

**Regional strategies for South East England**

**Introduction**

The South East of England has been described as "the most planned against region in the world". It is currently in the 11th round of such plans in less than fifty years. Figure 1 shows the origins of the pressures which have led to such constant and intense activity. The South East is effectively the London metropolitan region. The sequence of maps shows how London spread in the course of less than a century, its population within the administrative area of London peaking at over 8 million inhabitants, the built-up ring taking in some 13 millions and the wider region standing at 17 million inhabitants.

This article looks at the evolution of regional plans in two ways. Obviously, over a period of fifty years which has seen great economic and social changes not to mention the rise of the motor car, the focus and content of the plans themselves have altered. At least as interesting in many ways has been the search for a style and organisation of the regional planning system that would make it useful.

Regional plans for the London area had their origins in the 1920s and in one form or another arrangements for such a level of planning persisted throughout the 1930s. It was during this period that ideas evolved about how to cope with the pressures of growth: the ribbon development acts to stop narrow strips of housing along every main road, and the application of Green Belts to prevent more general sprawl and to keep open countryside

**Introducción**

El sureste de Inglaterra se ha descrito como "la región contra la que se ha planificado más en el mundo". Actualmente se encuentra en la undécima edición de dichos planes realizados en menos de quince años. La figura 1 muestra los orígenes de las presiones que han desembocado en una actividad tan constante e intensa. El sureste es realmente la región metropolitana de Londres. El conjunto de mapas muestra la forma en la que Londres se ha ido extendiendo en menos de un siglo, su población en la zona administrativa que absorbe ocho millones de habitantes, el anillo de la zona urbanizada que cuenta con trece millones y la región más amplia con diecisiete millones de habitantes.

Este artículo nos muestra la evolución de los planes regionales en dos formas diferentes. Obviamente, durante un período de quince años, que ha sido testigo de grandes cambios económicos y sociales, por no mencionar el desarrollo del coche a motor, el centro y contenido de los mismos planes ha cambiado. También la búsqueda de un estilo y organización del sistema de planificación regional para hacerlo útil ha sido muy interesante en varios aspectos.

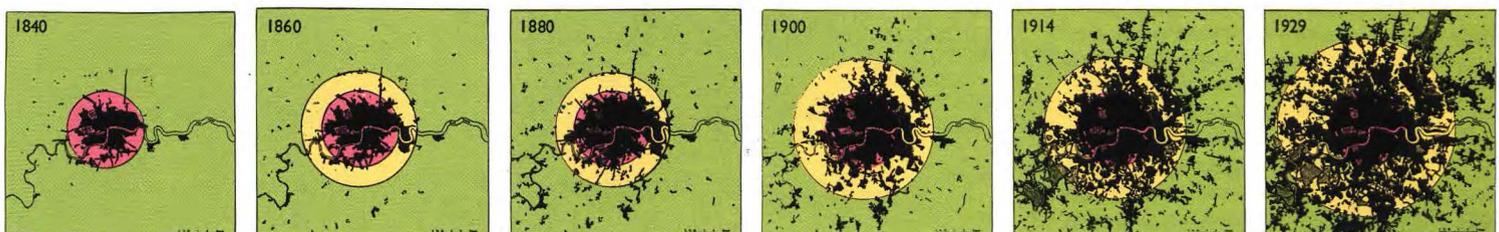
Los planes regionales para la zona de Londres se remontan a los años veinte y, de una forma u otra, los planes persistieron en los años treinta. Fue durante este período cuando surgían ideas sobre la forma de asimilar las presiones provocadas por el crecimiento: las urbanizaciones construidas a lo largo de una carretera con el objetivo de frenar las construcciones de casas en todas las calles principales y la aplicación de cinturones verdes para evitar el desparramamiento general y mantener el acceso de la ciudad al campo.

