

Consenso y esfuerzo colectivo como fundamentos de la cultura política holandesa

ANNE-MARIE REYNAERS*

RESUMEN

La última crisis económica ha mostrado quizá más que nunca antes las diferencias entre los países europeos en cuanto a su cultura política. En este artículo se exponen las características y los valores fundamentales de la cultura política de la sociedad holandesa, indagando en sus raíces históricas. Esta información, en buena medida desconocida para gran parte de los ciudadanos europeos, permite comprender mejor las actitudes y conductas manifestadas por la sociedad y los políticos en los Países Bajos ante la crisis económica y las dificultades que afrontan las instituciones de la Unión Europea para gestionarla de manera justa y eficaz.

1. INTRODUCCIÓN

El pasado 20 de abril de 2012 la política holandesa atravesaba uno de los momentos más delicados de los últimos años. El primer ministro de los Países Bajos, Mark Rutte, encontraba serias dificultades para sacar adelante los presupuestos de 2013, diseñados para cumplir las normas marcadas desde Europa para reducir el déficit. El gobierno minoritario, compuesto por los partidos liberal (VVD) y democristiano (CDA), no contaba con el apoyo que teóricamente se había comprometido a ofrecer el principal partido de la oposición, el Partido de la Libertad (PVV), liderado por Geert Wilders. Con apenas diez días para entregar a la Comisión Europea los nuevos presupuestos,

* Doctoranda y profesora de la VU Universidad de Ámsterdam (Departamento de Estudios de Gobernanza) (reynaers.annemarie@gmail.com).

todo hacía pensar que la crisis de la deuda soberana podía cobrarse una nueva víctima, como ya había ocurrido con los gobiernos de Bélgica y de Grecia. Frente a lo que parecía el inicio de una larga crisis política, solo una semana más tarde el gobierno consiguió un amplio acuerdo con el respaldo final de otros tres partidos de la oposición. De esta forma, Holanda logró entregar sus nuevos presupuestos a la Comisión Europea antes de la fecha límite establecida. El 5 de noviembre de 2012 los holandeses acudieron de nuevo a las urnas y, en menos de dos meses, el nuevo gobierno *Rutte II*, compuesto por los partidos liberal (VVD) y socialdemócrata (PvdA), comenzó a trabajar para afrontar los retos que exigía la difícil situación económica.

Ante lo sucedido, muchos se han preguntado cómo el gobierno holandés ha sido capaz de revertir una situación de crisis de gobierno, provocada por el desplome de la economía, en un exitoso acuerdo entre las principales fuerzas políticas. Según Frans Leijnse, ex *informateur*¹, la rapidez con la que se formó la nueva coalición se debió tanto a la urgencia impuesta por la fuerte recesión económica, como al objetivo improrrogable de reducir el déficit público, factores que dejan a los partidos "poco tiempo para *hobbies*". Bernard Wientjes, presidente del sindicato FNV, señalaba en este sentido la vuelta del *Polder Model*. Este modelo es clave para entender la actitud y las medidas políticas antes y durante la actual crisis en Holanda.

¹ El *informateur* investiga en nombre del Rey las posibilidades de formación de un gobierno después de las elecciones.

2. EL MODELO *POLDER*

El modelo *polder* responde a un esquema de consenso que, en términos prácticos, implica una cooperación y negociación continua entre el gobierno, los sindicatos y las organizaciones patronales para el establecimiento de los salarios y las condiciones laborales. Este modelo, basado en el acuerdo de todas las partes, se considera una estrategia idónea para la regulación de conflictos y la evitación de huelgas (Woldendorp, 2005: 252). Durante las negociaciones, los diferentes representantes tratan de conciliar sus agendas, de tal manera que se vean representadas las preferencias de la mayoría de las partes implicadas. En términos generales, el modelo *polder* representa el reconocimiento pragmático del pluralismo y el esfuerzo de cooperación para trabajar conjuntamente a pesar de las diferencias.

