



Detalles sobre la publicación, incluyendo instrucciones para autores e información para los usuarios en: <http://espacialidades.cua.uam.mx>

Dra. Miriam Alfie Cohen

Planeación urbana y medio ambiente: los cinturones verdes.

Pp. 72-100

Fecha de publicación en línea: 9 de Octubre del 2011

Para ligar este artículo: <http://espacialidades.cua.uam.mx>

URL: <http://espacialidades.cua.uam.mx/2011/10/planeacion-urbana-y-medio-ambiente-los-cinturones-verdes/>

© Miriam Alfie Cohen (2011). Publicado en espacialidades. Todos los derechos reservados. Permisos y comentarios, por favor escribir al correo electrónico: revista.espacialidades@correo.cua.uam.mx

Año 1, No. 1, julio-diciembre de 2011, es una publicación semestral del Departamento de Ciencias Sociales de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa, Baja California 200, Col. Roma Sur, Delegación Cuauhtémoc, México, D. F., C.P. 06760., teléfono: 1102-3760 ext. 2903, <http://espacialidades.cua.uam.mx/revista.espacialidades@correo.cua.uam.mx>. Editora responsable: Esperanza Palma. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo del Título número: 04-2011-061610480800-203, ISSN:2007-560X, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización: Guillén Hiram Torres Sepúlveda, Calle K MNZ V núm 15. Colonia Educación, Coyoacán. Cp. 04400. México, D.F., teléfono:55497799, e-mail:guillen.torres@hotmail.com, fecha de última modificación: 19 de abril del 2013. Tamaño de archivo 2.29 MB.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del comité editorial.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Universidad Autónoma Metropolitana.

Directorio

RECTOR GENERAL: Dr. Enrique Fernández Fassnacht

SECRETARIA GENERAL: Mtra. Iris Santacruz Fabila

Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa

RECTOR: Dr. Arturo Rojo Domínguez

SECRETARIO DE UNIDAD: Mtro. Gerardo Quiroz Vieyra

División de Ciencias Sociales y Humanidades

DIRECTOR: Dr. Mario Casanueva López

JEFE DE DEPARTAMENTO: Dr. Alejandro Mercado Celis

Revista Espacialidades

DIRECTORA: Dra. Esperanza Palma

ASISTENTES EDITORIALES: Mtra. Rita Balderas Zavala y Mtro. Carlos Eduardo Cornejo Ballesteros

ADMINISTRACIÓN DEL SITIO WEB: Guillén Torres

DISEÑO GRÁFICO: Elisa Orozco

FOTOGRAFÍA DE LA PORTADA: Jorge Gómez Maqueo

COMITÉ EDITORIAL: Dr. Jorge Galindo (UAM-C), Dr. Gabriel Pérez, (UAM-C), Dra. María Moreno (UAM-C), Dr. Alejandro Araujo (UAM-C), Dr. José Luis Sampedro (UAM-C), Dr. Enrique R. Silva (Universidad de Boston), Dra. Claudia Cavallin, (Universidad Simón Bolívar, Venezuela), Dra. Estela Serret Bravo (UAM-A), Dr. Víctor Alarcón (UAM-I).

Planeación urbana y ambiente: los cinturones verdes

DRA. MIRIAM ALFIE COHEN¹

RESUMEN

Este artículo presenta un análisis de dos cinturones verdes, a saber: el llamado *Groene Hart* en Holanda y el *Greenbelt* de Ontario, Canadá. El binomio planeación-ambiente funciona como marco referencial para mostrar la validez y la innovación de los cinturones verdes en el combate a la expansión urbana, generar seguridad alimenticia local, contener la contaminación de aguas y suelos, y paliar el riesgo ambiental en los espacios urbanos.

Palabras clave: cinturones verdes, planeación-ambiente, Holanda, Canadá.

ABSTRACT

The essay presents an analysis of two green belts namely the so-called *Groene Hart* in Holland and the Greenbelt in the area of Ontario, Canada. The binomial planning-environment works as a reference to show the validity and innovation of green belts to combat urban sprawl and create local food security, control pollution of water and soil and environmental risk mitigation in urban areas.

Key words: greenbelts, planning-environment, Holland, Canada.

Fecha de recepción: 24/04/2011

Fecha de aceptación: 09/08/2011

¹ Profesora-investigadora del Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Autónoma Metropolitana Cuajimalpa. Correo electrónico: malfie@correo.cua.uam.mx

INTRODUCCIÓN

En algunos países, el modelo de cinturones verdes posee cerca de 75 años de haber sido puesto en práctica. Hoy, de manera importante, es identificado como una herramienta moderna de la planeación urbana que sirve de ayuda para la seguridad alimenticia local, protege la integridad ecológica, conserva la biodiversidad, cuida la cantidad y calidad local de las aguas y provee zonas de recreación y amortiguamiento a la expansión urbana.

En un principio, la finalidad de los cinturones verdes fue preservar la riqueza del paisaje y constituirse como una zona de separación entre las áreas urbanas y el campo. Según Donna Ericsson, los cinturones verdes son definidos como corredores naturales o espacios de tierra rodeados de ciudades o pueblos (Ericsson, 2004). Casi siempre son una mezcla de tierras públicas y privadas donde existen restricciones al crecimiento. La noción de preservar un cinturón de tierra perenne alrededor de centros urbanos data del siglo XIX y está asociada con el famoso plan de Ebenezer Howard conocido como *Garden City*, de 1898, que establece espacios agrícolas cerca de asentamientos urbanos.

El concepto de cinturones verdes ha sido ampliamente promovido por grupos preservacionistas. Para ellos es necesaria una estricta distinción entre el uso de suelo agrícola

y el urbano. Su intención es mantener la belleza de los paisajes rurales y evitar la expansión de suburbios. Actualmente, los beneficios múltiples de los cinturones verdes han sido reconsiderados y revaluados por los beneficios ambientales que proveen a la comunidad. El potencial de estas zonas las convierte en un factor vital frente al cambio climático, la escasez de agua y el aumento en los precios de alimentos y petróleo.

El control del crecimiento urbano sigue siendo el objetivo central de los cinturones verdes. Sin embargo, cabe apuntar la necesidad de dotar a los campesinos de estas localidades con una infraestructura política y económica que garantice la viabilidad y continuidad de tales proyecto por medio de las siguientes acciones: fomentar una infraestructura novedosa y tecnologías ambientales de punta; evaluar los beneficios de manera constante; designar responsabilidades; compartir, entre amplios sectores, esta herramienta, para lo cual es preciso buscar canales de comunicación entre gobiernos centrales, locales y múltiples actores sociales.

Ante la pertinencia de los cinturones verdes como herramienta en la planeación, mi intención es mostrar su constitución y manejo en dos regiones: la primera es conocida como *Groene Hart* (Corazón Verde) y se encuentra en el interior de Holanda; la segunda está localizada en Ontario, Canadá, y se llama

Greenbelt (Cinturón Verde). El artículo presenta características de ambos casos que pueden compararse entre sí, con la finalidad de buscar causas referidas a las relaciones entre las variables observadas en la creación de cinturones verdes. Por un lado, el caso holandés tiene varios años de existencia; por otro, el canadiense es de reciente creación. Ciertamente es que las respuestas de los actores sociales ante situaciones aparentemente similares variarán muy significativamente. Los ejemplos tomados nos permiten explicar la diversidad, complejidad y heterogeneidad de los cinturones verdes emanados de políticas de planeación urbana de cada contexto.

Corazón Verde ha funcionado como ejemplo importante para varias ciudades. En los Países Bajos, la planeación y el ordenamiento territorial están ligados íntimamente con el cuidado ambiental. El desarrollo de la ciudad compacta y el Corazón Verde constituyen una unidad de análisis clave para entender la lógica de los llamados cinturones verdes. Sus logros radican en la puesta en marcha de políticas que unen planeación y ambiente, y en la habilidad de incorporar a múltiples actores en la toma de decisiones. En la zona de Ontario, el plan *Places to Growth-Greenbelt*, con cinco años de existencia, muestra los retos de una nueva lógica de planificación urbana en un espacio amplio, como Toronto, así como los desafíos y

estragos de esta nueva forma de concebir el espacio urbano.

Así, mientras el modelo holandés se ha consolidado a partir de una política basada en la negociación entre múltiples actores, el plan canadiense muestra signos de una planeación urbana normativa propuesta desde el gobierno liberal de Ontario.

CINTURONES VERDES

La popularidad de los cinturones verdes durante el siglo XX se produjo gracias a los lineamientos y atributos que la planeación urbana moderna apuntaló. Estas concepciones giraron alrededor de estrictas divisiones del uso de suelo en mapas donde, al parecer, no se presentaba ningún tipo de problema, mientras las acciones de los planificadores se justificaban mediante convenciones normativas y verdades universales. Cuando la planeación empezó a enfrentar la realidad caótica del crecimiento urbano, los cinturones verdes surgieron como una herramienta de normatividad geográfica para establecer límites naturales a las ciudades, donde áreas urbanas y rurales tendrían que estar separadas y los asentamientos humanos deberían ser equilibrados y espaciados.