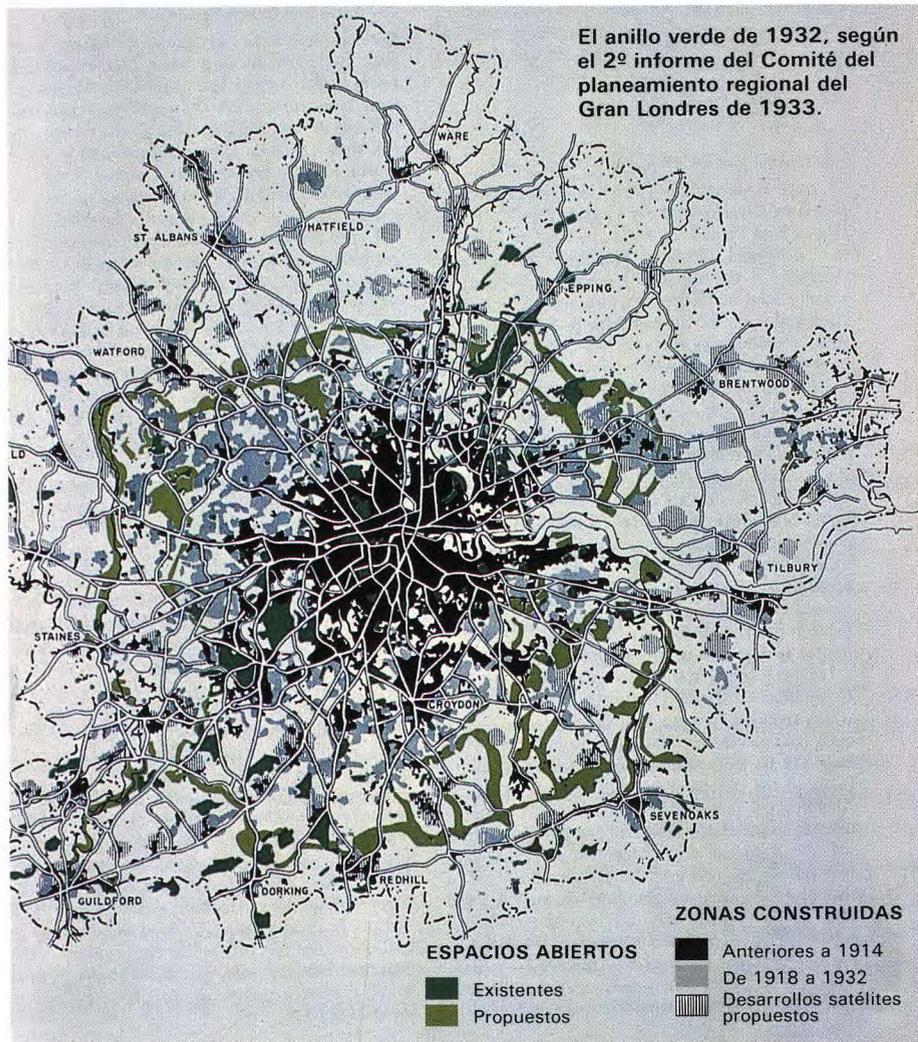
**El Plan para el Gran Londres de 1944**

No obstante, fue con la realidad y la inminencia de la guerra con lo que se produjo la primera estrategia integrada. El temor era que con la concentración de un 90 % de puestos de trabajo extras y un aumento de un 75 % de la población nacional en el sureste en los años treinta, el país se hacía vulnerable en tiempo de guerra. El Gobierno encargó a Sir Patrick Abercrombie el diseño de un plan para la región de Londres.

El plan que produjo fue un clásico, según el pensar de los siguientes veinte años y en algunos aspectos tiene influencia hoy en día. El plan estableció la introducción de un cinturón verde para detener la extensión de Londres; por razones estratégicas y de congestión, un millón de personas iban

Fig. 1. El crecimiento de la zona urbanizada de Londres 1840-1929.





El primer Cinturón Verde de Londres era fragmentario y estrecho.

accessible to the city, date from these efforts.

**The Greater London Plan 1944**

However, it was with the imminence and actuality of war that the first truly integrated strategy was produced. The concern was that the concentration of 90 % of extra jobs and 75 % of national population increase in the South East in the 1930s made the country vulnerable in time of war. Sir Patrick Abercrombie was accordingly commissioned by the Government to produce a plan for the London region.

