

De un régimen nacional-urbano de derechos sociales a un régimen nacional-urbano favorable al crecimiento: el caso Amsterdam-Holanda

Pieter Terhorst*

Desde principios de los años 90 la economía holandesa ha mostrado una recuperación extraordinaria. La tasa de crecimiento económico de Holanda ha sido superior a la de la Unión Europea y el crecimiento del empleo ha sido el más elevado de Europa, a un nivel comparable al de los Estados Unidos (VISSER y HEMERIJCK, 1997; SCP, 2000). Los resultados de Amsterdam han sido también muy espectaculares. Desde 1995, la región metropolitana ha presentado tasas de crecimiento económico más elevadas que las de Holanda en su conjunto, y la ciudad de Amsterdam se comporta de la misma manera, aunque su tasa de crecimiento ha sido durante la mayor parte de los años 90 ligeramente inferior a la de los municipios limítrofes. Sin embargo, durante los tres últimos años, la ciudad se ha acercado a los niveles del extrarradio (SEO, 2000). Esta imagen económica es extraordinaria, porque la crisis económica de finales de los años 70 y de principios de los años 80 en Holanda fue excepcionalmente severa, según los criterios internacionales. El país sufrió lo que llaman el «mal holandés». Y la ciudad de Amsterdam —ciudad del bienestar por excelencia— estaba a la cola del conjunto del país. Era una ciudad inmersa en un profundo declive económico y demográfico.

¿Cuáles son las características del «mal holandés» y del declive económico y demográfico de Amsterdam? ¿Y cuáles son las características del «milagro holandés» y de la recuperación de

Amsterdam? En este artículo expongo que el «mal holandés» y el declive de Amsterdam, por una parte, y el «milagro holandés» y la recuperación de Amsterdam, por otra, han estado tan estrechamente entremezclados que forman dos regímenes *nacionales-urbanos* sucesivos.

Una fuerte integración nacional-local en una democracia negociada

Las características de la economía nacional y de la política de crecimiento urbano holandés son el resultado de las reacciones de los decisores políticos y de los grupos de interés ante la crisis económica y urbana nacional de los años 70 y 80, que tenía también características específicas. Todas son, en gran medida, el resultado del sistema político holandés, que ha sido conformado según una estructuración en «pilares» y por el neocorporativismo. Durante mucho tiempo los protestantes y los católicos holandeses (lo mismo que los socialistas y los liberales) han estado organizados en «pilares», es decir, en co-

munidades no territoriales independientes. Cada campo tenía su propio mundo de partidos, sindicatos, medios de comunicación, clubes deportivos, y controlaban sus «propias» organizaciones semi-privadas (colegios, hospitales, organismos de viviendas sociales, servicios sociales) que facilitaban los bienes públicos financiados en un cien por cien por el Estado central. Después de la II Guerra Mundial, la estructuración en «pilares» en la esfera política y cultural se completó con el neocorporativismo en la esfera político-económica. El neocorporativismo y la estructuración en «pilares» son similares en lo siguiente:

- Se asigna un *status* (semi) público a organizaciones privadas.
- Los intereses comunes están organizados según líneas sectoriales (verticales) más que según líneas territoriales (horizontales). Ello se debe a que no sólo los grupos religiosos, sino también los grupos de intereses económicos (las patronales y los sindicatos) han tenido una débil organización territorial.
- Son el medio y el resultado simultáneamente de relaciones de clase cooperativas más que antagónicas. Los dirigentes de los «pilares», como las organizaciones representativas de los intereses corporatistas, disponen de un amplio grado de autonomía y de control en el interior de sus propias organizaciones y han aprendido a realizar compromisos y a cooperar los unos con los otros.

La estructuración en «pilares» y el neocorporativismo explican la fuerte integración de los niveles nacional y local de Holanda, que se refleja en una extrema centralización fiscal. En los buenos tiempos (los años 80), el 94% del total de los ingresos de los municipios estaba constituido por subvenciones del Gobierno central. Y ello explica por qué, en Holanda, la decisión política ha dependido siempre fundamentalmente del consentimiento de los partidos de coalición y del apoyo de los interlocutores sociales. Bajo ciertas condiciones, una democracia «consensual» o «negociada» ofrece buenas oportunidades para realizar transformaciones políticas. Al incorporar múltiples partidos a los gobiernos de coalición y al integrar a los interlocutores sociales en las estructuras administrativas, el Estado puede movilizar numerosos recursos y ganar apoyos para el cambio político, como ocurrió durante los años 80 y 90 (y durante el periodo 1945-1963). Pero esto también puede ser un obstáculo para el cambio, a causa precisamente de la necesidad de crear amplios compromisos y coaliciones. Una democracia de negociación es siempre vulnerable al estancamiento político, como fue el caso de los años 70 y principios de los 80.

