

## EL URBANISMO, LA CIUDAD Y SU TRATAMIENTO JURÍDICO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Concepto*. III. *Evolución histórica de la ciudad*. IV. *Regiones y urbanismo*. V. *Ley General de Asentamientos Humanos de julio de 1993*. VI. *Consideraciones finales*.

### I. INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo estudiaremos algunas definiciones que se han dado acerca de lo que se entiende por urbanismo. Posteriormente, haremos un repaso de la evolución de las ciudades a través de la historia. Con el crecimiento de las ciudades, se ha requerido buscar alternativas para un mejor desarrollo urbano y también un desarrollo regional. Desde finales del siglo pasado y principios de éste se han propuesto diversas soluciones, entre ellas, las nuevas ciudades y la ciudad-jardín.

La nueva Ley General de Asentamientos Humanos regula tanto el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, así como el desarrollo urbano de los centros de población.

Además, se insiste en que la planeación regional y la planeación urbana tomen en cuenta las disposiciones jurídicas en materia ecológica.

### II. CONCEPTO

Antiguamente se identificaba al urbanismo con las obras de ingeniería y arquitectura. Posteriormente, se le considera como fenómeno complejo político social del Estado contemporáneo, que envuelve tanto aspectos de carácter jurídico, debido a la necesidad de su reglamentación que es primordial, así como consideraciones de carácter sociológico.

La palabra "urbanismo" pudo aparecer por primera vez, según afirma G. Bardet, "en 1910 en el 'Bulletin de la Société Géographique de Neuchatel', debida a la pluma de P. Clerget".<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Bardet, G., citado por Sustaeta Elustiza, Ángel, *Propiedad y urbanismo*, Madrid, Editorial Montecorvo, 1978, p. 25.

Lanversin introduce un nuevo concepto de "urbanismo" cuando lo asimila a la ordenación del territorio, ya que para él el urbanismo es "la organización del espacio nacional en función de la población";<sup>2</sup> además, agrega que dicho ordenamiento deberá realizarse a través de los planes de modernización y equipo regionales.

Núñez Ruiz, por su parte, define al urbanismo como la

ciencia social que tiene por objeto el planeamiento de la dinámica urbana del espacio para satisfacer las exigencias funcionales de la ciudad y el campo, en interdependencia de la estructura económica-social de la región, con el fin de lograr el bienestar de la persona en comunidad.<sup>3</sup>

El *Diccionario Jurídico Espasa* define al urbanismo como la

Ciencia o técnica dirigida a ordenar tanto la ciudad (inicial contenido del urbanismo) como su entorno, pudiendo alcanzar sucesivamente el ámbito municipal, provincial, regional o nacional. Según Tomás Ramón Fernández, el urbanismo es, en la actualidad, 'una perspectiva global e integradora de todo lo que se refiere a la relación del hombre con el medio en el que se desenvuelve y que hace de la tierra, del suelo, su eje operativo'. Tradicional competencia municipal que ha sido, a pretexto de la complejidad técnica de su operatividad, progresivamente asumida por el Estado y en la actualidad por las comunidades autónomas.<sup>4</sup>

En la historia del urbanismo se puede observar en cada etapa diferentes prioridades de acuerdo con las preocupaciones del momento. En una primera etapa, los motivos religiosos y defensivos tuvieron una importancia extraordinaria desde los tiempos de las civilizaciones antiguas; en una etapa posterior, la preocupación fue del orden estético. Ejemplo de ello son los trabajos de Haussman (1809-1891) para la transformación de París, es decir

trazado de avenidas rectilíneas y anchas, bordeadas a uno y otro lado por edificios a menudo parecidos, cuyas alturas resultasen armoniosamente proporcionadas a la anchura de la calle, apertura de amplias plazas simétricas dotadas de monumentos prestigiosos.<sup>5</sup>

2 Lanversin, citado por Sustaeta Elustiza, Ángel, *op. cit.*, p. 25.

3 Núñez Ruiz, citado por Sustaeta Elustiza, Ángel, *op. cit.*, p. 29.

4 *Diccionario Jurídico Espasa*, Madrid, Editorial Espasa Calpe, 1993, p. 986.

5 Remy, Jean, y Voye, Liliane, *La ciudad y la urbanización*, trad. de Joaquín Hernández Orozco, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1976, pp. 35-36.

Una siguiente época se vio determinada por preocupaciones de salubridad, de ahí la creación de instalaciones higiénico-sanitarias. Posteriormente, irrumpe una problemática económica donde se plantea la cuestión de cómo dar a cada región su oportunidad, dentro de un contexto económico en transformación. Simultáneamente, surgen preocupaciones, tales como la administración de una ciudad, la creación de vías de circulación, la resolución de problemas ambientales, entre otras.