The plan that he produced was a classic, which was to dominate thinking for the next twenty years and which in some respects is still influential today. The plan set out to halt the sprawl of London by introducing a Green Belt; for strategic and congestion reasons a million people were to be "decanted" from inside the Green Belt; this would leave room for improvement of London's "neighbourhoods", areas of social coherence, by the separation of industry from housing, by slum clearance and re-housing and by improvement of communications; the population relocated from London would be accommodated in purpose-built New Towns in and beyond the Green Belt and offering clean modern conditions for life and work. Essentially the plan (see Figure 2) dealt with a succession of rings beginning in central London and extending outwards to genuine countryside.

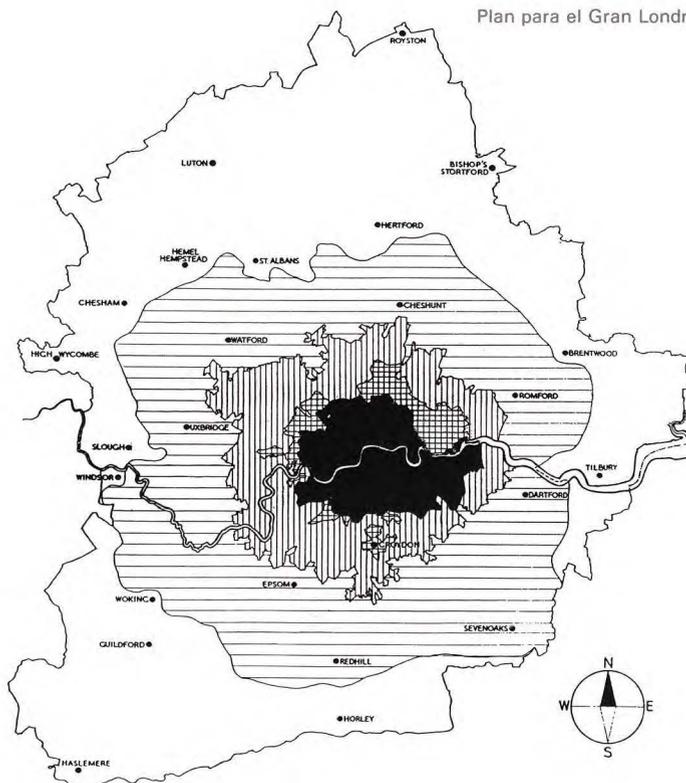
The Plan was one of a kind. It was fundamentally the product of a single mind, producing a synthesis of ideas about the distribution of the national population, the role of the metropolis and the interplay of town and country. As such it had a coherence and "vision" that subsequent plans have struggled to emulate.

**The Age of the Study/strategies 1960-78**

Despite its strengths and the influence it exerted on planning far beyond the London region, the Abercrombie plan had weaknesses in use. It provided the basis for a whole set of Development Plans for counties (the administrative level below the region) through the 1950s. The plan was increasingly criticised because, not being very strongly founded on research or analysis, it was difficult to see how it should be adapted to changing circumstances and it came to be seen as unacceptably inflexible.

The next phase of regional planning was determined not to make the same mistakes. From the work leading up to the Government's South East Study of 1964, through the Strategic Plan for the South East in 1970 and its review in 1976, until the sequence was interrupted by the Government Statement

Plan para el Gran Londres.



Los "Anillos" de desarrollo del Plan de Londres de Abercrombie.

**Los cuatro anillos**

- Anillo rural exterior
- Anillo verde
- Anillo suburbano
- Anillo urbano interior
- El condado de Londres.
- Límites administrativos

of 1978, intensive and fairly sophisticated efforts were made to grapple with information. This was the period of "Joint Planning Teams" a hundred or more strong, bringing together various government departments and contributions from the local planning authorities. They adopted a technocratic approach, using land-use/transportation and demographic modelling and a variety of cost-benefit and other evaluation techniques.

The most important in reshaping the region was undoubtedly the 1970 Strategic Plan for the South East. Faced with commuting over increasing distances into London and with increasing development pressures and congestion in Green Belt towns and in the ring immediately beyond the outer edge of the Green Belt, and in the light of projections suggesting that the regional population would rise by 3 millions between 1971 and the end of the century, the strategy (see Figure 3) suggested moving the main balance of development further from London into the outer South East (see Figure 4).