Sobre el «mal holandés»

Los años 60 fueron el comienzo del carácter específico de la crisis urbana y de la economía nacional de los años 70 y 80. En el transcurso de los años 60, el compromiso Capital-Trabajo de después de la guerra, según el cual los sindicatos aceptaban la reducción de los salarios a cambio de más servicios redistributivos, se debilitó por la grave escasez de mano de obra. Las tensiones en el mercado de trabajo dieron como resultado una desviación de los salarios y un reforzamiento del poder de los sindicatos. Éstos no aceptaron más los compromisos de clase de la postguerra e intensificaron más su lucha por políticas más redistributivas y por más Estado del Bienestar.

La evolución de los salarios estuvo acompañada de una desestructuración de los «pilares». El cumplimiento de los preceptos y el voto religiosos se debilitaron, las asociaciones y los partidos católicos y protestantes desaparecieron o se fusionaron, los lazos entre grupos de interés y partidos se debilitaron y el control de la elite sobre la sociedad y en las asociaciones disminuyó. La desestructuración de los «pilares» provocó otra ampliación del Estado del Bienestar, porque los dirigentes de los «pilares» (incluso el pilar socialista) no podían controlar ya su base como lo hacían antes. La desestructuración de los «pilares» intensificó la presión de la base sobre los dirigentes de los sindicatos socialistas, católicos y protestantes, exigiendo una democratización radical de las relaciones sociales y más servicios asistenciales. Ello transformó las antiguas relaciones de cooperación entre los dirigentes de los «pilares» en relaciones más competitivas.

El Estado del Bienestar holandés es una mezcla de características «socialdemócratas» y «conservadoras» y se corresponde mal con la tipología, bien conocida, establecida por ESPING-ANDERSEN (ESPING-ANDERSEN, 1990 y 1999) de los regímenes de este tipo. Cuando examinamos el mantenimiento del nivel de ingresos, Holanda parece «socialdemócrata», en el sentido de un demostrado universalismo, de una amplia cobertura y de prestaciones generosas. Pero, cuando examinamos la prestación de servicios y el papel de la familia, Holanda pertenece al tipo «conservador». El Estado del Bienestar holandés está fuertemente orientado hacia el hombre como sostén de la familia, incluso más que otros Estados del Bienestar «conservadores». Debido a las elevadas tasas de natalidad de los años 50 y principios de los 60 (resultado de una competencia entre pilares por la tasa de natalidad), la participación de las mujeres en el mercado de trabajo fue una de las más bajas de Europa, tanto más cuando el sistema fiscal disuadía a las mujeres de presentar una demanda de empleo. Era del todo normal que cinco o más miembros de una familia dependieran del sueldo de un solo hombre. Las cargas sociales de seguridad social debían,

por tanto, ser más elevadas que en otros Estados del Bienestar «conservadores» y, con el crecimiento del Estado del Bienestar, la «porción fiscal» (el impuesto sobre la renta, más las cotizaciones sociales como porcentaje de los costes del trabajo) se incrementó más que en la mayoría de los países de Europa. El incremento de la «porción fiscal» aumentó los salarios brutos y forzó a los holandeses a seguir un modelo de desarrollo de más fuerte intensidad capitalista que los demás países de Europa. Alrededor de 1970, la tasa de empleo holandesa era una de las más bajas de Europa (SCHARPF y SCHMIDT, 2000: 243) y desde comienzos de los años 70, los holandeses se lanzaron a una estrategia a gran escala consistente en deshacerse de los trabajadores relativamente mayores y menos productivos, principalmente por medio de las pensiones de invalidez. Esto es así porque, más que la mayoría de los demás países europeos obsesionados por la crisis durante los años 70 y 80, Holanda se encontraba bloqueada en una espiral de «ventajas sociales sin trabajo».

