

Pactos Urbanos. Gobernanza territorial en los Países Bajos

Urban Pact. Territorial Governance in The Netherlands

MIRIAM ALFIE COHEN*

Fecha de recepción: 06/12/2013 Fecha de aceptación: 13/05/2015

El artículo aborda la importancia que ha adquirido la gobernanza como un nuevo instrumento de gestión ambiental. Se exponen diversas ópticas relacionadas con el concepto y la manera en que diferentes actores sociales hacen uso de ella. Se presentan los resultados que la gobernanza territorial ha presentado en el caso de los Países Bajos y se plantean los desafíos y oportunidades que el proceso decanta. De igual manera, analiza la acción deliberativa y de participación de múltiples actores en dos programas de planeación urbana, puestos en marcha por el gobierno holandés durante las últimas décadas.

Palabras clave: Gobernanza, Gobernanza Territorial, Deliberación, Toma de decisiones, Países Bajos.

The essay discusses the importance attached to governance as a new tool for environmental management. Different views are presented on how various social actors make use of it and the results obtained. The tool is tested in the case of the Netherlands, challenges and opportunities as well as the action of various actors arise in planning two programs launched by the Dutch government in recent decades.

Key words: Governance, Territorial Governance, Deliberation, Decision making, Netherlands.

* Profesora-Investigadora del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa. Doctora en Ciencias Sociales, UIA, México, SNI Nivel II.

INTRODUCCIÓN

La gobernanza se ha convertido en un referente para las diversas Ciencias Sociales. Concepto abordado desde múltiples perspectivas, las cuales debaten entre sí con la intención de convertirse en eje de las discusiones teórico-prácticas. A principios de los años noventa, la gobernanza fue estudiada como resultado de una disminución en el poder del Estado. La emergencia de diversos actores sociales, entre ellos las multinacionales, las organizaciones de la sociedad civil y los organismos internacionales, contribuyeron a pensar en la posible disolución del poder estatal.

Otras corrientes más moderadas hablaban de la modificación estatal y la apertura y mediación del mismo para resolver problemas complejos en diferentes escalas y a distintos tamaños. Sin embargo, una nueva tendencia se dibuja en el panorama teórico, en ella se plantea que, al ser el Estado el centro del poder democrático-liberal indiscutible, la gobernanza es vista como un proceso en donde este sigue teniendo el liderazgo, marca prioridades y define objetivos (Weiss, 1999; Reinicke, 1998; Pierre y Peters, 1998; Sandholtz y Stone, 1998; Kaufmann et al., 2004; Boyte, 2005; EEA, 2010; Copus, 2010; Waters Robichau, 2011; Wale, 2011, entre otros). De aquí que la gobernanza se presente como una articulación y búsqueda de intereses colectivos en una era de refortalecimiento del Estado.

Para diversos autores, la gobernanza es un concepto que puede explicar fenómenos tan diferentes como la política de redes (Rhodes, 1997); la gestión pública (Hood, 1990); la coordinación de diversos sectores de la economía (Hollingsworth, 1994); las asociaciones público-privadas (Pierre y Peters, 1998); la gobernanza corporativa (Williamson, 1996); y la *good governance*, como proyecto promovido por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (Leftwich, 1994).

Desde la visión latinoamericana, destacan autores como Fernando Mayorga y Eduardo Córdova (2007), quienes plantean que, en esta región, existe una dispersión en el manejo de la noción de gobernanza. Esto debido a que no existe producción bibliográfica latinoamericana que sintetice y sistematice el uso de este concepto, pues son múltiples las variaciones tanto en enfoques como en temas abordados. Así, podemos encontrar temas que van desde políticas públicas, salud y participación ciudadana (Celedón y Orellana, 2003); la lógica territorial de la política pública en el ámbito local (Jolly, 2003); o los recursos hídricos en la región andina (Programa Minga, IDRC, 2003). También, se aborda la gobernanza ambiental en comunidades campesinas afectadas por la explotación minera (Decoster, 2003); la gobernanza urbana (Stren, 2000); la gobernanza local y la lucha contra la pobreza (Román y Retolaza, 2001); así como la relación entre la gobernanza y la lucha contra la corrupción en la administración pública (Campero, 2003), hasta, inclusive, la posibilidad de entender la

gobernanza como integración regional bajo pautas de gobernabilidad (Cimadamore, 2007) o de proponer una gobernanza interatlántica contra la exclusión social (Fraerman, 2004). Por tanto, las definiciones del término varían dependiendo del tema a tratar.

La gobernanza funciona como una estructura, pero también como un proceso de coordinación y direccionalidad. Por consiguiente, implica una serie de arreglos, de pactos. Bonaventura de Sousa Santos (2007) concibe a la gobernanza como una matriz debido a que es tanto una estructura absorbente y de base, como un entorno generador de una red interconectada de ideas pragmáticas y de patrones cooperativos de comportamiento, compartidos por un grupo de actores determinados y por sus intereses.

Este artículo analiza cómo la gobernanza puede ser abordada desde la toma de decisiones en las cuales intervienen diversos actores. El análisis se centra en las interacciones sociales. Estos planteamientos permitirán profundizar en las características de la gobernanza territorial, con el fin de señalar la forma que esta ha adquirido en los Países Bajos y sus diversas repercusiones en los planes urbanos, el crecimiento de sus ciudades y la participación social en la toma de decisiones sobre su territorio. La clave central de este escrito es destacar a la gobernanza como un proceso de hechura y confección de políticas, donde el énfasis se encuentra en la multiplicidad de actores y en el proceso de construcción y toma de decisiones sobre el territorio, exponiendo como estudio de caso a los Países Bajos.

En la primera parte de este artículo se presentan aspectos teóricos sobre la gobernanza y el uso que diversos actores han hecho de ella. Posteriormente, se aborda el concepto de gobernanza territorial y se analizan las conexiones entre territorio y ambiente. Por último, se señala la manera en que se ha gestado, abordado y consolidado la gobernanza territorial en los Países Bajos, con el fin de mostrar la manera en que estos conceptos y categorías se han puesto en práctica como una herramienta de gestión del binomio ambiente/espacio.

EL ALCANCE DE LA GOBERNANZA: NUEVO INSTRUMENTO DE POLÍTICA AMBIENTAL

La gobernanza puede ser pensada como la construcción de nuevas instituciones y agencias para resolver los problemas que enfrenta la sociedad, pero también como un proceso de interacciones sociales entre múltiples actores donde la formulación de debates, deliberación y arreglos cobra un papel nodal. Se trata, entonces, de intentar dotar de direccionalidad tanto a la sociedad como a la economía. Diversas posiciones han aplicado la gobernanza desde su visión, su misión política y sus intereses particulares, destacando cuatro posturas: a) la jerárquica, b) la de mercado, c) la de re-

des y d) la que refiere a las comunidades. Cada una de ellas responde a innegables problemáticas socio-políticas; pero, indudablemente, ninguna de ellas funciona como panacea única, ni solución mágica en sociedades complejas y heterogéneas (Pierre y Peters, 2000). A continuación se explican cada una de estas:

a) *Gobernanza jerárquica*: implica una verticalidad integrada por las estructuras estatales y la burocracia pública. El Estado es concebido como el punto álgido del interés colectivo, separado del resto de la sociedad y reivindicado bajo preceptos legales y legítimos. Las decisiones son tomadas de arriba-abajo y aunque los gobiernos sub-nacionales tienen determinada autonomía, lo cierto es que el Estado es el centro de la autoridad legal. La jerarquía caracteriza las relaciones Estado-sociedad y también las estructuras internas de toma de decisiones.¹ Hoy, la discusión teórica y política ha ido abandonado la perspectiva de la gobernanza jerárquica; el énfasis se encuentra centrado en escalas pequeñas, en la posibilidad de flexibilizar canales, diversificar actores y fomentar intercambios informales, así como de compartir el poder entre el Estado y el mercado y desdibujar y suavizar las diferencias entre lo público y lo privado (Pierre y Peters, 2000). Aun cuando la jerarquía sigue teniendo un rol importante en la organización política e institucional de las democracias occidentales avanzadas, las nuevas circunstancias propician la apertura en la toma de decisiones a redes horizontales que han cooptado espacios y relevancia tanto analítica como práctica. En este mismo tenor, las ciudades y las regiones adquieren un peso efectivo en sus decisiones y una autonomía expresa, producto de los procesos de descentralización (Kettl, 1993).

