

CAPÍTULO SEGUNDO

LA CIUDAD

I. Introducción	25
II. Causas que originan las ciudades	27
III. Compendio histórico de la ciudad	30
IV. Concepto y definiciones de la ciudad	72
V. Clasificación de las ciudades	76
VI. Breve síntesis histórica de los modelos de planificación urbana	81
VII. El futuro de la ciudad	83
VIII. Anexo. Programa de Desarrollo Económico	86

CAPÍTULO SEGUNDO

LA CIUDAD

I. INTRODUCCIÓN

50. La problemática de la ciudad, para Henri Lefebvre,¹ importa distinguir claramente: *a*) los filósofos y las filosofías de la ciudad que definen a ésta especulativamente como globalidad; *b*) los conocimientos parciales que interesan a la ciudad; *c*) las aplicaciones técnicas de estos conocimientos, y *d*) el urbanismo como doctrina, es decir, como ideología, en cuanto interpreta los conocimientos parciales y justifica las aplicaciones.

51. La ciudad fue objeto de meditación desde los comienzos de la filosofía clásica. Ahí están, pues, las obras impermeaderas de Platón, que se refirió a ella en el *Critias*, en *La república* y en *Las leyes*, y de Aristóteles, en *La política*. De ahí en adelante, no estuvo ausente del pensamiento de muchos filósofos, cuya enumeración excede nuestro propósito.

52. Entre los conocimientos parciales de la ciudad se destacan los provenientes de la “sociología urbana”, que trata “del impacto de la vida de la sociedad sobre las acciones sociales, las relaciones sociales, las instituciones sociales y todos los tipos de civilizaciones derivadas de los modos de vida urbanos”.² Estos estudios abarcan autores clásicos como Marx, Max Weber y Durkheim, los aportes de la Escuela de Chicago y las orientaciones actuales que se advierten en los Estados Unidos y en Francia.³

1 *El derecho a la ciudad*, Barcelona, Península, p. 59.

2 Egon Ernes Bergel, *Sociología urbana*, Buenos Aires, Bibliográfica Argentina, p. 17.

3 Para una síntesis de este pensamiento científico, véase la tercera parte, titulada “Régimen histórico de la sociología urbana”, pp. 195-292, de *La ciudad y la urbanización*, de Jean Remy y Liliana Voyé, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1976, colección Nuevo Urbanismo.

53. En 1910 apareció por primera vez la palabra “urbanismo”,⁴ momento de la reunión en Londres de los pioneros de esta disciplina;⁵ Stübben, Patrick Geddes, Louis Bonnier, Thomas Adam, Eugene Hénard, E. Howard, Liliemberg, Raymond, Unwin, etcétera. Así nació esta ciencia interdisciplinaria, de notable desarrollo sobre todo en Europa y los Estados Unidos, que ha producido obras clásicas como *La cultura de las ciudades*, de Lewis Mumford.

54. Además de los enfoques históricos, económicos, arquitectónicos y geográficos —de gran importancia para comprender el fenómeno urbano— se aprecia, entre otras materias particulares que también estudian la ciudad, la intención de dar nacimiento a otra ciencia interdisciplinaria: la equística.

La arquitectura, la planificación de ciudades, el estudio de las comunicaciones —afirma Arnold J. Toynbee—,⁶ la economía, sociología, medicina, biología, están todas comprometidas, y las estudiemos por separado o asociadas unas con otras, tenemos que analizarlas en el tiempo-dimensión, a fin de hacerlo en forma realista. Debo mi iniciación en equística al doctor Constantino Doxiadis, el pionero del estudio unificado de las colonizaciones humanas que acuñó un nuevo nombre para un tema nuevo.

55. Presente la ciudad para políticos, literatos⁷ y hombres de Estado, no fue extraña a los sueños de filósofos y poetas, como se aquilata en algunas utopías y ciudades ideales imaginadas. Recuérdese a Platón, Aristóteles, San Agustín, Tomás Moro, el paralelogramo de la armonía y la cooperación de Robert Owen, el falansterio de Charles Fourier, la

⁴ Bardet, Gastón, *El urbanismo*, Cuadernos de Eudeba, p. 13, quien refiere que ello ocurrió en un artículo de Paul Clerget en el *Bulletin de la Société Géographique de Neufchâtel*.

⁵ Bardet, *op. cit.*, p. 13. “La aparición del urbanismo entre las ciencias y de los urbanistas entre los investigadores es, pues, consecuencia de problemas nuevos, impuestos por fenómenos de una amplitud que no reconoce igual en la historia. Es preciso —dice el autor en la p. 6— no confundir las grandes realizaciones del arte urbano, que resolvieron magistralmente problemas que no eran de la misma escala, complejidad ni sustancia que los nuestros, con las soluciones del urbanismo, hoy necesarias”. En tal sentido deberíamos reconocer el carácter de artistas inmortales a Hipódamo del Miletio, Fidias o Vitrubio, pero no asignarles la calidad de urbanistas con la significación que acabamos de mencionar.

⁶ *Ciudades en marcha*, Madrid, Alianza Editorial, 1973, p. 8.

⁷ Véase *La cultura de las ciudades*, Buenos Aires, Emecé, t. III, pp. 28-30.

ciudad jardín de Ebenezer Howard, la ciudad industrial de Tony Garnier, o la ciudad contemporánea de Le Corbusier. Para un desarrollo sintético de esos proyectos se puede consultar *Ciudad y utopía*, del Centro Editor de América Latina, con notas de Alberto Soto.

56. Destacada la notable complejidad del tema, podemos expresar que con este capítulo aspiramos sólo a introducir al estudioso del derecho municipal en la materia, exponiendo los conceptos básicos sobre la ciudad, su origen, estructura, historia y otros asuntos fundamentales.

II. CAUSAS QUE ORIGINAN LAS CIUDADES

Opiniones de Aristóteles, Fustel de Coulanges, Ihering, Posada, Weber, Lefebvre y Mumford

Distintos pensadores han opinado sobre las causas que originan las ciudades.

57. Aristóteles pensó en las necesidades de la vida. En *La política*⁸ expresa:

Cuando se unen varios pueblos en una sola y completa comunidad, lo bastante numerosa para procurarse casi todo lo que requieren, se origina la ciudad, nacida a causa de las necesidades de la vida, subsistiendo debido al anhelo que sienten de vivir bien. Si las primitivas formas de sociedad son naturales, lo es también la ciudad, por ser ese el fin que se proponen, pues la naturaleza de una cosa es su propio fin; llamando naturaleza a lo que es la cosa una vez desarrollada por completo... Además, la causa final y objeto de una cosa es lo mejor y el bastarse a sí mismo es el fin y lo mejor. De ello se evidencia que la ciudad es creación de la naturaleza y que el hombre es animal sociable por naturaleza. El que por naturaleza y no debido a mero accidente no pertenezca a ciudad alguna, o es un mal hombre o superior a la humanidad.

58. *Fustel de Coulanges* postuló el origen religioso de la ciudad antigua. En su conocida obra⁹ dice:

⁸ *Obras selectas de Aristóteles*, Buenos Aires, El Ateneo, p. 17.

⁹ *La ciudad antigua*, Buenos Aires, Emecé, pp. 207 y 208.

Es necesario pensar en la excesiva dificultad que para las sociedades primitivas implicaba el fundar sociedades regulares. No es fácil establecer un lazo social entre seres humanos que son tan diversos, tan libres, tan inconstantes. Para darles reglas comunes, para instituir el mando y hacerles aceptar la obediencia, para subordinar la pasión a la razón y la razón individual a la razón pública, seguramente se necesita algo más fuerte que la fuerza material, más respetable que el interés, más seguro que una teoría filosófica, más inmutable que una convención, algo que se halle igualmente en el fondo de todos los corazones y que en ellos mande con imperio. Este algo es una creencia. Nada hay de más poderío en el alma. Una creencia es la obra de nuestro espíritu, pero no somos libres para modificarla a nuestro gusto. Ella es nuestra creación, pero no lo sabemos. Es humana y la creemos un dios... Pues bien, una antigua creencia ordenaba al hombre que honrase al antepasado; el culto del antepasado agrupó a la familia en torno del altar. De ahí la primera religión, las primeras oraciones, la primera idea del saber y la primera moral; de ahí también el establecimiento de la propiedad, la fijación del orden de la sucesión; de ahí, en fin, todo el derecho privado y todas las reglas de la organización doméstica. Luego se engrandecen la creencia y la asociación al mismo tiempo. A medida que los hombres advierten que hay para ellos divinidades comunes, se asocian en grupos más extensos. Las mismas reglas, encontradas y establecidas en la familia, se aplican sucesivamente a la fratría, a la tribu, a la ciudad.

59. *Ihering* pensó en razones defensivas.

El campesino ha fundado la ciudad, en donde se han establecido posteriormente el comerciante y el artesano y la ha fundado para encontrar en ella un refugio en caso de invasiones enemigas; la necesidad de recintos fortificados es la que ha determinado la fundación de la ciudad; las primeras ciudades han sido fortalezas, y no mercados. Por eso, casi todas las ciudades estaban fortificadas; su parte esencial se componía, no de casas, sino de muros.¹⁰

60. Posada sostuvo que el origen estaba en las necesidades de lucha y cooperación. En su renombrada obra *El régimen municipal de la ciudad moderna*¹¹ expresó:

¹⁰ *Prehistoria de los indoeuropeos*, p. 129, citado por Posada, Adolfo, *El régimen municipal de la ciudad moderna*, 3a. ed., Madrid, 1927, p. 13.

¹¹ Posada, Adolfo, *op. cit.*, pp. 11 y 12.

La ciudad, aglomeración que, por la intensificación de su núcleo, la integración del esfuerzo común, la extensión de su acción y la fuerza de su resistencia, se diferencia y distingue, al fin, de las demás aglomeraciones —rurales—, responde a la doble necesidad que actúa como una causa general en la evolución de las sociedades: la de la lucha unida y la de la cooperación; es un fenómeno de cooperación defensiva y ofensiva para atender, en su círculo, al cumplimiento general de todos los fines de la vida humana.

61. *Max Weber* defendió la tesis del origen económico.

Toda ciudad, en el sentido que aquí damos a la palabra, es una «localidad de mercado», es decir, que cuenta como centro económico del asentamiento con un mercado local y en el cual, en virtud de una especialización permanente de la producción económica, también la población no urbana se abastece de productos industriales o de artículos de comercio o de ambos y, como es natural, los habitantes de la ciudad intercambian los productos especiales de sus economías respectivas y satisfacen de este modo sus necesidades.¹²

Sin embargo, también aclara que el concepto económico de la ciudad se complementa con el tipo político-administrativo, y en tal sentido la ciudad ‘‘lo mismo en la Antigüedad que en la Edad Media, dentro que fuera de Europa, constituye una clase especial de fortaleza y de garnición’’. ¹³

62. *Henri Lefebvre* cree que la causa está en la división del trabajo.

La división social del trabajo entre la ciudad y el campo corresponde a la separación entre el trabajo material y el trabajo intelectual y, por consiguiente, entre lo natural y lo espiritual. A la ciudad incumbe el trabajo intelectual: funciones de organización y dirección, actividades políticas y militares, elaboración del conocimiento teórico (filosofía y ciencias). La totalidad se divide; se instauran separaciones; entre ellas la separación entre *Physis* y *Logos*, entre teoría y práctica, y ya dentro de la práctica, las separaciones entre *praxis* (acción sobre los grupos humanos), *póiesis* (creación de obras), *téchne* (actividad armada de técnicas y orientada hacia los productos). El campo, a la vez realidad práctica y

12 *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, t. 3, pp. 218 y 219.

13 *Ibidem*, p. 226.

representación, aportaría las imágenes de la naturaleza, del ser y de lo original.¹⁴

63. Nosotros, basados en la complejidad antropológica del ser humano, no creemos en un sólo tipo de causas como fundantes de la ciudad. Por eso estamos más cerca del pensamiento del Estagirita, y con Mumford pensamos que las necesidades sociales del hombre originan las ciudades.¹⁵

La ciudad constituye un hecho de la naturaleza, lo mismo que una cueva o un hormiguero. Mas también es una obra de arte consciente y contiene, dentro de su armazón comunal, muchas formas de arte más simples y más personales. La mente adquiere forma en la ciudad y, a su vez, las formas urbanas condicionan la mente. El espacio, lo mismo que el tiempo, se reorganiza artísticamente en las ciudades, en las líneas periféricas y en las siluetas de los edificios. Al elegir los planos horizontales y los picos verticales, al utilizar o rechazar un lugar náutal, la ciudad conserva la huella de una cultura y una época y la relaciona con los hechos fundamentales de su existencia. La cúpula, el capitel, la avenida abierta y el patio cerrado nos revelan no solamente las diferentes disposiciones físicas, sino también las concepciones esencialmente diferentes del destino humano. La ciudad es de utilidad física para la vida colectiva y un símbolo para aquellos movimientos colectivos que aparecen en circunstancias favorables. Junto con el idioma, es la obra de arte más grande del hombre.¹⁶

III. COMPENDIO HISTÓRICO DE LA CIUDAD

1. *La ciudad antigua*

64. De los 500,000 a 1,000,000 de años a que se remonta la historia del hombre, se calcula que sólo hace aproximadamente 5,000 años surgió la primera ciudad. Tuvo que pasarse del salvajismo paleolítico a la barbarie neolítica, para que nuestros antepasados dejaran de ser nómadas, que vivían de la caza y la pesca, y se convirtieran en agricultores

14 *Op. cit.*, p. 47.

15 *Op. cit.*, t. 1, p. 13.

16 *Ibidem*, t. 1, p. 15.

que debían quedarse cerca de sus campos. Así, en la Nueva Edad de Piedra surgieron las primeras aldeas y luego llegó la Era de los Metales, que implicó el surgimiento de la ciudad.

65. Hay dos hipótesis sobre la *forma* en que *nacieron* las primeras ciudades: o las primitivas aldeas de campesinos se transformaron gradualmente en centros urbanos o los pueblos que tenían armas de metal sometían a los campesinos que tenían armas de piedra, constituyendo campamentos permanentes en islas o colinas del territorio de los pueblos vencidos para facilitar el ataque y la defensa, asegurando su dominación.¹⁷

66. Las *primeras ciudades* tuvieron lugar en las antiguas civilizaciones de la Mesopotamia, Egipto, India y China. Ur, Ereš y Lagash en la Vieja Sumeria, son consideradas las más antiguas, aunque Toynbee cree que más pretéritas fueron Jericó y la recién descubierta ciudad neolítica de Lepenski Vir en Yugoslavia,¹⁸ hace ya más de 5,000 años.

67. Respecto de la manera en que se forma la ciudad, debemos mencionar la tesis de Fustel de Coulanges,¹⁹ corroborada por Max Weber.²⁰ Según el autor, la tribu, como la familia y la fraternidad, estaban constituidas para ser independientes, ya que tenían un culto especial que excluía a los extraños. Sin embargo, la reunión de familias constituyó la fraternidad, y la reunión de fraternidades, la tribu. En un estado posterior, la reunión de tribus formó la ciudad. Pero este proceso fue posible porque se respetó el culto de cada una de estas asociaciones. No hubo ciudad alguna que dejara de encender el fuego sagrado y se diera una religión común, pero ello no implicaba que las tribus dejaran de tener su propio culto y su propio gobierno, y así hasta llegar a las familias.

La ciudad era una confederación de grupos constituidos antes que ella y que seguían existiendo.

En los oradores áticos se ve que cada ateniense formaba parte a la vez de cuatro sociedades distintas: es miembro de una familia, de una fraternidad, de una tribu y de una ciudad. No ingresa al mismo tiempo y el mismo día en las cuatro, como el francés que en el momento de nacer pertenece simultáneamente a una familia, a un municipio, a un departa-

17 Bergel, *op. cit.*, pp. 32 y 33.

18 *Op. cit.*, p. 43.

19 *Op. cit.*, capítulos III y IV del libro 3o., p. 202 en adelante.

20 *Op. cit.*, p. 248.

mento y a una patria. La fratría y la tribu no son divisiones administrativas. El hombre ingresa en diversas épocas en estas cuatro sociedades y, en cierto sentido, asciende de una a otra. El niño es admitido primariamente en la familia por la ceremonia religiosa que se celebra diez días después de su nacimiento. Algunos años después entra en la fratría por una nueva ceremonia que hemos descrito anteriormente. En fin, a la edad de dieciséis o dieciocho años se presenta para ser admitido en la ciudad. Ese día, ante un altar y las carnes humeantes de una víctima, pronuncia un juramento comprometiéndose, entre otras cosas, a respetar siempre la religión de la ciudad. A contar de ese día es iniciado en el culto público y se convierte en ciudadano.²¹

68. Dice el clásico autor que ciudad y urbe no eran términos sinónimos entre los antiguos. “La ciudad era la asociación religiosa y política de las familias y de las tribus; la urbe era el lugar de reunión, el domicilio y, sobre todo, el santuario de esta asociación”.²² Por eso la constitución de la ciudad era un proceso ordinariamente largo, mientras que la urbe se fundaba en un sólo acto.

Siguiendo el testimonio de Dionisio de Halicarnaso, Plutarco, Tácito, Catón el Viejo y otros, así nos transmite dicha ceremonia: con respecto a Roma,

...el primer cuidado del fundador consiste en escoger el emplazamiento de la nueva ciudad. Pero esta decisión, cosa grave y de la cual se cree que depende el destino del pueblo, se deja siempre a la decisión de los dioses. Si Rómulo hubiese sido griego, habría consultado el oráculo de Delfos; samnita, hubiera atendido al animal sagrado, el lobo o el pico-verde. Latino, inmediato vecino de los etruscos, iniciado en la ciencia augural, pide a los dioses que le revelen su voluntad por el vuelo de los pájaros. Los dioses le designan el Palatino. Llegado el día de la fundación empieza ofreciendo un sacrificio. Sus compañeros forman alrededor de él, encienden un fuego de zarza y uno tras otro brincan sobre la llama ligera. La explicación de este rito es que, para el acto que va a realizarse, se necesita que el pueblo esté puro; ahora bien, los antiguos creían purificarse de toda mancha física o moral saltando sobre la llama sagrada.