A comienzos de los años 70, la Banca central holandesa, que es independiente, respondió al desmoronamiento del sistema monetario de Bretton-Woods ajustando el florín con el marco alemán en el marco de la «serpiente monetaria». Y después de la primera «crisis petrolífera», el gobierno de orientación laborista de Den Uyl siguió una política macro-económica de expansión, aumentando los gastos públicos destinados a los programas sociales (lo que produjo, por una parte, que muchas personas se quedaran sin empleo y, por otra, una concesión a las reivindicaciones de igualdad y de solidaridad de los sindicatos obreros). Sin embargo, los sindicatos fueron incapaces de apoyar la estricta política monetaria del Banco de Holanda y la expansión fiscal del gobierno con una moderación de los salarios. En consecuencia, se estableció una espiral inflacionista salarios-precios (exacerbada por un sistema complejo de ajuste de los salarios), la competitividad descendió, el desempleo aumentó rápidamente y los gastos públicos subieron rápidamente a causa de un crecimiento rápido de los beneficiarios de prestaciones sociales. El «mal holandés» se agravó por las exportaciones de gas que aumentaron el tipo de cambio —con los efectos secundarios negativos para las exportaciones—, incrementaron las importaciones y eliminaron los productos domésticos. A finales de los años 70, el crecimiento del desempleo y del déficit público, el descenso de la competitividad y la caída de las tasas de crecimiento habían puesto la economía holandesa en muy mal camino. Después de la segunda crisis petrolífera, la economía holandesa conoció una recesión más severa que la mayoría de los países europeos. Desde el punto de vista del gasto por persona, Holanda pasó en la clasificación de la OCDE de la cuarta posición en 1974 a la sexta en 1986 (VISSER, 1990). El desempleo en sentido amplio (que comprende el desempleo «oculto» de los titulares de pensiones de invalidez y de los prejubilados) alcanzó un nivel muy alto

(27%), las finanzas públicas se deterioraron rápidamente, a pesar del flujo constante de los ingresos del gas, y la devolución de los intereses se estaba convirtiendo en la parte del gasto público cuyo crecimiento era más rápido, lo que «excluía» a los otros gastos.

El «mal holandés» en su cúspide en la ciudad de Amsterdam

Dada la fuerte integración entre los niveles nacional y local, no es sorprendente que la trayectoria urbana de Amsterdam esté fuertemente ligada a la trayectoria político-económica nacional. Al tambalearse el acuerdo Capital-Trabajo nacional, el acuerdo Capital-Trabajo de Amsterdam se encontró igualmente bajo presión durante los años 60. Conforme a ello, los socialistas de Amsterdam (el principal partido de la ciudad, aunque jamás dispuso de mayoría absoluta) fueron autorizados a seguir una política de viviendas de alquiler y a ofrecer al capital zonas industriales, zonas e infraestructuras portuarias, así como un mayor margen de maniobra en el centro histórico de la ciudad. El territorio de la ciudad era suficientemente extenso después de la anexión de 1921 para responder a las segundas demandas. Y la política de suelo de alquiler podía proseguir. El acuerdo Capital-Trabajo nacional reforzaba, de hecho, al de Amsterdam, porque aportaba involuntariamente restricciones a la extensión urbana. Para mantener los salarios a un nivel bajo, el Estado central siguió una política de control estricto de los alquileres. Acompañada de subvenciones a la construcción de viviendas sociales a gran escala, así como de un sistema más amplio de protección de los alquileres y de la atribución de las viviendas según las necesidades en el nivel local. «Hacer cola para una vivienda en tu propio municipio» refrena fuertemente la suburbanización de la población. Y la política de moderación de los salarios fue la causa de un modelo de desarrollo intensivo en trabajo que no exigía casi una reestructuración espacial de la economía urbana y moderaba, por consiguiente, la suburbanización de las empresas.

Sin embargo, en el transcurso de los años 60, el territorio de Amsterdam estaba casi completamente construido y la ciudad poseía pocos lugares adecuados para llevar a cabo su política de viviendas sociales. El abandono de la política de bajos salarios dio como resultado un aumento explosivo de la demanda de vivienda y una suspensión de la prohibición de construcción de viviendas individuales en propiedad y de apartamentos privados