Esta fórmula de resolución de conflictos se hizo particularmente visible en el ámbito político durante los años ochenta. El economista Harry ter Heide (1976), basándose en la teoría de juegos, persuadió a los partidos políticos y a los representantes sociales de la necesidad de negociar una solución conjunta para resolver la crisis económica de entonces; una solución que permitiera beneficiarse a todos, en vez de enroscarse en las diferencias que los separaban. El resultado final de la negociación supuso que los holandeses trabajaran y ganaran menos, con el fin de crear empleo. Las medidas adoptadas permitieron que la economía holandesa se revitalizara y diera paso a un periodo de larga prosperidad económica que duró hasta los años noventa, lo que se conoce hoy como “el milagro holandés” (Woldendorp, 2005).

Como señala Kranenburg (1999), irónicamente existe muy poco consenso sobre el verdadero origen del modelo *polder*. Una explicación apunta a la situación que los holandeses tuvieron que afrontar tras la Segunda Guerra Mundial, cuando el corporativismo –la influencia de los sindicatos y las organizaciones patronales en la vida social y en la política– fue considerado clave tanto para los católicos y protestantes como para los liberales y socialdemócratas, con el objetivo común de reconstruir el país. Una segunda explicación conecta con la histórica tradición comercial de Holanda y su estrecha dependencia de otros países para sostener su economía. La nece-

sidad de obtener riqueza procedente de fuera de sus fronteras habría empujado a la colaboración y la búsqueda de consenso no solo entre sus habitantes, sino también con el resto de países con los que llevaban a cabo intercambios comerciales. Para la tercera explicación hay que remontarse al siglo XII, cuando los campesinos, terratenientes y, en general, toda la población se veía obligada a cooperar para proteger el país contra las inundaciones. Sin el esfuerzo colectivo, el país entero sufriría. El nombre que reciben aquellas tierras por debajo del nivel del mar y que están protegidas por diques es precisamente *polders*. Holanda posee actualmente 4.000 *polders*, cuya realización ha sido fruto de la colaboración y del esfuerzo colectivo. De esta manera, se puede también entender que las condiciones geográficas del país contribuyeron a que los holandeses aparcaran las diferencias ideológicas y económicas en todo aquello conducente al bienestar general. De ahí que Herman Pleij, catedrático de la universidad de Ámsterdam, concluya que la existencia de esa mentalidad holandesa se debe a “la democracia de los pies secos” (Pleij, 1998).

3. HETEROGENEIDAD Y ESTABILIDAD DEMOCRÁTICA

Holanda alojaba en 2011 a más de 16,5 millones de habitantes en una superficie más pequeña que la de la Comunidad Autónoma de Aragón. En un país con marcadas diferencias económicas e ideológicas, no es de extrañar que, dada la concentración de habitantes por kilómetro cuadrado, la cultura política esté impregnada por una aceptación de la heterogeneidad y una actitud favorable al consenso. La sociedad holandesa no es tan homogénea demográfica y económicamente como, por ejemplo, Dinamarca o Suecia. Esa heterogeneidad ya fue destacada en el año 1975 por Arend Lijphart, quien en su libro *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands* (1975) describió a la sociedad holandesa de posguerra como *verzuild*, por estar dividida en distintos pilares (*zuilen*) ideológicos entre los que apenas había contacto.

Durante los años de posguerra, los católicos, los calvinistas y los secularistas poseían sus propios medios y recursos (periódicos, estaciones de radio, guarderías, colegios, institutos, universidades, organizaciones sociales, sindicatos y

partidos políticos). La sociedad, sin embargo, no solo estaba fragmentada por la religión, sino también por clases socioeconómicas. Como señala Lijphart, las diferencias en este sentido entre los secularistas eran tan grandes que se podían distinguir dos bloques: los liberales, representando a las clases media-alta y alta, y los socialistas, quienes aglutinaban a las clases media-baja y baja. Resumiendo, la sociedad holandesa estaba dividida entre católicos, calvinistas, socialistas y liberales (Lijphart, 1975: 23).

