

ESTABLECIMIENTO DE ÁREAS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL Y SU INFLUENCIA SOBRE LA PLANIFICACIÓN REGIONAL DE LA CIUDAD DE CARACAS, VENEZUELA

Douglas Miguel Llanos M¹

Resumen

El *Green Belt*, desde su aparición en la ciudad-jardín de Ebenezer Howard en 1898, concebida como un área no edificada alrededor de la ciudad, ha servido como medio para impedir la dispersión de la ciudad. Esta idea, incorporada en la planificación de la ciudad latinoamericana de Caracas a partir de la década de los cincuenta, bajo el nombre de Zona Protectora del Área Metropolitana de Caracas, tiene la función de contener el crecimiento descontrolado de la mancha urbana de la ciudad.

Palabras Clave: Áreas de Protección Ambiental, Planificación, Área Metropolitana

Abstract

The Green Belt, since its appearance at the Garden City model by Ebenezer Howard in 1898, was conceived as an unbuilt area surrounding the city, which works as a natural boundary against the urban sprawl. This idea, quickly incorporated in the urban plan for Caracas since 1951, known as the Zona Protectora del Área Metropolitana de Caracas (Protective Zone for the Caracas' Metropolitan Area), has been used to restrain the uncontrolled growth of Caracas' urban area.

Key Words: Environmental Protection Areas, Planification, Metropolitan Area

¹ Urbanista (1998) y magíster en Desarrollo y Ambiente (2003). Universidad Simón Bolívar. Departamento de Planificación Urbana. E-mail: dllanos@usb.ve

Introducción

La comprensión del establecimiento y de la aplicación de las denominadas “áreas de protección ambiental” como barreras naturales es importante para entender la evolución de las ciudades. En este sentido, desde la aparición de la *zona agrícola* en la ciudad-jardín del urbanista británico Ebenezer Howard en su obra *Tomorrow, a Peaceful Path to Real Reform* (1898), posteriormente conocida como *Cinturón Verde*, se conciben las áreas no edificadas alrededor de una ciudad como medidas de restricción del crecimiento urbano, idea que rápidamente sería utilizada por otros planificadores urbanos a fin de detener la rápida expansión metropolitana de ciudades en Europa y América.

En Estados Unidos las ideas de Howard tuvieron un impacto rápido durante la primera década del siglo XX, mientras que en Gran Bretaña fueron plasmadas a escala metropolitana por Leslie Patrick Abercrombie en el Gran Plan Regional de Londres (1944) al establecer un amplio ambiente rural alrededor del núcleo urbano, previendo así su ulterior ocupación.

En esta ponencia se describe cómo el *cinturón verde*, incorporado por primera vez en la planificación de la ciudad latinoamericana de Caracas a partir de la década de los cincuenta, fue inicialmente regulado como un área no edificada de 84 200 hectáreas de extensión en torno a la ciudad —conocida posteriormente como la Zona Protectora del Área Metropolitana de Caracas (que tendría su primera aparición en el Plan Regulador de Caracas de 1951)—, cuya función expresa era contener la rápida dispersión de la mancha urbana del Área Metropolitana de Caracas que, para entonces, registraba un incremento en la tasa promedio de crecimiento interanual (de 130 ha/año en el periodo 1940-1950) iniciado en la primera década posgomecista (años treinta).

Además, se pretendía que esta área fuese aprovechada con fines agrícolas, recreacionales, educacionales, científicos, militares, para la instalación de servicios públicos y como instrumento de protección ambiental de la ciudad con la conservación de las nacientes de los cuerpos de agua natural. Dicha zona sería ratificada en documentos de ordenación regional como el Plan Urbano General de Caracas: 1970-1990 (1972) y el Plan de Caracas 2000 (1978).

Finalmente, se reflexiona sobre el futuro del *cinturón verde*, si bien no como elemento contentivo de la ciudad, sí como una extensión de ésta y con oportunidades de planificación únicas y particulares.

El cinturón verde de Ebenezer Howard como estrategia de delimitación y desconcentración urbana en el siglo XX

En su obra de 1960 *La imagen de la ciudad*, Kevin Lynch define como bordes:

...elementos lineales que el observador no usa o considera senda. Son los límites entre dos fases, rupturas lineales de la continuidad, como playas, cruces de ferrocarriles, bordes de desarrollo, muros. Constituyen referencias laterales y no ejes coordinados. Estos bordes pueden ser vallas, más o menos penetrables, que separan una región de

Quivera 2010-2

otra o bien pueden ser suturas, líneas según se relacionan y unen dos regiones. Estos elementos fronterizos, si bien posiblemente no son tan dominantes como las sendas, constituyen para muchas personas importantes rasgos organizadores, en especial en la función de mantener juntas zonas generalizadas como ocurre en el caso del contorno de una ciudad trazado por el agua o una muralla (Lynch, 1976: 62).

Horacio Capel (2002), por su parte, plantea que “la expansión de la ciudad por los caminos existentes y dificultades por los límites y barreras, en un amplio sentido que incluye todos aquellos obstáculos que se oponen a la expansión tiene gran trascendencia en la configuración de la ciudad” (Capel, 2002: 84). En este sentido, la forma física de las ciudades está supeditada a los elementos tangibles o intangibles que la limitan. Entre estos últimos encontramos los límites jurídico-administrativos, los cuales surgen en ocasiones ante la necesidad de detener la rápida expansión horizontal de las ciudades, producto del creciente uso del automóvil a partir del siglo xx.

La idea del cinturón verde como límite urbano aparece por primera vez en el libro *Tomorrow: a Peaceful Path to Real Reform*² (1989) del fundador del movimiento de la ciudad-jardín, Ebenezer Howard (1850-1928), donde es interesante observar que inicialmente no se usó el término *green belt* para referirse a esta área no edificada con forma de cinturón que circunda la nueva ciudad, sino a *zonas agrícolas*, como se puede observar en el siguiente texto: “Los residuos de la ciudad son aprovechados en las zonas agrícolas del término detentadas por diversos individuos en granjas grandes, pequeñas fincas, aparcerías, pastos, etc.” (Howard en Aymonino, 1972: 140).

