

This article explores the relationship between economic globalization and urban planning in cities of the developed world, using London, Sydney and Singapore as examples. There are two strands to the argument. First that the decision-makers in such cities take a particular view of globalization, in which they see cities as competing for globally footloose investment and hence requiring particular priorities in urban policy. Secondly that their response results in a concentration of power in a city elite and a lack of local democracy. It is suggested that a less deterministic approach to globalization could provide opportunities for greater local political choice and participation, leading to a wider discussion of priorities in urban planning.

Globalization is a contested concept. The view that has provided the dominant paradigm over the last decade, and the context for much thinking about urban policy, is sometimes referred to as the “hyperglobalist” perspective (Held et al, 1999). This view, largely informed by management and business Schools, believes that the increasing globalization of the economy is inevitable. It also considers that the globalization process is a beneficial one and that it will eventually have advantages for all parts of the world. This is the “trickle down” concept on a global scale. In this scenario the nation state is seen as losing its role in a world that involves an interaction between trans-national business and city or regional governance. Economic globalization is viewed as a natural process and city government should ensure that its citizens derive the maximum benefit from it. They should adapt their policies to conform to the imperatives that the process demands. However there are other views on globalization. Some writers see the concept as an ideological construct to give neo-liberalism greater spatial dominance, and consider that there is nothing fundamentally new in the way that the world economy operates. This perspective provides a useful corrective in stressing the ideological potential of the “hyperglobalist” stance. However it underplays the changes, in both intensity and spatial penetration, that have taken place in the world economy. There is a third view that accepts such changes but does not agree that they have a natural, inevitable, dynamic of their own (eg. Giddens 1990; 2000). In this third view it is claimed that there are choices to be made about whether to enhance, block or mediate these global economic forces. The nation state is considered to still have some role in determining policy over such matters. However the national state itself is seen as undergoing restructuring as part of the globalization process. Some of its functions are moving upwards to supra-national regional levels such as the European Union, while others are decentralising to sub-national regions or cities. The result can be described as a multi-layered system of governance which interacts in different ways with the processes of economic globalisation, which is itself multi-faceted. This more complex interpretation allows variation in the response of the different political actors.

City governments in recent years have been adapting to their new global environment. For example, in the three cities examined here, it has been assumed that to gain comparative advantage they need to beat their

### Globalización, planificación urbana y democracia local

Este artículo explora la relación existente entre la globalización económica y la planificación urbana en ciudades del mundo desarrollado, utilizando Londres, Sydney y Singapur como ejemplos. Hay dos corrientes de opinión. La primera postula que los responsables de tales urbes tienen una visión particular de la globalización, en la que ven a las ciudades compitiendo por atraer la inversión libre global y, por tanto, con la necesidad de establecer prioridades específicas en la política urbana. La segunda consiste en que la respuesta dada conlleva una concentración de poder de una élite de la ciudad y la falta de democracia local. Se apunta que tal vez un enfoque menos determinista con respecto a la globalización podría proporcionar oportunidades en cuanto a una mayor capacidad de elección y participación en la política local, lo que conduciría a un debate más amplio sobre las prioridades en la planificación urbana.

La globalización es un concepto controvertido. Se hace referencia a veces a la visión que ha proporcionado el paradigma dominante durante la última década y al contexto en el que se da gran parte del pensamiento sobre política urbana como la perspectiva “hiperglobalista” (Held et al 1999). Esta visión,

extensamente tratada por las facultades de administración de empresas, cree que es inevitable el incremento de la globalización en la economía. También considera que el proceso de globalización es beneficioso y que terminará por ser ventajoso para todo el mundo. Este es el concepto “de calado” a una escala global. En este contexto, se considera que la nación estado va perdiendo peso en un mundo que requiere de interacción entre negocios transnacionales y gobiernos municipales o regionales. La globalización económica es percibida como un proceso natural y el gobierno municipal debería asegurar que sus ciudadanos se aprovechen de ella al máximo. Deberían adaptarse las políticas para ajustarse a los imperativos que el proceso requiere. Sin embargo, hay otras visiones de la globalización. Algunos autores ven el concepto como un constructo ideológico para dar un dominio espacial mayor al neoliberalismo y consideran que no hay nada fundamentalmente nuevo en la forma en que funciona la economía mundial. Esta perspectiva proporciona un correctivo útil al hacer hincapié en el potencial ideológico de la postura “hiperglobalista”. No obstante, minimiza los cambios, tanto de intensidad como de alcance espacial, que se han dado en la economía mundial. Hay una tercera visión que acepta tales cambios, pero no está de acuerdo con que tengan una diná-



**Andy Thornley**

London School of Economics,  
United Kingdom



competitors in the game of attracting inward investment from the leading sectors of the new globalized economy. As Harvey noted almost ten years ago, there has been a shift in the attitudes of urban government from a managerial approach to entrepreneurialism (Harvey, 1989). This entrepreneurial stance views the city as a product that needs to be marketed. For economically advanced cities, such as Sydney, Singapore and London, this marketing effort is aimed at attracting the headquarters or regional branches of international companies, particularly in the financial sector. This city marketing approach adopts the “hyperglobalist” view of the globalization process, accepting its imperatives and adapting city policy in order to compete and survive. This results in several consequences; a particular form of city decision-making, specific urban planning priorities and projects, and social polarization.

The argument pursued here is that this marketing approach, and the emphasis on restructuring the city so that it appeals to global business, has led to the dominance of certain interests in the decision-making process of urban planning. A coalition develops between those economic interests that are externally oriented and elements of city government that would benefit from the attraction of world city functions. The economic interests will include international companies, financial organisations, and sectors with a global reach such as computing or tourism, while the government elements are likely to comprise those that represent the strategic locations such as the CBD, new areas with potential for “world city” functions, or airports. These interests can be viewed as forming a new kind of elite dominating the agenda of city governance. Many years ago Molotch developed the concept of the “growth machine” in which a particular coalition of interests dominated city governance in the US (Molotch, 1976). The coalition centred around the real estate owners but included city politicians, media, utility companies and academia. Over the years this concept has been developed, particularly through comparative work in other countries, and made more sophisticated for example in “regime theory” (for a good account of this see Judge et. al. 1995). Nevertheless, if we broaden the economic interests in the coalition and focus on those with a global concern, many of the other aspects of Molotch’s formulation still have relevance. The over-riding desire for growth again provides the stimulus for the coalition, the highly focussed goal leads to the formulation of a sympathetic elite and the other agencies are drawn in because of the need for infrastructure and legitimacy. However, as suggested by recent “regime theory” literature, the three case studies will show that city governance is not confined to the local level. Higher level political actors also play a significant role in this new “global growth coalition”. This role becomes particularly relevant when, as in the Sydney example described below, the political boundaries cause problems in generating consensus behind the coalition. The importance of supra-city politics supports the third view of globalisation which suggests that, in our global world, governance is undergoing a process of restructuring in which the distinction between the previous political levels is becoming more complex. It runs counter to the “hyperglobalist” view which suggest that the nation state is becoming redundant.

---

mica propia, natural e inevitable (cf. Giddens 1990; 2000). Se sostiene en esta tercera visión que hay decisiones que tomar sobre si se incentivan o se bloquean estas fuerzas económicas globales, o si se media entre ellas. Ahí es donde se considera que el estado nación tiene todavía un papel que desempeñar, determinando la política sobre tales asuntos. Sin embargo, se percibe que hasta el propio estado nación está sufriendo una reestructuración en pleno proceso de globalización. Algunas de sus funciones son asumidas a niveles regionales supranacionales, caso de la Unión Europea, mientras que otras pasan por un proceso descentralizador hacia regiones subnacionales o ciudades. Puede describirse el resultado como un sistema de gobierno de múltiples capas que interactúa de formas distintas con los procesos de la globalización económica, que ya es de por sí polifacética. Esta interpretación más compleja permite la variación en la respuesta de los diferentes actores políticos.

Los gobiernos municipales se han ido adaptando durante los últimos años al nuevo entorno global. Por ejemplo, en las tres ciudades que se examinan en este artículo, se ha asumido que para obtener una ventaja competitiva necesitan ganar a sus competidoras en el juego de atraer inversión local de los sectores punteros de la nueva economía globalizada. Como

señaló Harvey hace ya casi diez años, se ha producido un cambio en las actitudes del gobierno urbano de un enfoque de gestión hacia otro de empresariado (Harvey 1989). Esta postura empresarial tiene una visión de la ciudad como de un producto que hay que comercializar. Para ciudades económicamente avanzadas, como Sydney, Singapur o Londres, este esfuerzo de comercialización está orientado a atraer la sede o las divisiones regionales de compañías internacionales, sobre todo del sector financiero. Este enfoque de comercialización de la ciudad adopta la visión “hiperglobalista” del proceso de globalización, aceptando sus imperativos y adaptando la política de la ciudad para poder competir y sobrevivir. Esto tiene distintas consecuencias: una forma particular de toma de decisiones en la ciudad, prioridades y proyectos específicos de planificación urbana, y polarización social.