La combinación entre diversidad y estabilidad democrática resultaba paradójica, habida cuenta de que la heterogeneidad suele constituir un factor problemático a la hora de establecer una democracia estable, eficaz y legítima. Basándose en el caso “desviado” de Holanda, Lijphart concluyó que, para que una democracia pudiera ofrecer estabilidad y libertad, era necesario tanto un mínimo de homogeneidad como un mínimo de heterogeneidad. Esta última quedaba plasmada en los “pilares” antes mencionados, mientras que la homogeneidad se fomentó mediante una política de pacificación. En efecto, a pesar de las diferencias entre los principales grupos ideológicos y del escaso contacto entre ellos, las respectivas elites emprendían negociaciones regulares, aparcando las divergencias y trabajando por los intereses comunes. Fue la colaboración entre estos grandes grupos lo que unió a los holandeses y evitó que la sociedad se desintegrara (Lijphart, 1975: 3). Como ya ocurrió en el siglo XII con la construcción de los primeros *polders*, durante los años de posguerra la colaboración funcionó como factor homogeneizador.

4. LA CULTURA POLÍTICA HOLANDESA: CONSULTA, PRUDENCIA Y EMPIRISMO

En la actualidad, los “pilares” ya no son tan visibles como lo fueron hace unas décadas, ya que, por una parte, la religión ha visto reducida su importancia respecto a los años cincuenta y sesenta. Además, las grandes diferencias entre las clases han disminuido desde entonces (Van Eijk, 2001). La sociedad holandesa ha cambiado demográficamente, y hoy en día el país es uno de los más multiculturales de Europa y del mundo. Según la revista *Trouw* (2007), por ejemplo, en

2007 Ámsterdam se convirtió en la ciudad que más nacionalidades albergaba, con un total de 177. Pero a pesar de los cambios socioeconómicos y demográficos, la cultura holandesa sigue reflejando los valores y las características del modelo *polder*, así como una política basada en el acuerdo y el consenso.

Nunca en la historia democrática holandesa un partido ha logrado una mayoría absoluta. Debido a la continua formación de gobiernos de coalición, los partidos políticos suelen actuar con prudencia, ya que “el enemigo de hoy puede ser el amigo de mañana”, lo cual también influye en el estilo de las intervenciones de los políticos. En este sentido, Kranenburg (1999) ha advertido de que el espectáculo parlamentario no tiene cabida en Holanda: los debates en el parlamento parecen “más una reunión de la dirección de una biblioteca que un serio discurso político: siempre sólido, nunca emocional”.

El espíritu del consenso aparece también institucionalizado en el alto número de cuerpos consultivos. Casi para cada tema que encierra divergencias de opiniones se crean foros en los que todos los partidos interesados están representados. La influencia de los cuerpos consultivos influye en la política, ya que cuanto más de acuerdo están los partidos interesados, menos espacio de deliberación hay para los políticos. Además de la tradición de consulta, la política se caracteriza por un cierto empirismo. Después de la Segunda Guerra Mundial, las ideas sobre cómo reconstruir el país eran tan variadas y divergentes que el gobierno creó el *Centraal Planbureau* (CPB), que debía ofrecer datos y conocimiento científico para diseñar políticas económicas y sociales viables. Hoy en día, el CPB calcula el efecto de todas las propuestas políticas del gobierno y de los partidos, tanto en términos económicos como medioambientales. De esta forma, es posible comparar los programas electorales, lo cual también ayuda a la hora de establecer coaliciones con otros partidos, ya que estos cálculos muestran con mayor precisión las diferencias relativas entre los costes y efectos que suponen las propuestas de cada partido político. El CPB ostenta una gran reputación, y el gobierno, el parlamento, los partidos políticos y los sindicatos toman muy en serio sus informes a la hora de establecer sus estrategias.

Teniendo en cuenta la prudencia, la tradición de consulta y el amplio consenso, la política

CUADRO 1

NOTAS DE CONFIANZA EN POLÍTICA (DE 1-10): COMPARACIÓN EUROPEA (2010)

País	Políticos	Parlamento nacional	Partidos políticos	Parlamento Europeo
Alemania	3,4	4,3	3,4	4
Bulgaria	2	2,4	2	4,8
Bélgica	3,9	4,5	3,9	5
Dinamarca	5	5,8	5,2	5
España	2,7	4,3	2,7	4,5
Holanda	5,2	5,4	5,3	4,9
Polonia	2,7	3,4	2,5	4,7
Portugal	2	2,9	2	3,7
Suecia	5	6,5	5,1	5