Howard se refiere a éstas como *zonas agrícolas*, ello a fin de reafirmar su carácter productor de los insumos necesarios para sostener a la población residente de su ciudad-jardín. En el capítulo 2 del libro se presentan las ventajas económicas de explotar estos terrenos con fines agrícolas, especialmente cuando afirma que en la ciudad-jardín:

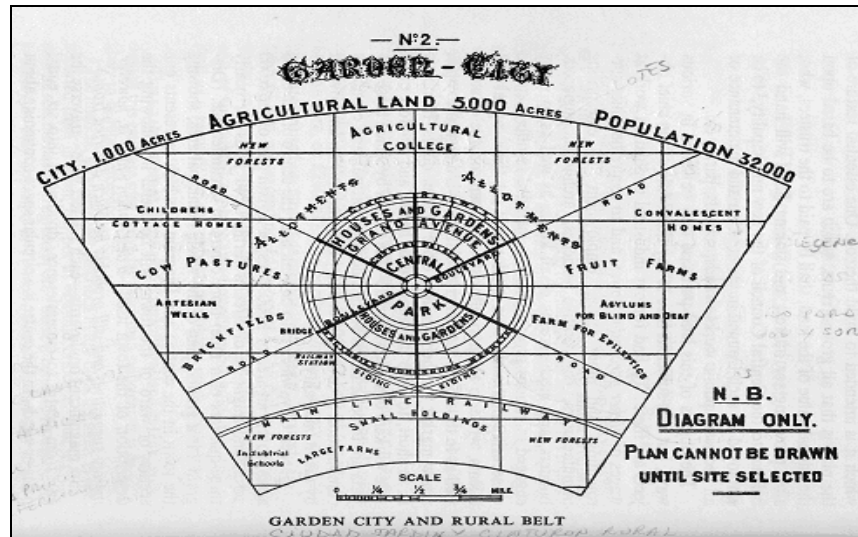
Todo granjero tendrá un mercado vecino a su puerta, 30 000 ciudadanos necesitan alimento... en tanto que el granjero americano deberá pagar portes de ferrocarril hasta las costas, fletes por el cruce del Atlántico y portes de ferrocarril hasta el consumidor, el granjero de la Ciudad-Jardín tiene un mercado a su puerta, y un mercado que habrá sido levantado con la renta a la que él contribuye (Howard en Aymonino, 1972: 143 y 144).

² Su obra se convirtió rápidamente en un éxito internacional y en 1902 es traducido al francés; la segunda edición revisada se llamó simplemente *Tomorrow*. Ocho meses después de la publicación del libro, Howard organizó la Association for the Garden City para debatir sus ideas y preparar un plan de ejecución. Tal asociación estaba conformada inicialmente por cooperadores, artesanos, comerciantes, financistas, artistas y ministros. Posteriormente, esta organización se ramificaría en The Garden Cities and Town Planning Associations (1919) y después en The International Federation of Housing and Town Planning, que nuevamente reuniría a los más experimentados planificadores de la época y de donde surgirían los International Housing and Town Planning Congresses que propagarían los principios de planificación del siglo xx, y posteriormente inspirarían a Le Corbusier.

En cuanto al manejo del inminente crecimiento de las ciudades-jardín, hace la siguiente explicación:

Imaginemos que la Ciudad-Jardín ha crecido hasta alcanzar una población de 32 000 habitantes. ¿Cómo seguirá creciendo? ¿Cómo satisfarán las necesidades de otros atraídos por sus numerosas ventajas? ¿Lo hará edificando en la zona de terrenos agrícolas circundantes, destruyendo así para siempre su derecho a denominarse “Ciudad-Jardín”? No, definitivamente no” (Howard en Aymonino, 1972: 194).

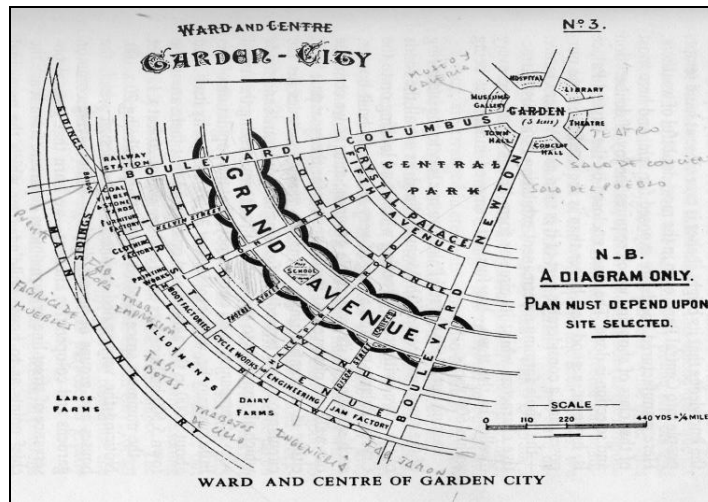
Ilustración 1. Diagrama de ciudad-jardín y el cinturón rural



Fuente: Howard, 1973: 52.

Más adelante agrega, con base en las ventajas de la titularidad de dichos espacios: ...afortunadamente la tierra circundante a la Ciudad-Jardín no está en manos de particulares: está en manos del pueblo, y para ser administradas, no en interés de unos pocos, sino en el interés concreto de toda la comunidad. Pocos objetos conserva la gente tan celosamente como sus parques y espacios libres, por lo que a mi entender podemos confiar en que los ciudadanos de la Ciudad-Jardín no permitirán ni por un momento que la belleza de su ciudad sea destruida por el proceso de crecimiento (Howard en Aymonino, 1972: 194).