A pesar de las múltiples vicisitudes y contingencias del propio crecimiento de las ciudades alrededor del mundo, y de la dificultad de seguir al pie de la letra programas de largo

aliento en contextos dinámicos –como los de las grandes urbes– los cinturones verdes fueron cánones universales en el ámbito de la planeación urbana. Su constitución contribuyó a ésta al otorgarle un sentido de apuntalamiento disciplinar. Preservar espacios abiertos fue la tarea de famosos planificadores británicos, como Patrick Abercrombie (1944) y Raymond Unwin (1909).²

A partir de 1950 la planeación urbana presenta importantes cambios. Se intenta introducir un modelo sustentable en el uso del suelo y se analiza si los cinturones verdes siguen siendo una herramienta viable para controlar la expansión urbana. Al mismo tiempo, la diversidad de actores e intereses socio-políticos obliga a los planificadores negociar y buscar consensos en las decisiones sobre el espacio. Para los años 80, los procesos de desregulación y la entrada del neoliberalismo merma el potencial de los cinturones verdes. Sin embargo, varios países adoptan nuevas dinámicas de preservación, entre las que destacan los parques, los corredores y las redes de espacios verdes.

Aun cuando el potencial de los cinturones verdes se vio reducido ante la

imponente llegada del mercado, hoy resurgen en diversos programas de planeación urbana. Desde una óptica abierta, donde el debate ocupa un lugar prioritario, los planificadores han logrado impulsar la idea y la necesidad de espacios verdes que contengan la expansión de las ciudades. Los cinturones verdes dejan de ser lugares sacrosantos, múltiples actores han discutido sobre su potencial económico y habitacional. Algunos de estos cinturones se han utilizado como sitios de recreación, de seguridad alimenticia y de contención del deterioro ambiental.

Los cinturones verdes son las lentes que nos permiten observar cómo la planeación urbana ha cambiado. Entre las décadas de 1950 a 1970, los cinturones verdes eran sitios intocables, perennes, protegidos, diseñados desde el escritorio del planificador para poner en práctica las ideas modernas de Europa y transmitir las al resto del mundo. Su intención era generar una normativa asociada con la preservación del entorno e incorporar esos valores a la planeación urbana. Posteriormente, ante el embate del mercado en los años 80 y 90, fue necesario aceptar la pluralidad de intereses, actores y valores en la formulación de planes referidos a los cinturones verdes. Como resultado, se estableció la deliberación en tanto que instrumento para tomar acuerdos y pasar de la normatividad lineal a la justificación racional. El uso de nuevas

² Abercrombie es reconocido por la planeación de Londres después de la Segunda Guerra Mundial: creó el Plan Londres de 1943 y el Gran Plan de Londres de 1944. Por su parte, Unwin destaca por sus principios de construcción de vivienda pública, de forma rápida y económica, y se caracteriza por conservar jardines, la intimidad de la familia y los espacios internos.

tecnologías, el discurso científico y el conocimiento de los expertos son ahora los elementos de legitimidad que la planeación utiliza en la formulación y conservación de los cinturones verdes, los cuales se consideran inmersos en una dinámica urbana plural, diversa, conflictiva y cambiante (Amati, 2008).

LA CIUDAD COMPACTA Y EL CORAZÓN VERDE EN HOLANDA

Las ciudades son el centro del desarrollo económico y social. La forma como son construidas y sus espacios utilizados tienen un impacto real sobre las condiciones ambientales. El discurso de la sustentabilidad asienta que las ciudades compactas son el modelo a seguir para impedir la expansión urbana, desarrollar altas densidades y combinar múltiples usos que permitan un aprovechamiento máximo del espacio. En este sentido, la planeación urbana adquiere un papel clave al reformular, por un periodo de tiempo largo, cambios en la infraestructura, la vivienda y los servicios de la ciudad, como medios e instrumentos de la sustentabilidad.

La ciudad compacta ha sido utilizada como estrategia de lucha para reducir la expansión urbana de lento crecimiento, preservar las zonas agrícolas y crear áreas de amortiguamiento. Se trata de recentralizar desarrollos urbanos de altas densidades en los núcleos de la ciudad. Una de las propuestas

más extremas detalla cómo “un cuarto de millón de personas deberán vivir a lo ancho de dos millas, en un cilindro reducido, con control de clima, con una movilidad controlada al mínimo de viajes y el consumo de energía reducido de una manera drástica” (Dijst, 2000).

Al adoptar el modelo de ciudad compacta, Holanda esperaba una reducción tanto en la dependencia del automóvil como de las emisiones contaminantes y del consumo de energía; una mejora en el servicio público de transporte; un incremento en la accesibilidad; la reutilización de la infraestructura urbana; el rejuvenecimiento de las áreas urbanas existentes; el incremento de la calidad de vida; la preservación y fortalecimiento de los espacios verdes, así como el fomento de una política de amortiguamiento urbano donde el eje central fuera el famoso Corazón Verde. Estas altas expectativas se enfrentaron con una realidad impregnada de intereses opuestos, demandas económicas, expectativas sociales y la búsqueda de la sustentabilidad ambiental.

En Holanda, el modelo de ciudad compacta se adoptó desde 1980, bienvenido por las autoridades y los planificadores como un concepto relacionado con el espacio. Su puesta en práctica fue la respuesta a una rápida urbanización en espacios abiertos y la creciente y continua movilidad. El modelo apostaba por la mejora en la calidad del

espacio, tanto en las zonas urbanas como en las agrícolas con un efecto ambiental positivo al reducir las distancias entre viajes. La concentración de funciones en la ciudad fue resultado de la escasez de espacio, el uso intensivo de las áreas urbanas existentes, la concentración de funciones contra la dispersión y la combinación de giros contra la separación de los mismos.

La ciudad compacta holandesa no sólo refiere elementos fijos en la zona metropolitana, como el diseño del espacio, la red de transporte y el uso del suelo, sino también, el flujo de personas y bienes. Así, se conformó un conglomerado poli-nuclear de ciudades viejas y nuevas en una sola región urbana llamada el Randstad Holland, con un área de casi ochenta kilómetros cuadrados y con casi 6.5 millones de habitantes. Este modelo ha privilegiado dos aspectos: primero, detener la desconcentración urbana con una fuerte intervención gubernamental; segundo, comprende el diseño de transporte, la intensidad de viajes, el uso de energía en relación con la forma urbana y la conservación de una amplia zona de amortiguamiento conocida como Corazón Verde.

Acomodar el crecimiento urbano en las zonas ya existentes fue el objetivo de las políticas territoriales en los años 80: más de medio millón de habitantes se trasladó a estas ciudades. La expansión urbana se frenó y el

número de habitantes en las zonas rurales se redujo al prohibir el crecimiento de comunidades en el Corazón Verde: impedir el aumento de la mancha urbana era el punto clave. En un periodo de diez años, el Randstad cambió su fisonomía: múltiples servicios, fuentes de empleo y más de 227,000 casas habitación se construyeron hacia 1991 (Dieleman, 1999).

Para Faludi y Van de Valk el éxito de la ciudad compacta se sustentó en cuatro principios: la búsqueda de consensos entre ciudadanos para promover y ejecutar el modelo; el sistema de impuestos, pues en Holanda el financiamiento más importante de los gobiernos municipales y provinciales proviene de las remesas federales (63%), no de bases locales (27%), y gracias a ello el Estado pudo encaminar el modelo en diversas localidades; la construcción masiva de vivienda de interés social: cerca de 40% de las casas habitación existentes en el país fueron edificadas bajo ese esquema, y en Ámsterdam y Róterdam el porcentaje es de 55%; por último, la influencia de los gobiernos locales sobre el precio del suelo a partir de subsidios, usos, normas y controles para frenar la especulación y la carestía de la tierra (Faludi y Van de Valk, 1992). Un aspecto central de este último principio fue el control de las agencias

públicas sobre las constructoras y los desarrolladores.³

Bajo este tenor, puede argumentarse que la adopción del modelo de ciudad compacta en Holanda, si bien no es perfecta, contribuyó de manera importante a reducir la expansión del Randstad, permitió resguardar espacios como el Corazón Verde y cuidó los ecosistemas. Aunque existen dudas sobre el impacto del modelo en la búsqueda de la sustentabilidad, sobre todo relacionadas con los patrones de movilidad, entre más largo es el periodo de muestreo y análisis de uso de suelo y viajes, más relevante es la correlación encontrada tanto en términos absolutos como relativos (Geurts, 2006: 146).

El lazo estrecho entre ambiente y planeación territorial en Holanda dio lugar a observar de manera distinta el crecimiento urbano, las zonas agrícolas, los proyectos de infraestructura, los servicios públicos y la conservación de áreas verdes. Por ello, el modelo de ciudad compacta ha estado ligado a los planes de desarrollo de ciudades eje y zonas verdes o áreas de protección. Es decir,

³ La política de zonificación del Cuarto Programa Nacional de Planeación Territorial (VINEX) permitió que el gobierno fuera dueño del suelo. Sin embargo, para fines de los años 80 se permitió a los desarrolladores comprar tierras, lo cual dio lugar a un rápido aumento del precio. En realidad, el punto neurálgico y el éxito de la ciudad compacta se debió a que el gobierno controlaba el uso del suelo y éste era propiedad pública. Al cambiar la política de vivienda y el uso de tierra, es difícil saber cómo podrá sustentarse a futuro la ciudad compacta.

hablar del desarrollo del Randstad implica observar cómo se extendió, de manera paralela, el cinturón verde que funciona como zona de amortiguamiento del crecimiento urbano.

