

LA CONSTRUCCION DE LAS CIUDADES DE AMERICA LATINA A TRAVES DEL TIEMPO

Jorge E. HARDOY*

RESUMEN: Este ensayo pretende explicar el proceso de ocupación del territorio latinoamericano, a través del análisis histórico, haciendo hincapié en las distintas maneras como las sociedades construyeron sus ciudades. Analiza el autor la ocupación territorial precolombina y colonial, pasando después a la época posindependentista y llegando a las últimas décadas. Este repaso histórico minucioso sirve para apoyar la tesis de la estrecha relación que une las formas de ocupación del territorio y los valores y estructuras de las sociedades que las generan, como punto de partida imprescindible para el análisis de la urbanización latinoamericana.

INTRODUCCIÓN

El rápido crecimiento físico y demográfico de las ciudades de América Latina durante los últimos treinta o cuarenta años ha planteado la validez de la planificación urbana, especialmente cuando ese rápido proceso de urbanización se produce en economías poco industrializadas y con una limitada capacidad de inversión, con estructuras agrarias rígidas y socialmente injustas, y utilizando una tecnolo-

* Centro de Estudios Urbanos-CEU, Buenos Aires. International Institute of the Environment and Development. Londres.

gía imitada de economías mucho más avanzadas y ricas. El hombre latinoamericano vive en un universo de grandes ciudades, masivo en sus desplazamientos y en su anonimato, olvidando su individualidad y creatividad, dirigido y no participante.

Este ensayo está formado por cuatro breves análisis que en su conjunto cubren dos mil años de la historia urbana de América Latina. Mediante ellos pretendo explicar el proceso de ocupación del territorio de América Latina y las distintas maneras como el hombre intentó construir sus ciudades. Es una historia particularmente dinámica que al ser analizada inevitablemente adquiere la subjetividad de quien la escribe.

I

La población de las aldeas agrícolas indígenas creció lentamente durante el segundo milenio y la primera mitad del primer milenio a. C., a lo largo de las fases temprana y media del periodo que llamamos Formativo.¹ Durante esos mil quinientos años, aproximadamente, la organización tribal que prevaleció en todas las áreas donde florecerían siglos más tarde las «civilizaciones» indígenas americanas, perfeccionó una economía agrícola en la que se apoyarían los estados regionales del periodo clásico (primer milenio d. C.). Con el florecimiento de los estados regionales algunas culturas indígenas de Mesoamérica y Sud América llegaron a la etapa propiamente urbana y luego a la «gran ciudad» para la época y el lugar.² Existen numerosos vestigios arqueológicos correspondientes al periodo formativo en algunas divisiones regionales del área cultural de Mesoamérica —en el valle central de México, en los estados de Oaxaca y Veracruz, en las tierras altas y en la costa occidental de Guatemala, en las tierras bajas

¹ Existen varias obras generales sobre las civilizaciones precolombinas americanas. Sobre el Perú véase de Edward P. Lanning: *Perú before the Incas*, Prentice Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1967 y de Luis Lumbreras, *De los Pueblos, las Culturas y las Artes del Antiguo Perú*, Francisco Moncloa, Editores, Lima, 1969; sobre Mesoamérica véase de William T. Sanders y Barbara J. Price, *Mesoamérica. The Evolution of a civilization*, Random House, Nueva York, 1968 y de Walter Krickeberg, *Las antiguas culturas Mexicanas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1961.

² Sobre la urbanización precolombina véase de Jorge E. Hardoy, *Ciudades precolombinas*, Ediciones Infinito, Buenos Aires, 1964. Esta obra fue ampliada y actualizada para su edición inglesa: *Precolombian Cities*, Walker and Co., Nueva York, 1973. También del mismo autor *Urban planning in precolombian America*, George Braziller, Nueva York, 1968.

del Petén y en Yucatán, por ejemplo— y en Sud América —en los valles fluviales de la costa del Perú y en grupos de valles en las zonas de Huaraz y el Callejón de Huaylas, en la cuenca del río Mantaro y en los valles cercanos al Cuzco y en la zona de Puno. Existían en esas regiones, que en conjunto, tal vez, representaban el 5% del territorio de la América Latina actual, buenas tierras y agua abundante, un clima favorable y recursos minerales y animales que el hombre supo combinar y explotar iniciando, con su acción, la primera gran transformación del paisaje natural continental.

Por lo general, eran comunidades con unos pocos centenares de habitantes ya dedicados totalmente a la agricultura, desde el principio del periodo Formativo. La elaborada vida religiosa y la presencia de sacerdotes y jefes, sin duda marcó el paso de la tribu al cacicazgo, de una sociedad igualitaria e integrada horizontalmente a un sistema vertical y jerarquizado. A finales del periodo Formativo el liderazgo característico de la organización tribal y del cacicazgo había sido reemplazado por sistemas de gobierno más elaborados. La centralización del poder en una teocracia directiva facilitó la utilización de excedentes para alimentar a una población parcial o estacionalmente dedicada a la construcción y mantenimiento de grandes «obras públicas», y también para recompensar los servicios prestados al estado por una burocracia en formación y por ciertos especialistas. A finales del periodo Formativo algunas comunidades contaban ya con unos pocos miles de personas, concentradas en aldeas o pequeñas ciudades que incluían estructuras ceremoniales de tamaño considerable y con una orientación premeditada y viviendas construidas con materiales permanentes. Desde fines del segundo milenio a. C., era común un ordenamiento espacial planificado de los templos, monolitos y otras construcciones que formaban los centros ceremoniales, como lo atestiguan las excavaciones realizadas en las ruinas de San Lorenzo (1200 a. C., aproximadamente) y las ruinas de La Venta (600 a. C., aproximadamente), ambas en el área Olmeca, en la región de la costa del Golfo de México. Algunos de los habitantes de las aldeas del periodo Formativo se dedicaban a la fabricación de productos manufacturados, de una variedad y calidad y en cantidades desconocidas hasta entonces. La adopción de la agricultura permitió mejorar la dieta alimenticia y adoptar una forma de vida sedentaria que se reflejó en un crecimiento de la población y en la formación de nuevas aldeas.

Es un periodo importante en la historia de América Latina porque equivale al que precedió a la «revolución urbana» en las tierras entre el Mediterráneo Oriental y el Occidente de la India y en el

norte de África hacia fines del cuarto milenio y principios del tercer milenio a. C.³

Los habitantes de esas múltiples comunidades agrícolas poseían ya técnicas de cultivo y una acumulación de experiencias botánicas, topográficas, ambientales, astronómicas, climatológicas y zoológicas que les permitió aumentar los rendimientos de las cosechas y la productividad del agricultor.⁴ El maíz ya era la base alimenticia de las culturas de México y Guatemala y de la Costa del Perú. La papa y la quinoa de las culturas de la sierra y del altiplano. También poseían una variedad de útiles, implementos y armas de muy diversa clase empleando la obsidiana, la jadeíta, el cuarzo, la piedra volcánica, huesos y conchas como también la arcilla y otras tierras de origen local y regional. Pero esencialmente se produjo en Mesoamérica y en el occidente de Sudamérica durante el largo periodo Formativo un gradual progreso en la organización colectiva del trabajo con el fin de emprender obras de magnitud y realizar tareas en escala desconocidas hasta entonces: canalización de ríos, desecamiento de pantanos, construcción de terrazas, control de inundaciones, etcétera.

Durante los siglos finales del periodo Formativo medio (1500-600 a. C.), y con seguridad durante el Formativo tardío (600 a. C. -0) en el valle de México, en Oaxaca, en Hidalgo, en Puebla-Tlaxcala y en otras divisiones regionales de Mesoamérica, la avanzada tecnología hidráulica alcanzada respaldó las crecientes demandas de producción agrícola de una población urbana cada vez más numerosa.⁵ En los valles de la costa del Perú, durante el Horizonte temprano (900-200 a. C.), que equivale en el tiempo aproximadamente al Formativo tardío en Mesoamérica, fueron construidas grandes obras de irrigación

³ Compárese el progreso realizado por las civilizaciones precolombinas, tal como es analizado en las obras citadas en las notas 1 y 2, con la historia del surgimiento de las civilizaciones en Mesopotamia y en el Norte de África explicada por V. Gordon Childe en "Man makes himself", *A Mentor Book*, Nueva York, 1951.

⁴ Richard S. Mac Neigh, "Ancient Mesoamerican Civilization", *Science*, Vol. 143, Núm. 3606, pp. 531-537, 1964; Thomas C. Peterson, "The emergence of food production in Central Peru", en *Prehistoric Agriculture*, Editado por Stuart Struever, pp. 181-207, Nueva York, 1971; Kent Flannery y otros, "Farming systems and political growth in Ancient Oaxaca", en Stuart Struever, editor, *op. cit.*, pp. 157-180; Angel Palerm, *Agricultura y Sociedad en Mesoamérica*; SepSetentas, México, 1972.

⁵ Una excelente síntesis sobre las obras hidráulicas en el valle de México puede encontrarse en Angel Palerm. *Obras hidráulicas prehispánicas en el sistema lacustre del valle de México*, SEP-INAH, México, 1973. Ver también de Teresa Rojas y otros. *Nuevas noticias sobre las obras hidráulicas prehispánicas y coloniales en el valle de México*, SEP-INAH, México, 1974.

basadas, sin duda, en una experiencia de muchos siglos de trabajo de creciente complejidad.⁶ Paralelamente a un aumento en la producción de alimentos y de las reservas de alimentos, y al consiguiente aumento de población, se intensificaron la producción manufacturera para «exportación» y las relaciones comerciales entre las comunidades de las diferentes áreas ecológicas.

El control del medio ambiente rural se intensificó a costa de la pérdida de la independencia de las comunidades agrícolas originales. La consolidación de la organización social, la centralización de las decisiones de política económica, la organización del trabajo y su gradual especialización y la regulación del comercio representaron el paso hacia un nuevo orden sociopolítico y hacia el germen de una estructura administrativa encargada, no se sabe aún bien cómo, de registrar y organizar la producción, su intercambio y almacenamiento. Es bien claro, entonces, que al promediar el periodo Formativo tardío (600 a. C. -0), en Mesoamérica, y el Horizonte temprano (900-200 a. C.), en Sudamérica, existía un porcentaje importante de productores rurales y de otros que, para la época, podían llamarse productores urbanos, trabajando en beneficio de una élite gobernante y creando un excedente sobre el cual no tenían control y que en nada o en poco los beneficiaba.