b) *Gobernanza de mercado*: este tipo de gobernanza está en boga y se piensa como la solución a infinidad de problemas; en muchos casos se le otorga un carácter omnipotente más allá de su efectividad real. Bajo esta lógica, los gobernantes elegidos por los ciudadanos tienen que satisfacer sus demandas y cumplir con el producto ofrecido, así los consumidores-ciudadanos exigen eficiencia y calidad. En términos de gobernanza, el mercado es visto como un mecanismo de localización de recursos, como criterio monetario para medir eficiencia y también como una arena para los actores económicos (Hollingsworth, 1994).

c) *Gobernanza de redes*: Por otra parte, una de las formas más conocidas en la cual se aborda la gobernanza contemporánea es a partir de la política de redes. Esta forma de organización compromete a infinidad de actores y su alcance varía considerablemente, de acuerdo al grado de cohesión. Sus exigencias abarcan un rango que va desde políticas comunitarias hasta soluciones de un solo problema. Se asegura que la política de redes facilita la coordinación entre los intereses públicos y privados y, por ello, puede

¹ La gobernanza conducida por y mediante mecanismos jerárquicos integra estructuras estatales y burocracia pública. Se ha convertido en un modelo ideal de toma de decisiones *top-down*.

garantizar la eficiencia de políticas públicas. Algo a resaltar de estas redes es que se han convertido en un sector concentrado y cohesivo que resiste los embates estatales (Marsh y Rhodes, 1992).²

Las redes y la nueva gobernanza regulan y coordinan sectores políticos de acuerdo a las preferencias de los actores involucrados. La política pública es resultado de los intereses auto-referenciados de los actores en la red, más que del interés colectivo. En suma, mientras las redes controlan eficientemente políticas sectoriales, los ciudadanos fiscalizan el estado de cuentas de lo que sucede en tal sector (Messner, 1997; Evans, 1998; Rhodes, 1997; y Natera Peral, 2005). Las relaciones entre las redes y el Estado pueden describirse como de interdependencia. Desde la órbita estatal, las redes involucran una cantidad considerable de expertos. Son el núcleo de una importante representación de intereses muy válidos en los procesos políticos. La transformación del gobierno a la gobernanza y la decreciente importancia de los poderes legales-formales han fortalecido, claramente, la posición de la política de redes.

d) *Gobernanza comunitaria*: esta perspectiva ha generado un acalorado debate en las Ciencias Sociales en la última década, ya que se sustenta en una homogeneidad socio-económica e intereses comunes, los cuales caracterizan a pequeñas comunidades. Basándose en este enfoque, la pregunta clave indaga sobre la necesidad de un gobierno para resolver asuntos propios. La idea general es que la comunidad puede y debe solucionar sus problemas, con una participación muy acotada del Estado.

La gobernanza comunitaria se construye a partir de una imagen consensuada sobre la comunidad y el involucramiento positivo de sus miembros en los asuntos colectivos. El Estado –gobierno local– es, desde esta perspectiva, demasiado grande y sumamente burocrático para lidiar con estos asuntos. Para la visión comunitaria, el gobierno genera, por lo menos, los mismos problemas que resuelve. La solución comunitaria a ello es organizar la gobernanza sin gobierno.³ Autores como Etzioni, Golden y Weld (1995), argumentan que una comunidad que actúa de manera humana, concentrada e ilustrada puede lograr sus fines propuestos.

Desde estas cuatro perspectivas, la gobernanza permite entender el papel de diversos actores en la formulación diversas políticas, hacer frente a diversos conflictos y producir decisiones. Por ello, la gobernanza está directamente vinculada con la hechura y formulación de las políticas (*policy making*) y (*policy formulation*) respectivamente, proceso en donde las decisiones adoptan una perspectiva deliberativa, consensuada, cooperativa y creativa (Farinós Dasi, 2008, p. 13).

2 Las redes en la llamada “nueva gobernanza” regulan y coordinan sectores políticos de acuerdo a las preferencias de los actores involucrados, más que a consideraciones de política pública.

3 Quebec en Canadá o Cataluña en España, fomentan sentimientos culturales y étnicos que favorecen soluciones políticas basadas en la gobernanza centrada en las comunidades.

En el panorama latinoamericano, algunos autores definen a la gobernanza como la posibilidad de acordar reglas del juego que permitan la consolidación de consensos que garanticen estabilidad. Se propone recoger demandas, impulsar el acceso a la información, la transparencia de los procesos, la rendición de cuentas, la evaluación y el control ciudadano de las políticas públicas (Celedón y Orellana, 2003).

También, se le describe como una articulación de diferentes tipos de regulación en un territorio, a la vez, en términos de integración política y social y en requisitos de capacidad de acción. Por tanto, se trata de examinar las interrelaciones entre sociedad civil, Estado, mercado y las recomposiciones entre estas diferentes esferas, cuyas fronteras se borran (Jolly, 2003).

Por su parte, el Programa Minga (2003) sostiene que lo importante no es lo que se decide, sino cómo se decide. Se invoca la necesidad de sólidos principios de gobernanza democrática, en donde se alude a la participación de múltiples actores sociales en el desarrollo, para que encuentren soluciones a la medida de las culturas locales y de los entornos geográficos, con el claro apoyo de los diferentes niveles de gobierno (IDRC, Programa Minga, 2003).

Campero (2002) define a la gobernanza como la capacidad técnica del Estado para responder a las demandas sociales y económicas con eficiencia y transparencia. Mientras Stren (2002) establece cómo la gobernanza urbana implica una mayor diversidad en la organización de servicios, una mayor flexibilidad, una variedad de actores e incluso una transformación de las formas que la democracia local pudiera asumir, al tomar en cuenta a los ciudadanos y consumidores, y la complejidad de nuevas formas de ciudadanía.

Por otro lado, y en este mismo contexto, en el campo del estudio de la administración pública, destacan las aportaciones de Luis Aguilar Villanueva (2006). Este autor considera que la creación de una “nueva gestión pública” y/o la “nueva gobernación/gobernanza” permite, por una parte, el equilibrio de las malformaciones fiscales y administrativas de los gobiernos y, por otra, propicia una mayor capacidad de respuesta gubernativa a las transformaciones sociales y económicas que experimentan las sociedades contemporáneas.

Esta concepción de la administración a cargo del Estado busca fomentar la legitimación del ejercicio público, mediante prácticas democráticas y socialmente inclusivas en la construcción de consensos para la resolución de conflictos específicos. En este sentido, puede decirse que hay vida por encima del gobierno. Más allá de la regulación y el gobierno democrático, existen también otros dispositivos y principios de autorregulación social, cuya mayor o menor vitalidad, aumenta o disminuye la capacidad de orden o cohesión social.

En general, podría advertirse que, en América Latina, se tiende a distinguir la dimensión normativa y la dimensión analítica de la gobernanza. La primera referida al “deber ser” y, por ende, a la “buena gobernanza” y, la segunda, a una “nueva manera de abordar la política”, alejada de las percepciones clásicas fuertemente centradas sobre el análisis político y jurídico del Estado. Así, se expresa la necesidad de considerar que el Estado no es el único, ni el principal actor del desarrollo. A su lado, se halla el mercado (representado por la empresa, instituciones e individuos, consumidores y productores) y se realza el papel de la llamada sociedad civil, que engloba a las Organizaciones no Gubernamentales, las cooperativas, las mutualidades, los sindicatos y las organizaciones de base comunitaria, las fundaciones, los clubes sociales y deportivos, entre otros.

Puede, entonces, argumentarse que, desde la visión latinoamericana, se representan las cuatro corrientes planteadas al inicio de esta sección, tanto la visión jerárquica, como la de mercado, la de redes y la comunitaria, con sus propias características y acentos, pues es de notar cómo la historia, la geografía, la cultura, entre otros, le dan un sesgo a la concepción y uso de la gobernanza.