sin ayudas destinados al alquiler. Una enorme demanda diferida de viviendas por parte de los grupos de rentas medias y altas, acelerada por los anticipos inflacionistas, se estaba materializando en una ola de suburbanización. Ello provocó que la población en decadencia de Amsterdam se encontrara todavía más «desequilibrada» y que la ciudad se volviera todavía más dependiente de las subvenciones del Gobierno central. Además, el cambio hacia un modelo de crecimiento de fuerte intensidad capitalista, debido a la rápida subida de los salarios, provocó una descentralización de las empresas hacia la periferia y las regiones llamadas intermedias. En consecuencia, las tasas de crecimiento fueron más bajas que las del conjunto del país. Amsterdam intentó encontrar de nuevo lugares para urbanizar anexionándose el territorio de Bijmermeer, una zona que estaba casi totalmente ocupada por viviendas sociales. Pero ello fue insuficiente para contrarrestar la ola de suburbanización. Y, ya que era imposible proceder a otra anexión y que la creación de un cuarto nivel metropolitano había fracasado, la única manera de contener la extensión urbana consistía en seguir una política de ciudades nuevas. La política holandesa de nuevas ciudades era, en efecto, una política de consolidación territorial por medio de la planificación urbana y estaba sostenida por prácticamente todos los grupos de interés nacionales y de Amsterdam. Fue el resultado a nivel urbano de la democracia consensual holandesa. En primer lugar, para los socialistas de Amsterdam fue la única manera de continuar su política de vivienda social en beneficio de la población local. Y para los círculos de negocios de Amsterdam, una buena oportunidad de «modernizar» el centro histórico de la ciudad: ganar sitio para las oficinas, los centros comerciales y las infraestructuras destinadas al automóvil. En segundo lugar, la «desconcentración concentrada» ofreció buenas oportunidades para realizar economías de escala en el abastecimiento (todavía organizado por los «pilares») de los servicios públicos. En tercer lugar, guardar verde el «corazón verde» del país les interesaba a los agricultores holandeses, que han estado siempre bien organizados y han mantenido siempre lazos estrechos con los partidos demócrata-cristianos. Por último, una nueva política de ciudades nuevas interesaba a los suburbios ricos, porque les protegía de la obligación de tener que dar acceso a la vivienda social.

Aunque la política de las ciudades nuevas fue ampliamente apoyada, el plan para «modernizar» el centro histórico fracasó, en gran medida porque estaba bloqueado por una coalición de movimientos sociales urbanos y de izquierdistas hostiles al crecimiento. Después de violentos disturbios, la zona en construcción del centro de la ciudad histórica fue «congelada» y la construcción de una segunda línea de metro (odiado símbolo de una ciudad «modernizada» con torres de oficinas) abandonada. Y la ciudad comenzó una política de vivienda social a gran escala en las zonas de renovación urbana. La coalición para el no-crecimiento del centro de la ciudad histórica provocó una nueva sub-

urbanización de las empresas, a pesar de que la ciudad estaba provista de lugares de excelente calidad para la construcción de oficinas a lo largo de la periferia.

Las políticas de ciudades nuevas y de no-crecimiento del centro de la ciudad histórica de Amsterdam fueron aplicadas durante la crisis de los años 70 y 80 y exacerbaron la crisis urbana de Amsterdam. La política holandesa de las ciudades nuevas y la política de vivienda social eran partes constituyentes del Estado del Bienestar holandés, que fue una de las causas principales del «mal holandés». No es exagerado decir que el «mal holandés» culminó en la ciudad de Amsterdam con su economía en decadencia, su población descendiendo, un ejército creciente de personas dependiendo de prestaciones por desempleo —incapacidad laboral— y de prestaciones sociales generosas, su inmenso parque de viviendas sociales y su extrema dependencia de las subvenciones del Estado.

Las bases del «milagro holandés»

A principios de los años 80, la «porción fiscal» estaba volviéndose tan elevada y las finanzas públicas estaban tan deterioradas que el Gobierno central tuvo que seguir una política de estricta austeridad presupuestaria. Pero para conseguirlo necesitaba el apoyo de los «interlocutores sociales». El Gobierno central amenazaba con congelar los salarios si el Capital y el Trabajo no encontraban una forma de salir de la crisis mediante la cooperación. Con la presencia del Gobierno central en un segundo plano, Capital y Trabajo llegaron al acuerdo llamado de Wasseenaar, por el cual los sindicatos aceptaban mantener los salarios a un nivel inferior al crecimiento de la productividad a cambio de una modesta reducción del tiempo de trabajo anual y semanal. Desde entonces, el corporativismo holandés, que se había vuelto «inmóvil», se ha revitalizado y se ha transformando en un corporativismo «reactivo» o «competitivo», lo que ha permitido a los «interlocutores sociales» y al Estado seguir una estrategia coherente de ajuste flexible ante la crisis. Desde comienzos de los años 80 hasta finales de los años 90, los sindicatos holandeses se habían abstenido de fuertes reivindicaciones salariales. Dado el nivel elevado de desempleo, los sindicatos debieron, desde luego, aceptar a principios de los años 80 una política de bajos salarios. ¿Pero por qué pudieron mantener esta política tanto tiempo? En primer lugar, la tasa de participación de las mujeres en el trabajo (que era una de las más bajas de Europa en los años 70) ha aumentado mucho durante los últimos 20 años. Los ingresos complementarios aportados por las mujeres han aliviado la «penosidad» del lento crecimiento de los salarios en un número