La ciudad ha sido objeto de estudio desde tiempos muy remotos. Platón y Aristóteles hablan de la ciudad. Con la especialización de las ciencias sociales se estudia a la ciudad desde diferentes perspectivas. Filósofos, historiadores, economistas, demógrafos, sociólogos, geógrafos y juristas han aportado su contribución, además de los arquitectos e ingenieros.

Hasta la época de la Primera Guerra Mundial se consideró al urbanismo como una mera extensión de las actividades del arquitecto. La *Enciclopedia de la planificación urbana*, que dirige A. Whittick, señala que es hasta 1913 cuando se constituyó el Town Planning Institute, en Gran Bretaña, y, en 1920, se realizó el primer examen de ingreso para la profesión de urbanista, es decir, el urbanismo como actividad profesional autónoma y específica es en gran medida un fenómeno del siglo XX.

Para Henri Lefevre, el urbanismo es una práctica de origen reciente que comprende al problema especulativo o a los datos parciales del problema pero que tiende a convertirse en global, por lo que se requiere reunir todos los datos de la experiencia y del conocimiento.<sup>6</sup>

De ahí que el estudio de los problemas urbanos implique, en gran medida, el estudio de problemas sociales. Debido a ello existen numerosos trabajos de sociólogos urbanos, pertenecientes a los países desarrollados. Entre ellos, encontramos diversas tendencias. Así, por ejemplo, en Estados Unidos los sociólogos urbanos enfocarán la problemática desde distintos ángulos, tales como: los problemas de los barrios; la toma de decisiones; o, análisis psico-sociales y cuantitativos. Los franceses, por su parte, enfocarán el problema hacia cuestiones psico-sociales, culturales y políticas. Esta última tendencia se refiere a la ciudad como lugar de negociación y de oposición entre actores colectivos.<sup>7</sup>

6 Lefebvre, Henri, *El derecho a la ciudad*, 4a. ed., trad. de J. González-Pueyo, Barcelona, Ediciones Península, 1978, p. 57.

7 Remy, Jean, *op. cit.*, p. 291.

Una preocupación del destacado filósofo francés Henri Lefebvre es que en la problemática urbana intervengan todos los interesados en ella, es decir, los políticos, los especialistas, y las fuerzas sociales, "clases, fracciones de clases, reagrupamientos, o alianzas de clases".<sup>8</sup> Su idea de urbanismo la centra en aquél donde se da la participación social y la realidad urbana se destina a los usuarios.

Debido a la variedad de enfoques relacionados con el urbanismo podemos encontrar varios tipos del mismo. Henri Lefebvre elabora una clasificación a partir de los agentes que lo deciden, de ahí que en un primer grupo se encontraría el urbanismo de los hombres de buena voluntad, que se refiere a los especialistas que añoran el regreso al campo, a la naturaleza. Un segundo grupo sería el urbanismo de los administradores vinculados al sector público. Se cree científico pero tiende a descuidar el "factor humano". Por último, el urbanismo de los promotores, quienes conciben y realizan para el mercado, con propósitos de lucro. Ya no venden alojamiento o inmuebles sino urbanismo.

Entre nosotros, el maestro Pérez Abreu considera que el urbanismo es, en un principio, una actividad que le corresponde a las autoridades municipales en aquellos países que primero sufren el fenómeno del desarrollo demográfico, por lo que los gobiernos de las ciudades adquieren competencias nuevas por las atribuciones urbanísticas que se van creando. Posteriormente, el urbanismo aparece como ciencia o técnica y como carrera profesional. Además, Pérez Abreu señala que la función urbanística va a estar en manos de especialistas profesionales formados en escuelas de alto nivel, y la función gubernativa del urbanismo se va independizando de la construcción de las obras públicas, porque se considera peligroso que sea la misma autoridad encargada de la realización de la obra pública la que maneja la clasificación urbanística de realizarla, ya que esa autoridad concentraría grandes decisiones sociales, aparentemente sólo técnicas, que le corresponden al desarrollo urbano.<sup>9</sup>

Este autor señala que existen tres tipos de urbanismo: el urbanismo técnico; el urbanismo institucional que significa crear las facultades urbanísticas del Estado; y, el urbanismo social, que son los valores de la comunidad citadina regional o nacional que sustentan al urbanismo de Estado.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Lefebvre, *op. cit.*, p. 145.

<sup>9</sup> Pérez Abreu, J. Juan, "Teoría particular del municipio mexicano", *Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional (1983)*, México, UNAM, 1984, pp. 261-262.

<sup>10</sup> *Idem*, p. 262.

La problemática urbana de países desarrollados y subdesarrollados ha sido discutida en foros internacionales. Las Naciones Unidas han organizado una serie de conferencias, entre ellas, la de Estocolmo en 1972, sobre el medio ambiente; la Conferencia Mundial de Población, en Bucarest, en 1974; la Conferencia de 1976 en Vancouver sobre los asentamientos humanos; la Conferencia Internacional sobre Población de 1984, en México, y la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de 1994, en el Cairo.

### III. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA CIUDAD

#### 1. *En la Antigüedad*

El arqueólogo inglés V. Gordon Childe aportó los siguientes diez criterios para determinar la existencia de una ciudad antigua:

Existencia de especialistas no productivos a tiempo completo (tales como sacerdotes, funcionarios o trabajadores de servicio); población de talla y densidad suficientes; existencia de un arte peculiar; escritura y números; actividad científica; sistema tributario que concentra el excedente de producción; Estado; arquitectura pública monumental; comercio a larga distancia; existencia de clases sociales.<sup>11</sup>

Estas consideraciones demuestran que el surgimiento de las ciudades se debió a la conjunción de diversos factores entre los que destacan los de índole geográfica, tecnológica y organizativa.

Así, los primeros asentamientos urbanos surgieron allí donde había agua abundante para regadío y al mismo tiempo se disfrutaba de un clima soleado, de inviernos suaves, donde la renovación del suelo era posible y el transporte relativamente fácil. Tanto en el "Viejo" como en el "Nuevo Mundo", las primeras ciudades aparecieron en latitudes tropicales, sobre llanuras aluviales próximas a ríos o lagos y de acceso fácil a un área extensa. Éstas fueron precisamente las condiciones que caracterizaron a los valles de México central, Mesopotamia, el Nilo, el Indo, así como en las riberas del río Amarillo. Las más antiguas expresiones hoy descubiertas son las ciudades de Jericó, Eridu, Akkad, en Sumeria y la siempre célebre Ur.<sup>12</sup>

11 Citado por Castells, Manuel, *Problemas de investigación en sociología urbana*, 11a. ed., trad. de Enrique Grilló, México, Siglo Veintiuno Editores, 1986, p. 84.

12 Sjoberg, Gideon, "El origen y evolución de las ciudades", *La ciudad: su origen, crecimiento e impacto en el hombre* (Selecciones del *Scientific American*), prólogo de Kings-

La evolución tecnológica permitió al hombre obtener excedentes agrícolas; así, las innovaciones técnicas facilitaron la producción, el transporte y el comercio. Entre estas invenciones destacan los vehículos con ruedas, la fuerza de tracción animal, los caminos, los barcos de vela, las norias, los tornos de alfarero, la metalurgia, la escritura, la acuñación de moneda y la contabilidad.

El otro factor que contribuyó al desarrollo de las ciudades fue el de tipo organizativo, es decir, se requirió de una organización social para recoger, almacenar y distribuir el excedente agrícola. También se organizó la fuerza de trabajo necesaria para la construcción en gran escala de edificios públicos, murallas, fortificaciones o sistemas de regadío.

Las ciudades primitivas del cercano Oriente, del Oriente y del Nuevo Mundo compartieron un determinado número de rasgos organizativos. El principal de ellos era la existencia de una teocracia: el rey y el sumo sacerdote eran una misma persona. La clase dominante vivía en el centro de la ciudad donde se encontraban también los más importantes edificios. Más alejadas del centro se encontraban las casas y talleres de los artesanos. Los ciudadanos más pobres vivían en las afueras de la ciudad, junto a los labradores, "las viviendas dispersas de unos y otros se hacían más escasas a medida que se alejaban de la ciudad, confundándose, por último, con el campo abierto".<sup>13</sup>

La organización política fue un factor decisivo para la pronta aparición de nuevas ciudades. Esto nos lo ilustra claramente Sjoberg al señalar que los imperios propagan de manera eficaz las formas de vida urbana ya que requieren de construir ciudades para conservar la supremacía militar en los territorios conquistados. Las plazas fuertes cuentan con un aparato administrativo para extraer los recursos de la región conquistada y para permitir un comercio necesario tanto para mantener a su población militar como para aumentar la riqueza de la metrópoli.<sup>14</sup>

El imperio romano fue, indudablemente, el que más contribuyó a la difusión de la vida urbana en las regiones de Occidente. Sin embargo, con la caída de la ciudad de Roma también desaparecieron numerosas ciudades europeas; otras quedaron reducidas al tamaño

ley Davis y trad. de Luis Antonio Fernández-Galiano Ruiz, Madrid, Hermann Blume, 1976, pp. 19-20.

<sup>13</sup> *Idem*, p. 22.

<sup>14</sup> *Idem*, p. 24.

de aldeas y otras sobrevivieron, sobre todo en Italia y el sur de Francia.

La población de las ciudades antiguas era pequeña en relación con la población agrícola y la de los grupos nómadas de la región. Además, las catástrofes naturales, los incendios, las enfermedades aceleraron su decadencia.

## 2. *En la Edad Media*

En la Europa medieval, la mayoría de los asentamientos humanos fueron rurales. García de Enterría considera que la Edad Media es el proceso de maduración de la estructura rústica que permite el nacimiento de un nuevo mundo urbano. Con el surgimiento de la ciudad medieval, ésta actúa tanto como fortaleza, sirviendo de refugio a los habitantes del entorno en caso de ataques externos, y como mercado, ya que en ella los campesinos acudían a vender sus cosechas y a comprar productos que ellos necesitaran.<sup>15</sup>

En Europa surgen numerosas ciudades entre los siglos X y XII. París cuenta con 100 mil habitantes a fines del siglo XII y en el siglo XIII tiene ya 240 mil. Florencia tenía 45 mil habitantes a fines del siglo XII y en 50 años duplica su población. Venecia, Milán y Génova llegaban ya a los 100 mil habitantes.<sup>16</sup>

Manuel Castells considera que la evolución de la ciudad medieval es muy diferente según el tipo de lazos que existan entre la burguesía y la nobleza. De esta manera, en las ciudades donde vivió la nobleza, la nueva clase mercantil, es decir, la burguesía, siguió un modelo de consumo suntuoso y se desarrolló un sistema de estratificación intra-urbano. En cambio, en las ciudades donde la burguesía se mantuvo en un mundo propio, la comunidad entre los ciudadanos se fortaleció y el sistema de valores dominante fue el de la nueva clase, como por ejemplo, predominó el espíritu de ahorro e inversión ya que las fuentes de suministro habían sido cortadas y su capacidad financiera y de producción manufacturera eran la única garantía de supervivencia.<sup>17</sup>

En el plano arquitectónico, la ciudad medieval aportó: el castillo, la catedral, los palacios de gobierno, las lonjas y mercados, la plaza

15 García de Enterría, Eduardo, y Parejo Alfonso, Luciano, *Lecciones de derecho urbanístico*, t. I, Madrid, Editorial Civitas, 1979, p. 24.

16 *Idem*, p. 25.

17 Castells, Manuel, *op. cit.*, p. 86.

de armas o la plaza mayor, los conventos, las sedes judiciales o consulados, las casas gremiales, las universidades, los hospitales.<sup>18</sup>

Otras características de las ciudades medievales fueron: la organización de los trabajadores en gremios y corporaciones; intensificación de la actividad comercial; economía monetaria; el derecho como un orden jurídico abstracto (esto significa que el "burgués" está sometido a leyes generales pero no a vínculos personales de vasallaje o fidelidad), se presenta la recepción del derecho romano y se desarrolla el estamento de los juristas; en cuanto al Estado, aparece un nuevo orden político que finalizará en la forma del Estado moderno y en las grandes monarquías nacionales. En cuanto a la cultura, las universidades juegan un papel importantísimo.<sup>19</sup>

### 3. *En el Renacimiento*

La ciudad barroca sistematiza y desarrolla los logros de la época medieval. García de Enterría señala que aparece la ciudad "capital" del Estado nuevo ya que éste requiere de una sede permanente. La capital concentra todos los grandes servicios estatales y en ella se establece una burocracia creciente. Esta ciudad contará con el palacio regio, sus parques y jardines. Aparece la gran avenida trazada racionalmente como una expresión de la voluntad centralizadora del Estado, además, de esta manera la artillería regia podía dominar la ciudad. Surgen teatros reales, museos, monumentos, conventos. Artistas y arquitectos elaboran planes de la ciudad o su centro significativo, de una manera global, con la finalidad de lograr conjuntos artísticamente bellos. Así se crean conjuntos cortesano-administrativos enteros, los "sitios reales" como Versalles, ciudades trazadas enteras, como una creación abstracta, como San Petersburgo.<sup>20</sup>

### 4. *Ciudad industrial*

La ciudad industrial aparece entre 1750 y 1850. En esta época destaca tanto la expansión del poderío europeo sobre otros continentes así como el desarrollo de una tecnología basada en fuentes de energía inanimadas. Esto permitió la elevación del nivel de vida de los europeos y el mantenimiento de un creciente contin-

18 García de Enterría, Eduardo, *op. cit.*, p. 25.

19 *Idem*, p. 24.

20 *Idem*, p. 26.

gente de especialistas, particularmente de científicos. El industrialismo trae consigo grandes adelantos en la agricultura, en la conservación de alimentos, en las comunicaciones y transportes. La máquina de vapor, el sistema de fábricas que implicaba la producción masiva de bienes y la mecanización de actividades, configuran un nuevo mundo laboral. Se suprimen los gremios y corporaciones por la Revolución francesa, lo que lleva a un régimen de mercado libre de trabajo, regido por la oferta y la demanda. El liberalismo se instaura como sistema en la producción y en los precios: es la "ley natural" del mercado.<sup>21</sup>

García de Enterría considera que las nuevas técnicas sanitarias; las nuevas técnicas de construcción, abiertas sobre todo por el hierro, permitiendo edificaciones en altura hasta entonces inimaginadas; las nuevas energías (carbón, gas, electricidad); los medios de transporte independientes de los animales o del viento, permitirán concentraciones urbanas sin precedente en la historia.