El Corazón Verde se caracteriza por su carácter rural y contrasta con las zonas urbanas de su alrededor. La agricultura, la naturaleza y la recreación son las actividades primarias en este sitio. Los residentes y los visitantes urbanos a menudo pueden encontrar espacios de descanso y áreas verdes. Desde la Edad de Oro holandesa existió un anillo de ciudades que rodeaban un área central, verde y abierta. A mediados del siglo XX esta área se conoció bajo el sobrenombre, justamente, de Corazón Verde, el cual se desarrolló entre las grandes ciudades del oeste de Holanda como una zona de prados húmedos, áreas pantanosas y una gran cantidad de agua. Estos humedales no son adecuados para la construcción, por ello, en su gran mayoría, su uso es agrícola y ganadero.

La política del gobierno holandés para preservar el Corazón Verde se reforzó en 2003: en este sitio sólo se permitirá construir una cantidad limitada de viviendas, invernaderos y otros tipos de edificios comerciales. Su plan de desarrollo para los próximos diez años incluye: a) aumentar la densidad poblacional del Randstad y conectar los entornos verdes de esta zona; b) recuperar la extensa área de

bosques y la abundante agua de los alrededores, zona que se utilizará para la recreación y como un amortiguador contra la expansión urbana; c) generar una amplia franja para deportes acuáticos en la que se

rehabilitarán los suelos pantanosos, las marismas, y otros tipos de bosques húmedos; d) entre las extensiones centrales y las exteriores, sembrar pastos y fomentar la recreación y la agricultura (mapas 1 y 2).



Mapa 1, fuente: <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/3204.htm>



Mapa 2, fuente: <http://www.groene-hart.nl/>

Gran parte de los logros políticos alcanzados por el Randstad tiene su lógica en el modelo *polder verde*. Basado en la deliberación y la negociación, éste surgió en

Holanda en los convulsionados años 80, donde altos niveles de desempleo, cierre de empresas y graves problemas de vivienda provocaron serias manifestaciones y movilizaciones

sociales de jóvenes, sindicatos y desempleados. La cultura política holandesa permitió generar un patrón de compromiso y negociación corporativo que, si bien integró ciertos aspectos neoliberales, siguió aplicando políticas del Estado benefactor en amplios campos de la economía, de tal forma que las negociaciones en diversos conflictos se realizan, aún hoy, a partir de mesas de diálogo entre el sector privado, el gobierno, grupos de interés y ciudadanos.

El modelo de negociación pólder se aplicó también en el Corazón Verde holandés al incorporar a la toma de decisiones a los actores interesados, a los habitantes de la región, a grupos ambientalistas y a las autoridades federales y locales. La adopción del modelo de ciudad compacta y la toma de decisiones abierta al debate y a la deliberación han permitido la continuidad de políticas de contención urbana y el rescate permanente del Corazón Verde holandés.

EL BINOMIO PLANEACIÓN-AMBIENTE HOLANDÉS

Hablar de ciudad compacta, de cinturón verde, implica una política de planeación urbana sumamente elaborada. En diciembre de 1993 se dio a conocer en Holanda el Cuarto Programa Nacional de Planeación Territorial (VINEX), el cual apunta a la estructura principal de áreas urbanas y rurales. El plan se aplicó

bajo la óptica de la escala: por un lado, analizó el papel de Holanda en el contexto internacional; y por el otro, el posible impulso del cuidado ambiental en la vida cotidiana.

Entre los mayores cambios propuestos en por el VINEX destacan la internacionalización, la emancipación y la individualización, así como la tendencia gubernamental para dar cabida a la iniciativa privada en telecomunicaciones, agricultura e industria, y el compromiso de buscar mecanismos para acelerar la movilidad, cambiar estándares ambientales, promover el desarrollo sustentable y conservar la biodiversidad. De esta forma, delineó las reglas de planeación del espacio durante esa década.

Este programa planteó grandes metas: en el ámbito urbano nacional buscó regular la movilidad, fortalecer la capacidad de carga del equipamiento urbano y proteger áreas verdes cercanas; en las zonas rurales procuró aumentar la diversidad espacial, mejorar la eficacia ambiental y mantener la calidad de vida; por último, pero no por ello menos importante, trató de optimizar las virtudes y el diseño de la planeación urbana (Galle, 1997: 10).

La preocupación central de VINEX fue la puesta en práctica de políticas para asegurar y garantizar el buen logro de la relación planeación-ambiente. Dividió al territorio en áreas y designó a las autoridades encargadas

de llevar a cabo las acciones, dando pie a una estructura definida e integral para la ejecución de iniciativas de planeación territorial. Por ello, los gobiernos locales de once zonas pudieron definir sus proyectos de desarrollo y cuidado de áreas verdes en planes conjuntos con el gobierno central. En la región de las siete áreas urbanas más extensas, el gobierno central firmó con las respectivas municipalidades convenios voluntarios para edificar nuevas zonas habitacionales y crear condiciones financieras para ello.⁴

Los proyectos clave estuvieron comandados por el gobierno y la iniciativa privada. Megaproyectos para renovación urbana, sobre todo en el centro de las ciudades, combinaron infraestructura, desarrollos habitacionales y centros de negocios. Los acuerdos voluntarios entre el gobierno central y la iniciativa privada fueron altamente exitosos, pues los planes y el financiamiento se diseñaron en conjunto y hoy siguen siendo motor de crecimiento y empleo.⁵

⁴ Varias críticas al VINEX provienen de arquitectos y urbanistas, quienes aseguran que el modelo de casas construido por el plan estropeó el legado de la arquitectura holandesa, pues al construir espacios iguales unificó el espacio arquitectónico y arruinó la particularidad del país. Los barrios VINEX querían responder a un mercado que pedía una vivienda urbana, pero en un entorno verde. El programa falló al no conseguirse en realidad ninguna de las dos cosas.

⁵ Para María Moreno Carranco los megaproyectos urbanos son esquemas de gran escala que transforman con profundidad y en un corto tiempo el paisaje urbano. Actualmente, los megaproyectos

La escasez de suelo es uno de los asuntos clave que enfrenta la planeación en Holanda. Así, el reto para VINEX fue construir 880,000 casas entre 1995 y 2010; medio millón más deberían de edificarse en la región del Randstad, lugar que concentra la mayor población y empleo. En los últimos años, el gran desafío fue encontrar tierra para estas casas, negocios, servicios, áreas verdes e infraestructura. Ante este panorama, se reforzó el modelo de ciudad compacta que cubrió tres grandes objetivos: cambiar los modos de movilidad personal; crear amplias posibilidades sociales y económicas que fueran la base de las comodidades ciudadanas; y cuidar y mantener las áreas verdes abiertas (VINEX, 1995).

Para alcanzar estas metas VINEX puso en práctica varios instrumentos. Entre ellos, cabe destacar que cada región debía financiar sus proyectos industriales y habitacionales. Por una parte, los nuevos desarrollos deberían concentrarse en las regiones urbanas existentes; por otra, era necesario promover una política restrictiva de crecimiento para proteger las áreas verdes que quedaban en las afueras urbanas. La elaboración de un número considerable de reglas y normas de planeación funcionó como criterio de localización para

son las estrategias de intervención urbana preferidas, especialmente en ciudades donde las agendas de posicionamiento global y de internacionalización tienen prioridad (Moreno, 2010: 360).

nuevas casas, negocios y desarrollos a gran escala (De Roo, 2003).

En relación con el crecimiento urbano y el cuidado de áreas verdes, ya desde 1980 el gobierno había definido los contornos del Randstad. Ámsterdam, La Haya, Róterdam, Utrech y Leiden forman parte de esta herradura. La zona que se encuentra en el centro de estas ciudades es el Corazón Verde, conformado por ciudades pequeñas, las cuales funcionan como dormitorios para los empleados de las grandes zonas urbanas. A fines de 1996 VINEX reforzó su postura en relación con esta región y envió al Parlamento una propuesta de metas de construcción de vivienda en el Randstad a ritmos rápidos y el reforzamiento de su infraestructura para garantizar que ni la vivienda, ni los negocios ni la vida social se organizara fuera de ese espacio, e impedir, de manera clara, la expansión de la urbe hacia el Corazón Verde.

Por otra parte, se gestó una política de ayuda al sector agrícola, centro de vida del Corazón Verde. Sus tierras de labranza y ganaderas producen muy altos rendimientos, mientras la explotación de la superficie agrícola es muy intensa. El uso de avanzadas técnicas de cultivo y apoyo a los agricultores –mediante financiamiento, préstamos y fomento del arraigo a sus tierras– logró no sólo un auge en las exportaciones, sino el apoyo de estos sectores al cuidado y manejo del cinturón como

parte de un programa de seguridad alimenticia y control de contaminación. Casi 60% de la producción de esta zona se exporta, tanto de forma directa como a través de la industria alimenticia. En este sentido, destacan los bulbos, las flores, las frutas (Holanda es el tercer exportador mundial de productos hortofrutícolas) y los productos lácteos (Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, 2011).

Hasta el día de hoy existe en Holanda una fuerte política restrictiva frente a la expansión urbana; no podemos entender el crecimiento del Randstad sin el cuidado del Corazón Verde: constituyen una unidad que permite reconstruir, bajo el modelo de ciudad compacta, las posibilidades para poner en práctica planes ambientales y edificar y mantener su cinturón verde. El famoso Corazón Verde presenta los planes más severos en relación con las restricciones de crecimiento urbano: marca límites a la horticultura y sólo permite cierto crecimiento en espacios previamente urbanizados.