Mientras tanto, en el ámbito europeo varios autores (Kohler-Koch y Eising, 2007; Hewson y Sinclair 2009; Benz y Eberlain, 2000; Weiss 2012, entre otros) plantean que el gobierno es cada vez menos poderoso y ello da lugar a visiones alternativas. El argumento central radica en que la sociedad y el mercado han desarrollado su propia autonomía, su auto-organización para eludir cualquier intento por parte del gobierno de controlarlos. Se generan, entonces, intensos procesos socio-políticos, donde el gobierno ha pasado de un corporativismo convencional a un reconocimiento de los intereses sociales representados por redes y grupos (Kickert, 1994).⁴

La gobernanza es un instrumento de direccionalidad, con un Estado que coordina desde la distancia. Los actores sociales y económicos son autónomos y establecen y recrean un marco de acción para obtener sus metas. Un fortalecimiento de la auto-organización y autonomía que permite engrosar los procesos democráticos en la toma de decisiones, y al mismo tiempo, lograr la efectividad de las demandas planteadas. Se trata, pues, de diseñar desde la localidad respuestas políticas concretas. Así, el lugar es un atributo de los procesos socio-económicos y políticos, crucial para la toma de decisiones en un mundo globalizado. La visión de escalas impacta sobre el esbozo y la operación institucional, dando lugar a nuevas políticas en el régimen internacional y transformaciones en cuestiones

⁴ Una política que observa a la gobernanza como instrumento para lograr consensos, negociar conflictos e incorporar la deliberación como punto clave de los acuerdos es promovida desde el Estado. Es importante destacar que las propias condiciones geográficas (constantes inundaciones), históricas (cooperación entre vecinos para mantener los diques) y culturales (1 de cada 4 habitantes de los Países Bajos participan en algún tipo de organización social) dan lugar a una sociedad más activa y participativa, ello no descarta que intereses políticos o económicos se disuelvan espontáneamente.

distributivas. Afrontar cuestiones como la pobreza, la desigualdad global y la asimetría en la relaciones de poder, implica observar la interacción de múltiples escalas espaciales en términos ambientales y sociales (De Sousa Santos, 1998).

LA GOBERNANZA TERRITORIAL

La gobernanza implica coordinación y conducción de procesos. Construcción de políticas a partir de deliberación y negociación; formulación de consensos basados en cooperación, con el fin de evitar el conflicto y promover la agenda social. Autonomía y auto-organización de proyectos provenientes de la sociedad que refuerzan el potencial de incidencia en las decisiones políticas, conducción renovada del Estado, así como una gestión descentralizada y flexible.

Se abren nuevos canales de interlocución entre el gobierno y la sociedad civil. Diálogo y acción conjunta bajo acuerdo. Gestión política fluida, flexible y participativa, proceso de largo alcance. Interacciones entre Estado y sociedad para resolver problemas y aprovechar oportunidades. Fase mediante la cual se toman decisiones y se establecen los términos de participación (actores involucrados y alcance de sus propuestas). Difusión del poder a nivel sub-nacional, supra-nacional y la auto-organización y autonomía de múltiples actores sociales (redes, comunidades y sector privado), con la intención de hacer y formular políticas públicas.

De esta manera, la gobernanza territorial será la puesta en práctica de formas de planeación y gestión de dinámicas socio-espaciales. Acciones compartidas entre múltiples actores que dan pie a políticas innovadoras con repercusiones territoriales. Negociaciones entre *stakeholders* multinivel, en la búsqueda de consensos frente a conflictos particulares. Procesos de participación, deliberativos y de negociación a escala local, donde se reinventa la política y se combinan decisiones de arriba abajo, junto con las emanadas de abajo-arriba, para dar pie a consensos formulados lado a lado.

Para Dallabrida (2007) la gobernanza territorial implica una práctica/proceso de organización de las múltiples relaciones que caracterizan las interacciones entre diversos actores e intereses. Se pretende lograr acuerdos que desemboquen en una visión territorial común, sustentada en la identificación y valorización del espacio compartido. Se trata, entonces, de nuevos modelos de gestión y decisión de los asuntos públicos. Acordar una visión compartida para el futuro del territorio entre todos los niveles y actores vinculados. El concepto de desarrollo sostenible, y la necesidad de gestionar racionalmente el aprovechamiento de los recursos, abre la puerta a la participación de los ciudadanos en este gran objetivo colectivo (Farinós Dasí, 2008).

Algunas regiones urbanas y áreas metropolitanas europeas han favorecido una transición de formas de gobierno tradicionales, hacia nuevos aspectos de gobernanza en las que se abre un camino a modelos de gobierno más horizontal, participativo, donde predomina una cooperación flexible. Para Ullied, Biosca y Rodrigo (2010) y Pinson (2011) las áreas metropolitanas son ahora formidables laboratorios donde se cristalizan grandes cambios y se pone a prueba la capacidad de los gobiernos y de actores estratégicos. Estas nuevas prácticas pretenden consolidar un equilibrio entre tres pilares clave: la competitividad económica, la cohesión social y la gestión prudente de los recursos.

En este mismo tenor, Kübler y Heinelt (2010), señalan que la probabilidad de éxito de gobernanza democrática metropolitana está estrechamente relacionada con tres elementos: la fortaleza de la sociedad civil, la legitimación funcional de los gobiernos locales y el carácter abierto de las redes de actores políticos. Junto a ello, existen tres factores cruciales: a) la voluntad de cooperación de los actores implicados, b) la existencia de estructuras que incentiven la cooperación impulsada por los niveles institucionales superiores, y c) la capacidad de liderazgo político.

GOBERNANZA TERRITORIAL EN LOS PAÍSES BAJOS

Este recorrido permite señalar a los Países Bajos como uno de esas naciones europeas que ha puesto en marcha la gobernanza territorial en diversas ciudades. Un punto nodal de análisis para evaluar los logros y desafíos de la gobernanza territorial son las condiciones geográficas, históricas y culturales de cada país. Así, cabe apuntar la urgencia que, desde 1531, han presentado los Países Bajos frente a la escasez de tierra y las políticas puestas en práctica para ganar territorio. Destacan en esta lógica los pólderes y los diques construidos fundamentalmente en las zonas costeras y a lo largo de los ríos. Estas condiciones geográficas han fomentado una política de cooperación entre diversos agentes sociales, para mantener a flote el territorio y contener posibles inundaciones a lo largo de su historia.⁵

Los Países Bajos están situados en el delta de tres grandes ríos: el Rin, el Mosa y el Escalda. Su aspecto actual es el resultado de grandes esfuerzos a lo largo de los siglos en el campo de la hidrodinámica. La lucha contra el agua es un motivo de orgullo y ha contribuido a la cooperación y flexibilidad para que diversos actores sociales trabajen juntos. Históricamente,

5 Una característica del suelo de los Países Bajos ha sido tratar de ganar terreno al agua, sistema conocido como pólder. Un pólder es un término neerlandés que describe las superficies terrestres ganadas al mar. Esta técnica se utilizó por primera vez en el siglo XII, en la región de Flandes. Uno de los ejemplos más significativos de pólder lo encontramos en el lago de Ijssel, parcialmente desecado y cultivado (<http://static.nai.nl/polders/e/index.html>).

esta cualidad nace de la obligación que han tenido siempre todas las partes de consensuar la gestión hidrológica. Para enfrentar sus retos, los Países Bajos cuentan con un sistema institucional altamente desarrollado y con planes detallados para la gerencia sostenible del agua.

La zona cuenta con 16 millones de habitantes, altamente urbanizado, con una superficie de 41 528 km², su densidad de población se incrementó de 388 habitantes por km² en 2003 a 402 en el año 2012 (CIA, World Factbook, 2012). El área más poblada, conocida como el *Randstad*, presentó, en el año 2000, una densidad de 2000 habitantes por km². La población ha crecido en 1.72 veces y las zonas residenciales en 2.42 entre 1950-1996. El 40 % del territorio se encuentra por debajo del nivel del mar y los riesgos de inundaciones hacen indispensable un manejo integral del agua (Geurst et al., 2004).

Desde el año 2000, se aceleraron políticas innovadoras de cooperación entre autoridades, instituciones de conocimiento, partidos políticos, empresas, industrias y organizaciones sociales, para reunir diversos campos de especialización en referencia al agua. Actualmente, el desarrollo de estas propuestas puede observarse en las soluciones de diseño basadas en el riesgo, las innovaciones en los diques, en su refuerzo y en las técnicas de su inspección, los sistemas de aviso de inundación, y el uso múltiple de la tierra.