creciente de familias. En segundo lugar, la política holandesa de bajos salarios ha «tenido éxito» porque los otros países europeos no seguían la misma estrategia. Si lo hubieran hecho hubiera habido una «carrera hacia abajo». Por último, y más importante, la moderación de los salarios se compensó en el transcurso del tiempo con una bajada de los impuestos y de las cargas sociales, hecho posible por una mejora de las finanzas públicas y una ampliación de la base tributaria fiscal como resultado de la creación de un mayor número de empleos (a tiempo parcial). Una vez aprobado el acuerdo de Wassenaar, es decir, una vez que los sindicatos aceptaron que el alto nivel de los salarios brutos y que la amplitud de la «porción fiscal» eran la causa de la crisis, el gobierno tenía las manos libres para recuperar el control de la financiación del sector público. Se practicaron reducciones en los gastos del Estado, los salarios de los trabajadores del sector público y semi-público fueron sometidos a un control estricto, las prestaciones sociales fueron congeladas y las reglas de elegibilidad reforzadas. A mediados de los años 80, la política de bajos salarios y de austeridad presupuestaria comenzó a demostrarse rentable desde el punto de vista del crecimiento del empleo. Sin embargo, el bajo nivel de participación en el mercado de trabajo era todavía el «talón de Aquiles» de un Estado del Bienestar holandés bien desarrollado, pero pasivo. Durante los años 90, el sistema de seguridad social fue reformado, se introdujo e intensificó un compromiso de actividad para los parados de larga duración y se crearon sistemas de subvenciones al empleo basados en la reducción para los empresarios de las contribuciones a la seguridad social. La flexibilidad del mercado de trabajo fue parte integrante de la política socio-económica. El hecho de que la mayoría de las mujeres no deseaban trabajar más que a tiempo parcial (Holanda tiene el porcentaje más alto de trabajadores a tiempo parcial) suscitó sin duda una mayor flexibilidad del mercado de trabajo, que fue estimulado aún más por diferentes medidas políticas (un aumento de la individualización del sistema fiscal, una flexibilidad de la protección contra el despido a cambio de derechos suplementarios en el sector de la seguridad social para los trabajadores interinos, y una fuerte reducción de las restricciones sobre los horarios de apertura de los comercios, las licencias de las empresas, las agencias de trabajo temporal y los horarios de trabajo).

Bajos salarios e impuestos y cargas sociales menos elevadas (el porcentaje holandés de fiscalidad y cargas sociales en el PNB está actualmente ajustado a la media europea [SCP, 2000, p.74]) han dado como resultado una tasa de crecimiento económico más elevada. ¿A qué precio? La política de bajos salarios dio como resultado un modelo de crecimiento con un fuerte coeficiente de mano de obra. Dos tercios del crecimiento del empleo pueden atribuirse a los bajos salarios (CPB, 1997). Así, el crecimiento holandés ha estado conducido más por estos factores que por la innovación, como lo muestra el muy bajo crecimiento de la productividad del trabajo (ROELAND, VAN SINDEREN y VER-

BRUGGEN, 2001). Eso hace al país vulnerable a la ya apreciable escasez de mano de obra. Además, el crecimiento de las desigualdades (y no del nivel) de renta ha sido más alto que la media de la OCDE (CAMINADA y GOUDSWAARD, 2001) y, comparado con otros países europeos, el sistema de seguridad social holandés ya no ofrece resultados «excepcionalmente buenos» desde el punto de vista de las desigualdades de renta, de las prestaciones sociales y de la pobreza, sino resultados que son solamente «más bien buenos» (SCP, 2000: 331-383).

