

Las tendencias administrativas en los Países Bajos

Uriel Rosenthal
L. J. Roborgh

Traducción: Manuel Estepa

1. Introducción

En el presente trabajo se indican las tendencias más destacadas de la administración pública holandesa. Los contenidos principales del análisis y la argumentación serán:

- Que durante más de treinta años la administración pública holandesa ha permanecido sometida a propuestas de cambio y reforma.
- Que tales propuestas no se materializaron debido a limitaciones políticas y legales, entre otras.
- Que, después de todo, las persistentes presiones para el cambio y la reforma tuvieron un significativo impacto en la cultura y en el estilo administrativo.
- Que los factores políticos y socioeconómicos así como también la conciencia de las potenciales consecuencias de la integración europea pueden preparar el terreno para la reforma política y administrativa.
- Que no obstante el carácter consensuado de la sociedad holandesa, la política y la administración no permiten cambios drásticos en la estructura administrativa y, ciertamente, hacen difícil al sector público holandés dar respuesta a los desafíos de la integración europea y a los problemas dimanantes de la turbulencia en la Europa del este.

Expondremos, en primer lugar, los factores más relevantes del contexto en relación con la administración pública holandesa. La sociedad y el Estado holandés son bien conocidos por su historia de consenso. La misma ha dado cuerpo a la legislación constitucional, al énfasis de las coaliciones políticas y al gobierno colegiado, las tendencias corporativas de la economía política y las peculiaridades del Estado del bienestar de estilo holandés.

A continuación, investigaremos el sistema administrativo, destacando las prolongadas tensiones entre cambio y continuidad. La teoría weberiana ha sido siempre de gran utilidad en la explicación de los rasgos básicos del sector público holandés. Pero uno debería tener amplitud de miras respecto a la revalorización de las relaciones político-administrativas, la solicitud de un cambio estructural y cultural en la organización y el estilo de la gestión del sector público, y, ciertamente, respecto a las cada vez más fuertes presiones para la culminación de la reforma administrativa.

En la tercera parte, lo anterior se ve reducido a la versión holandesa de la encantadora sugerencia de



Suleiman acerca del sistema político y administrativo francés: "Plus ç'est la môme chose, plus ça change." La idea básica en las debatidas tendencias y contingencias de la administración y gestión del sector público holandés, para los años venideros, será la de que resulta improbable para el sector público de los Países Bajos experimentar un cambio fundamental a corto plazo, pero las presiones, cuando no las exigencias exógenas, le inducirán a una adaptación pragmática y de algún modo restringida a las nuevas circunstancias. Dicha perspectiva subraya la relevancia de la noción de resistencia institucional, que supone un camino intermedio entre la reforma institucional y el inmovilismo¹.

Trataremos de mostrar:

- Que un cambio total es un escenario improbable.
- Que un estancamiento es un escenario igualmente improbable.
- Que un creciente compromiso para realizar esfuerzos adaptativos con un énfasis en el procedimiento más que en el cambio estructural, constituye el escenario más verosímil.

2. Política y sociedad holandesa: continuidad y cambio

2.1. Fundamentación y desfundamentación

De acuerdo con muchos análisis comparativos, la sociedad y el Estado holandés presentan características especiales que hacen difícil su clasificación en una categoría estándar de sistema social y político. Tras una larga historia de confederalismo, en el siglo diecinueve y también durante el presente siglo, los Países Bajos fueron el escenario de tensiones independentistas y conflictos entre confesiones y subculturas religiosas e ideológicas (protestantes, católicos, liberales y socialdemócratas). Los factores confesionales y subculturales constituyeron el punto principal de la identidad colectiva. Los ciudadanos fueron, desde un principio y fundamentalmente, miembros de los denominados convencionalmente pilares sociales. Las actividades sociales, económicas y políticas tuvieron lugar en instituciones y organizaciones fundamentadas de este modo.

La pacificación de 1917 supuso el final de décadas de intenso conflicto. Sentó las bases para la resolución de los tres temas amenazadores de la estabilidad, (la consolidación estatal de la educación religiosa, la extensión del sufragio y las cuestiones sociales y sin-

dicales), preparando así el terreno de medio siglo de democracia consensuada y de "las políticas de acomodación"². La fuerza impulsora de dicho acuerdo global estaba constituida por el común entendimiento de que lo de cada uno era bueno sólo para el cuarenta por ciento. Las confesiones y las instituciones que actuaban como pilares estaban condenadas a la cooperación.

Aunque no preguntemos si lo dicho suponía un esfuerzo deliberado de las élites políticas o un rasgo innato a la cultura política y social holandesa, lo cierto es que la democracia consensuada ayudó, en cualquier caso, a mantener la fragmentación, la distancia y el conflicto dentro de límites razonables.

Durante cerca de cincuenta años, en consecuencia, la vida política y social holandesa configuró un número de prácticas para la regulación de conflictos que contribuyeron a la continuidad y estabilidad general:

- La despoliticización de los temas graves de carácter social y político.
- La no intervención y la actitud tolerante respecto a las cuestiones que eran de mayor importancia para uno de los pilares.
- Reuniones en la cumbre de los líderes de los distintos pilares.
- La proporcionalidad, concediendo a cada pilar su porción proporcional en el sistema electoral, así como también en las designaciones del sector público.
- La discreción y la reserva de la arena política.

Desfundamentación

Debido a la industrialización postbélica, a la creciente movilidad y a una exposición cada vez mayor a los medios de masas, en particular a la televisión, los principios de la fundamentación perdieron importancia a principios de los años sesenta. Las convicciones y preferencias confesionales no continuaron siendo por más tiempo la primera y única base para las decisiones personales en la selección de la escuela, los contactos sociales, la suscripción a los periódicos y las revistas y el voto. Mil novecientos sesenta y seis constituyó el momento culminante para señalar el final del consenso puro y tradicional. La teoría predominante de la democracia consensuada llamó a los cambios desde entonces "revolucionarios"³.

Los Países Bajos entraron en un período de *desfundamentación y polarización*. Las élites no pudieron contar más con el apoyo colectivo e incondicional de los grupos y los electores.

Las reglas del juego político experimentaron un cambio sustantivo:

- En vez de despolitización, el énfasis cambió hacia la politización de los temas.
- En vez de la no intervención y la tolerancia, la atención radicaba ahora en la mutua intervención y la confrontación ocasional.
- En vez de reuniones en la cumbre, el punto de gravedad del proceso político se trasladó hacia la democracia de base y el activismo ciudadano.
- En vez de la proporcionalidad, la polarización se convirtió en la base de las decisiones asignativas (el ganador se lleva todo).
- En vez de la discreción, las élites políticas tuvieron que prometer la completa divulgación de sus movimientos y acuerdos y la apertura del proceso político.

Tendencias restauradoras

Desde finales de los años setenta en adelante se pudieron observar tendencias restauradoras. La fuerza impulsora más importante la representó el rápido deterioro de la economía holandesa y el consenso creciente de que la aproximación de confrontación había contribuido a una excesiva expansión del sector público y, en conjunción directa, a una ineficacia creciente del sistema político y administrativo.

El énfasis principal en el proceso político de los años ochenta, en consecuencia, se centró en la reestructuración de la economía holandesa. La escena política liquidó las políticas sin sentido y se inclinó por una versión atenuada del adagio de Ronald Reagan de que "el gobierno muy bien puede ser el problema más que la solución".

Respecto a las reglas del juego en el Gobierno holandés, las consecuencias fueron las siguientes:

- Se sintió la necesidad creciente de prácticas acomodativas y de una despolitización de las políticas de restricción y austeridad.
- La oposición tenía que ser cooptada más que confrontada, si fuera necesario mediante debates públicos de carácter nacional bien estructurados.
- En vez de recurrir a los activistas, las autoridades mantuvieron una postura dura.
- Las decisiones asignativas tenían que ser hechas mediante el principio de que "el ganador se lleva más".
- La solicitud de apertura se atemperó considerablemente.

Realineamiento

En los años noventa, una vez más la fuerza del cambio tuvo que competir con las fuerzas de la continuidad. Entre los factores que parecen tener sus raíces

en la historia holandesa, se encuentran la regla persistente de las confesiones, la fragmentación de la autoridad y la sospecha inherente al poder mayoritario. Sería un error sugerir que la "desfundamentación" ha contribuido a la desaparición de las instituciones básicas. Cualquiera que sea la necesidad de nuevos alineamientos sociales y políticos, los acuerdos mayoritarios encontrarán un terreno estéril y conducirán invariablemente a una realidad de compromiso, reconciliación y formación de coaliciones. Fundamentalmente, los Países Bajos constituyen una sociedad donde ninguna confesión, ideología u organización política rebasará nunca la barrera del cincuenta por ciento. En consecuencia, se evitará el ser autodestructivo.

Por otro lado, bajo la égida de la integración europea e inducido por los nuevos modelos de competición internacional, uno puede observar los esfuerzos tendentes al realineamiento de los intereses políticos y administrativos. Existe una preocupación creciente por el hecho de que las instituciones, organizaciones y prácticas de la vida social y política puedan carecer de energía para preparar a los Países Bajos en su papel dentro de la plataforma europea.

2.2. El sistema constitucional

La Constitución holandesa data de 1815 y ha sido objeto de importantes revisiones en 1848 y 1917. En 1848 la Constitución estableció la estructura para la democracia parlamentaria moderna, pero la Monarquía y el Parlamento holandés necesitaron más de veinte años para llenar de contenido los términos de su genuino pensamiento. En 1917, la Constitución fue modificada sustancialmente a fin de permitir el sufragio universal y la representación proporcional.

