, 194 págs.
- LONDON DOCKLAND STUDY TEAM (1973): *Docklands Re-development Proposals for East London*, Greater London Council, 2 vols., Londres.
- MARRIS, P. (1982): *Community planning and conceptions of change*, Routledge and Kegan Paul, Londres, 140 págs.
- MISHRA, R. (1990): *The Welfare State in capitalist society. Policies of retrenchment and maintenance in Europe, North America and Australia*, Harvester Wheatsheaf, Nueva York, 152 págs.
- MOOR, M. (1985): «Inner city areas and the private sector». En *Land policy: problems and alternatives*, BARRET, S., y HEALEY, P. (eds.): Gower Pub., Aldershot, págs. 55-71.
- MUNT, I. (1989): «Development tail wagging the Docklands dog», *Town and Country Planning*, vol. 58, núm. 2, diciembre, págs. 341-343.