Las características propias de los Países Bajos han generado una Administración Pública comprometida con las particularidades de su territorio, donde se ofrece información constante y permanente a los ciudadanos en referencia a condiciones climáticas, territoriales y de planeación; así como la introducción al sistema educativo desde niveles primarios de temas relacionados con el espacio y la planeación urbana. En los Países Bajos, la gestión del territorio ha llevado a un importante proceso de descentralización donde los gobiernos locales han cobrado un papel decisivo en relación a la construcción de la ciudad. El territorio está regulado y ordenado a partir de la política de “*zoning*”, que determina el tipo de actividades permitidas en cada lugar, su gestión corre a cargo de una Comisión Gubernamental que se hace acompañar por grupos consultivos y agencias locales.

También, la escasez de territorio dio como resultado la puesta en práctica de un modelo de ciudad compacta, el cual implica en términos generales, el aprovechamiento máximo de espacio, la concentración habitacional, la remodelación de espacios con actividades múltiples que permiten engarzar vivienda, trabajo y servicios en diferentes barrios y zonas, con la consecuente capacidad para reducir la movilidad, impactar en viajes internos y transporte y controlar la expansión urbana. La ciudad compacta atendió en cierta medida el deterioro ambiental, pero también dio pie a una serie de fricciones, sobre todo a nivel local. Los gobiernos locales se

vieron muy presionados por el modelo adoptado. El espacio se convirtió en un lugar de conflicto de intereses a nivel local, su carencia provocó aún mayor presión debido a la puesta en práctica de los modelos de zonificación y reordenamiento territorial con altos estándares ambientales (De Roo, 2003).

La calidad ambiental se presentaba como un todo inamovible sin posibilidad de negociación y de entrada chocó, de manera directa, con infinidad de intereses tanto económicos como sociales a nivel local por la necesidad de suelo para la puesta en práctica de proyectos de desarrollo y vivienda. Muchas críticas empezaron a mostrar cómo los costos excedían los beneficios ambientales por una política tan estricta e irrefutable (Galle, 1997). Ante esta panorama, en los últimos años, se ha tratado primero de involucrar de lleno a una infinidad de actores sociales y políticos en la toma de decisiones locales, no solo como sujetos de consulta, sino como agentes para definir y dar ideas de solución a las diversas problemáticas a las cuales se enfrentan en relación al espacio/ambiente, favoreciendo la autonomía y auto-organización en redes que tienen un peso muy importante en la toma de decisiones. Así, se intenta emitir estrategias de solución y plantear resultados en la planeación.

La meta fundamental ha sido crear un nuevo campo de acción que permita repensar la política ambiental y la planeación territorial, con una conjunción de actores donde el Estado sigue comandando programas de acción, pero se acompaña de actores privados (proyectos públicos-privados) y consulta, escucha y delibera con grupos de redes y comunidades (Glasbergen, 2002).

Por otra parte, se confirió a los gobiernos locales la posibilidad de establecer sus propios parámetros, reglas y planes de desarrollo, una política “hecha a la medida”.⁶ En otras palabras, se impulsó un enfoque basado en el desarrollo del auto-gobierno aunado a una regulación directa por redes. Las políticas puestas en marcha implicaron, en los hechos, que todos los actores dependen unos de otros, por ello encontrar soluciones equilibradas se convirtió en un asunto conveniente para todos. La cooperación entre actores funcionó como marco de posibilidades locales. Acciones combinadas *top-down* y de *bottom-up* que flexibilizaron la zonificación y dieron pie a acuerdos lado a lado (De Roo, 2003).

El núcleo de transformaciones de esta última década dio lugar a una política ambiental orientada en dos direcciones. Por un lado, acciones de abajo hacia arriba con una participación deliberativa de múltiples actores sociales. Por el otro, flexibilización y autonomía de los gobiernos locales que les permitió diseñar una política “hecha a la medida”, para lidiar

6 Se hace énfasis en esta forma de hacer política, pues durante años, en los Países Bajos se fomentaron y llevó a la práctica una serie de planes y programas poco flexibles que imponían desde el gobierno central una visión sobre la planeación y el territorio.

con los conflictos espacio/ambientales. De manera puntual, existe una intención expresa de unir al ambiente con la planeación. Bajo esta lógica, se publicaron varios documentos guía para establecer áreas contaminadas con alto potencial económico. Durante el proceso de toma de decisiones de desarrollo de estos espacios, se tomaron medidas de planeación para paliar el deterioro ambiental (extensión del aeropuerto Schiphol-Ámsterdam y el puerto de Róterdam).

En estos proyectos se trató de afectar lo menos posible al ambiente, mediante la búsqueda de soluciones intersectoriales y bajo la consulta de múltiples actores. El puerto marítimo de Róterdam y el aeropuerto Schiphol-Ámsterdam dan cuenta de estos sucesos, un gran reto era poder conjugar intereses económicos, sociales y ambientales. Situación que intenta fortalecer la competitividad económica, la cohesión social y la gestión prudente de los recursos a partir de la fortaleza de la sociedad civil, la legitimación funcional de los gobiernos locales y el carácter abierto de las redes de actores políticos. Estos logros son resultado de la creciente voluntad de cooperación entre diversos actores, la existencia de estructuras estatales que incentivan la cooperación y la capacidad de liderazgo político de diferentes grupos (Alfie, 2011).

La relación estrecha entre ambiente y planeación territorial en los Países Bajos dio lugar a observar de manera distinta el crecimiento urbano, las zonas agrícolas, los proyectos de infraestructura y los servicios públicos. En los últimos diez años se han puesto en marcha dos programas de planeación, sustentados en dos modelos. El primero, referido a la toma de decisiones conocido como modelo “pólder verde” (VINEX, por sus siglas en neerlandés); el segundo, un modelo que comprime el crecimiento urbano llamado “ciudad compacta” (VROM por sus siglas en neerlandés). Estos dos modelos han sido utilizados para impulsar mejoras ambientales.

El primer modelo, el “pólder verde” de negociación surgió en los Países Bajos, en los convulsionados años ochenta, donde impresionantes 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 modelo de compromisos y negociaciones corporativo, que, si bien integró ciertos aspectos del neoliberalismo, siguió aplicando políticas de Estado benefactor en amplios campos de la economía (McMahon, 2000).

Por otra parte, 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, hablar del desarrollo del *Randstad* (del neerlandés *rand*: borde y *stad*: ciudad, adopta la forma de una herradura, compuesta por cinco ciudades: Ámsterdam, La Haya, Róterdam, Utrecht y Almere) implica observar cómo se extendió de manera paralela el *Groene Hart*, corazón

verde que funciona como zona de amortiguamiento del crecimiento urbano (*buffer zone*).⁷

Estos dos modelos son los pilares de negociación y realización de la política ambiental/espacial en los Países Bajos. Fuertes tradiciones históricas y culturales de siglos, son el patrón que favoreció la institucionalización y la construcción de acuerdos en materia ambiental y la conservación de áreas de amortiguamiento. Ello no implica la disolución de conflictos o la armonía permanente entre actores sociales, pero sí una nueva serie de instrumentos que permiten manejar negociaciones, muchas veces acaloradas y tensas, sobre territorio y cuestiones ambientales.

En los últimos años, se ha tratado primero de involucrar de lleno a una infinidad de actores sociales y políticos en la toma de decisiones locales, no solo como sujetos de consulta, sino como agentes para definir y dar ideas de solución a las diversas problemáticas a las cuales se enfrentan en relación al espacio/ambiente. Se intenta emitir estrategias de solución y plantear resultados en la planeación.