El argumento aquí esgrimido consiste en que este enfoque de comercialización y el énfasis en reestructurar la ciudad para que sea atractiva para los negocios globales ha provocado la preponderancia de ciertos intereses en el proceso de toma de decisiones de la planificación urbana. Se desarrolla una coalición entre aquellos intereses económicos que están orientados hacia el exterior y los elementos del gobierno municipal que se beneficiarían de la atracción de funciones de ciudad



The “global growth coalition” will seek to push the policies of the city in a particular direction. This will be given legitimacy by arguing that the forces of globalization are inevitable and that if the city is to survive in an environment of competition with other cities it has to create a strategy to maximise the cities ability to benefit from global economic forces. This approach usually involves the formulation and propagation of some kind of “vision” for the future of the city, oriented to reassuring potential investors that their needs will be met. The aim is to ensure that this vision informs other policies of the city, including the strategic land use plan, and expenditure priorities. Particular development projects will result. The global orientation places much emphasis on communications, including airport expansion and links to strategic office locations. The desire to attract global companies will lead to the provision of attractive, well serviced and located sites for “state of the art” office development. In the top world cities this has produced Battery Park, Canary Wharf and the Tokyo Waterfront and smaller versions can be seen in most cities. Luxury housing, eating and entertainment provision are also required to attract the personnel for these global activities. Tourism, whether for business or pleasure, and leisure have also become major economic growth sectors in the global economy. As a result, many of the recent urban projects have included Trade Centres, conference centres, hotels, casinos, urban theme parks and sports complexes. The orientation to tourism encourages the use of cities as centres of entertainment and the real estate industry has been enthusing over “Urban Entertainment Destinations”. Development projects oriented to these global activities not only provide physical needs, they also contribute to the “image” of the city. This is important in marketing any product and can help in advertising and making the product visible. In the case of a city an exciting and dynamic impression can be given through the use of spectacular architecture. The Sydney Opera House provided an early example but in recent years there has been a proliferation of eye-catching buildings from the Guggenheim Museum in Bilbao to London’s Millennium Dome.

Evidence suggests that cities of the developed world have become increasingly polarised in recent years, and the “Dual City” label has been used to bring home the disparity between rich and poor. It is generally accepted that contemporary social dynamics are more complex than such a bi-polar division and that the variations in the social programmes of local and national states also generate diversity. Nevertheless much of the literature links the processes of economic globalization to social polarization (eg Sassen, 1991). The influx of global organisations into a city can create a highly paid workforce whose standard of living and salary levels are determined by global comparisons. On the other hand the workers who service them through such activities as cleaning, providing food or routine office work, are traditionally poorly paid. These economic and social differences have a geographical dimension and concentrations of rich and poor become increasingly evident. The process of gentrification is much in evidence, as the wealthy look for new locations. Such disparities can produce resentment and social instability. The kind of projects described above can also generate alienation as many local people find little for them in luxury shopping centres,

---

global. Los intereses económicos incluirán a compañías internacionales, organizaciones financieras y sectores con un alcance global, como la informática y el turismo, mientras que es probable que los elementos de gobierno comprendan a aquellos que representan los lugares estratégicos, como el Centro de Desarrollo de Negocios, nuevas áreas con potencial para funciones de “ciudad global” o aeropuertos. Pueden verse estos intereses como parte de una nueva clase de élite que domine la agenda del gobierno municipal. Hace muchos años, Molotch desarrolló el concepto de la “máquina de crecimiento” en el que una coalición particular de intereses dominaba el gobierno municipal en los Estados Unidos (Molotch 1976). La coalición se centraba en torno a las inmobiliarias, pero incluía a políticos municipales, medios de comunicación, empresas de servicio público y la universidad. Con los años ha ido desarrollándose este concepto, principalmente a través de estudios comparativos en otros países, hasta convertirse en uno bastante complejo, por ejemplo en la “teoría del régimen” (“*regime theory*”) (para un profuso estudio sobre esto, véase Judge et al. 1995). Sin embargo, si ampliamos los intereses económicos en la coalición y nos centramos en aquellos con una vertiente global, muchos de los otros aspectos de la formulación de Molotch todavía son

relevantes. El preponderante deseo de crecimiento proporciona una vez más el estímulo para la coalición, de modo que un objetivo muy delimitado conduce a la creación de una élite bien dispuesta y a la involucración del resto de agentes por la necesidad de infraestructura y legitimidad. No obstante, como sugiere la literatura reciente de la “teoría del régimen”, los tres casos de estudio mostrarán que el gobierno municipal no está confinado al nivel local. Actores políticos de nivel más alto también desempeñan un papel importante en esta nueva “coalición de crecimiento global”. Este papel se vuelve especialmente relevante cuando, como en el caso de Sydney descrito más adelante, las fronteras políticas causan problemas a la hora de generar consenso en la coalición. La importancia de la política supra-municipal apoya la tercera visión sobre la globalización que sugiere que, en nuestro mundo globalizado, el gobierno está sufriendo un proceso de reestructuración en el que la distinción entre los niveles políticos previos se está volviendo más compleja. Esto se opone a la visión “hiperglobalista” que sugiere la cada vez mayor redundancia del estado nación. La “coalición de crecimiento global” buscará promover las políticas de la ciudad en una dirección determinada. Se legitimará esto arguyendo que las fuerzas de la globalización



casinos and conference centres. Indeed many of the new projects may worsen their quality of life through increased noise or congestion, or the loss of the opportunity to use the limited supply of key urban sites for other uses. In many cases the projects create islands of activity, oriented to those with good incomes, surrounded by areas of greater poverty. This phenomena has been called the "bubble effect" (Judd, 1999). Many of the people who visit these sites are tourists or visitors from wealthier residential areas, often in the suburbs. There is considerable debate over the causal factors involved in these social processes. Cities have always contained rich and poor areas but the case can be made, as with globalization more generally, that the speed of change, its pervasiveness, and greater public awareness, creates a significantly different situation. For the purposes of the discussion here the important point is that globalization and the response of city governance, can have variable impacts on different groups of citizens. Urban decisions are highly political. However if another consequence of the particular response to globalisation is to restrict the decisions over priorities to a small elite, then there is little opportunity for the political issues to be aired through local democracy. In the longer term this can be a threat to the social sustainability of the city.

These themes will now be given more substance through a brief review of the three cities.

### Sydney, regional capital

The major cities of Australia have a long history of competing with each other, and this tradition has provided a useful foundation for the wider geographical competition of recent years. Sydney has now established itself as the leading Australian city. It is the major international air hub, is the most important financial centre and, during the growth in Asian economies, extended its role to become a location for many trans-national corporations wanting to service south east Asia. The strategic planning of the Sydney metropolitan region is undertaken by the State of New South Wales. In 1988 a Liberal-National coalition won the state election and formed a government with an ideology of limited government, cuts in state finances, and privatisation. The state government was keen to attract global activities to Sydney but found it difficult to provide infrastructure and tax concessions, as the main revenue raising powers were held by the Federal Government. As a result the major tools available to the state government to attract global investment were its land holdings and urban planning and development powers. In 1995 the state



son inevitables y que, si la ciudad quiere sobrevivir en un entorno de competitividad con otras ciudades, tiene que crear una estrategia para optimar su capacidad para beneficiarse de las fuerzas económicas globales. Este enfoque suele conllevar la formulación y la propagación de algún tipo de "visión" para el futuro de la ciudad, orientado a asegurar a los inversores potenciales que sus necesidades quedarán cubiertas. El objetivo es asegurar que esta visión cale en otras políticas de la ciudad, incluyendo el plan estratégico de uso del suelo y las prioridades de gasto. Como resultado, se darán proyectos particulares de desarrollo. La orientación global hace especial hincapié en las comunicaciones, incluyendo la ampliación del aeropuerto y los enlaces con las zonas estratégicas de oficinas. El deseo de atraer a compañías globales llevará a la dotación de zonas atractivas, con buenos servicios y bien situadas para el desarrollo de oficinas "de vanguardia". En las ciudades más importantes del mundo, esto ha producido el Battery Park, el Canary Wharf y el Tokyo Waterfront; en la mayoría de ciudades pueden verse versiones más pequeñas de esta índole. También se requieren viviendas de lujo y servicios de ocio y de restaurantes para atraer al personal de estas actividades globales. El turismo, tanto de negocios como de placer, y el ocio también se han convertido en grandes