Recientemente, en 1983, el parlamento aceptó una revisión constitucional. La nueva Constitución añade una serie de derechos sociales a los tradicionales derechos fundamentales y después de un siglo y medio de Gabinete de Gobierno, hace mención expresa del Consejo de Ministros y del Primer Ministro como Presidente. Hasta 1983, la Constitución únicamente reconoció el papel de los Ministros individuales y no proporcionó una base constitucional para la responsabilidad colectiva del Gabinete.

En cierto sentido, la Constitución muy bien puede considerarse como un factor básico de continuidad en la política y la administración holandesa. Destaca la necesidad de consenso y reconciliación que ha puesto, durante un largo período de tiempo, un énfasis exclusivo en el reparto igualitario del poder entre los Ministros del Gabinete y que recientemente ha conso-

lidad los derechos fundamentales derivados del Estado del bienestar.

La Constitución holandesa igualmente describe los principios básicos de las relaciones intergubernamentales. Asigna responsabilidades al Gobierno central, a las provincias y a los municipios. Las leyes orgánicas del denominado Estado unitario descentralizado pasaron por el Parlamento entre 1850 y 1851.

Desde entonces, el Estado descentralizado unitario ha sido la piedra angular de las relaciones intergubernamentales, delimitando el derecho de los entes provinciales y municipales a una acción autónoma, así como también la capacidad del Gobierno nacional para convocar a las provincias y los municipios para el gobierno conjunto en particulares áreas políticas.

A pesar de las numerosas críticas sobre las tendencias centralizadoras en la etapa de postguerra, el sistema del Estado unitario descentralizado ha dejado siempre un amplio espacio para la maniobra, la negociación y la formación del consenso en las relaciones intergubernamentales. Detrás de la superficie del poder centralizado que encuentra su aparente culminación en la primacía de la base imponible nacional sobre la subnacional y más específicamente en el relativo cambio de los subsidios generales por otros específicos a los Municipios, se encubre la realidad, típicamente holandesa, de la mutua interdependencia, la cooperación y la negociación continuada⁴.

2.3. El sistema político

El Estado holandés se caracteriza por un sistema multipartidista, las coaliciones políticas y un fuerte énfasis en el compromiso y el acuerdo.

El sistema multipartidista

Se ha dicho del sistema de partidos holandés que está altamente dividido. La representación proporcio-

nal, que es de la clase más pura imaginable, "no constituyó tanto la causa como la consolidación de la división del sistema de partidos holandés"⁵. Al mismo tiempo, a los principales partidos mayoritarios (los partidos cristianos confesionales, los socialdemócratas y los liberales) les ha sido posible controlar la abrumadora mayoría del voto popular, incluso de su pasado fundamentador (ver tabla 3). Los diversos partidos de base obrera han vivido, ocasionalmente, pérdidas y ganancias desde los años sesenta en adelante. Más recientemente, los socialdemócratas han sufrido un declive electoral sin precedentes, mientras los demócratas del 66 se han convertido en un elemento esencial de la política holandesa. Pero existe igualmente el hecho innegable de que desde que se establecieron los partidos parlamentarios, ningún Gabinete se ha formado sin la presencia democristiana.

Coaliciones políticas

En el nivel nacional y en buena medida en los niveles subnacionales de gobierno, la política holandesa constituye una política de coalición. Sería erróneo presentar las coaliciones políticas y la formación del Gabinete como el reflejo positivo de la confianza y el consenso. Las coaliciones políticas y la formación del Gabinete están lo suficientemente consolidadas como para ser el resultado necesario de la inmanente negación de parte del electorado para recompensar a uno de los partidos con una mayoría absoluta.

Compromiso y acomodación

La cultura política holandesa atribuye un alto valor al compromiso y a la acomodación de tensiones. Aprecia la consulta y la reconciliación a pesar de que en los últimos años han existido quejas por considerar que dicho sistema invita a procedimientos dema-

Tabla 1
Fuentes de ingreso municipal
1955-1985

| Fuente de ingreso* | 1955 % | 1960 % | 1965 % | 1970 % | 1975 % | 1980 % | 1985 % |
|-------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 1 Impuestos municipales | 14 | 11 | 8 | 7 | 4 | 6 | 9 |
| 2 Subsidios generales | 56 | 41 | 41 | 39 | 34 | 31 | 27 |
| 3 Subsidios específicos | 30 | 48 | 51 | 55 | 61 | 63 | 64 |
| Total | | | | | | | |

* Las columnas no totalizan el 100% por existir un redondeo hacia arriba en las cifras

Fuente: Teldersstichting, Staatsuitgeverij, The Hague, 1985; J.L.M. van Wesemael, Specifieke uitkeringen en de financiële zelfstandigheid van de gemeenten, VNG, The Hague, 1982.

Tabla 2
Votos electorales 1946-1989

| Porcentaje de voto obtenido | 1946 | 1948 | 1952 | 1956 | 1959 | 1963 | 1967 | 1971 | 1972 | 1977 | 1981 | 1982 | 1986 | 1989 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Partido del pueblo católico (KVP) | 30.8 | 31.0 | 28.7 | 31.7 | 31.6 | 31.9 | 26.5 | 21.8 | 17.7 | | | | | |
| Partido anti-revolucionario (ARP) | 12.9 | 13.2 | 11.3 | 9.9 | 9.4 | 8.7 | 9.9 | 8.6 | 8.8 | | | | | |
| Unión histórica cristiana (CHU) | 7.8 | 9.2 | 8.9 | 8.4 | 8.1 | 8.6 | 8.1 | 6.3 | 4.8 | | | | | |
| Llamada demócrata cristiana (CDA) | | | | | | | | | | 31.9 | 30.8 | 29.4 | 34.6 | 35.3 |
| Partido de la reforma política (SGP) | 2.1 | 2.4 | 2.4 | 2.3 | 2.2 | 2.3 | 2.0 | 2.3 | 2.2 | 2.1 | 2.0 | 1.9 | 1.7 | 1.9 |
| Partido del trabajo (PvdA) | 28.3 | 25.6 | 29.0 | 32.7 | 30.4 | 28.0 | 23.6 | 24.6 | 27.3 | 33.8 | 28.3 | 30.4 | 33.3 | 31.9 |
| Partido comunista (CPN) | 10.6 | 7.7 | 6.2 | 4.7 | 2.4 | 2.8 | 3.6 | 3.9 | 4.7 | 1.7 | 2.1 | 1.8 | 0.6 | |
| Partido de la libertad (PvdV) | 6.4 | | | | | | | | | | | | | |
| P. del pueblo para la libertad y la democracia (VVD) | | 7.9 | 8.8 | 8.8 | 12.2 | 10.3 | 10.7 | 10.3 | 14.4 | 17.9 | 17.3 | 23.1 | 17.4 | 14.6 |
| Partido nacional católico (KNP) | 1.3 | 2.7 | | | | | | | | | | | | |
| Unión para la reforma política (GPV) | | | 0.7 | 0.6 | 0.7 | 0.7 | 0.9 | 1.6 | 1.8 | 1.0 | 0.8 | 0.8 | 1.0 | 1.2 |
| Partido socialista pacifista (PSP) | | | | | 1.8 | 3.0 | 2.9 | 1.4 | 1.5 | 0.9 | 2.1 | 2.3 | 1.2 | |
| Partido de los granjeros (BP) | | | | | 0.7 | 2.1 | 4.8 | 1.1 | 1.9 | 0.8 | | | | |
| Demócrata-66 (D-66) | | | | | | | 4.5 | 6.8 | 4.2 | 5.4 | 11.1 | 4.3 | 6.1 | 7.9 |
| Partido político radical (PPR) | | | | | | | | 1.8 | 4.8 | 1.7 | 2.0 | 1.7 | 1.3 | |
| Socialistas democráticos 70 (DS-70) | | | | | | | | 5.3 | 7.1 | 0.7 | | | | |
| Partido de la clase media holandesa (NMP) | | | | | | | | 1.5 | 0.4 | | | | | |
| Partido romano católico de los Países Bajos (RKPN) | | | | | | | | 0.4 | 0.9 | 0.4 | | | | |
| Federación para la reforma política (FPR) | | | | | | | | | | | 1.2 | 1.5 | 0.9 | 1.0 |
| Partido del pueblo evangélico (EVP) | | | | | | | | | | | 0.5 | 0.7 | 0.2 | |
| Partido del centro (CP) | | | | | | | | | | | 0.1 | 0.8 | 0.4 | |
| Partido verde (GL) | | | | | | | | | | | | | | 4.1 |
| Demócratas centristas (CD) | | | | | | | | | | | | | | 0.9 |
| Otros (Partidos sin representación parlamentaria) | 1.0 | 1.6 | 1.4 | 0.8 | 0.6 | 1.6 | 2.6 | 2.1 | 0.6 | 1.5 | 1.8 | 1.4 | 1.3 | .3 |

siado largos y amenaza la efectividad y la eficiencia de la elaboración de las políticas públicas y la gestión del sector público.