La familia campesina emigra a la ciudad. Estos nuevos asentamientos masivos transforman las superficies de suelo rústico a suelo urbano sin más que trazar unas calles, lo que se llamará "urbanización" del suelo. Esto permitirá enriquecimientos espectaculares por lo que no se duda en justificar como un derecho absoluto a la propiedad inmobiliaria.<sup>22</sup>

##### 5. *Época contemporánea*

En este siglo XX aparece la zona metropolitana, debido tanto a las condiciones técnicas como sociales. En el censo correspondiente al decenio 1940-1950 de los Estados Unidos de Norteamérica se definió al área metropolitana estandar como la extensión territorial o grupo de zonas contiguas integradas social y económicamente con una ciudad central de 50 mil habitantes como mínimo. Conforme a esta descripción existían 168 regiones metropolitanas estandar, cifra que para 1971 sería probablemente muy próxima a las 200, de las cuales más de 30 contaban con una población regional superior al millón de habitantes.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> *Idem*, p. 27.

<sup>22</sup> *Idem*, p. 28.

<sup>23</sup> Whittick, Arnold (dir.), *Enciclopedia de la planificación urbana*, trad. de Joaquín Hernández Orozco, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1975, p. 1057.

En 1984 se consideró que eran 34 las ciudades con más de cinco millones de habitantes, entre ellas destacan: México con 16 millones; Buenos Aires, 11 millones; Nueva York, 15 millones; Sao Paulo, 16 millones; Moscú, 9 millones; Delhi, 7 millones; Shangai, 12 millones; Calcuta, 11 millones; Tokio, 17 millones. En ese mismo año, la Organización de las Naciones Unidas previó que para el año 2025 habría 93 ciudades con más de cinco millones de habitantes y 80 de ellas estarían en las naciones en desarrollo.<sup>24</sup>

Manuel Castells considera que la zona metropolitana no sólo es el aumento en dimensión y densidad de las aglomeraciones urbanas existentes sino que hay que tomar en cuenta los cambios cualitativos. Para él, los rasgos distintivos de la nueva forma llamada metrópolis son la difusión de las actividades y funciones en el espacio y la interpenetración de dichas actividades según una dinámica independiente de la contigüidad geográfica.<sup>25</sup>

Según este autor, el nuevo fenómeno posee dos vertientes básicas: "1. La constitución de las regiones urbanas o metrópolis como forma espacial característica de las sociedades capitalistas altamente desarrolladas. 2. La penetración acelerada de las formas socio-espaciales de los países dominados ('subdesarrollados') del sistema capitalista, a partir de su inserción en la estructura general del sistema".<sup>26</sup>

El fenómeno metropolitano, estudiado con mayor profundidad en los países desarrollados, se ha extendido desde fines de la década de los sesenta como una preocupación de los países subdesarrollados sobre todo en América Latina, donde se ha llegado a considerar como uno de los problemas más importantes.

Guillermo Geisse y José Luis Coraggio consideran que las metrópolis en Latinoamérica se encuentran en una disyuntiva aún no resuelta, es decir,

por un lado, son consideradas obstáculos al desarrollo por absorber en su crecimiento recursos del interior al incurrir en elevados costos sociales de urbanización, y de ser el centro a través del cual ejercen los controles del sistema capitalista mundial sobre los subsistemas nacionales. Por otro lado, se las justifica como una forma de alcanzar niveles de eficiencia económica acorde con los que exhiben los países desarrollados.<sup>27</sup>

24 *National Geographic*, Washington, D.C., vol. 166, núm. 2, agosto de 1984, pp. 180-181.

25 Castells, Manuel, *op. cit.*, pp. 88-89.

26 *Idem*, p. 88.

27 Geisse, Guillermo y Coraggio, José Luis, citados por Unikel, Luis; Ruiz, Crescen-

Posteriormente al fenómeno de las metrópolis aparece la megalópolis. El término megalópolis lo utiliza el geógrafo Jean Gottman. Se trata de un sistema urbano, múltiple y complejo, que abarca varias metrópolis, como es el caso de la costa nordeste de los Estados Unidos, desde Boston a Washington.<sup>28</sup>