Fuente: Datos adaptados del CBS (www.statline.cbs.nl).

holandesa puede parecer escasamente atractiva y estimulante. Frits Bolkestein, antiguo líder del VVD, es claro al respecto: “cuanto más aburrida es la política, más feliz es la gente” (Voerman y Lucardie, 2002). Si comparamos datos del Centraal Bureau voor de Statistiek (el equivalente al Centro de Investigaciones Sociológicas en España), la “falta de espectáculo” no parece repercutir en la confianza de los ciudadanos en la política. Como se observa en el cuadro 1, Holanda y otros países nórdicos, como Suecia y Dinamarca, tienen mayor confianza en sus políticos que la registrada en el resto de países. A este respecto habría que destacar los casos de los españoles, portugueses y búlgaros, cuyas valoraciones se quedan claramente por debajo. Con respecto al parlamento y a los partidos políticos, los datos indican un patrón muy similar: los daneses, suecos y holandeses tienen más confianza en estas dos instituciones que el resto de europeos incluidos en el cuadro. Por otra parte, resulta interesante observar que los nacionales procedentes de España, Portugal y Bulgaria muestran una mayor confianza en el Parlamento Europeo que en las instituciones de su propio sistema político. Y mientras los daneses y suecos tienen más o menos el mismo nivel de confianza en la política nacional y europea, los holandeses son los que confían más en su propia política en comparación con la política europea. ¿A qué puede deberse esto?

5. HOLANDA Y LA CRISIS EN EL AÑO 2013

Como todos los países europeos en mayor o menor medida, Holanda también está sufriendo la actual crisis económica. Las cifras de desempleo, que estructuralmente son relativamente bajas, han crecido desde un 4,1 por ciento en el año 2002 hasta un 8 por ciento en 2013². Desde el año 2008 Holanda ha recortado millones de euros en todos los niveles administrativos (nacional, regional y local), así como en muy diversos sectores, por ejemplo, la cultura, la educación, la sanidad, la seguridad nacional y la creación de nuevas infraestructuras. En el pasado mes de mayo, el ministro de Vivienda y Administración Pública, Stef Blok, anunció que el gobierno suprimiría 15.000 puestos de trabajo del sector público durante los siguientes años, con el fin de organizar la administración de forma más eficiente. Lo justificaba afirmando que “justamente cuando pedimos mucho de la gente, el Estado tiene que dar el mejor ejemplo en términos de eficiencia” (Volkskrant, 2013).

El gobierno holandés se está esforzando en reducir el déficit del 4,8 por ciento hasta el

² Véase www.statline.cbs.nl (consulta: 25-5-2013).

3 por ciento, y cuenta para ello con el apoyo de los sindicatos y de las organizaciones patronales. El pasado 11 de abril de 2013 los representantes de estos dos colectivos firmaron un acuerdo social (*Sociaal Akkoord*) con medidas favorables a la reducción del déficit. Ese espíritu del *polder* también se vio reflejado en el reciente acuerdo firmado por el actual gobierno de coalición, cuyo título lleva el nombre –advíertase la metáfora– *Bruggen bouwen* (“construir puentes”). En él se puede leer lo siguiente: “No nos dejemos paralizar por las diferencias o el rechazo de los planes del otro; busquemos inspiración en lo que nos une. El país necesita colaboración [...]. Queremos que Holanda salga más fuerte de la crisis con una política sólida: arreglemos la financiación pública y luego estimulemos la innovación y la tecnología sostenibles. De una manera social: compartamos la carga de un modo justo y diseñemos nuestros servicios públicos de tal modo que sean accesibles para las futuras generaciones”, (*Regeerakkoord*, 2012).