2.4 Elementos de preocupación

La formación de la coalición

La formación de un Gabinete puede llevar un largo período de tiempo y el resultado final —tanto en la composición del Gabinete como en el compromiso del denominado programa de gobierno— muy bien podría ser extraño a las expectativas generadas durante la campaña electoral. Uno de los puntos más intensos de crítica ha sido que al electorado holandés se le permite elegir su Parlamento pero no su Gobierno. Desde una perspectiva política, la “desconfianza institucionalizada” entre los partidos de coalición constituye un serio obstáculo para la efectividad del Gobierno. En tiempos de adversidad, las presiones económicas y políticas propician programas de gobierno extensos y extremadamente detallados.

Falta de autonomía parlamentaria

En la década de los años ochenta, la desconfianza institucionalizada entre la coalición de partidos se manifestó en la rígida determinación de los programas de gobierno. Por tal razón, a la mayoría parlamentaria se le denominó el conjunto de los “hombres-sí”, y los partidos minoritarios eran obligados a guardar asiento en las sesiones parlamentarias sin ejercer ninguna influencia.

El dualismo entre el Gobierno y el Parlamento ha sido sustituido por un completo monismo. El resultado final fue la pérdida de legitimidad parlamentaria.

A finales de los años ochenta, una serie de escándalos políticos, que reclamaron la actividad parlamentaria a expensas de los miembros del Gabinete beneficiados, ayudaron al Parlamento a recobrar ímpetu. Recientemente, el tema ha encontrado salida a través de la Primera Cámara, que, a pesar de ser una cámara de reflexión, ha tomado una actitud más resolutiva en determinados temas políticos.

El declive del papel de los partidos

Un tercer elemento de preocupación lo constituye la disminución en el atractivo de los partidos políticos y de la actividad política en general. La militancia se encuentra en descenso y el papel de los partidos en la generación de nuevas ideas y posibles soluciones para atajar los problemas se somete a una severa crítica. El núcleo de la discusión pública sobre los temas sociales y económicos ha cambiado, en efecto, de las deliberaciones de partido a los debates en los medios de comunicación que, en contraposición, ahora más que nunca están siendo instigados por los intereses particulares, los grupos de debate y los principales líderes de opinión.

2.5 Corporativismo

En muchos sentidos, las prácticas consorciadas y acomodaticias tienen una contrapartida inmediata en la esfera socioeconómica⁶. La directa implicación de las asociaciones privadas, tales como sindicatos, asociaciones de empleados y otros grupos de interés en la elaboración de las políticas públicas, es considerada una de las mejores garantías de crecimiento económico equilibrado. Durante el período de fundación, los principios confesionales de subsidiariedad

Tabla 3
Afiliación a los partidos 1946 -1987*

| | 1950 | 1960 | 1970 | 1980 | 1987 |
|---|---------|---------|--------|---------|---------|
| Partido anti-revolucionario (ARP) | 102.737 | 97.980 | 80.695 | — | — |
| Unión histórico cristiana (CHU) | — | 48.000 | 28.900 | — | — |
| Llamada demócrata cristiana (CDA) | — | — | — | 143.000 | 127.046 |
| Demócratas 66 (D-66) | — | — | 6.400 | 14.638 | 8.700 |
| Partido del pueblo católico (KVP) | 319.419 | 385.500 | 97.300 | 49.343 | — |
| Partido del trabajo (PvdA) | 105.609 | 142.853 | 98.671 | 112.929 | 101.019 |
| Partido del pueblo, libertad y democracia (VVD) | 21.271 | — | 38.000 | 85.881 | 76.282 |

* Fuente: Compendio Políticas y Sociedad

y soberanía en la propia esfera, la tolerancia socialdemócrata hacia la descentralización y la preferencia liberal por la unidad orgánica ayudaron a promocionar las tendencias corporativas. La expresión estructural del corporativismo en directorios entrelazados y redes personales contribuyó significativamente a cerrar las divisiones entre los distintos pilares.

En la etapa de postguerra, la necesidad de recuperación económica y de estabilidad proporcionó un impulso adicional a la planificación corporativa, culminando en un esquema comprensivo de organización económica estatutaria. A pesar de que las corporaciones estatutarias, desde el comienzo de los años cincuenta, afrontaron muchos problemas de legitimación, en algunos sectores de la economía tuvieron bastante éxito. La cumbre del corporativismo estatutario —el Consejo Económico y Social— podría haber sido continuamente sometida a crítica por su presunta falta de efectividad y por los hábitos de los períodos de consultas, pero los socios representados en el Consejo eran de una opinión ostensiblemente diferente.

El corporativismo no ha participado en los cambios de los años sesenta y setenta. Se puede decir que ha trabajado como una fuerza restrictiva en el politizado contexto de los años setenta y se amoldó asimismo en el “sentido sin sentido” y la orientación gestora de los ochenta. En términos generales, la elaboración de las políticas públicas y la política de implantación tienden a desarrollarse bajo circunstancias similares. En la mayoría de las políticas dominantes juegan un papel destacado las redes temáticas o los triángulos de acero, integrados por los representantes de los Departamentos del Ejecutivo, el Parlamento y los grupos de interés. Tal “modus operandi” ha sido

criticado por su efecto negativo en la integración política de los programas dominantes.

2.6. El Estado del bienestar

El Estado del bienestar holandés ha experimentado una tremenda expansión en la etapa de postguerra. Ha sido organizado al estilo holandés. En la implantación de los programas de bienestar las asociaciones confesionales juegan un papel crucial. Tales asociaciones son conocidas como Iniciativa Privada, de acuerdo con una famosa frase que les hace “jefe en su propia casa pero a expensas del conjunto de la comunidad”.

Los Países Bajos parecen seguir el modelo continental del Estado del bienestar, donde el énfasis en la asignación de recursos se pone en la transferencia de rentas. En particular, los gastos de seguridad social se han incrementado. Sólo el programa de minusvalía alcanza los veinte millones de florines en 1990 (5% del PNB). El inquietantemente amplio número de beneficiarios por enfermedad e invalidez hace que, con una baja tasa de participación en la fuerza laboral, la inactividad alcance el 46% de la población en la categoría de edad entre los 15 y los 64 años⁷.

Desde finales de los años setenta en adelante, el Estado del bienestar ha sido objeto de una severa crítica. En primer lugar, la típica versión del Estado del bienestar holandés, en cierta manera, no se ocupa de ninguno de los intereses de los que es responsable. Las agencias gubernamentales y las asociaciones privadas pueden trasladarse las responsabilidades de uno a otro a expensas del ciudadano contribuyente. En segundo lugar, los beneficiarios potenciales han

Tabla 4
Gastos de seguridad social 1970-1989 (en miles de millones de florines)

| | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1988 | 1989 |
|-----------------------------|------|------|-------|-------|-------|-------|
| Tipo de beneficio: | 5,3 | 11,7 | 19,4 | 23,1 | 24,9 | 25,7 |
| vejez, viudedad y orfandad | 0,8 | 1,6 | 2,5 | 2,7 | 2,9 | 3,5 |
| invalidez | 1,7 | 5,7 | 14,6 | 16,9 | 18,5 | 19,0 |
| enfermedad | 2,3 | 4,8 | 7,3 | 6,9 | 8,0 | 8,6 |
| desempleo | 0,5 | 3,4 | 5,5 | 14,2 | 12,6 | 12,1 |
| asistencia nacional | 1,0 | 3,2 | 4,5 | 3,7 | 3,8 | 3,8 |
| créditos familiares | 2,3 | 4,4 | 7,1 | 7,7 | 5,9 | 6,1 |
| otros | 7,1 | 17,8 | 29,0 | 35,1 | 38,2 | 36,7 |
| total | 21,0 | 52,6 | 89,8 | 110,6 | 114,7 | 115,5 |
| en % de renta nacional neta | 18,8 | 26,3 | 29,6 | 29,4 | 28,6 | 27,4 |
| índice (precios de 1980) | 44,0 | 76,0 | 100,0 | 105,0 | 109,0 | 110,0 |

Estimación basada en una revisión funcional de los seguros sociales.

* Fuente: Informe Social y Cultural, 1990, Los Países Bajos. Oficina de Planificación Social y Cultural, Pijswijk, 1991.

tenido un fácil acceso a algunos programas de bienestar por la sencilla razón de que la extensión del bienestar suponía un beneficio mutuo para beneficiarios y empresarios. En tercer lugar, la cultura del bienestar, con su credo de distribución del servicio desde la cuna a la tumba, fomentó un clima de dependencia en el bienestar que tuvo un efecto negativo en la buena disposición de la población para regresar al trabajo. En cuarto lugar, lo dicho ha ido aparejado con el crecimiento de un mercado negro y gris que, de acuerdo con estimaciones conservadoras, puede alcanzar cerca del 5% del PNB.

3. El sistema administrativo holandés: continuidad y cambio

La administración pública holandesa y la gestión del sector público han soportado siempre su parte en las tensiones entre continuidad y cambio. El espíritu consorcial y la necesidad de un consenso factible han sido factores impregnantes del sistema administrativo. El análisis comparativo demuestra que los administradores holandeses son hábiles para satisfacer los requerimientos de consenso y elaborar e implantar políticas con un estilo consensuado en los asuntos administrativos⁸. Tales factores de contexto están estrechamente relacionados con la aplicación de los principios weberianos de la organización y la gestión pública. En la medida en que tales principios se han expuesto a la crítica, han sido objeto de una revalorización gradual más que de un cambio drástico. En muchos aspectos, la premisa weberiana del mérito de la burocracia y de pautas de carrera estandarizadas para los funcionarios civiles continua siendo el principio básico en relación con la gestión de los recursos humanos en el sector público, a pesar de que los nuevos esfuerzos para incrementar el atractivo del empleo en el sector público tienen un indudable impacto.