También, en Estados Unidos de Norteamérica, los suburbios, que antes eran meras comunidades habitacionales y que dependían de los viejos núcleos urbanos, en la actualidad se han convertido en el lugar de residencia de casi la mitad de la nación y donde se lleva a cabo la mayor expansión y desarrollo de ese país. Las autopistas periféricas se han transformado en las calles principales de las metrópolis. Para el geógrafo Peter O. Muller, "ha habido un vertiginoso desplazamiento de la actividad económica de los viejos centros urbanos a las periferias suburbanas" y "la metrópolis ha sido vuelta al revés".<sup>29</sup>

Ejemplo de lo anterior son los complejos de alta tecnología de los Estados Unidos suburbanos, como son el Valle del Silicio, ubicado entre San Francisco y San José, donde se encuentran las industrias electrónica y cibernética que marcan la pauta a las demás; y los corredores de investigación y desarrollo situados a lo largo de las rutas 128 e I-495 en las afueras de Boston.<sup>30</sup>

Estas nuevas formas de asentamientos humanos han sido consideradas como "nebulosas urbanas". Manuel Castells señala que lo característico de las nuevas formas está en que

las organizaciones han aumentado extremadamente sus dimensiones y potencialidades y que, desde el punto de vista técnico se ha hecho infinitamente más fácil la transferencia de personas, bienes o informaciones. El espacio ha desaparecido, por tanto, prácticamente, como elemento de delimitación de unidades socialmente significativas.<sup>31</sup>

cio y Garza, Gustavo, *El desarrollo urbano de México*, 2a. ed., México, El Colegio de México, 1978, p. 115.

28 Whittick, Arnold, *op. cit.*, p. 859.

29 Muller, Peter O., "Transformación de los suburbios", *Facetas*, Estados Unidos de Norteamérica, 1987, (1) núm. 75, pp. 50-51.

30 *Idem*, p. 51.

31 Castells, Manuel, *op. cit.*, p. 90.

## IV. REGIONES Y URBANISMO

Con el crecimiento de las ciudades, la formación de metrópolis o ciudades grandes y el fenómeno de conurbación, se han propuesto diversas soluciones para descongestionarlas. En Inglaterra, a finales del siglo pasado y a principios del presente, se pensó en la creación de "ciudades-jardín" y "nuevas ciudades". En España, se propone la "ciudad lineal".

A estas nuevas técnicas del urbanismo contemporáneo las denomina García de Enterría y Parejo Alfonso "regionalismo urbanístico". En estas concepciones aparece ya una perspectiva regional que trasciende el límite tradicional de la ciudad como ámbito delimitado debido a las razones siguientes: la ciudad se debe situar en un contexto geográfico, económico y cultural más amplio, para que pueda comprenderse como realidad social; además, es necesario controlar el crecimiento de manchas urbanas indefinidas y preservar zonas rurales y naturales intactas en servicio de la propia ciudad; las viejas ciudades quedan desarticuladas al presentarse la dispersión del asentamiento que va ligada al desarrollo de los transportes.<sup>32</sup>

### 1. Ciudad-jardín

El inglés Ebenezer Howard escribió *Garden-cities of tomorrow*, cuya primera edición es de 1895, donde propuso la creación de la "ciudad-jardín", pretendiendo articular al mundo urbano y al mundo natural o rústico. La base para articular su ciudad es la vivienda unifamiliar. El límite de población sería de 30 mil habitantes. Cuando se alcanzara ese límite se crearía una nueva ciudad separada de la anterior por un "cinturón verde" que la aisle totalmente, impidiendo de esta manera su disolución en una nebulosa urbana indefinida. Esto daría lugar a un sistema general de crecimiento "en racimo" que articula unidades distintas y separadas.

### 2. Ciudad lineal

El español Arturo Soria y Mata propuso la ciudad lineal en 1882. Su concepción era la de articular la edificación a lo largo de una vía de transporte rápido, ferrocarril o tranvía en aquella época, que

<sup>32</sup> García de Enterría, Eduardo, *op. cit.*, p. 40.

en la actualidad equivaldría a las carreteras. Esta cinta urbana se podría prolongar cuanto se quisiera e interpenetrarse mediante una red de ciudades que se cruzan, pero que nunca llega a condensarse.<sup>33</sup>

### 3. *Nuevas ciudades*

Quizá el primer teórico de un "regionalismo urbanístico" sea Patrick Geddes (1854-1932), escocés y profesor en universidades americanas. Geddes influyó de manera directa en Abercromie quien, como veremos más adelante, propuso la creación de "nuevas ciudades", y también, indirectamente, en la *Tennessee Valley Authority*. Apoyó la idea de que cualquier tipo de planeamiento debía basarse en un previo y sistemático estudio total del terreno, con datos de primera mano, es decir, la experiencia personal, paseando, hablando con la gente, observando, además de la recopilación de datos geográficos, climáticos, demográficos y económicos. Su discípulo fue Lewis Mumford, americano, quien siguió sus ideas e inició el estudio sistemático de Nueva York y su región, explorando todos sus rincones a pie, al igual que Geddes lo hizo por los valles de Escocia. También analizó la función de "claustro" (en su forma moderna de laboratorio, estudio, biblioteca) como necesaria para elevar el potencial creador de la ciudad; y se preocupó porque la universidad jugara un papel importante, responsable y dinámico en el mejoramiento de la vida urbana y regional.<sup>34</sup>