21 Fustel de Coulanges, *op. cit.*, pp. 203 y 204.

22 *Ibidem*, p. 209.

Cuando esta ceremonia preliminar ha preparado al pueblo para el gran acto de la fundación, Rómulo cava un pequeño hoyo de forma circular y arroja a él un terrón de tierra que ha traído de Alba. Luego, cada uno de sus compañeros, acercándose por turno, arroja, como él, un poco de tierra, que ha traído del país de donde procede. Este rito es notable y nos revela en estos hombres un pensamiento que conviene señalar. Antes de llegar al Palatino habitaban en Alba u otra cualquiera de las ciudades vecinas. Allí estaba su hogar; allí habían los padres vivido y estaban enterrados. Ahora bien, la religión prohibía abandonar la tierra donde se había establecido el hogar y donde los divinos antepasados reposaban. Había sido, pues, necesario, para librarse de toda impiedad, que cada uno de estos hombres se valiese de una ficción y llevase con él, en el símbolo de un terrón de tierra, el sagrado suelo en que sus antepasados estaban enterrados y al que se hallaban ligados sus manes. El hombre no podía trasladarse sin llevar consigo su suelo y sus abuelos. Era preciso que este rito se consumase para que pudiera decir, mostrando el nuevo lugar que había adoptado: También ésta es la tierra de mis padres, *terra patrum*, patria: aquí está mi patria, puesto que aquí están los manes de mi familia.

El hoyo donde cada uno había echado un poco de tierra, se llamaba «*mundus*»: esta palabra designaba especialmente en la antigua lengua religiosa la región de los manes... Alrededor de este hogar debe elevarse la urbe, como la casa se eleva alrededor del hogar doméstico.

Rómulo traza un surco que indica el recinto. También en esto los menores detalles están prefijados por el ritual. El fundador ha de servirse de una reja de cobre; el arado ha de ser arrastrado por un toro blanco y una vaca blanca. Rómulo, cubierta la cabeza y revestido con el traje sacerdotal, sostiene personalmente la mancera del arado y lo dirige entonando preces. Sus compañeros marchan detrás observando un silencio religioso. A medida que la reja levanta terrones de tierra, se arrojan cuidadosamente en el interior del recinto, para que ninguna partícula de esta tierra sagrada caiga en terreno extranjero.

Este cerco trazado por la religión es inviolable. Ni el extranjero ni el ciudadano tienen el derecho de franquearlo. Saltar sobre este pequeño cerco es un acto de impiedad; la tradición romana decía que el hermano del fundador había cometido este sacrilegio y lo había pagado con la vida. Pero para que se pueda entrar y salir en la urbe, se interrumpe el surco en varios sitios: Rómulo ha levantado y transportado la reja para esto; los intervalos se llaman *portae*: son las puertas de la ciudad. Sobre el surco sagrado, o un poco detrás, se elevan enseguida las murallas, que son también sagradas. Nadie podrá tocarlas, ni siquiera para su reparación, sin el permiso de los pontífices. A ambos lados de esta muralla

hay un trecho de algunos pasos concedido a la religión; se le llama «*po-moerium*» y no está permitido pasar el arado por él, ni construir ningún edificio.²³

69. En cuanto al *espíritu* de estas ciudades, el autor expresa:

Cada ciudad, por exigencias de su misma religión, tenía que ser independiente. Era necesario que cada cual poseyera su código particular, pues cada una tenía su religión y de ésta emanaba la ley. Cada cual debía tener su justicia soberana y no podía haber justicia superior a la de la ciudad. Cada cual tenía sus fiestas religiosas y su calendario; los meses y los años no podían ser los mismos en dos ciudades, pues la serie de los actos religiosos era diferente. Cada cual tenía su moneda particular, que en el origen solía marcarse con su emblema religioso. Cada cual tenía sus pesas y medidas. No se admitía que pudiera existir nada común entre dos ciudades.²⁴

Esto explica que nos encontremos ante ciudades-Estado, y no ante fenómenos municipales como hoy conocemos. Por eso las ligas anfictiónicas de la Grecia fueron confederaciones de ciudades-estado, y el municipio, para la mayoría de la doctrina, sólo nació en el momento de la expansión de Roma, como luego veremos. “Cada ciudad amaba intensamente su *autonomía*: así designaba al conjunto integrado por su culto, su derecho, su gobierno, toda su independencia religiosa y política. Era más fácil a una ciudad sojuzgar a otra que incorporársela”.²⁵

70. Siguiendo la caracterización de la ciudad antigua, veamos lo relativo a sus revoluciones. En un principio existió la institución de la realeza. Estos reyes eran también supremos sacerdotes, que recibían el nombre de pritanos o arcones a veces y que ejercían la autoridad política y la religiosa. Pero tanto en Atenas como en Esparta y Roma, se produjo la *primera revolución*, que consistió en la toma del poder por parte de la *aristocracia*.²⁶

71. La *segunda revolución* que señala Coulanges²⁷ son los cambios en la constitución de la familia, consistentes en la desaparición del derecho

23 *Ibidem*, pp. 211-214.

24 *Ibidem*, pp. 288 y 289.

25 *Ibidem*, p. 291.

26 *Ibidem*, p. 333 en adelante.

27 *Ibidem*, p. 348 en adelante.

de primogenitura y la desmembración de la “gens”. Con la primera revolución, la familia había seguido con su misma estructura, pero con ésta se atacó el sistema de creencias que fundaba la familia antigua: el culto doméstico, la autoridad paternal, la indivisibilidad del patrimonio en razón de la primogenitura y, en fin, todo el derecho privado. Luego vino la emancipación de la clientela,²⁸ que en Atenas fue obra de Solón.

72. La *tercera revolución* consistió en el ingreso de la plebe en la ciudad.

Los cambios que a la larga se operaron en la constitución de la familia introdujeron otros en la constitución de la ciudad. La antigua familia aristocrática y sacerdotal se había debilitado. Habiendo desaparecido el derecho de primogenitura, perdió su unidad y vigor; habiéndose emancipado la mayoría de los clientes, perdió casi todos sus súbditos. Los hombres de la clase inferior ya no estaban distribuidos en las gentes, vivían independientemente, formando un cuerpo entre sí. Con lo cual la ciudad cambió de aspecto: en lugar de ser, como antes, un conjunto débilmente relacionado de tantos pequeños Estados como familias había, la unión se hizo: de una parte, entre los miembros patricios de las gentes; de la otra, entre los hombres de clase inferior... De las dos clases, una quería que se conservase la constitución religiosa de la ciudad y que el gobierno, así como el sacerdocio, siguiese en poder de las familias sagradas. La otra quería derribar las antiguas barreras que la colocaban fuera del derecho, de la religión y de la sociedad política.²⁹

Esta lucha duró siglos; la plebe fue avanzando lentamente, primero aliándose a reyes o tiranos, después teniendo su propia élite, para culminar con su propia religión, su presencia en los ejércitos, en la riqueza y sus propias instituciones, como los tribunos en Roma. Solón y Clístenes en Atenas consumaron los cambios legislativos y políticos para admitir definitivamente en la sociedad política a la plebe, derribando a la aristocracia de los eupátridas.³⁰ En Roma este proceso duró cuatro siglos, al cabo de los cuales los plebeyos lograron vencer a los patricios.

28 Éstos eran los servidores, inferiores por nacimiento, pero ligados a la familia por el culto doméstico. Cabe tener presente que la familia antigua era totalmente distinta de la actual, no sólo en sus principios, sino también en su constitución y en el número de miembros.

29 *Op. cit.*, pp. 367 y 368.

30 *Ibidem*, p. 367 en adelante.

73. La *cuarta revolución*, según el autor, fue el establecimiento de la democracia, previo gobierno de los más ricos. A esta altura, la creencia religiosa había dado paso al interés público como principio esencial de aquellas ciudades. Ello humanizó la forma de gobierno, antes eminentemente teocrática, y dio lugar a la participación democrática, mediante el sufragio.

El interés público no era un principio de tal naturaleza que autorizase para conservar mucho tiempo la desigualdad. Conducía inevitablemente las sociedades a la democracia. Tan cierto es eso que, un poco antes o un poco después, fue necesario en todas partes dar a los hombres libres derechos políticos. Desde que la plebe romana quiso tener comicios propios, tuvo que admitir a los proletarios y no pudo hacer persistir la división en clases. La mayoría de las ciudades lograron formar así asambleas verdaderamente populares y el sufragio universal quedó establecido. El derecho de sufragio tenía entonces un valor incomparablemente mayor que el que puede tener en los Estados modernos. Mediante él, todos los ciudadanos intervenían en todos los negocios, nombraban a los magistrados, discutían las leyes, dictaban justicia, decidían la paz o la guerra y redactaban los tratados de alianza.³¹

Fustel de Coulanges³² dice:

Admira el gran trabajo que esta democracia exigía de los hombres. Era un gobierno laboriosísimo. Ved cómo se emplea la vida de un ateniense. Un día se le llama a la asamblea de su demo y tiene que deliberar sobre los intereses religiosos o financieros de esta pequeña asociación. Otro día se le convoca a la asamblea de su tribu: trátase de organizar una fiesta religiosa o de examinar los gastos, de redactar decreto o de nombrar jueces y jefes. Tres veces por mes es preciso que asista a la asamblea general del pueblo; no tiene el derecho de faltar a ella. La sesión es larga y no concurre solamente a votar: llegó por la mañana y es necesario que permanezca hasta hora muy avanzada del día para escuchar a los oradores. Sólo puede votar cuando ha estado presente desde la apertura de la sesión y ha oído todos los discursos. Este voto es para él una de las cuestiones más serias, pues unas veces se trata de nombrar a sus jefes políticos y militares, esto es, a los que va a confiar por un

31 *Ibidem*, p. 420 en adelante.

32 *Ibidem*, p. 427 en adelante.

año sus intereses y su vida; otras se trata de crear un impuesto o de cambiar una ley; otras, en fin, ha de votar sobre la guerra, sabiendo perfectamente que en ella ha de dar su sangre o la de un hijo... Los intereses individuales están enteramente unidos al interés del Estado... El deber del ciudadano no se limitaba a votar. Cuando le tocaba su turno, debía ser magistrado en su demo o en su tribu. De dos años, por término medio, uno era heliasta, es decir, juez, y se pasaba todo el año en los tribunales, ocupado en escuchar los informes y aplicar las leyes... Apenas había ciudadano que por dos veces en su vida no formase parte del Senado de los Quinientos. Entonces y durante un año, tomaba asiento en él cada día, mañana y tarde, escuchando los informes de los magistrados, recibiendo sus cuentas, respondiendo a los embajadores extranjeros, redactando las instrucciones de los embajadores atenienses, examinando todos los negocios que habían de someterse al pueblo y preparando todos los decretos. En fin, podía ser magistrado de la ciudad, arconte, estratego, astinomio, si la suerte o el sufragio lo designaba. Compréndese, pues, que era ardua carga el ser ciudadano de un Estado democrático; que el serlo era bastante para ocupar casi toda la existencia y dejaba muy poco tiempo para los trabajos personales y la vida doméstica... Los hombres invertían su vida en gobernarse. La democracia sólo podía durar a costa del trabajo incesante de todos sus ciudadanos.

74. Aunque en la historia de la ciudad antigua no todo fue similar, ni siquiera en Occidente ni dentro de una misma civilización ni en la historia de dos ciudades, como por ejemplo Esparta y Atenas, interesa destacar algunos rasgos que configuran un tipo histórico. En tal sentido, nada hay superior en la Antigüedad, como ciudad democrática, que Atenas en el siglo de Pericles.

Además de las autoridades religiosas que se mantuvieron, en la época democrática se crearon estas magistraturas para velar por los intereses materiales de la ciudad: diez estrategos, que se ocupaban de los negocios de la guerra y la política; diez astinomios, que tenían el cuidado de la policía; diez agoranomios, que velaban por los mercados de la ciudad y del Pireo; quince metronomios, que contrastaban los pesos y las medidas; quince sitofilaquios, que vigilaban la venta de trigo; diez custodios del tesoro; diez receptores de cuentas; once encargados de ejecutar las sentencias. Por encima de estos magistrados que debían hacer ejecutar la ley, estaba el Senado, que era una especie de consejo de Estado, y sobre él la asamblea del pueblo, que era el verdadero soberano.

75. La asamblea se reunía por los pritanos o los estrategos. Luego de una invocación religiosa, a indicación del presidente de la asamblea, que era un pritano, un heraldo decía el asunto a tratar, que antes había sido estudiado por el Senado. El pueblo carecía del derecho de iniciativa, sólo podía aprobar o rechazar el proyecto presentado. Seguidamente se preguntaba quién quería hacer uso de la palabra, y entonces los oradores subían a la tribuna por orden de edad. Sin embargo, no se resolvía inmediatamente, puesto que se designaba a cinco oradores para otra reunión con la misión de defender la antigua ley. En esta segunda reunión tampoco se resolvía, ya que se designaba a una numerosa comisión integrada por ex jueces que también discutía el proyecto. Si lo rechazaba, no existía apelación, y si lo aprobaba, la asamblea podía hacer lo mismo, convirtiendo al proyecto en ley.

76. A la expansión del imperio romano, a la nueva filosofía política, esencialmente humanista a partir de los estoicos, y al cristianismo debese, según Fustel de Coulanges, la desaparición de la sociedad antigua. Ya la ciudad obedecería a otros principios y creencias.

2. La ciudad medieval

77. La creación de los dos imperios romanos, de Oriente y Occidente, separó al Continente Europeo. La ciudad de Bizancio (luego Constantíнопла) conoció cierto esplendor, del mismo modo que las correspondientes al Islam. En el mundo occidental, Roma —que había caído en el 476 de nuestra era, dando comienzo a la Edad Media— se había ido desintegrando paulatinamente. Los bárbaros destruyeron la civilización urbana, dado que tenían una cultura preurbana, y al basarse en la agricultura, dieron nacimiento al feudalismo. En lugar de ciudades levantaban castillos, para tener sometidos a los campesinos. Trescientos años después de la caída de Roma, el reino de Carlomagno —único gran imperio medieval en Occidente— carecía de capital y el emperador no tenía residencia permanente.³³ Las ciudades, aunque no totalmente destruidas, perdieron toda significación. En la época carolingia, Roma, cuya población se calcula que llegó a ser en sus mejores momentos de cerca de 1,000,000 de habitantes, sólo alcanzaba 20,000.³⁴

³³ Bergel, *op. cit.*, p. 36.

³⁴ *Idem.*

78. A la necesidad de protección atribuye Lewis Mumford³⁵ la formación de nuevas ciudades cinco siglos después de la caída de Roma. Es que el terror impuesto por las invasiones periódicas de los bárbaros formó pequeños pueblos o suburbios al lado de los castillos y luego se construyeron o reconstruyeron las murallas, dando lugar a islas de paz donde comenzó a florecer el comercio y la vida urbana. Hasta ese momento, los monasterios desempeñaron un importante rol.

De hecho, el monasterio —dice el autor antes citado— durante ese periodo llevó a cabo las funciones de la ciudad al transmitir, cuando no la dilataba, la herencia social. Gracias al conocimiento de benedictinos, éstos conservaron algunas veces los métodos agrícolas romanos, que eran muy superiores a los que se practicaban en los campos vecinos. En estos lugares floreció el arte de la construcción, la técnica de la manufactura del vidrio y la decoración. Pero el monasterio llenó una función aún más importante: la de ser el depositario del acervo cultural e histórico, ya que en sus bibliotecas se conservaba lo que se había escrito en la antigüedad.³⁶

79. Este renacimiento de las ciudades amuralladas pudo permitir la apertura de las rutas comerciales, el mejoramiento de la industria, la agricultura, la creación de las universidades, la celebración de las grandes ferias, etcétera, que llevaron al aumento de la población urbana y a una etapa de fundación de nuevas ciudades.

En este proceso sobresalieron las ciudades de Italia, como Florencia, Venecia, Génova, Pisa y Milán; de Alemania, como Colonia, Tréveris y Mainz; de los Países Bajos, como Brujas, Gante, Amberes y Amsterdam; y después de Inglaterra, como Londres. También se dieron fenómenos particulares, como la Liga Hanseática, que en su máximo poderío comprendía cerca de 80 ciudades, entre las cuales se hallaban Hamburgo, Bremen, Colonia, Berlín, Breslau y Cracovia. La Liga dominaba el comercio de los países que rodeaban al Mar Báltico, aunque su influencia llegó a Escandinavia y Rusia, y fue tan importante factor de poder que conquistó a Copenhague en 1370 y derrotó a Inglaterra, obligándola a pagar una indemnización de 10,000 libras. Con el fortalecimiento de

35 *Op. cit.*, t. 1, p. 31 en adelante.

36 *Ibidem*, p. 36.

los Estados nacionales dejó de tener supremacía y fue reemplazada por ellos. Su última reunión se celebró en 1669.

80. “La ciudad de Occidente —expresa Max Weber—³⁷ y especialmente la medieval, no era sólo en lo económico sede del comercio y de la industria, en lo político normalmente fortaleza y eventualmente guarńición, en lo administrativo un distrito judicial y, por lo demás, una hermandad de *conjuratio*”. Distinguiendo el proceso propio de las ciudades antiguas, en que era necesaria la pertenencia a una familia, fratría y tribu, el autor indica que en las ciudades medievales, al ser fundadas, el burgués se presenta como individuo y como tal jura la *conjuratio*. “La pertenencia personal a la asociación local como tal, y no al clan o a la tribu, le garantiza su posición jurídica personal como burgués. La fundación de la ciudad incluye a menudo, también aquí, no sólo comerciantes extraños al lugar, sino de otros pueblos o razas”.³⁸ Por eso, Max Weber asegura que el hombre de la antigüedad es un *homo politicus*, mientras el de la Edad Media es un *homo economicus*,³⁹ y también son totalmente distintos los estamentos de la ciudad. En aquélla teníamos los siervos, esclavos, clientes, etcétera; en ésta, dichas categorías desaparecen.