En el contexto más amplio de la elaboración de la política pública, la perspectiva administrativa para los Países Bajos puede ser descrita en términos de *corporativismo administrativo*. Se subraya la importancia del factor administrativo en los triángulos de acero y en las redes temáticas de las diversas políticas dominantes. Si existe una cuestión administrativa que ha provocado intensas discusiones en el público infor-

mado, ésta ha sido la presunta inmutabilidad de la influencia de los circuitos cerrados de la política.

Durante más de treinta años, la administración pública holandesa ha sido objeto de propuestas globales de cambio y reforma. Como hemos señalado en la sección precedente, la sociedad y el Estado holandés han sido, hasta la actualidad, persistentes en el mantenimiento de un conjunto de principios básicos para guiar el proceso político y social. La administración pública y la gestión del sector público han constituido una parte señalada de dicho contexto social y político y, en consecuencia, era de esperar que las propuestas drásticas de cambio en el sistema administrativo no hayan tenido mucho éxito hasta el momento.

Al mismo tiempo, se ha de destacar que la *cultura administrativa* podría haber sido más adaptable a una sentida necesidad de cambio que el componente estructural. Por añadidura, los nuevos desafíos tales como la integración europea y el creciente descontento por la pérdida de prestigio del sector público sugieren que el clima para la reforma administrativa (así como para alguna clase de leve reforma política) es más favorable que nunca.

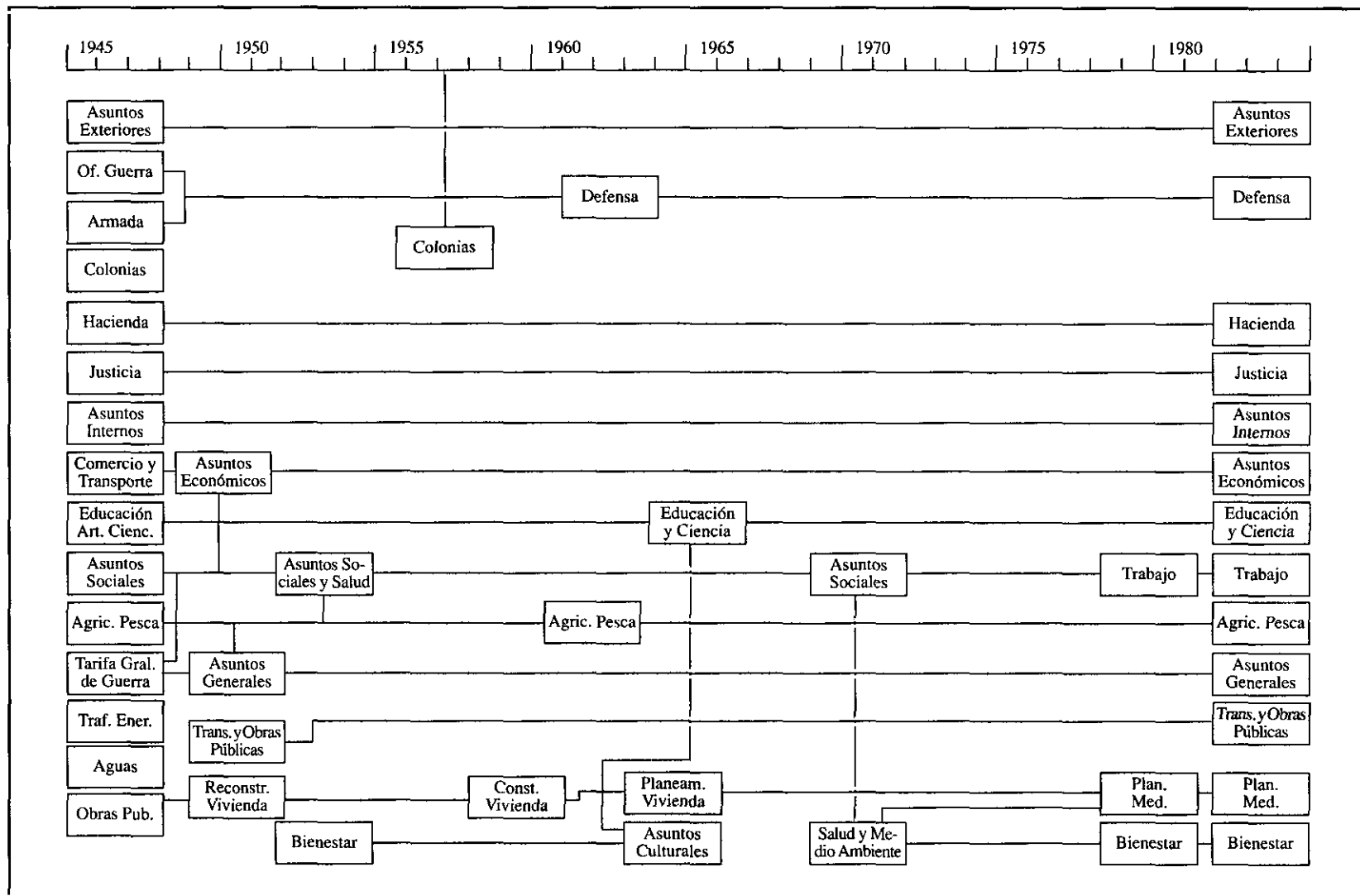
3.1. El gobierno nacional: el sistema departamental

El sistema departamental holandés consta de trece *Ministerios*, incluyendo la Oficina del Primer Ministro. El último cambio en el número de los ministerios data de 1982, cuando Salud y Asuntos Medioambientales fueron transferidos a otros Ministerios existentes.

El número de Ministerios resulta de inmediata relevancia para el desarrollo de las coaliciones políticas, en cuanto que determina el espacio de maniobra dentro de la potencial coalición de partidos que compiten por el Ministerio más atractivo así como por las máximas carteras posibles en el Gabinete. A pesar de que la ley constitucional permite los Ministros sin cartera y también los Ministros diputados, la ventaja es para los Ministros con cartera que encabezan un Ministerio⁹. El *Consejo de Ministros* se compone de los Ministros, reflejándose una aguda distinción respecto del creciente número de Ministros diputados.

El equilibrio meticulosamente mantenido entre los miembros del Consejo de Ministros está en relación directa con la esencia de la coalición política holandesa. En ningún sentido y por la misma razón, ningún Ministro aprobará diferencias formales de poder dentro del Consejo. Desde luego, el Primer Ministro es "primus inter pares" y el Ministro de Finanzas es

Tabla 5
Departamentos Ministeriales 1959-1990



Fuente: L.J. Rorborgh and J.N. Breunese, Ministeries van algemeen bestuur. SMD, Leiden, 1989.

considerado más importante que su colega de Interior. Pero no hay duda que la actual situación política no proporciona más que la idea de que algunos Ministros son más iguales que otros.

Como veremos más adelante, el número de Ministros ha sido invariablemente objeto de discusión en los círculos políticos y administrativos. Si algo expresa tal fenómeno es, precisamente, la idea de la importancia simbólica de los Ministerios. El pueblo puede condenarlos por su ineficacia y los políticos pueden considerarlos un objetivo fácil en la batalla burocrática; el número de Ministerios, su jurisdicción específica y las decisiones para establecer o eliminar un Ministerio están entre los asuntos administrativos que levantan un amplio debate y polémica.

Los Ministros holandeses se estructuran formalmente de acuerdo con el denominado principio funcional de departamentalización¹⁰. Durante un largo período, no se admitió la figura del cliente principal que gestiona actividades administrativas de promoción en interés de particulares grupos sociales y económicos excepto en el Ministerio de Agricultura. Gradualmente, sin embargo, muchos Ministros no dudaron en lo sucesivo en formular sus misiones en términos de cliente directores. Así, el Ministerio de Asuntos Económicos, que en los años setenta declinó cualquier responsabilidad en la promoción de intereses del negocio privado, en la actualidad define su "raison d'être" explícitamente en tales términos. Ciertamente debe afirmarse que tales Ministerios no pueden reclamar legitimidad por esta vía, permaneciendo en la actualidad a la defensiva.

Las relaciones político-administrativas en el sector público holandés están basadas en dos principios interrelacionados: La rendición de cuentas y la res-

ponsabilidad de las autoridades legítimamente elegidas de un lado, y la lealtad administrativa a las autoridades políticas, de otro. De modo paralelo a los cambios en la cultura política, las relaciones político-administrativas han estado sujetas a un indudable cambio de carácter gradual. Así, por ejemplo, mientras a principios de los años sesenta las relaciones político-administrativas se definieron mediante la noción de neutralidad burocrática y los funcionarios civiles eran acertadamente descritos como subordinados weberianos que seguían mecánicamente las instrucciones de sus superiores políticos, a mediados de los setenta la idea común pareció ser la de que no se podría negar a los funcionarios civiles el derecho a expresar sus preferencias políticas de un modo explícito. La politización de la sociedad afectó a la Administración, percibiendo los funcionarios civiles que la pertenencia a un partido había pasado de ser un impedimento a convertirse en un incentivo para sus carreras.

Respecto a los niveles más altos de la burocracia nacional se puede seguir la dirección de los procesos generales de los Países Bajos desde la fundación, a través de la politización, hasta un enfoque más gerencial.