Los centros urbanos no evolucionaron simplemente como consecuencia de su crecimiento demográfico apoyado en una mayor producción agrícola y en un progreso en los vínculos comerciales. No fue, entonces, un proceso lineal progresivo simultáneo a todos los centros. Durante el Formativo medio y tardío, casi seguramente, se produjeron situaciones políticas nuevas: una reorganización de los factores de poder que permitió una diferente utilización, más intensa a lo largo del año y concentrada estacionalmente, mejor organizada y adaptada a una cierta visión futura, de los recursos humanos. Fue así desarrollado, durante los periodos protoclásico (0-300 d. C.) y clásico (300-900 d. C.) en Mesoamérica y durante el periodo intermedio temprano (200-600 d. C.) en Sudamérica, el potencial latente de los recursos naturales, especialmente de la tierra y del agua. Esa situación obligó a la elección de ciertos centros para cumplir funciones o, mejor dicho, para concentrar funciones que en su diversidad y creciente área de influencia no tenían precedentes. Los centros urbanos de mayor importancia lo fueron por su dimensión sectorial y demográfica, pero

⁶ Las obras hidráulicas en la costa del Perú fueron estudiadas por Paul Kosok y analizadas en su obra, *Life, land and water in Ancient Peru*, Long Island University Press, Nueva York, 1965. Esta publicación incluye excelentes fotografías.

esencialmente por ser sede de las instituciones de la teocracia dirigente. Creo que esa conjunción de factores determinó la primacía de Teotihuacán en la meseta central de México, de Kaminaljuyú en las tierras altas de Guatemala, de Monte Albán en Oaxaca, de Tikal en el Petén, de Tiahuanaco en el altiplano boliviano, de Pucara en la cuenca norte del lago Titicaca y algo más tarde de Huari en el valle del Mantaro y de varios centros en los diferentes valles fluviales de la costa norte y central del Perú. Ningún grupo que alcanzó el poder pudo abstraerse de los modos de producción y de las localizaciones precedentes.

La ciudad, como reflejo de una etapa política y socioeconómica más avanzada que la aldea, no habría surgido entonces como un fenómeno diferente e independiente de la aldea. Fue una consecuencia de la acumulación, tal vez imprecisa al principio pero predeterminada luego, de recursos y funciones en puntos favorables del territorio, creando una primacía territorial y funcional que en muchas instancias perduró durante siglos.

Casi todas las ciudades precolombinas se originaron en una aldea agrícola o en un centro religioso alrededor del cual surgieron viviendas y otros edificios complementarios destinados a servir a una población con residencia permanente en el sitio. Por lo tanto, prácticamente todos los grandes centros urbanos clásicos y posclásicos crecieron, al principio, espontáneamente, sin un plan o modelo urbano previo, localizados en función de factores ecológicos —disponibilidad de agua y buenas tierras agrícolas eran los principales—, caminos naturales que facilitasen los contactos comerciales y razones religiosas.⁷ Las condiciones naturales de un sitio para su defensa no parecen haber sido factores tan determinantes como los anteriores, por lo menos durante el apogeo de los grandes centros clásicos. No debe descartarse la elección de un punto estratégico en relación al territorio que debía quedar subordinado al control político y administrativo de la élite residente en uno de esos centros urbanos.

¿Cuál era el potencial de ciertos sitios con respecto a otros sitios vecinos como para dar lugar a una gran ciudad para la época y el área cultural? ¿Qué distinguía a Teotihuacán, por ejemplo, de otros centros agrícolas de la región, al terminar el período Formativo, cuando se consolidó su primacía política y comercial sobre la región y luego más allá de ella? ¿Hasta dónde las economías de escala y aglo-

⁷ Jorge E. Hardoy, "Precolombian Cities", *op. cit.*, cap. 15, "General conclusions on pre-columbian city planning and design", pp. 521-534.

meración jugaron un papel importante en la evidente primacía económica y demográfica de Teotihuacán a partir del siglo II o III d. C.? Ante todo debieron ser evidentes: las ventajas ecológicas, comerciales y estratégicas del amplio valle, donde surgió la ciudad; la disponibilidad de una mano de obra que gradualmente tuvo tiempo para especializarse y desarrollar ciertas industrias de transformación, construir la ciudad y aprovechar los recursos de la tierra agrícola y emprender obras hidráulicas en el valle y en los valles vecinos; la proximidad a materias primas como la obsidiana para fabricar útiles diversos y ciertos minerales para mejorar la calidad de la cerámica, productos, ambos, con un mercado mesoamericano.⁸ Sin duda existían desde antes actividades comerciales e intercambio entre la meseta central y la costa tropical del Golfo de México a través del valle de Teotihuacán. En la elección final de un sector del valle para construir a la gran ciudad también debieron pesar ciertas protecciones naturales, un buen drenaje superficial, disponibilidad de agua y, posiblemente, la existencia previa, en ese sector particular del valle, de actividades religiosas, administrativas y comerciales. El sitio mismo donde se desarrollaría la ciudad de Teotihuacán estaba ya parcialmente construido.

Las ciudades precolombinas fueron construidas por mandato de algún miembro de la teocracia o élite gobernante. Cuando fue necesario ampliarlas, remodelarlas o reconstruirlas invariablemente debe haber sido un monarca o un sumo sacerdote o un jefe de un estado regional, por decisión propia o por mandato de una autoridad superior, el que decidía y hacía ejecutar la decisión. El nombre de algunas de esas personas ha llegado hasta nosotros: Pachacuti, emperador inca entre 1438 y 1471, ordenó el remodelamiento del Cuzco, delineando el trazado general, las proporciones de la gran plaza central y haciendo construir algunos de los edificios y obras de canalización que encontraron los españoles al entrar por primera vez en la ciudad en 1533; Moctezuma I, rey azteca entre 1440 y 1469, ordenó la ampliación de Tenochtitlán y la construcción de un nuevo templo dedicado a Huitzilopochtli, convertido en la primera deidad y símbolo del imperio de los Mexicas; Nezahualcóyotl, rey de Texcoco entre 1428 y 1472, transformó a su ciudad capital en el centro cultural del centro de México. La decisión acordada por Moctezuma I y Nezahualcóyotl permitió proteger a Tenochtitlán de las inundaciones mediante la

⁸ René Millon, "Teotihuacan, como centro de transformación", en: *Las ciudades de América Latina y sus áreas de influencia a través de la historia*, editado por Jorge E. Hardoy y Richard P. Schaedel, Ediciones SIAP, Buenos Aires, 1975.

construcción de un dique y levantando el nivel de la ciudad y abastecerla con agua potable y mejores accesos. Los nombres de quienes decidieron la construcción de las grandes ciudades clásicas no son desconocidos, pero parece incontestable su rol en esas sociedades.

Pero los reales diseñadores de esos maravillosos centros ceremoniales y plazas, los autores de esos sobrios trazados y monumentales obras de ingeniería, permanecen anónimos. Las órdenes emanaron de personajes con poderes absolutos. Los arquitectos, artistas y artesanos anónimos dejaron muestras de su imaginación y destreza en una perspectiva monumental, en la sutil utilización de escalinatas para enfatizar la aproximación progresiva a un momento, en las proporciones de una plaza, o en el sabio aprovechamiento de la topografía de un sitio para lograr visuales sorprendentes, en la crestería de un friso, en un bajorrelieve o en el color y composición simbólica de un fresco. El pueblo seguía órdenes. No opinaba sobre lo que se hacía. No tuvo oportunidad de participar en aspecto alguno del gobierno de estados cuya clase dirigente no se preocupó por el bienestar del pueblo salvo en las necesidades de mantenerlos activos en un esfuerzo de producción o de defensa fundamentales para la seguridad general.

La planificación urbana durante el periodo precolombino fue, entonces, una actitud pública resultante de una decisión del Estado y sus alcances reflejaban la necesidad de ordenar los programas de gobierno en cuanto a disponibilidad de obreros y de materiales de construcción, elegir entre diversos tipos de piedra, por ejemplo, cal y maderas, que debían ser transportados desde distancias variables, y organizar los abastecimientos necesarios para mantener esa masa de obreros.⁹

Casi todas las grandes ciudades clásicas y posclásicas crecieron espontáneamente durante las primeras etapas de su historia, sin un plan o sin lineamientos totales que determinasen las características de su crecimiento físico. La planificación física fue utilizada para ordenar el crecimiento de varias ciudades a partir del periodo clásico en Mesoamérica y del periodo intermedio temprano en Sudamérica, por culturas tan alejadas geográficamente entre sí que casi podría afirmarse que sólo tuvieron contactos esporádicos. Sin embargo, antes de ser utilizados a escala urbana, ciertos principios elementales de ordenamiento de las obras arquitectónicas y de los monumentos habían sido utilizados en el planeamiento de algunos centros ceremoniales

⁹ En la construcción de obras monumentales era común utilizar a esclavos capturados en campañas militares. Fue el caso del templo mayor de Tenochtitlán construido por orden de Moctezuma I entre 1461 y 1463, según refiere Tezozomoc en su *Crónica Mexicana*.

olmecas a partir de fines del segundo milenio a. C., en San Lorenzo, por ejemplo, y varios siglos después en La Venta, y durante el Formativo tardío en Cuicuilco y seguramente en otros conjuntos ceremoniales del centro de México. Eran composiciones axiales simples en las que se buscaba enfatizar las dimensiones del templo por su ubicación como cierre de una perspectiva lineal. Posiblemente hayan sido ensayados en Teotihuacán, por primera vez, en un plan físico de alcances totales para una ciudad ya parcialmente construida.

Teotihuacán alcanzó su máxima dimensión demográfica y física —unas 2 200 hectáreas y, tal vez, hasta 85 000 personas— entre los siglos v y vi d. C.¹⁰ El trazado de su parte central era un simple damero, ordenado de acuerdo a la orientación de dos ejes principales de composición que formaron una gigantesca cruz en cuyo centro existía un conjunto arquitectónico formado por uno de los principales grupos ceremoniales, el templo dedicado a Quetzalcóatl, y opuesto a él un vasto edificio que posiblemente cumplió funciones de mercado. No se conoce la irradiación de estos principios de planificación urbana hacia otros centros del área de influencia cultural de Teotihuacán. En Teotihuacán, esos grandes ejes así como los grandes templos dedicados al Sol y a la Luna, la amplia Avenida de los Muertos y los edificios que la enmarcaban y el damero fueron implantados sobre un área ya parcialmente construida y ocupada en un vasto plan, con directrices precisas, destinadas a cambiar usos del suelo y a proveer las bases físicas para una continua renovación arquitectónica.

Siete u ocho siglos después del abandono de Teotihuacán, en una isla lacustre a unos 50 o 60 kilómetros de distancia de su sitio, una sociedad que posiblemente hasta desconocía el significado de sus imponentes ruinas pero que de algún modo mantenía alguna de sus tradiciones culturales, incorporó dos grandes ejes sobre un área también parcialmente construida y ocupada. En el cruce de los dos ejes existía un grupo ceremonial menor, que luego adquirió dimensiones monumentales ya que al ser conquistada la ciudad por los españoles ocupaba un cuadrado de más de 16 hectáreas y lo formaban no menos de doce edificios principales, algunos de ellos de hasta 30 metros de altura, y varios edificios menores.¹¹ Los dos ejes nacían en las únicas puertas que permitían el acceso a esa área ceremonial amurallada. Una plaza de grandes proporciones dedicada al mercado y otras actividades bordeaba el área ceremonial por el sur. Los palacios de los

¹⁰ René Millon, *The Teotihuacan Map*, University of Texas Press, Austin, 1973, 2 volúmenes.