Siendo el territorio de los Países Bajos un bien escaso, la necesidad de tomar acciones conjuntas, cooperar en su mantenimiento, procurar y promover políticas públicas de auto-organización, así como formular acuerdos sobre este bien común (ciudad compacta, zonas de amortiguamiento, corredores verdes, pólderes, etc.) se asienta en una racionalidad que va más allá del mercado y permite encontrar acuerdos entre diversos actores socio-políticos.⁸

VINEX y la estrategia nacional sobre el espacio: inicio de la gobernanza territorial

En diciembre de 1993, se dio a conocer el Cuarto Programa Nacional de Planeación (VINEX), que, como todos los anteriores, refiere a la estructura principal de áreas urbanas y rurales. En esta ocasión, el plan abordó estos dos asuntos bajo la óptica de la escala, por un lado, el papel de los Países

7 A esta región se le conoce como *Randstad*, pues al sobrevolar la zona la imagen que proyecta las ciudades alrededor del Corazón Verde parece una herradura. Fue nombrada de esta manera por un piloto de la compañía KLM (*Royal Dutch Airlines*) en los años sesenta. A partir de entonces, se “descubrió” que Holanda poseía de manera natural, una zona de amortiguamiento urbano que se convirtió en una prioridad para la planeación urbana y el cuidado ambiental. El *Groene Hart* (Corazón Verde) es un área relativamente poco poblada en el *Randstad* holandés. El *Groene Hart* se caracteriza por su carácter rural, que contrasta con las zonas urbanas a su alrededor. La política del gobierno holandés para preservar el Corazón Verde se aprobó en 2003. En este sitio solo se permite construir una cantidad limitada de vivienda, invernaderos y otros tipos de edificios comerciales. El próximo plan de desarrollo del *Groene Hart* incluye cuatro áreas: a) aumentar la densidad poblacional del *Randstad* y conectar los entornos verdes de esta zona; b) recuperar la extensa área de bosques y abundante agua de los alrededores del *Randstad* esta zona se utilizará como un amortiguador contra la expansión urbana; c) se rehabilitarán las áreas de pantanos, marismas y otros tipos de bosques húmedos; d) entre las áreas centrales y las exteriores se sembrarán pastos, se fomentará la recreación y la agricultura (<http://www.groene-hart.nl/>).

8 Varios autores como De Roo (2003) y Newman (2005) critican seriamente el modelo de ciudad compacta adoptado en los Países Bajos y sus repercusiones frente al deterioro ambiental. Tres elementos componen su planteamiento. El primero, la incapacidad de la morfología urbana para controlar al mercado (procesos de descentralización, inversiones de desarrolladoras e inmobiliarias). El segundo, la habitabilidad de la ciudad y los niveles de satisfacción y felicidad en el modelo compacto y, tercero, la reducción de viajes internos, pero el mantenimiento del uso del automóvil en trayectos largos.

Bajos en el contexto internacional; y por el otro, el cuidado ambiental en la vida cotidiana. Quedó claro desde el inicio que el gobierno central se haría cargo de la política internacional, mientras que las autoridades locales asumirían en sus manos los planes ambientales de transformación de vida cotidiana en el ámbito urbano y rural.

Entre los mayores cambios propuestos en el programa, 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. Al reconocer VINEX la política ambiental de áreas por tratar, delineó las reglas de planeación del espacio durante la década de los años noventa.

VINEX planteó cuatro grandes metas que abarcan diversos planos. En el ámbito internacional y en el contexto de Europa Occidental, intentó crear un clima propicio para nuevos negocios, estimular la distribución de actividades (transporte de bienes y pasajeros) y ofrecer servicios turísticos enfocados en la recreación acuática. En el ámbito urbano nacional, buscó regular la movilidad, fortalecer la capacidad de carga del equipamiento urbano y proteger áreas verdes cercanas. Mientras, en las zonas rurales, se procuró aumentar la diversidad espacial, mejorar la eficacia ambiental y mantener la calidad de vida. Por último, trató de optimizar las virtudes y el diseño de la planeación urbana (Galle et al., 1997, p. 10).

A diferencia de planes anteriores, la preocupación central de VINEX fue la puesta en práctica de políticas para asegurar y garantizar el buen logro de la planeación. Dividió al territorio por áreas y designó a las autoridades encargadas de llevar a cabo las acciones, con lo que dio lugar a una estructura definida e integral para la ejecución de iniciativas en la planeación territorial. Partiendo de un enfoque ambiente/planeación, 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 de nuevas zonas habitacionales y condiciones financieras para su construcción. Los objetivos enmarcados en este plan cubren el período 2005-2010.

En 1996, se realizó la primera evaluación del programa y se decidió impulsar una fuerte inversión gubernamental selectiva en nodos urbanos y proyectos clave en regiones estratégicas, la ampliación del puerto marítimo de Róterdam y el aeropuerto Schiphol-Ámsterdam más los corredores y conexiones anexos a ambos y, por último, altos montos para rutas marítimas, turismo acuático y mejoras en la calidad del agua. El concepto de ciudad nodo (cantidad y calidad de servicios que proporcionan) fue intro-

ducido por VINEX, con la intención de fortalecer la capacidad económica de cada uno de estos lugares, a partir de la construcción de proyectos específicos, distinguibles y propios de cada zona.

Los proyectos clave estuvieron comandados por el gobierno y la iniciativa privada. Megaproyectos para renovación urbana, sobre todo en el centro de las ciudades, que 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 conjuntamente y hoy siguen siendo motor de crecimiento y empleo.⁹

Fortalecer las áreas para la recreación acuática fue un proyecto que trató de impulsar una nueva clase de turismo en el área del corazón verde (*Groene Hart*) y de la zona de la rivera. Este plan no prosperó debido a que no existían los instrumentos políticos para ponerlo en marcha. Hacia 2010, una organización red, sin fines de lucro, volvió a retomar el proyecto y, ahora, es la encargada de buscar financiamiento y establecer acuerdos de ejecución entre diversos actores socio-políticos y económicos.

La escasez de suelo es uno de los asuntos clave que enfrenta la planeación en los Países Bajos. El reto para VINEX fue construir 880 mil casas entre 1995 y 2010 y 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 favoreció 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 ciudadinas y, cuidar y mantener las áreas verdes abiertas (VINEX, 1995).

Para alcanzar estas metas, VINEX puso en práctica varios instrumentos. Cabe destacar, entre ellos, que cada región debería financiar sus proyectos industriales y habitacionales. La intención era controlar la distribución de la población en el país. Por una parte, los nuevos desarrollos urbanos deberían concentrarse en las regiones urbanas existentes; por la otra, se debería 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 urbana funcionó como criterio de localización para nuevas casas, negocios y desarrollos de gran escala.

Una norma para la localización de nuevas viviendas, subsidiadas en un 30 % por el gobierno, fue la cercanía a medios de transporte urbano y la promoción del uso de la bicicleta como medio de transporte. La idea era

9 Los megaproyectos urbanos son esquemas de gran escala que transforman profundamente y en un corto tiempo el paisaje urbano. El uso de una combinación pública-privada junto con estrategias de internacionalización, dan lugar a una aplicación coordinada tanto de poder económico como estatal.

que los desplazamientos entre casa, trabajo, diversión y servicios se acortaran al máximo, de tal manera que los viajes origen-destino fueran cortos y rápidos, con la posibilidad de reducir tanto el uso del automóvil, como las emisiones contaminantes a la atmósfera (Glasbergen, 2002).¹⁰

Además de esta política seguida hasta 2005, VINEX formuló la localización ABC para negocios y servicios, un plan de reordenamiento territorial que proponía el negocio correcto en el espacio adecuado. A pesar de las grandes resistencias que este programa generó en un principio, la política ABC es uno de los pilares de planeación del gobierno holandés. En la actualidad las provincias y las municipalidades también lo han adoptado.

En relación con el crecimiento urbano y el cuidado de áreas verdes, desde 1980, el gobierno había definido los contornos del *Randstad*. Ámsterdam, La Haya, Róterdam, Utrecht y Almere forman parte de esta herradura. La zona que se encuentra en el centro de estas ciudades es el *Groene Hart*, una zona verde de amortiguamiento, fundamentalmente agrícola y de recreación conformada por ciudades pequeñas. Casi a fines de 1996, VINEX reforzó su postura en relación con esta región, enviando 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 y tampoco la vida social se organizara fuera de ese espacio e impedir, de manera clara, la expansión de la urbe hacia el corazón verde (Dijst, 2000).¹¹

Hasta el día de hoy existe en los Países Bajos una fuerte política restrictiva frente a la expansión urbana. No se puede entender el crecimiento del *Randstad* sin el cuidado del *Groene Hart*, dado que son una unidad que permite reconstruir bajo el modelo de ciudad compacta las posibilidades de puesta en práctica de planes ambientales. Países Bajos se caracteriza por un cuidado extremo de los contornos urbanos y, con ello, las áreas verdes (de amortiguamiento) están sumamente protegidas. El famoso *Groene Hart* presenta los planes más severos en relación a las restricciones de crecimiento urbano. Se marcan límites a la horticultura y solo se permite cierto crecimiento en espacios previamente urbanizados.

