



Peter Hall

Professor of Geography
Bartlett School of Architecture
and Planning.

University College London (U.K.)

I want to develop the thesis that in the 1990s, after something like a forty-year gap, planning is being again seen as a matter of urban design; in other words, it is being taken over by the architects. Perhaps, as Anthony Sutcliffe suggested at the London Planning History Conference in April 1994, it is a fact that architects get very interested in planning during major world slumps, because they lack architectural commissions and so think it would be interesting to fly a few planning kites (Hall 1995). That may sound cynical, but it is part of a wider and deeper phenomenon: a real shift in *Zeitgeist*.

In 1994 in London, we celebrated the eightieth anniversary year of the Royal Town Planning Institute, 1914. That year was really just the end of the beginning of a very long and difficult process, whereby planning weaned itself from its origins in architecture and in engineering and in surveying, and grew up to become a unique combination of social science and design skills. Those interested in planning history will know that well: my own distinguished predecessor in the chair of planning at University College, Patrick Abercrombie, was the quintessential example of the designer-planner; so was another more recent predecessor, Richard Llewelyn Davies. Both saw that if planning is to be any good it has to be more than applied architecture: architects themselves, they powerfully assisted the weaning process.

But now, I believe, the planning movement is in the process of rapid retreat. For about the past half decade, driven by Prince Charles, and by his admirers and detractors alike, the state of Britain's cities is being seen more and more as a matter of how they *look*. Purely and simply that: whether it's a matter of modernist Brutalism versus Toytown Renaissance versus neo-classicism, or of litter in the streets, or of the homeless, it's all judged purely as a matter of appearances, of aesthetics.

Perhaps, in Spain, architecture has always been a more important contributor to planning. It is interesting that in the attempts to secure the free movement of professionals within the European Union, one problem is that in the UK planning is a profession in its own right, separate from architecture, whereas in many EU countries, including Spain, there is no such distinction - or at least I understand that to be the case. But in Britain, this new assertion by the architects comes as a shock.

First, a pedantic paragraph: what do we mean by that elusive word *planning*, in this context? Let me propose a very conventional, almost banal, definition: planning means land-use planning, that is the codification and control of land use in new development and redevelopment according to plans which then form the basis of development control decisions; but it is impossible to confine ourselves to such a restricted definition, because land-use planning inevitably reflects wider urban policy concerns in the fields of economic development, social and community policy, housing policy, transport planning, and environmental policy, to name only a few of the most important. And these links, I want to argue, are central to this discussion.

Planificación y proyecto de la ciudad de hoy en día

Me gustaría desarrollar la tesis de que en los noventa, después de aproximadamente un periodo de cuarenta años, la planificación se ha vuelto a considerar una cuestión de diseño urbano; o lo que es lo mismo, está asumiéndose por los arquitectos. Quizá como apuntó Anthony Sutcliffe en la Conferencia sobre Historia de la Planificación, en Londres, en abril de 1994; es una realidad que los arquitectos se muestran muy interesados en esta cuestión durante las principales crisis mundiales, debido a que están faltos de comisiones arquitectónicas y por ello consideran que sería interesante emprender proyectos de altos vuelos (Hall 1995). Puede que resulte irónico pero forma parte de un fenómeno de mayor amplitud y profundidad: un verdadero cambio en el *Zeitgeist*.

En Londres, en 1994, se celebró el XVII aniversario del Royal Town Planning Institute, de 1914. Aquel año significó realmente sólo el final del comienzo de un proceso arduo y prolongado, por el cual la planificación se autodesvinculó de sus orígenes en arquitectura, ingeniería e investigación, desarrollándose para convertirse en una original combinación entre ciencia social y técnicas de diseño. Aquellos interesados en la historia de la planificación podrán dar buena cuenta de ello:

mi propio y distinguido antecesor en la cátedra de planificación en University College, Patrick Abercrombie, representaba el ejemplo más ilustrativo de un urbanista y diseñador, de la misma manera que lo fue un predecesor más reciente, Richard Llewelyn Davies. Ambos consideraron que si la planificación tuviese algo de positivo, debía tratarse de algo más que de arquitectura aplicada: fueron los mismos arquitectos los que contribuyeron activamente al proceso de despegue.

Sin embargo ahora, según creo, la corriente de la planificación ha entrado en una espiral de súbito repliegue. Durante aproximadamente la mitad de la pasada década, debido al impulso del príncipe Carlos de Inglaterra, así como de sus admiradores y detractores, la situación de las ciudades británicas se había tratado cada vez más como una cuestión de *aspecto externo*. Simple y llanamente eso: tanto si se considera como la oposición Brutalismo modernista frente a Renacimiento de las ciudades en miniatura frente a neoclasicismo; como una cuestión de calles sucias o gente sin hogar. Todo se valora desde la perspectiva de la apariencia, de la estética. Quizá en España la arquitectura haya tenido siempre mucho más que ver con la planificación. Es interesante observar que, aún con el propósito de garantizar la libre circulación de profesionales dentro de la UE, se dé un problema con el Reino

For even the briefest glance backwards will show that planning has never developed in a vacuum; it has arisen in response to very specific historic circumstances, and it has constantly adapted to changes in those circumstances. The modern planning movement [in contradistinction to ancient or classical or Renaissance town planning, which was largely concerned with aesthetics and was an outgrowth of architecture] arose almost simultaneously, in Britain as in other industrial countries, during the period 1890-1910. It had a very definite mission, to improve the living standards of the lower-income urban population, and it grew out of the housing reform movement of that time; in almost every country the earliest legislation combined housing and town planning.

Then, half a century later, during and after World War II, the visions of the great planning pioneers, brought more sharply into focus by wartime destruction and the concern with postwar reconstruction, provided the intellectual basis new metropolitan blueprints: Abercrombie's two great interlocking plans for London make conscious homage to Unwin and Parker, Howard and Geddes. There was a very similar, but subtly different, pressure twenty years on, in the 1960s: a pressure that came from rapid population growth, a result especially of high and rising birth rates and the continuing attractiveness of major metropolitan areas. In Britain, that demographic imperative was the impulse behind the 1964 *South East Study* and the 1970 *South East Strategic Plan*, as it was of similar exercises in other countries such as the 1965 *Schema Directeur* for Paris; the 1966 *Second Report*, in the Netherlands; and the 1966 revision of the Stockholm Plan. The response was a continuation and indeed an extension of the policies of the 1940s: radical comprehensive reconstruction of the cities, with resulting overspill of population; planned deconcentration of people and jobs out of London and the other great conurbations, to new and expanded towns beyond the green belts.