¹¹ Ignacio Marquina, *El templo mayor de México*, Instituto Nacional de Antropología e Historia, México, 1960.

sucesivos emperadores aztecas y de la élite gobernante comenzaron a ser construidos a su alrededor, a partir del reinado de Moctezuma I, quien mandó edificar las casas reales. Los dos grandes ejes sirvieron para determinar la orientación de las calles y canales que, alternándose, constituyeron la red de vías por la cual circulaban los habitantes, los abastecimientos y la producción de Tenochtitlán.¹² La idea de adoptar dos grandes ejes, con un conjunto ceremonial en su cruce, utilizada desde tantos siglos antes en Teotihuacán, olvidada y nuevamente empleada como principio de un ordenamiento urbano en Tenochtitlán, fue también utilizada en otras ciudades aztecas o que cayeron bajo la dominación azteca.¹³

Mediante una serie de rápidas conquistas, en las cuales combinaron la diplomacia con la persuasión y, en caso necesario, con la intervención de sus bien organizados ejércitos, los Incas se apoderaron, entre 1440 y 1495 aproximadamente, de un vasto territorio formado por áreas ecológicas bien diferenciadas y ocupado, desde milenios antes, por culturas que habían alcanzado hacia el siglo III d. C. la fase que llamamos de los estados regionales y hacia el XII d. C. la de los reinos locales. El control político y territorial de los Incas sobre esas culturas fue breve. Sobre varias capitales regionales de los reinos conquistados, los Incas implantaron ciertos principios urbanístico-arquitectónicos previamente incorporados, durante el reino de Pachacuti (1438-1471), en la ciudad de Cuzco.¹⁴ La gran plaza ceremonial, el templo del Sol, la casa de las Vírgenes y los edificios administrativos solían formar un conjunto central. Las ciudades conquistadas fueron posiblemente divididas en barrios; los caminos del Inca, ese gigantesco plan de carreteras que cruzaba el Imperio permitiendo su control militar y su administración, atravesaban las áreas centrales de las ciudades, los depósitos del estado eran construidos en los suburbios. Esos elementos también eran agrupados en las nuevas ciudades que construyeron. No existían ejes rígidos como en Mesoamérica pero sí un intento de ordenamiento. Creo que no hubo intento alguno por utilizar el damero, salvo en Ollantaytambo y en

¹² Véase de Edward Calnek, "Settlement pattern and chinampa agriculture at Tenochtitlan", *American Antiquity*, xxxvii, 1, pp. 104-105, 1972 y *Urbanization at Tenochtitlan*, informe leído en la 68a. Reunión Anual de la American Anthropological Association, New Orleans, 1968, y, de Sonia Lombardo de Ruiz, *Desarrollo urbano de México-Tenochtitlán según las fuentes históricas*, SEP-INAH, México, 1973.

¹³ Motolinía (Fray Toribio de Benavente), *Historia de los indios de la Nueva España*, Editorial Salvador Chávez Hayhoe, México, 1941.

¹⁴ Jorge E. Hardoy, "Precolumbian Cities", *op. cit.*, cap. 12, "Cuzco", pp. 427-458 y Cap. 13, "The Inca city", pp. 461-495.

Chucuito. Ollantaytambo era un pequeño centro productor construido en ambas márgenes del río Patacancha y cuya población y guarnición militar debía proteger uno de los accesos naturales del valle donde estaba localizada la capital incaica. Ollantaytambo está aún ocupada en nuestros días. El trazado de Chucuito es parecido al de Ollantaytambo, con calles transversales paralelas y calles longitudinales abriéndose en abanico. Chucuito fue una antigua cabecera de los Lupaga, a orillas del lago Titicaca.¹⁵ Incluso existió una arquitectura incaica que es inconfundible, más elaborada dentro de su simplicidad formal y empleando piedras de mejor calidad en Cuzco que en las provincias.

Esos ejemplos revelan que la planificación urbana era una actividad esencialmente de alcances físicos resultante de una decisión de un miembro o grupo de la élite gobernante. Era, en otras palabras, una actividad pública decidida por el estado identificado en esa élite. Sus alcances reflejaban la necesidad de crear un marco físico para ordenar los programas de construcciones urbanas del Gobierno: la construcción de acueductos para el abastecimiento de agua para la población; el trazado de accesos directos hasta el centro de la ciudad donde estaban localizadas las plazas, los templos y otros edificios que atraían multitudes diaria o periódicamente; facilitar las comunicaciones entre los puntos de mayor actividad dentro de la ciudad; ordenar los usos del suelo, por lo menos en Tenochtitlán y en otras ciudades similares en la periferia del lago Texcoco, debido al alto costo de construcción de un suelo artificial; facilitar el proyecto de obras de ingeniería necesarias para corregir los efectos de las inundaciones de algún río que cruzase un área urbana central —como fue la canalización del río Huatanay en el Cuzco— o que afectasen a la ciudad entera —como en Tenochtitlán— donde los diques, las compuertas y los canales cumplían funciones de contención y desagüe. Sin duda fue también importante el efecto monumental con que deseaba dotarse el acceso y la aproximación a los principales conjuntos ceremoniales.

Esos lineamientos básicos para el crecimiento físico de una ciudad y para el remodelamiento urbano rompían con los usos del suelo existentes. En algunos casos, como en Tenochtitlán, fueron complementados, por ordenanzas de edificación que reglamentaban la altura y algunas características de los edificios.¹⁶ Establecieron así un claro ejemplo de la segregación que en el uso del espacio urbano de la

¹⁵ Luise Margolies y Graziano Gasparini, *Los establecimientos urbanos incaicos*, trabajo presentado en el VI Simposio sobre "Urbanización en América Latina desde sus orígenes hasta nuestros días", París, septiembre de 1976.

¹⁶ Citado por Diego Durán, *Historia de las Indias de Nueva España e Islas de Tierra Firme*, Tomo II, cap. xxvi, Editorial Porrúa, México, 1967.

capital azteca comenzó a evidenciarse a partir de la consolidación del poder de la realeza. No creo que existiesen impedimentos individuales o de grupos ya que no existía propiedad privada del suelo urbano o, si existió, estaba muy poco desarrollada y en manos de esa élite cuyo interés estaba ligado al de la cúspide del poder. Existió, entonces, una planificación urbana que en sus directivas generales preveía el crecimiento de la ciudad o su remodelamiento a largo plazo. Las características de Tenochtitlán descritas por Cortés y Bernal Díaz del Castillo hacia 1521 y las de Cuzco señaladas por Pedro Sancho y Juan Ruiz de Arce hacia 1533 habían sido previstas por Moctezuma I y Pachacuti y por sus técnicos, setenta u ochenta años antes. Ciertas obras de gran aliento, como los trabajos hidráulicos destinados a contener las inundaciones que afectaban a Tenochtitlán y disminuir la salinidad de los lagos vecinos para facilitar la producción agrícola intensiva, fueron decisiones hechas con una visión regional después de un largo periodo de conocimientos directos de la realidad. Los grandes acueductos que comunicaban a veces dos valles de la costa del Perú para aprovechar las aguas de uno de ellos, con escasas tierras cultivables, en otro, con tierras mejores y una mayor población ya asentada, permitían el desarrollo de la producción necesaria para la consolidación de la vida urbana.

Con Teotihuacán apareció en Mesoamérica la gran ciudad. Con Tiahuanaco, en Sudamérica. Fue el medio ambiente artificial construido por una élite para concentrar a la población y ejercer con mayor eficacia el control político y las funciones de administración, producción y comercio. La planificación urbana, tal como se la utilizó, reflejaba preocupación por la calidad del medio ambiente del centro de la ciudad y de los barrios centrales donde vivía la élite y sus colaboradores inmediatos: los artesanos, dedicados a transformar la obsidiana, el jade, las turquezas, el oro, las plumas y otras materias primas, muchas veces importadas desde fuera de la región, en artículos suntuosos y bienes de consumo para la élite local y la exportación; los artistas, dedicados al embellecimiento continuo de la ciudad; en fin, los burocratas, los jefes militares menores y los comerciantes y los sirvientes de esas clases. Pero la planificación urbana no alcanzó a la periferia de las ciudades, a los suburbios, posiblemente dispersos, de baja densidad y pobre calidad, sin servicios, formados por simples viviendas auto-construidas con materiales perecederos, no muy diferentes de las viviendas rurales. Las clases populares debían encontrar soluciones a sus propios problemas: la vivienda, la salud, la transmisión de tecnología. Tanto en las áreas urbanas como rurales posiblemente se apoyasen en una forma de vida comunitaria, enriquecida con asociaciones

particulares que les garantizaban una sobrevivencia básica salvo en casos de desastres naturales, sequías y el hambre consiguiente, por ejemplo, a los que eran particularmente vulnerables.

La ciudad, en la utilización de su espacio; la planificación urbana, como reflejo de la voluntad de la élite gobernante; la calidad de la vivienda, de piedra labrada u otros materiales permanentes y con detalles de *confort* en su amueblamiento en los barrios centrales y de materiales precarios en la periferia; el diseño de los barrios y la calidad de la arquitectura institucional, claramente demostraban la diferencia de clases de las sociedades precolombinas. No puede hablarse entonces de una política urbanística sino de criterios de regulación urbana; no puede hablarse de una política de vivienda sino de la adopción espontánea e implícita de niveles mínimos, en la medida que pudiesen obtenerse, por parte de la población. Pero sí podría hablarse de una política de construcción de servicios públicos urbanos en sectores indispensables para la vida humana y el funcionamiento de esas sociedades, como eran el abastecimiento de agua y los mercados, los que, de alguna manera, con mayor o menor eficacia, servían a un alto porcentaje de la población. No así la educación, la recreación y, posiblemente, algún sistema de salud, que eran privilegios de la élite gobernante. No existía necesidad ni posibilidad de transporte urbano. Debido a la carencia de bestias de carga, cuando no podían utilizarse los ríos y lagos, el comercio interior se transportaba en Mesoamérica en los hombros de los cargadores, parcialmente suplantados en Perú y Bolivia por los débiles lomos de las llamas.

No puede hablarse de un progreso estable y global en ninguno de esos sectores sino en función de un progreso de la sociedad entera y de una filtración de arriba hacia abajo de cualquiera de los beneficios y mejoras que fuesen incorporados. La inversión pública no se realizaba para satisfacer las necesidades directas de la población sino para mantener la producción en relación a una demanda que crecía lentamente, consolidar la defensa y aumentar el control. En otras palabras, para minimizar los riesgos de una *debacle* en el orden establecido. Sólo así, de manera indirecta, las clases populares resultaban beneficiadas. No existía representatividad y participación popular, no hubo un interés por satisfacer sus necesidades generales.

La urbanización precolombina, especialmente al construirse las grandes ciudades, crearon una demanda de comida que estimuló la producción agrícola en áreas de influencia muy amplias y una demanda de recursos primarios para su transformación en bienes de consumo para la clase dirigente. En su apogeo, Teotihuacán, como siglos después Tenochtitlán, Texcoco y otros centros, exportaban a distancias

que en otros contextos geográficos recibirían las características de un comercio internacional.

Un último comentario sobre el ocaso de algunas de esas ciudades. Debieron existir, sin duda, movimientos de resistencia a la explotación y opresión, pero sobre ellos la arqueología ha revelado muy poco y carecemos de fuentes escritas. Mi hipótesis es que se trataron de movimientos de tipo reivindicativo global, a escala regional, orientados contra la élite dirigente y motivados por el fracaso de la política de producción que seguían y las recurrentes hambres que castigaban más intensamente a los sectores rurales y especialmente a los grupos urbanos menos especializados.¹⁷ Esos movimientos sólo pueden haber sido desencadenados por el hambre, la peste y los malos tratos y no por contradicciones locales con respecto al acceso a ciertos servicios. Los periodos de ofensiva popular deben haber sido cortos y mal liderados y no parecen haber modificado la gestión de los organismos del estado ni modificado sustancialmente el sistema productivo ni provocado la creación de nuevas instituciones. La respuesta, si nos atenemos a la evolución del Estado azteca, fue una creciente rigidez y una mayor centralización de lo poderes en una persona. Posiblemente fueron impulsos antes que verdaderos movimientos y no llegaron a cambiar las relaciones de clase. Sin embargo, en más de una ocasión deben haber debilitado la jerarquía al punto que no llegó a resistir el impacto de fuerzas externas. La historia de Teotihuacán, de algunos centros mayas del Petén, de Huari, en las sierras del sur del Perú, evidencian esa posibilidad, pero la especificidad política de los conflictos sociales precolombinos resiste por ahora cualquier análisis científico.