Because of the scale of the requirements, the first generation New Towns, with their 60,000 population targets, were replaced by a new generation of New Cities and, where public effort was not to be involved, major growth areas, looking at ultimate populations of 250,000. Milton Keynes is a well known example of a new city, while Figure 3 shows the location also of the Major Growth Areas. London was still seen at this stage as a source of people and jobs for growing settlements both within the South East and in the rest of the country and instruments to control the provision of office and industrial space in the London area were still in place.

#### The evolution of the Regional Guidance system

With the publication of a Government statement on South east planning in 1978, it became clear that no quantity of evidence or analysis was of itself adequate to influence central government politicians or officials who were either unaware or contemptuous of it: the statement altogether missed the point of the 1976 Review, which had identified a whole set of new concerns with decline and urban decay in London's inner areas. The arrival of a new Government in 1979 even less sympathetic to planning was not at first sight likely to help. However, persuaded of the need of the local planning authorities to have a wider context for the Structure Plans, which each of the counties was legally bound to produce, a new system was in fact devised.

The Local Planning Authorities, by way of their regional grouping in the London and South East Regional Planning Conference (SERPLAN), provide Advice to the Government on the policy

a ser "decantadas" del interior del cinturón verde; ello daría lugar a la mejora de "los alrededores" de Londres, zonas de coherencia social, mediante la separación de industrias y casas, demolición y reconstrucción de los barrios bajos, y mejora de las comunicaciones. La población procedente de Londres se asentaría en ciudades nuevas construidas con este fin en el cinturón verde contando con buenas condiciones de vida y de trabajo. El plan básicamente (ver gráfico 2) trata de una sucesión de anillos que tienen su origen en el centro de Londres y se extienden al exterior del campo.

El plan era fundamentalmente el producto de un parecer, producir una síntesis de ideas sobre la distribución de una población nacional, la función de la metrópolis y la interacción de ciudad y campo. Como tal tenía una coherencia y una "visión" que los planes posteriores intentarían emular.

### Los años del estudio/estrategia 1960-1978

A pesar de su fuerza y la influencia ejercida en planificación fuera de las fronteras de la región de Londres, el plan Abercrombie tenía sus puntos flacos en la práctica. Proporcionaba la base para un conjunto completo de Planes de Desarrollo para las provincias (el nivel administrativo por debajo de la región) en la década de los cincuenta. El plan recibió cada vez más críticas porque, al no tener una base fuerte de investigación y análisis, se hacía difícil ver cómo se iba a adaptar a los cambios de las circunstancias, y por eso se consideró inaceptablemente inflexible.

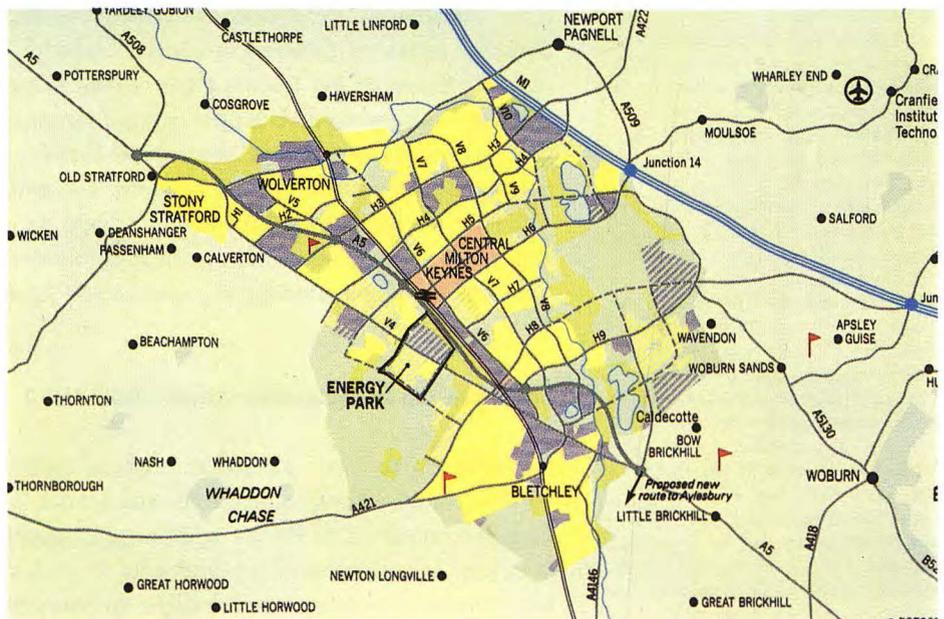
La siguiente fase de planificación regional estaba determinada a no caer en los mismos fallos. Desde la labor iniciada que concluyó con el Estudio del Sureste realizado por el Gobierno en 1964, pasando por el Plan Estratégico para el Sureste en 1970, y su revisión en 1976, hasta que se interrumpió la secuencia por un comunicado del Gobierno en 1978, se hicieron grandes y sofisticados esfuerzos para obtener toda la información posible. Este fue el período de "Equipos de Planificación de Conjuntos", cien o más, reuniendo varios departamentos del Gobierno y contribuciones de las autoridades de planificación locales, los cuales adoptaron un planteamiento tecnocrático, utilizando modelos de uso de suelo/transporte y demográficos y una variedad de técnicas de coste/beneficio y evaluación.