That brings us to the 1970s, which came at the end of the expansive era and was indeed a direct response to it. The irony is that, during this decade, the 1960s style of planning immediately came under heavy attack. The reasons will be familiar to anyone who lived and practised through those years: the counterculture which developed during the Vietnam War in America and the events of 1968 in Europe; the Club of Rome report, and the great energy shock of 1973-4. Everywhere, planning went into reverse and upside down: away from comprehensive, large-scale, strategic planning, toward conservation and bottom-up consensual decision-making. Major controversies about schemes of large-scale reconstruction - motorways in London and almost every other British city, the comprehensive reconstruction of Covent Garden, and indeed similar *causes célèbres* in other European cities - characterised the new style.

Then, toward the end of the 1970s, came the first evidence of what would become the major problem of the 1980s: the structural decline of urban economies, concentrated especially in those cities (and those parts of cities) that had most highly concentrated their economies on the older, traditional bases forged in the nineteenth-century industrial revolution: heavy industrial processes and small artisan workshops, inner-city port activities, railway

Unido ya que la planificación constituye por sí sola una profesión separada de la arquitectura; mientras que en otros países, incluida España, no se establece tal distinción, al menos así me lo parece. Pero en Gran Bretaña, esta nueva afirmación por parte de los arquitectos causa sorpresa.

En primer lugar, un párrafo pedante: ¿A qué nos referimos con esa palabra tan esquiva: *planificación*, en este contexto? Permítanme sugerir una definición bastante convencional, casi banal: planificación significa ordenación del uso del suelo, es decir, la catalogación y control de la utilización del suelo en el nuevo desarrollo y redesarrollo, de conformidad con los planes que a su vez configuran las bases de las decisiones sobre el control del desarrollo. Sin embargo, es imposible que nos circunscribamos a una definición tan restringida, debido a que la ordenación del suelo refleja inevitablemente unos alcances más amplios en política urbanística, con respecto al desarrollo económico, las políticas sociales y comunitarias, de la vivienda, de la regulación del transporte público y medio ambiente, por citar sólo algunos de los sectores de mayor relevancia. Y estas relaciones, quisiera destacar, son clave para este debate.

Incluso echando el más breve vistazo retrospectivo observáramos que la planificación nunca se ha desarrollado aislada-

mente: ha surgido ante el estímulo de circunstancias históricas muy específicas, y se ha adaptado constantemente a los cambios de esas situaciones. La tendencia actual de planificación [en contraposición con la planificación urbana antigua, clásica o renacentista, que estaban preocupadas por la estética y nacieron de la arquitectura] surgió casi simultáneamente en Gran Bretaña y en otros países industrializados, durante el periodo transcurrido entre 1890 y 1910. Cumplía una misión muy específica: elevar el nivel de vida de la población urbana de menores ingresos económicos, partiendo del movimiento de la reforma de la vivienda de aquel entonces. En casi todos los países las primeras legislaciones ya contemplaban la combinación entre vivienda y la planificación urbana.

Posteriormente, medio siglo más tarde, durante y después de la Segunda Guerra Mundial, las visiones de los grandes precursores de la planificación se hicieron mucho más patentes, debido a la destrucción bélica y a la preocupación por la reconstrucción de posguerra, proporcionando los nuevos proyectos metropolitanos de base intelectual. Los dos importantes planes interrelacionados para Londres, de Abercrombie, rindieron culto a Unwin y Parker, Howard y Geddes. Hubo una presión muy similar, sutilmente distinta, durante los veinte años siguientes, en los sesenta; una presión prove-

freight. Exacerbated by the developing worldwide recession of 1979-82, but fundamentally driven by longer-term and deeper global forces - the new international division of labour, the offshoring of industrial production, the increasing local competition - whole sections of cities saw their economies virtually stripped away, as factories closed and goods-handling activities relocated to greenfield or estuarial sites. And this came hard on the heels of the energy crisis, with its connotation that, to reduce travel, cities should again become compact.

So, by 1980 there was already a major policy shift: in Britain, planned decentralization, out of the conurbations and into the new and expanded towns, was replaced by a new priority: to reconstruct the inner-urban fabric and to find ways of regenerating the failed inner-city economy. The Inner Cities White Paper of 1977 and Inner Urban Areas Act of 1978 marked the start of this major shift; what is interesting is that the advent of the Thatcher government in 1979 changed only the means, not the ends.

Against this background, we can more clearly understand the changes that occurred in the 1980s and early 1990s. These were not unique to any one country: they were general throughout Europe and the United States, though the policy responses might differ from country to country, and even there we find a great deal of imitation and borrowing, even across ideological party lines. These trends and resulting problems fell into three groups: demographic; economic, and sociopolitical.

The demography was complex. Birth rates fell to historic low levels in the late 1970s and then rose, partly because of differentially high rates among groups who had immigrated in the previous decade and a half, which contained large numbers of young adults. At the same time, people continued to leave the cities: the net migration trend was strongly toward deconcentration. Around London and other major conurbations, entire conurbation areas went into decline, as population migrated out altogether into other neighbouring urban systems and sometimes other regions. In London, decentralization was extremely complex and long-distance in character: the areas of maximum growth, by the end of the 1980s, were 100 kilometres and more away from the parent city. But high birth rates, coupled with large-scale housing redevelopment of old industrial and port areas, slowed London's decline virtually to zero after the mid-1980s.

There were parallel economic changes, but the processes were not identical. Cities experienced net job losses, not so much because of outward migration of firms -though that happened- but more because activities closed down or contracted in the city while others opened or expanded elsewhere. These activities included especially older-established manufacturing and warehousing, which sought locations at key locations on the inter-city highway networks; ports and related activities, which relocated on estuarine locations; high-technology manufacturing and related R & D, which was variously attracted to high-amenity locations close to attractive cities and international airports; and back offices, which reconcentrated both in

niente del rápido crecimiento demográfico, resultante de la alta y creciente tasa de natalidad y la continuada atracción ejercida por las principales áreas metropolitanas. En Gran Bretaña, esa necesidad fue el impulso siguiente al *South East Study* de 1964 y al *South East Strategic Plan* de 1970. Algo similar ocurría en París con el *Schéma Directeur* de 1965, con el *Second Report* de los Países Bajos en 1966 y con la revisión del Plan de Estocolmo de ese mismo año. La respuesta fue una continuación y una verdadera extensión de las políticas puestas en práctica en los años cuarenta: una radical y global reconstrucción de las ciudades, con un consecuente exceso demográfico; una planificada descentralización de personas y empleos hacia el exterior de Londres y otros grandes núcleos, hacia nuevas y ampliadas ciudades más allá de los cinturones verdes.