Implícita en este modo de contemplar el lugar de la burocracia nacional está la presunción de que, a través de la moderna historia holandesa, los factores políticos han jugado un papel decisivo en el reclutamiento y ascenso de los antiguos burócratas y que el cambio real ha consistido realmente en la aceptación del papel de los políticos en los asuntos administrativos desde los años sesenta en adelante. Mientras tanto, lo expuesto nos ha ayudado a disfrutar de una perspectiva mejor y más comprensiva de las preferencias políticas de los burócratas superiores.

Tabla 6
Burocracia nacional 1965-1985*

| | 1965 | 1975 | 1985 |
|--|---|--------------------------|----------------------------|
| Perspectiva básica del papel de la actividad | Neutralidad | Politización | Gestión |
| Práctica de resolución de conflictos | Evitación de conflictos | Aceptación de conflictos | Políticas burocráticas |
| Apoyo externo | Prescripción formal de las políticas establecidas | Partido político | Empresas de consultoría |
| Reclutamiento | Proporcionalidad (implícita) | Patronazgo | Interés por la eficiencia |
| "Modus operandi" | Secreto | Apertura | Sentido de la satisfacción |

* Tales tendencias deben entenderse como comprensivas más que sustitutivas. Para las proyecciones de 1995 ver la sección 4.

Tabla 7
Preferencias partidistas de las burocracias superiores 1989*

| | Burócratas Superiores | Total | Tk-1989 |
|-----------------------------------|-----------------------|-------|---------|
| Partido del trabajo (PvdA) | 25,7% | 32,3% | 31,9% |
| Llamada Demócrata Cristiana (CDA) | 26,6% | 29,0% | 35,5% |
| Democracia y Libertad (VDD) | 24,5% | 17,3% | 14,6% |
| Demócratas '66 | 16,6% | 13,0% | 7,9% |
| Partido Verde (Groen Links) | 5,0% | 5,7% | 4,1% |
| Pequeña derecha (Klein Rechts) | 1,7% | 2,7% | 4,1% |
| | n=241 | | n=2018 |

* Fuente: L.J. Roborgh y U. Rosenthal, Van rechts naar links: de politieke voorkeuren van rijksambtenaren. In *Names*, Jrg.6, Afl 4, 1989.

Las formas gestoras de la burocracia nacional en los años ochenta encajaron con la determinación política de tomar una presencia más resuelta en la reversible adversidad económica y poner coto al explosivo crecimiento de los gastos sociales. En tal sentido, tanto los políticos como los burócratas superiores fueron altamente favorables al viejo adagio de que “para hacer fuertes los caminos del gobierno, haz sus negocios más comerciales”¹¹. No por casualidad, uno de los Ministros más populares de los años ochenta vino de la Compañía McKinsey, introdujo un concepto de ciclo vital del producto de carácter comprensivo y produjo un entusiasmo inusual entre sus consejeros¹².

En desacuerdo con la regla del patronazgo en los niveles superiores de la burocracia, la premisa weberiana del *mérito burocrático* y de los modelos estandarizados de carrera para los funcionarios civiles continua siendo el punto básico de partida para describir la organización pública holandesa. En primer lugar, el patronazgo y los nombramientos políticamente di-

rectos se unieron usualmente a las consideraciones sobre la capacidad y cualidades de los candidatos presentados. En segundo lugar, la burocracia no se limita a los niveles superiores: el administrador medio es seleccionado y promovido de acuerdo con la capacidad, la antigüedad, y la calidad de su rendimiento. En tercer lugar, el modelo típico de carrera para los burócratas holandeses ha sido siempre y continúa siendo un proceso intradepartamental, constituyendo una rara excepción la movilidad interdepartamental.

3.2. El corporativismo administrativo

El Estado holandés puede, sin temor a la exageración, describirse como un Estado administrativo. El énfasis en el orden y la estabilidad administrativa se manifiesta en los amplios esquemas de planificación y en un papel predominante de las agencias de planificación (tanto en los campos tradicionales de la política planificadora como de la planificación física y

Tabla 8
Pautas de reclutamiento: altos funcionarios civiles (1961-1981)

| Campos de Reclutamiento | | | |
|--|-----|-----|------|
| Gobierno Total | | | |
| Servicio Civil | | | |
| Departamento Básico Intragubernamental | | | |
| Burocracia Interna Básica | | | |
| 35% | 71% | 78% | 87% |
| 50% | 82% | 83% | 86% |
| 47% | 75% | 83% | 86% |
| | | | 1961 |
| | | | 1971 |
| | | | 1981 |

macroeconómica y más recientemente en ámbitos como la educación y el bienestar). Lo dicho resulta igualmente claro desde la posición de las agencias administrativas dentro de los triángulos de acero y las redes temáticas en la dirección de la elaboración e implantación de las políticas públicas.

Resulta correcta la expresión administrativa para que dicha clase de modelo de política —circuitos cerrados o, en frase holandesa, pilares administrativos— pueda servir para limitar o suavizar el papel crucial de los grupos de presión e interés en el proceso de las políticas públicas. Como hemos visto, los grupos de interés han adquirido un lugar central en el sector público de Holanda, parcialmente recompensado con una corresponsabilidad en las políticas y prácticas reguladoras. Pero lo anterior no elimina el impacto de la continuidad administrativa, los recursos administrativos (tanto legales como financieros) y —en último lugar pero no menos importante— de la asistencia administrativa en la consecución del acceso directo a los responsables políticamente relevantes.

Las mayores quejas concernientes a tales circuitos cerrados de políticas cuando no constituyen un corporativismo administrativo, atañen a:

- Su orientación interior que desequilibra la dimensión integradora de la política pública.
- El mutuo interés de las agencias administrativas y los grupos de interés en las políticas reguladoras.
- La falta de autonomía de parte de los expertos parlamentarios pertenecientes a tales circuitos.
- El empobrecimiento del papel de los medios de comunicación, en cuanto que pueden convertirse en completamente dependientes en la toma de un papel activo en el tratamiento de los circuitos.
- La falta de dinámicas que provoca que sea demasiado difícil para los implicados abordar las circunstancias cambiantes.

Continuando tal análisis, uno puede englobar una serie de problemas y asuntos que pueden haber influido en el sector público holandés durante los últimos años. Desde esta perspectiva, los problemas en la política de vivienda pública y en la agricultura y la pesca muy bien podrían definirse de inmovilismo de los respectivos circuitos políticos y de incapacidad para anticiparse a los acontecimientos domésticos o internacionales. En general, tales políticas parecen estar sobrerreguladas de modo que asistimos a una larga historia de armonía entre las agencias administrativas y los grupos de intereses sectoriales.

3.3 El Gobierno nacional: la reforma administrativa

Durante más de treinta años, la administración pública holandesa ha sido objeto de propuestas generales de reforma y cambio. El Gobierno central, en particular, se ha sometido al escrutinio periódico de comités “ad hoc”. Como el mejor momento para el cambio real en la política holandesa es el período de tiempo invertido en la formación del Gabinete, se han creado un número de comités “ad hoc” para cumplir con los requerimientos específicos de tal circunstancia.

3.3.1 La comisión Vonhoff: “las principales áreas políticas”

Uno de los esfuerzos más amplios realizados para proporcionar una estructura político-administrativa completamente nueva ha venido representado por la serie de planes resultantes de la *Comisión de la Estructura del Gobierno Nacional* (Comisión Vonhoff). Establecida en 1979, dicha comisión adelantó propuestas y guió el debate administrativo durante los años siguientes. En cierto sentido, el diagnóstico resultó más interesante y relevante que sus propuestas específicas. El primer informe de diagnóstico, que atrajo la atención sobre la falta de efectividad del Gobierno central y las consecuencias negativas de los poderosos circuitos cerrados de políticas, supuso un “shock” para muchos observadores. La reacción común a la lectura del informe fue: “Estábamos informados de los problemas del Gobierno central pero no de la gravedad de tales problemas”.

Por otro lado, el comité tuvo menos éxito con su petición en favor de una estructura diferente para el Gobierno central. Sus ideas de largo alcance sobre la reorganización del Gabinete y la consolidación de cinco áreas principales del Gobierno central estaban ciertamente fuera de la realidad política. Un cambio de tal magnitud debería haberse basado en un acuerdo consensuado. Como el comité no trabajó con dicha idea, sus propuestas estaban destinadas al fracaso.

Habrían conseguido una acogida más favorable si el esquema general hubiera proporcionado suficientes puestos para una potencial coalición de partidos y atendido otros muchos intereses que dependen de la estructura ocasional del Gobierno central. Una reducción del número de miembros a no más de cinco carteras en un Gabinete reducido y a largo plazo correspondientes a cinco Superministerios era soportar de-

Tabla 9
Principales áreas de políticas, tal y como se propuso por la Comisión Vonhoff (1981)

1. Asuntos jurídicos y administrativos
2. Socioeconómicos
3. Socioculturales
4. Infraestructura y medioambiente
5. Asuntos internacionales y de seguridad

masiado. Lo último hubiera supuesto una pesada carga en las negociaciones multipartidistas. Además, sólo unos pocos líderes políticos mostraron una preocupación real por el aspecto administrativo de su trabajo. La Comisión Vonhoff arrebató el ánimo general de un país que cambia lo inevitable. Pero lo políticos beneficiados pusieron el acento en un resuelto conjunto de políticas destinadas a revitalizar la economía y controlar el acceso a los programas sociales; consideraron la dimensión administrativa de importancia secundaria.