De la política de ciudades nuevas a la política de ciudad compacta

Desde 1980, las relaciones entre Amsterdam y las ciudades nuevas se han transformado de relaciones de complementariedad en relaciones de rivalidad, y la ciudad ha comenzado a seguir una política de aumento de la densidad de población como Rotterdam lo había hecho un poco antes. Amsterdam había conocido dificultades financieras porque la fuga de la población hacia las ciudades nuevas había acelerado el descenso de la población en el centro y se había ido «lo mejor» de las clases medias. Cuando la población cada vez más pobre de Amsterdam pidió más servicios públicos, los recursos de la ciudad procedentes de las asignaciones generales habían disminuido a causa del descenso de la población. Y lo más importante, comenzaba a experimentar los efectos de los recortes presupuestarios del Gobierno central, aunque éste evitaba cuidadosamente que las grandes ciudades tuvieran déficit financieros muy importantes. El Gobierno central, muy centralizado, era responsable al final de los déficit locales y la gran importancia de los déficit de las ciudades habría perturbado el consenso en las relaciones central-local. La clave del reparto de las asignaciones generales se modificó a favor de las grandes ciudades en 1984 (y de nuevo en 1996). Para la construcción de viviendas, la relación de competencia entre Amsterdam y las ciudades nuevas estaba volviéndose aún más simple. La ciudad quería disponer de un número suficientemente importante de sitios disponibles en su propio territorio. En efecto, como resultado de la crisis, amplias zonas portuarias volvían a estar disponibles para la construcción de viviendas. Y después del hundimiento del mercado de la vivienda en propiedad en 1979, el Gobierno central siguió una política keynesiana (!) de aumento de la producción de viviendas de alquiler subvencionadas a fin de prevenir una subida suplementaria de paro. Amsterdam reivindicaba una parte más importante de la construcción de viviendas subvencionadas.

Al mismo tiempo, la ciudad hizo una propuesta de reforma administrativa. En primer lugar, la ciudad sería subdividida en distritos (para economizar en la provisión de los servicios públicos y romper el poder de la burocracia local). A continuación, una nueva ciudad-provincia correspondiente a la región urbana de Amsterdam debería ser creada, dentro de la cual los distritos de Amsterdam se convertirían en municipios. Los extrarradios de Amsterdam que tenían una anexión oculta protestaron vigorosamente. El resultado final fue que sólo Amsterdam fue subdividida en 18 distritos.

Hasta mediados de los años 80, la política de ciudad compacta de Amsterdam no era una política «de oferta», pero la estrategia defensiva era mantener su rol de proveedor de servicios sociales y reactivar la demanda local. Sin embargo, las cosas luego han cambiado. El Gobierno central asumió las iniciativas de Amsterdam y de Rotterdam y se creó una coalición entre el Gobierno central y las grandes ciudades para apoyar un crecimiento urbano más orientado hacia la oferta, coalición que culminó en el «Cuarto informe sobre la planificación espacial» (1988). Desde entonces, la planificación urbana se ha vuelto parte integrante de la estrategia nacional de crecimiento económico, en la que las grandes ciudades —en la época zonas económicamente en decadencia— se han visto destinadas al rol de «punta de lanza» del crecimiento económico. El Gobierno central, como las grandes ciudades, ha seguido hasta ahora una política empresarial. Las ciudades centrales han sido estimuladas a reforzar su propia base fiscal con una cierta descentralización fiscal (limitada), y a sacar provecho de la explotación territorial. Y el Gobierno central ha dirigido las inversiones públicas hacia las grandes ciudades, que deben garantizar la continuidad atrayendo a las familias de altos ingresos y a los inversores o los interlocutores privados en sus proyectos comunes privado-públicos. Las grandes ciudades han reaccionado construyendo un conjunto «bien equilibrado» de viviendas en propiedad y de viviendas de alquileres bajos, atrayendo las inversiones y utilizando su poder adquisitivo para ayudar al turismo, los festivales, los museos, los teatros y las salas de conciertos.

Existe tal consenso a favor de una política de ciudad compacta que está llegando a un *status* hegemónico. Hasta ahora, ningún grupo de interés y ningún partido se ha opuesto (actualmente las cosas cambian). La principal razón es que la política holandesa de ciudad compacta no es solamente el resultado de una coalición entre el Gobierno central y las grandes ciudades, sino además el de una coalición social más amplia. En primer lugar, los empresarios han mantenido la política de ciudad compacta porque es la única manera de que las ciudades-providencia puedan ser transformadas legítimamente en ciudades más «empresariales» y de que los gastos del Gobierno central puedan, por consiguiente, reducirse. Además, la capital holandesa está dominada por los sectores del comercio, de la distribución y de los