La Edad Media, sólo en los primeros tiempos anteriores al régimen urbano, conoce a los libertos como un estamento especial. Dentro de las ciudades, ya en la primera época del desarrollo de las mismas, la capa de los siervos corporales, cuya herencia advenía en todo o en parte al señor, disminuyó gracias al principio «el aire de la ciudad hace libre» y, además, por el privilegio concedido por el emperador a las ciudades, que prohibía que el señor pusiera sus manos en la herencia del burgués, y con el señorío de los gremios desapareció por completo.⁴⁰

81. En sus orígenes, la ciudad medieval fue de linajes, semejante a la ciudad antigua.⁴¹ El ejemplo más notable en este sentido es el de Venecia, que estableció una tiranía patrimonial-estatal de la nobleza urbana que abarcó una extensa zona territorial y marítima, gracias al control

37 *Op. cit.*, t. 3, p. 250.

38 *Ibidem*, t. 3, p. 248.

39 *Ibidem*, p. 344.

40 *Ibidem*, t. 3, p. 345.

41 *Ibidem*, t. 3, p. 264 en adelante.

establecido entre las familias nobles, por la siguiente técnica señalada por Max Weber:⁴² 1) una división concurrente de poderes en las magistraturas centrales; los diversos colegios de la administración especial, casi todos ellos provistos de facultades judiciales y administrativas, concurrían en la competencia ampliamente; 2) una división de poderes, tipo división del trabajo, entre los funcionarios, siempre nobles, como competencias: la administración judicial, militar y financiera estaba siempre en manos de diferentes autoridades; 3) breve plazo de desempeño de los cargos, y 4) a partir del siglo XIV, por la corte política inquisitorial del Consejo de los Diez, que fue una comisión investigadora creada para un caso de conjura y se convirtió en magistratura permanente para los delitos políticos y, finalmente, vigiló la conducta política y personal de los *nobili*.

82. Asimismo, acontecieron luchas terribles entre los distintos linajes dentro de la ciudad, y entre diferentes ciudades. A su vez, los reyes a veces se aliaron con las ciudades en contra de los señores feudales, y en todo este proceso fue gestándose un alto grado de autonomía, ratificado por las cartas otorgadas a las ciudades por los reyes o nobles, aunque esto no fue igual en el Occidente europeo.

Aquella dominación de linajes se quebrantó de un modo similar a lo acontecido en la Antigüedad, sobre todo en las grandes ciudades y en particular en las italianas, que se desarrollaron sin interferencias extraurbanas.⁴³ Al “demos” o a la “plebe” de la Antigüedad correspondió el surgimiento del “*popolo*” en la Edad Media, que se componía de empresarios, por una parte, y de artesanos, por otra. El “*popolo*” italiano no era sólo un concepto económico —dice Weber—,⁴⁴ sino también político: un especial ayuntamiento político dentro de otro ayuntamiento, con funcionarios propios, finanzas propias y un régimen militar propio. Estaba gobernado por el “*capitanus popoli*”, de elección anual, muy a menudo llamado de fuera como el “*podestá*” —que gobernaba la ciudad— y tenía a su disposición una milicia reclutada entre los barrios y gremios. También tenía como órgano especial para la administración de las finanzas a los representantes de los gremios, elegidos por los barrios, llamados “*anziani*” o “*priori*”. En Florencia, el “*popolo grasso*” abarcaba a los gremios de los jueces, notarios, cambistas, comerciantes en

42 *Ibidem*, t. 3, p. 269.

43 *Ibidem*, t. 3, pp. 293 y ss.

44 *Ibidem*, t. 3, p. 294.

paños extranjeros, comerciantes en paños florentinos, comerciantes en sedas, médicos, comerciantes de encajes y de pieles, mientras que el “*popolo minuto*” estaba compuesto por gremios de catorce artesanías. Primero participaron del poder los gremios de los empresarios, y sólo después de varias revueltas lograron hacerlo los gremios de artesanos, que a veces se aliaron a los nobles para contrarrestar la influencia de aquéllos.

83. En su máximo grado de independencia o de autonomía, Weber⁴⁵ señala los siguientes rasgos de las ciudades medievales: 1) Autonomía política y, en parte, una política exterior, de suerte que el régimen de la ciudad dispone de un poder militar propio, celebra alianzas, hace grandes guerras, somete la comarca y, en algunos casos, a otras ciudades y adquiere colonias ultramarinas. 2) Establecimiento autónomo del derecho por la ciudad, y dentro de ella, a su vez, por los gremios y las guildas. 3) Autocefalia, o sea, autoridades judiciales y administrativas exclusivamente propias. 4) Poder impositivo sobre los ciudadanos y exención de pagar impuestos y rentas para fuera. 5) Derecho de mercado, policía autónoma del comercio y de la industria y poderes monopólicos de coto. 6) De la peculiaridad política y económica de las ciudades medievales se seguía también su actitud con las capas que no pertenecían a la burguesía urbana. En tal sentido, hubo un antagonismo entre las ciudades y los reyes y los señores feudales, que originaron a veces alianzas entre reyes y ciudades contra aquéllos, y otras veces alianzas de reyes y señores contra las ciudades, que se defendían de la presión fiscal que sobre ellas ejercían.

84. Pero la Edad Media y su ciudad no pueden ser comprendidas sin la presencia trascendente de la Iglesia, que influye en todos los actos de la vida del hombre del medioevo. Al lado del castillo, es la catedral el símbolo más notable de la arquitectura de aquella época, que nos ha dejado obras imperecederas como las catedrales góticas de Alemania, Francia, Italia, España e Inglaterra, donde el misticismo fluye vigorosamente.

Este complejo sistema social y de poderes de la Edad Media, que mantenía el equilibrio entre los reyes, los señores feudales, la Iglesia y las ciudades, no pudo mantenerse. Grandes cambios filosóficos, políticos, técnicos y económicos fueron marcando el paso a la Edad Moderna.

45 *Ibidem*, t. 3, pp. 313 y ss.

Una visión antropocéntrica de la vida, el fortalecimiento del Estado nacional, los grandes descubrimientos y el nacimiento del capitalismo signaron las bases de la nueva era y todo ello se trasuntó en las ciudades.

Sin embargo, los orígenes de este Renacimiento se los debe buscar en la Edad Media en las obras de Santo Tomás, de Alberto Magno, de Dante y de Giotto.⁴⁶

3. *La ciudad moderna*

85. Arthur Korn⁴⁷ señala que el tránsito de la ciudad medieval a la renacentista y a la del gran estilo, tuvo las siguientes etapas: 1) las primeras manifestaciones del capitalismo en Italia, Flandes y la región de la Hansa; 2) el desplazamiento del comercio europeo desde el Mediterráneo al Atlántico; su transformación de local en nacional, con el fortalecimiento del Estado central y del rey, y los descubrimientos de los mercaderes aventureros; 3) el crecimiento del Estado nacional bajo el nuevo despotismo y la transformación de la primera etapa del capitalismo en mercantilismo, y 4) finalmente, la Revolución Industrial.

La ciudad renacentista fue el reflejo del nuevo humanismo, del racionalismo, de la ciencia militar y del principio comerciante. Los mejores ejemplos se encuentran en la cuna del Renacimiento, Italia, en ciudades como Florencia o Venecia, que expresaron arquitectónicamente el nuevo orden en las defensas de la ciudad contra la artillería y en los palacios de la nobleza gobernante.⁴⁸

86. La ciudad del gran estilo, que Mumford denomina como barroca, es la correspondiente al despotismo ilustrado, a los reyes absolutos que en Inglaterra, Francia, España y Holanda han constituido el Estado nacional, suplantando el poder de las ciudades. Es la etapa del mercantilismo y de la formación de los ejércitos permanentes.

La ley, el orden y la uniformidad son productos esenciales de la capital barroca: pero la ley existe para confirmar el estatuto y asegurar la posición de las clases privilegiadas; el orden es un orden mecánico, que se basa no en la sangre, la vecindad o propósitos y afectos comunes, sino en la sumisión al principio regente, y en cuanto a la uniformidad,

46 Mumford, *op. cit.*, t. 1, p. 131.

47 *La historia construye la ciudad*, Buenos Aires, Eudeba, pp. 92 y 93.

48 *Ibidem*, pp. 98 y 99.

es la uniformidad de los burócratas, con sus archivos, sus expedientes y sus numerosos procedimientos para regular y sistematizar la percepción de impuestos. Los medios externos para hacer obligatoria esta modalidad de vida se basan en el ejército; el brazo económico es la política mercantil y capitalista y sus instituciones más típicas son el ejército, la burocracia, la bolsa y la corte.⁴⁹

Los máximos ejemplos de esta época son París y Versalles, y las formas arquitectónicas simbólicas son especialmente la avenida y el palacio, aunque también deben agregarse el diseño de damero, los jardines y las plazas.

87. Luego de la Revolución Industrial se conformó la ciudad-carbón, así designada por Dickens, o ciudad industrial, según el apelativo de Mumford.⁵⁰

La base política de este nuevo tipo de agregación urbana descansaba sobre tres pilares: la abolición de las corporaciones y la creación de un estado de inseguridad permanente para las clases trabajadoras; el establecimiento del mercado libre para el trabajo y para la venta de productos y mercaderías y el dominio de ciertos países extranjeros, a fin de obtener de ellos las materias primas necesarias para las nuevas industrias y de crear un mercado para absorber el sobrante de la industria mecanizada.⁵¹

Es también el momento del Estado liberal o gendarme, de la concepción individualista de los derechos humanos, de la teoría de Adam Smith, y además del gran crecimiento de las ciudades. Ese “*laissez faire*” impregnado de utilitarismo, propio de los siglos XVIII y XIX, tuvo como símbolos arquitectónicos a la fábrica y a los barrios bajos que se formaban cerca de ella.⁵²

La fábrica generalmente reclamaba los mejores lugares, sobre todo en la historia del algodón, en la del hierro y en las industrias químicas, es decir, las tierras ribereñas; pues se necesitaban grandes cantidades de agua en el proceso de la producción para las calderas, para enfriar superficies

49 Mumford, *op. cit.*, t. 1, p. 141.

50 *Ibidem*, t. 1, pp. 239 y 243.

51 *Ibidem*, t. 1, pp. 243 y 244.

52 *Ibidem*, pp. 270 y ss.

calientes y hacer soluciones químicas y colorantes. Pero sobre todo, el río o el canal tenían otra función importante: la tierra cerca de ellos era la más barata y la más conveniente para echar toda clase de desperdicios solubles o semisolubles. La transformación de los ríos en alcantarillas abiertas fue una proeza característica de la economía paleotécnica. El resultado fue el envenenamiento de la vida acuática, la destrucción del pescado y la contaminación del agua hasta el punto de que no era posible bañarse en ella.⁵³

En cuanto a los barrios, fueron edificados de un modo tan inadecuado, que llevaron a los hombres a vivir en condiciones aun peores que los de la Edad Media. El hacinamiento, la falta de servicios y las enfermedades eran comunes, configurando el notable grado de deshumanización alcanzado en aquellas épocas.⁵⁴

4. *La ciudad contemporánea*

A. *Crecimiento de las ciudades*

88. Posteriormente asistimos al crecimiento de las grandes ciudades, que formarán las metrópolis y megalópolis contemporáneas.

Recordemos que en la Antigüedad las grandes ciudades como Babilonia, Roma, Cártago, Constantinopla y Alejandría, pudieron alcanzar 1,000,000 de habitantes, y en la Edad Media las ciudades más grandes apenas pasaban los 100,000 habitantes. Durante el siglo XVII la población de las catorce principales ciudades europeas aumentó 40%, mientras que la población en general permaneció estacionaria. En el siglo XVIII, la población de Europa y sus grandes ciudades creció 50%, y el número de ellas se elevó a veintidós.

Pero el crecimiento espectacular de las ciudades se produjo en el siglo XIX, siendo una de sus causas principales la Revolución Industrial. En Inglaterra y Gales, de 1801 a 1891, la población rural pasó de 6,600,000 a 9,200,000, y la urbana de 2,300,000 a 19,800,000. Londres, que tenía 864,845 habitantes en 1801, llegó a tener 4,232,118 en 1891.

53 *Ibidem*, t. 1, p. 271. Paleotécnico quiere decir, para el autor, lo concerniente a la civilización del hierro y del carbón (*op. cit.*, t. 3, p. 11).

54 Para una descripción de dichas condiciones de vida, véase la obra de Mumford, t. 1, pp. 275 y ss.

En 1819, la población en Alemania alcanzaba 25,917,010 habitantes, de los cuales 1,239,700 vivía en las principales 25 ciudades; y en 1890 la población llegó a 49,428,470, de los cuales correspondieron 7,077,476 a las 25 ciudades principales. Berlín, que en la primera fecha mencionada tenía 201,138 habitantes, alcanzó en 1890, 1,578,794. En Francia, por su parte, la población rural en 1846 era de 26,753,743, mientras que en 1891 bajó a 24,031,900, y la urbana, que en 1846 era de 8,646,743, llegó en 1891 a 14,311,292. En España, en 1826 había 2,552,000 habitantes en las ciudades y 11,010,000 en el campo, mientras que en 1888 existía una población urbana de 9,851,903 y una rural de 12,713,369. Madrid tenía, en 1817, 138,000 habitantes, en 1900 alcanzaba 518,656. Nueva York, de 1820 a 1920, pasó de 152,056 a 5,620,048 habitantes, y Buenos Aires de 40,000 habitantes en 1801 a 1,025,653 en 1905.⁵⁵

89. Estas tendencias continuaron a lo largo del siglo XX de una manera verdaderamente explosiva. No sólo crecimiento de la población, sino también traslado de lo rural a lo urbano, y en particular a las grandes ciudades.

Veamos cifras del siglo pasado, tomando como base para considerar urbanas las localidades de más de 20,000 habitantes. En 1920 dicha proporción en el mundo entero fue del 14%, en 1940 del 19% y en 1960 del 25%, o sea, un total de 753 millones de habitantes, correspondiendo más de la mitad, 380 millones, a quienes habitaban ciudades de Asia meridional y oriental, América Latina y África.

En América Latina, en 1960, la proporción de habitantes en localidades de más de 20,000 habitantes fue del 32%; en Asia Meridional fue de sólo el 14%, en América del Norte del 57%; en Europa del 41%, y en la Unión Soviética del 36%. Entre 1940 y 1960, el número de habitantes en dichas localidades aumentó considerablemente, sobre todo en las áreas más subdesarrolladas: en América Latina aumentó 170%; en África, 164%; en Asia Meridional, 130%, y en Asia Oriental, 96%. En los países desarrollados los aumentos variaron del 24 al 76%.

También se puede ver lo ocurrido en relación a los habitantes de las grandes ciudades, tomando como cifra más de 500,000. El 5% de la población mundial vivía en ellas en 1920, mientras que en 1960 dicho porcentaje se elevó al 12%. Entre 1940 y 1960 el número de habitantes

⁵⁵ Datos obtenidos del libro de Adolfo Posada, *El régimen municipal de la ciudad moderna*, pp. 65-79.

en este tipo de ciudades se triplicó con creces en los países subdesarrollados, mientras que en América del Norte y la Unión Soviética se duplicó y en Europa ascendió sólo a una quinta parte.

Sobre la base de estas tendencias, se estimaba que el 25% de la población viviría en las grandes ciudades en el año 2000, pero en América Latina, que está a la cabeza en este proceso, podría alcanzar el 47%.⁵⁶

La Organización Mundial de la Salud, dependiente de las Naciones Unidas, en su cumbre de Alma Ata, ex Unión Soviética, en 1978 calculó que el 70% de la población mundial vivía en las zonas y poblaciones rurales, pero que en el año 2000 se equilibrarían los habitantes de ciudades y del campo, y en el 2025 dichas proporciones se invertirían.

También para el 2000 se estimó en 60 las megalópolis de más de 5,000,000 de habitantes, de las cuales 45 corresponderán a América Latina. El informe de la Organización indicaba que para finales del siglo XX existirían 24 ciudades de más de 10,000,000 de habitantes. Se calculaba que la actual mayor ciudad, México, tendría 24,000,000 de habitantes, escoltada por San Pablo, con 23,600,000 y luego Tokio con 21 millones, Nueva York con 16,000,000, Calcuta con 15,940,000, Bombay con 15,500,000, Shangai con 14,600,000, Teherán con 13,700,000, Jakarta con 13,230,000, Buenos Aires con 13,050,000, Río de Janeiro con 13 millones, Seúl con 12,900,000, Nueva Delhi con 12,700,000, El Cairo con 11,700,000, Karachi con 11,570,000 y Beijing con 11,400,000 habitantes.

Estas proyecciones también han sido confirmadas por el Banco Mundial y han sido analizadas en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, desarrollada en Estambul en junio de 1996, donde se consideraron la seguridad y salubridad de las ciudades dentro del criterio de “desarrollo sustentable”, vinculado a la tolerancia ambiental.

⁵⁶ Datos obtenidos del artículo “La ciudad subdesarrollada”, de Víctor L. Urquidi, inserto en el libro *Desarrollo urbano y regional en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976, pp. 397-400. Para un estudio de la urbanización en América Latina se puede ver el “Ensayo de interpretación del proceso de urbanización en la América Latina”, de Jorge E. Hardoy y Diana Nosovich, en el libro antes citado, pp. 83-146.