El más importante a la hora de remodelar la región fue, sin duda, el Plan Estratégico para el Sureste de 1970. Enfrentado al problema de los viajeros que tendrían que recorrer cada vez mayores distancias y con las presiones del desarrollo cada vez más acuciantes y la congestión en las ciudades del cinturón verde y del anillo inmediato al borde exterior del cinturón verde, y dada la perspectiva que sugería que la población regional aumentaría en tres millones entre 1971 y el fin de siglo, la estrategia (ver gráfico 3) sugería un traslado equilibrador del desarrollo principal desde Londres al sureste exterior (ver gráfico 4).

El Plan Estratégico para el Sureste de 1970 trasladó el énfasis del desarrollo más allá de Londres e introdujo "zonas de crecimiento principales".

- Crecimiento principal
- Crecimiento medio
- Estructura viaria
- Zona agrícola
- Zonas ambientales





El plan director para la nueva ciudad de Milton Keynes, que todavía está creciendo y desarrollándose.

Dada la escala de las necesidades, la primera generación de nuevas ciudades, con sus objetivos de población de 60.000 habitantes, se sustituyó por una nueva generación de nuevas ciudades y, donde no había de recurrirse al esfuerzo público, importantes áreas de crecimiento, contemplando una población de 250.000 habitantes. Milton Keynes es un ejemplo bien conocido de ciudad nueva, aunque el gráfico 3 muestra también la ubicación de las zonas de principal crecimiento. En esta etapa, Londres se consideraba aún una fuente de gente y de trabajo para asentamientos en expansión, tanto en el sureste como en el resto del país.

### La evolución del sistema Director Regional

Con la publicación de una declaración del Gobierno sobre la planificación del sureste en 1978, se dejó claro que ni las pruebas ni los análisis eran por sí mismos adecuados para influir en los políticos o funcionarios del Gobierno central que se mostraban despreciativos o ignorantes de las mismas preocupaciones: el comunicado olvidó por completo el informe de 1976, que había identificado un nuevo conjunto de preocupaciones ante el deterioro urbano de las zonas internas de Londres. El nuevo Gobierno de 1979, menos simpatizante aún con estos planes, no parecía a primera vista muy dispuesto a colaborar. No obstante, persuadido de la necesidad de las autoridades locales de contar con un contexto más amplio para los Proyectos de Estructura, que cada uno de los condados debía producir por normativa legal, concibió de hecho un nuevo sistema.

Las autoridades de planificación local, mediante su agrupamiento regional en la Conferencia de Planificación Regional de Londres y del Sureste (SERPLAN), asesoran al Gobierno sobre la política y otras necesidades de la región. A cambio, el Secretario de Estado para el Medio Ambiente proporciona una Directriz Regional trasladando la política nacional al nivel regional y respondiendo al consejo que ha recibido. (El gráfico 5 muestra la relación entre los distintos niveles de planificación).

