

El fracaso de las ciudades nuevas estadounidenses

Necesidad de una política uniforme para el crecimiento urbano

El fracaso de las nuevas ciudades estadounidenses se debe, entre otras razones, a que el criterio más utilizado para el crecimiento fue la urbanización de la periferia. Según el autor, esta experiencia revela un problema aún más preocupante: la falta de control público sobre el desarrollo urbano en el sistema U.S.A

Douglas Dobson

A pesar del éxito rotundo que tuvieron en Gran Bretaña, Europa y otras partes del mundo, las ciudades nuevas financiadas por la Administración Central no cuajaron en Estados Unidos. La experiencia en Estados Unidos empezó en 1965, cuando se añadió el Título X a la Ley Nacional de la Vivienda (National Housing Act), mediante el que se concedía seguro de hipoteca a promociones de grandes dimensiones. Aunque el seguro que ofrecía el Título X se aplicó a las comunidades nuevas al año siguiente, en 1967 un Comité de Ciudades Nuevas llegó a la conclusión

de que el seguro de hipoteca no era suficientemente atractivo como para atraer a la inversión privada, sobre todo si se exigía un 25% de inversión en capital social. Según el Comité, lo que se necesitaba era “dinero paciente”; una financiación que permitiera a las promociones pasar los primeros años, cuando la capacidad de autofinanciación es dudosa.

En 1968, el Congreso legisló conforme a las recomendaciones del Comité de Ciudades Nuevas y se promulgó el Título IV de la Ley de Promociones Urbanas y de Vivienda (Housing and



Zonas residenciales en Columbia, de promoción privada y planificada por la Rouse Company en 1964.

Urban Development Act). Según ese título se permitía conceder avales por bonos, títulos sin garantía o pagarés emitidos por promotores privados para financiar la compra y promoción de terrenos. También permitía privilegios suplementarios a las administraciones locales o del Estado para financiar la promoción de comunidades nuevas.

A finales de 1968 las autoridades del Congreso se reunieron con funcionarios locales y de los estados y con grupos que tenían intereses en las ciudades para crear el Comité Nacional Rector del Crecimiento Urbano. Las recomendaciones del Comité consiguieron que se promulgara el Título VII de la Ley de Crecimiento Urbano y Promoción de Comunidades Nuevas de 1970 (Urban Growth and New Community Development Act). Esta legislación fue el primer intento coherente en Estados Unidos para definir una normativa sobre el control del crecimiento. Desde una perspectiva histórica, o comparado con la promoción de otras ciudades nuevas en el mundo, el Título VII consti-

tuía un esfuerzo modesto, era el resultado de una serie de compromisos durante el proceso legislativo. No era una acción decidida del gobierno federal para canalizar y controlar el crecimiento urbano, el Título VII tan sólo buscaba "... animar a los promotores privados y a las organizaciones públicas locales para construir comunidades bien planeadas y equilibradas con la mínima intromisión de la Administración Central y el mínimo efecto en los Presupuestos Generales" (Departamento para la Promoción Urbana y de Vivienda de los Estados Unidos, 1976, 23).

Entre 1970 y 1975, el Departamento de Promoción Urbana y de Vivienda (PUV) aprobó quince proyectos de ayuda: doce ciudades satélite, dos ciudades nuevas dentro de otras existentes y una ciudad nueva independiente. En 1975 era evidente que muchas de esas ciudades tenían problemas. El PUV respondió declarando una moratoria de proyectos nuevos para poder dedicar los recursos disponibles a las iniciativas en marcha. Al final del decenio, se eliminó el capí-

tulo de Ciudades Nuevas del programa de desarrollo urbano en Estados Unidos.

El experimento de las ciudades nuevas en Estados Unidos terminó, a pesar de estar demostrado que sus efectos fueron positivos. Por ejemplo, un estudio que la Universidad de Carolina del Norte realizó al principio llegaba a la conclusión de que "el rendimiento de la promoción de comunidades nuevas era, en muchos aspectos, superior al del crecimiento de comunidades convencionales. Las ventajas de las comunidades nuevas incluían: 1) mejor planificación del uso del terreno y acceso a las instalaciones de la comunidad; 2) reducción de los desplazamientos en automóvil; 3) mejores instalaciones recreativas; 4) habitabilidad en comunidades mejoradas; 5) entornos vitales mejores para hogares con ingresos bajos o moderados, para negros y para ancianos" (Burby and Weiss, 1976, 7). Incluso la evaluación del programa que hizo el PUV llegó a las mismas conclusiones: "en pocas palabras, hasta la fecha las pruebas indican que las ciudades nuevas bien planeadas, financiadas,