II

Entre 1520 y 1580 aproximadamente fueron formalmente fundadas o establecidas espontáneamente en el actual territorio de América Latina, centenares, tal vez millares, de ciudades, aldeas y asentamientos de diferente clase. Pocas veces en la historia y, sin duda, nunca en la historia de América Latina, se produjo un proceso comparable. En América Latina, el proceso fundacional lanzado por los españoles y portugueses durante el siglo xvi representó el segundo de los tres grandes periodos fundacionales: más amplio en cuanto a

¹⁷ Entre 1452 y 1455 el valle central de México padeció una fuerte sequía que inició el despoblamiento de Tenochtitlán. En la desesperación muchos miembros de las clases más pobres se vendieron a sí mismos o a sus hijos como esclavos. Véase Durán, *op. cit.*, II-xxx.

gravitación territorial e intención política y económica que el primero, que tuvo lugar en Mesoamérica durante los siglos denominados clásicos (300-900 d. C.) y en Sudamérica durante el periodo intermedio temprano de (200-600 d. C.) y el Horizonte medio (600-1000 d. C.) de las culturas precolombinas. Por su intensidad en el tiempo —60 años del siglo xvi en relación a varios siglos del primer milenio d. C.—, la política fundacional imperial de las potencias europeas y, especialmente de España y Portugal, constituyó una experiencia de conquista, ocupación territorial, evaluación de recursos humanos y naturales y organización administrativa con escasos o, tal vez, ningún parangón en la historia.¹⁸ Esos cuatro objetivos encontraron en la ciudad el centro de poder de la ocupación y de la dominación.

La conquista trasladó el centro de poder y de decisiones a la sede de la Corona de España terminando así la prolongada experiencia de las culturas precolombinas realizada con autonomía y aislada de otros procesos anteriores o simultáneos en Asia, en el Norte de África y en Europa. Tres siglos después, con una intensidad comparable a la del siglo xvi, se produjo el tercero de los grandes periodos fundacionales. En varios países de América Latina —en la Argentina, en el centro-sur del Brasil, en el Uruguay, Chile y Cuba principalmente y en algunas regiones del norte de México, oriente del Perú y América Central— por influjo de la inversión de capitales extranjeros y de las migraciones europeas, se amplió el área de ocupación territorial colonial y quedó completado el esquema de urbanización establecido por los españoles y portugueses. Nuevos puertos, centros agrícolas y capitales provinciales, nuevos centros mineros y centros de transporte fueron fundados o crecieron espontáneamente por millares en esas regiones, aún de muy baja densidad. Los nuevos centros se apoyaron e integraron al sistema urbano continental que españoles y portugueses habían diseñado en el siglo xvi, a medida que conquistaban los nuevos territorios de América.

Cada una de las potencias europeas que participó en la conquista de América trajo su propia experiencia en la construcción de ciudades.¹⁹ Los españoles, portugueses, franceses, ingleses y holandeses

¹⁸ El esfuerzo sistemático y gigantesco iniciado por la Corona de España para conocer los recursos y las características de sus territorios de ultramar fue al principio canalizado a través de la Casa de Contratación, fundada en 1503, que también se ocupó en los años iniciales del Gobierno de las colonias. A partir de 1519 comenzó a funcionar el Concejo de Indias el que absorbió funciones de la Casa de Contratación y recibió atribuciones más amplias.

¹⁹ Jorge E. Hardoy, *La teoría y la práctica de la urbanización en Europa*

que conquistaron, ocuparon durante periodos más o menos prolongados y explotaron el actual territorio de América Latina, poseían una tradición urbana secular que durante los siglos XVI y XVII experimentó, en los países de origen, la transformación de la planta física urbana y de la estructura socio-económica medieval hacia elementos y reformas propias del mercantilismo renacentista. Las cinco potencias europeas indicadas construyeron en el actual territorio de América Latina ciudades que en su trazado, estilos arquitectónicos, técnicas empleadas en la construcción, uso del suelo y aun en los criterios de localización y en la selección de materiales de construcción reflejaban sus experiencias previas y, especialmente, las que utilizaban en el momento en que emprendieron la conquista de los territorios americanos.²⁰

Me concentraré exclusivamente en la experiencia urbanística española en América porque la gravitación de Francia, Inglaterra y Holanda fue mucho menos intensa y extensa que las de España y Portugal durante los siglos de la colonia.

España produjo en América un modelo de ciudad fácilmente reconocible por la sencillez del trazado —un damero con planta central— por la ubicación de los elementos jerárquicos —la catedral, la casa del Cabildo y la casa de la gobernación alrededor de la plaza— por el simple perfil chato de la ciudad, apenas quebrado por las torres y cúpulas de las iglesias, y por la escasa variedad de otros elementos arquitectónicos que las arcadas que rodeaban la plaza de Armas. En conjunto conformaron un modelo que poseía la practicabilidad de poder ser trazado con rapidez y sin recurrir a técnicos especializados y la simple belleza que otorgan a una ciudad la unidad de los materiales utilizados, de los colores empleados en las fachadas de las viviendas y de los sencillos espacios abiertos.²¹ Nada más distinto, entonces, en su planta física y en su concepción urbanística y arquitectónica, que una ciudad colonial hispanoamericana de una ciudad azteca o incaica.

durante los siglos XVI y XVII y su traslado a América Latina, Actas del XIX Congreso Internacional de Americanistas (Lima, 1970), II, Lima, 1972.

²⁰ Las posesiones danesas en el Caribe no tuvieron la misma importancia territorial y gravitación comercial que las de Francia, Holanda e Inglaterra.

²¹ Las arcadas debían rodear la plaza principal o plaza de Armas, pero debido a su costo no siempre fueron construidas y muchas veces no llegaron a ser terminadas. En principio, las calles que desembocaban en los ángulos de la plaza de Armas debían poseer arcadas. Por razones de clima, varias ciudades utilizaron este precioso elemento arquitectónico para proteger a la población de la lluvia y del sol, cobijándose bajo las arcadas comerciantes y vendedores ambulantes. Véase de Jorge Enrique Hardoy, *El modelo clásico de la ciudad colonial Hispanoamericana*, Actas del XXXVIII Congreso Internacional de Americanistas (Stuttgart, 1968), IV, Múnich, 1972.

España llegó a ese modelo de ciudad en América después de varias décadas de experiencias. Es decir, los conquistadores y gobernadores españoles que fundaron los primeros asentamientos en América no trajeron desde España un prototipo de ciudad, sino construyeron, entre fines de 1492 y aproximadamente la década de 1520, docenas de nuevos asentamientos en las islas del Caribe, en México, América Central y en la costa Noroeste de América del Sur, que reflejaban una idea cultural europea de ordenamiento urbano ya experimentada parcialmente en nuevas fundaciones en el norte de Italia, sur de Francia y muy esporádicamente en España.²² Pero nunca, previamente, habían sido reunidos en una ciudad los elementos del modelo clásico hispanoamericano como tampoco dispuestos con la jerarquización empleada por los españoles en América. Estas consideraciones, que hacían al trazado y uso del suelo de la ciudad hispanoamericana, fueron complementadas con disposiciones sobre la relación entre el clima y el ancho de las calles, entre el clima y la disposición de los solares y edificios, sobre la ubicación y proporciones de las plazas, sobre la localización de los templos y otros edificios públicos, criterios sobre la elección de comarcas y sitios, reparto de tierras, elección de funcionarios locales y muchas otras. Recién en 1573 fueron codificadas todas las disposiciones que se relacionaban con el Descubrimiento y Población de América.²³ Muchos de los 148 artículos que formaban esas Ordenanzas estaban basados en reales cédulas, instrucciones y otros documentos reales firmados por Felipe II y sus predecesores. Esos documentos, casi invariablemente en todo lo que se refiere a la ubicación y construcción de ciudades, habían sido precedidos por hechos consumados que surgieron de las necesidades de los descubridores y conquistadores de establecer centros de diferente tamaño y tipo con el objeto de reafirmar política y administrativamente sus conquistas y establecer puntos de abastecimiento e intercambio. La legislación, entonces, no hizo más que reafirmar hechos que se habían producido a miles de kilómetros de distancia del centro del poder político y administrativo y en circunstancias no bien conocidas. Pero, gradualmente, las ventajas y practicabilidad del modelo clásico hispanoamericano fueron imponiéndose hasta que a partir de la década de 1520 fue repetido en las colonias de España en América y Asia.

Los españoles fueron los únicos en intentar en América un modelo tipo de ciudad. Construyeron en América un número de asentamien-

²² George C. Kubler, *The european gridiron plan*, Actas del XXXVIII Congreso Internacional de Americanistas (Stuttgart, 1968), IV, Múnich, 1972.

²³ Las "Ordenanzas de Descubrimiento y Población" fueron firmadas por Felipe II en 1573.

tos varias veces superior al construido por las demás potencias europeas reunidas. Posiblemente, el número de españoles que se trasladaron a América durante los siglos XVI, XVII y XVIII, aunque muy reducido e insuficiente para desempeñar las diferentes actividades requeridas en las colonias, fue también superior al de los demás europeos de diverso origen reunidos. Los portugueses, por su parte, enfocaron la construcción de ciudades con mayor flexibilidad. En cuanto a los holandeses, franceses e ingleses, el número de ciudades que construyeron en América Latina fue realmente reducido. Además, si bien son fácilmente distinguibles, tanto en su plano físico como en su arquitectura, una ciudad hispanoamericana de una ciudad luso-brasileira o de una ciudad holandesa, inglesa o francesa en América Latina, es necesario reconocer, en todos esos casos, las modificaciones que se vieron obligados a introducir sus constructores al conocer las condiciones locales.

La ocupación territorial, por parte de España, de los actuales países de América Latina de lengua española, estuvo esencialmente apoyada en la experiencia de las culturas indígenas. El primer sistema urbano construido por España en América en las regiones donde las civilizaciones indígenas alcanzaron su apogeo —en Mesoamérica y en el área controlada por el imperio incaico y, aun, en regiones de más reciente desarrollo al producirse la conquista, como Colombia— se apoyó en la localización de las ciudades precolombinas y de las áreas con densa población indígena. En muchos casos, el trazado de una ciudad hispanoamericana fue influenciado, cuando no totalmente determinado, por el trazado y los usos del suelo de una ciudad indígena. En Brasil, en cambio, como también en los territorios que ocuparon los holandeses, ingleses y franceses, la presencia indígena prácticamente no gravitó en el proceso fundacional y en las pautas de ocupación territorial.