Este es un planteamiento esencialmente político en lugar de tecnocrático. Inicialmente la Directriz era muy breve, pero en el curso de una década y con la publicación de las Directrices 1980, 1984, 1986 y con el borrador de otra prevista para otoño de 1991, la extensión ha aumentado mucho, tal y como prueba el último informe de SERPLAN. De hecho, el Gobierno se ha dejado impresionar bastante por la utilidad del sistema para ampliarlo al resto de Inglaterra y Gales (Escocia tiene en su conjunto un sistema de planificación diferente), pidiendo a las regiones que aún no lo han hecho que se unan en organizaciones regionales análogas a SERPLAN y presenten informes regionales.

and other requirements appropriate to the region. In return, the Secretary of State for the Environment provides Regional Guidance translating national policy to the regional level and responding to the Advice he has received (Figure 5 shows the relationship between the various levels of plan).

This is essentially a political rather than technocratic approach. Initially the Guidance was very brief but over the course of a decade and publication of Guidance in 1980, 1984, 1986 and with the draft of another due in the autumn of 1991, coverage has become much more substantial, as the accompanying article on SERPLAN's latest Advice testifies. Indeed the Government has been sufficiently impressed with the utility of the system to extend it to the rest of England and Wales (Scotland has an altogether distinct planning

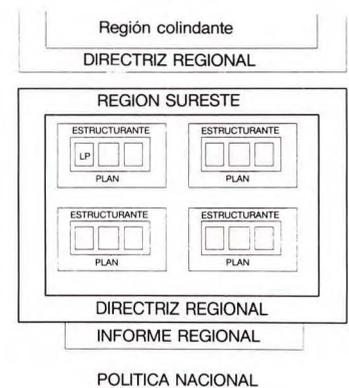


Diagrama de la relación actual entre los niveles de planificación nacional, regional y local.

system), asking the regions which have not yet done so to join together in regional organisations analogous to SERPLAN and to submit regional Advice.

The system has been used to reserve the strategy originating with Abercrombie in that London is now seen to be in need of support and revitalisation. It has increasingly been seen that the strategy must address inequalities of investment and opportunity as between areas to the east and to the west of London: geographical distinctions between areas where development can be encouraged and where it must be restrained have become an important part of the strategy. Additionally, fresh issues to do with the environment and its relationship with the economy, and concerning the roles of London and its wider region internationally and in The European Community have found their way into the latest versions of the strategy.

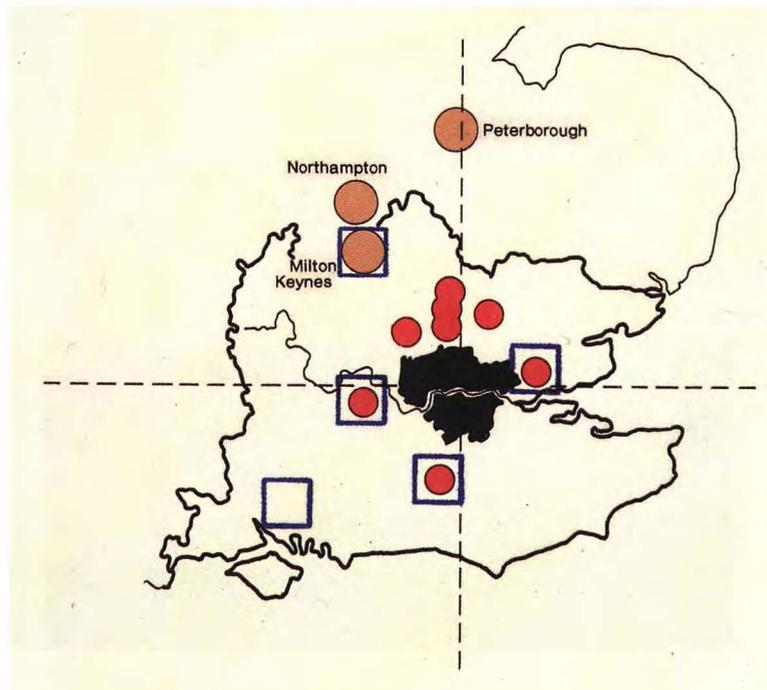
#### SERPLAN

The London and South East Regional Planning Conference can trace its history back to 1927, and in the form of the London Regional Planning Committee was active until after the publication of the Abercrombie strategy. Following an inactive period it was re-established as the Standing Conference on London Regional Planning in 1962. Since then there have been various changes of membership to reflect changes in local government organisation and in the definition of the regional boundaries.