B. *Causas*

90. En cuanto a las *causas* de crecimiento de las ciudades, Adolfo Posada⁵⁷ señala las siguientes: 1) por razones comerciales, que han mundializado la economía concentrando la población; 2) por la total transformación del sistema industrial; 3) por el progreso de la agricultura, que ha hecho posible el sostenimiento de las ciudades sin mucha población en el campo; 4) por obra de la voluntad política, que ha creado capitales como Madrid y Washington (nosotros podemos agregar Brasilia y La Plata). Las enunciadas son las que impulsan el movimiento de concentración de la población de modo general, pero el autor, siguiendo a Max Weber, señala otras causas secundarias en que la ciudad se ofrece como causa y efecto de su propio crecimiento. Se resumen en aquéllas que “han convertido o tienden a hacer de la ciudad un medio social más cómodo, atractivo y sano; es decir, las que han permitido iniciar la solución, y a veces, resolver aunque sea parcialmente, el problema de la ciudad”⁵⁸.

Y entonces enumera, siguiendo a Pollock y Morgan: 5) la ciudad como centro de paz, de tráfico y cultura; 6) los nuevos inventos, *v. gr.* teléfono, automóvil, avión, etcétera; 7) los descubrimientos biológicos, que han mejorado sustancialmente la salud aumentando las expectativas de vida; 8) el anhelo por la vida al aire libre, que ha implicado una creciente demanda de parques, espacios abiertos, campos de juego, etcétera; 9) las exigencias estéticas, en lo referente a la estructura exterior de la ciudad; 10) la urbanización, significando el autor la vigencia de los principios del urbanismo en la planificación de las ciudades; 11) la gestión técnica de la ciudad, puesto que su gobierno implica la vigencia de principios técnicos, y 12) la cooperación, como fuerza íntima de la ciudad para superar sus problemas.

C. *El fenómeno metropolitano*

91. En la breve síntesis histórica de la ciudad, llegamos a la actualidad. Los ciclos recorridos, para Lewis Mumford,⁵⁹ son los siguientes: *a) eópolis*, correspondiente a la aldea; *b) polis*: asociación de aldeas o

57 *Op. cit.*, pp. 88 y ss.

58 *Ibidem*, p. 99.

59 *Op. cit.*, t. II, pp. 123 y 124.

grupos consanguíneos con una sede común que facilita la defensa contra los ataques del invasor; *c) metrópolis*, ciudad madre, que dentro de la región surge entre otras por razones estratégicas, políticas o económicas; *d) megalópolis*, donde comienza la decadencia. La ciudad, bajo la influencia de un mito capitalista, se concentra en los negocios y en el poder; *e) tiranópolis*, extensión del parasitismo por toda la escena económica y social: la función de gastos paraliza las actividades más altas de la cultura y ningún acto de ella se justifica cuando no implica exhibición y gasto. La política se convierte en una competencia entre varios grupos para explotar el tesoro municipal y el del Estado; *f) necrópolis*: la guerra y el hambre asuelan la ciudad y la campaña. Las ciudades se convierten en simples revestiduras. Los que quedan en ella no pueden costear los servicios municipales o mantener la antigua vida cívica. Las formas vivientes de la ciudad se convierten en una tumba como Babilonia, Nínive y Roma.

Sin embargo, dice Mumford, estas fases lógicas a veces no se dan en el orden de la realidad, y pone como ejemplo a Roma, que en el siglo XIV era una necrópolis, pero que dos siglos después estimula a Brunelleschi y a Miguel Ángel, dos prohombres del Renacimiento.⁶⁰

El presente acusa como rasgo definitorio el fenómeno metropolitano, que recibe distintos nombres, como metrópolis, megalópolis, área, zona o región metropolitana.

92. Los caracteres específicos de este fenómeno son:⁶¹

1) Una alta densidad demográfica, que se mide por la cifra global de la población de los núcleos que la componen, en la de habitantes por kilómetro cuadrado, o incluso en la tasa de crecimiento demográfico. En cuanto a las cifras, hay disparidad, señalándose 100,000 o 300,000 o 400,000 o 500,000 habitantes como mínimo.

2) Predominio de la superficie edificada sobre la no edificada, en el interior del área, dado que en dicho espacio existe lo urbano, lo rururbaño y a veces lo rural.

3) Alto coeficiente de densidad de las relaciones sociales, o sea, la frecuencia de los intercambios y relaciones de todo género entre los individuos y grupos radicados en ella.

60 Idem.

61 Morell Ocaña, Luis, *Estructuras locales y ordenación del espacio*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1972, pp. 121 y ss.

4) El constituir en el contexto del sistema económico nacional una unidad espacialmente diferenciada, que implique cierta importancia económica, un asentamiento industrial y un sector de servicios de relevancia.

5) Fraccionamiento en una pluralidad de gobiernos locales, que se exemplifica con estas cifras: en los Estados Unidos la Oficina del Censo señalaba que existían 15,658 municipios en las 174 zonas metropolitanas, lo que equivale a un promedio de 90 entidades por zona. En España, en 1960, las áreas metropolitanas de Madrid abarcaban 10 municipios; de Barcelona, 36; de Valencia, 28; de Sevilla, 15 y de Bilbao, 16. En Bélgica, con datos de 1961: Bruselas, 47 municipios; Amberes, 34 y Lieja, 30. En Italia, según datos de 1961, Milán, 522 gobiernos locales; Nápoles, 151; Roma, 10; Turín, 34; Génova, 27 y Florencia, 13. Aun habiéndose reducido, las unidades de gobierno local de Londres son 34; de París, 8 y de Tokio, 37.⁶²

93. El *área metropolitana de Buenos Aires* comprende la ciudad de Buenos Aires y 19 municipios del Gran Buenos Aires, con 11,295,555 habitantes que ocupan una superficie de 2,353 kilómetros cuadrados, según el censo de 1991.

Las actividades de planificación urbana se iniciaron en 1925, con la “Comisión de Estética Edilicia”. Más recientemente se debe mencionar a la Oficina del Plan Regulador de Buenos Aires, que actuó en el periodo 1957-1965, después convertida en Dirección General. A partir de 1972 comenzó a funcionar el Consejo de Planificación Urbana.⁶³

Los instrumentos de planeamiento fueron el Plano Regulador y de Reforma de la Capital Federal, de 1925; luego, el Plan Director de Buenos Aires, de 1938 —obra de arquitectos argentinos junto a Le Corbusier—, y el Plan Director para la Capital Federal y Lineamientos Estruturales para el Área Metropolitana, de 1962, después complementado, en 1977, con el Código de Planeamiento.⁶⁴

62 Estos últimos datos son aportados por Martins, Daniel Hugo, *El municipio contemporáneo*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1978, p. 41.

63 Einstein, Luis, “El proceso de formación y administración territorial de Buenos Aires”, *Ciudad y Territorio*, núm. 86-87, 1991, p. 505.

64 Figueroa Salas, Jonás, “Conflictos sociales, territorio y planeamiento. Una reflexión sobre la utilidad y la operatividad del plan de urbanismo”, *Ciudad y Territorio*, cit., pp. 461-463. El autor, en el artículo citado, desarrolla un análisis sobre los planes urbanísticos de las ciudades de Montevideo, Buenos Aires, Lima, Santiago de Chile y Quito, concluyendo que ellos no fueron eficaces para resolver los graves conflictos sociales.

En 1984 se creó el Área Metropolitana de Buenos Aires, como organismo de coordinación entre la Municipalidad de Buenos Aires y la Gobernación de la Provincia de Buenos Aires, que en 1986 recibió la adhesión del gobierno federal.

En 1987, con motivo del traslado proyectado de la capital federal a Viedma, se creó un organismo directamente dependiente del Poder Ejecutivo nacional, la Comisión Nacional del Área Metropolitana de Buenos Aires (Conamba), que todavía se encuentra en funcionamiento a pesar de la cancelación de aquel proyecto.

Compartimos la visión crítica de los especialistas citados con respecto a la planificación y gestión del área metropolitana de Buenos Aires, que esperamos que se modifique a partir de la efectiva autonomía de la ciudad, luego de la reforma constitucional de 1994.

94. En el caso de Córdoba, la ciudad alcanzó una población de 1,179,372 habitantes, según el censo de 1991, con una superficie del ejido municipal de 576 kilómetros cuadrados. De acuerdo al *Plan Estratégico para la Ciudad de Córdoba*, de 1994, se definen las siguientes aglomeraciones, dispuestas en el territorio de manera concéntrica:

a) Un primer nivel está compuesto por la ciudad-núcleo, Córdoba, y las áreas urbanizadas colindantes que en el Departamento Colón tienen algún grado de continuidad físico-espacial con ella. Este primer nivel puede ser denominado Área Gran Córdoba.

b) Un segundo nivel está compuesto por el Gran Córdoba y un anillo de ciudades y poblados pequeños dispuestos a su alrededor a una distancia aproximada de 35 kilómetros, que mantienen una relación funcional de absoluta dependencia con la Capital. Este segundo nivel, que abarca una superficie aproximada de 2,500 kilómetros cuadrados puede ser denominado como Área Metropolitana.

c) Un tercer nivel puede ser concebido como una unidad geográfica de mayor amplitud abarcando ciudades y poblados situados hasta aproximadamente 60 kilómetros de la ciudad núcleo, y que están estrecha y diariamente vinculados con la dinámica que ésta le imprime. Este último nivel, que abarca un área aproximada a los 4,000 kilómetros puede ser denominado como Zona Metropolitana.⁶⁵

⁶⁵ Documento editado por el Comité Ejecutivo del Plan Estratégico para la Ciudad, de la Municipalidad de Córdoba.

El Área Gran Córdoba comprende la ciudad de Córdoba y siete localidades y poblados circundantes; el Área Metropolitana agrega quince localidades y poblados más, y la Zona Metropolitana treinta y un municipios y comunas más.

Como más adelante se observará,⁶⁶ pensamos que ésta puede ser una buena experiencia en la materia, y en consecuencia esperamos que se hagan realidad los objetivos y programas del Plan, así como también la instrumentación metropolitana.

95. La “Gestión de las áreas metropolitanas” fue el tema de un coloquio técnico celebrado en Buenos Aires en 1990,⁶⁷ que arribó a las conclusiones que seguidamente sintetizamos.

1) *El problema de la falta de institucionalización del área metropolitana como espacio político:* por cuanto el área metropolitana no cuenta con una organización administrativa adecuada para la gestión de los asuntos supramunicipales, con las consecuencias de falta de coordinación y coherencia en su tratamiento. Por eso se sostiene la necesidad de reconocer formalmente como espacio político al área, definiendo los servicios que pueden ser susceptibles de ello mediante autoridades únicas, asociaciones de municipios, empresas mixtas o mancomunidades, entre otras modalidades. Como esta cuestión recae especialmente sobre los gobiernos locales, se insiste en una participación con igualdad de derechos de los municipios, aunque reconociendo la heterogeneidad en cuanto a población, recursos e intereses de cada uno de ellos. Asimismo, es conveniente transformar gradualmente las estructuras de gestión y de planificación metropolitanas.

2) *Naturaleza y alcance del intervencionismo estatal:* esta conclusión señala que el intervencionismo estatal, entendido como Estado nacional, ha impedido un adecuado desarrollo de las autonomías locales que dependieron, en América Latina, política y financieramente de aquél. Al contrario, además de fortalecerse la capacidad de gestión local debe ponerse el acento en las relaciones interjurisdiccionales, por la vinculación metropolitana entre diversos niveles: el municipal, el provincial, y, a veces, el nacional o federal.

66 En la nota 93 y en el Anexo de este capítulo, donde hacemos referencia al plan.

67 Con el patrocinio del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de España, y el auspicio del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) de la Argentina y de la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires. *Ciudad y Territorio*, cit., pp. 48 y ss.

3) *Debilidad fiscal de los municipios integrantes del área metropolitana, y de ésta como aglomeración supralocal*: que supone la modernización de la administración tributaria y la adopción de programas de fortalecimiento financiero de los municipios y, por su intermedio, de las áreas metropolitanas.

4) *Ausencia de una comunidad metropolitana*: esta conclusión se vincula con la falta del sentimiento de pertenencia de los habitantes a la metrópoli. Consecuentemente, hay que conciliar la naturaleza del área metropolitana y los objetivos de los gobiernos locales, en una compleja tarea participativa, democrática y educativa, hasta llegar a una visión íntegra de los problemas metropolitanos con la solución gubernativa respectiva. Agregamos en este sentido, que nos impresionó particularmente el eficaz funcionamiento del gobierno metropolitano de Toronto, en Canadá.

5) *Indefinición territorial*: se indica que cuando no existe la determinación jurisdiccional precisa del ámbito territorial metropolitano, los municipios integrantes actúan con entera autonomía en sus ámbitos, con rivalidades entre autoridades, descoordinación y fraccionamiento en la prestación de servicios públicos. Por ello se apunta a la determinación jurisdiccional respectiva, recomendándose además la inclusión en los textos legales pertinentes.

6) *Escaso aprovechamiento de las economías de escala*: se postula incluir como componente específico de la gestión metropolitana, el aprovechamiento de las economías de escala y menores costos en la prestación de determinados servicios, tales como el transporte, la educación, la provisión de agua potable, la vivienda y el turismo.

7) *Equívoca visión del planeamiento como modelo de gestión*: esta conclusión señala que la anterior visión del planeamiento⁶⁸ con un papel excesivamente finalista, sin determinaciones estratégicas, fue poco apta para interpretar la imprescindible concurrencia entre diferentes entidades político-administrativas, y menos aún para facilitar la concertación de acciones entre éstas y la sociedad civil.

Se postula entonces un planeamiento metropolitano como componente esencial de un proceso de gestión, con flexibilidad para adaptarse a los cambios del fenómeno metropolitano y con la participación de cada

68 Véase el punto donde analizamos la evolución de los modelos de planeamiento.

uno de los municipios en la formulación de las propuestas y especialmente en su cumplimiento.

8) *El problema de los ajustes constitucionales y legales necesarios:* se proponen cambios en la legislación a fin de facilitar la administración integrada de las metrópolis, la conceptualización del fenómeno metropolitano, la gradación del intervencionismo estatal y la inserción del interés metropolitano en el proceso de desarrollo nacional.

9) *La pertinencia del espacio regional como soporte de las funciones de carácter metropolitano:* se indica que no ha existido una política regional formal, y, por tanto, ninguna relación entre lo que se plantea para las áreas metropolitanas y la ordenación del territorio como proceso de estructuración global del espacio nacional. En consecuencia, se afirma esta posibilidad de abordar el problema metropolitano desde una perspectiva regional. Agregamos nosotros que no se debe olvidar que luego de la reforma constitucional de 1994, en el artículo 124 se ha reconocido jerarquía constitucional a las regiones.

10) *Interrelación entre el crecimiento de la metrópoli y el modelo de desarrollo nacional:* se concluye en la necesidad de privilegiar en la consideración global, el carácter determinante socio-político y económico del fenómeno metropolitano, por encima de lo puramente espacial. En consecuencia se debe analizar la interrelación entre el desarrollo metropolitano y el modelo de desarrollo nacional.

Esperamos que estas conclusiones y propuestas sirvan para modificar la apremiante realidad de las más de 35 metrópolis en América Latina. Para ello se hace necesaria una toma de conciencia, una renovación y cambio profundos en la diligencia —especialmente política—, que le permita estar a la altura de sus graves responsabilidades ante estos desafíos que comprometen la vida de millones de personas.⁶⁹

96. Estas grandes ciudades actuales, amorfas, complejas, desorganizadas, con gravísimos problemas políticos, administrativos, urbanísticos, ecológicos y técnicos, con un promedio de 15,000,000 de habitantes en los casos de Nueva York, México y Tokyo, han hecho pensar a Arnold J. Toynbee que el paso siguiente será Ecumenópolis, o sea, la ciudad que cubrirá el mundo y que ya está surgiendo. Leamos la imagen de ella:

69 Peter Drucker, en su libro *Nuevas realidades*, advierte que tanto el nuevo pluralismo de la sociedad como el nuevo pluralismo de la política plantean cambios importantes del proceso y del liderazgo políticos.

Dentro del ámbito de Ecumenópolis, aunque no en todo el resto de la superficie del globo, el patrón general de la colonia humana será el mismo de antes. Todavía seguirá siendo un raro patrón de puntos esparcidos aquí y allá, sobre una superficie que tendrá distinto color. Sin embargo, formará el mismo patrón, con una diferencia, porque los componentes habrán cambiado. Los puntos diseminados ahora serán los restos subsistentes de verdor; el espacio de color distinto, en el que estos raros y aislados puntos de color verde se hallen ya no será el desierto virgen, sino una continuidad de calles y edificios que amenazará convertirse en desiertos de un tipo más aterrador que los peores de la naturaleza, si el hombre fracasa al planear la forma y estructura de la ciudad-mundo del futuro, antes de que ésta se instale firmemente en la intolerable forma de una ciudad-mundo de casuchas.⁷⁰

D. La urbanización en la Argentina

97. El proceso argentino de urbanización es uno de los más acelerados del mundo. Ya en la segunda mitad del siglo pasado presentaba signos notorios, que se acentuaron en el presente, figurando nuestro país entre los países más urbanizados de la Tierra.

Globalmente, este proceso “presenta un rápido crecimiento de la proporción de población que reside en aglomeraciones urbanas, con desaceleración del crecimiento de la población rural y además un desarrollo urbano regional muy irregular por la gran concentración de la población en el área metropolitana del Gran Buenos Aires”.⁷¹

Si se considera como urbana la población que vive en localidades de más de 2,000 habitantes, según los censos de 1895, 1914, 1947, 1960, 1970, 1980 y 1991, se llega a los siguientes porcentajes: 37.4%, 52.7%, 61.8%, 73.3%, 79.4%, 84.5% y 88.4%, respectivamente, de la población total del país, lo que confirma la tendencia expresada.

98. Siguiendo al estudio recientemente mencionado, también se advierte gran crecimiento del número de núcleos urbanos, que de 113 en 1895 se elevó a 589 en 1970, aunque la mayor parte de ellos correspondió a localidades de 2,000 a 20,000 habitantes. No obstante ello, también existió un aumento considerable de núcleos intermedios y mayores,

70 *Op. cit.*, p. 50.