Las zonas de amortiguamiento han sido una política restrictiva, para contener la contaminación de los centros urbanos y su caótica expansión. Esta política de renombre internacional ha provocado conflictos espacio/ambientales entre los gobiernos locales, los agricultores y los residentes, a tal grado que el gobierno central ha tenido que flexibilizar sus políti-

10 Recientes informes apuntan a que la ciudad compacta no logró reducir el uso del automóvil, pues muestran que está ligado a un estilo de vida, estatus y cultura. Si bien hubo un reajuste en el uso del automóvil en trayectos internos, en viajes largos su uso sigue siendo cotidiano.

11 En el periodo de 1980 a 1995 se construyeron 1 millón 747 mil en esta zona; 654 mil 500 en 2005 y 226 mil entre 2005 y 2010 (Galle et al., 1997).

cas y otorgar a las municipalidades el derecho de decidir cómo 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, hay datos que indican que, desde 1980, el crecimiento de la población en el *Groene Hart* se ha mantenido estable (Demeester, 2004).

Sin embargo, esto no ha sido fácil, debido a que uno de los asuntos centrales que enfrentan los Países Bajos, relacionado con la contaminación de suelos y agua, es la gran cantidad de estiércol (agricultura y ganadería intensiva) producido y las graves consecuencias de eutrofización. Ante esta problemática, VINEX diseñó un plan de limpieza de áreas altamente contaminadas y vulnerables, conocido como ROM (planeación territorial y ambiente). Este plan le dio un nuevo enfoque a la toma de decisiones, al incorporar a diversos actores sociales en la negociación y deliberación de asuntos ambientales y poner así en práctica la gobernanza territorial (De Roo, 2003).

El primer paso fue establecer negociaciones entre el gobierno central y grupos de interés en la búsqueda de soluciones de calidad, para enfrentar los conflictos espacio/ambientales. Junto con ello, se promovió el financiamiento de diversas dependencias estatales en la solución de problemas particulares. Así, se limpiaron áreas contaminadas y se pusieron en práctica programas de exploración de soluciones con la participación y deliberación de los habitantes, políticas “hechas a la medida”, donde los gobiernos locales y los grupos interesados decidieron soluciones en el uso de suelos, agua, ambiente y calidad de vida. La experiencia ganada desde 1990 en el campo de la toma de decisiones ha permitido a la población local plantear ideas sobre soluciones ambientales, con el compromiso del gobierno para ponerlas en práctica mediante subsidios y ayuda de expertos.

Por último, el tema de mejoras ambientales en la vida cotidiana abordado desde 1993 por VINEX, representó cambios sustanciales para la población. Esta política se centró en grupos focales que tomaron decisiones propias sobre cambios en su vida cotidiana, sin ningún tipo de restricción gubernamental. El gobierno impulsó ideas de solución de problemas surgidas desde la comunidad y les otorgó financiamiento. Separación de basura, reciclado, uso extensivo de recursos, disposición final, manejo de suelos y agua y asuntos de movilidad fueron foco de esta agenda.¹²

12 Entre 1989 y 1993, el gobierno central, las municipalidades, las autoridades del manejo del agua, las provincias, las consultorías, los fideicomisos, las organizaciones y residentes independientes fueron invitados a enviar ideas para mejorar el ambiente en el espacio de la vida cotidiana, en cinco temas: mantenimiento y diseño, mejoras del diseño urbano, reciclaje, áreas rurales y empleo y movilidad. De las 600 ideas recibidas 50 están en marcha.

Haciendo y compartiendo espacio: fortalecimiento de la gobernanza territorial

El Quinto Programa Nacional de Planeación Territorial, conocido como “haciendo espacio, compartiendo espacio”, se publicó en diciembre del año 2000. En este plan, el gobierno desarrolló siete importantes objetivos, con la intención de promover la calidad de vida. Como todos los anteriores programas de planeación, este también mantiene un sesgo ambiental y pretende establecer parámetros de cumplimiento altos y permanentes.

El uso múltiple e intensivo de los suelos es un propósito central de este programa. Concentrar y manejar de manera eficiente el uso del suelo urbano y rural, se convirtió en una pieza clave para lograr las metas establecidas. El uso múltiple del suelo implica la viabilidad de cualquier tipo de terreno para mezclar funciones (habitación, servicios, trabajo). Hacer un mejor uso del suelo mediante actividades variadas y mixtas en un solo espacio. Hasta hoy, veintidós proyectos de suelo de uso múltiple han sido seleccionados para ser evaluados por expertos con la intención de medir los efectos de la ciudad compacta en la calidad de vida. Se proclama la categoría de “ciudad vital”, en la cual se enfatiza la vida individual y colectiva, la satisfacción de expectativas con mejores fuentes de empleo y mejoras en la calidad de vida. La meta es lograr mayor satisfacción social, promover más áreas verdes y mejores salarios. Treinta ciudades se han escogido para iniciar este proyecto.

En el terreno de la conservación, se ha planteado que el 15 % de los suelos del país sean destinados a áreas de reserva ecológica y siete han sido designadas parques nacionales. Las provincias adquieren el derecho de designar sus propias áreas de acuerdo a un plan nacional financiado por el gobierno central.¹³ El Quinto Programa cuenta con un financiamiento permanente para la conservación de áreas verdes, al manejo del agua y a la optimización del espacio integrado. Una importante aportación es que, en él, se define el tiempo de duración de los proyectos y su futuro y se determina quiénes son los actores o *stakeholders* por intervenir en las decisiones, cuáles son sus intereses y su posible contribución financiera. El foco central del programa está puesto en la ejecución de políticas. La clave es utilizar el método de la gobernanza (el cómo) y no el contenido de la política (el qué); diferencia sustancial entre este plan y los anteriores. (Bressers, 2009).

Incorporar múltiples actores desde etapas tempranas y crear valor adicional, mediante decisiones interactivas y asociaciones productivas entre lo público y lo privado, se convierte en el eje de ejecución del quinto pro-

13 Países Bajos 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 2100 hectáreas en los alrededores de *Earnetoöld*. Compuesto por grandes lagos, charcos, cañaverales, turberas, tierras áridas y henares, viven en él más de 100 especies de aves.

grama. La gobernanza, desde esta óptica, es una nueva forma de gobernar; es la llamada *filosofía directriz*, que permite generar políticas a nivel local a partir de la participación y la deliberación de *stakeholders*, el sector público, las firmas privadas, la comunidad de voluntarios y las redes auto-organizadas. La descentralización de la decisión de las autoridades centrales, hacia los actores locales se convierte en un asunto eje. Por tanto, se valora el conocimiento de los diversos agentes y se explora una nueva forma de ver la política ambiental, con una visión de respeto a la naturaleza, cuidado a las áreas verdes, atención a la herencia cultural e interés en el manejo del agua.

Al fomentar la corresponsabilidad en asuntos ambientales, el gobierno hace partícipe a la ciudadanía del cuidado y uso del suelo y los recursos naturales como socios e iguales. Lejos de una postura tradicional, donde el gobierno solo emite normas y regula el desarrollo, invita a ser copartícipes de las decisiones del deterioro a agentes, directamente afectados en un espacio determinado. Se quiere transformar la planeación territorial en progreso del territorio y, por ello el gobierno debe ser socio del cambio y no solo un simple regulador del desarrollo (VROM, 2010).

Especial importancia tienen en este programa, nuevamente, Schiphol y Róterdam, como centros que conectan a los Países Bajos entre sus áreas metropolitanas y con el mundo.¹⁴ La extensión de estos proyectos de transporte deberá cuidar con especial importancia las áreas verdes y naturales, así como garantizar su conservación y la preservación de áreas históricas como legado para las próximas generaciones. Se retoma la relevancia del *Randstad* y las conexiones entre las ciudades que la componen, impulsando la idea de ciudad compacta, así como la necesidad de salvar ríos y zonas verdes, mantener y cuidar el *Groene Hart* y regenerar doce corredores ecológicos bajo la óptica de restricción a la expansión urbana. Los temas a futuro deberán lidiar con nuevas y eficaces formas de transporte menos contaminante, la ampliación de puertos, la nueva construcción de viviendas, la búsqueda de energías alternativas y el cuidado de la biodiversidad.¹⁵

Un asunto adicional es prevenir la posibilidad de inundaciones provocadas por el cambio climático y el consecuente aumento del nivel del mar. Fuertes inversiones en ingeniería y tecnología de punta se pretenden poner en práctica, junto con soluciones de cambio en los patrones de uso energético para encontrar soluciones viables a esta situación de riesgo latente para Países Bajos. El cuidado de ríos y los acuerdos entre localidades y gobierno central sobre manejo del agua, son pilares básicos en el Quinto Plan.