It remains an association of the local planning authorities of the South East region, including all the eligible authorities at county, district and London Borough level and completely funded by them. The Conference itself is composed of elected members nominated by their authorities. It is advised by specialist groups of paid officials and is serviced by a small Secretariat (currently 15 in number) based in central London. Its terms of reference include transport and land-use planning and the economic and social factors bearing on them and require SERPLAN to study and make plans for its region and to act as a forum on matters of common interest to the authorities.

#### Assessment of the Styles of Regional Planning

Perhaps the single most important consideration in strategic planning is reducing or coping with uncertainty. The Abercrombie Plan, based as it was on one man's vision of the world pretended it did not exist. One of the fundamental requirements is some view of likely future trends and naturally during the study/strategy phase, much



Las zonas principales de crecimiento complementaban los nuevos pueblos y nuevas ciudades ya definidas.

- Principales áreas de crecimiento
- Nuevas ciudades de 1.ª generación (según Abercrombie)
- Nuevas ciudades de 2.ª generación (finales de los 60)

**Nuevas ciudades y principales áreas de crecimiento**

El sistema se ha utilizado para invertir completamente la estrategia Abercrombie considerando que Londres necesita apoyo y revitalización. Se ha ido observando que la estrategia debe abordar desigualdades de inversión y oportunidades respecto a zonas del este y oeste de Londres: diferencias geográficas entre zonas donde se puede alentar el desarrollo y donde éste debe ser reducido se han convertido en una parte importante de la estrategia. Además, en las últimas versiones de la estrategia, se han introducido nuevos temas relacionados con el medio ambiente y su relación con la economía, y respecto al papel de Londres y su amplia región en el contexto internacional y en la Comunidad Europea.

#### SERPLAN

La Conferencia de Planificación Regional de Londres y el Sureste se remonta a 1927, y convirtiéndose en el Comité de Planificación Regional de Londres, permaneció activa hasta después de la publicación de la estrategia Abercrombie. Después de un período de inactividad se restableció como la Conferencia Permanente sobre la Planificación General de Londres en 1962. Desde entonces se han producido varios cambios de afiliación reflejando los cambios en la organización del gobierno local y en la definición de las fronteras regionales.

Se mantiene una asociación de las autoridades locales de planificación de la región del Sureste, incluyendo todas las autoridades elegibles a nivel de condados, distritos y barrios de Londres y completamente fundada por éstas. La Conferencia está compuesta por miembros electos nombrados por sus autoridades. Está asesorada por grupos especialistas de funcionarios pagados y cuenta con un pequeño Secretariado (quince personas) establecido en el centro de Londres. Su mandato incluye la planificación del transporte y uso del suelo y los factores sociales y económicos que se refieren a éstos, pidiendo a SERPLAN un estudio y que haga planes para su región y que actúe como foro en asuntos de interés común para las autoridades.

#### Valoración de los estilos de planificación regional

Tal vez la consideración más importante en la planificación estratégica es la de reducir o asimilar la incertidumbre. El Plan Abercrombie se basó en el punto de vista de un hombre prescindiendo de la existencia del mundo. Uno de los requisitos fundamentales es observar posibles tendencias futuras y, naturalmente, durante la fase estrategia/estudio se hicieron grandes esfuerzos para producir "mejores" previsiones. No obstante, éstas no eran muy seguras y la cantidad de tiempo requerido para realizar estudios de tal envergadura hacía que la información llegara fuera de fecha en el momento en que los mensajes políticos buscaban el camino para ponerse en práctica.