Ilustración 2. Esquema de la ciudad-jardín

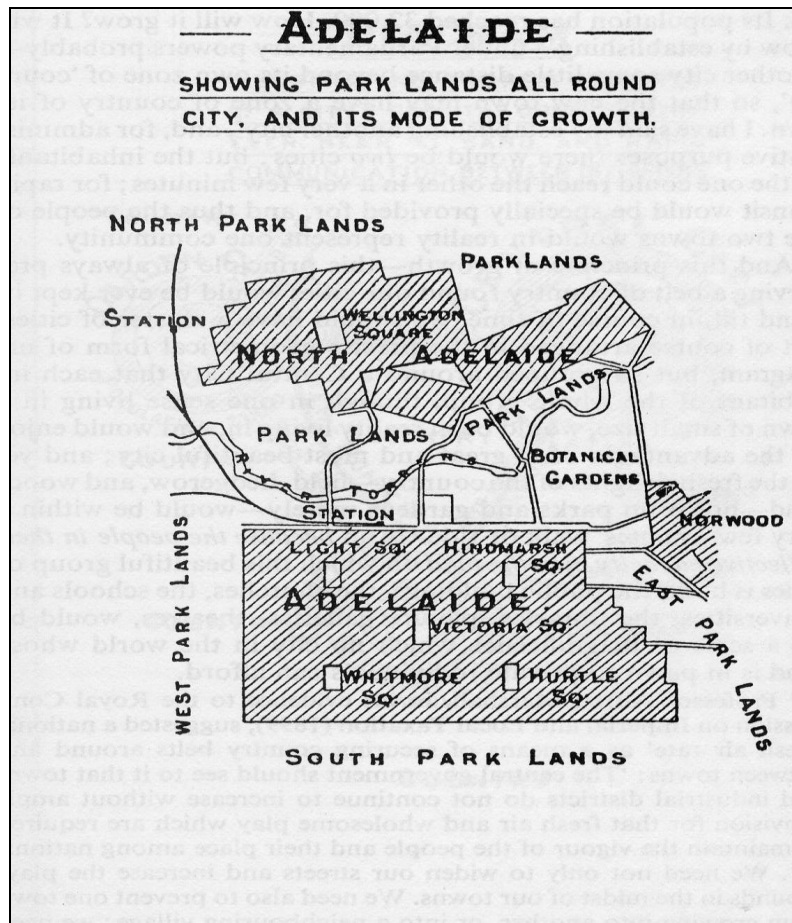


Fuente: Howard, 1973: 53.

Ahora bien, aunque pareciera que Howard estuviera en contra del crecimiento de su ciudad-jardín, él mismo lo reconoce como un proceso natural de toda urbe y propone, inspirado en la ciudad australiana de Adelaida, un modelo para ordenar tal proceso:

La ciudad *crecerá*, pero crecerá de acuerdo con un principio que traerá como resultado el que este crecimiento no destruirá ni disminuirá sus oportunidades sociales, su belleza y su bondad, sino que las aumentará. Consideremos por un momento el ejemplo de una ciudad de Australia (Adelaida)..., está rodeada por sus parques forestales. Una vez construida la ciudad, ¿cómo resuelve su posterior crecimiento? Lo resuelve dando un salto sobre sus parques forestales y fundando Adelaida del Norte y este es el principio que pretendemos seguir, mejorándolo, en la Ciudad-Jardín (Howard en Aymonino, 1972: 195 y 196).

Ilustración 3. Ciudad de Adelaida



Fuente: Howard, 1973: 141.

Asimismo, al llevar a cabo la transferencia de este modelo de crecimiento a su ciudad-jardín hace la siguiente descripción:

Nuestro esquema puede, pues, ya ser comprendido. La Ciudad-Jardín está terminada y su población ha alcanzado 32 000 habitantes, ¿cómo continuará su desarrollo? Se desarrollará fundando —probablemente con poderes parlamentarios— otra ciudad a pequeña distancia de su propia área rural, de manera que la nueva ciudad pueda disponer de un *área rural* también propia... Y este principio de desarrollo —este principio de preservar siempre un cinturón rural circundando nuestras ciudades—, si siempre es respetado nos permitirá tener en el transcurso de los tiempos una constelación de ciudades, dispuesta como es lógico, no en la precisa forma geométrica de mi esquema, sino en una agrupación alrededor de una Ciudad-Central de manera que cada uno de los habitantes de la totalidad del grupo, aunque en cierto sentido vivirá en una ciudad de pequeño tamaño, de hecho vivirá en una grande y más hermosa ciudad, de la que disfrutará todas las ventajas, teniendo al mismo tiempo a sólo unos minutos a

Quivera 2010-2

pie o en transporte todos los naturales deleites del área rural: campos, arbolado y bosque, y no sólo cuidados parques y jardines (Howard en Aymonino, 1972: 196).

Aquí se observa que Howard aún usa los términos de *área rural* y *cinturón rural* (en inglés *country belt*) para referirse a lo que actualmente se conoce como *green belt*, y que considera importante no sólo para la agricultura y recreación de la población, sino también para separar a una ciudad de la otra, bien sea ciudad-jardín o ciudad-central. En su opinión este elemento es tan importante que considera que toda urbe debe tenerlo en su diseño y configuración espacial.

Posteriormente, en la introducción de la edición del libro de Howard en 1972, se encuentra una definición de cinturón verde (*green belt*), atribuyéndosele a Unwin la autoría del término, mas no de la idea, la cual dice así: “*Originally used by Unwin as a further synonym for country belt, this term has also been applied, thus far confusingly to a narrow strip of parkland more or less encircling part of a built-up metropolitan or large urban area. Park belt is a better name for such a strip*” (Howard, 1973: 27).

Para entonces ya se evidencia tergiversación en los fines y el manejo que se había hecho del cinturón hasta la fecha, a tal punto que se plantea la posibilidad de cambiar su definición por *parque de cinturón*.

Más adelante en la obra se considera que si se quiere retornar a los orígenes del cinturón verde tal y como Howard lo planteó originalmente, se le debe considerar cinturón agrícola, definido como:

Country belt, agricultural belt, rural belt: these terms are synonymous. They describe a stretch of countryside around and between towns, separating each from the others, and predominantly permanent farmland and parkland, whether or not such lands is in the ownership of a town authority (Howard, 1973: 27).

Este cinturón agrícola, por definición, combina la actividad recreacional con la productiva agrícola en un área de aproximadamente seis mil acres (2 428 hectáreas) que sustentarían una ciudad de 32 000 habitantes ubicados en una superficie de 1 000 acres (404 hectáreas aproximadamente), con una densidad residencial de 80 habitantes por hectárea.