14 En su localización actual Schiphol deberá crecer tres veces más hacia el 2030 y Róterdam se extenderá hacia el sur.

15 Se plantea construir de 360 mil a 440 mil casas entre 2010 y 2030, el 40 % en zonas urbanas ya existentes.

Como podemos observar, los programas de planeación puestos en práctica por los Países Bajos consideran al medio ambiente como el eje de prácticas territoriales. Cada metro de tierra es definido de acuerdo a un ordenamiento territorial (“*zoning*”) muy riguroso, pues el gran dilema es contener el crecimiento expansivo de las ciudades en detrimento de las zonas verdes y recreativas. Cabe señalar que en la conformación y puesta en práctica de estos dos grandes programas de planeación territorial (VINEX y el Quinto Plan) han intervenido las municipalidades y las provincias, pero también, y de manera constante y expedita, redes, organizaciones de ciudadanos y *stakeholders*, quienes opinan sobre planes concretos, discuten en la mesa de negociación y deliberan sobre los proyectos a seguir. El éxito de los programas aquí expuestos se une a esquemas de ordenamiento territorial rigurosos donde los tres niveles de gobierno tienen funciones y capacidades definidas y acotadas.

CONCLUSIONES

Ciertos aspectos de la gobernanza territorial son únicos en lugares como los Países Bajos, tanto por el papel central de múltiples Ministerios en la planeación de proyectos nacionales, como por las formas específicas en que la noción ambiental está integrada a cada decisión de manera transversal y, ante todo, por la fuerte tradición de búsqueda de consensos basada en el *green polder model*. Pero, también, cabe enfatizar que las propias características históricas y geográficas les permiten a los habitantes de aquella región poner a prueba la validez de pactos urbanos y de cooperación entre múltiples agentes para llegar a acuerdos concretos de aprovechamiento de recursos y de construcción de espacios. Su forma urbana, sus condiciones de riesgo de inundaciones, su escaso territorio, entre otros, orillan, desde su fundación, a mantener a flote relaciones de cooperación. Este artículo es una contribución para entender cómo funciona la construcción de la gobernanza territorial en sociedades complejas. Señalar estrategias para estructurar decisiones transparentes y entender las posibilidades de una democracia deliberativa donde un instrumento central es la gobernanza, mecanismo para enfatizar la necesidad de interacciones formales e informales entre actores, así como la puesta en práctica de políticas consensuadas a partir de un proceso largo y sinuoso que dista de omitir contradicciones y conflictos.

El recorrido por visiones tan disímbolas como la jerarquía, el mercado, las redes o la importancia de la comunidad en la puesta en marcha de la gobernanza, permite esbozar cómo, en los Países Bajos, se fue construyendo en el tiempo y en el territorio, interesantes formas de interacción que han facilitado negociaciones entre diversos actores, y ampliado el compromiso

y la confianza entre *stakeholders*, redes, comunidades, actores privados y Estado. El conocimiento de la situación y la habilidad de los múltiples actores, fueron la guía para crear nuevos arreglos institucionales con ventajas y oportunidades, para formular políticas más efectivas y justas construidas a través de la gobernanza territorial, entendida como la emergencia y puesta en práctica de formas de planeación y gestión.

Una lección valiosa del estudio de caso es reconocer la complejidad causada por la diversidad de actores y múltiples arenas de negociación, proceso arduo y difícil, el cual implica ceder para poder negociar y encontrar soluciones aceptables para todos los actores. Los conflictos entre actores y sus propios valores, son una fuente constante de tensión en un proceso de negociación. Las interacciones pueden dar pie a resultados propicios, pero no existe garantía de ello, la complejidad de las interacciones sociales siempre pueden generar sorpresas. También, incorporar múltiples arenas de negociación puede engendrar intereses no considerados y nuevos actores que deseen intervenir en la toma de decisiones. No existe ningún manual que pueda anticipar estas situaciones, el punto clave es la voluntad política de todos los agentes inmiscuidos en el proceso.

El caso de los Países Bajos evidencia la resolución de dilemas de planeación de una nueva forma. De un centralismo gubernamental a una política más deliberativa y conducida por actores con fortaleza en su autonomía y auto-organización, nexos entre Estado y Sociedad, conformación de una política corporativistas con rasgos basados en la consulta a redes, comunidades y actores privados a lo largo de un periodo de tiempo y en localidades concretas. Se enfatiza la construcción de consensos en sociedades complejas, donde las decisiones de las instituciones tradicionales no son suficientemente capaces de enfrentar los nuevos retos de la planeación/ambiente territorial.

Todo el proceso de negociación, en muchas de sus facetas, es experimental y a veces hasta accidental. Sin embargo, el caso holandés abrió la puerta a nuevas oportunidades para construir acuerdos útiles y pactos urbanos. Para los actores en redes, esta lección implicó buscar su renovación, reformar sus formas de negociación y generar soluciones alternativas, así como abrirse a nuevos horizontes. Mientras que, para el gobierno, esta experiencia demostró una manera emergente de hacer política, una oportunidad para resolver los retos de una sociedad incierta y compleja, y en cierta medida, la reformulación del propio aparato estatal.

En ambos casos, la composición de los grupos que intervinieron en la toma de decisiones se puede caracterizar bajo una estructura de redes conformadas por *stakeholders* interdependientes entre sí, donde los recursos y el conocimiento de la situación tienden a propagarse. Un punto adicional es el interés de estas redes en formar parte de las decisiones de peso, modificando el panorama tradicional de la construcción y la hechura de

las políticas desde la dinámica deliberativa, lo cual da lugar a un panorama más complejo y diverso, pero que permite enfrentar nuevos riesgos a partir de acciones innovadoras; participar, auto-organizarse y gestionar un bien común como lo es el territorio, desde una óptica racional más allá del mercado.

La gobernanza territorial se encuentra en constante cambio, se nutre de nuevas ideas, decisiones colectivas, políticas públicas amplias. Constituye un instrumento para abordar los conflictos espacio/ambientales al combinar leyes, normas, propuestas financieras, pactos económicos, participación y deliberación social desde una nueva óptica racional.

REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, L. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. México, DF: FCE.
- Alfie, M. (2011). *Comprometidos para Negociar: Conflicto y Gobernanza Ambiental (Holanda, Canadá y México)*. México, DF: UAM-C, Juan Pablo Editores.
- Benz, A. y Burkard Eberlein. (2000). The Europeanization of regional policies: patterns of multi-level governance. *Journal of European Public Policy*, 6(2), pp. 329-348.
- Boyte, H. (2005, septiembre-octubre). Reframing Democracy: Governance, Civic Agency, and Politics. *Public Administration Review*, Vol. 65, núm. 5, Nueva York, NY.
- Bressers, H. et al. (2009). Environmental Negotiated Agreements in the Netherlands. *Environmental Politics*, 18(1), 58-77.
- Campero, G. (2003, enero-abril). La Eficacia del Control Formal. *Revista de Administración Pública*, núm. 107, México, DF: UNAM.
- Celedón, C. y Renato Orellana (2003). Gobernanza y participación ciudadana en la reforma de salud en Chile. Disponible en: <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/celedon%20carmen%20y%20orellana%20renato%20-%20gobernanza%20y%20participacion%20ciudadana.pdf>
- Cimadamore, A. (2007). Del Sur hacia el Norte: Economía Política del Orden Económico Internacional. BS. AS., CLACSO.
- Copus, C. (2010). The Councillor: Governor, Governing, Governance and the Complexity of Citizen. *The British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 12, pp. 569-589.
- Dallabrida, V. R. (2003). Gobernanza y Planificación territorial: para la institucionalización de una práctica de "concertación público-privada. Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, Año 3, núm. 4, Santa Fe (AR), pp. 61-94.
- De Roo, G. (2000). Environmental planning and the compact city-a Dutch perspective. *Compact Cities and Sustainable Urban Development*. Burlington, Ashgate, pp. 31-41.
- De Roo, G. (2003). Environmental Planning in The Netherlands: Too Good to be True, From Command-and-Control Planning to Shared Governance. Burlington: Ashgate.
- De Souza Santos, B. (1998). Por una concepción multicultural de los derechos humanos. Ciudad de México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-Coordinación de Humanidades-Universidad Nacional Autónoma de México.
- De Souza Santos, B. (2007). Geografía e democracia para uma nova justiça. *Julgar*, 2, pp. 109-128.
- Decoster, J. J. (Ed.) (2003). Incas e Indios Cristianos. Elites indígenas e identidades cristianas en los Andes coloniales. Cusco: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas, IFEA, Asociación Kuraka.

