

Necesidades para la promoción de ciudades nuevas.

Financiación del sector privado

Las primeras generaciones de nuevas ciudades inglesas dieron buenos resultados financieros, pero en la década de 1970 la segunda y tercera generación sufrieron las consecuencias de un mercado inmobiliario inestable y de los prestamos de la Administración Central a unos tipos de interés fijo del 18%. El autor argumenta que, si bien se necesita el compromiso del sector público para una planificación adecuada y garantizar el crecimiento del empleo, estos enclaves podrían volverse hacia la financiación del sector privado, más interesado en la apreciación del capital a largo plazo.

Ray Thomas

Hay que partir de la base de que la promoción de ciudades nuevas debe ser rentable, o al menos autofinanciarse. Hay dos pruebas que apoyan el supuesto: la teoría económica que subyace en estas promociones y la experiencia de la primera generación de catorce ciudades nuevas en Gran Bretaña.

Como planteó Ebenezer Howard, las ciudades nuevas implican una promoción a gran escala en emplazamientos no urbanizados. La promoción supone que la Corporación para la Promoción puede adquirir terrenos a un valor de terrenos no urbanos o rústicos. A gran escala crea nuevos valores urbanos, y la Corporación para la Promoción debe aspirar a hacerse con una parte razonable de los nuevos valores inmobiliarios creados.

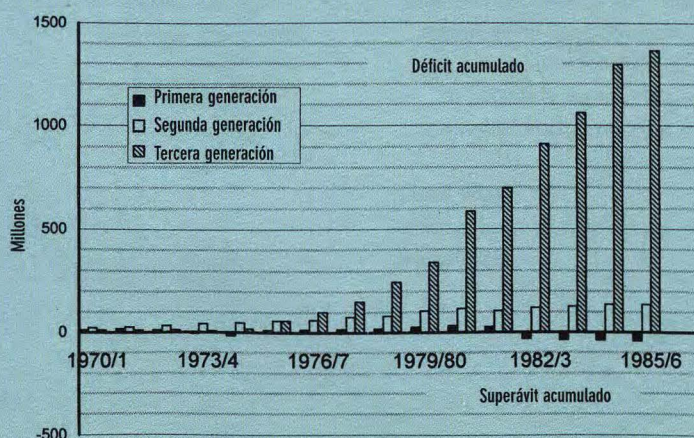
Se puede esperar que la promoción de ciudades nuevas sea tan rentable, o más, que otras formas de nuevas promociones urbanas. Las ciudades nuevas tienen que acometer mayores costes de infraestructura que las promociones a menor escala en la periferia de áreas urbanas ya existentes (ver en Scheail, 1995, la discusión sobre la importancia de los problemas del coste del alcantarillado en las ciudades nuevas de Londres). Al ser mayores los lapsos de tiempo que se dan en las promociones de ciudades

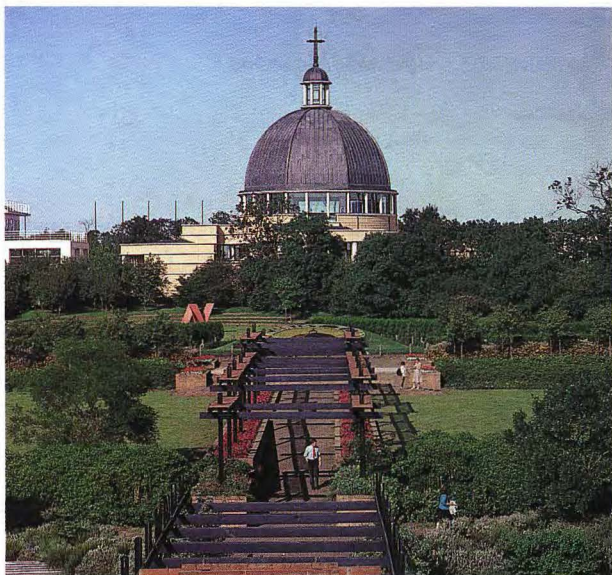
nuevas, las cargas del capital también son mayores que en las promociones más pequeñas. Sin embargo, a cambio de estos costes extras, las Corporaciones para la Promoción tienen un potencial de ganancias mucho mayor que las pequeñas en términos de creación de nuevos valores urbanos.