3.3.2 Las megaoperaciones

Existe una marcada similitud entre las principales estrategias de cambio administrativo emprendidas por los países occidentales a principios de los años ochenta. Países como los Estados Unidos, el Reino Unido, Francia y Japón se comprometieron en esfuerzos tendentes hacia una revalorización presupuestaria, reorganización del Gobierno central, desregulación, privatización y descentralización. Tales esfuerzos reflejaron la necesidad de satisfacer la crítica pública sobre el tamaño del gobierno, la ineficacia de la siempre creciente burocracia nacional, la sobrerregulación, la excesivamente pesada carga fiscal y los fallos ajenos al libre mercado del sector gubernamental.

Los Países Bajos lo hicieron de acuerdo con el siguiente modelo. Como respuesta parcial al informe Vonhoff, el primer Gabinete Lubbers (1982-1986) lanzó seis, así llamadas, mega-operaciones: la reorganización de la administración nacional; un 2% de reducción del personal del Gobierno central; la descentralización; la desregulación; la revalorización presupuestaria y la privatización¹³. El objetivo declarado de tal conjunto de programas fue la redefinición del papel y las funciones del Gobierno central y, de modo general, del sector público. En efecto, las megaoperaciones constituyeron un intento de enlazar las preocupaciones políticas fundamentales con el descontento en los círculos administrativos sobre los modos y medios de organización del Gobierno central.

Reorganización de la administración nacional

Es completamente cierto que dicho programa no produjo resultados visibles en términos de decisiones concretas para reestructurar sectores de la administración nacional. El Comisionado responsable del programa tuvo que aceptar que el Ministro de Interior considerara apropiado y suficiente un plazo de cuatro años (1982-1986). Uno de sus obstáculos residía en el cambio de enfoque en el debate público desde una creciente capacidad directiva del Gobierno central a un papel decreciente del Gobierno como tal¹⁴.

Por otro lado, el Comisionado tuvo bastante éxito al insistir en la necesidad de un cambio administrativo. Los planes a gran escala no funcionaron. Sin embargo, dentro de la burocracia nacional, el programa era importante aunque sólo fuera por su constante recuerdo de que era necesario conseguir una administración más eficaz.

La reducción del 2% del personal del gobierno central

El objetivo del programa (1983-1986) era una reducción anual del personal del Gobierno central en un 2%, con la excepción del servicio fiscal, la policía y las fuerzas armadas y las escuelas estatales y universidades (todos juntos casi la mitad de la plantilla del Gobierno central). Es fuertemente sorprendente que el objetivo del programa no se materializase. A pesar del objetivo numéricamente claro, se emplearon varios métodos para recortar las implicaciones sustantivas de los recortes de sus plantillas. Finalmente, una reducción en el 5% del tiempo de trabajo fue acompañada con un 4% en el número de puestos de trabajo.

La descentralización

Este programa se centró en la realización e implantación del "Plan de Descentralización" más que en la elaboración de propuestas específicas de des-

Tabla 10
2% de Megaoperaciones 1982-1986*

| Formación de personal 1982 | -2% reducción 1983/1986 | Recolocación 1983/1986 | Recolocación bl. 1983/1986 | Formación de personal 1986 |
|----------------------------|-------------------------|------------------------|----------------------------|----------------------------|
| 163.397 | -6.133 | 2.276 | 5.311 | 161.200 |

* Fuente: De Haan, J., y De Kam, C.A., en *Terugtrekende Overheid Realiteit of Retoriek? een evaluatie van de grote operaties*, C.A. de Kam & J. de Haan (Red.). Schoonhoven: Academic Service, Economie en Bedrijfskunde, 1991.

centralización. El programa era bastante genérico en su formulación y contenido y, por tal motivo, careció de atractivo político en los niveles subnacionales de gobierno. En cuanto a las medidas concretas que se establecieron, existía una considerable duda sobre su eficacia. En el nivel municipal, la crítica solía ser que las autoridades del Gobierno central eran muy buenas en descentralizar obligaciones políticas impopulares y competencias costosas.

Como ejemplo del limitado éxito del programa, puede exponerse el proyecto tendente a la reducción de la dependencia subnacional de subsidios específicos. A pesar de que el número total de subsidios específicos se redujo en efecto un 20%, el volumen de gasto en tales subsidios creció en un porcentaje similar.

La Desregulación

La desregulación constituía, junto con la descentralización, la piedra clave de las megaoperaciones¹⁵. En primer lugar y ante todo, en contradicción con el resto de los programas, contaba con el respaldo de los líderes políticos y encontró definitivamente un terreno abonado en una sociedad en donde las reglas y regulaciones habían mostrado su inoperancia como instrumentos de eficacia durante muchos años. En segundo lugar, la idea original de la desregulación —eliminación de los costes públicos de gestión para

las empresas— pudo contar con el apoyo amplio del mundo corporativo. En tercer lugar, la desregulación se consideró como una de las vías más efectivas para reducir el papel de los circuitos cerrados de políticas. Ayudaría a hacer la política y la administración más transparentes y a clarificar los derechos y deberes en el sector público así como entre el sector público y el privado. En cuarto lugar, sería una de las piedras de toque de la eficacia de un Gobierno más restringido, a modo de empresa.

La desregulación ha tenido un completo éxito en las finanzas, las telecomunicaciones, el transporte aéreo y la vivienda. Pero en muchas áreas de las políticas, como por ejemplo la educación y la salud, las tendencias reguladoras prevalecen aún sobre los procesos de mercado, sin que se haya encontrado un equilibrio entre la eficiencia social de los precios de mercado y la necesidad de intervención correctiva del Gobierno. Mientras tanto, el punto de mira del programa de desregulación se ha orientado en una dirección más específica. Desde mediados de los años ochenta, el objetivo principal del programa parece residir en la calidad de la legislación más que en la eliminación de reglas y regulaciones "per se". Desde luego, se trata de una importante dimensión de la elaboración y aplicación de normas, pero no sirve por sí misma para reparar la sobrerregulación de la economía holandesa y del sector social.

Tabla 11
Subsidios específicos 1982-1986*

| | Nº de subsidios específicos | Vol. de subsidios (x min gld) |
|------|-----------------------------|-------------------------------|
| 1982 | 519 | 32.870 |
| 1983 | 514 | 41.519 |
| 1984 | 449 | 42.902 |
| 1985 | 432 | 40.611 |
| 1986 | 406 | 41.433 |

* Fuente: Hij, P.R.; Scrijver, J.F., *Decentralisatie, en Terugtrekende Overheid Realiteit of Retoriek? een evaluatie van de grote operaties*, C.A. de kam & J. de Haam (Red.). Schoonhoven: Academic Service, Economic en Bedrijfskunde, 1991.

La reconsideración social

Desde 1981 ha existido una persistente presión para evaluar el coste-eficacia de los programas de actuación pública. En 1982, se introdujo bajo la égida de la revalorización presupuestaria siendo anunciada con el rango de megaoperación. Entre 1982 y 1986, tuvieron lugar cuatro series de restricciones, proporcionando recortes presupuestarios superiores a los siete mil millones de florines.

Cualquiera que fuera el ahorro exacto, las consecutivas rondas de restricciones presupuestarias parecen haber tenido un efecto disciplinario en las mayoría de las agencias públicas. Además, el programa ayudó a incrementar la atención a los temas presupuestarios más allá del, en cierto modo, ritual debate de los presupuestos por los Ministros.

La privatización

Como en otros países, este programa ha sido el favorito de las autoridades políticas holandesas a principios de los ochenta. La privatización se llevó a cabo para cubrir una serie de objetivos en el sector público: la retirada de áreas de la actividad económica, como por ejemplo, del potente sector bursátil; la reducción de la carga del Gobierno y el descenso del presupuesto público. Además, satisfizo la popular aversión a la burocracia pública y reflejó una inmanente promesa de éxito.

A diferencia de los procesos de otros países, la privatización en Holanda adoptó, en primer lugar, la forma de venta de Agencias públicas tales como Correos y Telecomunicaciones y la Oficina de la Moneda. En menor medida, el Gobierno holandés intentó la vía de la venta de acciones de grandes corporaciones tales como KLM, Hoogovens y Las Minas Estatales Holandesas. Debe señalarse que la privatización no puede alcanzar voluminosas proporciones en los Países Bajos por la sencilla razón de que, en contra de la sabiduría popular, muchos servicios colectivos están organizados mediante acuerdos privados o público-privados¹⁶.

Aparte de las escasas posibilidades de una privatización en toda regla, el programa holandés de privatización se ha visto afectado por la oposición de las centrales sindicales, los considerables costes de conducía el cambio a un estatuto privado y la ambigüedad de parte de los políticos que, después de todo, podrían estar ansiosos de mantener el control. A pesar de que en algunas políticas el dominio de la privatización ha contribuido a aliviar las cargas gubernamentales,

el simple impacto de conceder otro rango legal a una antigua agencia pública no debería exagerarse. Además, en algunos casos de privatización, tales como el Servicio de Pilotaje, existe una legítima duda sobre el eventual balance del proceso en términos de coste-beneficio.

Las megaoperaciones en retrospectiva

La valoración general de este conjunto de programas ha sido ligeramente negativa. Debido a la falta de auténtica preocupación política, las megaoperaciones fueron mucho más autodirigidas. Se fomentó un camino de marcado carácter burocrático y procedimental de consecución de los objetivos formales que dio a los implicados mayor oportunidad de centrarse en la realización que en el resultado.