71 *Desarrollo regional, migraciones y primacía urbana en Argentina*, República Argentina, Fundación para el Desarrollo de América Latina, Instituto de Estudios de Población, Proyecto Fudal-Pispal, 1978, p. 1.

ya que en 1895 había un sólo núcleo mayor de 100,000 habitantes, en 1970 éstos ascendían a 15 y en 1991 a 26.

A su vez, la distribución de la población según el tamaño de núcleos urbanos permite observar gran concentración en las localidades mayores. En efecto, en las superiores a 100,000 habitantes residía, en 1895, el 44.8% de la población, pasando al 40.7%, 68.8%, 70.4%, 70.3%, 69.5% y 71% entre 1914, 1947, 1960, 1970, 1980 y 1991, respectivamente.⁷²

Asimismo se visualiza que el “salto” más fuerte en la tendencia a la concentración de la población se dio entre 1914 y 1947, periodo en el cual indudablemente la distribución espacial de la migración internacional siguió el mismo movimiento centrípeto de la población nativa y a partir del cual pareciera haber una estabilización del fenómeno. Esta concentración se manifiesta especialmente en el núcleo mayor de un millón de habitantes (Gran Buenos Aires), y en menor medida en los núcleos de 100 a 500,000 habitantes, mientras que los núcleos de 50 a 99,000 presentan una concentración de población bastante inferior.⁷³

99. Otra característica notable de la Argentina es su alto grado de concentración metropolitana, como se aprecia claramente en el cuadro siguiente:⁷⁴

	1895	1914	1947	1960	1970
<i>Población total:</i>					
En áreas metropolitanas	16.8	24.1	42.5	51.6	60.6
En centro primado (Buenos Aires)	19.8	25.8	29.3	33.8	36.0
<i>Población urbana:</i>					
En áreas metropolitanas	69.2	73.2	85.1	86.1	90.6
En centro primado (Buenos Aires)	81.6	78.2	58.7	56.4	53.9

Este centro primado, el Gran Buenos Aires, acusa una marcada macrocefalia para el país y dificulta la existencia de un sistema urbano equilibrado. Este fenómeno del centro primado se repite en muchas provincias en relación a sus poblaciones respectivas. Aunque no existe la misma intensidad en todas las jurisdicciones, “aquellas que ya en 1947

72 Cfr. op. cit., p. 4.

73 Op. cit., p. 4.

74 Op. cit., p. 9

presentan las proporciones más altas —superiores al 20%— pasan en 1970 a cifras relativas en muchos casos mayores al 45%. Son los casos de San Juan (56.3%), Mendoza (50.2%), Tucumán (46.4%) y Tierra del Fuego (45.8%)”.⁷⁵

100. Corroblando estas tendencias antes observadas, se aprecia en el cuadro siguiente, correspondiente al censo de 1980, el crecimiento de la población en las localidades mayores de 100,000 habitantes.⁷⁶

		Población		Variación 80/70 %
		Censo 1980	Censo 1970	
1.	Gran Buenos Aires	9,927,404	8,461,955	17.3
2.	Gran Córdoba	982,018	792,925	23.9
3.	Gran Rosario	954,606	813,068	17.4
4.	Gran Mendoza	596,796	477,810	24.9
5.	Gran La Plata	560,341	485,939	15.3
6.	Gran San Miguel de Tucumán	496,914	366,392	35.6
7.	Mar del Plata	407,024	302,282	34.7
8.	Gran San Juan	290,479	222,601	30.5
9.	Santa Fe	287,240	244,655	17.4
10.	Salta	260,323	176,216	47.7
11.	Gran Bahía Blanca	220,765	182,158	21.2
12.	Gran Resistencia	218,438	142,848	52.9
13.	Corrientes	179,590	136,924	31.2
14.	Paraná	159,581	127,635	25.0
15.	Santiago del Estero	148,357	105,527	41.1
16.	Posadas	139,941	97,514	43.5
17.	San Salvador de Jujuy	124,487	82,637	50.6
18.	Río Cuarto	110,148	88,852	24.0

75 *Op. cit.*, pp. 26-30.

76 *Censo Nacional de Población y Vivienda, 1980*, Serie A. Resultados provisionales por la localidad, publicado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Esta acuciante realidad nos muestra que nuestro país se sigue urbanizando en forma desordenada. Frente a ello urge tomar medidas que encauzen este proceso hacia formas más racionales y justas. Se trata de planes nacionales de desarrollo integrales, en los cuales se incluya el desarrollo urbano, buscando un sistema urbano más equilibrado que sirva de base a las distintas regiones del país para asegurar en definitiva una alta y similar calidad de vida para todos los argentinos.

101. Finalmente, para actualizar este análisis poblacional de la Argentina, apreciaremos los resultados del censo de 1991.

En primer lugar, podemos observar la relación entre población urbana y rural, entre los censos de 1895 y 1991, que confirma el extraordinario grado de urbanización de nuestro país:⁷⁷

PROPORCIÓN DE POBLACIÓN URBANA, SEGÚN TAMAÑO DE LAS AGLOMERACIONES, 1895-1991

Tamaño de las aglomeraciones	1895	1914	1947	1960	1970	1980	1991
Población total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Total urbano	37.4	52.7	62.2	72.0	79.0	82.8	88.4
Más de 500,000	16.7	23.0	34.7	40.0	42.9	42.5	49.3
100,000 / 499,999	—	3.2	9.7	11.6	12.4	14.1	12.1
20,000 / 99,999	7.6	7.8	7.0	8.6	9.1	12.5	15.0
2,000 / 19,999	13.1	18.7	10.8	11.8	14.6	13.7	12.0

No debemos olvidar que lo urbano se contabiliza a partir de los 2,000 habitantes, por lo que nos resulta disvalioso este proceso de despoblación del campo argentino, y de notorio crecimiento de las ciudades, que seguirá profundizando nuestros desequilibrios. Alcanzamos en 1991 el 88.4% de población urbana, el índice más alto de América Latina.

102. En el cuadro siguiente se puede analizar el crecimiento de los centros urbanos, según los censos de 1980 y 1991:⁷⁸

⁷⁷ *Censos nacionales de población y atlas demográfico de la República Argentina*, Centro Editor de América Latina, Resultados provisionales.

⁷⁸ *Anuario estadístico de la República Argentina*, 1995, vol. 11, p. 46.

CANTIDAD DE CENTROS URBANOS, SEGÚN TAMAÑO
Y POBLACIÓN QUE VIVE EN ELLOS

	1980	1991	Variación porcentual 1991/1980
<i>Total del país</i>			
Cantidad de localidades	712	785	10.3
Población (en miles)	23,192	28,439	22.6
<i>Localidades de más de 100,000 habitantes</i>			
Cantidad de localidades	19	26	36.8
Población (en miles)	16,132	20,220	25.3
<i>Localidades de 50,000 a 99,999 habitantes</i>			
Cantidad de localidades	24	24	16.7
Población (en miles)	1,654	1,958	18.3
<i>Localidades de 10,000 a 49,999 habitantes</i>			
Cantidad de localidades	155	185	19.4
Población (en miles)	3,187	3,845	20.6
<i>Localidades de 2,000 a 9,999 habitantes</i>			
Cantidad de localidades	514	546	6.2
Población (en miles)	2,219	2,417	8.9

Fuente: Indec, *Censo nacional de población y vivienda 1980 y 1991*.

Estos resultados arrojan un mayor crecimiento relativo de los centros urbanos de más de 100,000 habitantes, en desmedro de las localidades más pequeñas, corroborándose tendencias ya observadas en anteriores censos.

103. En el cuadro siguiente se actualiza la lista de localidades de más de 100,000 habitantes y capitales de provincia:⁷⁹

79 *Ibidem*, p. 47.

POBLACIÓN EN LOCALIDADES,* 1991

Localidades	Total
Total	20,469,486
Gran Buenos Aires	11,295,555
Gran Córdoba	1,208,713
Gran Rosario	1,118,984
Gran Mendoza	773,113
Gran La Plata	642,979
Gran San Miguel de Tucumán	622,324
Mar del Plata	512,880
Gran Santa Fe	406,388
Gran Salta	370,904
Gran San Juan	352,691
Gran Resistencia	292,350
Santiago del Estero - La Banda	263,471
Bahía Blanca	260,096
Corrientes	258,103
Neuquén - Plottier - Cipolletti	243,803
Gran Paraná	211,936
Gran Posadas	210,755
Gran Salvador de Jujuy	180,102
Formosa	148,074
Gran Río Cuarto	138,853
Gran San Fernando del Valle de Catamarca	132,626
Comodoro Rivadavia	124,104
San Nicolás de los Arroyos	119,302
Concordia	116,485
San Luis	110,136
La Rioja	103,727
Santa Rosa - Toay	80,592
Río Gallegos	64,640
Viedma - Carmen de Patagones	57,473
Ushuaia	29,166
Rawson	19,161

* Localidades de 100,000 y más habitantes y capitales de provincias.

Fuente: Indec, *Censo nacional de población y vivienda 1991*.

104. El censo de 1991 arrojó las siguientes conclusiones:

- La Argentina es un país de lento crecimiento poblacional.
- Se acentúa la elevada concentración en las áreas urbanas.
- Se mantienen grandes espacios geográficos vacíos.
- Se registra un mayor crecimiento poblacional relativo en las provincias donde se realizaron esfuerzos deliberados por desarrollar actividades manufactureras o agropecuarias intensivas en el uso de mano de obra.
- Se advierte una reubicación de la población en espacios libres que facilitaron instalar viviendas precarias. Fenómeno observado en el Gran Buenos Aires y las periferias de las capitales de Córdoba y Santa Fe.⁸⁰

En cuanto a la distribución espacial de la población, en la evolución se puede observar cierta estabilidad, aunque con cierto aumento de las provincias despobladas. Esta redistribución está adscrita al proceso de desindustrialización que comenzó en la década de los años 70 y que afectó particularmente a la capital federal, los 19 partidos del Gran Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, cuyas tasas de crecimiento han descendido y presentan desarrollos relativos inferiores al resto de las provincias. Asimismo han disminuido los flujos migratorios hacia el Gran Buenos Aires, provocándose una sensible retención de población en las otras provincias. Pero en cambio se habrían registrado movimientos intraprovinciales, donde la capital de cada provincia, habitualmente, pasó a convertirse en el mayor factor de atracción.⁸¹

En efecto, mientras que en el censo de 1947 sólo los departamentos “capital” de San Juan, Tucumán y Ushuaia superaban el 30% de la población provincial, de acuerdo a los resultados de 1991, son 15 los departamentos que reúnen esa característica, con algunos casos notables como Neuquén con el 68.1%, Santa Cruz con el 49.4%, La Rioja con el 48.1% y Jujuy con el 44.7% de la población provincial, sin analizar la situación del Gran San Juan o el Gran Mendoza.⁸²

La cuestión es de máxima trascendencia, y se inscribe en la necesidad de afirmar un proyecto federal rumbo al siglo XXI. En este gran debate

80 Indec, *Censo nacional de población y vivienda 1991*, p. 21.

81 *Ibidem*, p. 26.

82 *Ibidem*, p. 27.

nacional es necesario elaborar nuevas relaciones entre nación y provincias, regionalizar el país para el desarrollo económico y social, mejorar el ordenamiento territorial y urbano, optimizar el rol federal del Senado, afirmar la autonomía plena de la ciudad de Buenos Aires, y fortalecer la autonomía de los gobiernos locales.⁸³

Nuestro país sigue siendo un desierto, tal como lo observó Alberdi, pero al que se agrega ahora otro problema, el de la centralización, que es la muestra más acabada del desequilibrio, subdesarrollo y malformación nacionales.

Esta dolorosa realidad exige el ejercicio de una política arquitectónica que impulse grandes cambios y reformas rumbo a la descentralización como solución democrática, participativa y eficaz de los problemas. Para lograr esta profunda reforma del Estado, se deberá poner énfasis en las relaciones interjurisdicciones que posibiliten la integración del país, para que ella a su vez pueda ser concretada a nivel americano y mundial, conforme al proceso de globalización. Como observaremos en el capítulo quinto, esto conllevará la necesidad de fortalecer y modernizar los gobiernos locales, que deberán cumplir un rol protagónico en la promoción del desarrollo humano.

5. *La ciudad hispanoamericana*

105. Esta síntesis histórica requiere alguna referencia a la *ciudad hispanoamericana*. Obviamente, ella nace con la gran época de fundación de ciudades que siguió al descubrimiento de América por los españoles, aunque hay que señalar otros antecedentes americanistas en el sistema rudimentario de algunos pueblos indígenas, como los de la parte oriental de la isla La Española, donde se fundó después Santo Domingo, y el caso de las ciudades de Tenochtitlán (hoy ciudad de México) y del Cuzco.⁸⁴

Más allá del espíritu geométrico propio del Renacimiento y de las necesidades políticas de organizar racionalmente las ciudades —dice La

⁸³ Véase nuestro artículo “El proyecto federal rumbo al siglo XXI”, publicado en el diario *La Voz del Interior*, Córdoba, 17 de junio de 1996.

⁸⁴ Véase el artículo “Origen de la ciudad hispanoamericana”, de Ernesto La Padula, en el Tercer Curso de Temporada, organizado por la Universidad Nacional de Córdoba en 1962 y publicado en la *Revista de la Universidad Nacional de Córdoba*, año IV, núms. 3 y 4, julio-octubre de 1963, pp. 359-377.

Padula—, fue la tradición latina de los españoles la que influyó en la estructuración de las normas, leyes y ordenanzas generales que regularon las fundaciones.⁸⁵ De tal modo que el origen de nuestras ciudades está en los conceptos urbanísticos que los romanos tuvieron al fundar ciudades de España.

106. La elección del trazado en damero y otras disposiciones fueron impuestas en las instrucciones que se dieron desde España a Pedro Arias de Ávila para la fundación de Panamá en 1519; a Alonso García Bravo, que en 1523 y 1524 sería el autor del nuevo trazado de México, y a Jorge de Alvarado, en relación a Santiago de Guatemala.

Las normas fundamentales estuvieron contenidas en el libro IV de las Leyes de Indias, título 7, “De la población, de las ciudades, villas y pueblos”. Veamos algunas de sus disposiciones.

La ley I, con respecto a ciudades marítimas, decía:

...en la costa del mar sea el sitio levantado, sano y fuerte teniendo consideración al abrigo, fondo y defensa del puerto, y si fuera posible, no tenga el mar a Mediodía ni Poniente... y cuando hagan la planta del lugar y repártanlo por sus plazas, calles y solares a cordel y regla, comenzando desde la plaza mayor y sacando de ellas las calles a los puertos y caminos principales y dejando tanto campo abierto, que aunque la población vaya en gran crecimiento se pueda siempre proseguir y dilatar en la misma forma.

Con respecto a la plaza e iglesia se disponía:

No se fabrique el templo en la plaza sino algo distante de ella, donde esté separado de otro cualquier edificio que no pertenezca a su comodidad y ornato y que por todas partes sea visto y mejor venerado y que esté algo levantado del suelo en forma que se haya de entrar por gradas y que los otros edificios que surjan en torno a la plaza mayor: casas reales, cabildo, aduana, estén a tal distancia que autoricen al templo y no lo embaracen.

En relación al trazado de calles se enunciaba: “...de la plaza mayor salgan cuatro calles principales, dos por cada esquina; las cuatro esquinas principales miren a los cuatro vientos principales porque saliendo así las calles de la plaza no estarán expuestas a los cuatro vientos que

85 *Ibidem*, pp. 364 y 365.

sería de mucho inconveniente”. “Sean las calles anchas y en los lugares calientes, angostas y en donde hubiera caballos convendrá que sean anchas”. Indicaban, además, que las obras públicas “debían ser de toda firmeza, duración y provecho y sin superfluidades”, no descuidando por amor del particular los planteos de conjunto.

A veces —expresa La Padula—⁸⁶ “las disposiciones enfrentan los problemas urbanísticos con una visión tan vasta que hacen pensar en preocupaciones de organización regional”, como, *v. gr.*, la siguiente: “una vez elegida la tierra, provincia y lugar en que se ha de hacer la nueva población, el gobernador en cuyo distrito estuviere, declare al pueblo si ha de ser ciudad, villa o lugar”, “...los virreyes o presidentes gobernadores se informen si en su distrito es necesario hacer o facilitar los caminos, fabricar o aderezar los puentes”.

6. *La ciudad argentina*⁸⁷

107. En relación a la *ciudad argentina*, el proceso de urbanización comienza con las ciudades fundadas por los españoles, en las tres corrientes colonizadoras, que dan origen a las después capitales de las provincias históricas. A ello se suma con posterioridad la creación espontánea de centros urbanos que responden a motivaciones militares, económicas, geográficas, religiosas o políticas.

Pero si la acción de los fundadores de las nobles ciudades coloniales impone admiración por su trascendencia secular —de acuerdo con Carlos R. Melo—,⁸⁸ no atrae menos la formación modesta y espontánea de los

86 *Op. cit.*, p. 368.

87 Sobre este tema, véanse los muy importantes conceptos de Raúl A. Orgaz en su *Sociología argentina*, t. II de sus *Obras completas*, Córdoba, Assandri, 1950, pp. 111 y ss.; Sarmiento en su inmortal *Facundo o civilización y barbarie*, donde enuncia su tesis sobre la lucha entre las ciudades y el campo; Ezequiel Martínez Estrada en su *Radiografía de La Pampa*, y Pedro J. Frías en *Algo por hacer: la ciudad argentina*, en el Tercer Curso de Temporada sobre la Ciudad Argentina, que dirigió en 1962, con la organización de la Universidad Nacional de Córdoba, y que fue publicado en la *Revista de la Universidad Nacional de Córdoba*, año IV, núms. 3 y 4, julio-octubre de 1963, pp. 341-353; “La comunicación humana en la gran ciudad”, separata de la *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, 1974, y *La ciudad argentina*, separata de la Academia de Ciencias Morales y Políticas, antípico *Anales*, 1981, t. X.