sectores de crecimiento económico de la economía global. Como consecuencia, muchos de los últimos proyectos urbanos han incluido Centros de Negocios (*Trade Centres*), centros de congresos, hoteles, casinos, parques temáticos urbanos y complejos deportivos. La orientación al turismo incentiva la utilización de las ciudades como centros de ocio: cabe decir en este sentido que la industria inmobiliaria está entusiasmada con los "Destinos Urbanos de Ocio". Los proyectos de desarrollo orientados a estas actividades globales no sólo cubren necesidades físicas, también contribuyen a la "imagen" de la ciudad. Esto es importante al comercializar cualquier producto y puede ayudar a su publicidad y a su visibilidad. En el caso de una ciudad, puede darse una impresión dinámica y de animación a través del uso de una arquitectura espectacular. La Ópera de Sydney constituyó un temprano ejemplo, pero en los últimos años ha habido una proliferación de edificios llamativos que van desde el Museo Guggenheim de Bilbao al Millennium Dome de Londres. Hay pruebas que sugieren que las ciudades del mundo desarrollado se han ido polarizando cada vez más en los últimos años y la etiqueta de "Ciudad dual" se ha utilizado para evidenciar la disparidad entre ricos y pobres. De manera general, se acepta que las dinámicas sociales contemporáneas son



government produced a new metropolitan strategy called *Cities for the 21<sup>st</sup> Century*. It was heralded as a new approach to strategic planning that was more broadly based and more flexible; “as we move into an age of more rapid change and diverse global influences, a metropolitan planning strategy needs to be dynamic rather than rigid” (Department of Planning, 1995, p. 12). One of the policies in the strategy was “the promotion, nationally and internationally, of Central Sydney as a corporate headquarters and financial centre and also as a tourism centre, and the development of planning and management in support of these roles” (p. 92).

Thus by the mid 1990s Sydney was orienting its land use strategy towards a global market, orchestrated by the state government. Part of this strategy involved the identification of key sites for world city functions. However the state met reaction from the local authority level who were not always happy to accept such decisions. The City of Sydney was subject to local community pressures and opposed many of the ideas for the development of the CBD particularly when this involved the demolition of buildings with heritage value. It is therefore interesting to see how the state government sought to implement its globally oriented policy in the face of adverse local views. The first important tool it had at its disposal was the planning power to intervene in any development decision that had strategic significance. The state used this power on numerous occasions during the 1980s and 1990s and in some cases contravened the controls agreed in the local plans of the City of Sydney. In order to try and circumvent these democratically formulated local plans, a special Central Sydney Planning Committee was established in 1988 dominated by State appointees. This committee had responsibility for the preparation of local plans for the City and for decisions on all developments with a value of over \$50m. Another ploy adopted by the state was to change the boundary of the City of Sydney to try and ensure a local council sympathetic to global city development. A further example of the bypassing of local opposition took place around the state’s decision in the early 1980s to develop Darling Harbour as a major recreation and convention centre with a linked mono-rail. This had to be built in time for the 1988 Bicentennial year, but the requirement to conduct an environmental impact assessment created an obstacle in this tight timetable. So the state passed a special act of parliament to give planning powers to a new Darling Harbour Authority that would not be subject to local council controls or planning laws. When professional and community opposition developed over the proposed mono-rail these special powers were extended to also cover this aspect of the project.

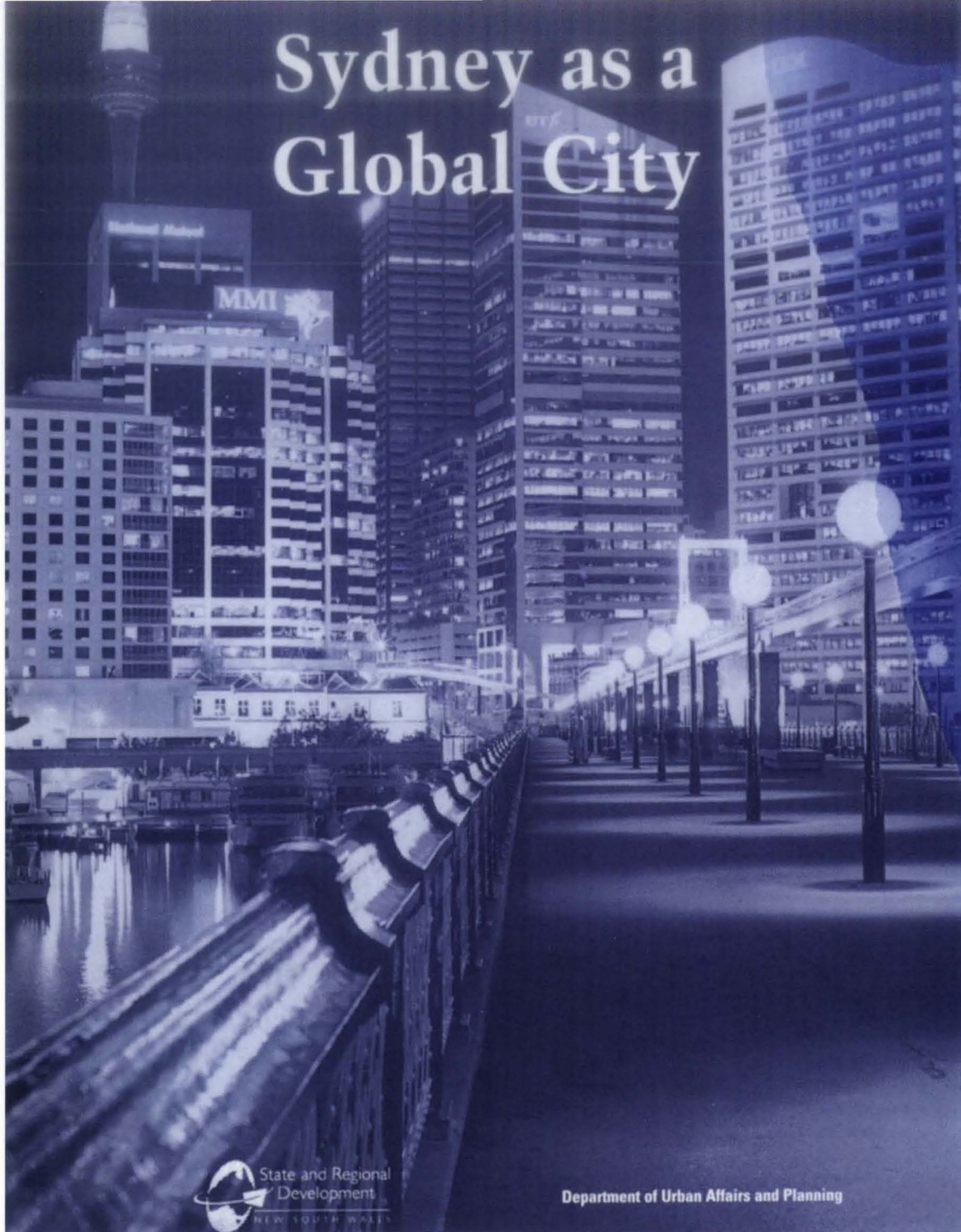
In 1995 the Labor Party returned to control the state. It was felt that the *Cities for the 21<sup>st</sup> Century* strategy did not explore sufficiently the international context and so they commissioned a new study. In the forward to the study report, entitled *Sydney as a Global City*, the Minister for State and Regional Development says “we must ensure that planning for Sydney supports a competitive and efficient economy ... planning for new

más complejas que la mencionada división bipolar y que los cambios en los programas sociales de los estados nacionales y administraciones locales también generan diversidad. Con todo, gran parte de la literatura establece un vínculo entre los procesos de la globalización económica y la polarización social (cf. Sassen 1991). El flujo de organizaciones globales a una ciudad puede crear una mano de obra muy bien pagada cuyos niveles de vida y de salario estén determinados por comparaciones globales. Por otro lado, los trabajadores que les sirven a través de actividades como las de limpieza, las relacionadas con la alimentación o el trabajo rutinario de oficina reciben salarios tradicionalmente bajos. Estas diferencias económicas y sociales poseen una dimensión geográfica y se hacen cada vez más evidentes las concentraciones de ricos por un lado y de pobres por otro. El proceso de aburguesamiento es manifiesto, al buscar la gente adinerada nuevas zonas residenciales. Estas disparidades pueden producir resentimiento e inestabilidad social. La clase de proyectos descritos con anterioridad también puede generar alienación, pues pocas personas de la población local encuentran cabida en los centros comerciales de lujo, en los casinos y en los centros de conferencias. Muchos de los nuevos proyectos incluso pueden empeorar su calidad de vida por un incre-

mento de ruidos o de tráfico, o por haber perdido la oportunidad de utilizar la dotación limitada de lugares urbanos clave destinados a otros usos. En muchos casos, los proyectos crean islas de actividad, orientadas a aquellos con altos ingresos, rodeadas de áreas de mayor pobreza. Se ha denominado a este fenómeno como el “efecto burbuja” (Judd 1999). Muchas de las personas que visitan estos lugares son turistas o visitantes de zonas residenciales más ricas, con frecuencia en las afueras. Se está produciendo un debate considerable sobre los factores causales involucrados en estos procesos sociales. Las ciudades siempre han tenido zonas ricas y pobres, pero puede argüirse de la misma manera, aunque de modo más general con la globalización, que la velocidad de cambio, su repercusión y una mayor conciencia pública crean una situación significativamente distinta. Para los propósitos de este trabajo, lo importante es que la globalización y la respuesta del gobierno municipal pueden tener impactos variables en diferentes grupos de ciudadanos. Las decisiones urbanas son muy políticas. No obstante, si otra consecuencia de la respuesta particular a la globalización es la restricción a una pequeña élite de la toma de decisiones sobre prioridades, entonces habrá pocas oportunidades para tratar los asuntos políticos a través de la democracia local. A un plazo más