Esta situación de control férreo ha dado lugar a serios conflictos espacio-ambientales entre los gobiernos locales, los agricultores y los residentes. El gobierno central ha debido flexibilizar sus políticas al otorgar a las municipalidades el derecho a decidir la manera de enfrentar diversas problemáticas entre inversión y cuidado ambiental. Aún hoy,

mantener el control expansivo del Corazón y otras zonas verdes implica un gran esfuerzo. Sin embargo, desde 1980 el crecimiento de su población se ha mantenido estable.

Incorporar a los residentes, agricultores y gobiernos locales en la toma de decisiones y mesas de deliberación sobre el cinturón verde, ha sido una de las medidas más exitosas de esta política de planeación. El primer paso fue establecer negociaciones entre el gobierno central y los grupos de interés en la búsqueda de enmiendas de calidad ambiental, con el fin de enfrentar los conflictos suscitados por el deterioro y la dinámica espacio-ambiente. A la par, se promovió el financiamiento de diversas dependencias estatales para reparar problemas particulares. De esta forma, los gobiernos locales y los grupos interesados acordaron mejoras en el uso de suelos, agua, ambiente y calidad de vida. Como se puede observar, esta experiencia en el ámbito de la toma de decisiones permitió a la población local plantear soluciones ambientales, con el compromiso del gobierno para ponerlas en práctica mediante subsidios y ayuda de expertos.

LOS ÚLTIMOS DIEZ AÑOS

Concentrar y manejar de manera eficiente el uso del suelo urbano y rural se ha convertido en una pieza clave para lograr las metas establecidas en los diversos programas de planeación que el gobierno holandés ha

impulsado. En 2000 se proclamó la categoría de “ciudad vital”; en ella se enfatizó la importancia de la vida individual y colectiva, la satisfacción de expectativas a través de diversas fuentes de empleo y las mejoras en la calidad de vida. La meta para 2015 consiste en lograr mayor satisfacción social al promover más áreas verdes e impulsar mejores salarios. Treinta ciudades se han escogido para iniciar este programa. En el terreno de la conservación, se ha planteado que el 15% de los suelos del país sean destinados a áreas de reserva ecológica; siete zonas han sido designadas parques nacionales.

A partir del año 2000, las provincias adquirieron el derecho de designar sus propias áreas verdes de acuerdo a un plan nacional, apoyado económicamente por el gobierno central.⁶ Existe un financiamiento permanente para la conservación de espacios verdes, el manejo del agua y la optimización del espacio integrando. Se hace hincapié en el tiempo de duración de los proyectos, se determina quiénes son los actores por intervenir en las decisiones y cuáles son sus intereses y su posible contribución financiera (Bressers, 2009: 71).

⁶ Holanda posee más de nueve parques naturales. Destacan, entre ellos, el De Alde Feanen, el cual se encuentra en plena provincia de Frisia, en un paraje pantanoso de 2,100 hectáreas. Compuesto por grandes lagos, charcos, cañaverales, tierras áridas y henares, viven en él más de 100 especies de aves migratorias que han logrado establecerse en esa región (NBTC, S/F).

El Randstad y las conexiones entre las ciudades que la componen siguen siendo centrales para impulsar la idea de ciudad compacta.⁷ Salvar ríos y zonas verdes, mantener y cuidar el Corazón Verde y regenerar doce corredores ecológicos, bajo la óptica de restricción a la expansión urbana, son parte vital de las metas al 2015:

[...] aún cuando la superficie de tierras de cultivo agrario en Holanda disminuyó 2.4% en 2010, según cifras del Instituto Nacional de Estadística en Holanda [CBS, por sus siglas en neerlandés] la cantidad de prados se contrajo, pasando de 1.02 millones de hectáreas en 2009 a 995.525 hectáreas en el mismo año; el número de vacas se mantuvo estable con 3.97 millones de unidades y el área destinada a la horticultura se conservó, al cubrir un total de 140,303 hectáreas según cifras de la Organización Interprofesional Neerlandesa de la Industria de la Horticultura [Productschap Tuinbouw]. Así, 311 hectáreas de ese total se asignaron al cultivo en invernaderos (1% más que el año anterior), dedicando 4,732 hectáreas al cultivo de hortalizas y 309 al de frutas. El área dedicada al cultivo sobre suelo cubierto en 2010 fue de 138,918 hectáreas de las que 95,068 se dedicaron a alimentos. Las verduras corresponden a 72,309 hectáreas, las frutas a 17,788 y el resto, a frutos rojos (Groene Hart, 2011).

⁷ Los dilemas ambientales en la ciudad compacta holandesa seguirán presentes, la extensión de planes de desarrollo en infraestructura de puertos marítimos y aéreos, el crecimiento de la industria petrolera y de gas, la constante presión de construcción de casas habitación y los altos niveles de estiércol, ruido y congestión, entre otros muchos, dan pie a pensar en nuevos conflictos. Demandas por espacio y restricciones ambientales (conflictos espacio-ambientales) seguirán presentes en un territorio tan pequeño como Holanda.

Uno de los elementos más actuales en los programas de ambiente y planeación urbana de Holanda es la concepción y orientación por capas (Quinto Programa de Planeación, 2001). La primera incluye el substrato del sistema de tierras, el sistema de aguas y el sistema biótico. La siguiente está constituida por redes de infraestructura: rutas aéreas y conexiones digitales. La tercera es el sistema de ocupación en el cual se encuentran las actividades humanas, la vivienda, el trabajo, la recreación y su impacto en patrones relacionados con el espacio. La idea eje de este enfoque es permitir un acercamiento a redes y métodos con variables espaciales e inversiones económicas a escala: un marco referencial verde, azul y tecnológico de redes urbanas. Se trata de buscar soluciones flexibles a diferentes problemáticas. Este nuevo instrumento, sustentado en redes y flujos, permite considerar múltiples variables en la planeación territorial, en inversiones económicas y en el cuidado ambiental (Priemus, 2004).

Como se ha visto, la permanencia del cinturón verde holandés es resultado de múltiples decisiones económicas, políticas y ambientales. Entre ellas, cabe destacar: la concepción y puesta en marcha de la ciudad compacta; los programas de planeación ligados a políticas de cuidado ambiental; los mecanismos de negociación de conflictos en

mesas de deliberación y debate; el logro de acuerdos consensuados sobre espacios locales; la descentralización de la toma de decisiones sobre actividades económicas, habitacionales y áreas verdes en manos de los gobiernos provinciales; el financiamiento, la compensación y los créditos a campesinos del Corazón Verde; la incorporación de tecnologías de punta en el sector agrícola; la puesta en marcha de políticas de prevención frente a la contaminación ganadera (producción de estiércol); los presupuestos constantes al combate del deterioro ambiental mediante financiamiento del gobierno central; la especialización de las agencias; y la distribución de funciones institucionales, entre otras muchas.

El cinturón verde holandés reúne características propias de un espacio de amortiguamiento frente a la expansión urbana; es zona de contención de actividades contaminantes, área agrícola de seguridad alimenticia, ejemplo que, lejos de ser un lugar sin contradicciones y problemas, ha logrado incorporar a diversos actores sociales en la toma de decisiones sobre planeación y ambiente, para llegar a acuerdos flexibles que contemplan el cambio y la transformación.

EL CASO *THE GREAT TORONTO AREA (GTA)*

En los años 50 a Toronto se le conocía como “la ciudad que trabaja” por toda una

generación investigadores en geografía, estudios regionales, planeación y ciencias políticas. En 1953 se constituyó la Metrópolis (Metro), forma de gobierno experimental de gestión municipal. Años después, la Metro se convirtió en uno de los sistemas regionales de gobierno más admirados y reconocidos a escala mundial. Lo que la hizo en particular novedosa fue el hecho de tener tanto capacidad fiscal como autoridad administrativa y jurisdiccional para planear, desarrollar y ejecutar necesidades imperiosas de servicios e infraestructura en toda la región.

La Metro financió 75% del presupuesto de la Junta de Desarrollo del Área Industrial de Toronto, una agencia casi gubernamental cuyo mandato era promover y coordinar el desarrollo industrial del distrito económico de la ciudad. El mandato de la junta era promover la competitividad mediante la reurbanización de viejos sitios industriales en el centro de la urbe, los cuales proveerían salud económica y vitalidad a toda la región. Un asunto adicional fue la masiva intervención pública en los tres niveles de gobierno, la cual reformó visual y funcionalmente cualquier otra forma de urbanización hasta ese momento conocida.

La continua prosperidad económica, junto con el compromiso de equidad y estabilidad, marcó los siguientes diez años en Toronto. La manufactura fue el sector de mayores oportunidades de empleo, en especial

el clúster automotriz, que se expandió rápidamente después de la firma en 1965 del Acuerdo Comercial de Productos Automotores (Automotive Products Trade Agreement, APTA).⁸ El período 65-75 también presentó un importante crecimiento en servicios comerciales, financieros y de comunicaciones, además de la emergencia del sector turismo. Para 1971 Toronto ya había superado a Montreal como el centro del capital financiero de Canadá.

En este periodo de alto crecimiento, Toronto ganó el mote internacional de “la ciudad que trabaja”. Fue una de las pocas áreas metropolitanas en Norteamérica que mantuvo un ambiente social sano, a pesar de su rápida expansión. La habilidad de las instituciones para modificarse y adaptarse a nuevas y diferentes presiones y circunstancias fue altamente acreditada, al asegurar la estabilidad social de esta metrópoli. Uno de los asuntos más importantes fue ampliar las

funciones de la Metro: de una visión relativamente estrecha de proveedor de capital a una amplia cobertura en servicios sociales.