88 “Formación y desarrollo de las ciudades argentinas”, Tercer Curso de Temporada sobre la Ciudad Argentina, organizado por la Universidad Nacional de Córdoba en 1962

pequeños centros cuyo nacimiento no autorizó originalmente la voluntad real y que surgieron sin fundador ni acta de fundación, desprovistos de escudos y títulos nobiliarios, a la vera de la pequeña capilla de paja y barro donde la devoción que exaltaba a las almas creaba comunidades humanas, o sobre el precario embarcadero fluvial o marítimo, o al amparo del fuerte establecido para prevenir las depredaciones del salvaje, o alrededor de la posta o del lugar de dormida del viajero, o en el caso de la hacienda o estancia destinado a la cría del ganado o en el pueblo de indígenas fundado para reducir a éstos a la vida cristiana. Esta admirable espontaneidad creadora se repite y cobra nueva fuerza en los días de la República, convirtiendo en más de un caso a campamentos castrenses, a agrupaciones rurales, a escondidos accesos al mar o al río y a modestas estaciones ferroviarias, en núcleos de prósperas villas y ciudades.

Y dando ejemplos de estas ciudades creadas espontáneamente, el doctor Melo, que fue eminente profesor de derecho público provincial y municipal en nuestra Universidad de Córdoba, menciona a la ciudad de Paraná, que se originó paulatinamente por la acción de una parroquia instituida en 1730; a Rosario, que surgió de una capilla de paja y barro llamada Nuestra Señora de Rosario, construida por el capitán Domingo Gómez Recio y convertida en 1730 en un curato; a Río Cuarto, Villa Mercedes y Bahía Blanca, formadas alrededor de los fortines de lucha contra el indio; a La Plata, creada en 1882 por el gobernador Dardo Rocha, en razón de la federalización de Buenos Aires; a Mar del Plata, que surgió en 1856 alrededor del saladero creado por la Sociedad Rural presidida por el barón de Mauá en las tierras de la Laguna de los Padres y que debió su fundación a Patricio Peralta Ramos; y a Comodoro Rivadavia, que debe su existencia y desarrollo a la riqueza petrolífera de la zona.⁸⁹

108. En cuanto a los *modelos de ciudad* que se han aplicado a las ciudades argentinas, Alberto Nicolini⁹⁰ señala los siguientes: 1) Un mo-

y que fue publicado en la *Revista de la Universidad Nacional de Córdoba*, año IV, núms. 3 y 4, julio-octubre de 1963, pp. 381-414, que recomendamos para ver con mayor detalle este tema.

89 *Op. cit.*, pp. 385-400.

90 Decano de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Tucumán y presidente del Instituto Argentino de Investigación de la Historia de la Arquitectura y Urbanismo Argentino. Opiniones consignadas en el diario *Guía de la Construcción*, del

delo *hispánico* o virreinal, que fue el de los españoles y que se aplicó hasta 1860, y que se caracteriza por la plaza al medio y la división rigurosa de los cuatro solares con 120 metros de lado. 2) El periodo *liberal*, desde 1860 a 1920, con la influencia sobre todo de París, introduce en la estructura urbana el ferrocarril, el nuevo modo de pasear y circular que propone el boulevard y el nuevo diseño de parques. La obra maestra del periodo es la ciudad de La Plata, con la trama formada por las diagonales. 3) El modelo de transición es de la ciudad jardín, y se extiende hasta 1950. Introduce ideas valiosas, como la de incrementar los espacios verdes, eliminar los cinturones de hierro de los ferrocarriles con vistas a una estación única, ferrocarriles subterráneos, recuperación de los ríos, etcétera. El mejor ejemplo en este sentido es la ciudad de Mar del Plata. 4) El *último periodo*, de 1950 hasta nuestros días, es el marcado por los conceptos del CIAM (Congreso Internacional de Arquitectura Moderna), que implica las propuestas de Le Corbusier con las adiciones de la Carta de Atenas, etcétera (zonificación para las distintas funciones: habitar, trasladarse, recrearse, trabajar, aspectos ecológicos, etcétera).

Nosotros agregamos que los fenómenos económicos y sociales que impactaron profundamente en las ciudades argentinas y latinoamericanas en los últimos años, como analizamos en el punto siguiente, también repercutieron en la utilización de los instrumentos urbanísticos, que resultaron incapaces para afrontar la nueva problemática. Pero además, con el triunfo de ideas ultraliberales en economía, toda experiencia de planificación fue cuestionada.

Avanzaron entonces otras concepciones que intentaban definir la ciudad mediante una “arquitectura de la ciudad”, que atiende a la configuración del espacio urbano desde la construcción física de la ciudad.⁹¹

9 de octubre de 1980, pp. 4 y 5, en el artículo titulado “La evolución de las ciudades argentinas”.

91 Gross Fuentes, Patricio, “Historia y futuro de la planificación urbana”, en la revista *Medio Ambiente y Urbanización* del Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED) de América Latina, núm. 43-44, junio-septiembre de 1993, p. 40. Se nos ocurre que podríamos ubicar de alguna manera dentro de esta concepción al pensamiento y obra del arquitecto Miguel Ángel Roca, que ocupó la Secretaría de Obras Públicas de la Municipalidad de Córdoba. Entre sus numerosas intervenciones en el espacio urbano cordobés se pueden señalar las plazas de Armas de España y de Italia, los parques Central-Río Suquía, de las Naciones y de la Vida, la Peatonal, los centros de participación comunal de Argüello, Pueyrredón y Villa El Libertador, y los centros cul-

Pero ahora parece imponerse un “urbanismo para la austeridad”, que reduce las dimensiones de la anterior planificación y de las grandes obras de infraestructura, y entonces la planificación gubernamental “asumiría una dimensión más estratégica, más selectiva, más eficaz, no menos influyente y cualitativamente superior que, en conjunto con las formas privatizadas de planificación, permitiría una concertación entre lo público y lo privado que supere la confrontación entre planificación y mercado”.⁹²

Un ejemplo de ello sería el *Plan Estratégico para la Ciudad de Córdoba*, que comenzó a formularse en abril de 1994, con la participación de más de 150 instituciones públicas y privadas, sobre la base de la modernización y descentralización del estado municipal encarado desde 1992. El *Plan Estratégico* “representa un proyecto colectivo y global de la ciudad y la gestión, con objetivos multisectoriales orientadores del desarrollo y capaz de convertirse en un espacio de acuerdos, promoción y movilización de la sociedad”, tal como se define en sus documentos. Se expresa que el desafío de la ciudad es doble: “convertirse en una estructura urbana más eficiente y competitiva que atraiga inversiones en el mercado global, y, simultáneamente, desarrollar un entorno de mayor habitabilidad, ambientalmente sustentable y socialmente equitativo para su población”. Este *Plan* define el modelo de desarrollo de la ciudad mediante un objetivo general: Córdoba, ciudad moderna de América,

turales de barrios General Paz y San Vicente, tal como han sido destacados en la revista *L'Arca*, que es una revista internacional de arquitectura, diseño y comunicación visual, editada en Italia, y cuyo núm. 101 de febrero de 1996 está destinado a poner de relieve la tarea urbanística de cuatro ciudades: Córdoba, Culver City, Euralille y Shanghai, en el contexto mundial. El pensamiento de Roca está desarrollado además en sus libros *Lugares urbanos* (1984), *Arquetipos y modernidad* (1985), y *Habitar-construir-pensar* (1989). También destacamos su artículo “De la idea de ciudad a la ciudad de la idea”, publicado en la revista *Notas desde el Sur*, núm. 4, de 1995, en cuya p. 10 se transcribe su definición de ciudad: “Ciudad es el lugar convocante de lugares iguales, lugares diferentes y lugares posibles. Es la combinatoria de isotopías, heterotopías y utopías. Además es el lugar de la historia, de la revolución, obra con valor comercial y con valor de uso. Es la ciudad social y económica. Es el punto de coincidencia de la simultaneidad y la confrontación. Y justamente todas estas dimensiones nos hacen ver que hay una ciudad social, una política, una económica, pero hay también una ciudad desde la arquitectura”. Miguel Ángel Roca es el actual decano de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Córdoba y ha sido discípulo de algunos de los más importantes arquitectos de este siglo: Kahn, Le Corbusier, Wright y Aalto.

92 Gross Fuentes, Patricio, *op. cit.*, pp. 38 y 40.

ambientalmente sustentable, competitiva y solidaria, cuatro ejes estratégicos y los proyectos y acciones pertinentes.⁹³

7. Los problemas actuales de la ciudad latinoamericana⁹⁴

109. Joseph S. Tulchin⁹⁵ señala que la “*globalización de la economía*” y la “*brecha creciente*” entre los países desarrollados y los subdesarrollados, han tenido un impacto pronunciado sobre la ciudad latinoamericana, cuyo estudio califica de “deprimente”. Las diferencias más notables con las ciudades del mundo desarrollado —expresa— se advierten en la degradación ambiental y en las migraciones, producidas por la pobreza. Además estas ciudades no reaccionan adecuadamente ante la rapidez de los cambios producidos a nivel mundial. Al contrario, las ciudades del Norte se han adaptado a los modernos adelantos en transporte, comunicación y tecnología industrial y se transformaron de centros de producción y distribución de bienes en centros de información y provisión de servicios cada vez mayor. Las claves para este proceso de cambio fueron: la disponibilidad de mano de obra y su nivel general de ingresos; la calidad del capital humano o el sistema educativo existente y la estabilidad de la sociedad. Profundizando el análisis de las diferencias el autor indica que el colapso del Estado en América Latina ha acelerado el proceso de “*informalidad*” en sus ciudades (hay dos ciudades: una formal y otra informal, con graves problemas de marginación y extrema pobreza). Además indica que ninguna ciudad latinoame-

93 Véase en detalle el Plan en el documento editado por la Municipalidad de la ciudad de Córdoba bajo la responsabilidad del Comité Ejecutivo del Plan Estratégico para la ciudad. No obstante ello, nos parece pertinente para que se aprecie la calidad de esta iniciativa, presentar la síntesis publicada en *La Voz del Interior*, el 16 de junio de 1996, sobre el programa de desarrollo económico, que se transcribe en el Anexo de este capítulo.

94 Un análisis muy completo de esta temática se puede leer en el seminario sobre “El futuro de la ciudad latinoamericana”, realizado en Buenos Aires en octubre de 1990 y publicado en el núm. 43-44 de la revista *Medio Ambiente y Urbanización*, junio-septiembre de 1993, por el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED) de América Latina, que contó con la participación de destacados especialistas. La circunstancia de que se estudie este fenómeno en general, no significa que no exista una enorme variedad de situaciones en cada país y en cada ciudad, como lo señala acertadamente Jorge Hardoy (*op. cit.*, p. 152).

95 “Las fuerzas globales y el futuro de la ciudad latinoamericana”, *Medio Ambiente y Urbanización*, *cit.*, pp. 125-137.

ricana puede enfrentar las crisis de la educación y el empleo, tal como podría ocurrir en cualquier ciudad de los Estados Unidos.

Propone finalmente la integración a la economía global, la apertura a la moderna tecnología, la creación de nuevas fuentes de trabajo y como especial responsabilidad del Estado, la educación para el futuro.

110. Veamos algunas *características actuales* de la ciudad latinoamericana. La crisis económica de los años 80, llamada la década perdida para esta región, afectó la inversión tanto general como pública, y, en particular, los servicios de salud y educación y el mantenimiento de la infraestructura urbana. Se produjo el *deterioro de las ciudades, además de la exclusión social y el aumento de la pobreza*. Según datos del Banco Mundial, en 1985 en América Latina y el Caribe el 19% de la población total (unos 70 millones de personas) estaba debajo de la línea de pobreza y el 12% (aproximadamente 50 millones) dentro de la pobreza extrema.⁹⁶

En cuanto a la *provisión de servicios* en las grandes ciudades, Pedro Pérez y Marcos Novaro mencionan los siguientes casos: mientras en *Buenos Aires* en las zonas céntricas se prestan casi todos los servicios, en la zona metropolitana, donde están los municipios más periféricos y pobres, la falta de agua potable afectaba entre el 90 y 95% de la población, y la de desagües cloacales a más de la última cifra, mientras que la red de gas cubría sólo al 7.5% de los hogares, el alumbrado público al 9.8%, y el pavimento al 13.3% de las calles, según datos de 1988 de la Conamba (Comisión Nacional del Área Metropolitana de Buenos Aires). En *Lima*, en los barrios populares, la falta de agua potable alcanza a más del 50% de la población, de luz eléctrica al 11.6% de las viviendas, y de desagües cloacales al 41%. Confirmando esta alarmante realidad de las ciudades latinoamericanas, mientras en los barrios medios y altos de *San Pablo* la falta de desagües alcanza sólo del 3 al 6% de los hogares, para el conjunto del área metropolitana el porcentaje se eleva al 51.6%, y en el caso del pavimento cubre el 54.7% de la red vial, pero en los barrios marginales desciende del 27 al 30%, según datos de 1985. Similares fenómenos se pueden observar en *Santiago de Chile*, en las comunas pobres, donde se incrementó la desocupación, la subocupación

96 Informe del World Bank, 1990, p. 29, citado por Pérez, Pedro y Novaro, Marcos, “El gobierno de la ciudad latinoamericana”, *Medio Ambiente y Urbanización*, cit., pp. 51 y 52. Para el Banco Mundial, el umbral de la pobreza son 370 dólares *per capita* anuales y la pobreza extrema se ubica por debajo de los 275 dólares *per capita* anuales.

y el grado de hacinamiento, pues del 25% de las viviendas en 1965 se aumentó al 41% en 1985.⁹⁷

Estos autores señalan las “*segregaciones*” que se producen en las ciudades, mediante la exclusión física,⁹⁸ económica y aun política, que ha producido actos de violencia y que complican su gobernabilidad, pues avanzan la informalidad y la ilegalidad que profundizan la “dualidad” en estos grandes espacios urbanos.⁹⁹

No obstante la recesión económica, las ciudades —y especialmente las más grandes— continúan contribuyendo en elevado porcentaje al *producto nacional*. En 1981, en Lima se hallaba el 27% de la población que producía el 43% del total del Perú, en particular, el 90% de la producción de bienes de capital, y el 80% de los bienes de consumo y de los créditos bancarios. El área metropolitana de San Pablo, con el 10% de la población de Brasil, contribuía en 1980 con el 25% del producto nacional y más del 40% de la industria. El Gran Buenos Aires concentró en 1984 el 46.4% de la producción industrial del país, el 49.7% de la ocupación remunerada, y el 53.5% de los salarios de la industria, según el censo económico de 1985. En la ciudad de México se asienta más del 45% de la actividad industrial del país.¹⁰⁰

Otra de las características de la organización latinoamericana es la *metropolización*. Este fenómeno, entendido por Nora Clichevsky como “el producto de un complejo proceso por el cual fue creciendo la concentración de población, de recursos productivos y financieros y de poder político y económico en determinados centros urbanos”,¹⁰¹ ha sido arrollador, particularmente desde la mitad del siglo XX en adelante. Expresa la autora que hacia 1950 sólo 4 países contaban con ciudades de más de 1,000,000 de habitantes: Argentina (Buenos Aires), Brasil (San Pablo y Río de Janeiro), Chile (Santiago) y México (ciudad de México).

97 “El gobierno de la ciudad latinoamericana”, *cit.*, p. 52.

98 Es el fenómeno que se ofrecía en algunos barrios residenciales con servicios de vigilancia privados y —por otras razones— en las villas de emergencia.

99 *Op. cit.*, pp. 55 y 56. Además no se puede desconocer el notable aumento de la criminalidad.

100 Datos obtenidos del artículo “El futuro de la ciudad latinoamericana”, de Jorge E. Hardoy, en la revista citada, p. 149, y del libro de Nora Clichevsky, *Construcción y administración de la ciudad latinoamericana*, Buenos Aires, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED) de América Latina, Grupo Editor Latinoamericano, 1990, p. 127.

101 *Op. cit.*, p. 62.

En 1970 las grandes metrópolis sumaban 17, distribuidas en 9 países de la región: Argentina (1), Brasil (6), Colombia (2), Cuba (1), Chile (1), México (3), Perú (1), Uruguay (1) y Venezuela (1). En 1980 ese número ascendió a 26 y en la actualidad a 37.¹⁰²

111. Con relación al *futuro de la ciudad latinoamericana*, Jorge E. Hardoy¹⁰³ sostiene que el público en general, y aun las élites de poder, parecen ignorar los problemas del futuro proceso de urbanización y sus implicaciones políticas, económicas, sociales y ambientales para la región. A las situaciones conocidas: enorme crecimiento urbano, déficits de infraestructura y servicios, pobreza, falta de viviendas, aumento de la violencia, deterioro ambiental y segregación, entre otros, hay que sumar otros graves problemas posibles, como el aumento del nivel de los océanos, que afectará a las ciudades costeras y provocará migraciones, o de la temperatura, que provocará sequías y daños en la agricultura.

El autor considera que antes que insistir en estrategias de planificación que pongan el énfasis en una visión arquitectónica e ingenieril, es preferible desarrollar estrategias sociales, económicas y de protección ambiental, bien coordinadas y con clara visión de las metas, de los recursos y del futuro. Dicha planificación, que es responsabilidad de los gobiernos locales, deberá contar con la participación de sectores privados, organizaciones comunitarias y no gubernamentales. Cuando se trate de áreas metropolitanas, la participación se extenderá al gobierno nacional, en su caso, además de los gobiernos estadales o provinciales y los municipales. Hardoy también destaca especialmente la importancia de los programas sociales en salud y educación, y agrega la tarea de la prensa para fomentar la solidaridad y la confianza mutua con base en la libertad, el diálogo, la equidad y la democracia.¹⁰⁴

Frente al futuro de la ciudad, Patricio Gross Fuentes¹⁰⁵ considera de máxima relevancia “la urgencia de conjugar descentralización, democratización y eficacia en la planificación”. Además no se puede desconocer

¹⁰² *Construcción y administración de la ciudad latinoamericana*, cit., p. 62.