A pesar de los acuerdos y el apoyo mutuo, continúa siendo una tarea difícil bajar el déficit hasta un 3 por ciento. El vicepresidente de la Comisión Europea, Olli Rehn, declaró recientemente que Holanda tendría que reducirlo no hasta un 3 por ciento, sino hasta un 2,8 por ciento. El primer ministro holandés, Mark Rutte, respondió que no estaba dispuesto a realizar ese esfuerzo en estos momentos. Si Holanda ha sido hasta ahora un país “obediente” ante las instituciones europeas, últimamente ha empezado a rebelarse, probablemente como consecuencia de la confluencia de varios factores: 1) noticias en los medios de comunicación sobre otros países que han defraudado las expectativas puestas en ellos por no resolver problemas fiscales y económicos, por dispendiar recursos públicos y no atajar la corrupción; 2) la falta de consenso y colaboración a nivel europeo, de tal modo que la heterogeneidad no se halla equilibrada por una política y gestión comunes propiciadora del bienestar general de Europa; 3) el hecho de que, después de Luxemburgo, Holanda sea el país que más renta per cápita aporta a Europa, además de las cantidades de dinero transferidas en los últimos años a Estados miembros con dificultades económicas.

Muchos holandeses se sienten defraudados; de ahí el escepticismo hacia la política europea y la consiguiente “rebeldía holandesa” que se ha puesto de manifiesto en 2012. Como puede

leerse en el *Regeerakkoord* (2012), el acuerdo alcanzado por el gobierno de coalición, los holandeses “estamos dispuestos a fortalecer Europa y el euro, pero no a cualquier precio. El apoyo tiene que estar acompañado de un esfuerzo demostrado por todos los países por resolver sus problemas financieros y fortalecer sus economías”. Holanda está dispuesta a colaborar por ese objetivo común que se llama Europa, pero siempre y cuando los demás países muestren el mismo esfuerzo y jueguen con las mismas reglas.

Si tuviéramos que imaginar un modelo *polder* para Europa, este sería un sistema que, con toda su heterogeneidad, estaría unido por otros elementos. Un modelo *polder* europeo podría aceptar las peculiaridades de las culturas nacionales y políticas, siempre y cuando esas diferencias tuvieran espacio bajo el paraguas de la democracia, el Estado de Derecho y el bienestar general. La conciencia común no se mide por la cantidad de dinero que un Estado miembro aporta cuando lo precisan otros Estados, sino por la colaboración y el esfuerzo continuo realizados por cada país, cada región, cada familia y cada persona. Los holandeses piensan que, sin ello, resulta muy difícil crear una Europa social y económicamente estable y sana.

Soñar con un modelo *polder* para el viejo continente quizá resulte demasiado ingenuo: el esfuerzo mutuo y la voluntad de llegar a acuerdos aceptando algún coste particular en beneficio del bien general, la prudencia y la búsqueda de oportunidades y estructuras para la formación de consensos son productos típicos de la cultura política holandesa seguramente mucho más difíciles de exportar que los tulipanes.

BIBLIOGRAFÍA

KRANENBURG, M. (1999), *The Political Branch of the Polder Model*, NRC (www.retro.nrc.nl).

LIJPHART, A. (1975), *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*, Berkeley/ Los Angeles, University of California Press.

PLEIJ, H. (1998), *Holands Welbehagen*, Ámsterdam, Prometheus.

REGERAKKOORD VVD-PvDA (2012), *Bruggen slaan*, 29 de octubre (www.rijksoverheid.nl).

TER HEIDE, H. (1976), *Overleg en strijd. Bedrijfskundige Signalementen*, Leiden, Stenfert Kroese.

TROUW (2007), "Amsterdam stad met meeste nationaliteiten (177) ter wereld", 22 de agosto.

VAN EIJK, G. (2001), "Klassenverschillen in Nederland: percepties, ontkenning en moraliteit", *Sociologie*, 7 (3): 246-268.

VOERMAN, G. y A. P. M. LUCARDIE (2002), "Van Paars naar Pim. Politieke cultuur in de jarennegentig (1994-2002)", *Spiegel Historiael*, 37: 512-518.

VOLKSKRANT (2013), "Stef Blok: Ik ben er van overtuigd dat de overheid beter kan presteren en minder kan uitgeven", 23 de mayo.

WOLDENDORP, J. (2005), *The Polder Model: From Disease to Miracle? Dutch Neo-Corporatism 1965-2000*, Alblasserdam, De Grafische Partner.