# Sydney as a Global City



State and Regional  
Development  
NEW SOUTH WALES

Department of Urban Affairs and Planning

largo, esto puede constituir una amenaza para la sostenibilidad social de la ciudad. Estos asuntos se analizarán con más detalle ahora a través de una breve revisión de las tres ciudades.

## Sydney, capital regional

Las grandes ciudades de Australia tienen un largo historial de competencia entre ellas y esta tradición ha constituido la base de una mayor competición geográfica en los últimos años. Sydney ya se ha establecido como la ciudad más importante de Australia. Es el mayor centro aéreo internacional y el centro financiero más importante y, durante el crecimiento de las economías asiáticas, amplió el papel que desempeñaba hasta convertirse en sede de muchas corporaciones transnacionales que querían operar en el sureste asiático. La planificación estratégica de la región metropolitana de Sydney fue emprendida por el estado de Nueva Gales del Sur. En 1988 una coalición liberal-nacional ganó las elecciones estatales y formó un ejecutivo con una ideología de gobierno limitado, de recortes en las finanzas del estado y de privatización. El gobierno del estado mostró gran interés por atraer actividades

globales a Sydney, pero encontró dificultades a la hora de facilitar infraestructuras e incentivos fiscales, dado que el poder recaudatorio residía fundamentalmente en el gobierno federal. Como consecuencia, las mayores herramientas de que disponía el gobierno estatal para atraer la inversión global eran la posesión distintos terrenos y su capacidad para actuar en la planificación urbana y generar desarrollos. En 1995, el gobierno del estado propuso una nueva estrategia metropolitana denominada *Cities for the 21st Century* (*Ciudades para el siglo XXI*). Se anunció como un nuevo enfoque de planificación estratégica que era más flexible y contaba con una base más amplia: "Al adentrarnos en una era de cambios cada vez más rápidos y de diversas influencias globales, la estrategia de planificación metropolitana necesita ser más dinámica y menos rígida" (Department of Planning – Departamento de Planificación– 1995: 12). Una de las políticas de la estrategia consistía en "la promoción, tanto nacional como internacional, de la zona de Central Sydney como sede de empresas y centro financiero, al igual que como centro turístico, y en el desarrollo de la planificación y la gestión en apoyo de estos objetivos" (1995: 92). Además, a mediados de la década de los noventa, Sydney estaba orientando su estrategia de uso del suelo, a través del



and efficient road and rail networks, supporting existing employment locations and providing a continuing supply of sensibly located land are key elements in this focus" (Searle, 1996, p. v). The report presents a very thorough analysis of the factors that influence Sydney's potential as a world city and the implications for planning. In 1997 the State produced a new review of strategic planning called *A Framework for Growth and Change* (Department of Urban Affairs and Planning, 1997a). This adopted many of the approaches of the previous plan and had an expanded section on fostering a competitive and adaptable economy, drawing on the work in *Sydney as a Global City*. New roads and airport expansion were proposed. *A Framework for Growth and Change* pointed out that the State would continue to use its powers to make decisions over major projects as this helped to attract major inward investment and "encourage major companies to locate regional headquarters and facilities in the Region" (p. 59).

In 1997 a new body was established called The Committee for Sydney - officially launched by the Premier of NSW. It comprised business and community leaders and was chaired by the director of the successful Olympic bid. Its major aim was to give Sydney a higher international profile and it believed that "we have to think smarter, work harder and plan better if we are to build a viable future for our city in an intensely and increasingly competitive regional and world economy" (Committee for Sydney, 1997, pp. 1-2). It placed considerable emphasis on the need for a plan or vision and said that "many of the world's major cities - such as Barcelona, Berlin, London, Paris, Rome and Venice are showing us the way. They have developed clear visions of their future and are applying long-term strategic plans to realise them" (1997, p. 5). It was clearly implying that Sydney was falling behind in the competitive urban development game and that existing strategic plans were not sufficient. So it was no surprise that in 1998 they commissioned a study entitled *Sydney 2020* to "determine what is needed to develop and enhance Sydney's future as a world city" (Committee for Sydney, 1998).

The Sydney example shows how important the global environment has become in the strategic planning of the city. Competition, not only with other Australian cities but with cities across the world, has become the motivating force. The main instigator of this strategy has been the State of New South Wales and changes in political party have had no effect on the direction of the strategy. The collaboration between the state and the Committee for Sydney with its strong business representation has strengthened the global orientation. Meanwhile the resultant projects, in the shape of new office developments in central Sydney and the conference and casino oriented Darling Harbour development, met with local opposition. To deal with this the state used a number of instruments to by-pass the local democratic process. It is also interesting to note that an expanded airport, and new link roads, have been built as part of the Olympic Games package. These developments might have been expected to generate local opposition but this has been blunted by the atmosphere of consensus and pride generated by winning the Olympic bid.

---

gobierno del estado, hacia el mercado global. Parte de esta estrategia requería la identificación de lugares clave para el desempeño de funciones de ciudad global. Sin embargo, el estado se encontró con reacciones de la autoridad local que no siempre aceptaron de buen grado tales decisiones. La Ciudad de Sydney se vio expuesta a presiones de la comunidad local y se opuso a muchas de las ideas para el desarrollo del Centro de Desarrollo de Negocios, sobre todo cuando ello requería el derribo de edificios con valor patrimonial. Resulta por tanto interesante ver cómo el gobierno estatal llevó a cabo su política orientada hacia lo global con una visión local adversa. La primera herramienta importante que tenía a su disposición era el poder de planificación para intervenir en cualquier decisión de desarrollo que tuviera relevancia estratégica. El estado usó esta potestad en numerosas ocasiones durante los años ochenta y noventa y en algunos casos contravino los controles acordados en los planes locales de la Ciudad de Sydney. Para sortear estos planes locales formulados democráticamente, se estableció en 1988 un Comité especial de Planificación de Central Sidney, dominado por personas designadas por el estado. Este comité tenía la responsabilidad de la preparación de planes locales para la ciudad y de las decisiones de todos los desarrollos con un valor superior a 50 millones de

dólares. Otro ardid adoptado por el estado consistió en cambiar el límite de la Ciudad de Sydney para intentar asegurarse una corporación local afín al desarrollo global de la ciudad. Otro ejemplo de cómo se saltó la oposición local tuvo lugar con la decisión del estado a principios de los años ochenta de desarrollar Darling Harbour como un gran centro de recreación y convenciones conectado por monorraíl. Todo tenía que estar construido a tiempo en esta bahía para celebrar el Bicentenario de la nación en 1988, pero el requisito de llevar a cabo un informe de impacto ambiental constituía un obstáculo en un programa de obras ya apretado en el tiempo. De modo que el estado aprobó una ley especial del parlamento que otorgaba poderes de planificación a la nueva Autoridad portuaria de Darling Harbour con lo que dejaba de estar sujeta al control del ayuntamiento o a las leyes de planificación. Cuando se desarrolló la oposición profesional y de la comunidad con respecto al monorraíl propuesto, se extendieron estos poderes especiales para que cubrieran también este aspecto del proyecto. En 1995, el Partido Laborista australiano recuperó el control del estado. Se pensaba que *Ciudades para el siglo XXI* no exploraba suficientemente el contexto internacional, por lo que se encargó un nuevo estudio. En el prefacio del informe,



## Singapore, city state

Singapore was founded as a trading post by the British early in the nineteenth century and until independence in 1965 these trading interests dominated the government of the city. In 1965 the new state was cut off from its hinterland and set about pursuing a survival strategy. The good world communication based upon trade provided a useful foundation, however it was decided that the state's industry needed to be developed if it was to secure its economic future. The state took the lead in organising this economic strategy. New institutions such as the Development Bank of Singapore were needed to facilitate, develop and control the foreign direct investment. The Jurong Town Corporation developed the new industrial estates. One of the most important bodies was the Economic Development Board (EDB), an arm of government that developed strategies to attract potential investors. So from this early period the Singapore government was actively involved in deciding the cities economic role and promoting it.