¹⁰³ *Op. cit.*, p. 162.

¹⁰⁴ *Ibidem*, pp. 162-165.

¹⁰⁵ Investigador del Instituto de Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile. “Historia y futuro de la planificación urbana”, en la revista *Medio Ambiente y Urbanización*, cit., p. 40.

el notable aumento de la criminalidad, que hace imprescindible la aplicación de modernas técnicas de prevención del delito.¹⁰⁶

Arturo Uslar Pietri nos habla de la “ciudad incivil”, ya que el crecimiento de la población marginal en las ciudades latinoamericanas como fruto de conflictos sociales y de profundos desequilibrios, impide que se haga realidad el progreso y la civilización que las leyes y las ciudades prometen. Este agudo escritor sostiene que este problema es la mayor amenaza para el crecimiento de América Latina, y que la solución adecuada y eficaz de esta gran cuestión debería ser “la preocupación central de sus hombres de pensamiento”.¹⁰⁷

IV. CONCEPTO Y DEFINICIONES DE LA CIUDAD

Existe un gran número de conceptos y definiciones (más de 100) sobre la ciudad, pudiéndoselas agrupar según sea la óptica con que se enfoca el problema urbano.

1. Sociológicas

112. Desde un punto de vista superficial, la ciudad es un fenómeno de aglomeración de personas que viven juntas en estrecha vecindad.¹⁰⁸

113. Para Robert Park, máximo representante de la Escuela de Chicago, que marcó rumbos en sociología urbana, la ciudad es un orden ecológico, natural y moral. Como orden ecológico, una ciudad es un mosaico de zonas caracterizadas por el hecho de que cada una de ellas está dominada por cierto tipo de población o de funciones. Estas diversas zonas son naturales porque no son planificadas y son el producto de fuerzas que están constantemente en acción para originar una distribución ordenada de las poblaciones y las funciones en el complejo urbano. Como orden moral, la ciudad tiene el propio originado en la organiza-

¹⁰⁶ Hemos presentado en la Cámara de Diputados de la Nación, con fecha 6 de julio de 1993, un proyecto de creación del Consejo Federal de Prevención del Delito, con integración interjurisdiccional (federal, provincial y municipal) e interdisciplinaria, siguiendo las sugerencias de congresos internacionales organizados por las Naciones Unidas.

¹⁰⁷ Véase el artículo “La ciudad incivil”, publicado en el diario *La Nación*, de Buenos Aires, el 28 de octubre de 1992.

¹⁰⁸ Cfr. Posada, Adolfo, *op. cit.*, p. 7.

ción industrial que supone la división del trabajo, que introduce relaciones nuevas entre los hombres basadas en la ocupación y los intereses profesionales. El orden moral sagrado, absoluto y universal de la sociedad antigua se ha cambiado dando lugar a la aparición de subcomunidades múltiples, cada una de las cuales tiene sus leyes, su cultura, su simbolismo. Sin embargo, para Park, el orden moral no se destruye en la ciudad, sino que se basa en uno de los rasgos específicos del medio urbano: la libertad.¹⁰⁹

114. Las tesis de Durkheim conceptúan a la ciudad como lugar privilegiado de concentración espacial, que acrecienta las posibilidades de exaltación colectiva y, como consecuencia de ello, permite el desarrollo de una conciencia moral.¹¹⁰

115. Max Weber considera a la ciudad desde el punto de vista económico y político. Bajo el primero, toda ciudad

...es una localidad de mercado, es decir, que cuenta como centro económico del asentamiento con un mercado local y en el cual, en virtud de una especialización permanente de la producción económica, también la población no urbana se abastece de productos industriales o de artículos de comercio o de ambos y, como es natural, los habitantes de la ciudad intercambian los productos especiales de sus economías respectivas y satisfacen de este modo sus necesidades.¹¹¹

Y en lo político, decía Weber:

No toda ciudad en sentido económico ni toda fortaleza que, en sentido político-administrativo, suponía un derecho particular de los habitantes, constituye un ayuntamiento. El ayuntamiento urbano, en el pleno sentido del vocablo, lo conoce como fenómeno extendido únicamente de Occidente... porque para ello era necesario que se tratara de asentamientos de un carácter industrial-mercantil bastante pronunciado, a lo que correspondían estas características: 1) la fortaleza, 2) el mercado, 3) tribunal propio y derecho, por lo menos parcialmente propio, 4) carácter de asociación, y por cierto, unido a esto, 5) cuando menos una autonomía y autocefalia parcial, por lo tanto, administración por autoridades cuyo nombramiento los burgueses participaban de algún modo.¹¹²

109 *Cfr. Remy y Voyé, op. cit.*, pp. 197-241.

110 *Cfr. ibidem*, pp. 253-262.

111 *Op. cit.*, pp. 218 y 219.

112 *Ibidem*, p. 231.

116. Sorokin y Zimmerman reúnen ocho características que distinguen al mundo urbano del rural: *a) la ocupación; b) el medio; c) el tamaño de la comunidad; d) la densidad de la población; e) la heterogeneidad u homogeneidad de la población; f) la diferenciación o estratificación social; g) la moralidad, y h) el sistema de interacción (número y tipo de contactos).*¹¹³

2. *Económicas*

117. Arnold J. Toynbee así define la ciudad: “Es una agrupación humana cuyos habitantes no pueden producir, dentro de sus límites, todo el alimento que necesitan para subsistir. Este rasgo es común a las ciudades de todas clases”.¹¹⁴

118. “Todo fenómeno urbano —dice Dionisio Jorge Garmendia—¹¹⁵ es una concentración de roles funcionales de una estructura socio-local determinada”, entendiendo por roles “las tareas persistentes, relativamente estables, que vinculan a los grupos e integrantes entre sí”.

3. *Histórico-políticas*

119. “Considerada la ciudad sintéticamente en el proceso total de la historia —enseña Adolfo Posada—¹¹⁶ ofrece, pues, como una gran fuerza propulsora: fenómeno de concentración local, es el foco de energías físicas, psíquicas, económicas, culturales, en el cual se produce, con ritmo vario, una integración de elementos, una desintegración orgánica de funciones —defensa, comercio, industria, gobierno—, y una diferenciación estructural —clases y gremios, centro y barrios, calles, plazas, mercados, parques, etcétera—. La ciudad ha actuado y actúa como un vigoroso instrumento del impulso humano en la incesante labor de crear, destruir y rehacer civilizaciones y de producir, descomponer y renovar culturas”.

113 Cfr. Bergel, *op. cit.*, p. 21.

114 *Op. cit.*, pp. 20 y 21.

115 “Proposición de una teoría sociológica sobre lo urbano”, Tercer Curso de Temporada sobre La Ciudad Argentina, organizado en 1962 por la Universidad Nacional de Córdoba y publicado en la *Revista de la Universidad Nacional de Córdoba*, año IV, núms. 3 y 4, julio-octubre de 1963, pp. 455-467.

116 *Op. cit.*, capítulo I, p. 24.

4. Filosóficas

120. Aristóteles¹¹⁷ en varios pasajes se refiere a la ciudad. Leámoslo: “La ciudad es agrupación; las agrupaciones se organizan con miras al bien; porque el hombre obra siempre con el fin de lograr lo que es bueno. Si toda agrupación tiende al bien, la ciudad o sociedad política, que es la superior entre ellas y las comprende a todas, tiende al bien en mayor grado que las demás y al mejor bien”. “La ciudad es evidentemente anterior, por naturaleza, a la familia y al individuo, puesto que el todo es de necesidad anterior a la parte”. “La ciudad es la organización ciudadana con capacidad para gobernarse por sí misma, bastándose para satisfacer las necesidades que le imponga la existencia”.

121. Henri Lefebvre da una serie de definiciones sobre la ciudad. En primer lugar, “es una proyección de la sociedad sobre el terreno”, y complementándola, dice que es un “conjunto de diferencias entre las ciudades”, pero como esto último hace referencia a las singularidades, expresa otra definición “por la pluralidad, la coexistencia y simultaneidad en lo urbano de *patterns* (la vivienda-pabellón), el gran conjunto, la copropiedad, el alquiler, la vida cotidiana y sus modalidades en los intelectuales, los artistas, los comerciantes, los obreros, etcétera”. También dice que la ciudad “es la mediación de las mediaciones”. Finalmente nos expresa que “estas definiciones no pretenden ser exhaustivas y no excluyen otras”.¹¹⁸

5. Urbanísticas

122. Hemos elegido algunos conceptos de Lewis Mumford. En la introducción de su conocida obra¹¹⁹ expresa:

La ciudad, tal como la encontramos en la historia, es el punto de concentración máxima del poderío y de la cultura de una comunidad. Es el lugar donde los rayos luminosos pero divergentes de la vida se unen formando un haz más eficiente y más rico en significado social. La ciudad es la forma y el símbolo de una relación social integrada: en ella se encuentran el templo, el mercado, el palacio de justicia y la academia del

¹¹⁷ *Op. cit.*, pp. 15, 18 y 80.

¹¹⁸ *Op. cit.*, pp. 64 y 73-76.

¹¹⁹ *Op. cit.*, t. I, p. 11

conocimiento. Aquí, en la ciudad, los beneficios de la civilización son múltiples y variados; aquí es donde la experiencia humana se transforma en signos visibles, símbolos, normas de conducta y sistemas de orden. Aquí es donde se concentran los destinos de la civilización y donde, en ciertas ocasiones, el ceremonial se transforma en el drama activo de una sociedad totalmente diferenciada y consciente de ella misma.

Después expresa: “La ciudad, por lo tanto, en un sentido completo, es un plexo geográfico, una organización económica, un proceso institucional, un teatro de acción social y un símbolo estético de unidad colectiva”.¹²⁰

V. CLASIFICACIÓN DE LAS CIUDADES

1. *Por su tamaño*

123. Los núcleos urbanos pueden ser divididos según la cantidad de habitantes, aunque también en esta clasificación siempre se tienen presentes las distintas funciones que realizan. Es menester aclarar que una clasificación muy difundida de tipo europeo distingue entre caserío, lugar, aldea, villa, ciudad, capital y metrópoli.¹²¹

124. Sin embargo, nos parece más conveniente una clasificación más sencilla, que distinga —como lo propone Bergel—¹²² entre aldea, pueblo, ciudad y metrópoli. La aldea tiene una población que no excede los cientos de personas, signada por tareas rurales, o artesanías, o de abastecimiento de áreas rurales.

El pueblo no excede los 10,000 habitantes y se caracteriza por la influencia cultural, política y económica que ejerce sobre un área rural. Presta servicios comerciales, bancarios, administrativos, médicos, educativos, religiosos y de recreación.

La ciudad tiene normalmente como mínimo 10,000 habitantes y ejerce influencia sobre zonas tanto rurales como urbanas circundantes. Las funciones de las ciudades son complejas y abarcan las realizadas por los pueblos, pero en forma más desarrollada. Existe mayor estratificación y diferenciación en la población por razones de origen, religión, posición,

120 *Op. cit.*, t. II, p. 433.

121 Posada, Adolfo, *op. cit.*, pp. 10 y 11 y sus notas.

122 *Op. cit.*, pp. 134-147.

educación y normas de conducta. La ciudad, además, tiene un espíritu particular que la distingue de las demás.

La metrópoli fue caracterizada cuando hablamos de la ciudad contemporánea, pero ese fenómeno se ha gestado en distintos procesos, que señalaremos siguiendo a Bergel:¹²³

- a) Rururbanización: o sea, la mezcla de la vida urbana y la rural que se produce alrededor de las grandes ciudades, dado que muchas personas viven en el campo pero trabajan en la ciudad y tienen hábitos urbanos.
- b) Aglomeración: es la reunión de dos ciudades que estaban próximas, cuyos límites no podrán ya distinguirse y que forman una nueva unidad. Por ejemplo Londres, que antes estaba dividida entre la City y Westminster; o Viena, que agrupó a más de veinte pueblos.
- c) Conurbación: es la simple continuidad física de las poblaciones urbanas, con densidad de población baja en la franja conurbada. Por ejemplo las poblaciones de la Riviera francesa e italiana, o entre Nueva York y Filadelfia, o entre Córdoba y Río Ceballos.
- d) El área, zona, región o comunidad metropolitana: que es un sistema complejo de poblaciones rurales y urbanas diferenciadas, integradas y dominadas por una gran ciudad central.

2. *Por las funciones*

125. En virtud de criterios cuantitativos y cualitativos, Bergel¹²⁴ clasifica así a las ciudades:

1. Centros económicos.
A. Centros de producción primaria (extractiva).

- a) Ciudades pesqueras (Gloucester, Massachusetts).
 - b) Ciudades mineras (Scranton, Pensilvania).
 - c) Ciudades petroleras (Tulsa, Oklahoma).

¹²³ *Ibidem*, pp. 147-156.

¹²⁴ *Ibidem*, pp. 162-164.

B. Centros fabriles.

- a) Industria en gran escala (Bethlehem, Pensilvania).
- b) Industria mediana (Milwaukee, Wisconsin).
- c) Pequeña industria (New Bedford, Massachusetts).

C. Centros comerciales.

- a) Centros comerciales internacionales (Nueva York, Amsterdam).
- b) Centros comerciales nacionales (prácticamente todas las grandes ciudades).
- c) Centros comerciales locales (todas las ciudades chicas).

D. Centros de transporte.

- a) Ciudades portuarias (San Francisco, Marsella, Southampton, Bremen).
- b) Centros del interior (St. Louis).

E. Centros de servicios económicos.

- a) Financieros (Nueva York).
- b) Seguros (Hartford, Connecticut).
- c) Varios (investigación de mercados, publicidad, contabilidad, almacenaje, distribución) (Nueva York).

2. Centros políticos.

A. Centros políticos civiles.

- a) Centros mundiales (Nueva York, Ginebra, Washington, Londres, París, Moscú).
- b) Centros políticos nacionales (Washington, Ottawa, Canberra, todas las demás capitales nacionales).
- c) Centros políticos regionales (Richmond, Virginia, Chicago, Toronto, Quebec).
- d) Centros administrativos locales (muchas capitales de estados norteamericanos, por ejemplo Jefferson City, Missouri, Augusta, Maine).

B. Centros militares.

- a) Ciudades fortaleza (Gibraltar, Singapur).
- b) Bases y centros de instrucción (Brest, Tolón; San Diego, California; San Antonio, Texas; Norfolk, Virginia).

3. Centros culturales.

A. Centros religiosos.

- a) Centros de gobiernos religiosos (Roma; Lhasa; en otros tiempos, Bagdad y Constantinopla, como las sedes respectivas del Califato; San Petersburgo, durante la época zarista, como la sede del procurador del Santo Sínodo; Salt Lake City [mormones]; todas las sedes de los arzobispados y todas las diócesis católicas).
- b) Ciudades de peregrinación (el Canterbury medieval; Czenstochowa, Polonia; La Meca, Benarés).
- c) Ciudades conmemorativas (Jerusalén, Belén, Nazareth).

B. Centros culturales seculares.

- a) Sedes de estudios superiores e investigación (la Bolonia medieval, Padua, Pavía, Salerno; Oxford, Cambridge, Nueva York, Filadelfia, Chicago, San Francisco; además de Princeton, Nueva Jersey; New Haven, Connecticut; Ann Arbor, Michigan; Madison, Wisconsin; Amherst, Massachusetts; Hanover, New Hampshire).
- b) Centros económicos de producción cultural: medios de comunicación, tales como editoriales, teatro culto, radio, televisión, discos fonográficos, cinematógrafo y moda (Londres, París, Nueva York, Boston, Chicago, Los Ángeles, Viena, Leipzig, Milán).
- c) Ciudades museo (Brujas, Carcasona, Roma, Venecia, Florencia, y muchas ciudades pequeñas italianas, Córdoba, Atenas; en los Estados Unidos, probablemente la única es Williamsburg, Virginia).
- d) Ciudades santuario (Strattford-on-Avon, Weimar, Boston, Filadelfia).

4. Centros recreativos.

- A. Lugares médicos para los incurables, los enfermos o las personas convalecientes (Vichy; Wiesbaden; Karlsbad; Saratoga, Nueva York; Atlantic City, Nueva Jersey; Rochester, Minnesota; Topeka, Kansas).
- B. Lugares de vacaciones (las playas a lo largo del Canal de la Mancha, las ciudades de las rivieras francesa e italiana, Monte Carlo, Biarritz, las ciudades de veraneo de Maine, Florida, California).

5. Ciudades residenciales.

- A. Suburbios dormitorio (Newton, Massachusetts; Montclair, Nueva York; Beverly Hills, California).
- B. Ciudades de retiro (San Petersburgo, Florida; últimamente cierto número de ciudades de California).

6. Ciudades simbólicas.

Este grupo no tiene subdivisiones y comprende cierto número de ciudades que difieren en muchos aspectos (Roma, Belén, Jerusalén, Moscú, Weimar, Potsdam, Boston, Filadelfia). Todas las ciudades de esta categoría simbolizan una idea.

7. Ciudades diversas.

Este grupo representa una categoría residual de ciudades con funciones múltiples pero sin especialización que las distinga (Pendleton, Oregón; Pasco, Washington; Stanford, Connecticut).