DÉFICIT EN LAS ÚLTIMAS GENERACIONES

Esta teoría está avalada por la experiencia de la primera generación de ciudades nuevas en Gran Bretaña. Casi todas las de la primera generación, planteadas entre 1946 y 1955, fueron rentables en términos financieros y en el decenio de 1970 algunas eran desconcertantemente rentables. La experiencia de esta primera generación confirma la aplicabilidad de las ideas económicas de Ebenezer Howard, tal y como lo formuló el Comité de Ciudades Nuevas de 1946 (Reith, 1946) y el Informe Wilson de 1950 sobre el estado financiero y contable de las Corporaciones para la Promoción de ciudades nuevas (Wilson 1950). Esta experiencia está registrada con todo detalle en la sección titulada "Estado económico del programa de ciudades nuevas" del *New Towns Record CD ROMs Disk Encyclo-*

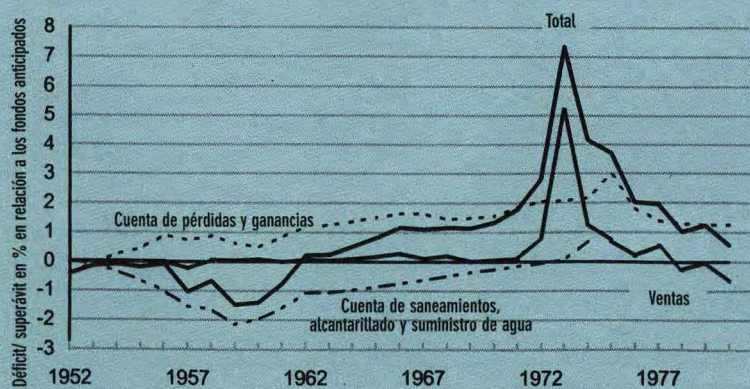
1) DÉFICIT Y SUPERÁVIT DE LOS INGRESOS DE LAS CIUDADES NUEVAS ENTRE 1970 Y 1986
(DEL INFORME DE LA COMISIÓN NACIONAL DE CUENTAS)



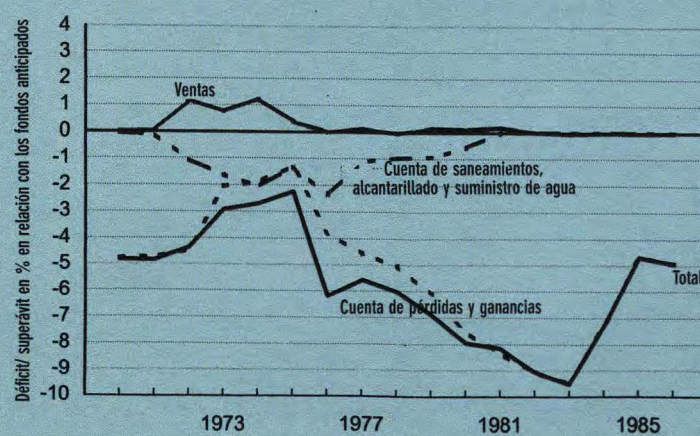


Fotografías de Milton Keynes, nueva ciudad inglesa de la tercera generación, que en 1986 alcanzaba un déficit de 400 millones de libras esterlinas.

2) DÉFICIT Y SUPERÁVIT ANUAL DE LA CORPORACIÓN PARA LA PROMOCIÓN DE HARLOW ENTRE 1952 Y 1980.