- Demeester, E. (2004). The Netherlands Tobogganing from Crisis to Crisis. The End of The "Polder" Model.
- Dieleman, F. et al. (1999). "Planning the Compact City: The Randstad Holland Experience". *European Planning Studies*, 7(5), pp. 605-621.
- Dijst, M. (2000). Compact Urban Policies in Randstad Holland. Compact Cities and Sustainable Urban Development. Burlington: Ashgate, pp. 43-51.
- European Environmental Agency. (EEA). (2010). Technical Report No. 4/2011. Global Governance. The Rise of Non-State Actors. A Background Report for the SOER 2010 Assessment of Global Megatrends, Copenhagen, Dinamarca: EEA.
- Etzioni, Golden, K. y Weld, D. (1995). Sound and Efficient Closed-World Reasoning for Planning. Technical Report 95-02-02, Universidad de Washington.
- Evans, P. (1997). ¿El eclipse del Estado? Reflexiones sobre la estatalidad en la época de la globalización. Enfoques contemporáneos en Ciencia Política. *Revista Conmemorativa del Colegio*. (1999, 25º Aniversario). México, DF: Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, A.C., pp. 80-99.
- Evans, M. (1998). Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica. *Gestión y Política Pública*, Vol. VII, núm. 2, México.
- Faludi, A. et al. (1992). Coalition Building and Planning for Dutch Growth Management: The Role of the Randstad Concept. *Urban Studies*, 31(3), pp. 485-507.
- Farinós Dasí, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, Vol. 46, pp. 11-32.
- Fraerman, A. (2004). *Inclusión social y desarrollo presente y futuro de la Comunidad Iberoamericana*. Madrid, España: Comunica.
- Galle, M. et al. (1997). VINEX: National Spatial Planning Policy in The Netherlands During The Nineties. *Neth j. of Housing and the Built Environment*, 12(1), pp. 9-35.
- Geurst, K. T. y W. B. Van (2004). Accessibility Evaluation of Land-Use and Transport Strategies: Review and Research Directions. *Journal of Transport Geography*, 127-140.
- Glasbergen, P. (2002). The Green Polder Model: Institutionalizing Multi-Stakeholder Processes in Strategic Environmental Decision Making. *European Environment*, 12, pp. 303-315.
- Hewson, M. y Timothy Sinclair. (Eds.). *Approaches to Global Governance Theory*, Albany, NY: SUNY Press, 2009.
- Hollingsworth, J. R. (1994). *Governing Capitalist Economies: Performance and Control of Economic Sectors*, Nueva York, NY: Oxford University Press.
- Hood, C. C. y G. W. Jones (1990). Progress in the government's. Next Steps initiative. *Appendix 6 in HC*, 481, pp. 78-83.

- IDRC (Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo). Programa MINGA. (2003). El agua y la gobernanza. Contribuciones de la investigación en los Andes. Disponible en: http://web.idrc.ca/ev.php?ID=45715_201&ID2=DO_TOPIC.
- Jolly, J. F. (2003). Lo público y lo local: gobernanza y políticas públicas. Centre de Recherches et d'Études sur l'Amérique Latine-CREDAL. Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine-IHEAL, París, Francia: Université de Paris III La Sorbonne Nouvelle.
- Kaufmann, D. et al. (2004). *Governance and the City: An Empirical Exploration into Global Determinants of Urban Performance*, Nueva York, NY: World Bank Institute (Preliminary Draft).
- Kettl, D. (1993). *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*, Washington: Brookings Institution Press.
- Kickert, W. (1994). *Autopoesis and the Science of Public Administration, Essence, Sense and No-sense*. Londres, Inglaterra: Organization Studies, p. 14.
- Kohler-Koch, B. y Rainer Eising. (2007). *The Transformation of Governance in the European Union*, Nueva York, NY: Routledge.
- Kooiman, J. (Ed.) (1993). *Modern Governance*. Londres, Inglaterra: Sage.
- Kübler, D. y Heinelt, T. (2010). Jeux d'échelles et démocratie métropolitaine. *Leçons montréalaises*, París, Métropoles, núm. 7, pp. 2-10.
- Leftwich, A. (1994). Governance, the State and the Politics of Development, *Development and Change*, 25(2), pp. 363-386.
- Marsh, D. y R. A. W. Rhodes. (1992). *Policy Networks in British Government*. Oxford, Inglaterra: Clarendon Press.
- McMahon, F. (2000). The Dutch Miracle. Road to Growth, How Lagging Economies Become Prosperous. *A. I. f. M. Studies*. Halifax, Nueva Escocia, Canadá, pp. 97-140.
- Mayorga, F. y Eduardo Córdova. (2007). Gobernabilidad y Gobernanza en América Latina. *Working Paper*, NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra, Suiza.
- Messner, D. (1997). *The Network Society. Economic Development and International Competitiveness as Problems of Social Governance*. Portland, Oregon: Frank CASS Publishers.
- Natera Peral, A. (2005, octubre-diciembre). Nuevas estructuras y redes de gobernanza. *Revista Mexicana de Sociología*, 67, núm. 4, pp. 755-791, México, DF.
- Newman, M. (2005). The Compact City Fallacy. *Journal of Planning Education and Research Association of Collegiate Schools of Planning*, 25, pp. 11-26.
- Pierre, J. y Peters, G. (1998). Governance Without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration. Research and Theory*, Oxford, Inglaterra.
- Pierre J. y Peters, G. (2000). *Governance, Politics and the State*. Nueva York, NY: Macmillan Press LTD.

- Pinson, G. (2011). *Urbanismo y gobernanza en las ciudades europeas*. Valencia, España: Universitat de Valencia.
- Reinicke, W. (1998). *Global Public Policy: Governing without Government?* Washington, EUA: Brookings, Institution.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance*. Buckingham and Philadelphia: Open University Press.
- Roman, J. e Iñigo Retolaza. (2001). *Gobernanza local y reducción de la pobreza*. La Paz, Bolivia: Plural Editores.
- Sandholtz, W. y Alec Stone (1998). *European Integration and Supranational Governance*, Nueva York, Oxford University.
- Stren, R. (2000). "Nuevos Enfoques para la Gobernanza Urbana en América Latina", en *El CIID en la gestión del desarrollo urbano sostenible en América Latina: lecciones aprendidas y demandas de nuevos conocimientos*. Montevideo, Uruguay: CLAEH, IDRC-CIID.
- Ullied, A., Biosca, O. y Rodrigo, R. (2010). *Narrativas urbano-rurales y tendencias espaciales en Europa: el estado de la cuestión*. Barcelona, España: Mcrit y Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.
- Wale, A. (2011). *New Modes of Governance, Political Accountability and Public Reason*. *Government and Opposition*, Vol. 46, núm. 1, pp. 58-80.
- Waters Robichau, R. (2011). *The Mosaic of Governance: Creating a Picture with Definitions, Theories*. *The Policy Studies Journal*, Vol. 39, núm. S1.
- Weiss, L. (2012). *The Myth of Powerless State*. Ithaca, Nueva York: Cornell University.
- Williamson, O. (1996). *The Mechanism of Governance*. Londres, Inglaterra: Oxford University Press.

DOCUMENTOS DE GOBIERNO

- VINEX (1995). *Managing Policy for a Sustainable Society*, English Summary, pp. 1-19.
- VROM (2010). *The New Spatial Planning Act Gives Space*, pp. 1-4.

PÁGINAS ELECTRÓNICAS CONSULTADAS

- Groene Hart. Nationaal Landschap. Disponible en: <http://www.groenehart.nl/>
- Polders. The Scene of Land and Water. Disponible en: <http://static.nai.nl/polders/e/index.html>