3. *Clasificación de las ciudades argentinas por las funciones*

126. Siguiendo los lineamientos generales de la clasificación por funciones antes mencionada, podemos así referirnos a las ciudades de nuestro país:

1. Centros económicos.

- A. Centros de producción primaria (extractiva).
 - a) Ciudades pesqueras: Mar del Plata, Bahía Blanca.
 - b) Ciudades mineras: Río Turbio.
 - c) Ciudades petroleras: Comodoro Rivadavia, Plaza Huincul.
- B. Centros fabriles: Buenos Aires, Rosario, Córdoba, Mendoza, Tucumán, San Nicolás, Río Tercero.
- C. Centros comerciales: Buenos Aires, Rosario, Córdoba, Mendoza, Tucumán y demás ciudades grandes y medianas.
- D. Centros de transporte: Buenos Aires, Rosario, Córdoba, Mendoza, Santa Fe, Salta, Tucumán.
- E. Centros de servicios económicos: las mencionadas en el punto anterior.

2. Centros políticos.

- A. Centros civiles: Buenos Aires y las capitales de provincia.
- B. Centros militares: Buenos Aires, Rosario, Córdoba, Mar del Plata.

3. Centros culturales.

- A. Centros religiosos: Luján.
- B. Centros culturales seculares: Buenos Aires, Córdoba, La Plata.

4. Centros recreativos.

- A. Lugares médicos: Río Hondo, Copahue.
- B. Lugares de vacaciones: Mar del Plata, Bariloche, Carlos Paz.

5. Centros residenciales

La Lucila, Olivos, San Isidro, Vicente López, Martínez (Buenos Aires), Villa Allende (Córdoba), Marcos Paz (Tucumán).

6. Centros simbólicos.

Buenos Aires por la Revolución de Mayo; Tucumán por la Independencia; Santa Fe por la Constitución de 1853.

VI. BREVE SÍNTESIS HISTÓRICA DE LOS MODELOS DE PLANIFICACIÓN URBANA

Seguimos en esta cuestión al pensamiento de Patricio Gross Fuentes, destacado investigador chileno,¹²⁵ que distingue los siguientes “momentos” en un análisis esquemático de la historia de la planificación urbana en el Occidente, en los últimos 60 años.

El *primer momento* es el periodo de la crisis capitalista entre los años de las décadas 30 y 50, donde se destaca la *escuela socio-ecológica* que se fundamenta en el movimiento de las ciudades-jardín y en la Town and Country Planning Association, y culmina en las propuestas de Auzelle y Bardet, en el Plan de Londres de Abercrombie (1943), así como en la Escuela Sociológica de Chicago y sus analogías orgánico-ecológicas. Dice el autor que se confía ciegamente en un plan central como

¹²⁵ “Historia y futuro de la planificación urbana”, *Medio Ambiente y Urbanización*, cit., pp. 36-40.

instrumento de control y ordenación urbana, que norma restrictivamente el uso del suelo y dirige la trama vial, recurriendo a las ciudades verdes y ciudades satélites para absorber el futuro crecimiento poblacional.

Es también la etapa de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM) y de la Carta de Atenas, con particular influencia de Le Corbusier, que efectúan planes de tipo físico, con zonificación de las ciudades.

El *segundo momento* surge en la década de los años 60, como consecuencia del acelerado proceso de urbanización y de la convicción acerca de un sostenido crecimiento económico. Se siente en Latinoamérica la influencia de tres experiencias positivas: el Plan Marshall, el Comisariato francés, que introdujo el concepto de planificación indicativa, y la creación de la Comisión Económica de las Naciones Unidas, que desarrolló técnicas de programación de inversiones. Este optimismo se traduce en la formulación de grandes planes urbanísticos, que prevén un crecimiento ilimitado de las ciudades, como el Nuevo Plan de Londres (1967), el de París para el año 2000, el de Moscú (1972) y el de Buenos Aires con su Sistema Metropolitano Bonaerense. Se confiaba en un “planeamiento científico” con formulaciones exactas mediante la modelística y la traducción matemática de los problemas de la ciudad.

El *tercer momento* corresponde a la crisis económica mundial de los años 70, con la situación creada por los países exportadores de petróleo y la toma de conciencia sobre la agotabilidad de los recursos planetarios, denunciados por el Club de Roma. En la teoría urbanística se imponen restricciones al crecimiento ilimitado, volviéndose la atención hacia formas de desarrollo alternativo, conjuntamente con una marcada preocupación por el patrimonio natural y cultural de los países y el legado histórico de los asentamientos urbanos. La explosión demográfica de la década anterior se reduce en los países industrializados; lo que no ocurre en los subdesarrollados, que además exhiben los sectores “informales” de la economía y el problema de las “necesidades básicas” insatisfechas. Se produce un descrédito de la planificación y se ingresa en un “urbanismo para la austeridad”, con un estilo más pragmático y una revisión de las propuestas anteriores, reduciendo las extensiones proyectadas y las grandes obras de infraestructura.

El *cuarto momento* es la década actual, con los profundos impactos producidos por la globalización de la economía mundial. En la teoría urbanística se han advertido diferencias de enfoques. Por un lado, desde

una “*arquitectura de la ciudad*”, se atiende a la configuración del espacio urbano desde la construcción física de la ciudad. Se atiende a la ciudad como hecho concreto, fraccionado y conflictivo privilegiándose las acciones específicas por barrio y por partes, y renunciando a una visión unitaria, globalista y totalizadora.

Existe otro enfoque de *planificación gubernamental* con una dimensión más estratégica, más selectiva, más eficaz, no menos influyente y cualitativamente superior que, en conjunto con las formas privatizadas de planificación, permitiría una concertación entre lo público y lo privado que supere la confrontación entre planificación y mercado. Este nuevo enfoque, dice Gross Fuentes, se expresa en una “microplanificación múltiple”, que pone énfasis en el ámbito local, en la negociación y concertación para lograr mayor apoyo, en la priorización de proyectos que concreten las estrategias, en propiciar una evaluación dinámica y constante, en flexibilizar los planes frente a situaciones cambiantes, etcétera. Este nuevo estilo, junto con descentralizar y democratizar la planificación, permite generalizarla en el ámbito privado, coexistiendo, como instrumento valioso, con los modelos del mercado. Por otra parte, la incorporación de la dimensión ambiental, reflejada en el término “asentamiento humano”, significa asumir conceptualmente una visión integradora, no sectorial, de los fenómenos urbanos, así como una estrecha vinculación con los sistemas naturales regionales y una explícita atención por la calidad del hábitat.

VII. EL FUTURO DE LA CIUDAD

127. Parece evidente que la vida humana será urbana. Así lo confirman el continuo abandono de la vida rural y la constitución de megalópolis como las de Boston-Filadelfia-Nueva York-Washington; Santa Fe-Buenos Aires-La Plata o Río de Janeiro-San Pablo, que dan la razón a Toynbee cuando habla de ciudades en marcha hacia Ecumenópolis.

128. Si esto es prácticamente irreversible, es oportuno preguntarse sobre los aspectos axiológicos del problema.

¿Tuvieron razón Oswald Spengler, cuando en su famoso libro *La decadencia de Occidente* expresó que el “nacimiento de la ciudad trae consigo su muerte” y que “el coloso pétreo de la ciudad mundial señala el término del ciclo vital de toda gran cultura”, y Lewis Mumford en la

obra que tantas veces hemos citado, cuando señaló como etapas de la ciudad eópolis, polis, metrópolis, megalópolis, tiranópolis y necrópolis, implicando estas últimas la ciudad de los tiranos y la de los muertos?

La respuesta no es fácil. Reconocemos el drama actual del hombre contemporáneo sujeto a la sociedad de consumo, a las tecnoestructuras, a los medios de comunicación masiva, al nuevo Leviatán de la técnica y los Estados autocráticos, que ejercen su poder omnímodo sobre todo en las grandes ciudades. También es cierto que “el hombre experimenta una nueva soledad, no ya de cara a una naturaleza hostil que le ha costado siglos dominar, sino en medio de una muchedumbre anónima que le rodea y dentro de la cual se siente como un extraño”.¹²⁶

Hay, además, signos inquietantes de lo que nos aguarda si la técnica nos dominara, como con elocuencia se ha pintado en algunas novelas, como *Un mundo feliz*, de Aldous Huxley.

A pesar de tan deprimente realidad y admitiendo que una gran ciudad es “una cosa contra natura”, como lo decía Rilke, no participamos de criterios tan negativos como los enunciados.

129. Tenemos esperanzas, con Toynbee, en la probada “adaptabilidad humana”, pues si hace más de 5,000 años nuestros antepasados, de errantes cazadores y pescadores se convirtieron en agricultores y ganaderos sedentarios y crearon las ciudades, es posible pensar que el hombre, con su voluntad e imaginación, superará la actual situación, ya que ella no significa una revolución tan radical como aquélla.

La explosión urbana difícilmente se detendrá. Los sueños de Platón, que pensaba en una ciudad de 5,000 habitantes, o de Aristóteles, que aumentó la cifra hasta que dicha población fuera abarcada de un vistazo, o aun de Le Corbusier, que imaginaba una ciudad ideal de 3,000,000 de habitantes, no se podrán cumplir. Pero el hombre tiene conciencia del problema y trata de resolverlo.

130. Entre quienes piensan a la ciudad, asistimos al debate entre “progresistas” y “culturalistas”. Los primeros “siguen privilegiando la creación con tenue enlace con el sujeto que es la ciudad”, y los segundos “siguen enfatizando la tradición histórico-cultural”.¹²⁷

De todas maneras, se afirma en las concepciones urbanas la importancia de la comunicación, como elemento esencial de la ciudad. Así lo

126 Como lo dijo con ponderación, desde el sillón papal, Paulo VI, en carta dirigida al cardenal Mauricio Roy.

127 Frías, Pedro J., *La ciudad argentina*, p. 5.

estableció la Carta de Machu Pichu en 1977, marcando una evolución con respecto a su predecesora: “A diferencia de la Carta de Atenas, consideramos que la comunicación humana es un factor predominante en la razón de ser de la ciudad. Por lo tanto, la planificación de la ciudad y de la vivienda debe reconocer este hecho”.¹²⁸ Esto explica la actual valorización de la calle y la plaza, por ser precisamente los lugares de la comunicación ciudadana.

131. Compartimos este rumbo de los urbanistas en la construcción de la ciudad, y juzgamos aplicables las siguientes advertencias de Frías,¹²⁹ ya que “los riesgos de error están creciendo y deben desafiar nuestra voluntad cívica para que las técnicas se subordinen a la calidad de vida y la calidad de vida sea la exigencia final de los valores y no de las satisfacciones inducidas por tecnoestructuras al servicio del lucro o de la desintegración”. “Pero para que la ciudad no aliene al hombre, guárdese el hombre de transferir sus alienaciones a la ciudad”.

Y seguidamente agrega:

No la haga aglomeración sino densidad interpersonal. No la haga pura circulación sino comunicación. No haga del cemento sino el noble perfil de un espacio para vivir. No mutile el verde, la luz y el aire; no caiga en la represión de Camus «habéis olvidado la rosa salvaje, los signos del cielo, los rostros del verano, la gran voz del mar...». Hágala inteligible, comunicable y franca: es mejor la comprensión que el deslumbramiento. Haga de los testimonios de su pasado una identidad perceptible que inspire confianza en la posibilidad de respuestas a los nuevos desafíos. No la haga objeto de sus ideologías: servirla y amarla con inteligencia práctica bastará para suscitar las técnicas e ideas que definan su personalidad. No la oponga a su región: el ámbito urbano-rural es una dimensión antigua a recuperar para intercomunicación de bienes y servicios, para la alternancia del reposo y la animación. No deje que la especulación se apodere de su suelo ni que la comercialización abusiva deforme su centro histórico. Haga de la ciudad una prolongación de su vida; pero cuidado: su vida será también prolongación de la ciudad.

132. En este orden de ideas, el destino de la ciudad está, indisolublemente, unido al del hombre. No puede ser de otra manera, ya que la

128 Cita de Pedro J. Frías, *ibidem*, p. 6.

129 *Ibidem*, p. 28.

ciudad es la obra cultural por antonomasia y, en consecuencia, será un producto de lo que el hombre es y será. En este profundo problema antropológico, político y social, así como aspiramos a un hombre libre, digno, desarrollado en todas sus virtudes morales, espirituales y sagradas, gozoso de sus derechos políticos y civiles y emancipado de toda dominación o degradación, pensamos en una ciudad que sea su exacto correlato. Es la ciudad de la democracia, de la libertad y de la justicia. Una ciudad en que todos los hombres —los del centro y las orillas— tengan el “derecho a la ciudad” (según la aguda expresión de Lefebvre), como nuevo derecho humano.

Una ciudad que sea la expresión de un nuevo humanismo y la superación de la incultura que caracteriza al hombre de nuestro tiempo. Una ciudad que posibilite ampliamente la participación y la realización en libertad de todos los hombres y de todo el hombre. Una ciudad de ciudadanos, que amen, sueñen, se apasionen y puedan exclamar como Cicerón: “¡La ciudad, la ciudad! Consagrarse a ella y vivir en su incomparable luz”.

VIII. ANEXO

PROGRAMA DE DESARROLLO ECONÓMICO

Agencia operativa del proyecto

Es una sociedad civil integrada por la municipalidad junto a las fuerzas económicas de la ciudad. Su objetivo es convertirse en un centro de referencia para la actividad industrial, comercial y de servicios. Será un agente facilitador de negocios. No sólo tratará de atraer nuevas inversiones sino que competirá por lograr inversiones, al salir a buscarlas.

Programas

1) Calificación de mano de obra y apoyo a las Pyme:

- a) *Vivero de empresas:* supone el apoyo a emprendedores desde aspectos logísticos y asistencia técnica.
- b) *Apoyo a microempresas:* búsqueda de financiamiento y acompañamiento de pequeños emprendimientos productivos.

- c) *Recalificación de mano de obra:* preparar a trabajadores desocupados o con empleo inestable para su reconversión en otra rama industrial, en oficios o en generación de microempresas.
- d) *Promoción del empleo:* se dedicará a detectar la demanda de mano de obra existente en el mercado y se lo contactará con la mano de obra adecuada para tal fin.

2) *Apoyo al comercio exterior y posicionamiento en el Mercosur:*

- a) *Creación de una zona franca ubicada en la ciudad:* este objetivo ya está logrado ya que su radicación será en Córdoba. Su finalidad es incrementar el nivel de actividad de la ciudad.
- b) *Instalación de un Trade Point:* se trata de una red de negocios informatizada que funciona como una bolsa de oportunidades conectada con el mundo. Este objetivo ya está logrado por la iniciativa del sector privado que creó un *Trade Point* en el que la municipalidad es socio adherente.
- c) *Mercociudades:* participación activa en la red de ciudades del Mercosur de la cual Córdoba es miembro fundador. Apunta a potenciar el protagonismo de las ciudades en la integración y a enlazar esfuerzos de gobiernos locales en el intercambio de bienes y servicios de sus industrias.
- d) *Promoción de exportaciones:* apoya al sector privado en la elaboración de estrategias para canalizar eficientemente la oferta exportable de la ciudad. Se asistirá a empresarios con el conocimiento real del mercado externo. Participación en la organización de ferias y eventos internacionales y en la confección de agendas de negocios. Se está planificando una encuesta sobre la base exportable de la ciudad.

3) *Promoción internacional de la ciudad de Córdoba:*

- a) *City Marketing de la ciudad:* pretende posicionar a Córdoba como opción competitiva para atraer inversiones a través de acciones de comunicación a nivel internacional y regional. Se trata de “vender” la ciudad explotando sus atractivos.

b) *Plan estratégico de turismo*: se pretende convertir a la actividad turística de la ciudad en un instrumento dinamizador de la actividad económica.

4) *Información para el desarrollo*:

- a) *Sistema de información municipal*: atenderá al sector privado para facilitarle la toma de decisiones y realización de estudios de mercado, guiando la dirección de las inversiones.
- b) *Observatorio económico-ocupacional*: estudiará la evolución y dinámica de las empresas instaladas en la ciudad y detectará las necesidades de formación de recursos humanos.
- c) *Guía de la producción y de los servicios de la ciudad*: se presentará en inglés y portugués la información más destacada sobre lo que produce Córdoba. Incluirá nombres y direcciones de agentes aduaneros, bancos, compañías de seguros, consulados, depósitos fiscales y entidades empresariales.
- d) *Redes internacionales*: el objetivo es que la información sobre las fortalezas y potencialidades económicas de Córdoba se encuentre a disposición de usuarios extranjeros con posibilidades de invertir en la ciudad, mediante *Internet* y medios magnéticos de amplia difusión tipo CD.

5) *Construcción de infraestructura y uso del territorio urbano*:

- a) *Infraestructura básica*: incluye una serie de obras de gran envergadura que apuntan a apoyar la actividad industrial y comercial de la ciudad, tales como la optimización de la red vial primaria urbana.
- b) *Uso del suelo industrial y comercial*: adecuación y reformulación de las normativas urbanas. Recalificar áreas urbanas en desuso o que pudieran cambiar de uso y ser destinadas a actividades productivas y de servicios.
- c) *Área central*: elaborar políticas coordinadas para la revitalización del área que impidan su degradación y eviten el éxodo de habitantes y actividades empresariales.
- d) *Cinturón verde*: Revertir el deterioro de los recursos naturales y la inestabilidad de las condiciones económicas de esa área. Se

desarrollará una estratega de mejora de los sistemas de producción y comercialización.

- e) *Tecnoparque*: se creará un espacio adecuado para que las empresas con alto valor agregado de tecnología puedan iniciarse con bajos costos de instalación. Brindará servicios de infraestructura y gestión (información, marketing, canales de distribución y asesoramiento legal). Será un imán para las inversiones fuertes en tecnología.
- f) *Residuos industriales*: se busca movilizar los recursos económicos y financieros de la ciudad en el logro de una gestión integral de los residuos industriales. Procurará dar solución a la problemática ambiental de las diferentes industrias reduciendo los niveles de contaminación.
- g) *Polígonos empresariales e industriales*: elaborará estudios de localización de prefactibilidad y prediseño de polígonos, en consonancia con la política de descentralización.