El golpe de gracia a las megaoperaciones fue realmente asestado por la sugerencia de consolidar los esfuerzos en una denominada superoperación. Tal idea, que se propuso en 1986, representaba el mejor indicador de que las megaoperaciones se habían convertido en algo simbólico más que en el establecimiento de criterios de coste-beneficio en el sector público. Al mismo tiempo, sin embargo, el rechazo de la propuesta permitió al Primer Ministro subrayar la relevancia de la continuación de los procesos iniciados en 1982.

3.4. El gobierno nacional: el cambio administrativo

La reforma administrativa se concibe generalmente de manera que sea comprensiva, deliberada y conflictiva¹⁷. Desde esta perspectiva, los procesos administrativos en los Países Bajos no han constituido un evidente ejemplo de reforma administrativa. Las circunstancias políticas y legales, entre otras, impidieron realmente que las drásticas propuestas de reforma fueran tomadas en serio. Pero ello no quiere decir que el cambio administrativo haya sido insuficiente. En muchos aspectos, la Administración pública holandesa y la gestión del sector público han estado sujetas a cambio. Sería un error asumir que más de diez años de presión continua no han tenido impacto.

La estructura del Gobierno central: la concentración del poder dentro del Gabinete

Queda fuera de toda duda que el fenómeno del Gabinete de gobierno se ha debido al cambio. A falta de

modificaciones formales, la preeminencia de los temas socioeconómicos a lo largo de los años ochenta ha instigado la institucionalización del denominado *Pentagon*, constituido por el Primer Ministro y los Ministros de Finanzas, Asuntos Económicos, Asuntos Sociales e Interior¹⁸. La posición del *Primer Ministro* se ha fortalecido más que nunca. Ello podría haber sido una muestra de las excepcionales capacidades del Primer Ministro demócrata cristiano Lubbers, pero ciertamente refleja también una disposición general del Gabinete de gobierno contemporáneo.

Megaoperaciones sin nombre

En la segunda mitad de los años ochenta, algunas de las denominadas megaoperaciones con anterioridad, continuaron jugando un papel en la administración holandesa. Sin sostener la carga de exageradas demandas, un número de programas —como por ejemplo las *reconsideraciones presupuestarias* y la *descentralización*— no lo hicieron peor que en los años precedentes y se beneficiaron de estar integrados dentro del proceso político regular¹⁹.

La cultura administrativa y el estilo administrativo: dirigir el negocio público

Si algo ha de reseñarse es la fuerza de los argumentos para el cambio administrativo, que ha afectado la buena voluntad introspectiva de los burócratas y las agencias burocráticas para explorar nuevas vías de organización y sondear nuevas dimensiones de distribución del servicio al público. El papel del burócrata holandés ha pasado a ser el de un hombre de negocios del ámbito público: “dirigir el negocio público”²⁰. Con este nuevo papel se pone el énfasis en el negocio más que en la administración pública; en el marketing más que en la elaboración de reglas; en la economía más que en el derecho; en la competitividad más que en el orden burocrático; en la rendición de cuentas más que en la responsabilidad.

Cualesquiera que sean los inconvenientes que tales cambios pudieran tener en términos de los viejos principios de la corrección y la ética administrativa, han ayudado a muchas personas que trabajan en el servicio público a recuperar su autoconfianza y afrontar las adversas condiciones salariales del sector público.

La afortunada frase “el negocio público” les sirvió para combinar el interés público y el modo empresarial de promocionarlo.

Además, se habían realizado algunos esfuerzos interesantes para reconciliar la perspectiva gerencial y de orientación a los negocios con los patentes requisitos de la lealtad burocrática y la responsabilidad presupuestaria. En primer lugar, se han introducido fórmulas denominadas *contratos de gestión* en un cierto número de agencias públicas. Ello supone explícitos acuerdos contractuales entre las autoridades políticas y el aparato burocrático, implicando por un lado la determinación de la asignación de recursos y espacio para la implantación discrecional de los objetivos y el adecuado rendimiento administrativo por el otro.

En segundo lugar y en parcial conexión con el contrato de gestión, la *financiación de la suma global* ha dado una salida al sector público. En varias áreas de políticas y agencias públicas, los experimentos de absoluta autonomía administrativa y presupuestaria han madurado globalmente en un modo común de “dirigir el negocio público”.

Los instrumentos políticos: la persuasión y el cálculo

En el lado instrumental del proceso político, los reponsables políticos y administrativos han trabajado duro para encontrar nuevos medios que puedan incrementar la eficacia de la implantación de los programas. Parcialmente y como consecuencia de la introducción de las técnicas de marketing en el sector público, ha existido un creciente interés en la *comunicación y presentación* de las intenciones y decisiones políticas al público y a los clientes. No se ha tratado de un truco publicitario; tiene que ver con el énfasis de la sociedad holandesa contemporánea en las formas, relacionadas con los medios de comunicación, de persuasión y legitimación. Los responsables públicos que quieran llevar su mensaje a casa del público deben ser en la actualidad buenos intérpretes de la “dirección mediante el discurso”. En tal sentido, los temas medioambientales se convirtieron en las prioridades más altas a mediados de los años 80.

Otro medio ha sido la creciente concienciación, de los responsables públicos de que trataban con una ciudadanía que a menudo adopta una postura calculada de reciprocidad en las políticas y normas gubernamentales. Lo dicho tiene importantes consecuencias para la elaboración de políticas públicas. Por ejemplo, ello obliga a las agencias públicas a anticipar los costes de vigilancia, seguimiento y reforzamiento siempre que consideren la introducción de nuevas regulaciones y normas. En consecuencia, aumenta la necesidad adicional de políticas que tengan un claro formato y substancia y que sean *fáciles de mantener*.

Así, existe una mayor preocupación por la eficacia de las políticas tradicionales frente a las más modernas, como la seguridad en carretera, la concesión de los préstamos y subsidios y la imposición.

3.5. La presión por un mayor cambio: la integración europea

Dos factores interrelacionados destacan como incentivos para un mayor cambio. En primer lugar, a pesar de los esfuerzos reconstructivos en el ámbito socio-económico de la sociedad holandesa, existe una constante preocupación por la *vulnerabilidad de la economía*: su unión a la economía alemana; su dependencia de la exportación, particularmente los productos agrícolas; los costes medioambientales de la agricultura intensiva; las presiones competitivas afrontadas por el puerto de Rotterdam; y la demanda consuntiva de programas sociales. Todo ello impone un fuerte impulso para una administración efectiva y eficiente; cualquier pérdida en la eficacia administrativa muy bien podría inclinar la balanza en contra de la prosperidad y la estabilidad social.

En segundo lugar, los Países Bajos precisan cumplir los *desafíos de la integración europea*. En la medida en que la integración supondrá una fuerza fundamental e innovadora, la administración holandesa afronta una oportunidad crítica no diferente a aquella de la reconstrucción postbélica.

Por primera vez en muchas décadas, existe un ligero sentimiento de dificultad en la aproximación holandesa de gradual acomodación que podría ser conducida con demasiada suavidad. Sin embargo, las fuerzas a favor de la formación y acomodación de un consenso viable continúan siendo fuertes.

3.6. El gobierno subnacional: la descentralización consolidada

Durante la etapa de postguerra, la administración subnacional y las relaciones intergubernamentales han sido moderadamente receptivas a los procesos sociales y económicos²¹. A pesar de que la reforma intergubernamental contemporánea de carácter general no se ha llevado hasta sus últimas consecuencias, el mapa de las relaciones intergubernamentales y del Gobierno subnacional parece bastante diferente del de hace décadas:

- Sin producir un cambio administrativo drástico, el Gobierno municipal se ha sometido a un proceso de fusión y consolidación.

La necesidad de cooperación municipal se ha definido en el contexto del Acta de Provisión Conjunta que, a pesar de su limitada fuerza vinculante, fue suficientemente relevante para generar un voluminoso número de provisiones conjuntas en varias de las áreas políticas. Aun cuando se mantiene la falta de autonomía fiscal para el Gobierno subnacional, los Municipios y, en menor medida, las provincias han duplicado el gasto entre 1950 y 1990.

Puede decirse con seguridad que el Gobierno subnacional ha recuperado su lugar en el mapa político-administrativo de los Países Bajos. Existen indicios de que después de muchos años de hablar de la necesidad de descentralización, puede existir en perspectiva un cambio. La teoría y la práctica administrativa tienden a dar más espacio a la diferenciación y la variedad en la adaptación del gobierno subnacional y de la elaboración de políticas a las necesidades y preferencias locales. Por otro lado, muchas administracio-

Tabla 12
Número de municipios 1950-1990*
Gasto del Sector público mediante entes gubernativos, 1950-1988 (en porcentaje del PNB)

| Año | Número de Ayunt. | Gobierno Nacional (%PNB) | Gobiernos Subnac. (%PNB) | Aseguramiento Social (%PNB) | Gasto Pub. Total (%PNB) |
|------|------------------|--------------------------|--------------------------|-----------------------------|-------------------------|
| 1950 | 1.015 | 17.5 | 10.0 | 4.0 | 31.5 |
| 1960 | 994 | 14.0 | 13.6 | 8.3 | 35.9 |
| 1965 | 967 | 13.6 | 15.8 | 12.9 | 41.4 |
| 1970 | 842 | 16.0 | 21.4 | 21.9 | 59.9 |
| 1975 | 811 | 19.0 | 20.2 | 24.1 | 63.3 |
| 1980 | 750 | 20.9 | 22.6 | 22.9 | 66.4 |
| 1988 | 714 | 22.6 | 19.7 | 23.4 | 65.7 |

Nota: El gasto gubernativo subnacional es principalmente municipal.