3) DÉFICIT Y SUPERÁVIT ANUAL DE LA CORPORACIÓN PARA LA PROMOCIÓN DE MILTON KEYNES ENTRE 1970 Y 1986.



NECESIDADES PARA LA PROMOCIÓN

El principal problema de la segunda y tercera generaciones de ciudades nuevas inglesas eran los elevados tipos de interés financiero.

paedia (Burton and Hartley, 1996).

Sin embargo, el éxito financiero de la primera generación se vio empujado por los déficit en que incurrió la segunda generación de ciudades nuevas. El gráfico 1, obtenido de un informe de la Comisión Nacional de Cuentas, muestra que los déficit de la segunda y tercera generación de ciudades nuevas alcanzaron los 1.500 millones de libras esterlinas a mediados del decenio de 1980.

Los gráficos 2 y 3 hacen una comparación, en términos más específicos, al referirse a las cuentas de la Corporación para la Promoción de Harlow, de la primera generación, y de Milton Keynes, de la tercera generación. El gráfico 2 muestra que en 1955, nueve años después de su designación, Harlow resultaba rentable según la cuenta de pérdidas y ganancias, aunque arrastró un déficit en la cuenta de saneamientos, alcantarillado y suministro de agua hasta 1970. Los beneficios importantes se obtuvieron por la venta de las casas a sus ocupantes en 1973, aunque se vendieron a precios muy inferiores a los del mercado.

El gráfico 3 muestra cómo la Corporación para la Promoción de Milton Keynes, en su relativamente corta vida, nunca ha tenido superávit. El déficit anual empezó a descender en 1970, pero aumentó extraordinariamente a partir de 1974. Cuando en 1986 finalizó el período principal de promoción de la Corporación para la Promoción de Milton Keynes, el déficit acumulado alcanzaba los 400 millones de libras esterlinas; unas 3.000 libras por habitante. Lo que no significa que no fuera rentable. Sin embargo, no es fácil de responder a la pregunta de si Milton Keynes y otras ciudades nuevas de la segunda y tercera generación eran rentables a largo plazo.

Mis colegas de la Comisión de Ciudades Nuevas, que se hicieron cargo de las ciudades nuevas (y realizaron el New Towns Record CD-ROMs), están mejor preparados para dar una respuesta.

CAUSAS ECONÓMICAS

¿Por qué durante su vida relativamente corta fue tan negativa la experiencia financiera de Milton Keynes y otras ciudades nuevas de la segunda y tercera generación comparadas con Harlow y otras ciudades nuevas de la primera generación?

En el caso de Milton Keynes, uno de los factores es que el índice de rentabilidad del capital fue mucho menor que el de ciudades de la primera generación. El gráfico 4 compara los índices de rentabilidad de Harlow y Milton Keynes en propiedades comerciales e industriales y en la inversión de capital en su conjunto. En 1970 Harlow daba un 12% anual, o más, en la propiedad industrial y comercial y un 5% en el total, incluidas vivienda, espacios libres y dotaciones. Milton Keynes consiguió una buena rentabilidad de las propiedades comerciales e industriales en los primeros años, pero fue desapareciendo a mediados del decenio de 1970. Milton Keynes nunca superó significativamente el 2% de rentabilidad del capital durante los 19 años del período de promoción.

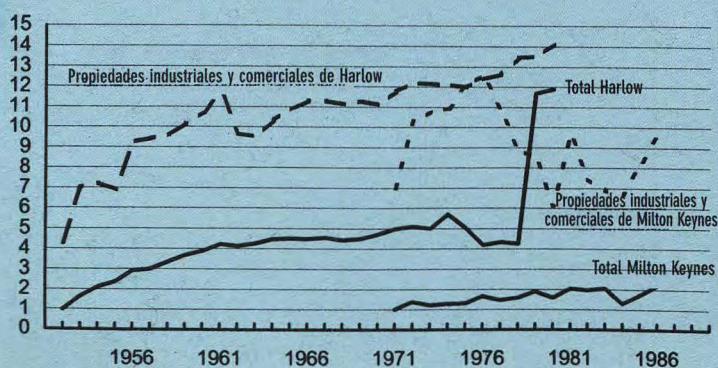
Uno de los problemas con los que se encontró Milton Keynes, y otras ciudades nuevas, fue que perdieron el control del alquiler de las viviendas (ver Thomas, 1982). La única forma de ser rentables que tenían las ciudades nuevas de la segunda y tercera generación era mediante la venta de inmuebles, o el alquiler de propiedades industriales y comerciales.