By the 1980s, the limits on the size of the work force, and the restricted land area, made the government realise that it was becoming increasingly uncompetitive in labour intensive industry. An Economic Committee was established to advise the government on a new direction. This concluded that Singapore should focus on developing as a service centre and seek to attract company headquarters to serve South East Asia, develop tourism, banking, and offshore-based activities. The government set up a specific initiative, the Operational headquarters programme, to attract regional offices of multinational corporations. In 1990 the Deputy Prime Minister stated that "Singapore seeks to be a hub city for the region and the world in a growing interdependent global economy". The land provision for this new orientation had already started in the early 1970s when the government realised that it lacked the banking infrastructure for a modern economy. A new banking and corporate district known as the "Golden Shoe" was planned incorporating the historic commercial area (Chua, 1989). This became the location for the major international companies and various government financial agencies. Major expansion has also taken place at the airport to make it one of the hubs of world air traffic. Recently the government has seen its neighbouring cities, such as Jakarta and Kuala Lumpur, develop as financial and office centres. It believes it needs to keep one step ahead of trends and is now promoting Singapore as the "intelligent island" with a focus on computer and telecommunication technology. Thus since independence the economic role of Singapore has been very consciously planned.

The centrally planned state economic strategy is closely linked to land use and development planning. The EDB has a key influence on the strategic land use plans that are prepared by another arm of government, the Urban Redevelopment Authority (URA). The private sector is also involved in the planning process. They are invited to give their opinions in the committees that are set up to advise these government Boards. Thus in

---

titulado *Sydney as a Global City (Sydney, ciudad global)*, el Ministro de Desarrollo Regional y Estatal dice: "Debemos asegurar que la planificación de Sydney sirva de base para una economía eficiente y competitiva..., la planificación de nuevas y eficientes redes ferroviarias y de carreteras, el apoyo a las zonas de empleo existentes y la provisión continuada y sensata de suelo son los elementos clave de este enfoque" (Searle 1996: p.v.). El informe presenta un análisis muy detallado de los factores que influyen en el potencial de Sydney como ciudad global y de las implicaciones para la planificación. En 1997, el estado revisó de nuevo la planificación estratégica con un documento denominado *A Framework for Growth and Change (Un marco para el crecimiento y el cambio)* (Department of Urban Affairs and Planning - Departamento de Asuntos Urbanos y Planificación - 1997a). Se adoptaban muchos de los enfoques del plan anterior y tenía una sección ampliada de fomento de una economía competitiva y adaptable, basándose en el trabajo *Sydney, ciudad global*. Se propusieron nuevas carreteras y la ampliación del aeropuerto. El trabajo *Un marco para el crecimiento y el cambio* señalaba que el estado continuaría utilizando sus poderes para tomar decisiones con respecto a los grandes proyectos, puesto que así se facilitaba la atracción de

grandes inversiones locales y "se animaba a las grandes compañías a establecer sedes regionales e instalaciones en la región" (1997a: 59).

En 1997, se estableció un nuevo órgano denominado The Committee for Sydney (Comité de Sydney), oficialmente impulsado por el primer ministro de Nueva Gales del Sur. Estaba compuesto, entre otros, por líderes de la comunidad y del mundo de los negocios y estaba presidido por el director de la triunfante candidatura olímpica. Su objetivo principal era dotar a Sydney de un mayor perfil internacional; proclamaba lo siguiente: "Tenemos que ser más ingeniosos, trabajar más y planificar mejor si queremos construir un futuro viable para nuestra ciudad en una economía mundial y regional en la que se compite cada vez más y de manera más intensa (Committee for Sydney 1997: 1-2). Se hacía especial hincapié en la necesidad de un plan o una visión y se decía que "muchas de las grandes ciudades del mundo, como Barcelona, Berlín, Londres, París, Roma o Venecia señalan qué camino seguir, pues han desarrollado visiones claras sobre su futuro y están aplicando estrategias a largo plazo para llevarlas a cabo" (1997: 5). Estaba claramente implícito que Sydney estaba quedándose atrás en el competitivo juego del desarrollo urbano y que no bastaba con los planes estratégi-



# Our Mission

To plan and facilitate the physical development of Singapore into a tropical city of excellence



cos existentes. De modo que no constituyó una sorpresa que en 1998 se encargara un estudio denominado *Sydney 2020* para “determinar qué se necesitaba para desarrollar y mejorar el futuro de Sydney como ciudad global” (Committee for Sydney 1998).

El ejemplo de Sydney muestra la importancia del entorno global en la planificación estratégica de la ciudad. La competitividad, no sólo con otras ciudades australianas, sino con ciudades de todo el mundo, se ha convertido en la fuerza motivante. El principal impulsor de esta estrategia ha sido el Estado de Nueva Gales del Sur y los cambios de partido político no han repercutido en la dirección de la estrategia. La colaboración entre el estado y el Committee for Sydney con su fuerte representación empresarial ha fortalecido la orientación global. Mientras tanto, los proyectos resultantes, en la forma de desarrollos de nuevas oficinas en la zona central de Sydney y el desarrollo de la Darling Harbour orientado a casinos y zonas de conferencias, se encontraron con la oposición local. Para tratar con este problema, el estado utilizó distintos mecanismos para obviar el proceso democrático local. También resulta interesante destacar que la ampliación del aeropuerto y los nuevos enlaces por carretera se construyeron como parte de la inversión en los Juegos Olímpicos. Podría

haberse esperado que estos desarrollos suscitaran una oposición local, pero esta quedó suavizada por la atmósfera de consenso y orgullo generada por el hecho de haber ganado la candidatura olímpica.

## Singapur, ciudad estado

Singapur era un emporio que fundaron los británicos a comienzos del siglo diecinueve y, hasta su independencia en 1965, fueron los intereses comerciales los que dominaron el gobierno de la ciudad. En 1965, el nuevo estado se vio separado del continente y planteó una estrategia de supervivencia. Las buenas comunicaciones mundiales basadas en el comercio supusieron una base de partida útil, sin embargo, se decidió que la industria del estado necesitaba desarrollarse si quería asegurarse su futuro económico. El estado desempeñó el papel principal a la hora de organizar esta estrategia económica. Se necesitaban nuevas instituciones, como el Banco de Desarrollo de Singapur, para facilitar, desarrollar y controlar la inversión extranjera directa. La corporación municipal de Jurong desarrolló los nuevos polígo-



preparing its plans the URA responds to the views of the various advisory committees and the Boards and Ministries of government, in which the EDB plays an important agenda setting role. The URA translates these discussions into land use and development terms through its preparation of a strategic plan for the whole island, called the Concept Plan. The latest Concept Plan was completed in 1991 and is clearly and openly oriented towards the attraction of business; "economic growth has always been our most pressing concern. It still is, even though Singapore is already a major centre in terms of commerce, industry and finance. But progress does not wait. Singapore can not afford to take a complacent view now that we have achieved a reasonable level of business success. If we are to help lift Singapore to higher living standards, the muscle will be provided by our economy" (URA, 1991, p. 18). The plan seeks to ensure this continued economic growth through "restructuring the city" to ensure that the facilities needed by future business are planned, this includes transport and telecommunication infrastructure, land, and environmental quality. After conducting studies of other world cities a major extension of the existing financial district is planned, through a land reclamation scheme. This attempts to replicate the vitality of other cities with waterside central areas such as Sydney and San Francisco. Part of this area has already been developed as a conference and exhibition zone and the rest will be used for CBD expansion, housing and entertainment. One of the new features of the latest plan is a broader conception of what contributes to economic success. This conception includes high quality residential provision, a good environment, leisure facilities and exciting city life (URA, 1998). Thus there is more provision for low density housing, often in waterfront communities linked to beaches and recreational facilities. Another major land reclamation scheme is planned for these functions, stretching from the CBD to the airport. The environmental policy is oriented to the "beautification" of Singapore, for example creating green zones between settlements and along transport corridors. It is linked to the prime objective of attracting business, for example through the provision of golf courses, beaches and pleasant setting for luxury housing.