Una vez trazada la ciudad colonial, dispuestos los lotes para los usos fundamentales y subdivididos y adjudicados los bloques entre los pobladores, todo intento posterior de planificación urbana quedó reducido a las decisiones prácticas del Cabildo en relación a controles sobre la utilización del suelo urbano, la ubicación y construcción de ciertos servicios e intentos por mantener un ordenamiento físico básico.²⁴ Las preocupaciones por el *confort* no estaban muy desarrolladas y los cabildos carecían de recursos para construir obras de ornato y conjuntos arquitectónicos monumentales. Además, las obras esenciales de una ciudad, como podían ser el empedrado de algunas calles, el

²⁴ Ralph Gakenheimer, *Decisions of Cabildo on Urban Physical Structure*, pp. 241-160. Actas del xxxvii Congreso Internacional de Americanistas (Mar del Plata, 1966), II, Buenos Aires, 1968.

mantenimiento de los edificios ocupados por el ayuntamiento, la cárcel, la carnicería, el matadero, el granero y otras construcciones de interés común, así como el mantenimiento de algunos hospitales, se pagaban con impuestos. Pero como el pago de las obras de mejoramiento urbano recaían en los propietarios de terrenos y casas y las más conspicuas eran propiedad de los comerciantes, los latifundistas y, según las regiones, los mineros con mayores fortunas, entre quienes se elegían, salvo pocas excepciones, a los miembros del Consejo Municipal, fue característico que esos grupos buscaran eludir el pago de impuestos o postergar su actualización. En el Cabildo, los sectores populares de la población carecían de representación a pesar de que entre las funciones de los regidores estaban también la fiscalización del comercio y del abastecimiento de la ciudad, la distribución de los solares urbanos y del uso de las tierras municipales y del agua, la reglamentación de los aranceles y la regulación de los precios y salarios, funciones todas que afectaban directamente a los sectores menos pudientes.²⁵ La renovación de los miembros del Cabildo se realizaba dentro de los mismos grupos de intereses, los que solían dedicar buena parte de los escasos recursos que recolectaban a financiar festividades cívicas y religiosas con el fin de lograr prominencia y figuración. No puede sorprender, entonces, el grado de miseria y dejadez que reflejan las páginas de los cronistas y viajeros al referirse a la mayoría de las ciudades coloniales.²⁶

En las ciudades renacentistas de Europa, cuando las ciudades dominaban la vida económica, el planeamiento urbano consistía en una sucesión de decisiones tendientes a guiar el crecimiento físico de una ciudad y a facilitar su funcionamiento y saneamiento mediante simples medidas de remodelamiento y reconstrucción que sólo afectaban a algunos distritos. Con el desarrollo del mercantilismo y la formación de los estados durante el siglo XVII, se afianzó el rol preponderante de algunas ciudades que pasaron a convertirse en capitales nacionales con la consiguiente acumulación de funciones administrativas, políticas, comerciales y culturales. Los nuevos estados respaldaron el desarrollo de artesanías y manufacturas las que, concentradas

²⁵ Guillermo Lohmann Villena, "Los regidores del Cabildo de Lima desde 1535 hasta 1635. Estudio de un grupo de dominio", pp. 161-215, en: *Estudios sobre la ciudad Iberoamericana*, Coordinados por Francisco Solano, Instituto Gonzalo Fernández de Oviedo, Madrid, 1975.

²⁶ Véase, por ejemplo, la descripción de Santiago de Chile realizada por Frezier a principios del siglo XVIII, la de Depons de Caracas un siglo después, la de Jorge Juan y Antonio de Ulloa de las ciudades de Ecuador durante el siglo XVIII, entre tantas otras.

en algunas ciudades, atrajeron a migrantes para satisfacer esa necesidad y también la demanda de servidores. La organización de ejércitos profesionales permanentes convirtió a algunas de esas ciudades en verdaderas guarniciones e impulsó el crecimiento de su población. A partir del siglo xvii la población de las capitales europeas comenzó a crecer con mayor rapidez. El congestionamiento y las malas condiciones de vivienda que resultaron, llevó a la búsqueda de soluciones parciales, algunas motivadas por razones de seguridad, otras por razones sanitarias o de funcionamiento, pero también por un renovado deseo de embellecer las ciudades dotándolas de nuevas plazas o conjunto de plazas, ocasionalmente de parques en las áreas de futura expansión, de calles y avenidas rectas con un remate a veces monumental, *rond-points* o cruces adaptados a la creciente demanda del tráfico de carruajes, nuevas plazas de mercado, un mejor alineamiento y rectificación de las antiguas calles medievales, etcétera. Desde el siglo xvi aumentó la preocupación general por abastecer con agua potable a las ciudades y por disponer de la basura. Simultáneamente creció el conventillo urbano y suburbano, único alojamiento accesible a una masa indigente cada vez más numerosa.

En América Latina, a partir del siglo xvi, la situación era bastante diferente. Al ser formalmente fundada una ciudad, luego del ritual que requería la toma de posesión, el conquistador, gobernante o funcionario real, misionero o eclesiástico que tomaba la iniciativa, delimitaba un espacio en el terreno y trazaba un simple esquema de calles cuya amplitud excedía no sólo las necesidades inmediatas, sino que, en la mayoría de los casos, no llegó a ser totalmente construido durante los tres siglos de la colonia.²⁷ Cuando se trataba de una fundación formal sobre un sitio previamente desocupado, como ocurrió con las de Buenos Aires, Caracas, Santa Fé, Mendoza, San Juan, Trujillo (Perú), Antigua (Guatemala), Guadalajara, Oaxaca y centenares más, o sobre un terreno que pudo, en el momento de la fundación, estar parcialmente ocupado por una aldea indígena o por las ruinas de antiguos edificios o utilizado con cultivos u otros usos no urbanos propios de las culturas indígenas, como en Lima, Mérida, (México), Bogotá, Tunja, Quito y muchas más, el invariable esquema del damero, de bloques cuadrados iguales u ocasionalmente rectangulares, abarcaban superficies que actualmente nos parecen exageradas. La excelente cartografía urbana del siglo xvii y, especialmente,

²⁷ Sobre el tema, véase de Gabriel Guarda, OSB, "Tres reflexiones en torno a la fundación de la ciudad indiana"; en: Francisco Solano, coordinador, pp. 89-106, Instituto Gonzalo Fernández de Oviedo, Madrid, 1975.

del xviii, que conocemos, permite seguir el crecimiento físico de algunas de esas ciudades. Veamos algunos ejemplos. El primer plano conocido de Caracas es del año 1578, once años después de la fundación de la ciudad, e indica un damero de cinco manzanas de lado, cada una dividida en cuatro lotes, y con una plaza central; o sea, veinticinco manzanas en total. Puede aceptárselo como un plano fundacional. El plano de Depons, de comienzos del siglo xix, muestra una cuadrícula encerrada entre los ríos Cacucho, al noreste, y Guaire, al sur, y el cerro del Calvario al oeste. Es una forma triangular irregular de diez manzanas de base y ocho de altura, con unas cincuenta y cinco a sesenta manzanas enteramente construidas, incluidas las extensiones de la ciudad hacia el noreste y sudoeste. Caracas, según Depons, contaba hacia 1801-1804 con 42 000 habitantes, un salto prodigioso con respecto a los 19 000 habitantes de 1772. Obsérvese que entre la fecha de la fundación (1567) y 1772 la población había saltado de unos pocos centenares de personas a 19 000. Seguramente en 1772 Caracas estaría entre las veinte ciudades más pobladas de la América Hispánica y era el centro principal de la Capitanía General de Venezuela, sede de un Obispado y de una Universidad y Colegio.

El plano más antiguo de Buenos Aires data de 1583, tres años después de la segunda y definitiva fundación de la ciudad. Indica un damero de manzanas cuadradas de dieciséis manzanas paralelas a la costa del río de la Plata y nueve en profundidad. El plano indica el nombre de las personas que recibieron los solares en el momento de la fundación o inmediatamente después —cuartos de manzanas cerca de la ribera y manzanas enteras en las hileras más alejadas— así como las manzanas enteras destinadas a los conventos. En una superficie tan grande —154 manzanas— sólo una manzana fue destinada para plaza. Los lotes urbanos, así como las tierras fuera de la planta y ejido de la ciudad, fueron entregados gratuitamente. Otro plano de fines del siglo xviii muestra que la cuadrícula de la ciudad se había extendido hacia la primitiva zona de quintas y chacras en dirección oeste, norte y sur pero que sólo 65 de las 154 manzanas estaban representadas como totalmente ocupadas y unas veinte más estaban a medio construir; en otras manzanas había viviendas aisladas. Buenos Aires, a fines del siglo xviii, tendría unos 25 000 habitantes. Era sede de un Arzobispado y la capital del recientemente creado Virreinato del Río de la Plata. En sus primeros dos siglos de vida ninguna obra urbanística, ninguna plaza nueva formalmente diseñada, salvo algún rincón sin construir, ningún parque, ningún embellecimiento de la ciudad fue intentado. Sólo las torres y cúpulas de las iglesias rompían a fines del siglo xviii, el chato perfil de una ciudad cuyas calles

centrales recién acababan de ser empedradas y que aún carecía de servicio de agua potable, salvo los aljibes y los carros-tanques que distribuían la barrosa agua del río de la Plata.

Como muchos puertos de América Latina, Cartagena creció espontáneamente a pesar de que también tuvo su ceremonia de fundación, en enero de 1533, y que las primeras viviendas de españoles fueron los «bohíos» de Calamari, una aldea indígena. El primer trazado o primer intento de ordenamiento fue posterior a la ocupación de Calamari y se redujo a enderezar las calles que habían surgido entre las modestas casas de materiales perecederos. Recién a fines del siglo XVI comenzó realmente a adquirir Cartagena su fisonomía colonial. Por ese entonces vivían en la ciudad unas 400 familias. El plano más antiguo que se conoce data de 1575. Algunos bocetos previos no permiten deducir el trazado de la ciudad. El plano de 1595, en cambio, es un plano militar, levantado para combinar el trazado existente con las murallas perimetrales y los bastiones que debían proteger al puerto más importante de España en América del Sur.

Estos tres ejemplos nos indican el lento crecimiento demográfico de las ciudades coloniales en América Latina. Sólo dos ciudades —México y Salvador (Bahía)— superaban los 100 000 habitantes al producirse la independencia política de las repúblicas latinoamericanas, durante las primeras décadas del siglo XIX. Tal vez otras tres ciudades —La Habana, Río de Janeiro y Lima— tenían más de 50 000 habitantes. Buenos Aires y Santiago de Chile tenían entre 40 y 50 000 habitantes, Bogotá algo menos. Eran las capitales virreinales y puertos principales de América Latina. Sólo Potosí, durante su apogeo, hacia 1640, había alcanzado a los 140 000 habitantes para comenzar a declinar a medida que aumentaban las dificultades técnicas en la explotación de las vetas de plata. Fueron frecuentes, entre los centros mineros y puertos, esos altibajos en su crecimiento demográfico.

La tecnología utilizada por los constructores de la ciudad colonial no significó un gran cambio con respecto a la utilizada por los constructores precolombinos. Incluso podría afirmarse que las ventajas aportadas por carros, bueyes, caballos y mulas en el traslado de mercaderías y pasajeros quedaron en parte desvirtuadas por el abandono en que españoles y portugueses dejaron caer a la mayoría de los caminos incaicos y aztecas. Y el número de carruajes urbanos, durante el periodo colonial, nunca fue numeroso.