No obstante, el problema más evidente eran los elevados tipos de interés. El gráfico 5 compara los índices de rentabilidad de la propiedad industrial o comercial con los tipos de interés realmente pagados. A finales del decenio de 1970, Harlow obtenía un beneficio de aproximadamente un 7% por la propiedad comercial o industrial. El índice de rentabilidad del capital era de un 12%, comparado con el tipo de interés medio pagado que era del 5%. En el mismo período, Milton Keynes pagaba un tipo de interés medio del 13% y obtenía un rendimiento del capital del 8%. Después de 1977 Milton Keynes declaraba pérdidas en la que debería de haber sido su actividad más rentable.

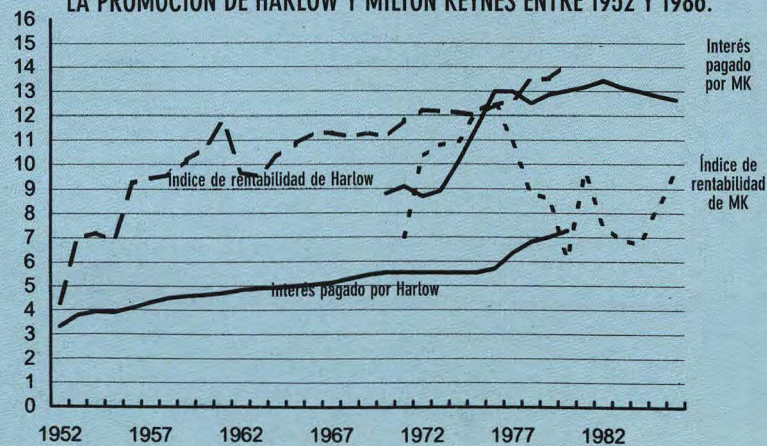
Los tipos de interés elevados pagados por Milton Keynes y las demás ciudades nuevas en el decenio de 1970 estaban asociados a los elevados índices de inflación. La inflación se disparó a principios de la década de 1970 y alcanzó un 25% en 1975. Se podría considerar que estos niveles de inflación actuaron en contra del efecto de los tipos de interés altos (ver Thomas, 1996a y 1996b). Sin embargo, el gráfico 6 incluye estimaciones del tipo de interés "real" que se pagó. Los tipos "reales" estimados son mucho menores que los nominales. Milton Keynes no duró lo suficiente como para beneficiarse de esta situación.

Milton Keynes y otras ciudades nuevas también tuvieron que sufrir los vaivenes del mercado inmobiliario de las décadas de 1970 y 1980. El gráfico 7 muestra los cambios "reales" en los precios de las casas y en los alquileres industriales y comerciales; esto es, precios con relación al nivel de inflación general. El auge del mercado inmobiliario de primeros años del decenio de 1970 se dio demasiado pronto en la vida de Milton Keynes como para servirle de ayuda. A partir de entonces, y excepto otro

4) ÍNDICE DE RENTABILIDAD DE LAS PROPIEDADES COMERCIALES E INDUSTRIALES Y DE TODA LA INVERSIÓN DE CAPITAL NETO DE LA CORPORACIÓN PARA LA PROMOCIÓN DE HARLOW Y DE MILTON KEYNES ENTRE 1952 Y 1986.