transportes, que han estado fuertemente sostenidos por el Estado holandés gracias a las importantes inversiones públicas en los «grandes puertos» y en las infraestructuras de las tierras del interior, que forma parte de la política de ciudades compactas. En segundo lugar, aunque las grandes ciudades se sienten comprometidas en esta política para salvaguardar su rol de proveedores de servicios redistributivos, la política de ciudad compacta está volviéndose gradualmente una mezcla de política de «ciudad-providencia» (no de urbanización caótica) y de ciudad empresarial. Todos los grupos de interés que se habían opuesto a la destrucción del Estado del Bienestar (todos han reconocido la necesidad de reformarlo) han mantenido la política de ciudad compacta. En tercer lugar, el movimiento de defensa del medio ambiente, como la organización de agricultores, han mantenido firmemente la política de ciudad compacta porque tiene por objetivo controlar la extensión urbana (y de ello ha resultado que la competencia de los extrarradios para atraer a los inversores y a los grupos sociales de rentas altas ha sido limitada). Por último, los fondos de pensiones holandeses están entre los más importantes del mundo (resultado del nivel elevado de ahorro de la generación holandesa del *baby-boom*, que fue relativamente importante). Ya que las grandes ciudades no pueden competir más por las asignaciones del Gobierno central para favorecer el crecimiento económico, los fondos de pensiones se han vuelto una fuente importante de inversiones. Concentrando las inversiones inmobiliarias en un número limitado de lugares, las incertidumbres se han reducido para los fondos de pensiones que, por definición, son hostiles al riesgo. Y creando una escasez artificial a través de una planificación física, los inversores inmobiliarios han tenido oportunidades de obtener «rentas de monopolio».

El fracaso de la Ciudad-Provincia

Aunque Amsterdam (como otras grandes ciudades) ha hecho serios intentos para anexionarse los municipios adyacentes, el Gobierno central ha rechazado toda modificación de sus límites territoriales hasta mediados de los años 90. Si era necesario, las economías de escala en la provisión de bienes públicos debían obtenerse por la cooperación intermunicipal, que fue reforzada por una nueva «Ley de regulación común» (*Joint Regulations Act*) (1985). La ley motivó la creación del «Consejo regional de cooperación de Amsterdam» (*Regional Cooperative Body Amsterdam's-ROA*) (las mismas disposiciones se aplican a la cooperación intermunicipal en las otras regiones metropolitanas). Sin embargo, pronto estuvo claro que la ROA contenía algunos puntos débiles. La ciudad de Amsterdam tenía solamente un tercio de los puestos

en el Consejo de la ROA a pesar de tener el 50% de la población, y el territorio de la ROA era mucho menos extenso que el de la región de Amsterdam. Además, el *status* de la ROA era débil porque algunos municipios habían dejado el Consejo y otros amenazaban con hacerlo. Por último, el ROA se estaba revelando demasiado débil para cumplir los objetivos de planificación del «Cuarto informe», en particular la construcción a gran escala de viviendas y las inversiones de infraestructuras.

Para remediar estos puntos débiles, el Gobierno central propuso la creación de ciudades-provincias en siete de las mayores regiones metropolitanas. Para evitar un dominio excesivo de la ciudad central, las ciudades centrales debían estar divididas en municipios de menor tamaño, y para reforzar una perspectiva desde la base, los municipios mismos fueron autorizados para decidir los aspectos de la administración metropolitana que se extenderían desde la cooperación intermunicipal a la gestión de la provincia. Amsterdam y sus extrarradios decidieron crear una ciudad-provincia en 1995, proyecto que fue fuertemente apoyado por la Cámara de Comercio de Amsterdam, porque lo consideraban como la mejor manera de llevar a cabo las inversiones de infraestructuras en gran escala (incluso la ampliación del aeropuerto de Schiphol y del puerto de Amsterdam). Sin embargo, el plan fracasó a causa de la oposición popular al desmembramiento de la ciudad en pequeños municipios. Después de que la población local votara contra el proyecto en el transcurso de un referéndum, la ciudad de Amsterdam y el Gobierno central lo han abandonado.

Aunque el referéndum ha sido decisivo para la anulación del proyecto de crear una ciudad-provincia, su viabilidad en Amsterdam, en caso de respuesta positiva, habría sido dudosa. Algunos conflictos graves no habían sido resueltos. Durante la fase de preparación, los conflictos sobre las competencias de la ciudad-provincia eran crecientes entre Amsterdam y los extrarradios. La ciudad prefería una ciudad-provincia fuerte y los extrarradios la preferían débil. Los municipios afectados no podían ponerse de acuerdo sobre la parte de las asignaciones generales que ya no obtendrían del Gobierno central, sino de la ciudad-provincia. Además, no podían ponerse de acuerdo sobre la política del suelo. ¿Cómo aprovechar las ganancias obtenidas de la política inmobiliaria? Por último, Amsterdam se oponía enérgicamente a la regla según la cual los extranjeros que tenían derecho de voto en las elecciones municipales fueran excluidos de las elecciones provinciales. Eso habría debilitado el potencial electoral de la ciudad. Después de todo, el fracaso de la ciudad-provincia no se consideraba un problema serio en la ciudad de Amsterdam. Poco tiempo después del «fracaso» del proyecto, logró anexionarse el

estuario del Ij¹ (una zona litoral sin *status* de entidad local) para la construcción a gran escala de viviendas. En la zona anexa, está programada la construcción de 18.000 viviendas (el 40% de ellas viviendas sociales).