As a one-party city-state, Singapore has a particular ability to take a positive and co-ordinated approach to the role of the city. This it has clearly done. A major role of government has been to determine the economic strategy for the city, which has moved from industry through regional office headquarters and financial services to computing and technology. Throughout, these strategies have been formulated within a conscious understanding of the cities relationship with the rest of the world and global communications and networking have been a central feature. This dominant role played by the state government has been supported by strong interaction with the business community through various advisory mechanisms. Once the economic vision has been established the land use and development strategy is then expected to translate this into physical reality. The necessary sites and infrastructure are created. Local democracy has not played a major part in this decision-making approach. Rather the support of citizens is achieved through high quality, subsidized, social provision such as in housing, public transport and health. The majority of

---

nos industriales. Uno de los órganos más importantes era el Economic Development Board (EDB, Consejo de Desarrollo Económico), un brazo del gobierno que desarrollaba estrategias para atraer a inversores potenciales. De esta manera, desde tan temprana época, el gobierno de Singapur se involucró de forma activa a la hora de decidir el papel económico de la ciudad y de promoverlo.

Ya en los años ochenta, la limitación de la mano de obra y de suelo hizo que el gobierno se diera cuenta de que eran cada vez menos competitivos en la industria que requería de una mano de obra intensiva. Se estableció un Comité Económico para aconsejar al gobierno sobre la nueva dirección que debían tomar. Se concluyó que Singapur debería centrar sus esfuerzos en convertirse en un centro de servicios, en atraer las sedes de compañías que operaran en el sureste asiático y en desarrollar el turismo, la banca y actividades *offshore*. El gobierno creó una iniciativa específica, el programa de sedes operativas, para atraer las sedes regionales de la compañías multinacionales. En 1990, el Viceprimer Ministro señaló que «Singapur pretende convertirse en una ciudad central de la región y del mundo en una economía global cada vez más interdependiente». La concesión de suelo para esta nueva orientación había comenzado a prin-

cipios de los años setenta cuando el gobierno se percató de que carecía de la infraestructura bancaria necesaria para una economía moderna. Se planeó un nuevo distrito bancario y de negocios conocido como el "Golden Shoe" ("Zapato dorado") incorporando el área comercial histórica (Chua 1989). Este distrito se convirtió en el lugar donde se instalaron las grandes compañías internacionales y distintas agencias financieras del gobierno. También se amplió el aeropuerto hasta convertirlo en uno de los centros del tráfico aéreo mundial. Hace poco, el gobierno ha visto que ciudades vecinas, como Yakarta y Kuala Lumpur, se desarrollan como centros financieros y de oficinas. El gobierno cree que necesita mantener su posición de vanguardia en cuanto a tendencias y ahora promociona Singapur como "la isla inteligente", centrándose en la informática y en la tecnología de las telecomunicaciones. Por tanto, desde su independencia, el papel económico de Singapur ha sido conscientemente planificado.

La estrategia económica del estado, planificada de manera centralista, está estrechamente relacionada con el uso del suelo y la planificación del desarrollo. El Consejo de Desarrollo Económico (EDB) posee una influencia clave en los planes estratégicos de uso del suelo preparados por otro



people live in housing built by the state but privately owned. This combination allows the state to determine the nature of the housing and its allocation while generating the stake-holding characteristic of ownership. The state's control of allocation has been used to ensure ethnic and social mix in each housing area. Thus the processes of social polarization and gentrification have been avoided. Social integration has been achieved, not through local democracy, but through the provision by a benevolent state of high material social conditions. An interesting question for the future will be whether this approach can be maintained with the stress on quality of life, variety, a restricted element of low density housing and an economy built on education and the "information age".

### London, a world city

London was a relative latecomer to the business of city promotion, handicapped by its lack of any city-wide government after the abolition of the Greater London Council (GLC) in 1986. The only strategic policy for London after the GLC was produced by national government. In tune with the non-interventionist ideology of the Thatcher period, the central government strategic guidance for London in 1989 was only a few pages long and merely set out the main parameters, such as supporting the private sector, within which the local authorities should operate. As a result of the ideology of neo-liberalism and institutional fragmentation, very little London-wide thinking took place. The 33 local authorities within London had their joint committee, the London Planning Advisory Committee (LPAC), and this produced strategic policies but these had a very limited impact on central government. Earlier, in 1980, central government had established the London Dockland Development Corporation to undertake the regeneration of this large area of land left unused by the move downstream of the London Docks. The Corporation was a body appointed by central government and it took over the responsibility for the area from the local authorities. The communities living in that area therefore lost their local democratic procedures and there was considerable local resentment. The appointed body was given the brief to promote the area and attract inward investment from the private sector. They took over land that previously belonged to the local authorities and were given the finances to provide infrastructure. Tax breaks were offered and planning constraints removed. One of the results of this approach was the development of the Canary Wharf office project.

However from the early 1990s there was increasing pressure for a more concerted approach. The City of London, a small local authority covering the financial district and having unique institutional arrangements based upon a medieval charter that privileged the business community, had been active in commissioning reports. One of the conclusions of such work was that London needed a single voice in order to promote

---

órgano gubernamental, la Urban Redevelopment Authority (URA, Autoridad de Reestructuración Urbana). El sector privado también está representado en el proceso de planificación. Se les invita a expresar sus opiniones en los comités establecidos para asesorar a estos Consejos gubernamentales. Por lo tanto, al preparar sus planes, la Autoridad de Reestructuración Urbana (URA) responde a las visiones de los distintos comités asesores y las direcciones y ministerios del gobierno, en los que el Consejo de Desarrollo Económico (EDB) desempeña un papel importante en lo concerniente a establecer la agenda. La URA traduce el debate producido en términos de desarrollo y uso del suelo con la preparación de un plan estratégico para toda la isla, denominado el Plan Conceptual. El último Plan Conceptual se completó en 1991 y está clara y abiertamente orientado a la atracción de negocios: "El crecimiento económico siempre ha sido nuestra prioridad más urgente. Todavía lo es, aunque Singapur ya sea un centro importante en cuanto a comercio, industria y finanzas. Pero el progreso no espera. Singapur no puede caer en la autocomplacencia ahora que ha obtenido un nivel razonable de éxito empresarial. Si queremos elevar el nivel de vida de Singapur, hay que contar con el impulso de la economía como base" (URA 1991: 18).

El plan pretende asegurar la continuidad del crecimiento económico "reestructurando la ciudad"; de esta forma, se garantizará la planificación de la infraestructura que necesitarán las futuras empresas, lo que afecta al transporte, las telecomunicaciones, el suelo y la calidad ambiental. Tras la realización de estudios sobre otras ciudades del mundo, se ha planificado una gran ampliación del distrito financiero existente, con un programa de recuperación de suelo. Así se intenta reproducir la vitalidad de otras ciudades con zonas centrales ribereñas como Sydney o San Francisco. Ya se ha desarrollado parte de esta área como zona de convenciones y exposiciones; el resto se utilizará para la ampliación del Centro de Desarrollo de Negocios, ocio y vivienda. Una de las nuevas características del último plan consiste en una concepción más amplia de lo que contribuye al éxito económico. Esta concepción incluye la existencia de residencias de gran calidad, un buen entorno, instalaciones de ocio y una vida urbana animada (URA 1998). De este modo, se dedica más espacio para viviendas de baja densidad, a menudo en comunidades en primera línea del mar, al lado de playas e instalaciones de ocio. Ya se cuenta con otro gran programa de recuperación de suelo para estos fines, que se aplicará desde el Centro de Desarrollo de Negocios





## London Pride Prospectus

hasta el aeropuerto. La política ambiental está orientada al “embellecimiento” de Singapur, creándose, por ejemplo, zonas verdes entre los distintos asentamientos y a lo largo de los corredores de transporte. Esto está vinculado al objetivo principal de atraer negocios, por ejemplo con la disponibilidad de campos de golf, playas y lugares agradables para viviendas de lujo.

Como ciudad-estado de partido único, Singapur tiene la capacidad particular de adoptar un enfoque positivo y coordinado con respecto al papel que debe desempeñar la ciudad, lo que claramente ha hecho. Una gran iniciativa del gobierno ha consistido en determinar la estrategia económica de la ciudad, que ha pasado de la industria a través de sede regional de multinacionales y servicios financieros a la informática y la tecnología. Estas estrategias se han formulado siempre con un entendimiento consciente de la relación de la ciudad con el resto del mundo, con lo que las conexiones y comunicaciones globales han constituido una característica primordial. Este papel dominante desempeñado por el gobierno del estado se ha visto fortalecido con una interacción sólida con la comunidad empresarial a través de distintos mecanismos asesores. Una vez establecida la visión económica, se espera la traducción del uso del suelo y de la

estrategia de desarrollo en una realidad física, y se crean la infraestructura y los emplazamientos necesarios. La democracia local no ha desempeñado un papel importante en este enfoque de toma de decisiones. El apoyo ciudadano se consigue gracias a políticas sociales de gran calidad y subvenciones a la vivienda, el transporte público o la seguridad social. La mayor parte de la población vive en casas construidas por el estado pero de propiedad privada. Esta combinación permite al estado determinar la naturaleza de las viviendas y su asignación, y generar al mismo tiempo el interés característico del sentimiento de propiedad. Se ha utilizado el control estatal de la asignación para asegurar una heterogeneidad étnica y social en cada área de viviendas. Por consiguiente, se han evitado los procesos de polarización social y aburguesamiento. Se ha logrado la integración social, no a través de la democracia local, sino a través de la dotación por parte de un estado benevolente de grandes condiciones sociales y materiales. Una cuestión interesante para el futuro consistirá en ver si este enfoque puede mantenerse con el énfasis puesto en la calidad de vida, en la variedad, con una limitación de viviendas de baja densidad y con una economía construida a partir de la educación y de la “era de la información”.



itself. A similar conclusion was expressed in the consultant's report *London: World City Moving into the 21<sup>st</sup> Century* (Coopers & Lybrand Deloitte, 1991). This was a study that surveyed leading international business opinion in order to see how London could retain its competitive position. It was commissioned by LPAC and supported by the local authorities covering the central area, i.e. the City of London City and City of Westminster, and the London Dockland Development Corporation.

By the early 1990s central government had also accepted the view that more needed to be done to enhance London's competitive position and in 1992 it set up the London Forum to promote the capital. However the following year this was merged into London First, a similar body set up by the private sector. This set the pattern of private sector leadership with central government backing that was to dominate strategic thinking in London over the next five years. An inward investment agency London First Centre was established in 1992 with finance from central government and the private sector. The following year another central government initiative was announced called London Pride. This involved London First orchestrating a vision for London that would help the city to be more successful in the competition with other cities in the world. The brief was to prepare a prospectus of future priorities and action which co-ordinated the public, private and voluntary sectors, and this was published in 1995 (LPP, 1995). Its opening statement set out its aim as the consolidation of London's position as the only world city in Europe. It sought to achieve this through three interrelated missions of a robust and sustainable economy drawing on a world class workforce, greater social cohesion, and a high quality provision of infrastructure, services and good environment. The main emphasis was on measures to support business and attract inward investment, such as adequate provision of good sites, telecommunication facilities, suitably trained labour market, promotional activity, improved access to the airports and better public transport.

Meanwhile central government had become more directly involved in strategic planning for the city, as the problems of fragmentation continued. It established a Minister for London, a Cabinet Sub-Committee for the capital, the Government Office for London which co-ordinated the different Ministries with interests in London, and produced a new enhanced *Strategic Guidance for London Authorities* that extended to seventy-five pages (GOL, 1996). In 1995 they also established the Joint London Advisory Panel to advise the Cabinet Sub-committee. This new body consisted of the same membership as the London Pride Partnership, and was again led by London First. This arrangement illustrates once more the close working relationship between central government and the private sector. The priorities of the Partnership had a significant influence on central government thinking through the Joint London Advisory Panel and its input into the revised strategic guidance for London. This new Guidance states that "the promotion of London as a capital of world city status is fundamental to government policy. To remain competitive, London needs a clear sense of direction". It continues by warning that London is under considerable pressure from rival cities such as Paris,

---

### Londres, ciudad del mundo

Londres llegó relativamente tarde al negocio de la promoción de ciudades, perjudicada por su falta de un gobierno territorial amplio tras la abolición del Greater London Council (GLC, Consejo del Londres Metropolitano) en 1986. La única política estratégica de Londres tras el GLC venía determinada por el gobierno nacional. En consonancia con la ideología no intervencionista del período Thatcher, la orientación estratégica del gobierno central con respecto a Londres en 1989 consistía tan sólo en unas cuantas páginas y simplemente establecía parámetros generales, tales como el apoyo al sector privado, con los que tenían que operar las autoridades locales. Como resultado de la ideología del neoliberalismo y de la fragmentación institucional, no se generaron muchas ideas sobre el desarrollo de Londres en general. Las 33 autoridades locales existentes en el Londres metropolitano tenían su comisión mixta, el London Planning Advisory Committee (LPAC, Comité Asesor para la Planificación de Londres), que creó políticas estratégicas; estas tuvieron un impacto muy limitado en el gobierno central. Con anterioridad, en 1980, el gobierno central había establecido la London Dockland

Development Corporation (Corporación para el Desarrollo del Dockland de Londres) para llevar a cabo la regeneración de esta vieja zona portuaria, que ocupaba un gran espacio de suelo y que ya no se utilizaba por haberse trasladado río abajo el puerto de Londres (London Docks). La Corporación era un órgano nombrado por el gobierno central y asumía las responsabilidades de las autoridades locales con respecto al área. Las comunidades que vivían en la zona, por tanto, perdieron sus mecanismos democráticos locales, produciéndose un resentimiento considerable por su parte. Se le dieron al órgano elegido las instrucciones de promover el área y atraer inversión local del sector privado. Asumieron el control de suelo que previamente pertenecía a las autoridades locales y recibieron financiación para crear infraestructuras. Se ofrecieron facilidades fiscales y se eliminaron trabas en la planificación. Uno de los resultados de este enfoque fue el desarrollo del proyecto de oficinas del Canary Wharf.

Sin embargo, desde principios de los años noventa, comenzó a presionarse cada vez más para buscar un enfoque más concertado. La City de Londres, una pequeña autoridad local a cargo del distrito financiero con disposiciones institucionales únicas basadas en un fuero medieval que privilegiaba a



Frankfurt, Barcelona and Berlin who are “fighting harder than ever to attract investment and business opportunities” (p. 3).

The London case shows that the fragmentation of decision-making that was a feature of the neo-liberal policies of the 1980s meant that London was poorly placed to promote itself in the globalized economy. This led to pressure, particularly from the business world and local authorities representing strategic development locations, to create some kind of leadership to promote the city. Many suggestions were made at the time but in the end the lead was taken by central government in partnership with the business-led London First organisation. The London Pride Partnership created a vision document and the local authorities and training agencies were drawn into this, as they would be the implementing agency for many of the ideas. This vision then influenced central government’s strategic guidance for London which was a more comprehensive policy and local authorities were statutorily obliged to follow it.

However in 1997 a major change took place in British politics when the Labour Party under Tony Blair won the national election after eighteen years of Conservative rule. This had a significant impact on the institutional context for strategic planning in London. A completely new political arrangement, the Greater London Authority, was devised. For the first time in history this included an elected Mayor for the whole of London. The elections for the mayor and a Greater London Assembly were set for May 2000. A major theme for the new authority will be the co-ordination and integration of policy. It will be responsible for drawing up a new plan for the co-ordination of land use and development across the whole city, to be called the Spatial Development Strategy. It will also be required to produce an integrated transport strategy, an air quality management strategic plan, waste management strategy, regular state of the environment reports, a strategy for culture, media and leisure, and an economic development strategy. This economic development strategy, the focus for promoting competitiveness and attracting inward investment will be produced by the new London Development Agency - an arm of the new Greater London Authority. A second theme of the new authority will be to foster transparency of decision-making. This will be achieved through the elected Mayor, the debates in the Assembly and an annual public hearing. It will be interesting to see how this new arrangement, with its greater local democracy, effects the priorities for the urban planning of the city. Previously these were dominated by a coalition between central government and the private sector in an institutional environment that was highly complex and difficult to penetrate. In theory the new situation should generate debate and discussion as the various strategies are formulated. The priority to pursue competitiveness and inward investment will be advocated by the London Development Agency but this will be one voice amongst many within the purview of the mayor. A more open debate could occur with opportunities for citizens to express their opinions. Perhaps the result will be a less deterministic reaction to the imperatives of globalization.

la comunidad empresarial, se había mostrado activa encargando informes. Una de las conclusiones de los trabajos encargados fue que Londres necesitaba una sola voz a la hora de promoverse. A una conclusión similar llegaba el informe de consultoría *London, World City Moving into the 21<sup>st</sup> Century (Londres: ciudad global en marcha hacia el siglo XXI)* (Coopers & Lybrand Deloitte 1991). Este estudio analizaba la opinión de empresas de liderazgo internacional para ver cómo podía mantener Londres su posición competitiva. Fue encargado por el Comité Asesor para la Planificación de Londres (LPAC) y apoyado por las autoridades locales del área central londinense, esto es, la City de Londres y la City de Westminster, y la Corporación para el Desarrollo del Dockland de Londres.

A comienzos de los años noventa, el gobierno central también había aceptado la visión de que necesitaba hacerse más para mejorar la posición competitiva de Londres y en 1992 se estableció el London Forum (Foro de Londres) para estimular la inversión. Sin embargo, al año siguiente, el foro se fusionó con el London First (Primero Londres), un organismo creado por el sector privado. Este organismo marcó las pautas del liderazgo del sector privado con el apoyo del gobierno central; estas pautas dominarían el pensamiento estratégi-

co de Londres durante los cinco años siguientes. En 1992 se estableció el London First Centre (Centro Primero Londres), una agencia de inversión local con financiación del gobierno central y del sector privado. El año siguiente se anunció otra iniciativa del gobierno central, denominada London Pride (Orgullo de Londres). Esta iniciativa implicaba al organismo London First como organizador de una visión de Londres que ayudaría a que la ciudad tuviera más éxito en la competición con otras ciudades del mundo. Las instrucciones consistían en preparar un borrador de las prioridades y acciones futuras que coordinara a los sectores público, privado y voluntario; se publicó en 1995 (London Pride Prospectus 1995). La declaración inicial exponía como objetivo la consolidación de la posición de Londres como la única ciudad global de Europa, lo que se intentaba lograr a través de tres ejes interrelacionados en una economía robusta y sostenible: una mano de obra de primer nivel, una mayor cohesión social y la dotación a la ciudad de una infraestructura, servicios y entorno de gran calidad. El mayor hincapié se hacía en medidas destinadas a apoyar la empresa y atraer inversión local, como una adecuada dotación de buenos emplazamientos, instalaciones de telecomunicaciones, mano de obra adecuadamente preparada, actividad promo-



- Committee for Sydney** (1997). *A Better Future: It is up to us*, Sydney: Committee for Sydney.
- (1998). *Committee for Sydney launches "Sydney 2020" world benchmark study*, Media Release, Feb 10<sup>th</sup>.
- Coopers & Lybrand Deloitte** (1991). *London, World City Moving into the 21<sup>st</sup> Century*, London: HMSO.
- Chua, B. H.** (1989). *The Golden Shoe: Building Singapore's Financial District*, Singapore: Urban Redevelopment Authority.
- Department of Planning** (1995). *Cities for the 21<sup>st</sup> Century*, Sydney: State of New South Wales.
- Department of Urban Affairs and Planning** (1997). *A Framework for Growth and Change*, Sydney: State of New South Wales.
- Giddens, A.** (1990). *The Consequences of Modernity*, Cambridge: Polity Press.
- (2000). *The Third Way and its Critics*, Cambridge: Polity Press.
- Government Office for London** (1996). *Strategic Guidance for London Authorities*, London: GOL.
- Harvey, D.** (1989). "From managerialism to entrepreneurialism: the transformation of governance in late capitalism", *Geografiska Annaler*, 71B, 3-17.
- Held, D.; McGrew, A.; Goldblatt, D. and Perraton, J.** (1999). *Global Transformations*, Cambridge: Polity Press.
- Judd, D.** (1999). "Constructing the Tourist Bubble", in D. Judd and S. Fainstein (eds), *The Tourist City*, New Haven: Yale University Press.
- Judge, D.; Stoker, G. and Wolman, H.** (eds) (1995). *Theories of Urban Politics*, London: Sage.
- London Pride Partnership** (1995). *London Pride Prospectus*, London: London Pride Partnership.
- Molotch, H.** (1976). "The city as growth machine", *American Journal of Sociology*, 82 (2), 309-355.
- Sassen, S.** (1991). *The Global City*, Princeton: Princeton University Press.
- Searle, G.** (1996). *Sydney as a Global City*, Sydney: State of New South Wales.
- Urban Redevelopment Authority** (1991). *Living the Next Lap*, Singapore: Urban Redevelopment Authority.
- (1998). *Towards a Tropical City of Excellence*, Singapore: Urban Redevelopment Authority.

cional, mejores accesos al aeropuerto y un transporte público de mayor calidad.

Mientras tanto, el gobierno central se había involucrado de una manera más directa en la planificación estratégica de la ciudad, pues seguían los problemas de fragmentación. Estableció un Ministro para Londres, un Subcomité Ministerial para la capital, la Oficina Gubernamental para Londres (GOL), que coordinaba los distintos intereses de los ministerios en Londres, y produjo una versión mejorada de la *Strategic Guidance for London Authorities (Orientación Estratégica para las Autoridades de Londres)* que se ampliaba a setenta y cinco páginas (GOL 1996). En 1995 se estableció también la Joint London Advisory Panel (Comisión Asesora Conjunta de Londres) para asesorar al Subcomité Ministerial. Este nuevo órgano estaba compuesto por los mismos miembros que la London Pride Partnership (Asociación Orgullo de Londres) y, una vez más, estaba liderada por London First (Primero Londres). Esta disposición vuelve a poner de manifiesto la estrecha relación de colaboración entre el gobierno central y el sector privado. Las prioridades de la Asociación influyeron de manera significativa en el pensamiento del gobierno central a través de la Comisión Asesora Conjunta de Londres y en su aportación

a la orientación estratégica revisada para Londres. Esta nueva Orientación señala que «la promoción de Londres como capital con *status* de ciudad global es fundamental para la política del gobierno. Para seguir siendo competitiva, Londres necesita el establecimiento de una dirección clara». Continúa el informe advirtiendo de que Londres recibe una presión considerable de ciudades rivales como París, Frankfurt, Barcelona y Berlín que están "luchando más que nunca para atraer inversiones y oportunidades de negocio" (1996: 3).

El caso de Londres muestra que la fragmentación en la toma de decisiones, característica de las políticas neoliberales de los años ochenta, coadyuvaba a una mala posición de Londres a la hora de promocionarse en la economía globalizada. Esto produjo presión, sobre todo del mundo empresarial y de las autoridades locales que representaban a las zonas de desarrollo estratégico, para crear algún tipo de liderazgo con objeto de promocionar la ciudad. Hubo muchas propuestas en aquel entonces, pero al final el liderazgo lo asumió el gobierno central en asociación con la organización London First (Primero Londres), liderada por los empresarios. La London Pride Partnership (Asociación Orgullo de Londres) creó un documento de visión en el que



fueron integradas las autoridades locales y agencias de formación, que a fin de cuentas llevarían a cabo muchas de las ideas. Esta visión influyó entonces en la orientación estratégica que sobre Londres tenía el gobierno central, con una política más integral que debían seguir por ley las autoridades locales.

Sin embargo, en 1997, se produjo un gran cambio en la política británica cuando el Partido laborista de Tony Blair ganó las elecciones nacionales tras dieciocho años de gobierno conservador. Esto tuvo un impacto importante en el contexto institucional de la planificación estratégica en Londres. Se concibió una disposición política totalmente nueva, la Greater London Authority (Autoridad del Londres Metropolitano). Por primera vez en la historia, esto incluía la elección de un alcalde para todo Londres. Se fijaron las elecciones para la alcaldía y el Greater London Assembly (Consejo del Londres Metropolitano) para mayo de 2000. Un asunto clave para la nueva autoridad será la coordinación e integración de las políticas. Será responsable del diseño de un nuevo plan para la coordinación del uso del suelo y el desarrollo de toda la ciudad, que se denominará la Spatial Development Strategy (Estrategia de Desarrollo Espacial). También tendrá que producir una estrategia de transporte integrado, un plan estratégico de gestión ambiental del aire, una estrategia de gestión de residuos, informes periódicos del estado ambiental, una estrategia para la cultura, los medios de comunicación y el ocio, y una estrategia de desarrollo económico. Esta estrategia de desarrollo económico, central para incentivar la competitividad y atraer la inversión local, tendrá que ponerla en marcha la nueva London Development Agency (Agencia de Desarrollo de Londres), un brazo de la nueva Greater London Authority (Autoridad del Londres Metropolitano). Otro asunto para la nueva autoridad será el de fomentar la transparencia en la toma de decisiones, lo que se obtendrá con la elección del alcalde, los debates en el Consejo y una sesión pública anual. Resultará interesante observar qué efectos tendrá esta nueva disposición, con una mayor democracia local, en las prioridades de la planificación urbana de la ciudad. Antes estas estaban dominadas por la coalición entre el gobierno central y el sector privado en un entorno institucional que era extremadamente complejo y difícil de penetrar. En teoría, la nueva situación debería generar debate y discusión según se vayan formulando las distintas estrategias. La prioridad de buscar la competitividad y la inversión local será defendida por la London Development Agency (Agencia de Desarrollo de Londres), pero la suya será una voz entre muchas otras dentro del ámbito del alcalde. Podría darse un debate más abierto en el que se dé la oportunidad a los ciudadanos de expresar su opinión. Quizás el resultado sea una reacción menos determinista a los imperativos de la globalización.