Dos tendencias son características de la época: la primera, la centralización financiera, del ámbito local a la provincia, y de ésta al gobierno federal; la segunda, la emergencia del concepto “equidad universal”. Ambas directrices nacen de manera paralela y están interrelacionadas. Asimismo, la calidad de vida en estos años fue un activo competitivo de esta ciudad, por lo que Toronto fue apreciada por su estructura político-administrativa estable, una sana infraestructura física, la perseverancia social de la fuerza de trabajo y la calidad de los ambientes natural y construido. La popularidad de esta forma adoptada de gobierno mostró a Toronto como un espacio “habitabile”, con bajos índices de criminalidad, sin centros urbanos arruinados, poca expansión de la mancha urbana y ningún tipo de conflicto entre ciudad y suburbios.

A finales de los años 60 y principios de los 70 se formó una coalición de propietarios, desarrolladores y políticos, orientada a la expansión de la ciudad, la cual se opuso a imponer límites a la mancha urbana, a los planes de reforma que favorecían la ciudad compacta y a la conservación de un cinturón verde en la región. Al mismo tiempo, algunos residentes de la Metro se enfrentaron y combatieron con los planes de ampliación de

⁸ El Acuerdo Comercial de Productos Automotores, conocido también como Auto Pact) fue un importante acuerdo comercial entre Canadá y Estados Unidos, firmado en enero de 1965. En él se eliminaron los aranceles sobre automóviles, camiones, autobuses, llantas, y piezas automotrices entre los dos países. Los tres grandes fabricantes de automóviles (General Motors, Ford y Chrysler) estuvieron de acuerdo en no dejar caer la producción de automóviles en Canadá por debajo de los niveles de 1964, y que por cada cinco vehículos vendidos, tres nuevos se haría en ese país. El déficit comercial se invirtió en un superávit comercial de miles de millones de dólares al año en favor de Canadá (<http://ideas.repec.org/p/nbr/nberwo/1953.html>).

carreteras (Spadina Expressshigway) y renovación urbana, dando pie a un importante grupo de presión liberal que apoyaba la modernización de Toronto, pero trataba de conservar el capullo habitable del centro de la ciudad. Este contexto fue favorable para un poderoso movimiento conservacionista, de fuertes raíces burguesas, con una cultura política de defensa local de los barrios en el centro de la ciudad.

A principios de los 80 la situación cambió de manera drástica, debido tanto a la expansión urbana más allá de las fronteras de 1953, como a la incapacidad de la Metro para sostener su aparato regional. En lugar de buscar una expansión gubernamental, el gobierno anunció su intención de establecer un nuevo sistema alrededor de la Metro. Ello exacerbó las contradicciones de ésta con los suburbios, dando lugar a una fragmentación económica y una disparidad interregional.⁹

⁹ Para autores como Larry S. Bourne, Toronto es la síntesis de tres paisajes urbanos, tres mundos distintos que, juntos, conforman el panorama social de la región. El primero es la ciudad central (1930), cuyos atributos son la alta densidad, los usos mixtos, los comercios de menudeo y el tráfico, con una población altamente polarizada de profesionales, élites y ciudadanos muy pobres. El segundo mundo es un anillo compuesto por los suburbios de la postguerra (1950-60), caracterizado por su baja densidad, casas unifamiliares y accesos mixtos por carreteras, salpicado de vivienda social, centros comerciales y viejos parques industriales: la pobreza y la falta de servicios para una necesitada y creciente población lo colocan como un conjunto de comunidades en riesgo. El tercero (posterior a 1970), suburbios lejanos del centro urbano, posee

La planeación de la ciudad de Toronto adquirió en estos años un carácter empresarial. Los expertos en la materia se preocuparon por hacer negocios con los desarrolladores y obtener beneficios públicos, a cambio del auge en la construcción de oficinas en el centro de la ciudad. Después de 1989 la región entró en un periodo de crisis e inestabilidad ocasionada por factores internos y externos que al unirse erosionaron las bases del éxito alcanzado. Esta situación se convirtió en el mayor desafío para las estructuras, las funciones y las fronteras jurisdiccionales de la región. La fragmentación económica municipal, aunada a una actitud que ignoró las nuevas necesidades en planeación y servicios, vaticinaron la crisis regulatoria. Las estructuras clave (administrativas, económicas y sociales), que fueron el motor del éxito de la Metro, generaron los propios límites del modelo y sus diversas contradicciones.¹⁰

una baja densidad, usos de suelo comercial e industrial, centros comerciales de lujo, bloques habitacionales, complejos de oficinas, todos ellos dependientes de los famosos *expressways*. Hoy, es una zona en crecimiento con más de 2.4 millones de personas; un paisaje post-moderno, con un uso ecléctico del espacio, étnica y culturalmente diverso, próspero, rico de jurisdicción autónoma (Bourne, 1998: 12).

¹⁰ La descentralización del gobierno federal al local implicó que el gobierno de Toronto no tuviera instituciones o experiencia en asuntos de gran magnitud política. Si a ello le sumamos que se carecía de recursos financieros e instrumentos de monitoreo para la transformación, este proceso fue descarnado, ante una tremenda diversidad social, en una era de restricciones fiscales (Donald, 2002: 196).

En 1993, la reforma para contener la expansión urbana sufrió una sonora derrota promovida por grupos industriales, urbanos y agrícolas que se opusieron a la multiplicación de medidas ambientales. Con el triunfo de los conservadores en 1995, un nuevo grupo de los suburbios empezó a ganar espacios: se aprobó la Ley de Reforma a la Planeación y, con base en la llamada *revolución de sentido común*, se procedió a consolidar el Toronto metropolitano que incluyó al centro y a los suburbios de la posguerra. Si bien se dio una integración territorial, ésta jamás adquirió el perfil político de una gobernabilidad armónica, sólo propició la competencia perpetua entre la ciudad y los suburbios que la rodean. De forma tajante, el gobierno provincial puso en práctica una serie de importantes recortes al presupuesto en programas sociales y de servicios hacia las municipalidades.¹¹

La fragmentación, la desmovilización y el fracaso de una gran parte de la ciudadanía de Toronto para frenar su amalgamamiento sólo contribuyeron a fortalecer una tendencia empresarial –formada por grandes compañías de bienes raíces, consultoras y firmas multinacionales– que motivó la competencia

entre ciudades para obtener inversiones y financiamientos, y gracias a la cual los precios de la propiedad privada en los suburbios se dispararon y la *gentrificación* del centro de la ciudad se incrementó. Entre tanto, las políticas pro-activas de equidad, propias de Toronto hacia grupos y comunidades marginados, fueron acotadas a su mínima expresión.

Los resultados del abandono de la planeación y de controles al crecimiento dieron pie a la expansión acelerada de la mancha urbana, sin ninguna coordinación en lo que respecta a vivienda, transporte o servicios. Entre 1996 y 2001 el aumento de la población fue de 17% anual; ello originó un incremento en los costos de infraestructura en la nueva Toronto amalgamada. El triunfo de los conservadores en 1995 abrió las puertas a la inversión y a los negocios. Así, los programas de planeación y conservación de zonas verdes eran un asunto cerrado, sin importancia. Los desarrolladores con aprobación gubernamental iniciaron una serie de proyectos de construcción de vivienda en zonas de conservación ecológica, lo que provocó indignación y amplias protestas (Desfor, 2006: 140-143).

Los liberales, en su regreso al poder en octubre de 2003, encontraron una ciudad en conflicto y serios problemas sociales, como protestas de residentes ante la pérdida de su calidad de vida; objeciones de ambientalistas

¹¹ El sorpresivo anuncio del amalgamamiento de la Metro con los siete gobiernos locales existentes, con el fin de crear una megaciudad de 2.4 millones de personas, se promovió bajo la idea de que un Toronto unificado podría ahorrar dinero, remover las barreras al crecimiento y la inversión y, por ello, crear empleos (Williams, 1999: 177).

ante el crecimiento no sostenido; grupos cívicos que enarbolaban banderas de justicia y equidad, frente a los costosos precios de la vivienda y la falta de oportunidades para adultos mayores; grupos de gente sumida en la pobreza y sectores sin asistencia social. Los cambios requeridos ameritaron una fuerte discusión sobre el papel de la planeación, el límite a los intereses económicos de los desarrolladores y un enfoque sistémico en la planeación regional. En este contexto, nace la mancuerna *Places to Growth* (Lugares para Crecer)-*Greenbelt* (Cinturón Verde), 2005, resultado de la amplia y combativa movilización de aquellos años (Desfor, 2006: 131-155).¹²

LUGARES PARA CRECER-CINTURÓN VERDE

El plan de acción del Cinturón Verde en la región de Ontario inició gestiones bajo la administración liberal canadiense a finales de los años 90, al revalorarse la recuperación y ampliación del cinturón verde en la zona de Toronto. Este programa no puede verse como un asunto aislado: los liberales adaptaron una serie de políticas en la provincia con la intención de controlar la expansión urbana,

¹² La primera medida de los liberales fue el proyecto de Ley 26, *The Strong Communities Act*, que dio marcha atrás a múltiples políticas conservadoras del gobierno de R. Harris. También restauró el Comité Municipal de Ontario, restringió el poder de los desarrolladores y empezó a configurar las líneas del *Greenbelt* en conjunción con el programa de planeación *Places to Growth*.

reconcentrarla y generar un colchón ambiental de amortiguamiento. Por ello, el Cinturón Verde forma una mancuerna con el programa de planeación territorial conocido como Lugares para Crecer, ambos impulsados por el gobierno de McGuinty.¹³

Desde febrero de 2005 el Cinturón Verde protege 720,000 hectáreas de campo con el fin de frenar la urbanización y la construcción de vivienda en el sur de Ontario; se extiende 325 km alrededor de la región de Toronto, desde el lago Rice en el condado de Northumberland, en el este, hasta el río Niágara en el suroeste. La mayoría de las tierras son propiedad privada, fundamentalmente de uso agrícola. El Cinturón Verde cubre una de las zonas más sensibles y productivas de Canadá: la Península del Niágara, reconocida por generar frutos y vinos, y más de 37,000 hectáreas de producción vegetal en el norte de Toronto (mapa 3).¹⁴

¹³ En las elecciones de octubre de 2003 Dalton McGuinty llevó a los liberales a una victoria sólida, al enfrentarse a Ernie Eves. La plataforma política de McGuinty giró en torno al incremento de los fondos de salud, dar marcha atrás a las reformas de Mike Harris en materia educativa y a la promesa de no aumentar impuestos.