La combinación de la política nacional de crecimiento económico y de la política de ciudad compacta ha desembocado finalmente en un ritmo elevado de crecimiento económico de la región, incluso de la ciudad de Amsterdam, que hasta presenta un ligero crecimiento demográfico desde finales de los años 80. Dada la posición económica de la ciudad y la gran disponibilidad de lugares de aprovechamiento en la zona anexa al Ij, ya no necesita una ciudad-provincia. Se considera ahora bastante fuerte para rivalizar con los extrarradios.

A finales de los años 90, parecía que el consenso sobre la política de ciudad compacta se debilitaba porque una coalición formada por organizaciones nacionales de empresarios, por el Ministerio de Transportes y por el Ministerio de Economía comenzaba a criticarla, porque temían una escasez de lugares favorables para la construcción de despachos y de centros industriales en la ciudad compacta. Proponían desarrollar «pasillos» a lo largo de las autopistas (y de las líneas de tren) entre las cuatro ciudades de Randstadt. Sin embargo, han perdido la batalla política que planteaban. En el «Quinto informe sobre la planificación espacial» (2001), las normas de la política de ciudad compacta fueron mantenidas.

Conclusión

En este texto hemos visto que el cambio del «mal holandés» al «milagro holandés», así como el cambio del declive urbano de Amsterdam a su recuperación, han estado íntimamente mezclados. Aunque la transformación nacional-urbana es el resultado de un gran número de modificaciones en diferentes ámbitos, existe una gran continuidad en el marco institucional donde esto ha ocurrido. El corporativismo y la «democracia negociada» han sido revitalizados y la integración nacional-local no ha cambiado apenas. Además, Holanda ha seguido manteniendo una política de consolidación territorial mediante la planificación urbana. Por último, una reforma amplia de la administración metropolitana ha fracasado. Amsterdam ha conseguido anexionarse el estuario del Ij. Pero las anexiones son una característica recurrente de la historia política de Amsterdam en el siglo XX (TERHORST y VAN DE VEN, 1997).

Notas

* Profesor del Instituto de Estudios Metropolitanos de Amsterdam.
La traducción española de la versión original francesa ha sido realizada por Carmen PINEDA NEBOT, Investigadora del Departamento de Ciencia

Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid.

¹ Nota del traductor: el Ij es el río que pasa por Amsterdam.

Bibliografía

CAMINADA, K. y GOUDSWAARD, K. (2001). «Trends in Inkomensongefijkheid en Sociaal Beleid». *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 22, 4, pp. 55-69.

CPB (1997). *Macro-Economische Verkenningen*, Den Haag, Centraal Planbureau.

ESPING-ANDERSEN, G. (1990). *The Three World of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.

ESPING-ANDERSEN, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, Oxford University Press.

KLEINKNECHT, A. y NAASTEPAD, C. (2001). «Industrie en Dienstenbeleid: een Dwaalspoor?». *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 23, 1, pp. 58-70.

ROELANDT, Th. van Sinderen y VERBRUGGEN, J. (2001). «Profijt van Industrie en Dienstenbeleid». *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 23, 1, pp. 49-57.

SCHARPF, F. y SCHMIDT, V. (2000). *Welfare and Work in the Open Economy*, Volume 1, *From Vulnerability to Competitiveness*, Oxford, Oxford University Press.

SCP (2000). *Sociaal en Cultureel Rapport: Nederland in Europa*, Den Haag, Sociaal Cultureel Planbureau.

SEO (2000). *Amsterdamse Economische Verkenningen ; Ontwikkelingen in de Regio Amsterdam*. Amsterdam, Stichting voor Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam.

TERHORST, P.J.F. y VAN DE VEN, J.C.L. (1997). *Fragmented Brussels and Consolidated Amsterdam. A Comparative Study of the Spatial Organization of Property Rights*, Netherlands Geographical Studies 223, Amsterdam, Netherlands Geographical Society/Department of Human Geography, Faculty of Environmental Sciences, University of Amsterdam.

VISSER, W. (1990). «The Declining Wealth of a Small Nation», *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 13, 2, pp. 74-93.

VISSER, J. y HEMERICK, A. (1997). *A Dutch Miracle», Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam, Amsterdam University Press.