Para el abastecimiento de agua, la recolección de basura y los desagües aplicaron españoles y portugueses técnicas parecidas a las de las culturas precolombinas. En cambio, en cuanto a «normas de políti-

ca sanitaria» y especialmente de asistencia médica y fundación de hospitales,²⁸ en cuanto al establecimiento de colegios e instituciones de enseñanza superior, los españoles incorporaron una red que alcanzó ramificaciones continentales. A pesar de ello las plagas diezmaron con frecuencia a la población urbana cuyo lento crecimiento, durante los tres siglos de la colonia, fue continuamente alimentado, por lo menos el de las mayores ciudades de cada región, por las migraciones internas.

En la ciudad hispanoamericana los grupos con dinero y/o con cargos prominentes en la administración colonial —encomenderos, comerciantes, mineros, funcionarios de alta categoría y latifundistas— vivían con el personal que les servía en casas amplias de dos o tres patios en las manzanas que rodeaban a la plaza de Armas. En los frentes de sus casas con frecuencia se abrían las tiendas que vendían productos importados y otros que atraían a los sectores adinerados. Casas más modestas rodeaban el distrito central; las ocupaban pequeños comerciantes y empleados secundarios, algunos artesanos con sus talleres y trabajadores independientes. Aún más allá estaban las modestas viviendas de los sectores de bajos ingresos, sin empleos fijos, casi siempre mestizos e indios. Fuera de la traza original, donde la cuadrícula perdía su rigidez y las viviendas se alineaban a lo largo de los accesos a la ciudad o se agrupaban sin orden en un caserío suburbano, vivían los servidores libres, el personal de apoyo, por lo general indígena, de la economía y de la sociedad colonial.

Como la ciudad precolombina, la ciudad colonial era en gran parte autoconstruida por sus habitantes. La que podríamos llamar, para la época, industria formal o establecida de la construcción, sólo trabajaba para los grupos que habitaban en el sector interior de la ciudad: La vivienda, el vestido, la dieta alimenticia, la ubicación en el templo, la posibilidad de acceder a cargos oficiales, la libertad de movimiento, el acceso a las instituciones de enseñanza, el lugar de residencia en la ciudad, entre otros factores, distinguía a las clases rígidamente estratificadas de la sociedad colonial. Reflejaban, en la práctica, los privilegios de los españoles con respecto a los criollos, de éstos con respecto a los mestizos y otras mezclas raciales y de éstos con respecto a los indios, los negros liberados y, finalmente, a los negros esclavos.

²⁸ Ya en 1541 Carlos V ordenó fundar hospitales en todos los pueblos de españoles e indios. Según disposición de Felipe II de 1573 los hospitales generales debían construirse junto a las iglesias y los hospitales para enfermedades contagiosas en las afueras de los centros poblados. Véase de Ricardo Archila, "La medicina y la higiene en la ciudad", en: Francisco Solano, coordinador, pp. 655-685, *op. cit.*

III

Hemos estimado que la población total de América Latina hacia 1850 era de 31 280 000 habitantes y que en 1900 alcanzó a 62 970 000 habitantes.²⁹ Durante esos cincuenta años se produjeron situaciones que afectaron notablemente la estructura de los sistemas urbanos coloniales, tal como habían sido establecidos durante los siglos XVI al XVIII. Esos cambios fueron muy evidentes a partir de 1870 y se relacionan con la acentuación del rol de los países de América Latina como productores de alimentos y de materias primas para los países de Europa —de Inglaterra, Francia y Alemania especialmente— y de los Estados Unidos. En síntesis, entre 1870 y 1910 aproximadamente, se produjeron, entre otros, los siguientes cambios en la estructura espacial de varios países de América Latina, del centro y litoral de la Argentina, centro y norte de Chile, del Uruguay, del centro y sur del litoral Brasileiro, de Cuba, del centro y norte de México y de algunas áreas más localizadas de Perú, Bolivia, Colombia y Panamá, mientras la mayor parte de los territorios nacionales de los países mencionados y de los demás, permaneció en el aislamiento de los siglos anteriores:

- a) Fueron construidas las redes ferroviarias para transportar las materias primas destinadas a la exportación a los principales puertos regionales. Estos se convirtieron en centros del comercio de importación —las tasas de crecimiento demográfico más altas durante esas décadas pertenecen a puertos y a ciudades cercanas a puertos. Algunos ejemplos se citan en las páginas siguientes. La nueva red de transporte cruzó las áreas más fértiles de los países mencionados y alentó la especialización agrícola: cereal y ganado vacuno en las pampas Argentinas, café en el estado de Sao Paulo, ganado vacuno y lanar en el Uruguay, etcétera.
- b) Fue desarrollada la navegación fluvial de los ríos interiores, del San Francisco y Amazonas en Brasil; del Magdalena en Colombia; del Paraná y Uruguay en Argentina; del Uruguay en Uruguay y del Paraguay en Paraguay. El crecimiento de algunos puertos interiores se relaciona con ese desarrollo. Es el caso de Barranquilla entre 1890 y 1920, de Rosario y Santa Fé a partir de 1870, de Asunción a partir de 1890, de Belém y de muchos otros. Fueron fundados varios puertos fluviales.

²⁹ Jorge E. Hardoy y María Elena Langdon, *Análisis estadístico preliminar de la urbanización en América Latina entre 1850 y 1930* (Cuadro No. 1). Trabajo presentado a la reunión del Grupo de Trabajo sobre Historia Urbana de CLACSO, Asunción, mayo, 1977.

- c) La minería y el desarrollo de otras fuentes extractivas de origen agrario impulsó la ampliación de los espacios interiores, poco habitados con anterioridad. Es el caso del norte de Chile y de México, del Chaco Argentino, del Matto Grosso y Amazonas en Brasil, incluso del inicio de la ocupación de la Patagonia Chilena y Argentina. Fueron fundadas numerosas ciudades como consecuencia de esos desarrollos.
- d) En los principales puertos y ciudades capitales se inició una primera fase en el proceso de sustitución de importaciones. Las nuevas industrias se convirtieron en un factor adicional en el crecimiento de esas ciudades y la demanda de alimentos, para esa creciente población urbana consolidó la ampliación de los *hinterland* de esos puertos. La consiguiente ampliación del área cultivada y de la red de transportes promovió la fundación o el crecimiento de numerosos centros rurales. Entre 1870 y 1910 fueron fundados en los países mencionados centenares de nuevos centros urbano. Buenos Aires y Río de Janeiro eran las dos principales ciudades de América Latina en 1900. Su población en ese año podía estimarse en 806 000 habitantes y en 692 000 habitantes respectivamente. En 1900 existían en América Latina un total de catorce ciudades con más de 100 000 habitantes: las dos nombradas, México (345 000), Santiago de Chile (333 000 en 1907), La Habana (329 000 en 1907), Montevideo (309 000 en 1908), Sao Paulo (240 000), Salvador (205 000), Valparaíso (162 000), Lima (142 000), Recife (113 000), Rosario (112 000), Guadalajara (101 000) y Bogotá (100 000). Con la excepción de Montevideo y Rosario, establecidas durante el siglo XVIII, y de Belém fundada a principios del siglo XVII, las otras once ciudades fueron fundadas por los españoles o los portugueses entre 1520 y 1580. El crecimiento demográfico de algunas de esas ciudades, fue a fines del siglo XIX realmente sorprendente. Sirvan como ejemplo algunas tasas anuales para ciudades y décadas seleccionadas.

Buenos Aires	1895-1900- 5.22%
	1900-1914- 4.66%
Río de Janeiro	1881-1890- 3.64%
	1890-1900- 2.83%
Montevideo	1884-1894- 3.68%
	1894-1908- 4.26%
Rosario	1879-1887- 5.00%
	1887-1895- 7.16%

Sao Paulo	1886-1890-12.50%
	1890-1900-11.47%
Bogotá	1870-1884- 5.73%
	1884-1893- 2.46%

Entre las ciudades con una población inferior a los 100 000 habitantes en 1900, se produjeron casos de muy rápido crecimiento demográfico como Barranquilla, entre 1893 y 1928; Asunción, durante las dos últimas décadas del siglo xx; Porto Alegre, entre 1890 y 1910; Caracas, a partir de 1920; Belém, entre 1900 y 1910 y otros. Tomemos a Buenos Aires y Río de Janeiro como ejemplo. Su rápido crecimiento demográfico fue influenciado por la llegada de italianos y de españoles a Buenos Aires, de portugueses e italianos a Río de Janeiro. Capitales y tecnología europeas, especialmente de origen inglés, francés y alemán, fueron invertidos en la construcción de líneas de tranvías y de trenes suburbanos, de sistemas de agua corriente y de desagües, de diques y electrificación y de redes de teléfono y de telégrafo. Capitales europeos fueron también invertidos en la construcción de fábricas y en el financiamiento del comercio exterior, en el establecimiento de comercios dedicados a la venta de ropa, muebles, alimentos y artículos del hogar importados. Los primeros intentos para mejorar las condiciones sanitarias de la población y por remodelar algunos distritos de Buenos Aires y de Río de Janeiro data de las décadas de 1870 y 1880. En esos años las tasas de mortalidad de las ciudades eran muy altas y algunos puertos, Santos, La Habana, Veracruz, Panamá, Río de Janeiro y Guayaquil, entre otros, tenían una pésima reputación. Las epidemias de fiebre amarilla eran frecuentes. La tuberculosis era otra causa de una muy alta mortalidad entre los sectores de más bajos ingresos, hacinados en conventillos, sin básicas condiciones sanitarias. La viruela y la peste bubónica eran plagas generalizadas. El tifus y la malaria contribuían a empeorar la situación.

Si se estudian las tasas de natalidad y mortalidad en algunas de las principales ciudades hacia fines del siglo xix es frecuente encontrar tasas negativas como en Asunción, en ocasión del Censo de 1886, en La Habana en 1898, año en que la tasa de mortalidad llegó al 91.30%. Durante algunas décadas del periodo 1850-1930 es frecuente encontrar, entre las veinte ciudades más importantes de América Latina, tasas negativas: la población de Bogotá descendió entre 1893 y 1905, la de La Paz entre 1877 y 1882, la de Guatemala entre 1865 y 1874 y nuevamente entre 1893 y 1901, la de Recife entre

1880 y 1890, por ejemplo. Por cierto, conflictos internos afectaron el crecimiento de las ciudades de Cuba, Bolivia y México. Durante largos periodos de su historia, durante esas décadas, las altas tasas de mortalidad extraían, año tras año, su cuota de víctimas la que, con frecuencia, no podía ser equilibrada con las migraciones internas y/o externas.

Durante la administración de Marcelo T. de Alvear, a fines del siglo xix, y de Francisco Pereira Pasos, en los primeros años del siglo xx, Buenos Aires y Río de Janeiro iniciaron vastos programas urbanos que dieron a los centros de esas ciudades las características físicas que en gran parte aún conservan —avenidas de una anchura inusitada y diagonales fueron trazadas inspiradas en las ideas urbanísticas utilizadas por Haussmann en el remodelamiento del centro de París casi medio siglo antes. Algunos de los mejores parques de Buenos Aires y Río de Janeiro, como de Montevideo, Rosario, Santiago de Chile, Mendoza, Lima y de otras ciudades, fueron diseñados por paisajistas franceses o inspirados en sus ideas. Nuevos monumentos y palacios privados, edificios públicos, teatros, óperas, hospitales y mercados fueron agregados a un perfil urbano que comenzó a transformar rápidamente el tradicional perfil de la ciudad colonial. Líneas de tranvías abrieron nuevos distritos para el creciente número de sectores de ingresos medios. Paralelamente, empresarios privados construyeron nuevos conventillos en los distritos centrales, cerca de los puertos y de las primeras fábricas, de las estaciones de ferrocarriles y de los comercios, para usufructuar de una demanda creciente formada por los inmigrantes y sus familias. Ya no eran conventillos surgidos de la transformación de una casona colonial sino una nueva concepción, de dos y tres plantas, proyectados para un máximo aprovechamiento del terreno, con cuartos alineados a ambos lados de un estrecho patio o corredor central, con los escasos servicios sanitarios y piletas de lavar al fondo de lo mismos. Sesenta o setenta familias, trescientas o más personas eran hacinadas en estrechos terrenos de menos de mil metros cuadrados viviendo en condiciones deplorables.