5) ÍNDICE DE RENTABILIDAD DE LAS PROPIEDADES COMERCIALES E INDUSTRIALES Y TIPOS DE INTERÉS PAGADOS POR LAS CORPORACIONES PARA LA PROMOCIÓN DE HARLOW Y MILTON KEYNES ENTRE 1952 Y 1986.





Milton Keynes, en la imagen, fue obligada, junto con otras ciudades inglesas, a ejecutar sus planes sin tener en cuenta los costes de los créditos.

pequeño auge a finales de esa misma década, el mercado inmobiliario estuvo parado hasta finales de la década de 1980; para entonces la Corporación para la Promoción de Milton Keynes había cedido todo su patrimonio.

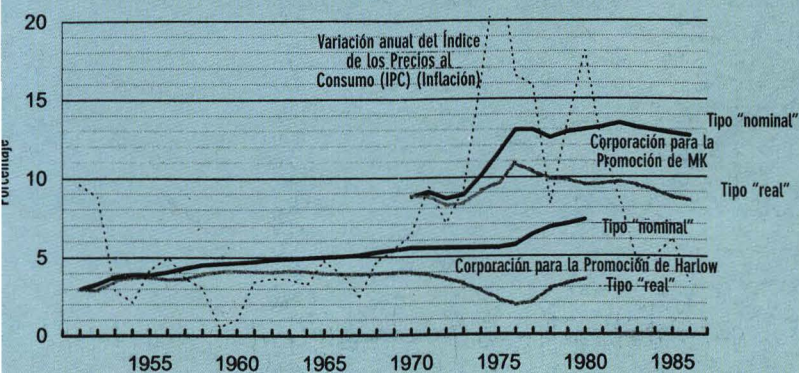
CONSECUENCIAS

La experiencia británica demuestra que depender de la Administración Central no es el acuerdo financiero ideal para respaldar la promoción de ciudades nuevas. Durante toda su existencia, las Corporaciones para la Promo-

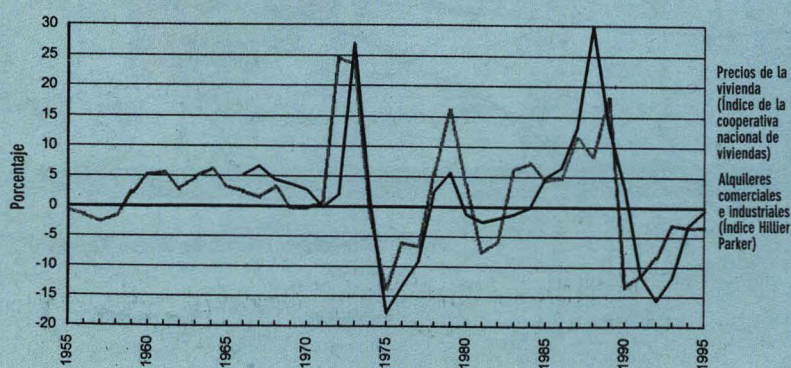
ción de ciudades nuevas se subvencionaron con préstamos a 60 años a un tipo de interés fijo y las mismas condiciones de devolución. Este acuerdo fue favorable para la primera generación de ciudades nuevas, que tomaron prestado el dinero al 5%, o menos, durante más de veinte años. A mediados del decenio de 1970 la Corporación para la Promoción de Harlow, gracias a los superávit acumulados, se convirtió en una especie de banco financiero; prestaba dinero a la Anglia Water Authority probablemente a tipos del 12 o 13%, cuando ella pagaba el 5,5% al Tesoro Público. Sin

embargo, la respuesta del Tesoro fue apropiarse de los superávit de Harlow. Más adelante, en esa misma década, Harlow tuvo que pedir dinero prestado al 12 o 13% para poder crecer. La Corporación para la Promoción de Milton Keynes fue la primera, de entre las ciudades nuevas de segunda o tercera generación, en protestar por lo disparatado de pagar tipos de interés del 14%, o más, en préstamos a 60 años. Milton Keynes quería tomar dinero prestado a plazos inferiores y de otras fuentes. La respuesta del Tesoro británico fue inflexible. Tanto Milton Keynes como las otras ciudades

6) ÍNDICE DE INFLACIÓN, TIPOS DE INTERÉS "REALES" Y "NOMINALES" PAGADOS POR LA CORPORACIÓN PARA LA PROMOCIÓN DE HARLOW Y MILTON KEYNES ENTRE 1952 Y 1986.



7) VARIACIONES "REALES" DE AÑO EN AÑO DE LOS PRECIOS DE LAS CASAS Y DE LOS ALQUILERES INDUSTRIALES Y COMERCIALES ENTE 1955 Y 1995.



NECESIDADES PARA LA PROMOCIÓN

La experiencia británica ha demostrado que el compromiso oficial es vital para el éxito económico de los programas.

nuevas podían haber deseado frenar el ritmo de ejecución de los planes debido a los elevados tipos de interés. Sin embargo, el gobierno tenía que combatir un desempleo creciente y era evidente que las ciudades nuevas eran una de las mejores formas de generar empleo nuevo; en concreto, al parecer, empleo de nuevas tecnologías (ver Begg, 1991). Se obligó a Milton Keynes, y a las otras ciudades nuevas, a ejecutar sus planes sin tener en cuenta los costes de los créditos.

EL SECTOR PRIVADO

No es difícil imaginar una serie de reacciones alternativas por parte del Tesoro a las situaciones a las que se tenían que enfrentar Harlow y Milton Keynes. Sin embargo, la responsabilidad fundamental de Tesoro es la gestión de la economía y del gasto público según un criterio anual. El Tesoro tiene interés en la apreciación del capital a largo plazo, pero es un interés secundario (ver Heim, 1990). Las responsabilidades fundamentales

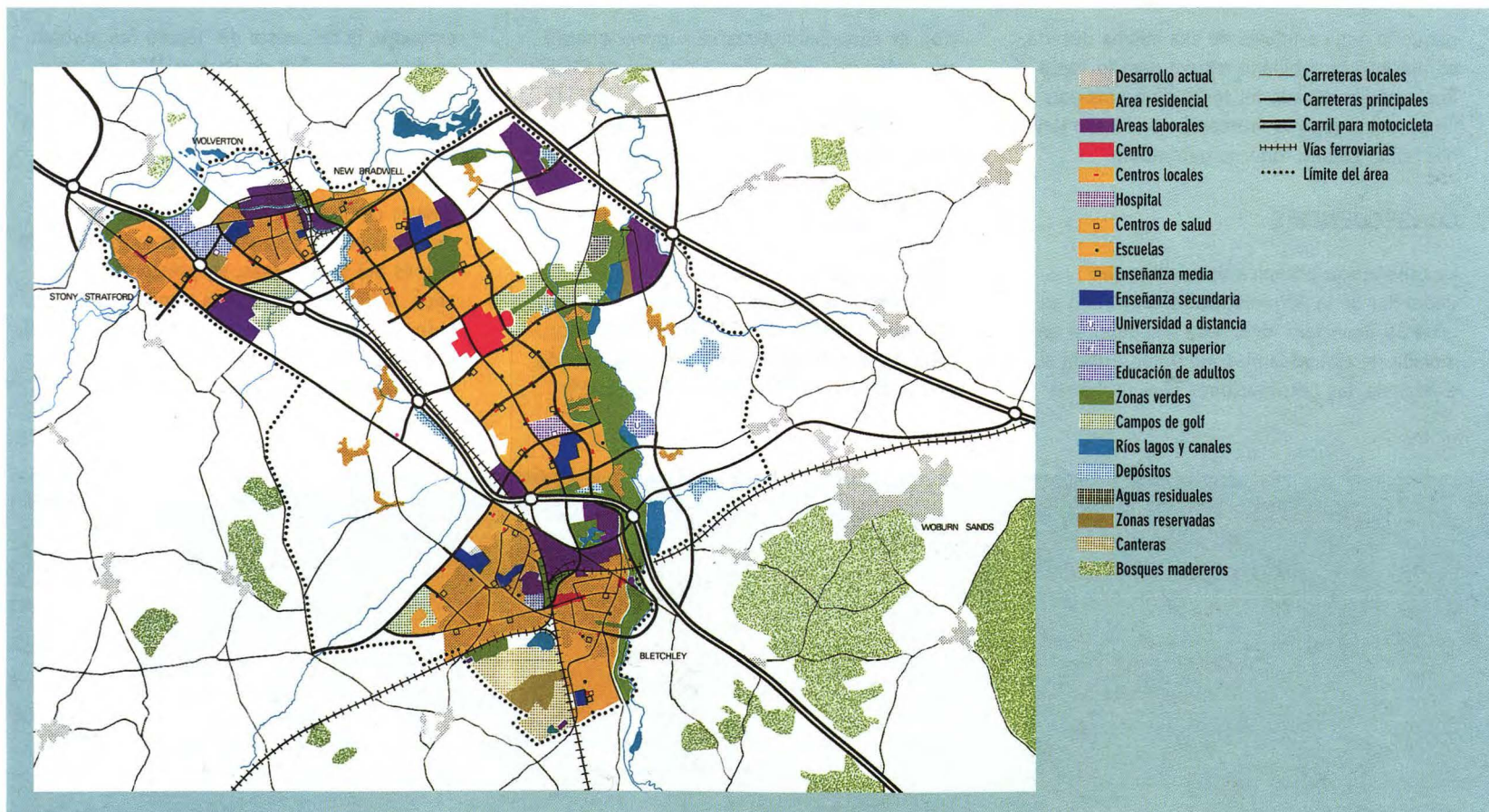
del Tesoro no son compatibles con la flexibilidad financiera que necesitan las Corporaciones para la Promoción en determinadas fases de la promoción de ciudades nuevas. El problema fundamental de la promoción de ciudades nuevas es conseguir un compromiso a largo plazo que permita una revalorización del capital también a largo plazo. Algo que generalmente se supone que debería proceder de la Administración. La experiencia británica desde la década de 1970 demuestra lo contrario. Las razones se pueden aplicar a otros países. Las responsabilidades del Tesoro se centran en una gestión keynesiana de la economía, la cual tiene un plazo de tiempo corto, al revés que la construcción de ciudades nuevas. El Tesoro no tenía interés en ajustar sus criterios a la medida de las necesidades concretas de las ciudades nuevas, o a las necesidades del programa de ciudades nuevas en conjunto.

La otra cara de la moneda es la respuesta del sector privado. Una de las características demográficas de los países industrializados es el envejecimiento de la población y el

incremento de los fondos de jubilación. Una parte importante de los fondos disponibles buscan la apreciación del capital a largo plazo. La conclusión es que las Corporaciones para la Promoción deben encontrar la forma de combinar el compromiso oficial con la inversión del sector privado. Los gobiernos quieren el crecimiento del empleo y ciudades nuevas correctamente planeadas. La experiencia británica ha demostrado que el compromiso oficial es un ingrediente vital para el éxito de los programas. Conseguir capital privado implicaría muchas cosas para las Corporaciones para la Promoción. Como explicó Bernard Shaw en 1901 (ver Beevers, 1988, pp 74-78), significaría que las Corporaciones para la Promoción tuvieran que justificar sus programas a los socios. La experiencia de otros países, especialmente los Estados Unidos, es más relevante.

Ray Thomas

Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad a distancia de Milton Keynes



Plano de la nueva ciudad de Milton Keynes



Arriba, fotografías del centro y áreas residenciales de Milton Keynes

BIBLIOGRAFIA

BEGG, IAIN (1991) "High Technology Location an Urban Areas of Great Britain: Developments in the 1980s", *Urban Studies*, No 6, pp 961-981.

BEEVERS, COLIN (1988) "The Garden City Utopia: a critical biography of Ebenezer Howard, London: Mc Millan.

BURTON, ANTHONY AND JOYCE HARTLEY (Eds) (1996) *The New Towns Record CD-ROM: Disk 1- Enciclopedia, and Disk 2- Legislation and reports*, Glasgow: The Planning Exchange.

HOWARD, EBENEZER (1985) *Garden Cities of Tomorrow*; Eastbourne: Attic Books. (Publicado originalmente en 1898 con el título *Tomorrow: The peaceful path to real reform*).

HEIM, CAROL E (1990) "The Treasury as Developer-Capitalist? British New Town Building in the 1950s" *Journal of Economic History*, Vol L, No 4, pp 903-924.

NATIONAL AUDIT OFFICE (1987) *Department of the Environment: Financial Reconstruction of the New Towns in England*, London: HMSO.

REITH, LORD (Chairman) (1946), *Interim Report of the New Towns Committee*, Cmd. 6759, Second Interim

Report of the New Towns Committee, Cmd. 6794, and *Final Report of the New Towns Committee*, Cmd. 6876, London: HMSO.

SCHEAIL, JOHN (1995) "New Towns, sewerage and the allocation of financial responsibility", *Town Planning Review*, 66 (4), pp 371-387.

THOMAS, RAY (1982) *The 1972 Housing Finance Act and the demise of the new town and local authority housing programmes*, *Urban Law and Policy*, 5, pp 107-127.

THOMAS, RAY (1996a) "Calculating Real Rates of Interest Assuming an Inflationary Situation", *Computers in Higher Education Economics Review*, Vol 10, Issue 1, pp 8-11.

THOMAS, RAY (1996b) "The Economics of the New Towns Programme", in *Burton and Hartley*, 1996.

WILSON REGINALD (Chairman) (1951), *Committee on Form of Annual Accounts and other related matters*, Ministry of Town and Country Planning, Typescript, pp 31 plus Appendices. London: Department of Environment.

Needs in Promoting New Towns

The promotion of New Towns must be profitable, or at least self-financing. This thesis is supported twofold, by the economic theory behind new towns and by the experience of the first generation of fourteen new towns in Great Britain.

Almost all fourteen first generation new towns planned between 1946 and 1955 were profitable in monetary terms, and were even disconcertingly profitable during the 1970s.

Yet the deficit of the second generation of new towns whittled away at the financial success of the first generation.

Why was the financial experience of Milton Keynes and other second and third generation new towns so negative during their short lifespan compared to Harlow and other first generation new towns?

One of the problems that Milton Keynes and other new towns ran into was the loss of control over the housing unit rents. Only by selling buildings or by renting industrial or commercial property could the second and third generation new towns be profitable. Yet the most evident problem was high interest rates. At the end of the 1970s, Harlow obtained profits of roughly 7% on commercial and industrial property.

Return on capital was 12% as compared to the average interest rate paid, which was 5%. During the same period, Milton Keynes paid an average of 13% interest rates and obtained a return on capital of 8%. As of 1977, Milton Keynes filed losses in what should have been its most profitable business.

Milton Keynes and other new towns were also subject to the ups and downs of the realty market during the 1970s and 80s.

British experience shows that depending on the Central Government is not the ideal financial arrangement for backing the promotion of new cities. Throughout their existence, the New Town Promotion Corporations were subsidized by 60 year loans with fixed interest rates and identical repayment conditions.

The other side of the coin is the private sector's response. One of the demographic traits of industrialized countries is aging population and an increase in retirement funds. A significant portion of available funds seeks long term capital appreciation. The conclusion is that Promotion Corporations should find a way to put private sector investment to use in their official commitments.