Esto nos sitúa en los años setenta, que llegaron al final de la era de expansión y constituyeron una verdadera respuesta a esto. Se da la ironía de que, durante esta década, el estilo de planificación de los sesenta inmediatamente fue objeto fuertes ataques. Las razones les resultarán conocidas a cualquiera que haya vivido y ejercido en esos años: la contracultura que se desarrolló durante la Guerra de Vietnam en América y los acontecimientos de 1968 en Europa; el informe del Club

de Roma y la gran crisis energética de 1973 y de 1974. En todas partes la planificación entró en un proceso de inversión, lejos de la planificación global, estratégica y a gran escala, hacia la conservación y hacia la toma de decisiones de consenso vertical. Este nuevo estilo estaba caracterizado por las mayores controversias sobre los planes de construcción a gran escala, como las autopistas londinenses y las de casi todas las demás ciudades británicas; o la reconstrucción integral de Covent Garden, y en realidad otras *causes célèbres* similares en otras ciudades europeas.

A finales de los setenta, surgió la primera evidencia de lo que se convertiría en el mayor problema de los ochenta: el declive estructural de las economías urbanas, concentradas especialmente en aquellas ciudades (y partes de ciudades) que más han basado sus economías en las bases tradicionales, forjadas en la revolución industrial del siglo XIX: sistemas de industria pesada y pequeños talleres artesanales, actividades portuarias de núcleos urbanos internos, flete ferroviario. La creciente recesión mundial de desarrollo entre 1979 y 1982, y fundamentalmente otras fuerzas globales más profundas y a mayor plazo (nueva división internacional del trabajo, el *offshoring* de producción industrial y el crecimiento de la competitividad local) propiciaron el desmembramiento casi total

older suburban transport nodes or in the new towns. Especially in and around London, these shifts continued a trend already evident by the 1960s, which was the gradual replacement of the old unicentric metropolis by a polycentric city region extending over a wide area, whose nodes interconnected principally via road transport. We still do not completely understand this phenomenon, either its causes or its functional expression; though research is just beginning to throw light on both.

This decentralization or deconcentration is to some extent a paradox, because something contradictory was happening: in the boom of the middle and late 1980s, London and other major European cities enjoyed something like a boom, with speculative reconstruction of the old manufacturing and port areas to meet the needs of the growing informational economy: in London, Broadgate and Docklands symbolized this change. Paradoxically, since jobs were growing in the urban cores while the population was growing in distant exurbia, this double process was accompanied both by increasing highway congestion and by growth in public transport ridership, triggering a strong political demand for investment in new centrally-oriented rapid transit. Since recession struck in about 1989, there has been an abrupt reversal: the services have taken the main brunt of the job losses, and the effects have been felt not only in central-city wine bars but also in the places where the salary cheques went, that is the growing market towns outside London.

All this was associated with a deliberate reversal of the political trends of the previous 30-40 years: a deliberate retreat from the welfare state traditions which had been established so strongly in advanced western countries in the postwar years, and in which planning represents such a significant element. Logically, in Britain, planning –especially strategic planning– came under suspicion, as an obstacle to «wealth creation» and an impediment to enterprise. The emphasis was on freeing entrepreneurial capacities, whether in the regeneration of the inner city or in the creation of new communities in the countryside.

There was another emerging theme in the 1990s, and it is the one that ought to interest us most here: it was a new emphasis on the quality of the urban environment, a theme that in Britain became almost a personal crusade on the part of John Gummer in 1993-96. It was an approach that saw the city largely in design terms, and it accorded well with another theme of the 1980s and 1990s: the stress on competition between cities, on marketing them like cars or kitchens, which was part and parcel of globalization in an era where the old locational advantages had blown away. It marked the strong re-entry of the architectural profession into the planning arena, recalling a very similar trend in the 1930s, and for the same crude reason: the architects, reeling under the worst development slump since that time, were short of work. They could do worse, at least, than dream urban dreams and publicise them; someone might respond. And in Britain the runaway success of the National Lottery, which produced a flow of funds for Parisian-style *Grands Projets* –another clear case of competitive emulation– helped restore their flagging creative spirits.

de las economías de zonas enteras de algunas ciudades, a medida que las fábricas cerraban y las actividades de manipulación de mercancías se reubicaban en el campo o en los estuarios. Esto no se hizo esperar tras la crisis energética, con la particularidad de que al reducirse la movilidad las ciudades se volverían compactas nuevamente.

Por tanto, en 1980 ya existía un importante cambio en lo que a política se refiere. La descentralización planificada fuera de las conurbaciones y hacia las nuevas y expandidas ciudades se reemplazó por una nueva prioridad: la reconstrucción del tejido urbano interno de las ciudades y la regeneración de las economías de los núcleos deprimidos. El *Libro Blanco sobre Núcleos Interiores* de 1977 y la *Ley de Zonas Urbanas Interiores* de 1978 señalaron el comienzo de un cambio importante. Lo que resulta interesante es que con la llegada del gobierno Thatcher en 1979 se cambiaron sólo los medios, no los fines. Teniendo en cuenta esta introducción, podemos entender más claramente los cambios acaecidos en los años ochenta y a principios de los noventa, que no fueron exclusivos de un solo país, sino que fueron generalizados en toda Europa y en los Estados Unidos. A pesar de que las respuestas políticas pudieran haber variado de un país al otro, existe gran número imitaciones y préstamos, incluso entre de grupos ideológi-

cos. Estas tendencias y consecuentes problemas se dividieron en tres grupos: el demográfico, económico y socio-político.