FRACASO ESTADOUNIDENSE

*La incapacidad de los EE.UU para canalizar el crecimiento de las ciudades
afecta al medio ambiente y a la distribución de la riqueza.*

gestionadas y sustentadas, son eficientes en cuanto a coste y energía, acertadas en cuanto al entorno, y ofrecen mejores oportunidades de vivienda y comunidad a las minorías; la gente disfruta viviendo en ellas tanto o más que en las subdivisiones convencionales en extensión” (Departamento para la Promoción Urbana y de Vivienda de Estados 1976, 104).

CAUSAS

Hay varias razones para explicar por qué las ciudades nuevas no arraigaron en el suelo de Estados Unidos. La primera, y quizá la más importante, es que a principios del decenio de 1960 la urbanización de la periferia de las ciudades se había convertido de facto en el criterio de crecimiento en Estados Unidos. El programa federal de autopistas había creado vías de velocidad rápida que entraban y salían de los centros de las ciudades, lo que hacía posible que los trabajadores vivieran a distancias considerables de sus puestos de trabajo. La normativa sobre vivienda de Estados Unidos ayudó en el proceso al facilitar programas de subsidios hipotecarios e incentivos fiscales que aligeraban el coste de adquisición de viviendas unifamiliares, a la vez que favorecía la compra frente al alquiler. Las distintas subdivisiones de la Administración colaboraron en este proceso. “En lugar de gestionar y controlar el crecimiento mediante la coordinación y ubicación de instalaciones públicas, las administraciones locales y de los estados siguieron las directrices del mercado: dotaban de instalaciones allí donde se producía el crecimiento” (Departamento de Promoción Urbana y de Vivienda de Estados Unidos, 1976, 13). Segunda, parece evidente que nunca hubo una verdadera unanimidad política sobre la idea de un control del crecimiento dirigido por la Administración Central. Antes de la aprobación del Título VII, los promotores, las administraciones locales y de los estados y los grupos con intereses en las ciudades, todos ellos, se habían opuesto a la idea de comunidades nuevas subvencionadas por la Administración. Es más, cuando el Senado envió su versión de la Ley de 1970 a la Cámara de Representantes, sus oponentes eliminaron las referencias a las comunidades nuevas. Al final se repusieron tras las negociaciones de un comité del Senado y de la Cámara. Otras muestras de la falta de la unanimidad política sobre la necesidad de un control serio del crecimiento, nos las dan las disposiciones

legales que exigen que el Presidente publique un informe bienal sobre el control del crecimiento y los criterios urbanísticos. “El primer informe, publicado en 1972 por el gobierno de Nixon, redifinió, sutil pero claramente, el propósito de dicho informe. Pasó de ser un informe sobre crecimiento urbano, al que consideraba ‘limitado’, a ser un informe sobre los criterios nacionales para el crecimiento, en el que incluía tanto el crecimiento urbano como el rural... De esa forma se quitaba importancia a las preocupaciones urbanas. Alcanzar el doble objetivo de un ‘crecimiento equilibrado y ordenado’ se convirtió en el objetivo principal” (Wolman and Agnitus, 1996, 31). Para 1974 el gobierno Nixon había reorientado sus criterios hacia la “calidad de vida” en las áreas urbanas en vez del “crecimiento equilibrado y ordenado” (Ibid., p.32). En 1975, Warren T. Lindquist, director general de la Corporación para la Promoción de Comunidades Nuevas, puso de manifiesto el cambio de punto de vista sobre la función de la Administración al decir: “La Administración no puede estimular la creación de ciudades nuevas independientes cumpliendo lo que el programa intentaba conseguir. Más bien, el papel de la Administración es facilitar las oportunidades de promoción en ciudades existentes y alrededor de centros de crecimiento.” (Shashaty, 1983, 6). En 1976, el primer informe sobre criterios urbanos del gobierno de Ford, en el que se reflejaba el estancamiento económico con inflación de principios del decenio de 1970, eliminaba del programa tanto el asunto de la calidad de vida como el control del crecimiento urbano, y a la vez se centraba en la restricción de los recursos en todo el país. En 1977, cuando el Congreso había readmitido la legislación de 1970, el control del crecimiento había desaparecido por completo del título, y el informe del Presidente pasó a ser el Infor-

me Nacional sobre Criterios de Urbanismo. (Ver Wolman y Agnitus, 1996, 33ff.) Es evidente que la coalición política que amparó el programa nacional de control del crecimiento de 1970 no fue lo suficientemente fuerte como para aguantar el paso del tiempo.

PROBLEMAS DE PLANTEAMIENTO

Tercera, es importante recordar el contexto político de las ciudades de Estados Unidos a finales del decenio de 1960. En 1964 se produjeron unos disturbios muy graves en el Harlem de Nueva York; fue la reacción a que un policía blanco fuera de servicio matara a un adolescente negro desarmado. Hubo otros disturbios graves en la zona de Watts en Los Angeles en 1965 y en Chicago en 1966. En 1967 hubo en todo el país 164 desórdenes por motivos raciales en 128 ciudades, incluida Detroit, donde 33 negros y 10 blancos murieron como consecuencia de la violencia, y los daños se calcularon en más de 40 millones de dólares. En 1968 se movilizaron unos 76.000 guardias nacionales por los disturbios que se produjeron tras el asesinato de Martín Lutero King. Los más graves fueron en Memphis, Cleveland, Washington D.C., Chicago y Baltimore. Estos hechos dirigieron la atención hacia la pobreza en las ciudades y el racismo, no hacia el control del crecimiento urbano. Por último, hubo problemas graves de planteamiento y ejecución en la legislación sobre comunidades nuevas. Una evaluación del programa, como el realizado por el PUV, mostraba varios defectos graves. El primero, y quizá el más importante, era que para crear una infraestructura a largo plazo el programa exigía un endeudamiento que generaba intereses. Era una forma casi segura de conseguir que los proyectos no superaran los vaivenes del ciclo de la actividad económica. Segundo, el personal del PUV ni eran técnicos ni tenían experiencia en el urbanismo de grandes dimensiones. Esto produjo retrasos e indecisiones durante la fase de revisión y ejecución del proyecto. Para acabar, las complicaciones burocráticas que se dieron en la revisión y aprobación del proyecto fueron casi insuperables. Por ejemplo, en 1975 un observador dijo: “...una solicitud normal de avales financieros exigía una documentación que alcanzaba 60 cm de alto y costaba alrededor de un millón de dólares. El proceso de revisión duró casi 18 meses, lo que supuso costosos retrasos en la promoción y pudo haber paralizado el proyecto.” (Shashaty, 1983,5).



En la imagen, área residencial de Reston, en Virginia, que actualmente cuenta con 60.000 habitantes.



El fracaso en Estados Unidos del experimento de ciudades nuevas financiadas por la Administración, es un ejemplo de algo todavía más fundamental: de la falta de resultados que se da en el control y dirección del crecimiento en el sistema estadounidense mediante cualquier mecanismo público. El control del crecimiento es difícil en un sistema político plural y caracterizado por una gran descentralización de las estructuras de poder; quizá no sea tan sorprendente la inquebrantable reverencia por la iniciativa privada. No obstante, las consecuencias de nuestra aparente incapacidad para canalizar el crecimiento y alcanzar objetivos físicos y sociales son profundas. Los intentos para ocuparse de esas consecuencias seguirán formando la estructura de los programas urbanísticos de Estados Unidos hasta bien entrado el siglo XXI.

CRECIMIENTO URBANO SIN CONTROL

Voy a tratar algunas de las consecuencias principales de nuestra incapacidad para afrontar de forma efectiva el problema del control del crecimiento en Estados Unidos.

Me centraré en las tres áreas más afectadas:

La estructura de gobierno.

La primera se refiere a las estructuras mediante las cuales gobernamos nuestras áreas urbanas. La urbanización de las periferias después de la II Guerra Mundial supuso la proliferación de administraciones locales. Para entender la magnitud del problema, tomemos, por ejemplo, el caso de Chicago. El área urbana de Chicago consta de siete condados, que limitan con Wisconsin al norte y con Indiana al sur. La organización encargada de crear, mantener y estimular la conformidad para un plan de urbanismo regional es la Comisión de Urbanismo del Nordeste de Illinois. Para cumplir con sus objetivos, la Comisión se las tiene que ver con 1.200 administraciones locales, cada una con autoridad legal sobre su territorio y con sus funciones.

El caso de Chicago es distinto sólo por la magnitud. Salvo notables excepciones, las áreas urbanas han rodeado sus ciudades centrales con administraciones locales independientes, que constriñen el crecimiento de la ciudad y compiten por el desarrollo, que es lo que incrementa

la recaudación fiscal. Mi propia comunidad, Harbison, que iba a ser una de las ciudades nuevas de Estados Unidos, es un ejemplo de las presiones competitivas que rodean a las ciudades existentes. La ciudad central es Columbia, un área urbana que incluye cuatro condados en la zona central de Carolina del Sur. La ciudad central está en el condado de Richland. Harbison, a unos 12 Km del centro de Columbia, se extiende por el límite entre Richland y el condado vecino de Lexington. En 1991 se empezó la construcción de un gran centro comercial en medio de la zona de Harbison que está dentro del condado de Lexington, aunque pegado al linde con el condado de Richland. Las leyes de anexión en Carolina del Sur son muy restrictivas. Para anexionarse una zona a una ciudad ya existente, debe ser contigua y los propietarios estar de acuerdo. En una acción que sorprendió a todos, la ciudad de Columbia se anexionó una franja de terreno de metro y medio que discurría a lo largo de la línea férrea que llevaba a Harbison, con su derecho de paso correspondiente. Con la anexión del pasillo, que llevaba al inmueble del centro comercial, la ciudad de Columbia pudo

FRACASO ESTADOUNIDENSE

Las clases sociales más humildes han sido las principales afectadas por el desarrollo urbano sin control

convencer a los propietarios de dicho inmueble de que les interesaba pertenecer a su ciudad y se anexionaron el centro comercial. La reacción del condado de Lexington y de la pequeña ciudad de Irmo, que también aspiraban a anexionarse el centro, fue rápida y previsible. Empezaron acciones legales para impedir la anexión por parte de Columbia y amenazaron con retirar las aportaciones financieras al Consejo Regional de Urbanismo, a la alianza para el desarrollo económico de la región y a retirarse de todas las iniciativas regionales. Aunque las aguas se han calmado, la batalla en los tribunales continúa y la falta de confianza permanece, como una barrera a la cooperación regional.

Los detalles de esta historia no son tan importantes como el caso general que ilustran. La cantidad de autoridades en las tomas de decisiones, la competencia con la periferia por la recaudación de impuestos, y el esfuerzo titánico que se necesita para abordar los problemas regionales son el pan nuestro de cada día en la mayoría de las ciudades de Estados Unidos.

Medio ambiente.

La urbanización de las periferias sin control ni guía en Estados Unidos también ha tenido consecuencias importantes para el medio ambiente. La reconversión de terrenos agrícolas y espacios libres es una consecuencia clara del crecimiento de la periferia. Consideremos los siguientes ejemplos:

- Hace cuarenta años, el 80% de la población metropolitana de San Antonio vivía dentro de los 181 kilómetros cuadrados de la ciudad; hoy el área urbanizada ocupa una región con tres condados y 1.246 kilómetros cuadrados.
- En el área de Minneapolis-St. Paul, la urbanización de terrenos ha crecido dos veces y media más deprisa que la población.
- En Chicago, entre 1970 y 1990, la utilización de terrenos para vivienda creció un 46% y la utilización de terrenos para desarrollo comercial un 74%, aunque el crecimiento de la población metropolitana fue del 4% (Departamento para la Promoción Urbana y de Viviendas, 1995, 9). La contaminación es otra de las consecuencias de los modelos del urbanismo de la periferia en Estados Unidos. El tráfico y el consumo de energía siguen siendo una amenaza para la calidad del aire en las áreas urbanas. Para entender la magnitud del problema hay que darse cuenta de que:
- Entre 1969 y 1989 la población de Estados Unidos creció un 22,5%. El número de kilóme-

tros recorrido en coche por esa población aumentó un 98,4% (Administración Federal de Autopistas, 1989).

- Mientras que el número de personas ha aumentado en Estados Unidos en 9,2 millones entre 1983 y 1987, el número de coches y camiones ha aumentado en 20,1 millones (Resumen estadístico de Estados Unidos, 1989). En todo el país, más 59 millones de personas, casi el 25% de la población, viven en zonas donde el nivel de contaminación supera los límites establecidos por la Agencia de Protección del Medio Ambiente de Estados Unidos. Un cantante estadounidense sugiere que hemos “asfaltado el paraíso para hacer un aparcamiento”. Aunque decir eso sea un poco exagerado, es verdad que los criterios urbanísticos en las áreas metropolitanas han creado problemas importantes de alcantarillado y desagüe de las tormentas. Hay cálculos que sugieren que 43 millones de personas, en 1.100 comunidades, corren riesgos para la salud por aguas estancadas (Departamento de Promoción Urbana y de Vivienda de Estados Unidos, 1996, 15.). Por último, al trasladarse las industrias del centro de las ciudades a la periferia, han dejado detrás un legado de contaminación; “campos quemados” los llaman. Son emplazamientos que suponen problemas graves para la ciudad porque “pueden degradar más el medio ambiente y representan... las oportunidades perdidas de volver a traer a la ciudad empleos y recaudación fiscal” (ibid. 15). Se desconoce su número exacto en Estados Unidos, pero la Agencia de Protección del Medio Ambiente calcula que el número de lugares de este tipo va de 100.000 a 500.000. Más de la cuarta parte están en áreas urbanas.

Concentración de la pobreza.

Las consecuencias estructurales y de contaminación producto del crecimiento sin control son



importantes, pero, en términos humanos, no son casi nada comparado con lo que les ocurre a los ciudadanos estadounidenses más pobres. El gobierno de Clinton describe el problema así: “Durante años, las ciudades de Estados Unidos han tenido problemas. Las familias pobres y los barrios pobres del interior de las ciudades se han desconectado de las oportunidades que da la prosperidad de sus áreas urbanas, de la nación y de la economía mundial emergente. Un círculo vicioso de concentración de pobreza, desesperanza social, emigración permanente y angustias fiscales en el centro de las ciudades que socava la capacidad de las áreas metropolitanas para competir en la economía mundial, lo que amenaza la prosperidad a largo plazo de la nación” (Departamento de Promoción Urbana y de Vivienda de Estados Unidos, 1996, 4). Las estadísticas que da el PUV son estremecedoras:

- En 1990 el 60% de la población urbana de Estados Unidos vivía en la periferia de las ciudades. Entre 1980 y 1990 el índice de crecimiento de la población de la periferia de las ciudades fue más del doble que el del centro.
- Al acabar la II Guerra Mundial el centro de las ciudades alojaba a la mayoría de población urbana y a tres cuartas partes de los empleos urbanos. Hoy día, algo más de la mitad de los empleos urbanos están fuera de las ciudades.
- Como resultado de estos desplazamientos, se dan contrastes muy fuertes entre el centro y la periferia de las ciudades. Los ingresos en el centro son casi un 30% más bajos que en la periferia. El índice de pobreza en el centro es del 18% aproximadamente, en la periferia es del 8%. Las diferencias son mayores todavía en las grandes áreas urbanas de del Nordeste y del Medio Oeste. Por ejemplo, en la ciudad de Nueva York, casi una de cada cinco personas (19,2%) vive en la pobreza, casi tres veces más que en los alrededores (6,5%). El índice de pobreza en Detroit es un asombroso 30,2%, mientras que en la periferia es del 6,2%.
- El 26% de los niños de las ciudades viven en la pobreza; el 11% en la periferia.
- La pobreza urbana se concentra en barrios deprimidos del centro de las ciudades, y cada decenio el problema se agudiza. Entre 1970 y 1990, el número de personas que vivían en áreas de concentración de pobreza creció de 3,8 millones a 10,4 millones. A partir de 1990 el 11% de la población de las 100 ciudades más grandes vive en áreas de pobreza extrema, aquellas donde más del 40% de sus habitantes viven en

El medio ambiente también se ha visto afectado por el crecimiento urbano incontrolado



la pobreza; en 1980 era el 8% y en 1970 el 5%. En dichos barrios tan extremadamente deprimidos las condiciones sociales son desoladoras:

- Más del 60% de las familias con hijos están encabezadas por mujeres solteras, comparado con un 20% en barrios donde no hay pobreza extrema.
- Más de la mitad de los adultos no ha pasado de la enseñanza primaria; en los barrios donde no hay pobreza extrema la cifra es del 20%.
- Casi uno de cada cinco jóvenes entre 16 y 19 años abandona sus estudios en la enseñanza secundaria; en los demás barrios es uno de cada diez.
- Más del 40% de los hombres en edad de trabajar no tiene trabajo; en los barrios donde no hay pobreza extrema apenas superan el 19%.
- Uno de cada tres hogares recibe ayudas sociales, comparado con el 11% del conjunto de los hogares en los centros urbanos (Departamento de Promoción Urbana y de Vivienda, 1995, 8-11).

En resumen, nuestra incapacidad para controlar el crecimiento y las consecuencias que ha tenido en Estados Unidos ha creado un núcleo de miseria y sufrimiento en el corazón

de nuestras ciudades. A la vez, ha producido islas de riqueza en los alrededores que no aceptan ni a las personas ni los problemas del centro.

DESAFÍO URBANO

A medida que nos acercamos al principio de un siglo nuevo, la pregunta sigue siendo: ¿qué es lo que tenemos que hacer? : "... recuperar el tejido urbano de los centros, y especialmente de las comunidades y barrios que se han abandonado por los cambios económicos" (Cisneros, 1995). Durante casi todo el decenio de 1980, en los gobiernos de Reagan y Bush, se produjo un vacío a escala nacional de iniciativas oficiales en cuestiones urbanísticas, se intentó limitar el papel de la Administración Central, se delegaron las responsabilidades sobre políticas a las administraciones de los estados o de las ciudades y se reforzó el papel de la iniciativa privada. Apoyándose en la teoría de que la subida de la marea sube a todos los barcos, y que las mejores decisiones se toman lo más cerca posible, se ha incluido la política urbana de Estados Unidos en la mejora del estado general de la economía, en la concesión de mayor autoridad a las administraciones de los estados y en el estímulo de la cooperación pública y privada. Después de

más de un decenio siguiendo esos criterios, parece claro que mientras muchos han mejorado económicamente, los centros de las ciudades y sus ciudadanos más pobres se tienen que defender ellos solos.

Sin embargo, los problemas que afrontan las ciudades de Estados Unidos no son desesperados. Henry Cisneros, secretario de Promoción Urbana y de Vivienda, ha señalado que vista desde la perspectiva de las áreas urbanas en su conjunto, la pobreza en las ciudades parece muy distinta. Señaló a Hartford en Connecticut como ejemplo extremo. Hartford es una de las ciudades más deprimidas de Estados Unidos. La población ha disminuido casi un 21% desde 1950. Los ingresos de los residentes en la ciudad son casi la mitad (53%) que los de los residentes en la periferia. Más de uno de cada cuatro residentes de la ciudad de Hartford está oficialmente clasificado como pobre. Cisneros señala: "el índice de delincuencia se había disparado y el fracaso escolar era tan elevado que el consejo escolar contrató una empresa privada para que dirigiera el sistema escolar de la ciudad" (Cisneros, 1995, 6).

Sin embargo, si se considera el conjunto del área urbana, el panorama es distinto. Sólo un 7% del total del área urbana está clasificado oficialmente como pobre. La cuestión es algo más

Resolver la administración de las regiones es básico para abordar los problemas de los centros de las ciudades en los EE.UU.

que un juego estadístico, no es sólo conseguir que el índice de pobreza parezca menos dramático al aumentar la muestra de población. El hecho es que, tomado en su conjunto, Hartford y otras áreas urbanas a lo largo del país tienen la riqueza, los ingresos fiscales, las oportunidades de vivienda y empleo suficientes como para afrontar muchos de los problemas esenciales de los centros urbanos. El problema es que el crecimiento descontrolado de las comunidades periféricas no sólo ha generado paraísos de riqueza; ha creado una estructura de criterios administrativos fragmentada que es, fundamentalmente, incapaz de definir los problemas en términos regionales o de actuar en concierto, ni siquiera cuando las soluciones están delante de sus narices.

En general, nuestros esfuerzos pasados por afrontar el problema de la fragmentación urbana sólo han empeorado las cosas. Durante el cuarto de siglo pasado, cuando nos encontrábamos con un problema que superaba los límites de las administraciones existentes, creábamos nuevas entidades administrativas a las que llamábamos distritos especiales, era la solución a una necesidad general, y hemos tendido a crear un distrito especial nuevo y diferente para todos y cada uno de los problemas. Hemos tenido tanto éxito en este empeño que actualmente los distritos especiales son la forma de administración local más frecuentes en Estados Unidos. Según las circunstancias locales, dichos servicios pueden incluir la educación pública, agua y alcantarillado, protección contra incendios, retirada de basuras, transporte colectivo, sanidad e incluso la eliminación de mosquitos. Lo que es más importante desde una perspectiva de administración regional –debido a sus funciones altamente especializadas–: los distritos con propósitos especiales tienen unos votantes que se movilizan fácilmente. Ese conjunto de votantes a menudo es muy reacio a las propuestas para reformar las estructuras de administración de las áreas urbanas.

NUEVOS ENFOQUES

Como forma de asegurarse, algunas comunidades han encontrado sistemas para hacer coincidir los retos del gobierno regional. Jacksonville y Miami en Florida, Nashville en Tennessee, Lexington en Kentucky e Indianápolis en Indiana han creado administraciones consolidadas que abarcan todo el condado. Otros como Charlotte en Carolina del Norte y Austin en Texas se han convertido en lo que el periodista Neal Pierce lla-

ma “ciudades elásticas”, crecen a la vez que los alrededores, sometidas a leyes de anexión muy estrictas. Por todo el país se encuentran ejemplos de enfoques innovadores para consolidar las necesidades nuevas y que pasan por encima de los límites de la administración local. No obstante, si se tiene en cuenta el panorama general de Estados Unidos, dichos ejemplos –muchas veces forzados por las crisis económicas– son excepciones que confirman la regla dentro del criterio general de fragmentación, duplicación y de tener como base de actuación los recursos, todo lo cual es completamente inadecuado para los desafíos físicos y sociales a los que se enfrentan los centros de las ciudades.

A pesar de que parece evidente que es necesario conjugar la capacidad de administración con los distintos problemas a los que hay que atender, no parece probable que vayamos a ver ningún cambio de actitud hacia la formación de estructuras de gobierno que incluyan a las ciudades y sus alrededores. La última consolidación a gran escala entre una ciudad y sus alrededores se produjo hace más de veinte años y se puede decir que desde entonces todas las iniciativas en ese sentido han fracasado. Tampoco hay muchos motivos para pensar que las leyes de anexión restrictivas vayan a ser liberalizadas considerablemente. En este sentido, es importante recordar que el desplazamiento de población hacia la periferia también ha supuesto un desplazamiento del poder legislativo dentro de los estados y del Congreso. Las delegaciones de las áreas periféricas son estructuras de poder perfectamente capaces de defender sus propios intereses. Hasta que no se dé otro desplazamiento de población de grandes dimensiones, es difícil apreciar la dirección de un posible cambio.

Aunque existan desafíos, resolver la administración de las regiones es clave para abordar los problemas de los centros urbanos en Estados

Unidos. Pero la situación viciada en que se encuentran las administraciones locales y regionales hace que sea difícil superar la inercia política, algo fundamental para resolver la situación. El desafío de la administración regional es un desafío nacional; exige una decisión nacional, capaz de dejar a un lado los intereses de las autoridades locales o del estado, que a menudo son pueblerinos y a corto plazo. Como nación, debemos establecer políticas que aporten iniciativas a las áreas urbanas para que se comporten de forma uniforme, sean iniciativas financieras o de otro tipo. Es más, nuestro compromiso con la administración regional debe ser duradero y a largo plazo, debe introducir cambios en la forma partidista de gobernar a escala nacional. Existen unos límites para el grado de cambio dentro de los grandes sistemas. Los ingredientes fundamentales para el éxito son: la paciencia y el compromiso con una visión a largo plazo. Los objetivos a corto plazo están, casi siempre, condenados al fracaso. También debemos tener la voluntad de aprender a medida que experimentamos nuevos enfoques en la administración regional. La evaluación y valoración sistemática deben ser los conductores centrales de la adaptación. Lo más importante: es necesario un debate nacional sobre el papel de las administraciones en el siglo XXI. Durante casi toda la última mitad de este siglo, los candidatos a cargos públicos se han dedicado al arte del “linchamiento de la Administración”. No resulta sorprendente que el aprecio y la confianza de la gente en la Administración esté en su punto más bajo. Incluso activistas pro-Administración del Partido Demócrata empiezan a repetir la letanía contra ella. Si bien una postura anti-Administración puede tener ventajas políticas a corto plazo, uno se pregunta si no hará un daño irreparable al contrato social que nos ata para formar una nación. Por lo tanto, en el centro del debate sobre la Administración debemos encontrar el compromiso ciudadano y el civismo que caracterizó la fundación de Estados Unidos. Una vez más, como dice Cisneros: “Reparar el desgarrado tejido político y social de muchas áreas urbanas de Estados Unidos es el problema de este país que exige un mayor sentido cívico y refuerzo de la vida ciudadana. No en vano, si tienen que competir y tener éxito, las áreas urbanas de Estados Unidos deben actuar como verdaderas comunidades” (Cisneros, 1995, 15).

L. Douglas Dobson.

Universidad de Carolina del Sur



La extensión de la periferia ha provocado incapacidad para coordinarse a las administraciones.



BIBLIOGRAFIA

ALLEN, IRVING LEWIS (1977), *New Towns and the Suburban Dream: Ideology and Utopia in Planning and Development*, Port Washington, N.Y., Kennikat Press.

BURBY, RAYMOND J. III AND SHIRLEY F. WEISS (1976), *New Communities U.S.A.* Lexington: D.C. Heath and Company.

CISNEROS, HENRY G. (1995), Speech at Dartmouth College, 9 de agosto.

CISNEROS, HENRY G. (1996), Testimony before the House VA/HUD Appropriations Subcommittee, 1 de mayo.

CISNEROS, HENRY G. (1995a), *Regionalism; The New Geography of Opportunity*, Washington: Department of Housing and Urban Development.

CORDEN, CAROL (1977), *Planned Cities: New Towns in Britain and America*, Beverly Hills: Sage Publications.

FEDERAL HIGHWAY ADMINISTRATION (1989), *Selected Highway Statistics and Charts*.

GOLANY, GIDEON (1978), *New Urban Settlements: Tools for National Policy*.

GOLANY, ED., *International Urban Growth Policies*, New York: John Wiley & Sons, 1-12.

INTERNATIONAL CITY MANAGERS ASSOCIATION (1966), *New Towns: A New Dimension of Urbanism*, Chicago: ICMA.

KLEINER, BENJAMIN (1995), *Urban America in Transformation: Perspectives on Urban Policy Development*, Thousand Oaks, California, Sage Publications.

MCLAUGHLIN, FREDERICK A. JR. (1978) "National Growth Policy and New Communities in the United States: An Overview," in Gideon Golany, ed., *International Urban Growth Policies*, New York: John Wiley & Sons, 277-296.

RODWIN, LLOYD (1981), *Cities and City Planning*, New York: Plenum Press.

SHASHATY, ANDRE F. (1983) "HUD Terminating its New Communities Program," *Urban Land*, Junio de 1983, 2-7.

SCHAFER, FRANK (1970), *The New Town Story*, London: MacGibbon & Kee, Ltd.

Statistical Abstract of the United States, 1989.

UNDEHILL, JACK A. (1990), "Soviet new towns, planning and national urban policy" *Town Planning Review*, 61 (3), 263-285.

UNITED STATES: NEW TOWNS AND FAILURE TO GROWTH

Despite the categorical success that New Towns have had in Great Britain, Europe and other parts of the world, New Towns financed by the Federal Government never truly materialized in the United States. There are several reasons to explain why these New Towns did not take root on US soil. Firstly, and perhaps most importantly, at the beginning of the 1960s, urban development in metropolitan regions had become the paradigm for growth in the United States. Secondly, it seems evident that there was never true political unanimity on the idea of Federal Government control of this growth.

Lastly, serious problems arose in considering and implementing legislation on new communities. First, and perhaps most importantly, in order to create long term infrastructure, the program required incurring in interest-generating debt. This was an almost certain way of ensuring that the projects never overcame the ups and downs of economic cycles.

The failure in the United States of the Federally financed New Towns experiment is exemplary of something even more basic, the lack of results from any type of public mechanism in and steering and controlling growth under the US system. There are important consequences of our apparent inability to channel growth and achieve both physical and social goals. Attempts to take care of these consequences will continue to make up the structure of urban planning programs in the United States well into the 21st century. For nearly all of the 1980s, during the Reagan and Bush administrations, there was a nationwide vacuum of official urban planning initiatives. In an attempt to limit the Federal Government's role, responsibility was delegated to state or city governments, while the role of private initiative was bolstered.

The challenge of governments in metropolitan regions is also a national one: it requires national decision-making able to cast aside the interests of local authorities, often parochial and short-sighted. As a nation, we must establish policies that provide incentives in urban areas so that their behavior is uniform, whether they be financial or other types of initiatives. There are limits to the degree of change within large systems. The basic ingredients for success are patience and commitment to a long-term view. Short term goals are nearly always doomed to fail. We should also have a will to learn as we experiment with new approaches to governing metropolitan regions. Systematic evaluation and appraisal should be the main threads in adaptation. What is most urgently needed is a nationwide debate on governments' role in the 21st century.