Patrick Geddes comprendió la interdependencia orgánica de ciudad y región como estructura geográfica e histórica básica que yace bajo la compleja interacción de lugar, trabajo, gente y actividades educativas, estéticas y políticas. Estas ideas se aplicaron, paulatinamente, con el movimiento de las *new towns* en Inglaterra, que surge por obra de tres documentos oficiales: el informe de la Comisión Barlow de 1940, el plan del Gran Londres de 1944 y el Informe de la Comisión Reith de 1946.

La Comisión Real presidida por Barlow fue designada en 1937 para estudiar los problemas de la distribución de la población industrial y los inconvenientes de la concentración urbana, para proponer soluciones adecuadas. En 1940, la Comisión rindió su informe y entre sus recomendaciones surge la política de una planificación nacional, y la necesidad de establecer una política de descentralización

<sup>33</sup> *Idem*, p. 39.

<sup>34</sup> Whittick, Arnold, *op. cit.*, p. 648.

industrial y de equilibrio regional con respecto a las zonas urbanas congestionadas, en particular, Londres. Se proponen expresamente las "ciudades-jardín", las ciudades satélites, los centros comerciales y el desarrollo de pequeñas ciudades existentes.<sup>35</sup>

El Plan del Gran Londres de 1944, realizado por Sir Patrick Abercromie, desarrolla y aplica estos principios. El plan propone congelar las industrias existentes en el Condado de Londres y en algunos colindantes, de tal manera que la población del área no sólo no aumente sino que disminuya. Para ello se describen cuatro anillos concéntricos: el primero corresponde a la zona urbanizada donde se propone rebajar la densidad; el segundo es el suburbio residencial con casas unifamiliares y de baja densidad que conservaría este carácter; el tercero, situado entre los kilómetros 20 a 35 del centro de Londres, sería el anillo verde, para usos agrícolas y recreativos; y el último se reservará a las nuevas ciudades que acogerían a una parte de la población nueva de unos 50 mil habitantes.<sup>36</sup>

Una nueva comisión real, presidida por Lord Reith, se encargó del estudio para el establecimiento, organización y administración de las "nuevas ciudades". La comisión entregó su propuesta en 1946 y ésta sirvió de base para la aprobación de la *New Towns Act* en agosto de 1946.<sup>37</sup>

Las ideas de "ciudades-jardín" y "nuevas ciudades" inglesas influyeron en los Estados Unidos. Un ejemplo de estas ciudades nuevas es la de Radburn en Nueva Jersey.<sup>38</sup>

En México también podemos encontrar ejemplos de un "regionalismo urbanístico" como en el caso de las comisiones de cuencas hidrológicas y en el de la construcción de Ciudad Sahagún. En el periodo alemanista (1946-1952) se creó la Secretaría de Recursos Hidráulicos y en ésta recayó la responsabilidad de dichas comisiones. El modelo del *Tennessee Valley Authority (TVA)* en Estados Unidos se trató de realizar en las cuencas hidrológicas tanto en el litoral del Golfo de México (Papaloapan, Grijalva y Pánuco) como del Pacífico (Tepalcatepec, Lerma-Chapala-Santiago). Estas comisiones se encargarían de coordinar el gasto del gobierno por un organismo semi-independiente de carácter regional, con la meta fundamental de ayudar al descongestionamiento de la mesa central y elevar la

35 García de Enterría, Eduardo, *op. cit.*, p. 46.

36 *Idem*, pp. 46-47.

37 *Idem*, p. 47.

38 Whitick, Arnold, *op. cit.*, pp. 515-516.

producción agrícola. Sin embargo, el resultado de estas comisiones, señala Luis Unikel, fue limitado.<sup>39</sup>

La construcción de Ciudad Sahagún se inició en 1953 debido al programa de parques industriales que tuvo como objetivo promover la descentralización industrial para disminuir las disparidades entre las regiones. Unikel, Ruiz y Garza consideran que en el caso de Ciudad Sahagún se trata de la adopción de un modelo de desarrollo urbano de un país desarrollado —el *new town* inglés—, a una de las entidades federativas de menor nivel de desarrollo en México. A 150 kilómetros de la capital, esta ciudad fue diseñada para una población de 60 mil habitantes sin utilizar algún poblado existente.<sup>40</sup>

#### IV. LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS DE JULIO DE 1993

Esta ley contiene diversas disposiciones relativas al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y al desarrollo urbano de los centros de población. Enseguida nos referiremos a aquellas que tienen mayor relevancia para el tema que hemos venido desarrollando.

El artículo 1º, fracción segunda establece que las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

El artículo 2º proporciona las siguientes definiciones:

*Asentamiento humano* es el establecimiento de un conglomerado demográfico con el conjunto de sus sistemas de convivencia en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran (fracción II).

*Centros de población* son las áreas constituidas por las zonas urbanizadas, las que se reserven a su expansión y las que se consideren no urbanizables por causas de preservación ecológica, prevención de riesgos y mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de dichos centros, así como las que por resolución de la autoridad competente se provean para la fundación de los mismos (fracción III).

*Conurbación* es la continuidad física y demográfica que formen o tiendan a formar dos o más centros de población (fracción IV).

<sup>39</sup> Unikel, Luis, *op. cit.*, p. 310.

<sup>40</sup> *Idem*, p. 313.

*Desarrollo regional* es el proceso de crecimiento económico en un territorio determinado, garantizando el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la preservación del ambiente así como la conservación y reproducción de los recursos naturales (fracción VII).

*Desarrollo urbano* es el proceso de planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población (fracción VIII).

*Ordenamiento territorial de los asentamientos humanos* es el proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional (fracción XIV).

*Zona metropolitana* es el espacio territorial de influencia dominante de un centro de población (fracción XX).

El ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, conforme al artículo 3º de esta ley, tenderán a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural a través de diversas acciones, de las cuales nos interesa destacar las siguientes: la vinculación del desarrollo regional y urbano con el bienestar de la población (fracción I); el desarrollo socioeconómico sustentable del país, armonizando la interrelación de las ciudades y el campo y distribuyendo equitativamente los beneficios y cargas del proceso de urbanización (fracción II); la distribución equilibrada y sustentable de los centros de población y las actividades económicas en el territorio nacional (fracción III); la adecuada interrelación socioeconómica de los centros de población (fracción IV); el desarrollo sustentable de las regiones del país (fracción V); el fomento de centros de población de dimensiones medias (fracción VI); la descongestión de las zonas metropolitanas (fracción VII).

Corresponde a la Federación, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, proyectar y coordinar la planeación del desarrollo regional con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales (artículo 7º, fracción I).

A las entidades federativas les corresponde, en el ámbito de sus jurisdicciones, entre otras atribuciones, legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; coordinarse con la federación, con otras entidades federativas y con sus municipios para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población; y convenir con los sectores social y privado la realización de acciones e inversiones concertadas para el desarrollo regional y urbano (artículo 8º, fracciones I, VI y VII).

El capítulo tercero de esta ley trata "De la planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población". En su artículo 12 se establecen los diferentes programas o planes que se elaborarán. Por lo que se refiere a la planeación regional, el último párrafo de este artículo establece que la federación y las entidades federativas podrán convenir mecanismos de planeación regional para coordinar acciones e inversiones que propicien el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos ubicados en dos o más entidades, ya sea que se trate de zonas metropolitanas o de sistemas de centros de población cuya relación lo requiera, con la participación que corresponda a los municipios de acuerdo con la legislación local.

El artículo 13 se refiere al contenido del programa nacional de desarrollo urbano, es decir, el diagnóstico de la situación de los asentamientos humanos en el territorio nacional; el patrón de distribución de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional; la estructura de sistemas urbanos y rurales en el país; la estrategia general aplicable al ordenamiento de los asentamientos humanos y al desarrollo urbano de los centros de población; las orientaciones para el desarrollo sustentable de las regiones del país; las políticas generales para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población (fracciones I, II, III, IV, V y VIII, respectivamente).

El capítulo cuarto de esta ley comprende lo relativo a las conurbaciones. El fenómeno de conurbación lo planearán y regularán de manera conjunta y coordinada la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, según sea el caso (artículo 20).

## VI. CONSIDERACIONES FINALES

El urbanismo es una ciencia de origen más o menos reciente que se auxilia de otras disciplinas como la economía, la demografía, la sociología, la geografía, la historia, el derecho, la ingeniería, la arquitectura. Además, el urbanismo estudia a la ciudad y su entorno, y en la actualidad, con el fenómeno megalopolitano, a los diversos sistemas de ciudades.

El desarrollo tecnológico, la economía, los diversos grupos sociales, entre otros muchos elementos han contribuido a la evolución de las ciudades. El estudio de la evolución de la ciudad nos permite observar los elementos valiosos que cada grupo humano a través de la historia transmite a la posteridad.

El desarrollo urbano y el desarrollo regional son dos de las preocupaciones principales del Estado en la época contemporánea. De esta manera, el elemento jurídico juega un papel importante para regular las funciones estatales en esta materia y sus relaciones con el sector social y privado.

Gabriela SÁNCHEZ LUNA