El otro planteamiento, trasladando la atención hacia la metodología de la evaluación en lugar de las previsiones con el enfoque de "futuros alternativos" de los estudios de uso del suelo/transportes, fue también deficiente dadas las dificultades a la hora de diferenciar los escenarios reales y porque los resultados no justificaban los costes implícitos. Los intentos de permitir a la estrategia vivir con incertidumbre, siendo las palabras clave robustez y flexibilidad, han tendido a degenerar en

El Cinturón Verde ha ayudado a preservar el campo del alcance de Londres...



generalidades inútiles. La idea actual del sistema Consejo/Directriz es la de producir una estrategia más definida con un control más fuerte y más regular que muestre cuando es necesaria la revisión.

Mientras cada una de las fases anteriores contaba con algunas ventajas —de claridad de visión en el caso Abercrombie y apuntalamiento de la investigación y autoridad en la siguiente fase—, el sistema de Directriz cuenta con las grandes ventajas de rapidez y habilidad para implicar a los políticos, y no sólo a los planificadores profesionales, en la creación y puesta en marcha de la estrategia.

### El impacto de la planificación regional

Lo que queda por saber es si ha valido la pena el esfuerzo realizado a lo largo de los años. Ciertamente la geografía del Sureste es totalmente diferente de la que habría sido si el desparramamiento ilustrado en la Figura 1 hubiera continuado sin control. Sólo con volar a uno de los principales aeropuertos de Londres se puede ver la diferencia entre ciudad y campo que el cinturón verde ha establecido y mantenido.

En un sentido, las estrategias pueden ser muy satisfactorias. El Gran Plan de Londres de Abercrombie buscaba la forma de reducir la proporción de actividad nacional llevada a cabo en Londres, y gran parte de los veinte últimos años se ha empleado en intentar asimilar las consecuencias del declive de la capital, provocado en alguna parte por la política. Una vez tomada la decisión de cambiar la política, una pérdida anual de población en Londres de 130.000 personas a mediados de los setenta, se ha convertido en una modesta ganancia durante los cinco últimos años.

Por lo tanto, las políticas estratégicas pueden ser eficaces. El desafío para el futuro es asegurar que sean importantes y se sepan adaptar rápidamente a los principales desafíos que aportan la vida urbana del siglo XXI a saber: problemas de polución, movilidad y mantenimiento de la calidad de vida para los habitantes de las ciudades.

effort was put into producing "better" forecasts. However, they remained unreliable and, crucially, the timescale required to mount such major studies always meant that the information was out of date by the time the policy messages were finding their way into action.

The other approach, by way of transferring attention from the forecasts to evaluation methodology with the "alternative futures" approach of the land-use/transportation studies was similarly found wanting because it proved difficult to differentiate sufficiently between realistic scenarios and because the outputs simply did not justify the costs involved. Attempts to allow the strategy to live with uncertainty, the keywords being robustness and flexibility, have tended to degenerate into unhelpful generality. The current wisdom in the Advice/Guidance system is to produce a sharper strategy with close and regular monitoring showing when review is necessary.

While each of the earlier phases had some advantages —of clarity of vision in the Abercrombie case and of research underpinning and authority in the next phase— the Guidance system has the great advantages of speed and of the ability to involve the elected decision-makers and not just the professional planners in the creation and implementation of the strategy.

### The impact of regional planning

The remaining question is whether all the effort over the years has been worth it. Certainly the geography of the South East is quite different from what it would have been had the sprawl illustrated in Figure 1 continued unchecked. It is only necessary to fly into one of the major London airports to see the distinction between town and country which has been established and maintained by the Green Belt.

In one sense strategies can even be too successful. The Abercrombie Greater London Plan sought to reduce the proportion of national activity carried on in London and much of the last twenty years has been spent trying to cope with the consequences of decline in the capital, some of it at least brought about by policy. Once the decision had been made to reserve policy, an annual loss in population from London of 130,000 persons a year at its peak in the mid-1970s has been turned into modest net gain over the past five years.

So strategic policies can be effective. The challenge for the future is to make sure that they are relevant and that they adapt in good time to the major challenges facing 21st century urban living, namely that they should address the problems of pollution, mobility and the maintenance of quality of life for city dwellers.



...y, evitando la dispersión, ha mantenido mercados de vivienda que han evitado el deterioro de los pueblos en los límites del Cinturón Verde...

**Angus Macmillan**

*Planificador Regional  
Jefe de SERPLAN*