En la década de 1920 comenzaron a realizarse sendos planes urbanos para Buenos Aires y Río de Janeiro. El objetivo era la preparación de un plan para la totalidad de la ciudad. Si bien ambos planes se preocupaban por las condiciones sanitarias y por los problemas de transporte, su énfasis fue el diseño de nuevas avenidas y calles y el mejoramiento de los distritos centrales, antes que la organización de un sistema de transporte masivo para la población; nuevos parques y campos de deportes fueron incluidos en ambos planes y se designaban las áreas que debían ser rellenadas para

hacerlas habitables; reglamentos de zonificación y códigos de construcción fueron preparados para restringir densidades y organizar las características espaciales y controlar la expansión urbana. Ninguna atención se prestó a la segregación social que prevalecía, a la economía de esas ciudades, a sus finanzas, a las condiciones de vida de los sectores de bajos ingresos. Ambo planes epitomizan el enfoque clasicista, representan la influencia del urbanismo francés de principios del siglo xx.

Esos dos ejemplos tuvieron una creciente repercusión. Ensayos parciales habían sido experimentados en otras ciudades. En 1890 fueron ensanchadas varias calles del centro de Santiago y en 1900, el arquitecto francés Dubois, diseñó el Parque Forestal junto al río Mapocho, pero recién, a principios de la década de 1930 le fue encargado a Carl Brünner, un arquitecto vienés, la preparación del plan de la ciudad. A partir de 1934 Brünner preparó el plan para Bogotá que le encomendó el Consejo Municipal de esta ciudad. La Colmena, la avenida Brasil y el Paseo Colón fueron abiertos en Lima durante la presidencia de Nicolás de Pierola (1895-1899). La lista es larga. La influencia de las escuelas urbanísticas francesa, alemana y vienesa se reflejó durante esas décadas, en los consultores contratados y también en el entrenamiento de los primeros profesionales locales en esa disciplina, quienes formaron los nuevos equipos y, en muchos casos, pioneros equipos municipales.

IV

No es posible aceptar que el futuro sistema de ciudades en cada país de América Latina y del área en su totalidad sea una proyección lineal del actual. Aceptarlo significaría que la futura América Latina no sería en cuanto a valores, sentido de la justicia, formas productivas, sistemas sociopolíticos y explotación de sus recursos, muy diferente de la actual. De introducirse cambios en la estructura productiva, como consecuencia de modificaciones en el sistema sociopolítico, es inevitable una reorientación en la distribución de la población. Por eso es muy difícil prever qué características podría tener el futuro sistema de ciudades en cada país y en América Latina en general.

Durante las últimas décadas se ha producido un gradual traslado de la mano de obra del sector agrícola a los otros sectores de la economía en todos los países del área. Este traslado ha sido simultáneo al desplazamiento de la población de las áreas y centros rurales hacia

las capitales regionales y, especialmente, hacia la capital nacional de cada país y algunos centros industriales. La gran mayoría de esos centros fueron fundados por los conquistadores y representantes reales de España y Portugal en el siglo xvi, lo que demuestra la persistencia nacional y continental del sistema urbano creado durante la colonia.³⁰ Unido al rápido crecimiento natural de la población urbana, que se mantiene más allá de las expectativas de hace dos y tres décadas, explica el crecimiento históricamente sin precedentes de muchas ciudades. Esta situación debe ser analizada desde distintos enfoques.

En algunos países, como Haití y El Salvador, y en algunas regiones de casi todos los demás países, la tierra cultivable está prácticamente agotada. La posibilidad de crear nuevas tierras cultivables en esas circunstancias exigiría tiempo y capitales ya que la tecnología podría importarse, readaptarse y luego compatibilizarla con otros objetivos nacionales. Además, la casi totalidad de los gobiernos apremiados por grupos de intereses internos y externos y por necesidades de balanzas de pago deficitarias en las que los artículos suntuarios y alimentos que no son de consumo popular, siguen constituyendo una parte importante de las importaciones, han impulsado al sector externo de la agricultura en detrimento del sector interno. El resultado visible es, por una parte, que casi todos los países del área deben importar alimentos y, a veces, hasta los alimentos básicos de la dieta popular, como maíz y frijoles, trigo o papas debido al escaso incremento de la producción agrícola, ganadera y pesquera. Los incrementos porcentuales mayores en la producción agraria se han operado en el sector externo de la agricultura, es decir, en la producción de café, azúcar o algodón, por ejemplo, para la exportación.³¹

Esta situación afecta directamente el alto costo que comparativamente deben pagar por su alimentación los sectores de bajos ingresos. Para superar esta situación, así como para superar situaciones de extrema injusticia y dinamizar las economías nacionales, muchos países sancionaron —a partir de la década de 1950—, y con más frecuencia durante la década de 1960, leyes de reforma agraria. Invariablemente sus objetivos eran destruir los latifundios improductivos, eliminar la servidumbre y otros sistemas de prestación de servicios

³⁰ Creo que en 1975 eran treinta y cinco las aglomeraciones urbanas de América Latina con más de 500 000 habitantes. Veintiocho fueron fundadas durante el siglo xvi, una durante el siglo xvii, tres durante el siglo xviii, dos durante el siglo xix y una durante el siglo xx.

³¹ En algunos países del área la importación de alimentos ha tenido durante los últimos años, en las respectivas balanzas de pago, un impacto negativo superior al incremento en el precio del petróleo.

similares, elevar los niveles de vida de la población rural, aumentar la producción agrícola y reducir las migraciones. Por lo general, los alcances geográficos de las reformas agrarias fueron limitados, estuvieron mal financiadas y contaron, por lo tanto, con escasas posibilidades de innovación tecnológica. Más grave aún, fueron procesos lentos y sujetos, en el corto plazo, a intentos de contrarreforma que limitaron la escala de su aplicación y, a veces, las derogaron bruscamente. limitaciones igualmente serias fueron el énfasis puesto por casi todas las reformas agrarias en entregar la tierra rural en propiedad y la perdurabilidad del problema del minifundio y del subempleo agrario, problemas que se enfocaban tarde y mal, o no eran, en realidad, seriamente considerados. Tal vez la más grave limitación de las reformas agrarias latinoamericanas, entre las cuales la cubana fue la única excepción, ha sido su desvinculación de otras políticas del estado, las que no fueron nunca puestas en ejecución, o, incluso, no llegaron a ser elaboradas. Me refiero, esencialmente, a la fundamental simultaneidad entre una reforma agraria con políticas de industrialización, de construcción y localización de la infraestructura social, de transporte y comunicaciones, de educación y tecnología, de estudio y aprovechamiento de los recursos naturales de cada país, en fin, de urbanización, de vivienda y de servicios. América Latina, como área, no carece de recursos propios para salir de la miseria y del atraso en un plazo comparativamente corto, pero su utilización depende de los cambios políticos y sociales que se incorporen. Por eso es tan difícil hablar de los cambios que se producirán y de la orientación que eventualmente tomarían.

En mis estudios sobre la urbanización en América Latina combino los problemas contemporáneos con la perspectiva histórica. Con frecuencia me sorprende lo poco que hemos progresado en muchos aspectos. Detrás de los planes políticos de desarrollo económico, de los planes de desarrollo agrario y de vivienda y de las palabras vertidas en innumerables documentos hay un sentido de impotencia cuando no de intención premeditada de crear una imagen de preocupación por los problemas de las mayorías cuando no existe un real interés por introducir cambios estructurales indispensables. Le sugiero, al que le interese el tema y tenga tiempo, que relacione las Constituciones de nuestros países y las realidades después de 100 o más años de redactadas. Le pido que compare las nobles metas que se incluyen en muchas leyes de reforma agraria y luego estudie las estadísticas y los documentos que revelan, en muchos países, la actual situación social de la población agraria. No es redactando documentos para sociedades ideales que eludiremos nuestras responsabilidades. Casi todos esos

documentos no han afectado a las masas de hombres, mujeres y niños sumergidos en la miseria. Sólo algunos de los grandes descubrimientos científicos de los últimos cien años han beneficiado a esos grupos de la población y aún no a todos: algunas vacunas han prolongado sus vidas, mejoras locales en los caminos y en los medios de transporte han agilizado algo la venta de sus cosechas, existe cierto progreso en las dietas alimenticias de las mayorías, porcentualmente más población tiene acceso a una educación aunque aún muy deficiente e incompleta, más población tiene acceso a los servicios de agua corriente urbana y a ciertos servicios médicos, etcétera. En cambio, gran parte de la población de América Latina aún no ha satisfecho ciertas necesidades básicas indispensables para su sobrevivencia, las aptitudes y aspiraciones humanas de esas mayorías apenas si son tenidas en cuenta y se impide o dificulta su participación en las actividades y procesos políticos que permitirían alcanzar una nueva sociedad. Esa nueva sociedad debe corregir situaciones que se arrastran desde hace mucho tiempo y debe superar un sistema de valores equivocados.

Es posible tener dos tipos de pronósticos sobre lo que acontecerá en el largo plazo en las ciudades de América Latina. Un pronóstico que proyecte la situación actual significaría aceptar una situación, un sistema urbano y un sistema de valores que permite y hasta enfatiza el aprovechamiento de la plusvalía que crea la urbanización por parte de una minoría. ¿Qué sentido tiene decir que tal conurbación tendrá en el año 2000 alrededor de cuarenta o cincuenta millones de habitantes, de los cuales quince o veinte vivirán en villas miserias, varios millones estarán subempleados, que el tráfico llegará en algunos sectores a paralizar el funcionamiento de la ciudad y la contaminación del aire provocará un alarmante ascenso de ciertas enfermedades? No pretendo ser completamente objetivo cuando pienso en el futuro de la sociedad humana, mucho menos cuando intento adelantarme a las características de sus ciudades. Mi objetividad, eso sí, basada en el estudio de la historia de esas ciudades, me demuestra que la sociedad humana nunca ha perdido su creatividad, siempre ha promovido su deseo de cambiar encontrando soluciones, algo tardías a veces, que señalan las tendencias que deben seguirse. Hay «éxitos» en esa historia, como cuando Tenochtitlán y sus aliados controlaron las crecientes del lago Texcoco y combatieron la salinidad de sus aguas para asegurar su aprovisionamiento y seguridad. Hay «fracasos», como cuando las ciudades mayas debieron ser abandonadas debido a la sobreexplotación de las tierras vecinas. Hay «éxitos» recientes en esa historia, como cuando los inversores de una barriada en Lima decidieron

socializar la tierra e impedir que ninguno de los nuevos pobladores usufructuase con la ocupación de la misma, o como cuando el gobierno de la Revolución Cubana consiguió moderar las migraciones hacia la ciudad capital de Cuba creando oportunidades y condiciones de vida en el campo que son las mejores de toda América Latina o deteniendo la especulación con la tierra urbana, socializándola y equiparando, para toda la población, el acceso a los servicios urbanos y sociales. Y hay «fracasos», como cuando la contrarreforma agraria en Guatemala despojó de sus tierras en pocos meses a decenas de miles de familias campesinas o al ver como el «milagro» económico brasileño se sustenta en la marginación y miseria de las grandes masas. Son «éxitos» y «fracasos» de diferente clase. Es la proliferación de los «fracasos» la que sustenta las profecías de catástrofes tan frecuentes en nuestros días. Es la repetición de ciertos «fracasos» la que lleva a muchos al triste convencimiento de que la raza humana no mejora sus cualidades y mantiene intactos su egoísmo y su capacidad para provocar conflictos.