En cuanto a las actividades permitidas en este cinturón agrícola, Howard refiere las siguientes: “*Agricultural forest, new forest, cow pastures, brickfields, allotments, children cottage homes, convalescent homes, asylums for blinds and deaf, farm for epileptics, and large farms*” (Howard, 1973: 52). Y más adelante agrega:

On the outer ring of the town are factories, warehouses, dairies, markets, coal yards, timber yards, etc., all fronting on the circle railway, which encompasses the whole town, and which has siding connecting it with a main line of railway which passes through the state (Howard, 1973: 55).

Quivera 2010-2

Tales actividades productivas no sólo servirían de apoyo a la vida residencial dentro de la ciudad, sino que también serían intercambiadas con otras ciudades-jardín, lo cual explica la necesidad de cercanía de éstas al sistema de ferrocarriles que interconectaba todos los centros poblados.

El modelo fue finalmente puesto en práctica por primera vez por Barry Parker³ (1868-1947) y Raymond Unwin⁴ (1863-1940) en Letchworth⁵ (1903-1904), luego por Unwin en Hampstead (1909), y posteriormente por Raymond Unwin y Louis de Soissons como diseñadores en Welwyn⁶ (1919), lugares que según Fernando Chueca Goitia (1968) proveían una “buena vida próspera”.⁷ Sin embargo, Delfante (2006) consideró que:

A pesar de las aspiraciones de Howard, estas ciudades-jardín nunca llegarían a disfrutar de la autonomía que les habría permitido convertirse en ciudades de verdad. De todas formas, tanto su diseño pintoresco como ese carácter agreste que les había permitido encontrarse con la naturaleza, les dieron una notoriedad que nunca tuvo Le Vésinet, que no por ello dejó de ser un interesante prototipo (Delfante, 2006: 342).

Estas experiencias fueron recopiladas y publicadas por Raymond Unwin (1863-1940) en su libro sobre urbanismo titulado *Town Planning in Practice* (1909), que rápidamente se convirtió en un manual para el estudio de la nueva disciplina del urbanismo, la cual iniciaba como práctica profesional.

Luego, en 1930 Barry Parker proyectaría la ciudad de Wythenshawe en Manchester, considerada la tercera ciudad-jardín,⁸ donde introdujo los que serían los tres más

³ Algunos especialistas en arquitectura, como el Profr. Jeremy Melvin de la Universidad de South Bank, han clasificado a Parker de *antiurbanista* al diseñar la ciudad de Letchworth con fuertes rasgos arquitectónicos vernáculos para acentuar las ideas de Howard, cuyos sentimientos antiurbanos comulgaban con el espíritu del movimiento de artes y oficios de finales del siglo XVIII.

⁴ Quienes ya habían trabajado en el proyecto del pueblo jardín de New Earswick para la empresa del Chocolate Rowntree.

⁵ Concebida con la perspectiva de generar un pueblo que funcionara orgánicamente con la agricultura y la industria mecánica, localizada en un enclave ubicado a 34 millas de Londres para una población de 32 000 habitantes y con una superficie de 1 750 hectáreas, de las que 1 200 correspondían a un cinturón agrícola, que podía extenderse por enjambres, según un sistema de ciudades parejas, más allá de una zona verde perfectamente delimitada, debe verse en realidad como una esquematización del modelo de Howard (Delfante, 2006: 354-356). Para 1961, residían en esta ciudad 25 000 habitantes con una vida urbana próspera producto del éxito financiero, lo que provocó una situación comercial que tuvo que ser modificada por el Parlamento en 1962, convirtiendo el asentamiento humano en un asunto de interés público —sin embargo, para 1969, 2.5% de la población trabajaba en Londres— (Camacho, 1998: 149 y 150).

⁶ Ciudad que llegó a tener en 1969, 43 000 habitantes.

⁷ Sin embargo, no pudo mantenerse de la independencia de la metrópoli. Las ciudades-jardín proyectadas *a posteriori* presentaban una tendencia romántica en forma de pequeñas ciudades, o incluso pueblo, que se degeneraron pronto en puras urbanizaciones residenciales en la atmósfera de las grandes ciudades.

⁸ Sir Ernest Simon calificó a Wythenshawe de “ciudad jardín satélite”, en contraste con las ciudades-jardín originales de Letchworth y Welwyn. Las dos ciudades tienen características similares: una zona residencial de baja densidad no mayor de 12 familias por acre (aproximadamente 30 familias por hectárea), zonas industriales y comerciales, parques, escuelas y otros edificios colectivos, así como una zona defensiva permanente agrícola alrededor de la periferia. Pero la ciudad-jardín está destinada a ser una comunidad

Quivera 2010-2

importantes principios de la planificación norteamericana (Hall, 1996): la unidad vecinal,⁹ la aplicación de la trama de Radburn y el concepto de carretera de parque o vía arbolada dentro del parque. Esta concepción cambia el modelo del cinturón verde, ya que ahora se transforma en el corazón de la ciudad y no en el límite para su expansión. Según estos principios, las viviendas estarían agrupadas alrededor de una multitud de pequeños espacios verdes.

Por su parte Unwin, convencido defensor del modelo del cinturón verde de Howard, lo concebía como área de parques, espacios deportivos y zonas de uso agrícola alrededor de las ciudades, así como barrera de contención al proceso urbanizador. Y es con la difusión de los proyectos urbanos inspirados en la ciudad-jardín, que el cinturón verde es adaptado a la escala metropolitana en el Master Plan de Londres durante los años cuarenta.

En 1927 se celebró en Londres, por parte del *Ministry of Health* Sir Neville Chamberlain, la conformación del *Greater London Regional Planning Committee*, integrado por 138 representantes de autoridades locales londinenses, quienes controlaban un área de 1 800 millas cuadradas (4 662 km² aproximadamente). Este comité recomendó que la autoridad para la planificación regional de la ciudad tuviese poderes para la elaboración de un Plan Maestro Regional para Londres basado en los esquemas de desarrollo propuestos por tal comisión. Aunque esta recomendación no fue tomada en cuenta por la autoridad regional de la época, las formuladas por Raymond Unwin sí lo fueron, como lo deja ver en su rol de consejero técnico, en su reporte de 1931:

Unwin recognized that to relive London's congestion, many economic and many people would have to be decanted from the central area into the surrounding countryside and that, this could be to the benefit both of the central area and of the activities and population which moved away from the centre. To assist the rational distribution of the new developments, to provide adequate recreation land for London and its detached suburbs, and to segregate new and add settlements from the conurbation, an intricate green girdle of open spaces was proposed (Thomas, 1970: 55).

En el primer informe elaborado por esta comisión, se insistía en la creación de un cinturón verde en torno al área edificada del Gran Londres, que estaría conformado por parques y zonas de recreación. En su segundo reporte, publicado dos años después, Unwin presentó en detalle su esquema de una franja verde alrededor de la ciudad. Esta franja, a diferencia de la prevista por Howard y por Chamberlain, no era un cinturón agrícola sino un área de parque perimetral que ayudaría a cubrir las deficiencias de espacios abiertos públicos que presentaba el centro de Londres.

autónoma que se sostiene a sí misma, mientras que la ciudad satélite jardín está situada muy cerca de una gran ciudad y sus habitantes trabajan y tienen sus negocios en esta última (Gallion, 1959: 124).

⁹ La cual consiste en una unidad física y de organización social en torno a la escuela primaria y el equipamiento vecinal, por Clarence Perry. Aplicada previamente en Welwyn por Louis de Soisson, lo fue también por Ernst May en Frankfurt (1927), por Stein y Wrigth en Radburn y Nueva Jersey (1928), y por Frederick Gibberd en el Plan de Harlow (1948).

Quivera 2010-2

En 1941, el *Minister of Works and Buildings* consultó al *County Council of London* respecto a la formulación de un plan para el desarrollo de la región londinense. El arquitecto y urbanista británico Leslie Patrick Abercrombie y J. H. Forshaw, como consultor y arquitecto del consejo respectivamente, trabajaron en conjunto para la elaboración del reporte.

En 1942, la responsabilidad de la planificación urbana pasó del *Ministry of Health* al recién creado *Ministry of Works and Planning*, que posteriormente en 1951 se convertiría en el *Ministry of Housing and Local Government*.

In that year the asked the standing Conference on London Regional Planning if they would agree to his appointing an expert to prepare a plan and report for the Greater London Region. They agreed, and Abercrombie, though he had not completed his work on the County of London, was commissioned to produce a plan on the understanding that should cooperate fully with the technical committee of the standing conference (Thomas, 1970: 58).

De esta manera, en 1945 es finalmente publicado el *Greater London Plan 1944* bajo la dirección de Leslie Patrick Abercrombie (1879-1957). El objetivo principal de este plan era asegurar la descongestión de la población londinense a través de la creación de nuevas ciudades de mediano tamaño, 50 000 habitantes, comparables a las ciudades-jardín preconizadas por Howard.¹⁰

En dicho plan se preveía una disminución de la población de Londres (55 000 hectáreas de extensión) de aproximadamente 400 000 habitantes, una estabilización del área suburbana (58 000 hectáreas) y la creación de una superficie que rodeara la ciudad con un ancho de 60-80 kilómetros. La estructura del plan es simple. La región estaba conformada por cuatro zonas concéntricas, de las cuales la tercera era el *green belt ring* (anillo del cinturón verde), apoyado en las recomendaciones de los comités de Scott y Uthwatt.

El *green belt ring* fue incorporado en el plan para impulsar la descentralización masiva de la población (1 000 033 mil habitantes) y la industria desde el congestionado centro de Londres hacia las *new towns* y otros sitios ubicados en las afueras de este cinturón verde metropolitano de más de cinco millas de ancho. En este cinturón no se incorporó el sentido productivo (agricultura) que tenía la propuesta de Howard.

Ubicado a 8 km del anillo suburbano de la ciudad y con 15 km de espesor, comprendía un gran campo abierto y atractivo con valles, bosques, ríos y parques. El anillo incluía la mayor parte de la tierra que provisoriamente había sido adquirida por el gobierno según lo establecido en el *Green Belt Act* de 1938, de manera que, pese a la existencia de

¹⁰ Otros dos objetivos del plan fueron: el establecimiento de distritos o *precint* basados en las ideas de Alker Tripp (1883-1954) y la preservación de áreas verdes por medio de un cinturón verde en la periferia que obligaba a la localización de los asentamientos futuros después de esta franja verde, dando como resultado las *new towns*, reglamentadas en 1946 (Camacho, 1998: 139 y 140).

varios pueblos por las restricciones de la ley, las posibilidades de extenderse eran más restrictivas.¹¹

El éxito de la experiencia de la ciudad londinense propició, durante las décadas de 1950 y 1960, la propagación de la fórmula en el planeamiento urbanístico de las ciudades europeas y americanas. En Moscú, por ejemplo, la rígida planificación soviética delimitó un cinturón verde para detener el crecimiento del área urbana, y se propuso concentrar el incremento poblacional en las ciudades satelitales ubicadas en la periferia. También París lleva décadas planificando una corona verde metropolitana que rodea la ciudad (Zoido, 2000: 77).

En síntesis, el modelo de la ciudad-jardín impulsado por Howard pretendía combinar las ventajas del fenómeno urbano con los beneficios de la vida rural, en un intento por cerrar la brecha entre los dos extremos del *continuum* rural-urbano. Sus planteamientos fueron aplicados tanto a escala local como regional, y en todos ellos el *green belt* o cinturón verde jugó un papel primordial en la configuración y delimitación de la ciudad.

Incorporación del Cinturón Verde en la planificación urbana de la ciudad latinoamericana de Caracas

El problema de la expansión acelerada¹² de algunas ciudades latinoamericanas a mediados del siglo XX pronto estuvo en la agenda urbana de las grandes capitales, ello debido a los intensos procesos migratorios hacia los centros tradicionales, pues la gente de las clases media y alta comenzó a buscar áreas residenciales en las periferias de la ciudad e incluso con la aparición del automóvil, empezaron a ocupar aquellas áreas externas a donde el ferrocarril no había llegado.¹³ Este es el momento cuando el modelo de la ciudad-jardín entró en escena. Modelo que fuera primeramente considerado por el presidente Porfirio Díaz (1830-1915) para la Ciudad de México, Higienópolis en Sao Paulo (desarrollado por Martín Buchar y Victor Nothmann) y, a través de la urbanización El Paraíso en Caracas. Posteriormente se desarrollaron otras experiencias como la Colonia Balbuena (1933), Lomas de Chapultepec (1922) y el Hipódromo Condesa (1925) en la Ciudad de México, así como los Tamaulipas y Agrícolas en México (1929), y Palomar (en la década de los cuarenta) en Buenos Aires. El único proyecto realizado en Latinoamérica, directamente relacionado con el modelo de la ciudad-jardín es el conjunto de Jardín América (1915), proyectado por Barry Parker en la ciudad de Sao Paulo (Almandoz, 2002: 30).¹⁴

¹¹ El plan destinaba pertinente combinar la permanencia de esas áreas como barreras a la expansión y las posibilidades de generar espacios con el fin de impulsar la descentralización de Londres.

¹² Al respecto Gallion comenta: “La gente huye de la ciudad en busca de un alivio frente a los males de la congestión en su ambiente de vida y de trabajo (...) Hasta ahora la expansión se ha limitado a una invasión de casas que se han edificado en la campiña que rodea a las ciudades” (Gallion, 1959: 231).

¹³ Al igual que en Inglaterra, en las ciudades latinoamericanas empezaron a aparecer zonas con lamentables condiciones ambientales, especialmente en las periferias. Esto fue el tema de las Conferencias Internacionales sobre Sanidad, que se venían celebrando en Washington desde 1902, impulsadas por la *International Bureau of the America Republics* instalada en Estados Unidos.

¹⁴ Merola Rosciano (1987) reseña en su obra sobre la relación hombre-ciudad en la ciudad de Caracas, que la primera referencia a la “ciudad-jardín” se hizo durante la década de los veinte, en la campaña de promoción de un urbanismo en los terrenos de la Hacienda *La Yerbera*, propiedad de la familia Matus. Como casos más

Quivera 2010-2

En el caso particular de la ciudad de Caracas, durante los años veinte del siglo xx apenas era una dormida ciudad colonial de 100 000 habitantes con una vocación principalmente agrícola, y por más de una década su crecimiento demográfico fue bastante lento. No fue sino hasta los años treinta cuando la ciudad empezó a ocupar el resto del valle hacia los sectores de Antimano, La Vega, El Valle, Chacao, Los Dos Caminos y Petare.

Tal crecimiento fue impulsado por las importaciones petroleras realizadas durante el mandato del presidente Juan Vicente Gómez (1908-1935), entre 1920 y 1940, cuando la superficie de la ciudad de Caracas pasó de 3 970 a 32 900 hectáreas, con una tasa de expansión interanual del área urbana de 96,5 ha/año (tablas 1 y 2); acelerado crecimiento que puso en evidencia la necesidad de elaborar un instrumento de ordenamiento de la ciudad.

Tabla 1
DATOS BÁSICOS SOBRE LA EXPANSIÓN DE CARACAS ENTRE 1889 Y 1971
(DE LISIO, 2001)

<i>Año</i>	<i>1889</i>	<i>1906</i>	<i>1920</i>	<i>1940</i>	<i>1950</i>	<i>1971</i>
<i>Área (ha)</i>	2 427,9	2 522,3	3 970	32 900	34 200	313 000

Fuente: De Lisio, 2002: 205.

Tabla 2
TASA DE EXPANSIÓN INTERANUAL DEL ÁREA URBANA DE CARACAS ENTRE 1578 Y 1971
(DE LISIO, 2001)

<i>Periodo</i>	<i>1578-1906</i>	<i>1906-1920</i>	<i>1920-1940</i>	<i>1940-1950</i>	<i>1950-1971</i>
<i>Ha/año</i>	1,70	30,12	96,50	130,00	419,10

Fuente: De Lisio, 2002: 209.

Es así como en 1936, la gobernación de Caracas, en respuesta al explosivo crecimiento demográfico de la capital, elaboró el primer estudio urbanístico sobre la ciudad, bajo la asesoría de un grupo de urbanistas franceses miembros de la *École Supérieure d'Urbanisme* liderados por el Ing. Maurice Rotival. Este plan sería publicado en 1938 en la primera edición de la *Revista Municipal del Distrito Federal* con el nombre de Plan Monumental de Caracas.

recientes en Latinoamérica, se han llevado a cabo diversos planes y proyectos en los cuales la necesidad de una delimitación territorial es necesaria para conservar los espacios verdes que regulen las zonas de aprovechamiento y crecimiento de la ciudad, y que faciliten propuestas de diseño en cuanto a espacios de esparcimiento, lucha contra la polución y contaminación de las ciudades e impulsen estrategias turísticas, agrícolas, etc. La necesidad de construir o jerarquizar zonas verdes dentro de la ciudad ha sido estudiada y concertada en planes como: regulación y zonificación de espacios, conurbación de centros industriales con la ciudad formal, proyectos de movilidad e imagen de ciudad. En Latinoamérica los planes más conocidos son: el proyecto de transformación del paisaje metropolitano y cinturón verde en el Plan Intercomunal de Santiago de Chile, la Ciudad Armónica en Curitiba y el proyecto de cinturón verde de Buenos Aires (Proyecto CIVE).

Quivera 2010-2

Las actuaciones propuestas en este plan se concentraron en el casco tradicional de la ciudad, fijando directrices para su desarrollo físico futuro, ya que fue diseñado en parte por la preocupación latente entre las autoridades caraqueñas debido al notable deterioro ambiental y sanitario del centro de la ciudad, evidenciado en problemas de congestión vial, instalación desordenada de los nuevos servicios, densificación incontrolada de las actividades y la desaparición de áreas verdes circundantes como consecuencia del proceso urbanizador emprendido por el gobierno del Gral. Eleazar López Contreras entre 1935 y 1941.

Para los terrenos circundantes de la ciudad, el plan proponía que la campiña tropical conservara su belleza y carácter natural, prohibiendo la construcción de edificaciones civiles en aquellos terrenos no apropiados o no acondicionados previamente, regulándolos bajo la figura de *zonas de reforestación*. Estas zonas fueron representadas en el plano que acompañaba el plan como un borde no mayor de 200 metros de ancho alrededor de la ciudad, y que se puede considerar una primera intención por limitar el crecimiento de la mancha urbana. En relación con el cerro El Ávila, posteriormente decretado Parque Nacional, indicaba que era ideal para el reposo y el alpinismo, así como para la instalación de miradores, restaurantes, hoteles y paseos.

Trece años después del Plan Monumental de Caracas, sería publicado el Plan Regulador de Caracas. Elaborado por la Comisión Nacional de Urbanismo, en colaboración con el Ministerio de Obras Públicas, complementaba en cierta forma aquellas actuaciones propuestas en el Plan de 1938, ya que fue formulado por algunos integrantes que conformaron el equipo que elaboró el anterior, quienes además tenían una base teórica más moderna que el urbanismo haussmaniano aplicado previamente. En el plano que acompaña el plan, se observa que las áreas urbanizables del valle capitalino se localizarían por debajo de las cotas 905-1000 de los cerros y colinas circundantes de la ciudad, mientras se llevaban a cabo estudios detallados para definir los linderos urbanizables definitivos.

Puesto que estas zonas superiores a las cotas 905-1000 presentaban condiciones topográficas y ambientales particulares, fueron reguladas bajo la figura de *áreas de reforestación*, con lo cual se buscaba detener la erosión de las laderas de las montañas. El sentido de estas áreas no era evitar o contener la expansión de la ciudad, ya que se pensaba en ella como una urbe pequeña cuya población ascendía entonces a sólo 359 000 habitantes.

En 1952, la Comisión Nacional de Urbanismo realizó una evaluación del Plan de 1951 y decidió complementar algunos elementos que quedaron poco desarrollados, estableciendo posibles tendencias de crecimiento urbano. Al respecto Fossi señaló: “*The chief assumptions would have to deal with: a) Population growth; b) Functional character of the city; c) Physical extension of urban growth; d) Housing facilities for the marginal population; and e) Circulation systems*” (Fossi, 1969: 22). Esto evidencia la preocupación de la comisión por controlar el crecimiento demográfico y la extensión físico-espacial de la ciudad.

Quivera 2010-2

Posteriormente, en 1968, la Oficina Municipal de Planificación Urbana (OMPU) preparó un reporte preliminar que hacía énfasis en el desarrollo de diferentes alternativas de desarrollo y estimaba los requerimientos de espacio para acomodar las futuras actividades metropolitanas. Fossi supone que el hecho de que el gobierno nacional centralizara los servicios propició ese marcado interés por resolver los problemas generados a raíz de la expansión urbana descontrolada de la ciudad capital.

A partir de 1956 fue aplicada en el país una política de desconcentración, promovida por la Comisión Nacional de Urbanismo y aceptada por el gobierno nacional, hacia la región central del país. Tal política promovía el desarrollo de la región del valle del Lago de Valencia, en particular hacia las ciudades de Valencia y Maracay.

Ilustración 4. Plano Regulador de Caracas 1951



Fuente: OMPU, 1972.

En 1971, la Oficina Municipal de Planificación Urbana formuló el Plan Urbano General de Caracas: 1970-1990 que buscaba ordenar el desarrollo espacial de la ciudad — actualizar los planes urbanos anteriores y reconocer al mismo tiempo que Caracas debía ser considerada un todo integrado—, ampliando así su ámbito de influencia al nivel regional metropolitano.

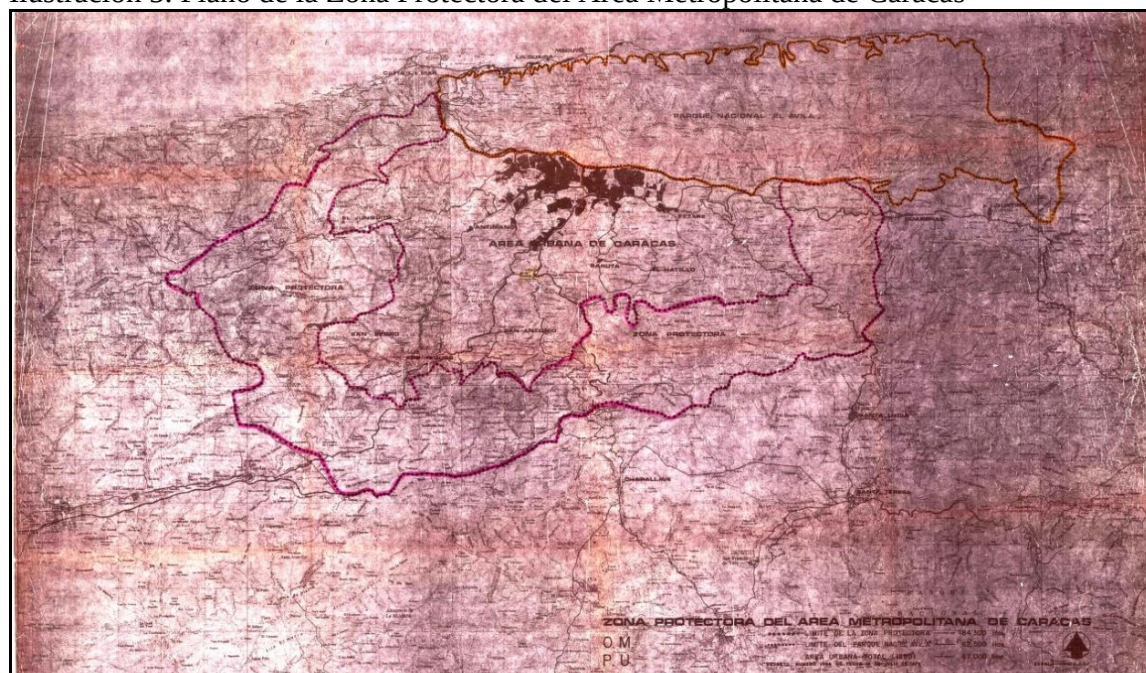
El plan restringía la construcción de nuevas vías que estimularan la ocupación de esta zona verde protectora, además de que asignó densidades bajas a las áreas inmediatas a ésta con el fin de establecer la transición entre las áreas urbanizadas de la ciudad y sus

Quivera 2010-2

características semirrurales. También contemplaba usar esta zona verde como posible área deportiva.¹⁵

En el plano que acompaña este documento se observa esta *zona verde protectora no urbanizable* como una especie de cinturón verde que rodea la ciudad, conformado por el Parque Nacional El Ávila y lo que hoy se conoce como la Zona Protectora del Área Metropolitana de Caracas (ZPC).

Ilustración 5. Plano de la Zona Protectora del Área Metropolitana de Caracas



Fuente: OMPU, 1972.

Esta propuesta consolida finalmente la intención de limitar la expansión física de Caracas con un cinturón verde alrededor de ésta. En 1972, la zona que la limitaría por el este, oeste y sur, con una extensión total de 84 300 hectáreas, recibió el nombre oficial de Zona Protectora del Área Metropolitana,¹⁶ vía decreto presidencial 1046 y publicada en la *Gaceta Oficial*, núm. 29859 del 20 de julio de 1972. Este decreto fue derogado posteriormente con la promulgación del decreto 3002 del 26 de diciembre de 1978.

¹⁵ Otros dos objetivos del plan eran: favorecer las condiciones de accesibilidad hacia las zonas en desarrollo cuyo crecimiento se favorece y desalentar el desarrollo urbano de las áreas de protección de cuencas en zonas cuyas pendientes sean mayores del 40%, en zonas de vegetación apreciable y en áreas reservadas para parques, así como mantener un estricto control sobre modificaciones a la topografía, condiciones geológicas y drenajes naturales en las áreas utilizables de acentuada pendiente, con el objeto de preservar el paisaje natural de la ciudad y asegurar condiciones de estabilidad.

¹⁶ El área metropolitana de Caracas al momento de su creación (decreto 72 del 11/06/69) estaba conformada por el Distrito Federal y cuatro distritos del estado Miranda (actualmente municipios Libertador, Chacao, Sucre, El Hatillo y Baruta, respectivamente), abarcando un área aproximada de 11 000 hectáreas.

En 1978, la Oficina Municipal de Planificación Urbana elaboró el Plan de Caracas 2000 para actualizar y reformular los objetivos y planes del Plan Urbano General de Caracas y estableció como ámbito de estudio el área metropolitana total, con una superficie de 663 km² —contenida dentro de los límites interiores de la zona protectora y el límite sur del Parque Nacional El Ávila—, sobre la cual podía expandirse de manera continua la superficie urbanizada de Caracas. De esta manera se volvió a reafirmar la intención de conservar el cinturón verde en torno a la ciudad, conformado éste por la ZPC y los parques nacionales El Ávila y Macarao.

Desde este último plan y hasta la actualidad, el tema de la ZPC como estrategia de delimitación del área metropolitana de Caracas parece haber desaparecido de las mesas de discusión urbanísticas de la ciudad, silencio que ha favorecido la ocupación de estas áreas de protección ambiental y genera dudas sobre la pertinencia de conservarlas, así como del manejo y desarrollo de éstas.

Conclusión

Conformado por la ZPC (1972) y los parques nacionales El Ávila (1958) y Macarao (1973), el cinturón verde de Caracas, aun cuando conserva algunos elementos de la propuesta original de Howard, está más próximo al *country belt* de Unwin y al *open space* de Abercrombie. Entre los efectos positivos de la ratificación de este cinturón verde como área de protección ambiental se pueden mencionar: el control prudencial de los usos de la tierra, la necesidad de implementar un ordenamiento racional de la ciudad y la conservación de la calidad ambiental del valle.

Con respecto al futuro de este tipo de área de protección, a nivel internacional ha surgido una fuerte oposición al uso excluyente de estas zonas. En particular se habla de un nuevo enfoque o paradigma —influenciado principalmente por los preceptos del desarrollo sustentable y el reconocimiento de los derechos humanos de los nativos de estas áreas— donde se considera que esta zona debe ser el corazón de la agenda política, social, cultural y económica de las ciudades. Es decir, se requiere reconocer que la calidad para los habitantes debe estar en relación con su identidad y aspiraciones, tanto personales como colectivas.

Bajo esta nueva luz, es importante evaluar las futuras posibilidades de desarrollo del cinturón verde de Caracas, sin afectar negativamente su calidad de área de protección ambiental que ayude a incorporarle a la dinámica urbana, y no sólo sea una simple barrera o límite verde que detiene su expansión física. De esto dependerá la decisión de conservarlo o no, en vista de las dificultades evidentes de manejarlo adecuadamente.

Referencias Bibliográficas

- Aymonino, C. (1971), *Orígenes y desarrollo de la ciudad moderna*, 2^{da} ed., Barcelona: Editorial Gustavo Gili.
- Capel, H. (2002), *La morfología de las ciudades. I Sociedad, cultura y paisaje urbano*, Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Chueca Goitia, F. (1968), *Breve historia del urbanismo*, Madrid: Alianza Editorial.
- De Lisio, A. (2001), “La evolución urbana de Caracas. Indicadores e interpretaciones sobre el desarrollo de la interrelación ciudad-naturaleza”, *Revista de Geografía Venezolana*, 42(2): 203-226.
- Delfante, C. (2006), *Gran historia de la ciudad. De Mesopotamia a Estados Unidos* (1^{ra} ed. en español), Madrid: Abada Editores.
- Fossi, V. (1969), *Urban Growth and Open Space in Metropolitan Caracas*, trabajo preparado para el Seminario Urban Growth and Open Space, presidido por el Profr. T. J. Kent en la Universidad de California.
- Gallion, A. (1959), *Urbanismo. Planificación y diseño*, México: Compañía Editorial Continental.
- Hall, P. (1965), *Las grandes ciudades y sus problemas* (1^{ra} ed. en español), Nueva York: McGraw-Hill.
- ----- (1969), *London 2000*, Londres: Faber and Faber Limited.
- ----- (1996), *Ciudades del mañana* (1^{ra} ed. en español), España: Ediciones del Serbal.
- Lynch, K. (1984), *La imagen de la ciudad* (1^{ra} ed. en español), Barcelona: Editorial Gustavo Gili.
- Thomas, D. (1970), *London's Green Belt*, Londres: The Trinity Press.
- Zoido, F. et al. (2000), *Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio*, Barcelona: Editorial Ariel.