* Fuente: Ministerio de Finanzas, 1984 y 1989.

nes municipales han sido activas en la reestructuración interna y han trabajado duro para incrementar la calidad de los servicios que se dirigen a la población local. La perspectiva de una nueva constelación internacional tiene una relevancia considerable para las relaciones intergubernamentales. Existe un fuerte sentimiento en varias regiones de los Países Bajos — desde la ciudad de Rim a las regiones fronterizas en el Norte y el Sur— de que el mercado europeo obliga a las autoridades holandesas en los diferentes niveles de Gobierno a reconsiderar los modelos de relación intergubernamental. Previamente, a finales de los ochenta, se iniciaron planes para una mayor cooperación intermunicipal en las áreas metropolitanas y las provincias fueron perjudicadas ampliamente por su presumible falta de valor añadido en el contexto europeo.

4. Tendencias y contingencias

En la medida en que la economía holandesa pueda ser vulnerable, el hecho cierto de su dependencia de factores exógenos y la errática sucesión de fluctuaciones coyunturales puede, de un año para otro, cambiar las perspectivas pesimistas o realistas en abundante optimismo y concomitante resistencia al cambio. Cuanto más se acerca Europa a la Unión Europea menos eufórico parece ser el ánimo de la población hacia la Europa de 1992 y más reticentes parecen ser algunos responsables políticos y administrativos a apreciar determinados modelos de política y administración. Nada en la sociedad holandesa es más susceptible al cambio que la percibida necesidad de cambio.

4.1. La ley constitucional y el régimen político

Después de la presentación de la revisión constitucional en 1983, no debería esperarse más cambio constitucional para los años venideros. Sin embargo, la posibilidad para varios objetivos bien elegidos puede ser favorable. En primer lugar, existe cierta relevancia en el hecho de que el único partido político en los Países Bajos que ha abrazado el cambio constitucional como uno de los temas más importantes de su agenda, Demócratas'66, ha obtenido gran éxito en los últimos años. En segundo lugar, y en relación con dicha observación, han emanado de las fuentes parlamentarias más que de las gubernamentales nuevas iniciativas tendentes a una reforma política y administrativa. Contrariamente a anteriores intentos, una comisión parlamentaria ha formulado una serie de cuestiones y consideraciones de reforma que, de nuevo dentro de la jurisdicción del Parlamento, constituirán el punto de inicio de propuestas más específicas²². En tal sentido, se ha realizado un esfuerzo investigador para construir más que para trabajar en el consenso político.

De modo interesado, la comisión parlamentaria ha suscitado preguntas sobre temas políticos cruciales, siendo la "pièce de résistance" la *reforma electoral* en la dirección de un moderado sistema de votos por distritos electorales. Otra cuestión recae en el papel del Primer Ministro en el Gabinete. La rivalidad burocrática y política entre la Oficina del Primer Ministro y el Ministerio de Asuntos Exteriores ha sido bastante perjudicial para la eficacia de la diplomacia holandesa, no por última vez durante la presidencia holandesa del Consejo Europeo de Ministros (julio-diciembre de 1991). Se ha resaltado ampliamente el apoyo para una *posición preeminente del Primer Ministro* en los asuntos internacionales.

Tabla 13
Elecciones y consultas entre 1981-1992

| Porcentaje de voto obtenido | 1981 | 1982 | 1986 | 1989 | 1992* |
|---|------|------|------|------|-------|
| Llamam. Cristiano Demócrata (CDA) | 30,8 | 29,4 | 34,6 | 36,0 | 30,0 |
| Partido del trabajo (PvdA) | 28,8 | 30,4 | 33,3 | 32,7 | 18,0 |
| Partido comunista (CPN) | 2,1 | 1,8 | 0,6 | — | — |
| Partido del Pueblo para la Democracia y la Libertad (VVD) | 17,3 | 23,1 | 17,4 | 14,7 | 17,3 |
| Demócratas'66 (D66) | 2,0 | 1,7 | 1,3 | 8,0 | 18,7 |
| Partido del Centro (CP) | 0,1 | 0,8 | 0,4 | 0,7 | 2,7 |

* NIPO Poll

4.2. La reestructuración del Gobierno central

Una vez más y parcialmente bajo el mandato de la ya mencionada comisión parlamentaria, han surgido rumores bien fundados sobre un esfuerzo a gran escala para *reducir el número de Ministros*.

Se ha argumentado que una reducción sustancial de Ministerios —por ejemplo de trece a siete u ocho— produciría un gran servicio a la eficacia del Gobierno central.

No resulta improbable que las presiones para provocar al menos un suave proceso de consolidación vayan en aumento. Pero una fusión masiva de Ministerios en un número muy limitado de Superministerios no ocurrirá. Los argumentos en favor de un cambio tan drástico no son demasiado convincentes. Podrían existir otras vías para incrementar la eficacia de la toma de decisiones gubernamental y para atemperar la burocracia política.

Existe, en efecto, un creciente consenso sobre los efectos positivos de una mayor *autonomía para las agencias ejecutivas* que, hasta ahora, están bajo estrecha vigilancia de las autoridades políticas. El *sistema suizo* de Gobierno central, que dibuja unidades de pequeño tamaño en combinación con extensos departamentos ejecutivos bajo las previsiones del derecho administrativo, ha agitado la imaginación de los teóricos y prácticos administrativos. Dicho sistema domina la *perspectiva de la agencia* de la administración que destaca la relevancia del rendimiento de la agencia y la dinámica entre las agencias.

4.3. La gestión de los recursos humanos

En el nivel central de gobierno, tres temas reflejan una tendencia de cambio en la apreciación de la relevancia de un servicio público altamente cualificado. En primer lugar, después de una década de hablar del concepto de un "servicio más pequeño, mejor equipado", como idea, tal línea de pensamiento comienza a generar algunos resultados. Se están dando los pasos iniciales para introducir las pautas del *desarrollo de la dirección*. Es demasiado pronto para decir que el desarrollo de la dirección llegará a ser tan preeminente en el sector público como en un amplio número de empresas. Sin embargo, algunos Ministros pretenden trasladar el énfasis desde el puesto de trabajo a la carrera profesional.

En segundo lugar, la movilidad interdepartamental puede ganar impulso por la renovada discusión sobre los pros y contras del *servicio civil*. La comisión parlamentaria sobre la reforma administrativa ha pro-

puesto tomar muy en consideración la creación de un grupo de altos funcionarios civiles que serán empleados no por un Ministerio sino por el Gobierno central. Lo dicho estimularía la movilidad interdepartamental, promovería la capacidad para la dirección estratégica y mitigaría la disposición hacia la rivalidad burocrática y el conflicto. Aunque tal idea pudiera considerarse demasiado elitista para ser aceptada por los líderes holandeses, es muy probable que los acuerdos, fomentando la movilidad entre agencias y departamentos, se establecieran de una u otra forma.

En tercer lugar, es de esperar que el Gobierno holandés trate de reducir los impedimentos para que los funcionarios civiles sigan una carrera a nivel internacional. Hasta el momento, un traspaso desde la administración civil holandesa a las Comunidades Europeas significa la pérdida del puesto y el nivel en la burocracia nacional. Lo dicho supone un tremendo desincentivo para cubrir la cuota de plazas vacantes en la eurocracia. Gradualmente, la política y la administración holandesas comienzan a comprender la importancia de los esquemas del desarrollo de la dirección que incluyen la movilidad entre los niveles administrativos nacional y supranacional. Una *carrera europea* debería constituir un activo, no un impedimento, en las aspiraciones de cualificados funcionarios civiles holandeses. Con más o menos añadido especulativo, las tendencias en la gestión de los recursos humanos para los años venideros, podrían finalmente sugerir un cambio en el contexto político-administrativo para la burocracia nacional hacia un más firme y declarado compromiso con la causa del sector público. Los funcionarios civiles de alto rango destacarán por su *espíritu empresarial público*, la utilización equilibrada de las fuentes de experiencia, su énfasis en la efectividad administrativa y su adecuada comprensión del valor de la información.

4.4. Gobierno por poderes

De manera creciente, las nociones de gobierno y administración están llamadas a perder su carácter autosuficiente. Ello se manifiesta en el llamado tercer partido gobernante o gobierno por poderes²³. Más allá del fervor de la ideología conductora de la privatización, existe la creciente rutina del Gobierno y la administración tratando en las relaciones contractuales con corporaciones, instituciones privadas y otros intereses con los que resulta beneficioso cooperar. Adopta la forma de coproducción, colaboración público-privada y, en términos de responsabilidades complementarias, sociedad público-privada. Ha fun-

Tabla 14
Burocracia Nacional 1965 - 1985*

| | 1965 | 1975 | 1985 | 1995 |
|--|--|--------------------------|--------------------------|---------------------------|
| Perspectiva básica del papel del rendimiento | Neutralidad | Politización | Gestión | Compromiso |
| Práctica de la resolución de conflictos | Evitación de conflictos | Aceptación de conflictos | Políticas burocráticas | Gestión pública |
| Apoyo externo | Constitución de políticas formalmente prescritas | Partido político | Empresas de consultoría | Expertos |
| Reclutamiento | Proporcionalidad (implícita) | Patronazgo | