
PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO URBANO



FERNANDO DE TERAN.
Dr. Arquitecto.

En otro lugar de este número se tratan y analizan específicamente los contundentes datos numéricos que permiten una calificación y apreciación del crecimiento demográfico universal, del éxodo rural y de las importantes consecuencias que desencadenan actualmente las magnitudes de estos fenómenos sin precedentes, en los problemas del desarrollo urbano.

No vamos por tanto a insistir aquí en unas cifras que tienen que estar en la base y el punto de partida de toda investigación sobre el futuro de las ciudades. Sin embargo, sí será conveniente traducir algunos de esos números a un lenguaje más próximo al urbanista, a unas situaciones concretas más cercanas y de significado más palpable para nosotros. Tomamos a continuación algunas de las afirmaciones que se hicieron sobre estos temas en las discusiones de la reunión de Delos de 1963.

La población mundial ha estado aumentando durante el presente siglo a un ritmo mucho mayor que en cualquier época pasada. Durante milenios el ritmo de crecimiento no fué nunca superior al 0,3 por 100. En el siglo XIX aumentó a más del 0,5 por 100, para alcanzar el 1 por 100 a principios del siglo XX y el 2 por 100 actualmente.

La población de los centros urbanos ha aumentado a ritmo mayor que el de la población total. En el siglo XVII no excedía del 0,5 por 100 anual. Durante el siglo XIX aumentó al 2 por 100 y hoy sobrepasa el 4 por 100 en las poblaciones de más de 100.000 habitantes y está próximo al 5 por 100 en las de más de 1.000.000.

La población actual de las ciudades de más de 100.000 habitantes, que totaliza unos 700 millones de personas, habrá aumentado en el año 2000 a 4.000 millones, es decir, un 480 por 100, y en las ciudades de más de 1.000.000 de habitantes, cuya población actual suma 370 millones, habrá pasado a ser de 2.600 millones, es decir, que habrá aumentado en un 600 por 100.

Estas cifras permiten deducir que, según las previsiones que las avalan, de hoy al año 2000 van a acudir a las ciudades de más de 100.000 habitantes

unos 3.300 millones de personas, lo cual, para presentar una cifra que tenga valor de símbolo, equivale a la creación de 33.000 ciudades nuevas de 100.000 habitantes cada una.

Si esta perspectiva de tener que planear, construir y poner en marcha 33.000 ciudades de 100.000 habitantes en treinta y cinco años es abrumadora, parece, sin embargo, en algunos aspectos, menos sobrecogedora que la otra alternativa: que los 3.300 millones de personas vengan a sumarse a las poblaciones de nuestras ciudades actuales. En cualquier caso—y éste va a ser nuestro punto de partida—no tiene escapatoria la disyuntiva planteada en el ya célebre estribillo de los urbanistas ingleses “¿ciudades mayores o más ciudades?”, que enfrenta las dos únicas vías posibles para el desarrollo urbano y que conducen bien a la gigantesca y tentacular megalópolis, devoradora de la naturaleza, o bien a la multiplicación de ciudades amables, proyectadas y defendidas a escala humana.

Si extendemos la mirada sobre el panorama universal, nos encontramos en este momento con que los diversos países y gobiernos se producen ante el problema, de formas muy variadas, que van desde la falta de previsión que permite que el desarrollo urbano dé lugar a una continuada extensión de esas aglomeraciones amorfas que son las grandes ciudades del siglo XX gracias a la aplicación de esa misma política durante el siglo XIX, hasta el planteamiento diametralmente opuesto según el cual todo el desarrollo urbano del país es controlado y dirigido en función de una política coordinada y de unos planes de ordenación territorial que en algunos países llegan a ser planes nacionales de urbanismo, pues cada vez más, como veremos, los problemas del desarrollo urbano son coincidentes con los problemas de la planificación regional. Pero a pesar de que, como decimos, aún hay países que no han despertado a la planificación, existen ya en todo el mundo corrientes de pensamiento y acción incontenibles y esperanzadoras: por un lado, la creciente atención que se viene concediendo al problema des-

de el campo de los estudios y la investigación en un marco de intercambios y entendimiento universales; por otro, la generalización de la conciencia de que debe haber un control oficial sobre el uso del suelo y sobre el desarrollo y crecimiento urbano, es decir, de que debe haber una planificación territorial.

En el XXVII Congreso de la Federación Internacional de la Vivienda, el Urbanismo y la Ordenación del territorio, que tuvo lugar en Jerusalén en junio de 1964, los dos temas principales que se trataron fueron la política de la vivienda para las regiones de rápido crecimiento de población y los planes nacionales para la redistribución de la población y para la construcción de nuevas ciudades. De las conclusiones de este Congreso extractamos las siguientes, suficientemente expresivas:

a) El proceso contemporáneo de cambios en la distribución de la población es la consecuencia de diversas evoluciones que repercuten en la economía, la cultura, la tecnología y de un gran crecimiento demográfico. Por razones económicas, sociales y morales, la coordinación y la dirección de estas evoluciones deben llegar a ser, cada vez en mayor medida, una responsabilidad del Gobierno. Una planificación nacional y regional comprensiva debe formar la base de las medidas directas o indirectas de tal control gubernativo.

b) En todos los países, la puesta en marcha de planes relativos a una nueva distribución de la población depende de que se haga realidad una óptima utilización de los terrenos por medio de medidas legales y fiscales de expropiación y distribución de terrenos.

c) La nueva distribución de la población y la construcción de nuevas ciudades debieran ser consideradas como medidas positivas de una ordenación comprensiva que tenga por objeto la creación de condiciones más ventajosas que deriven de una parte de la acumulación de la población y de las técnicas, y de otra, de su distribución sobre el conjunto de la población de un país. En consecuencia, los planes relativos a la nueva estructura de colonización de un país debieran combinar de manera equilibrada las medidas de concentración y desconcentración de la población urbana y rural.

En esta misma línea de pensamiento puede decirse que a la vista de las tensiones que se producen alrededor de los núcleos urbanos, el interés de la investigación y los programas de estudios y actuación se centra hoy sobre el campo de la planificación regional.

Se desbordan los estrechos límites geográficos y

administrativos en que se concentraban anteriormente las atenciones y se tiende al estudio del desarrollo urbano a partir de los datos generales que proporciona toda la región como única forma de abordar los problemas que amontona la urbanización acelerada.

Así, durante los últimos años, los términos *región* y *regionalismo* han sido usados profusamente en relación con el desarrollo urbano, apuntando en una u otra forma hacia la sustitución de las actuales unidades administrativas por otras unidades de más fundamento en lo geográfico y en las características estructurales de la sociedad actual. A este respecto ha dicho Mumford: "El resurgimiento y la reconstrucción de las regiones como empresas premeditadas de arte colectivo es la gran tarea que han de acometer los políticos de la generación venidera", y otros pensadores han elaborado las nociones de "unidad social" y "comunidad local", como etapas conceptuales previas a la organización y planificación de la región.

No podemos entrar en este breve trabajo en el análisis de los supuestos que hoy, con una base científica muy desarrollada, sustentan toda la teoría de la región con su jerarquización de asentamientos humanos, según sus funciones, elaborada fundamentalmente desde el campo de la geografía humana y debemos pasar inmediatamente a aquellas consecuencias que atañen más directamente a la planificación del desarrollo urbano.

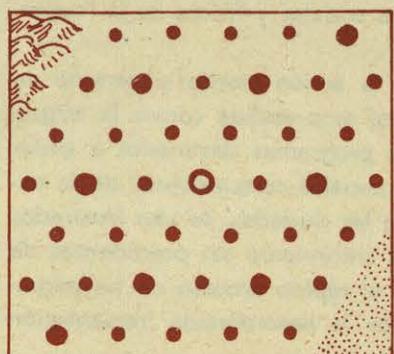
Sin embargo, es necesario que nos refiramos, aunque sea someramente, a los estudios teóricos de distribución de población sobre áreas geográficas extensas, a partir de una escalonada serie de unidades sociales, la más pequeña de las cuales sería la famosa "unidad vecinal". La organización de la constelación se explica por la existencia de unas relaciones de predominio y de subordinación, de modo que cada núcleo urbano está en la órbita de atracción de otro mayor y es a su vez centro de otro sistema de núcleos menores que dependen de él. Este sistema se rige, entre otras fuerzas, por las que representan los servicios que cada asentamiento puede prestar. Esta es la base de la conocida teoría que desde 1933 ha venido siendo discutida a partir de los estudios del profesor alemán Walter Christaller, para el cual existe de hecho una distribución espontánea de los núcleos urbanos en los vértices de una trama hexagonal compleja. El evidente peligro de este esquema geométrico y apriorístico es que parte de una concepción ideal que se aplica a los hechos para explicarlos, en vez de seguir el camino inverso. Por ello necesita olvidar ciertos condicionamientos y no puede aplicarse satisfactoriamente a la realidad. Existen es-

tudios que, tomando como base la teoría de Christaller, han tratado de incorporar las deformaciones que en el esquema geométrico introducen los factores concretos de la realidad, tales como vías de comunicación, el relieve, la presencia de un río o del mar, etc (fig. 1). Estos estudios demuestran que las deformaciones son tan graves que el interés que la teoría pudiera tener como ayuda metodológica para el urbanista se ve muy disminuido. A pesar de ello la teoría de Christaller está en la base de toda la concepción de localización de asentamientos humanos, aunque las tramas se deformen y no queden más que unas heterogéneas "pautas multicentradadas" (A. H. Hawley: *Ecología humana*. Nueva York).

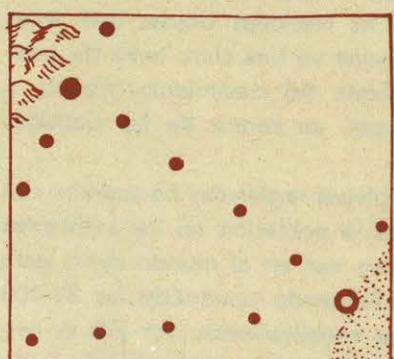
Pero veamos cómo las investigaciones teóricas han ido pasando al campo de la realidad y de la política.

En el Seminario de las Naciones Unidas sobre vivienda y mejora de la Comunidad en Asia y Lejano Oriente celebrado en Nueva Delhi en 1954, se destacó que "el enfoque regional, con la consiguiente elaboración de un plan regional, permite contrarrestar la poderosa tendencia actual hacia la formación de ciudades gigantescas y superpobladas y ofrece una vida económica y social más equilibrada de la región en conjunto", y volviendo a insistir en el camino de la planificación regional, las conclusiones del Seminario de 1958, del mismo Organismo, celebrado en Tokio, recomendaban, entre otras normas semejantes, "que la aplicación de la planificación regional al desarrollo de las zonas metropolitanas supone una acción global que coordine la planificación del medio físico con la planificación económica, social y administrativa y con el desarrollo de la comunidad".

Esta tendencia a una planificación general coordinada parece acusar en gran parte de países la necesidad de que sea una función normalmente asumida por el Gobierno. Por ello, sin necesidad de ir lejos y sin recurrir a los países de planificación integral centralizada, es evidente que, de una o de otra forma, en todo el mundo se va evolucionando y se va tomando conciencia de que ya no es preciso que se repitan los graves errores liberales del pasado inmediato, los cometidos durante la época del gran desarrollo urbano en los países adelantados de la industrialización. Hoy son mayoría los Gobiernos que se sienten obligados a asumir responsabilidades en lo que se refiere a los procesos del desarrollo urbano haciendo planes y estudios para conseguir crecimientos integrados de modo que se eviten al menos al-



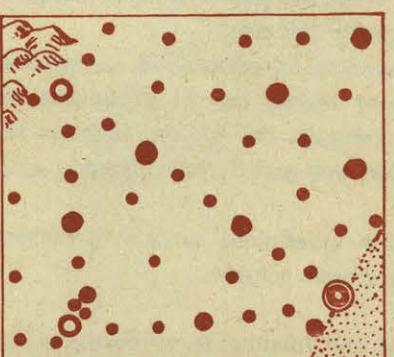
1



2



3



4

1. Distribución teórica de centros urbanos en un territorio homogéneo. La ciudad mayor se haya rodeada por seis centros de tamaño medio, que a su vez están rodeados por seis centros pequeños, cada uno. Las áreas tributarias son hexágonos.

2. Centros urbanos alineados a lo largo de vías de comunicación y transporte. El centro mayor es un puerto. El secundario un nudo de enlaces viajeros.

3. Centros de función especializada. El mayor es una ciudad minera y manufacturera y está rodeada por un enjambre de núcleos pequeños localizados en los yacimientos minerales.

4. Agrupación teórica compuesta. La Metrópolis es el puerto, centro vital de toda la región, aunque esté desplazado del centro geométrico. Los centros secundarios son el minero-industrial y el de conexión viajera. Aparece la alineación a lo largo de las vías. Una de éstas tiende a pasar por el centro minero. En la parte superior derecha se observa la distribución regular hexagonal.

gunos de los defectos sociales y físicos de la "superurbanización caótica".

Desgraciadamente la acción pierde a menudo en la carrera contra reloj emprendida contra la migración acelerada y los programas destinados a evitar o reparar los males sociales característicos de la explosiva expansión de las ciudades, se ven frustrados o dificultados por el crecimiento sin precedentes de las poblaciones, por el rápido proceso de las migraciones internas y por la desordenada implantación industrial.

"Contrarrestar la poderosa tendencia actual hacia la formación de ciudades gigantescas", como decían las conclusiones de las Naciones Unidas que antes transcribimos, presupone ya una clara toma de posición frente al problema del crecimiento urbano, y una respuesta concreta, en contra de las ciudades mayores.

Sin embargo, los planes regionales no cuentan con retener al grueso de la población en los ambientes rurales, y las cosas no van en el mundo como para llegar al año 2000 habiendo construido las 33.000 nuevas ciudades que necesitaríamos. Por ello es evidente que habremos de seguir enfrentándonos con el crecimiento y con la extensión de los actuales núcleos urbanos.

Pero a su vez este crecimiento puede abordarse, supuesto que es necesario su control y ordenación, en forma continua o en forma descentralizadora; por simple extensión aditiva o por descentralización puntual.

Por eso nos encontramos con tres formas fundamentales de encauzar el futuro crecimiento urbano, que inevitablemente habrá que compaginar:

a) Una voluntarista y radical planificación de todo el territorio nacional tendente a la creación de nuevas ciudades de tamaño fijo y emplazamiento estratégicamente dado, actuando decididamente sobre la geografía y demografía del país.

b) Una desconcentración puntual de las aglomeraciones actuales por medio de un esponjamiento de su tejido y la creación de núcleos satélites salpicados por la región que es tributaria de cada aglomeración.

c) Una extensión indefinida, aunque estructurada, de las aglomeraciones actuales.

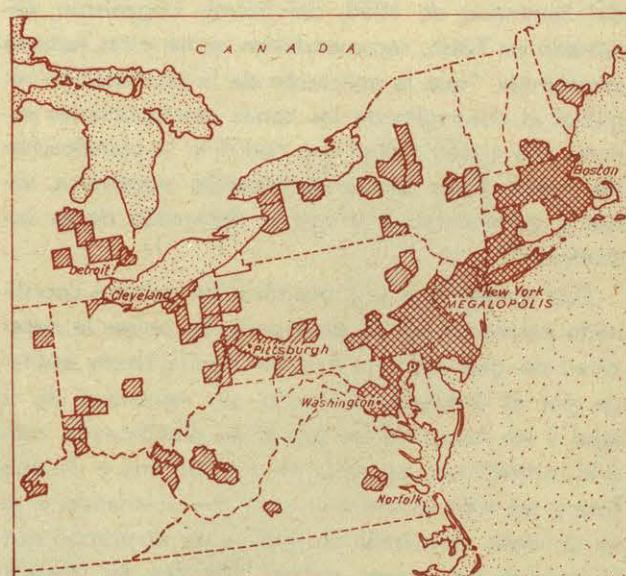
Las dos primeras son totalmente artificiales y forzadas, requieren energicas intervenciones de los poderes públicos y un previo programa de objetivos muy concretos, coordinados con los otros niveles pla-

nificados del país y con la adecuada creación de una importante base infraestructural proyectada al servicio de los mismos objetivos. Como es lógico proporcionan las vías de solución más contundentes y eficaces.

La tercera, en cambio, aunque admite grados de intervención, puede suponer simplemente una acción de control y dirección de las tendencias naturales, dentro de una política liberal y de las condiciones generales existentes. Enlaza con los problemas de la renovación urbana y de la reestructuración de la configuración espontánea y anárquica de las grandes aglomeraciones.

Vamos a ver, en primer lugar, cuáles son las características típicas de estas grandes aglomeraciones actuales para pasar después a estudiar las diversas formas y acciones de la planificación de su desarrollo, en un rápido repaso del panorama universal, eligiendo los países que sean ejemplos más claros y más representativos.

Diversos observadores (es amplísima la actual bibliografía sobre la gran "metrópolis que estalla") han llamado la atención sobre el hecho ya bien visible de cómo el fenómeno de la urbanización no se superpone con unas demarcaciones físicas bien definidas. La urbanización de las zonas periféricas de las ciudades y de los ambientes rurales circundantes extiende formas de vida urbana sin que lleguen a



La gran "nebulosa" llamada Megalópolis por su investigador J. Gottmann.

crearse estructuras urbanas. Vastos espacios inorgánicos se incorporan a la urbe, absorbiendo las fronteras entre lo urbano y lo rural, formando lo que Jean Gottmann ha llamado "nebulosa urbana", para

poner de manifiesto su complejidad y su falta de estructura características. Este mismo autor, en un muy conocido libro, ha bautizado con el nombre de Megalópolis a la gran "nebulosa" que cubre varios de los estados más occidentales de los Estados Unidos (J. Gottmann: *Megalópolis*). El término y el concepto de ciudad no son ya suficientes para definir esta realidad difícilmente comprensible y abarcable en forma y dimensión para sus habitantes. Aquarone explica así la formación de este nuevo ente: "En el curso de su proceso de expansión la ciudad absorbe, sin que por otra parte la mayoría de las veces los asimile plenamente, los pequeños centros periféricos que constituyeron en su día suburbios autónomos; después, continuando su avance, tiende a absorber también pueblos y ciudades situados a veces a una considerable distancia de su centro. Pero llega el momento en que el proceso no se desarrolla en una sola dirección. El crecimiento de la gran ciudad se encuentra a su vez con un crecimiento análogo, que casi siempre, con el tiempo, viene a ser proporcionalmente más rápido e impetuoso todavía que el de la ciudad, de gran parte de las localidades vecinas, que, al extenderse, se aproximan a aquélla, contribuyendo a su vez a acentuar cada vez más el carácter urbano de toda la zona a costa de la rural. Entre la gran ciudad y estas localidades se establecen relaciones cada vez más intensas: sus respectivas economías tienden a ser más interdependientes y sus ciudadanos se trasladan cada vez más frecuentemente de una a las otras, y viceversa, por razones de trabajo o de recreo. Tanto desde el punto de vista urbanístico como desde el económico y administrativo, se impone con creciente evidencia la necesidad de considerar la zona desde un punto de vista unitario, como un todo cívico, más allá de la fragmentación de las cívicas exigencias administrativas."

Existe ya, aparte de la palabra "nebulosa", de reciente incorporación, toda una amplia terminología para designar este tipo de complejo urbano, si bien con cada una de las expresiones que se utilizan se pretende señalar una diferencia de matiz. Región urbana (Max Sorre), ciudad regional (Dickinson), área metropolitana (Phillips), conurbación (Geddes), *nebulosa* (Gottmann). Son, sin embargo, expresiones que sólo en clasificaciones un tanto artificiosas pueden designar algo diferente, que en definitiva es la concentración de la población en zonas inorgánicas alrededor de las grandes metrópolis.

El país más seriamente afectado por este fenómeno son los *Estados Unidos*, donde el problema de las "áreas metropolitanas" constituye una preocupación

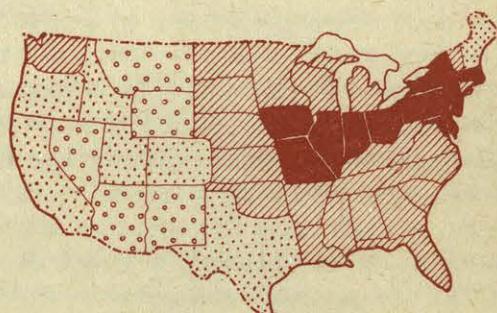
desde hace ya mucho tiempo, por plantear situaciones graves en el campo de la administración municipal, admitiéndose que es la cuestión más importante que se plantea en la política general interna del país. Son muy interesantes los estudios que a este tema están dedicando geógrafos, sociólogos y administrativos locales.

Según recientes estudios, el 57 por 100 de la población norteamericana vive en 17 áreas metropolitanas, habiendo aumentado dicha población, desde 1900, en un 50 por 100 más rápidamente que el resto del país. Phillips señala que el crecimiento en la periferia de las metrópolis se ha efectuado a un ritmo seis veces más acelerado que el del centro y tres veces más que el total del crecimiento de la población del país, tomando como base el año 1950, como se ve en el siguiente cuadro:

Área	1930 —40	1940 —50	1950 —56
Áreas metropolitanas	8,1	21,9	13,9
Áreas metropolitanas (centro)	5,1	13,8	4,1
Áreas metropolitanas (periferia)	15,1	35,5	27,6
Resto del país	6,5	6,1	2,8
EE. UU. en su conjunto	7,2	14,8	9,0

(Jewell Cass Phillips: *Régimen y administración municipal en los Estados Unidos de Norteamérica*.)

Pero el problema de estas concentraciones se suma al derivado del tremendo desequilibrio que existe en la distribución de las ciudades sobre la superficie del país. Muestra ésta los restos de una antigua estructura colonial sobre la que ha actuado poderosamente



	DISTANCIA MEDIA ENTRE CIUDADES INFERIOR A 15 Km.
	" " " " " DE 15 a 30 Km.
	" " " " " DE 30 a 50 Km.
	" " " " " SUPERIOR A 50 Km.

Densidad de la distribución urbana en los Estados Unidos.

la más intensa concentración capitalista del mundo. La situación de Nueva York, Filadelfia, Baltimore, Boston y Washington, concentradas sobre una región minúscula en comparación con el total del país y

acaparando las principales funciones mientras que las regiones productoras de materias primas se encuentran bastante mejor repartidas, se explica por el origen de la potencia americana, antigua colonia británica ligada semicolonialmente a Europa hasta el siglo XIX. Las ciudades se situaron con tendencia al litoral del lado de las mejores relaciones con la metrópolis europea, y cuando el país se independizó era tarde para que las cosas cambiaseen espontáneamente. El capital ya se había concentrado y, como señala Tricart, "las ciudades del NE. crearon los transcontinentales en función de la economía semicolonial y las filas de ciudades satélites a lo largo de sus vías (Chicago). El conjunto subsiste casi tal cual. Las ciudades del centro del continente, como Chicago, no han podido adquirir el papel de cabeza en la organización regional que debería proporcionarles su posición: el puesto está ocupado y la concentración capitalista no les permite poner en cuestión el orden jerárquico. Toda la distribución urbana reposa sobre esta jerarquía, fundada sobre la concentración capitalista. El desequilibrio de la distribución urbana es evidente. Teóricamente, el juego de la libre competencia debería corregirlo, pero la concentración es suficientemente fuerte para impedir esta libre competencia. Sólo se operan retoques de detalle sin gran influencia y sin alcanzar verdaderamente a la estructura de la distribución urbana" (Tricart: *Cours de Geographie urbaine*).

Ante esta situación el planteamiento del desarrollo urbano en los Estados Unidos se centra fundamentalmente en la renovación urbana, en la reestructuración de estas grandes aglomeraciones y en el control de su simple extensión aditiva. Todas las grandes ciudades preparan importantes proyectos de remodelación de grandes sectores y especialmente de sus centros asfixiados. Resulta lógico que sea en este país donde un urbanista como Doxiadis haya elaborado su concepción de la "dinápolis", la ciudad de crecimiento ilimitado que puede extenderse en una dirección, para dar coherencia y estructura a una extensión difícilmente contenible a pesar del riguroso sistema fiscal, mientras que otro urbanista, también europeo, Saarinen, haya elaborado su teoría de la desconcentración de la ciudad según esquemas porosos y orgánicos que la distienden y abren (Eliel Saarinen: *La ciudad*; Constantino Doxiadis: *Arquitectura en transición*).

Sin embargo, recordemos como caso menos frecuente que el plan de desarrollo de Washington prevé la creación de numerosos núcleos satélites, verdaderas nuevas ciudades, de las cuales, Reston, la

primera, se encuentra ya en construcción avanzada. Esta solución, que ha sido alborozadamente saludada por los urbanistas británicos, a pesar de las diferencias de concepto y planteamiento con los criterios de éstos, supone la adopción de otro de los caminos que veíamos que cabía escoger deteniendo la extensión del núcleo central, y tratando artificialmente de llevar la población fuera de él.

Saltando ahora al polo opuesto, fijémonos en el panorama ofrecido por la Unión Soviética. Aquí, a partir de la Revolución socialista, el crecimiento urbano ha sido rígidamente controlado y dirigido, como la economía. El Instituto de Ordenación del Territorio de la U.R.S.S. se encarga de estudiar las ciudades sobre las que deberán insertarse los nuevos complejos industriales y los lugares donde deberán emplazarse nuevas ciudades, en función, sobre todo, de las energías y materias primas disponibles. La distribución de las fuerzas de producción domina por sí sola la ordenación del territorio. Así, las ciudades se convierten en centros de recolección, almacenaje y distribución al mismo tiempo que en centros industriales e intelectuales, enfocadas como animadoras y coordinadoras de la región que las rodea (centros de aplicación regional de los planes quinquenales, dirección de empresas, centros comerciales, centros de organización local de financiación, sucursales del gosbank). La política de descentralización industrial ha sido particularmente influyente, a fin de hacer desaparecer las diferencias entre los territorios metropolitanos, lugares de producción industrial y los territorios coloniales, productores de materias primas y consumidores de objetos fabricados. Esto se ha traducido en una actuación sobre toda la geografía urbana del país y ha provocado la redistribución de la constelación de las ciudades, tendiendo a un reparto más homogéneo, desapareciendo el papel predominante de las ciudades litorales de la antigua Rusia occidental y trasladándose la capital de Leningrado a Moscú.

Esta planificación de la distribución de las ciudades ha supuesto por una parte la creación de numerosas ciudades nuevas, sobre todo industriales, en regiones puestas en valor (Ural, Transcaucasia, Asia Central, Siberia Central, Extremo Oriente), que se fundaron como centros de industria pesada, pero que pronto tuvieron su industria de transformación, alcanzando una estructura más equilibrada al crecer el valor agrícola de la región. Por otra parte, la planificación ha supuesto en muchos casos la transformación de ciudades antiguas, existiendo por todo ello una tendencia a la homogeneización de las características urba-

nas, acentuada aún más por los grandes programas de prefabricación de edificios, sobre cuyos resultados estéticos todos los observadores coinciden en señalar el fracaso.

La evolución de la población urbana, en tanto por ciento de la total del país, queda reflejada en el siguiente cuadro:

Año	Población urbana %
1900	12
1925	18
1945	33
1955	48
1963	52

Este aumento considerable debe ser contemplado, para su mejor comprensión y apreciación, al lado de este otro dato que facilitan las informaciones oficiales: De 1.800 ciudades existentes hoy en la U.R.S.S., 1.000 han salido de la tierra después de la revolución.

Después de la continuada experiencia de treinta años, los urbanistas soviéticos adoptan ahora el criterio de crear varias ciudades pequeñas antes que una grande, preconizando una cifra óptima de población para cada ciudad, comprendida entre 100.000 y 200.000 habitantes, lo cual, en parte, es una reacción contra la rapidez del crecimiento, incluso de las ciudades de nueva fundación. En efecto, en la lista de aquellas cuyo desarrollo debe ser detenido a toda costa figuran no sólo Moscú, Leningrado, Kiev y Kharkov, sino también Novossibirsk, Kioubichev y Sverdlovsk.

Para detener este crecimiento de las grandes ciudades los urbanistas soviéticos han puesto en práctica el sistema de las ciudades *sputniks*, que son lanzadas como verdaderos contraataques y cuyo éxito depende de que en pocos años la ciudad adquiera un ritmo y una personalidad propia que le evite caer en la órbita de atracción de la gran ciudad que se intenta detener. Así, por ejemplo, alrededor de Novossibirsk, cuyo crecimiento toma proporciones inquietantes, 985.000 habitantes, se van a construir nueve ciudades-*sputnik*, a distancias próximas a los 150 kilómetros.

Dentro de esta misma línea de planificación centralizada se encuentran todos los países de régimen comunista. Entre ellos destaca Polonia como el más adelantado en su organización y en sus logros de planificación equilibrada.

Ha pasado este país por un largo período de fuerte predominio de la planificación económica, directamente derivada de los modelos de los planes

quinquenales soviéticos, pero a partir de 1961 se ha alcanzado una compenetración entre las esferas económicas y las territoriales que da por resultado una coordinación de gran madurez y eficacia, señalada por todos los observadores, con plasmación en una inteligente planificación territorial, que tendrá repercusiones seguramente en el Plan Nacional de Urbanismo, que ya en 1947 fué publicado en aquel país.

Polonia hubo de enfrentarse a raíz de la guerra con una situación de escasa industrialización y de destrucción, lo que condujo, en primer lugar, al montaje de una gran industria, al mismo tiempo que a la reconstrucción del país y a su renacimiento de entre las ruinas.

La nueva industria ha sido localizada en las zonas centrales y orientales, mientras que se impulsaba también el desarrollo de la existente en las zonas occidentales.

Especialmente interesantes son los planes de desarrollo del Departamento de Cracovia (donde existe desde muchos años un importante centro de planificación de gran categoría científica), el plan de desarrollo de la región carbonífera del Vístula y el plan del Distrito industrial de la Alta Silesia, regiones todas ellas de máxima importancia para la economía del país.

Dichos planes tienen por objetivo coordinar el desarrollo de la industria con la variabilidad de los recursos naturales, planificar el desarrollo de las instalaciones en conexión con los centros y lugares de trabajo, organizar la óptima forma de la explotación agrícola y lograr la desconcentración de población y actividades en las áreas congestionadas.

La forma en que se piensa controlar el desarrollo de las grandes ciudades está aún en estudio, pretendiéndose mantener la población en cifras tope que para Cracovia no van a superar a los 600.000 habitantes, asegurándose esos límites gracias al desarrollo de localidades próximas que se convertirían en ciudades satélites.

Estos planes regionales proporcionan las directrices según las cuales debe producirse la expansión residencial, y sirven de base para la política de la región. Los proyectos asumen formas variadas según la situación de cada ciudad. A veces se trata de la creación de verdaderas ciudades nuevas (Nowe Hute, Nowe Tichy). Otras, de una reconstrucción y ampliación de alguna ya existente (Orwieczim, Zater, Plock).

Finalmente, hablando de Polonia, no es posible dejar de señalar la importancia de la reconstrucción de Varsovia, según un plano que ha sido propuesto

como modelo de concepción socialista de la ciudad (P. George: *La ville*). Se trata de una estrella cortada por el Vístula, con un amplio corazón reservado a las funciones directivas (universidad, ministerios, parlamento, presidencia, bancos, grandes almacenes, etc.) y viviendas para una población de unos 100.000 habitantes, sin discriminación de clases. Este núcleo queda rodeado por un cinturón verde importante. A su alrededor se extienden sectores circulares comprendidos entre vías radiales que parten del centro, ocupados alternativamente por industria y residencia. Los residenciales se organizan sobre una jerarquía de edificios de uso común distribuidos entre las unidades residenciales, compuestas principalmente por bloques de cuatro y cinco plantas. Vías anulares concéntricas ligan entre sí estos barrios residenciales y con los lugares de trabajo de las zonas industriales. A lo largo de las vías radiales se sitúa la mayor parte de los edificios públicos, excepto las escuelas, apoyándose en el principio de la importancia comercial de los lugares de paso y beneficiándose indudablemente de la baja intensidad del tráfico rodado, colectivizado en su mayor parte. Los desplazamientos se hacen radialmente para ir y venir del centro a los barrios, y circularmente para cambiar de barrio o para ir a las zonas de trabajo.

Se trata, pues, de una concepción muy racional que aplica el sistema de separación total de trabajo y vivienda, con todas sus ventajas y con todos los inconvenientes que muchas autorizadas voces vienen señalando.

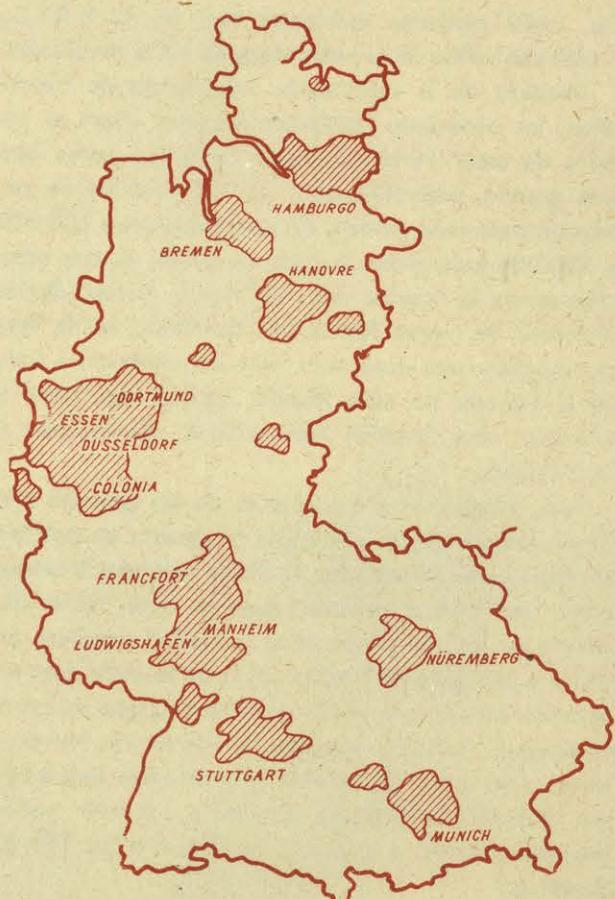
Acabamos de ver, Rusia y Polonia, dos casos claros de planificación total. Dado su tipo de constitución política, la planificación allí no tiene dificultades para imponerse.

Dejando aparte las discusiones sobre la justificación de la planificación, veamos cómo se enfrentan los países democráticos con este problema, aceptada su necesidad y sus beneficios dentro de un sistema de gobierno que evidentemente no es tan propicio ni tan favorecedor, ya que la gran masa de los ciudadanos de un país suele ser de reacciones conservadoras y se producen desfasajes entre las visiones y necesidades del urbanismo y las de aquéllos.

El problema que se plantea es grave. La sociedad moderna se encuentra cogida entre dos necesidades contradictorias: la libertad y la dignidad del individuo por un lado y el conocimiento especializado por otro, al cual sólo accede, por naturaleza, un pequeño grupo. Alguien se preguntaba hace poco: ¿Cómo escapar a la incoherencia y falta de dirección de los deseos de la masa sin caer en la tecnocracia? La res-

puesta varía mucho en su forma entre los diversos países, ya que éstos están condicionados por sus formas de gobierno, sus bases legales y, en definitiva, por la capacidad de intervención del Estado. Esto explica que exista hoy con tanta acritud una gran tensión entre legislación y planificación, entre propiedad privada y bien común, tal como lo ha denunciado recientemente la Carta de la Secretaría de Estado del Vaticano, en nombre del Papa, a la LII Semana Social de Francia, de la cual transcribimos el siguiente párrafo:

"Las mejoras urbanas exigen opciones valientes que no dejarán de poner en tela de juicio nociones con pretensión de tradicionales, pero que, de hecho, no son sino la protección abusiva de intereses particulares. Por ejemplo, no habrá que temer que el derecho de propiedad no debe ejercerse con detrimentio de la utilidad común, según la doctrina tra-



Las grandes aglomeraciones de la República Federal Alemana.

dicional de los padres de la Iglesia y grandes teólogos. Aquí existe, sin duda alguna, un doloroso conflicto que superar entre derechos privados adquiridos y exigencias comunitarias primordiales. Los po-

deres públicos, custodios del bien, están llamados a aplicarse a resolverlos."

Quizá sea oportuno citar aquí también unas recientes palabras de M. Fisac: "Creo que tanto en el Este como en el Oeste el urbanismo de nuestra época es víctima de ideas y realidades erróneas. Sin una necesaria socialización del terreno a construir, un urbanismo coherente y armonioso se revela imposible. Pero sin libertad individual, un urbanismo humano tampoco es posible. La vida en comunidad es el resultado de un concepto colectivo y socializado del bien común tanto como del respeto singular hacia la persona humana. Los países socialistas al Este y los países capitalistas al Oeste no presentan cada uno más que una sola de estas dos componentes, mientras que las dos, reunidas, son indispensables a un buen urbanismo. El urbanismo es la expresión de la realidad social y política de un país y no tendremos urbanismo válido mientras que los pueblos no gocen de una política social y humana a la vez" (*L'architecture d'aujourd'hui*, núm. 119, marzo 1965).

Este juicio, que recoge certeramente la situación, nos parece, sin embargo, excesivamente tajante y rígido, pues, como vamos a ver, hay países que están en vías de encontrar ese equilibrio necesario.

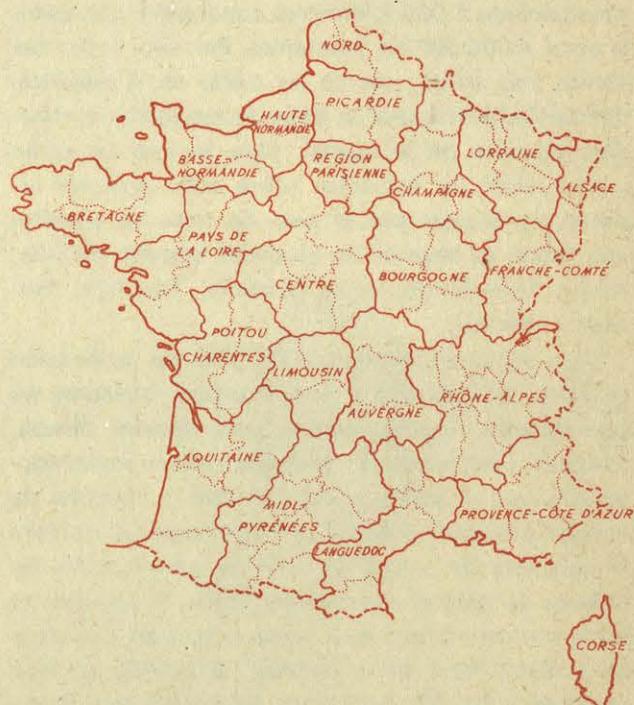
La República Federal Alemana nos muestra un caso claro de indecisión con su recelo a la planificación, situación a la que sin duda no es ajena por un lado la línea de pensamiento sostenida por el gran economista Wilhelm Röpke, cuyas obras son apasionados alegatos en contra de la planificación (Wilhelm Röpke: "Civitas humana". *Revista de Occidente*. Madrid) y por otro el deseo político de diferenciarse del pasado nazi y de la vecindad soviética. A pesar de todo, la necesidad de una planificación regional se hace sentir ante el empuje de los problemas planteados por el desarrollo urbano, que salta las barreras administrativas de los länder, en que se descompone el territorio federal. Por ello el Gobierno acaba de aprobar una Ley de Ordenación del territorio promovida por el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, que ha despertado un gran interés y abundantes comentarios en el país.

Entre las naciones occidentales ninguna ha abordado el problema de la planificación en la democracia como Francia, donde la experiencia tiene ya cerca de veinte años y donde la creación de un Comisiado General del Plan en 1946 y la sucesiva aparición de los textos legales necesarios ha ido dotando al país de un verdadero arsenal para llevar a cabo un sistema original de planificación, distinto del modelo soviético, que marca una evolución de las es-

tructuras del capitalismo clásico, en cuya misma dirección parecen embarcarse ahora diversos países de Europa.

Esta planificación, llamada ligera y que dirige la economía de este país, ha tenido una repercusión desde 1950 en la evolución del desarrollo urbano y la organización regional, cuyas metas primordiales se dirigen a evitar los males producidos por los desequilibrios regionales, la hipertrofia de París y la muerte lenta de ciertas regiones, tendiendo a una corrección de la geografía natural.

En 1956 se distribuyó el territorio nacional en 21 regiones de programa, facilitando un cuadro de planes regionales de desarrollo económico y social y ordenación territorial, y en 1963 se creó la Delegación de la Ordenación del Territorio y la Acción Regional, que coordina la acción económica con la ordenación territorial, nacidas independientemente. También la Comisión interministerial permanente, encargada de examinar los problemas generales de la acción regional y de la planificación territorial para preparar las acciones del Gobierno.



Mapa de los planes regionales de desarrollo y ordenación en Francia.

Las previsiones del último plan alcanzan hasta 1980, fecha en que se calcula que Francia poseerá una población de 54.000.000 de habitantes, estableciéndose unas cifras óptimas para la distribución del aumento demográfico entre las ciudades y las zonas

rurales. Se prevé la creación de "polos de desarrollo industrial", ubicados fuera de las zonas metropolitanas, y "puntos de apoyo" industriales distribuidos por todo el territorio nacional. (Para mayor documentación puede verse "La planification française", de Pierre Bauchet; "La planificación regional en Francia", de Philippe J. Bernard, *Revue de L'Action Populaire*, núm. 145, 1961; y "La planificación urbana en Francia", de André Laire, en *Revue de L'Action Populaire*, núm. 165, 1963.)

La actual distribución de las aglomeraciones francesas es enormemente desequilibrada. París, cuya población representa la quinta parte del total nacional de población y concentra casi la quinta parte de las actividades, acentúa este desequilibrio, el mayor entre los países europeos. En 25 kilómetros cuadrados se desarrolla el París histórico, en el que se concentran los hospitales, la universidad y todos los servicios comerciales, económicos, políticos, financieros, etcétera, de toda Francia.

La ciudad ocupa en total una extensión de 105 kilómetros cuadrados, con 3.000.000 de personas, y está rodeada por una aglomeración que cubre aproximadamente 1.000 kilómetros cuadrados, que cuenta otros 4.000.000 de habitantes. Por ello, como decíamos más arriba, una de las metas de la planificación territorial francesa es tratar de equilibrar la atracción excesiva de la capital, para lo cual se están concentrando los esfuerzos sobre ocho regiones urbanas distribuidas por el país. Se trata de aquellas que tienen su base en las ciudades actuales de Lille, Nancy, Estrasburgo, Lyon, Marsella, Toulouse, Burdeos y Nantes.

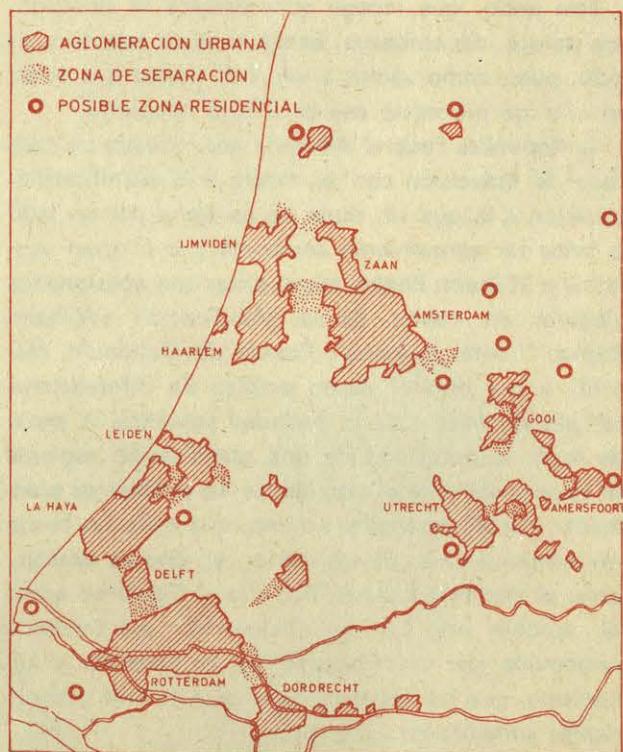
Pero según se desprende del plan de ordenación de París, el Gobierno y los urbanistas franceses no han tomado ninguna medida para detener directamente el crecimiento de la ciudad, descentralizándola, sino que al construir han previsto la creación de nuevos conjuntos urbanos que prolongan o macizan la aglomeración y que servirán de centros estructuradores de todo el cinturón periférico. El primero de estos nuevos núcleos está ya en ejecución avanzada en el Rond Point de la Defense, abarcando un área capaz para 700.000 habitantes. Están previstas operaciones semejantes aprovechando el traslado del aeropuerto de Le Bourget (50.000 habitantes) y el militar de Versalles (200.000 habitantes).

Es la Oficina del Distrito de París la que acaba de proponer un nuevo plan con creación de nuevas ciudades a lo largo del Sena, que de aprobarse reunirá 14.000.000 de habitantes entre la ciudad y el mar.

Dentro del panorama general de la planificación francesa se inscriben, aparte de los citados, otros esfuerzos de desarrollo y ordenación territorial directamente derivados del crecimiento urbano, como son los conjuntos de Clermont-Ferrand, Rouen-Le Havre, Ródano-Rhône, Loira, Languedoc, etc., los cuales van a transformar decisivamente la geografía del país de acuerdo con una racional distribución planificada de recursos y actividades.

Un interesante ejemplo de desarrollo urbano lo ofrece Holanda, país de temprana preocupación por los problemas urbanísticos.

Las principales ciudades se encuentran agrupadas al oeste del mismo, constituyendo una zona urbanizada en forma de herradura. Aunque los orígenes de estas ciudades son medievales y gozaban de total independencia, en la actualidad forman un conjunto interdependiente de unidades urbanas aglomeradas. La rama norte de la aglomeración, a lo largo de una vía artificial de navegación, la forman Utrecht, Amers-



La conurbación holandesa.

foort, Gooi, Amsterdam, Zaan, Ijmvilden y Haarlem. La rama sur, situada a lo largo de otra vía de navegación sólo artificial en tramo occidental, la constituyen Gorcum, Dordrecht, Rotterdam, Schiedam, Vlaardingen, Delft, La Haya y Leiden. Veamos breve-

mente algunas características que definen a esta concentración:

a) La proximidad del océano al Rijn, que conduce a las zonas mineras de Francia y Alemania y que antiguamente constituía el único enlace con la Europa Central.

b) Las vías más importantes, carreteras y ferrocarriles, siguen la cuenca del mismo río.

c) La concentración demográfica europea alcanza su máximo en torno a esta conurbación. Más de 150.000.000 de personas viven en un radio de 600 kilómetros, en el que esta aglomeración urbana de Holanda constituye el centro de la zona desarrollada. Esta cifra es aproximadamente igual a la de la población de los Estados Unidos y en ella se encuentran los principales puertos de Europa Occidental: El Havre, Amberes, Rotterdam, Amsterdam, Emben, Bremen y Hamburgo. Junto con Londres y otros puertos ingleses, se forma el gran conglomerado urbano paralelo al de los Estados Unidos, del cual nos ocupamos anteriormente, paralelismo que se confirma con el hecho de que los dos puertos más importantes del mundo sean Nueva York y Rotterdam.

d) Un fuerte aumento de población de 1,35 por 100 anual.

e) Acumulación del desarrollo industrial.

f) Atracción de migraciones interiores.

g) Aumento rapidísimo del tráfico.

h) Incremento de la agricultura.

i) Acumulación de la población del país, produciendo un desequilibrio demográfico.

Ante este panorama, el Gobierno de los Países Bajos ha emprendido en 1951 la planificación general del medio físico de esta región, temiendo, ante todo, que las ciudades de esta conurbación lleguen a fundirse en una sola gran metrópoli, en una gran ciudad lineal en forma de rosario circular, ya que se ha comprobado que cada ciudad tiende a crecer en todas direcciones y especialmente en el "campo magnético", comprendido entre dos de ellas. La distribución de la población quedaría desequilibrada, la mayoría de las actividades se trasladarían a esta metrópoli y las provincias interiores quedarían sin importancia, como en el caso francés.

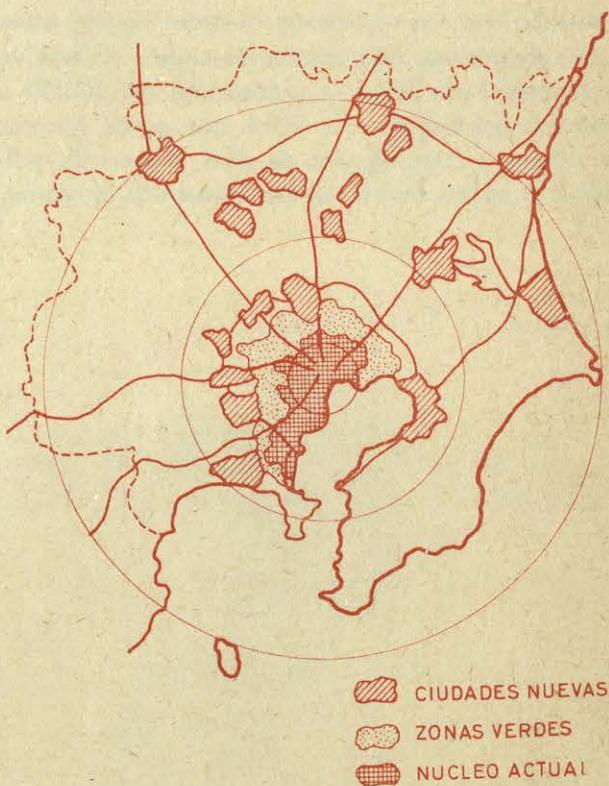
El objetivo que pretende la planificación de esta aglomeración es, pues, en primer lugar, el detener ese crecimiento, basándose en que todos los habitantes deben vivir y trabajar en lugares que estén a distancias moderadas de zonas agrícolas y zonas de recreo, es decir, que toda zona residencial debe estar a cuatro kilómetros como máximo de una zona libre.

Los núcleos urbanos deben tener, pues, un desarrollo en anchura, limitado a los ocho kilómetros.

Por otra parte, tampoco se considera conveniente una longitud superior a los 12 kilómetros para cada unidad urbana, debiendo estar cada dos de ellas separadas por espacios libres de cuatro kilómetros como mínimo.

Como fácilmente puede preverse, este sistema llegará pronto a la saturación de la herradura. Por ello el Gobierno ha empezado también a estudiar las posibilidades de una descentralización de envergadura para llevar población a las provincias del interior del país.

El plan resultante de estos estudios no tiene carácter obligatorio, ya que en Holanda existe una fortísima independencia de los municipios a los cuales no se podrá coaccionar si el Gobierno no adopta una política nueva adecuada; aunque tratándose de un país tan civilizado, es fácil creer a los que opinan que se podrá lograr una cooperación intermunicipal.



Desconcentración de Tokio.

Uno de los más espectaculares procesos de concentración urbana posteriores a la segunda guerra mundial es el de Tokio.

El atlas de información básica de planeamiento preparado por el Gobierno metropolitano de Tokio,

como parte del plan de desarrollo de 1956, distingue tres áreas en forma de círculos concéntricos: La interior o urbana concentrada, que contiene el núcleo antiguo y una gran densidad de población que estaba aumentando a razón de 300.000 personas al año; la zona verde intermedia, que iba siendo devorada por la anterior, y la zona periférica en la cual se sitúan las ciudades satélites. En total, el área general de planificación abarca una superficie de 26.187 kilómetros cuadrados, con un radio de 120 kilómetros y una población de unos 20.000.000 de habitantes.

El área urbana interior, la Conurbación Tokio-Yokohama, tiene una población superior a los 10.000.000 de habitantes, considerándose necesario que no pase de los 12.250.000, por lo cual el aumento demográfico deberá ser trasvasado a las ciudades satélites de la periferia, las cuales se conciben como autosuficientes, con sus servicios y su industria propios.

En un principio se pensaron 13 ciudades satélites, pero en la actualidad ya son 30 las previstas o en ejecución. No son verdaderas ciudades nuevas, pues se ha considerado más práctico desarrollar núcleos ya existentes hasta llegar a poblaciones de 50.000 a 200.000 habitantes, y la crítica que puede hacerse al sistema es que algunas de ellas, demasiado próximas al núcleo central, se han convertido en dormi-

vación del anillo verde a su alrededor y la creación de ciudades satélites en la zona periférica.

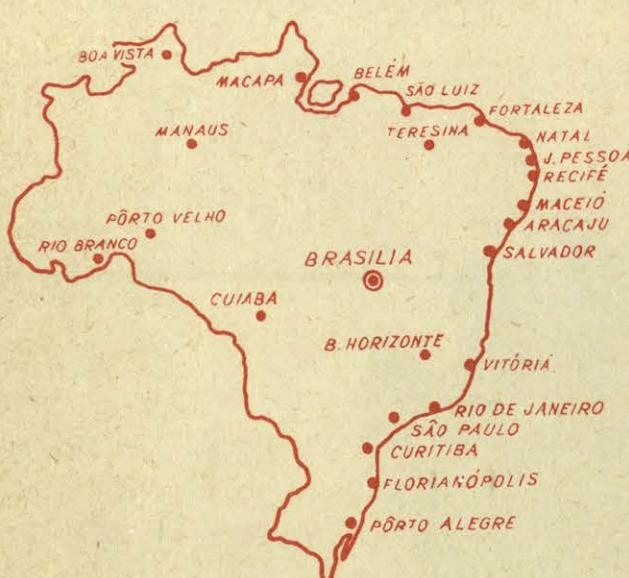
Recordemos finalmente el sugestivo y bellísimo plan de Kenzo Tange, que proponía la creación de una fantástica ciudad espacial sobre las aguas de la bahía de Tokio, como forma de resolver el problema de esta importante aglomeración.

Otro interesante ejemplo, reverso del caso francés, nos lo ofrece el Brasil. En una distribución urbana típica de país de economía colonial, grandes ciudades situadas en cadena en el litoral y el centro en estado virgen, ha iniciado un proceso de transformación con tendencia al desarrollo de ciudades interiores que ha culminado con la fundación de Brasilia en el mismo corazón del país. Es éste un caso claro en que los papeles naturales están invertidos: no es una región entera volcándose sobre un punto de atracción para formar una gran ciudad, sino una gran ciudad que por su inicial implantación artificial va a promover el desarrollo de una región en torno suyo, para producir una colonización interior.

Finalmente veamos un caso verdaderamente excepcional en este panorama. Lo constituye el ofrecido por el Reino Unido, donde la planificación económica y física está perfectamente garantizada a través de la instrumentación legal y administrativa. La paulatina socialización del país, sin perderse la libertad del individuo y de modo que sigan resplandeciendo los modelos de civismo y de vida política, tiene su paralelo en una intervención económica y en una planificación urbana modelos de calidad y rigor científico a la vez que de ligereza y agilidad, que está llevando a cabo una continua y eficaz acción sobre las condiciones naturales del país, dando por resultado reales e importantes transformaciones de las mismas.

Todos los puntos que pueden ser objeto de la planificación territorial empezaron a ser sistemáticamente abordados y desarrollados en Inglaterra desde el final de la segunda guerra mundial. La distribución de la población, la localización dirigida de la extensión industrial y el desarrollo urbano, la coordinación infraestructural, la protección del paisaje natural, etc., han sido estudiados con gran interés y abundancia de medios.

Veamos brevemente cómo se ha ido estructurando esta intervención y esta planificación de forma tan libre y tan flexible y al mismo tiempo podremos ver cómo la evolución de la teoría y la política urbanísticas en este país ha ido abriendo vías de innovación que han sido luego aprovechadas por numerosas naciones. Un recorrido a lo largo de la historia

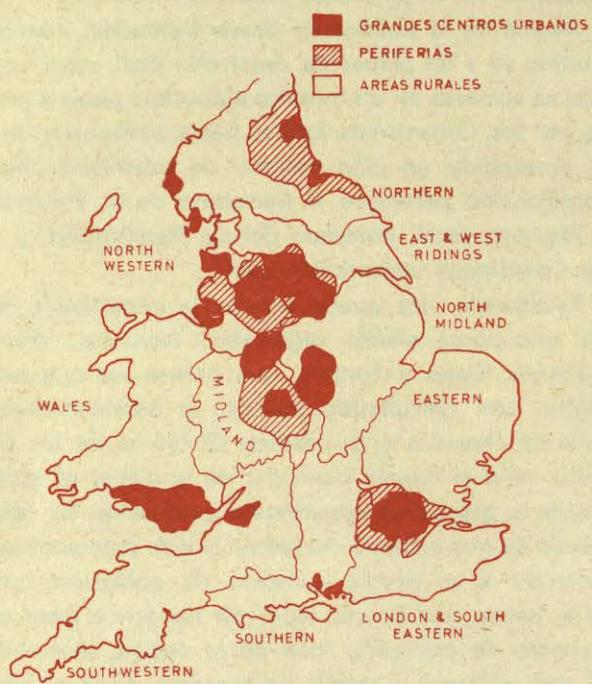


Kubitschek: "Hemos vuelto nuestra espalda al mar y hemos penetrado en el corazón de la nación."

torios de una población que viaja a diario. Las medidas adoptadas, pues, para ordenar el crecimiento de esta gigantesca aglomeración son la detención del aumento de población del núcleo central, la sal-

de la planificación urbana en el Reino Unido constituye una especie de repaso total de esta materia. Esta es la razón por la que lo hemos tratado al final.

El principio de esta apasionante historia hay que



Regiones de Inglaterra y Gales con indicación de conurbaciones.

buscarlo a finales del siglo XIX, cuando la población inglesa, en menos de un siglo, había pasado de ser, en un 78 por 100 rural, a ser en un 80 por 100 urbana. Es la época del crecimiento anárquico de las grandes ciudades industriales, donde la especulación y la ambición dió cobijo a la población inmigrante en las condiciones inhumanas de todos conocidas.

En un principio, las ideas para una mejora de la habitabilidad en las ciudades fueron simples intentos filantrópicos de cortos alcances prácticos. Pero poco a poco fueron naciendo nuevas ideas y teorías sobre la naturaleza de las ciudades y el desarrollo urbano que recibieron el apoyo público y oficial de un país donde empezaba a florecer la democracia. Es la época de Ruskin, Carlyle, Dickens, Engels, Disraeli y, sobre todo, de Patrick Geddes, padre de la planificación regional, y de Ebenezer Howard, padre de la ciudad jardín.

La primera Ley inglesa de urbanismo es la "Town Planning Act" de 1909, que establecía una regulación y control de las zonas de desarrollo de las ciudades y que fué el principio de una rápida evolución en el campo de las ideas y de la política urbanística, de modo que se llegó al período de entre las

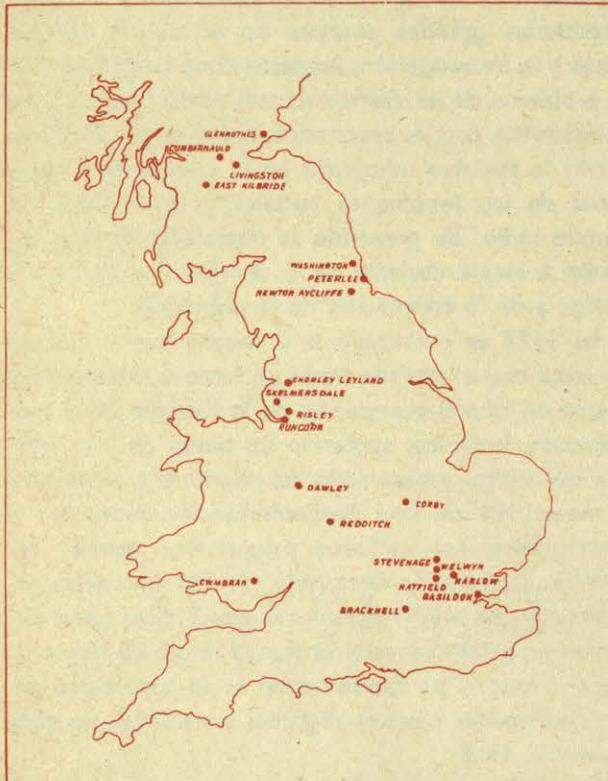
dos guerras mundiales con un crecido bagaje de legislación, haciéndose obligatoria la elaboración de planes definitivos para las extensiones de las ciudades. En los años 30 casi todas las ciudades de Inglaterra y Gales estaban comprendidas en planes generales, que, aunque poco efectivos en la realidad, supusieron grandes avances en el terreno de las ideas y la investigación, empezándose a tropezar con el problema de las demarcaciones administrativas, no coincidentes con las áreas necesitadas de planificación y con la decisiva influencia en la planificación territorial de los fenómenos sociales y económicos de amplio radio. Se presentía la necesidad de una revisión a escala nacional de la distribución de los recursos y de la ordenación de la población.

En 1937 se constituyó la Comisión Barlow, cuyos estudios dieron por resultado un famoso informe que marca un hito trascendental en la historia de la planificación británica, sentando las bases de una política de control y desarrollo del territorio y señalando la necesidad de una descentralización industrial y demográfica. Los métodos propuestos, creación de nuevas ciudades y desarrollo de las pequeñas ya existentes no eran ninguna novedad, pues para entonces ya estaba lanzada la ciudad jardín de Howard, pero lo que sí es fundamental es la concepción de la planificación a escala regional y nacional, no simplemente local.

En 1943 se creó el Ministerio de Planificación Urbana y Rural, que trabajó en el desarrollo de las ideas del informe Barlow, preparando técnicas de descentralización, métodos de desarrollo regional y una gran serie de planificaciones tipo para los Planes de Desarrollo de los Condados y para los proyectos de diversas ciudades, caracterizándose este período por su rigor científico.

Como consecuencia de esta labor de investigación, se hizo necesaria una ampliación de la legislación existente que hiciese viable la ejecución de la planificación. La "Distribution of Industry Act" de 1945, la "Town and Country Planning Act" de 1947 y la "Planning Act" de 1947 vinieron a llenar ese vacío. La primera estableció las normas de implantación industrial. La segunda las bases para las nuevas ciudades a crear por el Gobierno. La tercera posibilitó los cambios más importantes, al dar amplios poderes al Ministerio de Planificación Urbana y Rural. En esta época los laboristas estaban en el poder. Por otra parte, en 1945, se había hecho público el "Plan del Gran Londres", de Sir Patrick Abercrombie, el cual proponía, como parte del mismo, la creación de nuevas ciudades de descongestión de la Metrópoli.

A esto respondió el Gobierno con la formación del Comité Reith, encargado de estudiar las cuestiones generales relativas al establecimiento, desarrollo, organización y administración de las nuevas ciudades.



Emplazamiento de las nuevas ciudades inglesas.

El Comité estudió con todo detalle toda esa problemática dando tres informes contundentes y llenos de recomendaciones sobre las líneas a seguir. La consecuencia fué la "New Towns Act" de 1946, que daba poderes al ministro de Planificación para la designación de las áreas que deberían acoger a las nuevas ciudades.

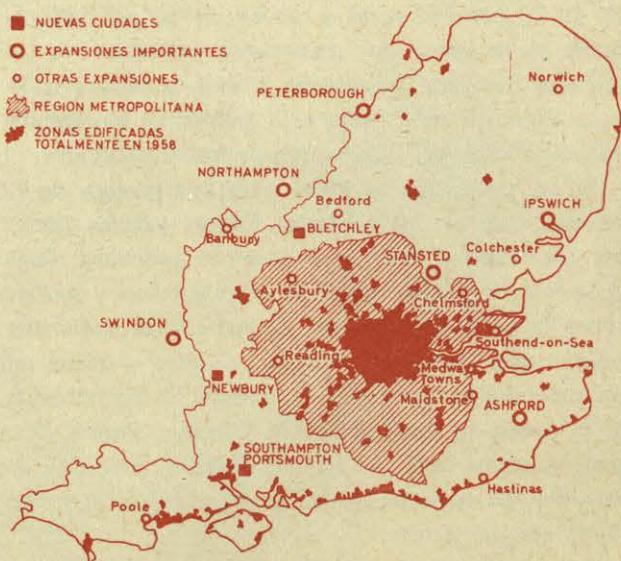
La primera de éstas fué Stevenage, designada en noviembre de 1946. Desde entonces hasta hoy han sido designadas, sucesivamente, hasta un total de 23 nuevas ciudades. La experiencia tiene sus detractores, pero en principio puede afirmarse su éxito, debiendo señalarse que los objetivos demográficos han sido superados en ellas y en la actualidad se redactan planes de reestructuración y ampliación para darles mayor capacidad, ya que las cifras inicialmente establecidas se consideran insuficientes para un funcionamiento óptimo desde un punto de vista social y cultural.

El programa de las nuevas ciudades tuvo también

sus dificultades y sus peligros, especialmente en los años siguientes a 1951, fecha en que el Gobierno había vuelto a ser conservador y la "Town Development Act" de 1952 dió más vigor a la política de extensión de las pequeñas ciudades existentes.

A parte de la política de descentralización, hemos aludido ya a los planes de desarrollo local, cuya función es sumarse en un mosaico elaborado pieza a pieza por los Organismos locales hasta suministrar por su ensamblaje un plan nacional de urbanismo cuya coordinación pertenece al Ministerio de la Vivienda y Régimen Local, heredero del de Planificación, y a las Comisiones interministeriales.

Finalmente, nos queda señalar la importancia de los ambiciosos planes regionales, Noroeste, West-Midlands, Gales y Sureste, que parece ser que tropiezan con dificultades políticas y administrativas para ser llevados a la práctica. El último de los citados tiene el interés particular de englobar el estudio de la gigantesca conurbación londinense. Su conclusión es que como la ciudad no puede proporcionar acomodo a su propio aumento de población previsto, habrá que buscar lugar de residencia para el aumento de población total de la región, que será de tres millones y medio de personas hacia el año 1980, amenazando con devorar el cinturón verde. Para evitar esto será preciso reformar la base económica de toda la región, por la preparación de áreas de absorción.