Cada generación construye sus ciudades para sus niveles de conocimientos y posibilidades y como reflejo de la estructura de la sociedad y de sus valores. Pero en la práctica la ciudad contemporánea de América Latina es la obra de muchos constructores, en su mayor parte constructores anónimos que se dan a sí mismos las soluciones que la sociedad no les concede o no les permite. Las masas populares no han perdido su capacidad para organizarse espontáneamente y para hacer cosas espontáneamente. Eso siempre ha sido así, pero no por ello debemos aceptar que siga siendo así. En la Tenochtitlán de Moctezuma, en la Lima de los virreyes y en la Caracas moderna, tres ciudades de tres épocas, tres símbolos de riqueza y poder, la amplitud de la vivienda nada tenía que ver con el tamaño de las familias; los grupos estaban segregados por sus niveles de ingresos que con frecuencia estaban asociados a sus características raciales; los humildes construían y construyen sus propias viviendas con técnicas seculares y con los materiales de desecho; el acceso a los servicios más indispensables quedaba y queda determinado por su ubicación en el plano de la ciudad, y la ubicación, por el nivel socioeconómico de la familia. Los privilegios se sucedían y se suceden espacialmente en el plano de la ciudad, en el uso de las instituciones, en el acceso a los servicios, a las instituciones, a las fuentes de trabajo y a las posiciones de poder económico y político. Hoy, más que nunca, la abundancia de unos pocos es la pobreza e irritación de muchos.

De todas las necesidades básicas de la población que deben satisfacerse, la vivienda es la que requiere la mayor inversión por habi-

tante. Con una adecuada organización de la industria de la construcción, una tecnología adaptada a los recursos económicos de cada país y a los recursos naturales y posibilidades regionales y una producción continua creo que podría construirse una vivienda aceptable y con una vida útil satisfactoria a un costo de 30 a 35 dólares el metro cuadrado (dólares 1960) excluyendo el costo de la tierra. Es un costo bastante inferior al costo promedio que prevalece actualmente en la mayoría de los países del área, para la construcción de «vivienda popular». La producción de «vivienda popular» es tan costosa y de un volumen tan bajo que no satisface las necesidades de los sectores con ingresos intermedios, mucho menos de los sectores con bajos ingresos. Ningún país de América Latina llega a producir dos viviendas por año por 1 000 habitantes, viviendas aceptadas por normas oficiales cuya aplicación es, por lo general, elástica. No existen, en realidad, en ningún país programas suficientes para la clase obrera urbana. Salvo en Cuba, ninguno para la población rural.

La clase obrera urbana de América Latina accede a la vivienda por alguno de los siguientes modos:

- 1) comprando un terreno en el que construye una vivienda con su propio esfuerzo y el de su familia, vivienda que luego mejora y amplía en la medida que sus medios lo permiten;
- 2) invadiendo un terreno, con frecuencia en movimientos colectivos organizados, y construyendo una vivienda precaria con su propio esfuerzo y el de su familia; la incertidumbre legal en cuanto a la permanencia en el terreno con frecuencia demora el mejoramiento y ampliación de la vivienda;
- 3) alquilando o comprando una vivienda en el submercado de las villas miserias;
- 4) alquilando un cuarto en un conventillo o barranca. Muy pocos pueden acceder al mercado general de compra o alquiler.

El costo de la construcción de las viviendas, de acuerdo a *standards* oficiales, podría estimarse en 50% del costo aproximado de construcción de una ciudad, exceptuando las inversiones necesarias para crear nuevos empleos. O sea, que en ese 50% adicional entraría la infraestructura de caños, cables y pavimentos urbanos y los edificios destinados al equipamiento comunitario e institucional que aseguren el funcionamiento de la ciudad, la llamada «fábrica de la ciudad». Pero la urbanización en América Latina, y aún más en África y Asia, se realiza con inversiones muy bajas. Es una urbanización crecientemente descapitalizada y en una elevada proporción autoconstruida,

con problemas macroambientales, en las grandes metrópolis, no muy diferentes de los que poseen las metrópolis de los países más industrializados, pero con problemas microambientales particulares en distritos perfectamente localizados en cada ciudad y que son el resultado de la extrema pobreza y de la carencia de servicios en que vive un elevado porcentaje de la población urbana. Recuérdese que el 50% de la población de la ciudad de México y de Lima; el 40% de la de Río de Janeiro y Guayaquil; el 30% de la de Caracas, vive en villas miserias. La vivienda de una villa miseria no es equivalente a un déficit absoluto de vivienda, una situación que es poco frecuente en América Latina, pero con su construcción aparecen otros problemas y su presencia refleja las injusticias básicas de las sociedades nacionales.

En esa situación, la tecnología y las normas elitistas que copian los responsables del diseño y de la construcción de las ciudades y de los barrios de vivienda de América Latina, de los países industrializados no hace más que agravar los problemas. No sólo son normas inaccesibles para la mayoría de la población sino que mantienen a los países del área en una dependencia tecnológica, en gran parte producto de los materiales de construcción que se emplean y la forma de cómo se financian las grandes obras de transporte y servicios urbanos y los programas de vivienda. Además, una tecnología nueva debería tener en cuenta la situación laboral en América Latina, ya que la industria de la construcción es, sin duda, el sector que posee las mejores posibilidades de ampliar la ocupación sin reducir *standards* y de mantener una buena productividad en una amplia dispersión geográfica.

La meta de una unidad de vivienda por familia podría alcanzarse en una generación o menos si se aplican políticas adecuadas, sólo posibles luego de sustanciales cambios estructurales.²² Superada esa meta podría comenzarse a construir unidades de vivienda a un costo superior al anteriormente mencionado. Estimo que el déficit habitacional en América Latina como bloque es de alrededor del 40% al 50% de la meta mínima. La situación se agrava constantemente. Posiblemente sólo la construcción de redes urbanas de agua potable mantiene y tal vez aumente la amplitud de sus usuarios en relación al crecimiento de la población urbana. El déficit de los demás servicios sin duda aumenta. En todas las ciudades, pero sin duda en los barrios habitados por los grupos con ingresos más bajos, la situación creada por la

²² Conclusión alcanzada por el «Modelo Mundial Latinoamericano» elaborado por la Fundación Bariloche. Existen ediciones en alemán, francés, inglés y japonés. Otras ediciones están en preparación.

falta de desagües pluviales y por la deficiente recolección de la basura es alarmante. Casi nada sabemos sobre el deterioro del medio ambiente, especialmente sobre las condiciones de vida en los conventillos y villas miserias. Crecientemente las ciudades son autoconstruidas, sin planes efectivos y sin normas realistas.

Es común que las grandes ciudades de América crezcan a una tasa superior al 5% anual. No son pocas las que crecen al 7% o al 8% anual. Eso significa que anualmente la población de las áreas metropolitanas de México y de San Pablo crece en 500 000 a 600 000 habitantes; la de Buenos Aires en cerca de 300 000; la de Río de Janeiro en 250 000 habitantes. ¿Qué efectos pueden esperarse de un plan director urbano ante tal presión demográfica y ante las condiciones de descapitalización urbana que he señalado? No cabe entonces preguntarse solamente qué ciudad queremos construir sino también, qué ciudad podemos construir.

El enfoque que persiste en la planificación urbana latinoamericana es irreal. Es un paliativo que lanzan los gobiernos nacionales y locales con frecuencia con el apoyo y aliento de los organismos internacionales, que ha perdido vigencia ante problemas del tipo de los descritos. Los planes urbanos ensayados responden a los objetivos de minorías y no reflejan ni las necesidades, ni la opinión de las mayorías. La ideología de esos planes está vinculada a las funciones que se espera cumplan esos planes. Los planes urbanos buscan un reordenamiento del espacio urbano sin pretender modificar la estructura de la sociedad y las relaciones de producción, sin tomar en cuenta las contradicciones de esa sociedad o aceptando implícitamente que las contradicciones son insuperables. Un plan físico urbano es sólo viable, ante esas características, si existe como precondition un control público de la tierra urbana y suburbana. Complementado con una política de vivienda que con realismo busque distribuir recursos y servicios favoreciendo a los sectores de bajos ingresos y una política de empleos en la que se preste importancia a la tecnología empleada. No son planes entonces sino estrategias flexibles, continuamente actualizadas y con un alto grado de experimentación, lo que se necesita.

CONCLUSIONES

Es frecuente referirse a las ciudades modernas con una mezcla de fatalismo y de crítica que surgen de un desconocimiento de las alternativas que las sociedades contemporáneas poseen para solucionar sus problemas.

Los problemas de una ciudad son, ante todo, los problemas de la sociedad. Esos problemas están tan constantemente con nosotros que mucha gente termina por acostumbrarse a ellos y por aceptarlos. En nuestras sociedades, la dignidad y la libertad del hombre son continuamente atacadas. A fuerza de ver en nuestras ciudades miseria y segregación, represión e injusticia, mucha gente las acepta como realidades inevitables. Se presentan los síntomas no las causas. Porque se atacan los síntomas y rara vez las causas, es que se enfatizan el progreso técnico y el crecimiento económico, pero los problemas son esencialmente sociales y políticos. Por lo tanto, su solución requiere antes que nada reformas políticas y sociales y cambios en las actitudes personales.

Lo que debemos cuestionar no es entonces la ciudad actual de América Latina sino los valores y la estructura de la sociedad latinoamericana actual. Lo que debe preocuparnos no son sus problemas físicos y ambientales sino sus problemas sociopolíticos.

SUMMARY: This essay claims to explain the occupational process of Latin-American territory by a historical analysis, emphasizing the different ways of societies in building their cities. The author analyzes the precolombian and colonial territorial occupation, following with the postindependentist period, and reaching up to the recent decades. This thorough historical review serves to support the close relationship that unites occupational forms of territory and the values and structures of societies that generate them as an imperative starting point for an analysis of Latin-American urbanization.

RÉSUMÉ: Cet essai prétend expliquer le processus d'occupation du territoire latinoaméricain par l'analyse historique, en insistant sur les divers modes selon lesquels les sociétés construisent leurs villes. L'auteur analyse l'occupation territoriale précolombienne et coloniale, passant ensuite à l'époque post-indépendance et finalement aux dernières décennies. Ce minutieux passage en revue historique, sert à appuyer la thèse d'une étroite relation qui unit les formes d'occupation du territoire et les valeurs et structures des sociétés qui le génèrent, comme point de départ indispensable pour l'analyse de l'urbanisation latinoaméricaine.