¹⁴ Hay aproximadamente siete mil granjas en el Cinturón Verde. La agricultura sigue siendo un asunto de familia, con la mayor parte de empresarios autónomos. El Cinturón Verde conserva algunas de las tierras agrícolas más valiosas de Canadá, y es fuente de frutas y hortalizas frescas, productos lácteos, carne de cerdo, productos de aves de corral y uvas para vinos (*ice wine*). Las fincas producen desde ovejas y corderos hasta setas, jarabe de arce, y productos

Con la Ley Greenbelt de 2005, los derechos de los desarrollistas sobre tierras de cultivo fueron expropiados sin compensación alguna. El Cinturón Verde cobró entonces un lugar clave en el plan de gestión del crecimiento urbano. Lugares para Crecer, cuya meta es impulsar el desarrollo redensificando del espacio en una nueva área planeada alrededor de Toronto, conocida como “*The Grater Golden Horseshoe*” (“La gran herradura dorada”, GGH por sus siglas en inglés), promovió la idea de una nueva ciudad compacta, rodeada de un cinturón verde para amortiguar los costos ambientales y proteger espacios abiertos en la periferia. Para ello, comisionó a los gobiernos locales la ejecución del nuevo plan urbano.

Una de las acciones fundamentales del programa Cinturón Verde es que los propietarios no pueden vender sus tierras con libertad. La intención gubernamental consiste en proteger el uso de suelo agrícola e impedir su conversión a actividades comerciales o industriales. Además, el gobierno ha impuesto a los propietarios de tierras la obligación de

hortícolas (flores y plantas). A nivel regional, las granjas del Cinturón Verde son más pequeñas que la media de las granjas de Ontario en 33%, pero por hectárea las tierras son más ricas, pues producen 12% más que se refleja en el ingreso bruto. Hay aproximadamente 1,118 criadores de ganado vacuno, que representan el 16 o el 18% de la producción, con la mayor concentración en la región de Durham (40%). El Cinturón Verde protege a cerca de 100,000 hectáreas de la Península de Niágara (Greenbelt, 2011).

proveer de forma gratuita a la comunidad servicios ambientales, como un deber relacionado con sus negocios. Este programa agro-ambiental implica una reevaluación del papel de la agricultura en la economía de Ontario, mediante el reordenamiento de la propiedad privada y su relación con la comunidad. El Cinturón Verde significó un cambio en la política referida al campo y una transformación radical del poder de cabildo agrícola como fuerza dominante del Ontario rural (Pond, 2009: 414).

Ahora bien, este Cinturón Verde corre a través de la GGH, una nueva zona metropolitana de 32,000 km, a lo largo de la costa norte del lago Ontario, e incluye el corazón de la economía canadiense y la gran área de Toronto. Para el gobierno liberal de McGuinty, el programa Lugares para Crecer se convirtió en el eje para terminar con la expansión urbana, caracterizada por la nula planeación. La GGH es hogar de 7.5 millones de personas (dos terceras partes de la población de toda la provincia), es la metrópoli que crece de manera más rápida en todo Canadá y se calcula que para el año 2031 tendrá alrededor de 11.5 millones de habitantes; también es la tercera urbe en crecimiento en América del Norte, después de Nueva York y Los Ángeles. La GGH es el motor de la economía de Ontario, con 70% del PIB del estado y 30%, del país

(Ministry of Public Infrastructure Renewal, 2006).

Lugares para Crecer también prescribe nuevas densidades y relaciones de las personas con su trabajo en los centros urbanos de toda la región. Su objetivo es generar espacios compactos y patrones de transporte sustentable que impidan la expansión de la mancha urbana a espacios verdes y agrícolas. Se sustenta bajo una serie de iniciativas normativas y financieras, y abarca proyectos de transporte público y un marco regulatorio de ordenamiento territorial. Tanto la Ley de Planeación como la Declaración Política de la Provincia fueron modificadas para proteger el uso de suelo; remover obstáculos normativos para la reurbanización de terrenos industriales abandonados; fomentar el apoyo municipal en proyectos de uso de suelos mixto en centros urbanos; promover el uso eficiente de la energía y prevenir demandas de grupos desarrolladores frente a decisiones municipales.¹⁵

¹⁵ Cabe mencionar que hasta hoy son pocos los resultados tangibles de este plan. A diez años, el balance de la situación es variopinto, pues Lugares para Crecer rompe con una dinámica clásica de crecimiento de las ciudades canadienses. Los espacios compactos que se han tratado de diseñar en el centro de Toronto son viviendas en condominio que alcanzan precios exorbitantes para la mayoría de la población. Aún cuando el transporte público, sobre todo el subterráneo, es eficiente, sólo posee dos líneas que no cruzan toda la ciudad. La combinación de servicios, bienes y hogar-trabajo se presenta en pocas zonas y favorece a unos cuantos. A su vez, la ciudad

El Cinturón Verde funciona como zona de amortiguamiento ambiental y cubre un área que se extiende desde la Escarpa del Niágara y la zona de conservación de Oak Ridges Moraine, hasta el corredor que va desde Markham hasta la Escarpa, conocido como Parkway Belt West Plan Area, de 1978. A este espacio se añadió, en el año de 2005, más de un millón de acres de nuevas tierras agrícolas protegidas. La región se dividió en una variedad de subcategorías que incluye un área de cultivos especiales (11%), tierras agrícolas de primera (57%), tierras rurales (17%) y un área para asentamientos (15%) sin posibilidad de expansión hacia la zona protegida. El plan deberá revisarse en diez años (Greenbelt, 2011).¹⁶

En el Cinturón Verde, además del uso agrícola, es permitida la adquisición de lotes

compacta presenta serias características de gentrificación: entre 1986 y 2001 se incrementó el número de carriles en 53%, y de carreteras en 38%, sin ningún tipo de expansión en el transporte público. En 2006, el 71% de los trabajadores utilizaba su automóvil para desplazarse al trabajo, y el resto utilizaba transporte público. Con ello, para 2001 Toronto fue la cuarta ciudad más congestionada de América del Norte (Pond, 2009: 417-419).

¹⁶ En 2015 se cumplirán diez años del Plan. Sin embargo, muchos expertos no creen que éste perdure, son escépticos ante el poder de los grupos de agricultores. La continuidad de ambos planes debe verse como una pregunta abierta la cual dependerá, fundamentalmente, de las acciones gubernamentales ante la inexistencia de *stakeholders –públicos interesados*, “quienes pueden afectar o son afectados por las actividades de una empresa”– que hagan suyas las acciones emprendidas.

para infraestructura y también se autoriza que las ONG reciban parcelas escrituradas a su nombre, bajo el compromiso de cuidarlas, protegerlas y conservarlas de manera permanente. En resumen, el Cinturón Verde impone el congelamiento a la propiedad agrícola, limita la expansión de la mancha urbana, obliga a las municipalidades a respetar zonas protegidas y, al mismo tiempo, no compromete al gobierno a compensar a los agricultores, ni tampoco a asumir responsabilidad alguna sobre estas tierras o las donadas a ONG ambientalistas.¹⁷

Aunque este paquete de programas muestra el objetivo de la administración liberal de dar marcha atrás a las políticas neoliberales, como ya mencioné, la sola declaración de propósitos es insuficiente frente a un modelo de desarrollo de ciudad adoptado en la provincia de Ontario. La ciudad extensa fue el paradigma favorito durante años; el crecimiento de suburbios, el uso del automóvil privado y la

extensión de la mancha urbana eran sinónimo de grandeza y crecimiento. Así, ante los graves problemas ambientales que presenta Ontario, relacionados con las emisiones a la atmósfera, el cambio climático, la fragilidad de ecosistemas y la pérdida de biodiversidad, el plan Lugares para Crecer-Cinturón Verde es, por vez primera, un intento de planeación ambiental con un marcado énfasis en la imposición de límites a la mancha urbana, la transformación hacia ciudades compactas, el crecimiento del transporte público, una fuerte regulación en el uso de suelo, el reagrupamiento de actividades económicas y la redensificación del suelo.