Esquema del plan del Sureste de Inglaterra para 1961-1981.

Como puede verse a través de esta esquemática y reducida síntesis, se recogen en la historia recien-

te y en la actualidad de la ordenación del desarrollo urbano de Inglaterra todos los problemas que se plantea o se van a plantear en todos los países. También se dan todas las soluciones. Este país, adelantado de la industrialización, va enfrentándose valientemente con las graves situaciones que el desarrollo urbano plantea a la Humanidad en la segunda mitad del siglo XX y va trazando vías de solución que sólo parcialmente podrán ser aprovechadas por las demás naciones que carecen del sentido cívico y de la estabilidad política de este gran país.

Esta breve ojeada sobre el panorama universal, recogiendo en unos ejemplos característicos las diversas posturas y políticas de los países al enfrentarse con la ordenación del desarrollo urbano, no quedaría completa si no aludiésemos, al menos, a una de las naciones que más interesantemente están actuando para acondicionar su propia geografía a las necesidades que plantea su crecimiento demográfico. Nos referimos a Israel, que desde su reconocimiento como estado independiente ha pasado de 600.000 habitantes a 2.500.000, y está transformando las condiciones naturales de su geografía, poniendo en funcionamiento planes regionales de gran envergadura y acometiendo la sistemática creación de nuevas ciudades de diversos tamaños y funciones. Pero no vamos a hacer nada más que esta alusión, pues el lector tiene al alcance una información de primera mano en la excelente publicación que ofreció esta Revista recientemente, de nuestro compañero y profesor Rodolfo García Pablos, como resultado de su reciente viaje por aquellas tierras y de sus contactos con los elementos oficiales de la planificación israelí.

Al llegar a este punto resulta evidente que hemos dejado de tratar muchos otros casos que no carecen de interés (Dinamarca, Checoslovaquia, Bulgaria, Puerto Rico) y que no nos referimos para nada a grandes partes del globo terrestre donde los problemas empiezan a adquirir toda su virulencia: Suramérica, África, Asia.

Por ello quizás debamos explicar que no nos ha guiado en este trabajo el deseo de presentar un completo panorama demográfico, geográfico, económico o sociológico, sino más bien atender a los aspectos puramente urbanísticos y operativos, fijándonos en las diversas actitudes con que los países se enfrentan con el problema que nos ocupa, en las más importantes y características actuaciones que tienen entre manos y en las formas en que se van preparando para futuras acciones a través de un difícil forcejío definido por las líneas políticas de cada na-

ción y Gobierno. A través de todo ello se pueden percibir solo parcialmente las perspectivas del desarrollo urbano a escala universal. Hacer predicciones o tanteos del porvenir nos parece algo bastante gratuito. Las formas concretas que adopte cada nación estarán totalmente condicionadas por su tipo de estructura política. Si ésta permite una decidida intervención estatal en la planificación, podremos esperar el nacimiento de muchas ciudades nuevas, al calor de una planificación coordinada de los territorios nacionales o regionales. Pero los Gobiernos pueden ver su actuación demasiado configurada por unas cortapisas legales excesivamente conservadoras que, en definitiva, amparen el crecimiento de las actuales ciudades. Nuestra rápida revisión de la situación actual nos permite esperar en general un progresivo robustecimiento de las tendencias planificadoras, las cuales se moverán entre las tres posibilidades que hemos señalado más arriba: extensión, desconcentración en la región y descentralización a escala nacional. Nuestra selección ha recaído sobre aquellos países que por sus estudios y su política se distinguen en su aportación de soluciones concretas y líneas de actuación. No hemos buscado por un lado la fría información exhaustiva ni por otro las características de la ebullición demográfica de los países subdesarrollados. Hemos pretendido dar un resumen vivo de las actitudes, las investigaciones, las técnicas y las políticas con que los países más evolucionados se enfrentan con este tremendo problema y se juegan el futuro.

Finalmente, una breve alusión a un tipo de desarrollo urbano que ha suscitado el más vivo interés de los urbanistas, dando lugar a sugestivas investigaciones y estudios teóricos, pero que apenas ha llegado a cuajar en realizaciones importantes. Nos referimos al desarrollo lineal, preconizado ya en 1882 por el español Arturo Soria. No se entienda con esto que pensamos en la pequeña Ciudad Lineal de Madrid. En otra ocasión ("Revisión de la Ciudad Lineal", Revista ARQUITECTURA, núm. 72, diciembre 1964) nos hemos ocupado de este problema y hemos apuntado los motivos por los que creemos que la planificación lineal tiene un papel en el futuro. Si se presta atención al continuo aparecer en las revistas técnicas de proyectos más o menos fantásticos de ciudades lineales de gran densidad y, por otra parte, a las poco divulgadas ideas de Soria sobre posibilidades de planificación regional a base de cintas urbanas en contacto con el campo, no extrañará tanto que algún día la ciudad lineal acabe por salir del campo de los esquemas teóricos, totalmente revisada

en sus formas y detalles, para convertirse en uno de los posibles sistemas de ordenar el desarrollo urbano en casos concretos y particulares, como una subforma de la extensión. Así parece avalarlo también la reciente convocatoria de la Asociación Holandesa "Architectura y Amicitia", editora de *Forum*, dirigida a todos los arquitectos y urbanistas del mundo que crean que la Ciudad Lineal ofrece posibilidades interesantes para resolver problemas actuales.

Para terminar, parece necesario presentar la clasificación o situación de nuestro país dentro de este panorama universal que hemos esbozado. Sin entrar en detalles puede decirse que la aspiración de que cada ciudad importante tenga su Plan General de Ordenación está en vías de ser lograda, destacando entre ellos algunos de importancia que abordan todo el ámbito regional (Madrid, Barcelona, Oviedo, Bilbao...) y que se está elaborando un Plan Nacional de Urbanismo, necesario ante la promulgación del Plan de Desarrollo. En el aspecto político cabe señalar que la tarea se encuentra muy comprometida por la tensión a que hemos aludido entre propiedad privada y bien común, como queda reflejado en las siguientes palabras del director general de Urbanismo: "Si no se domina el suelo no hay posibilidad de progreso urbanístico. La ley del Suelo establece un estatuto para el régimen del Suelo: declara la sumisión de la propiedad a su función social y a su congruencia con la utilidad pública; ofrece oportunidades y ventajas a los propietarios que se movilicen, a los que se asocien y, en general, a los que quieren colaborar en la gestión urbanística, y señala que la gestión pública suscitará la iniciativa privada y la sustituirá cuando no alcance a cumplir los objetivos necesarios.

"La experiencia de estos años muestra que la iniciativa privada se ha orientado hacia las urbanizaciones de lujo y principalmente a las de carácter turístico, siendo muy escasas las actividades urbanísticas en el interior y ensanche de las poblaciones. Ha habido actuaciones importantes, aunque aisladas, ligadas a programas de construcción de viviendas, y se han producido intentos laudables de aplicación de los sistemas de actuación legales, pero existe, desde luego, una desproporción inmensa entre esta acción y las necesidades ineludibles del crecimiento urbano. El propietario, en un porcentaje muy elevado, sigue aferrado a su ilusión de obtener los beneficios cómodos de la especulación, esperando que el trabajo de los demás revalorice sus terrenos y le permita apropiarse de un aumento de valor que, en justicia, no le corresponde.

"La situación de las ciudades en cuanto a su dotación urbanística es alarmante, y la inversión anual que se dedica a este fin es mucho menor que el indispensable. No es posible admitir una situación pública tan precaria paralela al enriquecimiento de particulares que se beneficiarán del mismo hecho que da lugar a aquella situación: el crecimiento urbano. El resultado es irritante e insostenible; ha de romper y debemos hacer todo lo posible para que la ruptura se enraice por vías de eficacia y de justicia" (ARQUITECTURA, núm. 62, 1964).

Por otra parte, hay que señalar una evidente falta de formación y continuidad en la dedicación y la experiencia por parte de los profesionales, en un país y en una sociedad que aún lo fía todo a la improvisación.

Y vamos a terminar aquí estas reflexiones sobre las perspectivas del desarrollo urbano.

Este apasionante tema podría haber sido indudablemente abordado desde otros puntos de vista distintos a aquel desde el que nosotros lo hemos hecho. Especialmente interesante podría haber sido una investigación sobre el futuro de la vida en la ciudad y las características de la nueva civilización urbana a escala planetaria que se prepara. También podríamos haber derivado hacia el terreno de la especulación, aventurándonos hacia las formas concretas de la nueva ciudad del futuro. Habría sido atractivo dejar libre la imaginación, como ocurre en tantos fantásticos proyectos de anticipación que continuamente nos ofrecen las revistas técnicas. Podríamos también haber abordado la polémica entre racionalistas y ambientalistas y, enlazando con el tema anterior, haber enfrentado esas concepciones de science-fiction con las llamadas nostálgicas de los tradicionalistas de la escala menuda. Todo ello habría sido entretenido y brillante, pero nos habría llevado al terreno subjetivo de las visiones personales, en un momento en que la necesaria base científica que debe proporcionar la sociología es aún reducida.

No es ya la hora en que los hombres se inventaban teorías abstractas sobre lo que debiera ser la ciudad. La complejidad de los fenómenos actuales y las posibilidades científicas de que hoy se dispone exige en cualquier caso una colaboración y compaginación de investigaciones complementarias totalmente ceñidas a las realidades inmediatas y muy lejanas a los esquemas ideales y a los sueños visionarios. Por ello nuestro intento ha sido presentar escuetamente una visión general de la dura lucha real en que se debate hoy la planificación del desarrollo urbano.