La demografía era un fenómeno complejo. Las tasas de nacimiento disminuyeron hasta niveles sin precedentes a finales de los setenta, y posteriormente subieron, en parte, debido a tasas marcadamente altas entre grupos de inmigrantes de la década anterior, en los que había gran número de jóvenes. Al mismo tiempo, continuaba el éxodo urbano. La tendencia migratoria neta estaba muy orientada hacia la descentralización. Alrededor de Londres y otras conurbaciones importantes, grandes núcleos decayeron a medida que la población se trasladaba en masa hacia otros complejos urbanos próximos, e incluso a otras regiones. En Londres, la descentralización fue extremadamente complicada y tendente hacia grandes distancias: las áreas de máximo crecimiento, a finales de los ochenta, distaban incluso a más de cien kilómetros de la ciudad nodriza. Las altas tasas de natalidad, emparejadas al desarrollo de la vivienda a gran escala en las viejas zonas industriales y portuarias, ralentizaron el declive londinense casi completamente después de mediados de los ochenta.

Hubo cambios económicos paralelos, aunque los procesos no fueron idénticos. Las ciudades experimentaron pérdidas netas de empleo; no tanto por la fuga de empresas, que la hubo, sino

This new trend was evident in London by 1992, when a book by Richard Rogers and Mark Fisher essentially formed the Labour Party's official environmental manifesto for the election of that year. It seemed remarkable, at that point, that the Labour vision was dominated by a long chapter on a new vision for the Thames, and then another on the treatment of London's major public spaces, before any treatment of social problems in London's more deprived inner city areas. And then, to sum it all up, another long disquisition on the value of design competitions.

Three years later, the result can only be described as amusing. John Gummer, the current UK Secretary of State for the Environment, clearly knows the value of the Theory of the Emperor's Clothes as a basic principle of political behaviour, because the principle of the design competition has been firmly adopted as the basis for the redesign of the South Bank, and the winner is Richard Rogers: a proper outcome, though it might have been achieved more simply. And, here as in the wider study of the Thames, the Rogers principles, meaning the architectural approach to planning, are embodied in the new study of the Thames from Sunbury down to the Thames barrier. Planning as architecture is not merely alive and well, but is truly triumphant.

There are reasons for this, as we all know. The most obvious is the postmodern vision of the city as a place of images, images that are designed to project the city in competition with other cities. Whether one likes the postmodernist interpretation or hate it, [and that is doubtless age-related], it does rather accurately describe the way that cities, meaning their city fathers and mothers, want to project themselves in the 1990s. And that surely is the point: the architectural emphasis is all part and parcel of that brutal primary fact, which is the need to package yourself and sell yourself as a city in the brutal, competitive 1990s.

It all accorded rather well with the new emphasis: on entrepreneurial regeneration through a series of spectacular projects which would transform the image of a rundown urban area. And it marked a sharp shift in emphasis: away from growth-oriented strategies to house people, so typical of the 1960s and 1970s, and towards strategies that depended on the renewal of brownfield areas much closer to the city centres. It would be possible to dismiss this as a purely political shift, peculiar to the United Kingdom; but it occurred simultaneously in Socialist France, where the 1994 *Schéma Directeur* for the Ile-de-France sharply contrasted with its predecessors on this point. It was associated with yet another trend: a growing realisation, in the early 1990s, that the earlier 1980s style, represented by London Docklands –of massive regeneration through office development– would no longer prove effective; there was now a massive excess of new office development in every major city, and the need was to find new economic drivers, particularly in the arts, culture, entertainment, sport and associated tourism (G.B. Government Office for London 1996). The Barcelona and Atlanta Olympics represented one clear model; so did Sevilla's Expo 92 and the proposed Millennium Exhibition at Greenwich in London. Convention centres, exhibition centres, aquaria and theme

más bien por el cese y el cierre de actividades en la ciudad; mientras que otras se iniciaban o prosperaban en otros lugares. Estas actividades incluían especialmente: la manufactura tradicional y el almacenaje, que buscaban ubicación en lugares estratégicos junto a las redes de autopistas de los barrios interiores de la ciudad; actividades portuarias y análogas, que se establecieron en los estuarios; la fabricación con tecnología avanzada e I.D. (investigación y desarrollo) afines, que de diversas maneras correspondían al reclamo de emplazamientos de altas prestaciones, cerca de ciudades atractivas y aeropuertos internacionales; y oficinas administrativas, que se volvieron a concentrar en los antiguos enlaces de transporte suburbanos más antiguos y en las nuevas ciudades. En particular, en Londres y en sus alrededores, estos cambios continuaron con la tendencia ya evidente en la década de los sesenta, que consistía en la sustitución gradual de la antigua metrópolis monocéntrica por una región urbana policéntrica que abarcaba una amplia zona, cuyos núcleos se conectan principalmente a través del transporte rodado. Aún no entendemos del todo este fenómeno, tampoco sus causas ni su expresión funcional, aunque los estudios acaban de empezar a vislumbrar una explicación. Esta descentralización o disgregación es hasta cierto punto una paradoja, debido a que algo contradictorio estaba ocurriendo:

durante el *boom* de mediados y finales de los ochenta, Londres y otras ciudades europeas importantes disfrutaron de algo parecido a una época de bonanza con la reconstrucción especulativa de las viejas áreas portuarias y de producción, para cubrir las necesidades de la boyante economía de las telecomunicaciones. Broadgate y Docklands eran ejemplos de esto en Londres. Paradójicamente, los puestos de trabajo aumentaban en los centros urbanos mientras la población crecía en ciudades externas. Este doble proceso estuvo acompañado cada vez más por la congestión de las autopistas, así como de la mayor utilización del transporte público, favoreciendo una intensa demanda política en favor de la inversión en el nuevo transporte rápido de orientación centralizada. La recesión se dejó sentir bastante aproximadamente en 1989, lo cual había repercutido en una abrupta regresión: el sector de los servicios había sufrido la peor parte de la pérdida de empleo, y los efectos no sólo habían hecho mella sobre las boyantes zonas céntricas, sino además en las zonas menos favorecidas, es decir, en las crecientes ciudades rurales de las afueras de Londres. Todo esto se asociaba a una consciente inversión de las tendencias políticas de los 30 ó 40 años precedentes: una retirada deliberada de las tradiciones del estado de bienestar que habían arraigado en los países avanzados de Occidente en



Puerto de Barcelona. Reestructuración del frente marítimo



parks are now seen as major sources for regenerating the urban economy; consider for instance how the Cartuja 93 plan for Sevilla, originally based on high-technology R & D, was modified at the last minute to incorporate a theme park (Castells and Hall 1994).

Thus the new name of the game was regeneration, and in this planning was reduced to a secondary role; the planning movement became decoupled from the housing movement, which had provided the essential fuel to sustain it over much of its twentieth-century life. But by the mid-1990s there were signs of a significant shift in this position, driven by higher projections of household formation and the perceived desirability of housing more of these households—particularly the big increase in one-person households—in the cities (Breheny and Hall 1996).

There was another feature, which was that the entire enterprise strangely echoed the City Beautiful movement: as nearly a century before, architect-planners almost exclusively emphasized appearance, the decorative side of cities; they showed a marked bias toward the treatment of great central public spaces, at the expense of the places where ordinary city dwellers lived and worked; thus, they relegated into deep background the deeper and less tractable social issues, like structural unemployment and the emergence of an urban underclass. It was all uncannily reminiscent of Burnham's Chicago. Perhaps it was involuntary: one should not expect architects to act as social engineers, a job for which they had seldom demonstrated much enthusiasm. But the shift of emphasis was itself significant; one could dismiss it as simply a political agenda, but it surely went deeper than that.

In practice, though perhaps it was not fully appreciated, this meant that urban regeneration became separated from the mainstream planning process: mainstream planning dealt with codified incremental change, regeneration was about entrepreneurial response to new development opportunities and must therefore avoid rigidity. The quintessential example of this approach was the logical and the geographical sequel to the London Docklands project: Thames Gateway.

It was likewise the brainchild of Michael Heseltine, on his return to the Department of the Environment in 1990. Docklands itself plunged into crisis in the late 1980s because of a conjunction of two circumstances: a major policy reversal in 1986 by the City of London Corporation, which abandoned its previous conservationist approach and began to encourage redevelopment to meet the Docklands challenge; and the collapse of confidence among developers following the Wall Street crash of October 1987. The most spectacular casualty was the mammoth Canary Wharf scheme, which in 1991 plunged half-completed and half-tenanted into receivership by a consortium of banks. By 1995, sufficient confidence had returned to see the first stage of the project substantially let; and Paul Reichmann of Olympia and York, the original developer, returned to ownership with the aid of Saudi Arabian money.

los años de posguerra, en los que la planificación constituía un elemento tan importante. Lógicamente, en Gran Bretaña, la planificación, en especial la planificación estratégica, pasó a estar bajo sospecha como presunto obstáculo a la "creación de riqueza" y como un impedimento a la libre empresa. Se puso énfasis en la liberalización de las capacidades empresariales; bien en la regeneración de los barrios interiores o en la creación de nuevas comunidades rurales.

Surgía una nueva cuestión durante los noventa, que debe ser el más nos ocupe en este foro: era un nuevo énfasis en la calidad del entorno urbano, un tema que en Gran Bretaña llegó a ser casi una cruzada personal para John Gummer, desde 1993 al 1996. Se trataba de un enfoque que consideraba a la ciudad generalmente desde el punto de vista del diseño, que coincidía satisfactoriamente con otro tema de los ochenta y noventa: la importancia de la competitividad entre ciudades, de su comercialización como si se tratase de coches o cocinas, que formaba parte integrante de la globalización en una época en la que las tradicionales ventajas de la ubicación se habían desdibujado. Ello simbolizó la tenaz reaparición de la profesión arquitectónica dentro del sector de la planificación, que traía a la memoria una tendencia muy similar propia de los años treinta, y por la misma cruda realidad: los arquitect-

tos, zarandeados por los efectos de la peor de las crisis en de desarrollo desde aquella época, estaban faltos de trabajo. Podía haber algo peor, al menos, que soñar con quimeras urbanas y publicarlas; alguien podía responder. En Gran Bretaña, el gran éxito de la Lotería Nacional, producía un río de ayudas para los *Grands Projets* al estilo parisino, otro claro ejemplo de imitación competitiva, lo que contribuyó a aliviar sus espíritus sedientos de creatividad.

Esta nueva tendencia se hizo evidente en Londres en 1992, con la publicación de un libro de Richard Rogers y Mark Fisher, que básicamente constituyó el manifiesto oficial de sesgo ecologista del Partido Laborista para las elecciones de ese año. Parecía destacable, en ese punto, que la visión laborista estuviese dominada por un extenso capítulo referido a un nuevo concepto sobre el Támesis; y otro sobre el tratamiento de los principales espacios públicos de la ciudad, antes de hacer referencia a los problemas sociales de las zonas marginales más desfavorecidas de Londres. Y luego, para resumirlo todo, una larga disquisición sobre el valor de los concursos de diseño.

Tres años más tarde el resultado sólo puede ser calificado de divertido. John Gummer, actual Secretario de Estado para Medio Ambiente del Gobierno Británico, conoce perfectamente el valor de la Teoría del Traje del Emperador como



Aeropuerto de Barcelona. Interior

But, undeterred by the gathering Docklands storm, in March 1991 Heseltine announced what was without doubt the largest piece of urban regeneration and development ever proposed in any city in the world: the East Thames Corridor, later rechristened Thames Gateway, a scheme extending more than 30 miles down the Lower Thames from Docklands to the estuary, and following the re-routed line of the planned high-speed rail link from central London to the Channel Tunnel. The underlying notion was that, just as the decision in 1943 to develop Heathrow airport had engendered growth along the corridor leading from London to the west, so now the direction of development could be dramatically reversed, regenerating the depressed areas east of London and taking pressure off the overheated west. But now, the Urban Development Corporation –favourite Heseltine device of the 1980s, and used first in Docklands, then in a dozen regeneration schemes in almost all the major cities of Britain– was eschewed in favour of a more sober and pragmatic approach: advance government provision of infrastructure in the form of road and rail improvements; clearance and preparation of land by what was in effect a roving English Development Corporation, English Partnerships; and a strong hint of favourable treatment in the annual Single Regeneration Budget [SRB] competition.

Work proceeded steadily, first on a survey of the corridor's development potential, then on producing a strategic framework –not strategic plan, significantly; that word must be avoided at all cost– for development, published in mid-1995; in parallel, the government refined the route of the new rail line and opened up a competition to build and operate it, finally announcing the winner in February 1996.

By then, the first developments were in progress: in the Royal Docks at the eastern end of Docklands and the western end of the corridor, an urban village and a campus –funded by the SRB– for the local University of East London; at Barking Reach, a new town intown for some 20,000 people; at Joyce Green on the south side of the river, a new campus for the University of Greenwich; at Blue Water Park in Dartford, one of the biggest retail centres in Britain; next door, a new town about to start, next to a station on the rail link; in Chatham, regeneration of the old naval dockyards. So the pragmatic approach seemed to be working, but it would take a decade, or even two, before the success of the scheme could properly be judged.

Thames Gateway was a 1990s mega-version of the 1980s mega-project, launched with counter-cyclical courage at an unpropitious time [but so, of course, was London Docklands in 1981]; it came at a moment when, worldwide, the urban property bubble had burst, leaving the usual tale of destruction in all the major cities. Generally, it was clear that the development cycle had taken its all-too-predictable form; developers, full of animal spirits, had all-too-predictably overreached themselves; and the development industry was in the doldrums. That might mean that it might go slowly in early years; but, given that it was a long-term project anyway, that might not matter save to the politicians, who would doubtless like it to show results not

principio básico del comportamiento político, dado que el principio de los concursos de diseño se ha adoptado como firme base para rediseñar el South Bank, cuyo ganador es Richard Rogers: una conclusión adecuada, aunque se podría haber logrado de manera más simple. Y aquí, como en el más amplio estudio del Támesis, los principios de Rogers, refiriéndonos al enfoque arquitectónico hacia la planificación, toman forma en el nuevo estudio del Támesis, desde Sunbury hasta la barrera del Támesis. La planificación no es que esté simplemente viva y coleando, sino que en realidad triunfa. Todos sabemos que existen razones para esto. La más clara es la concepción posmodernista de la ciudad como un lugar de imágenes, diseñadas para proyectar la ciudad como competitiva frente a otras ciudades. Tanto si nos gusta como si lo aborrecemos la interpretación posmodernista [sin duda esto tiene que ver con la edad], esta describe con bastante precisión la manera en la que las ciudades, refiriéndonos a sus padres y madres, quieren proyectarse en los años noventa. Y sin duda esta es la cuestión clave: el énfasis arquitectónico es totalmente arte y parte de esa brutal y cruda realidad que es la necesidad de presentarnos y vendernos como ciudad en los feroces y competitivos años noventa. Todo concordó bastante bien con el nuevo énfasis: sobre la regeneración empresarial a través de una serie de proyectos

espectaculares que transformarían la imagen de un área urbana decadente. Y esto significó un cambio radical en el énfasis: lejos de las estrategias motivadas por el crecimiento para alojar a gente, tan propias de los sesenta y setenta, hacia estrategias que dependían de la renovación de zonas agrícolas abandonadas, mucho más próximas a los centros de las ciudades. Podría ser posible considerarlo como un cambio puramente político, característico del Reino Unido; pero esto ocurría simultáneamente en la Francia socialista donde el *Schéma Directeur* de 1994 para la Ile-de-France contrastó radicalmente con sus antecesores en lo referente a esta cuestión. Esto se asoció también con otra tendencia: la concienciación creciente de principios de los noventa de que el estilo inicial de los ochenta, representado por la masiva regeneración los Docklands londinenses con la construcción de oficinas, ya no resultaría eficaz. Ya no existía un exceso desbordado de nueva construcción de oficinas en todas las ciudades nuevas. La necesidad se centraba en encontrar nuevos motores económicos, particularmente en las Humanidades, la cultura, el ocio, los deportes y el consecuente turismo (G.B. Government Office for London 1996). Los Juegos Olímpicos de Barcelona y Atlanta constituyeron un claro modelo; al igual que la Expo'92 de Sevilla y Exposición del Milenio de Greenwich, en Londres.



Aeropuerto de Barcelona.

later than the next election. It did pose the question of whether any strategy so dependent on property regeneration, which was the fundamental approach not merely in London but in every great global city during the 1980s, could yield results save during brief bursts of optimism, which might occur at intervals of twenty years or more. But to that there was the obvious retort: what other kind of strategy was there? In a world in which service industries were the economic driver, most development would inevitably be commercially speculative, mimicking and amplifying the market signals in the underlying fundamental economy. So perhaps this was the only game in town: any town.

Meanwhile, the academic coterie, who might have been most active on the barricades against this kind of thing, were themselves in intellectual retreat. And it took a strange form: as if anticipating the collapse of

Los palacios de congresos, los complejos feriales, los acuarios y los parques temáticos representan ahora unas de las principales fuentes de regeneración de la economía urbana. Podemos tomar como ejemplo el proyecto de La Cartuja'93, inicialmente basado en investigación y desarrollo de tecnología de vanguardia, modificado a última hora para incorporar un parque temático (Castells y Hall 1994).

Por tanto el juego entonces pasó a llamarse regeneración, y en este sentido la planificación pasó a desempeñar un papel secundario, el movimiento de planificación se desvinculó de los planes de vivienda, que le habían servido de vital combustible y sustento durante su vida a lo largo del siglo XX. Sin embargo, a mediados de los noventa se dejaron ver signos de un cambio significativo en este posicionamiento, impulsado por mayores proyecciones de la creación de unidades familiares y por el patente deseo de alojar a más familias de ese tipo en las ciudades, en especial el gran aumento de familias unipersonales. (Breheny y Hall 1996).

Se daba otra característica consistía en que la totalidad de empresa curiosamente se hizo eco del movimiento de la Ciudad Bonita. Aproximadamente un siglo atrás, los arquitectos-urbanistas casi hacían hincapié sólo en el aspecto, la parte decorativa de las ciudades; mostraban una clara tendencia hacia el tratamiento de

los grandes y céntricos espacios públicos, en detrimento de aquellos lugares donde los ciudadanos convencionales habitaban y trabajaban. De esta manera, relegaron a un profundo plano los asuntos sociales más trascendentes y difíciles de tratar. Como por ejemplo el desempleo estructural y la aparición de las subclases urbanas. Todo tenía un extraordinario parecido al Chicago de Burnham. Quizá se trataba de algo involuntario: no se debe esperar que los arquitectos actúen como ingenieros sociales, una labor por la que rara vez han mostrado mucho interés. Sin embargo, el cambio del énfasis era en sí significativo: se le podía considerar como parte del entramado político, pero con toda seguridad se trataba de mucho más que eso.

En la práctica, aunque puede que no se apreciara en su totalidad, esto significó la separación de la regeneración urbana de la línea central del proceso de planificación, que trataba con un cambio codificado en incremento, la regeneración respondía a una iniciativa empresarial para las nuevas oportunidades de expansión y, por tanto, debía evitar la rigidez. El ejemplo más representativo de este enfoque lo constituye la fase lógica y geográfica subsiguiente del proyecto de los London Docklands: Thames Getaway.

Fue igualmente la obra maestra del inventor Michael Heseltine, a su regreso al Departamento de Medio Ambiente en

the Soviet Union and the Eastern European People's Democracies, already by the late 1980s they were withdrawing ever farther from the high ground of socio-economic debate, into the muddled thickets of cultural discourse. They engaged in endless debates on the significance of postmodernism: in architecture, in the cinema, in television, in anything that would support a paper or a conference contribution. The contributions themselves were written as if by central *Diktat* in a strange hermetically-sealed style, clearly directed at a small coterie of fellow - *cognoscenti*, and characterized by odd private linguistic tricks like the placement of qualifying syllables in brackets, as in [un]inspiring or [un]original. It doubtless reflected the emergence on the market of a flood of recent graduates in architecture and media studies, for whom this represented a sole source of gainful employment; it did not produce much insight or enlightenment. And it left some older-generation, still-politically-committed Marxists in a state of near-apoplexy on the sidelines.

Small wonder: for what was never quite clear about this flood of literature was what exactly it was all about, even as an intellectual activity, still less as a political project: intellectually, the much-quoted [but perhaps little-read] model was the long-dead Berlin critic Walter Benjamin, celebrator of the *flâneur* or fly-on-the-café-wall; politically, it amounted at most to polysyllabic mutterings about deconstructing the hegemonic projects of capitalism. All, perhaps, a useful way of keeping unemployed graduates off the streets in warm well-lit seminar rooms; but of little more significance. It was a rum old world, this world of urban discourse in the mid-1990s: but that perhaps reflected a situation long familiar in the cafés of continental Europe, where the universities had a longer tradition of producing permanent students. Of course, occasionally they might emerge on to the streets to engage in real *événements*; but this time there did not seem to be much of a political project to which they might attach themselves.

In any case, there was one thing with which it had categorically nothing to do, and that was the boring job of planning real places. As in the 1970s and 1980s, but even more so, the worlds of urban studies and urban planning had become steadily more uncoupled. The only good news, perhaps, was that in the process academic planners were becoming more concerned with real-life issues. And in some fields –particularly in analyzing the role of different discourses in public participation– they did actually manage to make some tenuous connections between the two worlds: a small but respectable positive point.

Academic planning now needs to become reconnected to the central concerns of the 1990s: culture-led urban regeneration, the debate about the recolonization of the cities, and consequently the recoupling of the housing and planning movements. It is a challenging agenda, and it is too important to be left solely to the architects.

1990. Los Docklands por sí mismos entraron en crisis a finales de los ochenta, debido a la conjunción de dos circunstancias: por un lado, una importante regresión política en 1986 de la Corporación de la Ciudad de Londres, la cual se apartó de sus planteamientos conservacionistas previos y comenzó a promover el redesarrollo que suponía el reto de los Docklands; por otro lado, el desgaste de confianza entre los promotores como consecuencia de la caída de Wall Street en octubre de 1987. La más espectacular de las circunstancias de dio con el imponente plan Canary Wharf, que en 1991, a medio terminar y a medio asignar, entró en un proceso de absorción por un consorcio de bancos. Hacia 1995, se había recobrado la suficiente confianza como para que se vislumbrase la primera fase de arrendamiento de manera tangible. Paul Reichmann de Olympia y York, el promotor original, recobró la titularidad con la financiación de Arabia Saudita. Sin embargo, impertérrito ante la tormenta que se cernía sobre los Docklands, en marzo de 1991, Heseltine anunció lo que sin duda representaría el mayor ejemplo de regeneración urbana y expansión jamás propuesto en ninguna ciudad de mundo: The Thames Corridor, más tarde rebautizado como Thames Gateway: un proyecto que se extendía 30 millas a lo largo de Lower Thames, desde Los Docklands hasta el estua-

rio, siguiendo el nuevo trazado de la línea del proyectado enlace ferroviario de alta velocidad, desde el centro de Londres hasta el Channel Tunnel. La noción subyacente consistía en que, al igual que la decisión de 1943 de realzar el aeropuerto de Heathrow había repercutido a lo largo de la franja que conducía al oeste desde Londres; ahora la dirección del desarrollo podría invertirse extraordinariamente, regenerando las áreas deprimidas del este de Londres, aligerando la presión existente sobre el sobrecargado oeste. Si embargo en esta ocasión, la Corporación para el Desarrollo Urbano; el instrumento favorito de Heseltine en los ochenta, utilizado por primera vez en los Docklands y posteriormente en una docena de planes en casi todas las principales ciudades británicas, se rechazó en favor de un planteamiento más pragmático y sobrio: el avance de la provisión gubernamental de infraestructura a través de la mejora de carreteras y líneas ferroviarias; la disponibilidad y preparación del suelo por parte de lo que en efecto era una errabunda English Development Corporation, English Partnerships; y una fuerte evidencia de trato favorable en el concurso anual del Single Regeneration Budget [SRB]. Los trabajos se desarrollaron diligentemente. Primero se llevó a cabo un estudio del potencial de desarrollo de esta franja, y posteriormente sobre la creación de un marco estratégico, no

References

Breheny, M. (1995). *Counter-Urbanisation and Sustainable Urban Forms*. In: Brotchie, J.F., Batty, M., Blakely, E., Hall, P., Newton, P. (ed.) *Cities in Competition*, 402-429. Melbourne: Longman Australia.

Breheny, M.; Hall, P. (ed.) (1996). *The People - Where Will They Go? National Report of the TCPA Regional Inquiry into Housing Need and Provision in England*. London: Town and Country Planning Association.

Castells, M.; Hall, P. (1994). *Technopoles of the World: The Making of 21st-Century Industrial Complexes*. London: Routledge.

G.B. Government Office for London (1996b). *Four World Cities: A Comparative Analysis of London, Paris, New York and Tokyo*. London: Llewelyn Davies Planning.

Hall, P. (1992). East Thames Corridor: The Second Golden Age of the Garden Suburb. *Urban Design Quarterly*, 43, 2-9.

Hall, P. (1995). Conference Report: «Seizing the Moment - London Planning 1944-1994». *The London Journal*, 20, 91-94.

un plan estratégico; significativamente, esa palabra debe evitarse a toda costa. Estos estudios se publicaron a mediados de 1995. Paralelamente, el gobierno perfeccionó la ruta de la nueva línea ferroviaria y sacó a concurso su ejecución y gestión, anunciando finalmente al ganador en febrero de 1996. Para entonces, los primeros desarrollos se encontraban en marcha: en los Royal Docks, en el extremo este de los Docklands y extremo oeste de la franja, se trabajaba en una aldea urbana y un campus para la East London University; financiados por el SBR. También se trabajaba en Barking Reach, una ciudad interior de nueva creación para unas 20.000 personas. Del mismo modo, en Joyce Green en la parte sur del río, un nuevo campus para la Greenwich University; así como en Blue Water Park, en Dartford, uno de los mayores centros de comercio minorista de Gran Bretaña. Justo al lado, en una ciudad a punto de comenzarse, cerca de una estación del enlace ferroviario. También en Chathan, con la regeneración de los viejos astilleros navales. Al parecer, el planteamiento pragmático estaba dando resultado; aunque se tardaría una década o incluso dos para que el éxito del proyecto pudiese valorarse adecuadamente.

El proyecto de Thames Gateway era la mega-versión de los noventa de los superproyectos de los ochenta, lanzado con un coraje a contra corriente y en una ocasión poco propicia [aunque también lo fueron los Docklands en 1981]. Surgió en un momento en el que, mundialmente, la burbuja de la propiedad urbana había explotado, dejando detrás la típica leyenda de destrucción en las ciudades más importantes. Por regla general, estaba claro que el ciclo de desarrollo había adoptado su forma de demasiado predecible. Los promotores, plenos de espíritu animal, se habían sobrepasado de manera demasiado predecible a sí mismos; y la industria del desarrollo se encontraba en un marasmo total. Eso podría significar que todo transcurriría lentamente en los primeros años; sin embargo, dado que en cualquier caso se trataba de un proyecto a largo plazo, puede que no importase demasiado, excepto a los políticos, quienes indudablemente, preferían que los resultados se evidenciaran no mucho después de las siguientes elecciones. Con ello surgía la cuestión de si cualquier estrategia tan dependiente de la regeneración de la propiedad, que fue el planteamiento fundamental en Londres y otras grandes ciudades del mundo en los ochenta, daría resultados fuera de las breves efusiones de optimismo, que podían darse en intervalos de veinte años o más. Sin embargo, había una réplica clara para ello: ¿Existía otro tipo de estrategia? En un mundo donde la industria dedicada a los servicios constituía el motor económico, la mayoría de los desarrollos estarían ligados inevitablemente a la especulación comercial, secundando y amplificando las señales del mercado en la economía subyacente fundamental. De esta manera, quizá este fuera el único juego en la ciudad: en cualquier ciudad.

Mientras tanto, la camarilla académica, que podía haber estado más activa desde sus barricadas contra este tipo de cosas, se mostraba en franco repliegue intelectual. Adoptó una forma peculiar: como anticipándose al colapso de la Unión Soviética y de las Democracias de los Pueblos de Europa del Este, ya desde finales de 1980 se estaban apartando incluso

mucho más lejos de los altos foros del debate socioeconómico, para empantanarse en la espesura del discurso cultural. Se enfrascaban en interminables debates sobre el significado del posmodernismo: en arquitectura, en cine, en televisión y en cualquier cosa que pudiera ser objeto de una publicación o de una comunicación en una conferencia. Las comunicaciones se escribían como al *diktat* común, con un estilo singular y herméticamente sellado; claramente dirigido al restringido círculo de colegas *cognoscenti*, y caracterizado por extraños y secretos guiños lingüísticos, como la utilización de afijos calificativos entre paréntesis, del tipo «[nada]inspirador» o «[nada]original». Sin duda, esto reflejaba la aparición en el mercado de una marabunta de recién licenciados en arquitectura y estudios de comunicación, para quienes esto representaba el único filón de próspero empleo: esto no generó gran revelación ni ilustración. Lo que dejó a parte de una generación anterior de marxistas, aún comprometidos políticamente, en un estado de hemiplejía.

No era nada extraordinario: lo que nunca estuvo muy claro fue de lo que trataba toda esta verborrea literaria, incluso siendo una actividad intelectual, pues mucho menos tratándose de un proyecto político: desde el punto de vista intelectual, el modelo tan citado [quizás menos leído] del crítico berlinés Walter Benjamin, difunto desde hacía tanto, celebrador del *flâneur* o de la observación reflexiva; desde la perspectiva política equivaldría, como mucho, a balbuceos polisilábicos sobre la desmantelación de proyectos hegemónicos del capitalismo. Todo, quizá, una buena manera de mantener a los recién graduados sin empleo fuera de las calles, en acogedoras salas de seminarios, pero sin mayor importancia. Era un extraño y viejo mundo, ese mundo del discurso urbano a mediados de los noventa, pero ese quizá reflejara una situación ya bastante familiar en los cafés de la Europa continental, donde las universidades contaban con una tradición más larga a la hora de producir estudiantes permanentes. Sin duda, alguna que otra vez podían aparecer en las calles para comprometerse en auténticos *événements*; pero entonces no parecían pertenecer a un proyecto político al que pudiesen estar vinculados.

En cualquier caso, había una cosa con la que categóricamente no tenía nada que ver, y era la tediosa labor de tener que planificar lugares reales. Como en los setenta y ochenta, e incluso más, los mundos de los estudios de urbanismo y la planificación urbana se habían separado mucho más. La única buena noticia, quizá, era que en el proceso los planificadores académicos se preocupaban más por los asuntos de la vida real. Y en algunas áreas, en especial si analizamos el papel de los distintos discursos en la participación pública, realmente consiguieron establecer algunas ligeras conexiones entre los dos mundos: un punto positivo a pesar de lo pequeño.

La planificación académica ahora requiere una reconexión con las preocupaciones centrales de los noventa: la regeneración urbana culturalmente orientada, el debate sobre la vuelta a la colonización de las ciudades y, consecuentemente, la conciliación de los movimientos de la vivienda y la planificación. Es una empresa difícil, pero lo suficientemente importante como para dejársela únicamente a los arquitectos.