El programa, formado por el binomio planeación-ambiente, ha sido desbordado por la realidad. En este sentido, un primer elemento de ruptura es la extensión territorial: no es lo mismo establecer una ciudad compacta en pocos kilómetros, como en el caso holandés, que en grandes extensiones, como en Ontario. Durante decenios, el problema clave en Canadá fue aumentar el número de pobladores en un gran territorio, no acotar la extensión de las urbes y su desarrollo hacia los márgenes. Segundo, se consideró por años que tener grandes extensiones de tierra, bosques y capital ambiental funcionaba como colchón frente a cualquier tipo de deterioro urbano; era un extra obtenido por la propia naturaleza, allí estaba. En esa lógica, se fomentaron políticas

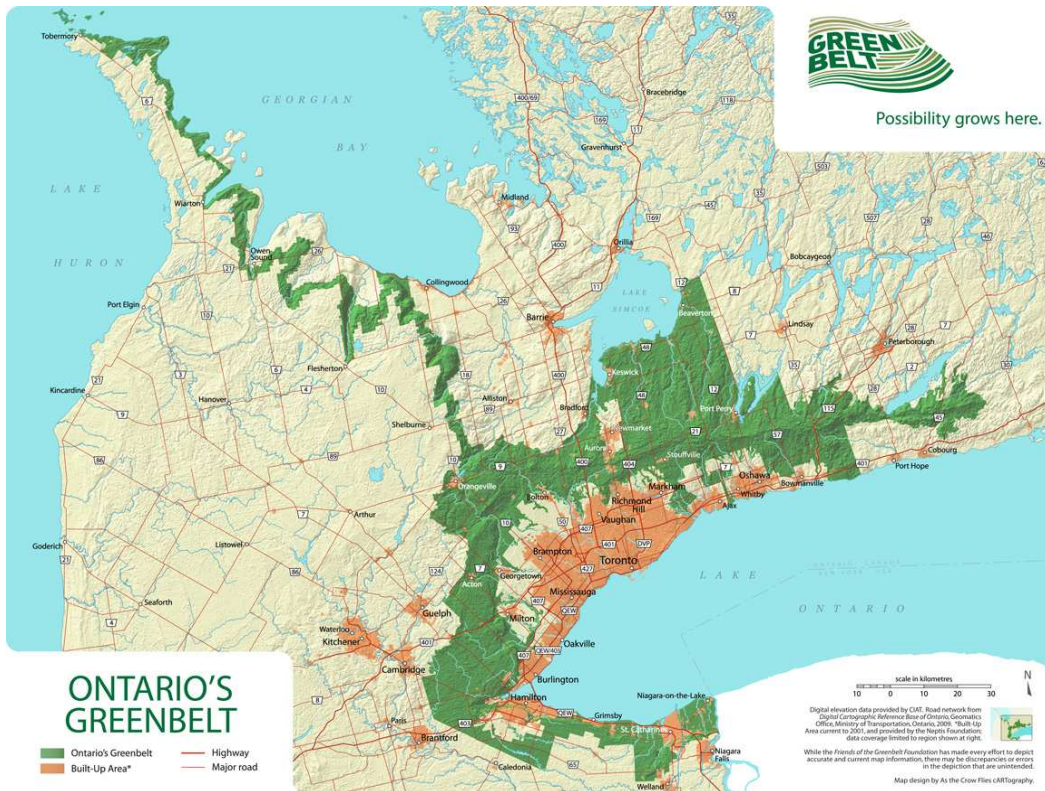
¹⁷ Es claro que el modo de producción agrícola en Canadá se ha basado en la sobreexplotación de la tierra: menos tierra más un mayor uso de pesticidas y fertilizantes, mayor producción. El gobierno liberal ha puesto en práctica nuevos estándares y restricciones a partir de la Ley de Gestión de Nutrientes promovida por varias ONG ambientalistas, en la cual los agricultores están sujetos a una extensiva regulación. Para muchos agricultores, la política del Cinturón Verde funciona en torno a la urbe, por sus propios intereses. La disminución en el costo de sus tierras, la imposibilidad de venta y la creación de servicios ambientales sin paga, conforman un electorado irritado ante la autoridad liberal.

de expansión urbana con la idea de generación de suburbios y todo el entramado económico, habitacional y contaminante que conlleva, además de los privilegios otorgados a empresas constructoras y desarrolladores. Tercero, se ha favorecido un modelo de gentrificación, donde la compra de condominios y servicios en el centro de la metrópoli es extremadamente cara para muchos sectores; esta zona forma parte del programa de “ciudad compacta”. También, los pobladores de los suburbios deben transportarse a esta zona para trabajar, obtener ciertos servicios y buscar esparcimiento con sus automóviles. Cuarto, no se han puesto en marcha políticas agresivas y permanentes en favor del transporte público: Toronto sólo cuenta con dos líneas de tren subterráneo. Y quinto, en el campo las reacciones de agricultores y dueños de tierras frente a la imposibilidad de venta y compensación ante las restricciones del uso de fertilizantes y pesticidas y la falta de pago por servicios ambientales dan lugar a múltiples conflictos. Cabe mencionar que este sector es el núcleo duro del partido conservador, ha promovido valores ligados al mercado, la propiedad privada y la ganancia, y se ha opuesto permanentemente al Cinturón Verde, sobre todo por la forma en que el gobierno impuso una serie de medidas sin consultarlos.

Lugares para Crecer-Cinturón Verde es un modelo que, sobre el papel, puede ser

exitoso, pero ante la realidad resulta muy vulnerable. Esta política de planeación normativa no ha utilizado ni mecanismos de compensación ni tecnologías de punta, como tampoco a expertos para legitimar su propuesta. A la vez, no se han generado espacios de debate o discusión sobre el programa adoptado; se utiliza a la planeación como una garantía de geografía normativa, pero no existen justificaciones racionales de su puesta en marcha, lo cual genera descontento y dificultades. Las iniciativas son políticas verticales, las cuales, lejos de involucrar a organizaciones y grupos interesados, generan intereses contrapuestos en el límite del conflicto.

Lugares para Crecer-Cinturón Verde, por su propia temporalidad, no ha podido desplegar agencias especializadas en la materia para dar cuenta de la solución a problemáticas concretas de la dinámica cotidiana entre actores e instituciones.



Mapa 3: <http://www.greenbelt.ca/maps>

CONCLUSIONES

Como puede observarse, tanto en Holanda como en Canadá se han puesto en marcha programas que unen planeación y ambiente. Sin embargo, en cada uno de estos espacios se presentan particularidades. Desde mi punto de vista, existen varios factores clave para el éxito de acciones que entrelacen planeación-ambiente; entre ellos destacan: las condiciones socio-geográficas, la historia de las ciudades, la cultura política, la intencionalidad de los gobiernos y las posibilidades de incorporación de *públicos interesados* en la

mesa de deliberación y la puesta en marcha de los proyectos.

En el caso de Canadá, en especial de la provincia de Ontario, las condiciones socio-geográficas dan lugar a un espacio extenso conformado por múltiples culturas, con una visión específica sobre el uso, cuidado y manejo de los recursos naturales. A diferencia de Holanda, presenta poca densidad poblacional. La conformación de esta herradura dorada, donde se pretende dar pie a una ciudad compacta, es muy reciente: posee sólo cinco años.

Entretanto Holanda, desde 1980, ha dedicado planes concretos para fortalecer prácticas de transporte, servicios, empleos y vivienda en un pequeño y diminuto espacio. Por sus condiciones geofísicas, la centenaria tradición holandesa obliga a pensar en usos intensivos del territorio. Sus programas en la materia han tenido continuidad, permanencia, y han utilizado un tipo de planeación que incorpora expertos, tecnologías de punta y diálogo entre actores sociales, con lo que se otorga legitimidad a las políticas planteadas. En Canadá cada vez que cambia un gobierno provincial, ya sea liberal o conservador, se modifica la política ambiental, la concepción de ciudad y la planeación urbana.

De esta manera, transformar el modelo de ciudad en Canadá tardará tiempo, recursos y programas claros de fomento al transporte público, a la creación de empleos y a servicios y prácticas amigables con el ambiente. Hasta hoy, el uso del automóvil, la vivienda cara, los empleos concentrados en el sector financiero y las pocas prácticas ambientales no pueden dar pie a un modelo distinto de ciudad. En Holanda la ciudad compacta ha logrado, a pesar de serias dificultades y constantes obstáculos, establecer reglas claras sobre transporte público, espacios para trabajo, recreación y descanso en un territorio cerrado. Financiar vivienda pública, controlar a los desarrolladores y definir las acciones, desde lo local a lo

federal, han otorgado un potencial clave a la permanencia de este modelo urbano.

Por otra parte, un asunto central en relación con los cinturones verdes es que, en el caso canadiense, los agricultores no han hecho suyo el modelo adoptado en favor del ambiente. El gobierno ha impuesto las acciones a realizar, no ha convencido a los actores de la importancia de la conservación de una zona de amortiguamiento, no ha compensado económicamente a sectores afectados por la decisión, les ha impuesto reglas normativas sin legitimar sus acciones.

En Holanda, a partir del nuevo corporativismo, se ha solicitado la cooperación y el saber tradicional de estos sectores para recuperar a la naturaleza, además de otorgar créditos y financiamientos flexibles a los agricultores y ganaderos con el fin de adquirir tecnología de punta, pues se trata de un sector clave en las exportaciones holandesas. En Canadá, la falta de la compensación y de pago por servicios ambientales complican la situación, pues el gobierno se desentiende de sus obligaciones y deja en manos privadas la conservación y el cuidado ambiental. Sin compensación y ni cabida en mesas de deliberación, los actores socio-políticos son invisibles y tienden a oponerse a la permanencia y manejo del Cinturón Verde. Por su parte, Holanda ha impulsado la compensación, los servicios ambientales y la

remuneración a sus campesinos en la conservación de tierras agrícolas, unida a un programa de diálogo permanente entre autoridades y ciudadanos.

Las acciones gubernamentales canadienses siguen utilizando un modelo de planeación normativa, ampliamente superado por las propias condiciones políticas y socioambientales, en contraposición al modelo holandés Acuerdos, el cual puede aportar importantes lecciones al Cinturón Verde canadiense, y donde múltiples actores coinciden, debaten y negocian.

La formulación de políticas de planeación ambiental se presenta como una unidad indisoluble frente a la complejidad, el riesgo y la contingencia de nuestro agobiado planeta. Hoy se abre una puerta a nuevas herramientas: los cinturones verdes pueden funcionar como garantes de seguridad alimenticia, control del cambio climático, amortiguamiento de la expansión urbana y el cuidado del agua. Todo esto nos permite paliar, desde una óptica novedosa, riesgos y desafíos urbano ambientales. La complejidad geográfica, el panorama histórico político, las respuestas de variados actores en contextos diferentes, la ejecución de estos programas por parte del gobierno y los planificadores, dan pie a combinaciones diversas y complejas. Holanda y Canadá son tan sólo dos ejemplos donde los corredores verdes constituyen la

puesta en marcha de políticas de planeación urbana; la primera, sustentada en múltiples actores, compensaciones económicas, diversificación de agencias y amplios financiamientos; la segunda, erigida desde el gobierno, con propuestas económicas benévolas para ciertos grupos y desfavorecedoras para otros, una estructura jerárquica en su ejecución y, aunque temporalmente, joven.

BIBLIOGRAFÍA

- ABERCOMBIE, L. P. (1945), *Greater London Plan 1944*, Londres: HMSO.
- AMATI, M. (2008), *Urban Greenbelts in the Twenty-first Century*, Burlington: Ashgate, pp. 3-7.
- BOURNE, S. L. (1998), *Designing a Metropolitan Region: The Lessons and Lost Opportunities of the Toronto Experience*, Toronto: Department of Geography and Planning-Centre for Urban and Community Studies-University of Toronto.
- BREHENY, M. (1997), "Urban Compaction: feasible and acceptable", en *Cities*, vol. 14, núm. 4, agosto, Londres: Elsevier Ltd., pp. 209-217.

- BRESSERS H. *et al.* (2009), "Environmental Negotiated Agreements in the Netherlands", en *Environmental Politics*, vol. 18, núm. 1, Londres: Teylor & Francis Group, pp. 58-77.
- DE ROO, G. (2003), *Environmental Planning in The Netherlands: Too Good to be True, From Command-and-Control Planning to Shared Governance*, Burlington: Ashgate.
- DESFOR, G. *et al.* (2006), "From Surf to Turf: No Limits to Growth in Toronto?", en *Studies in Political Economy*, núm. 77, Ottawa: Carleton University, pp. 131-156.
- DIELEMAN, F. *et al.* (1999), "Planning The Compact City: The Randstad Holland Experience", en *European Planning Studies*, vol. 7, núm 5, París: Carfax Publishing, pp. 605-621.
- DIJST, M. (2000), *Compact urban policies in Randstad Holland. Compact Cities and Sustainable Urban Development*, Burlington: Ashgate.
- DONALD, B. (2002), "The Permeable City: Toronto's Spatial Shift at the Turn on the Millennium", en *The Professional Geographer*, vol. 54, núm. 2, pp. 190-203.
- "Environmental Quality in Canadian Cities. The Federal Role", en (2003) *State of the Debate*, Ottawa: NTREE-TRNEE, report 83.
- ERICKSON, D. (2004), "The Relationship of Historic City Form and Contemporary Greenway Implementation: a Comparison of Milwaukee, Wisconsin (USA) and Ottawa, Ontario (Canada)", en *Landscape and Urban Planning*, vol. 68, Londres: Elsevier Ltd., pp. 199- 202.
- FALUDI, A. y V. DE VALK (1992), "Coalition Building and Planning for Dutch Growth Management: The Role of the Randstad Concept", en *Urban Studies*, vol. 31, núm. 3, Londres: Sage, pp. 485-507.
- FUSS, M *et al.* (1986), "The Canada-U.S. Auto Pact of 1965: An Experiment in Selective Trade Liberalization", Massachusetts: National Bureau of Economic Research. Artículo en línea disponible en <http://ideas.repec.org/p/nbr/nberwo/1953.html>, abril de 2011.
- GALLE, M. *et al.* (1997), "VINEX: National Spatial Planning Policy in The Netherlands During The Nineties", en *Neth j. of Housing and the Built Environment*, vol. 12, núm. 1, Ámsterdam: SpringerLink, pp. 9-35.

- GEURTS, K. T. *et al.* (2006), "Methodology for participatory policy analysis", en *European Journal of Operational Research*, núm 128, Londres: Elsevier, pp. 300-310.
- GOBIERNO DE CHILE (2011), "Requisitos Ambientales Europeos", Santiago de Chile, S/E. Artículo en línea disponible en <http://www.normativasambientales.cl/buscador/lista>, abril de 2011.
- GREENBELT (2011). "Possibilities growth here", Ontario: S/E. Artículo en línea disponible en <http://www.greenbelt.ca/>, abril de 2011.
- GROENE HART (2011), "*Het Groene Hart*". Artículo en línea disponible en <http://www.groene-hart.nl/>, abril de 2011.
- HOWARD, E. (1898), *To-morrow: A Peaceful Path to Real Reform*, London: Swann-Sonnenschein.
- INSTITUTO ESPAÑOL DE COMERCIO EXTERIOR. (2003), "Holanda". Artículo en línea disponible en www.scribd.com/doc/219496, abril de 2011.
- KARST, T. G. *et al.* (2004), "Ex-post Evaluation of Thirty Years of Compact Urban Development in the Netherlands", en *Urban Studies*, vol. 43, núm. 1, Londres: Sage, pp. 139-160.
- KEIJZERS, G. (2000), "The Evolution of Dutch Environmental Policy: The Changing Ecological Arena from 1970-2000 and Beyond", en *Journal of Cleaner Production*, núm. 8, Londres: Elsevier, pp. 179-200.
- KEIL, R. *et al.* (2005), "Is there regionalism after municipal amalgamation in Toronto?", en *City*, vol. 9, núm. 1, pp. 9-22.
- KIPFER, S. *et al.* (2002), "Toronto Inc? Planning the Competitive City in the New Toronto", en *Antipode*, Toronto: John Wiley & Sons, pp. 228-264.
- MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO (2011), *Canadá*, Artículo en línea disponible en http://www.oficinascomerciales.es/icex/cda/controller/pageOfecomeres/0,,5280449_5282899_5283038_0_CA,00.html, abril de 2011.
- MORENO, M. (2010), "La ciudad de clase mundial: de discurso académico a discurso urbano", en *Reflexiones sobre el espacio en las ciencias sociales. Enfoques, problemas y líneas de investigación*, México: Universidad

- Autónoma Metropolitana Cuajimalpa-
Juan Pablos Editor.
- (NBTC) Nederlands Bureau Voor Toerisme & Congressen (s/f), Holland: *The Official Site*. Artículo en línea disponible en www.holland.com/es/todosgustos/descocida/schiermonnikoog.jsp, abril de 2011.
- Places to Growth. Better Choices. Brighter Future. Growth Plan for the Greater Golden Horseshoe. (2006), Ministry of Public Renewal: 60.
- POND, D. (2009), "Ontario's Greenbelt: Growth Management, Farmland Protection, and Regime Change in Southern Ontario", en *Canadian Public Policy*, vol. 35, núm. 4, pp. 413-432.
- PRIEMUS, H. (2004), "From a Layers Approach Toward a Network Approach: a Dutch contribution to Spatial Planning Methodology", en *Planning Practice and Research*, vol. 19, núm. 3, Londres: Teylor & Francis Group, pp. 267-283.
- SELMAN, P. (1994), "Systematic environmental reporting and planning: some lessons from Canada", en *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 37, núm. 4, Londres: Teylor & Francis Group, pp. 461-475.
- The Maturing Metropolis. Governance in Toronto a Decade from Amalgamation. (2009). I. o. M. f. a. Governance.
- TORONTO COALITION FOR ACTIVE TRANSPORTATION (2011), "Clean Air Partnership". Artículo en línea disponible, <http://www.cleanairpartnership.org>, abril de 2011.
- UNWIN, R. (1909), *Town Planning in Practice*, Londres: T.Fisher Unwin.
- VINEX (1995), *Managing Policy for a Sustainable Society, English Summary*, pp. 1-19.
- VRIESSMAN, K. (2005), "Polders the Scene of Land and Water", Artículo en línea disponible en <http://static.nai.nl/polders/e/index.html>, abril de 2011.
- VROM (2010), *The New Spatial Planning Act Gives Space*, pp. 1-4.
- WILLIAMS, G. (1999), "Institutional capacity and metropolitan governance: the Greater Toronto Area", en *Cities*, vol. 16, núm. 3, Londres: Elsevier ltd., pp. 171-180.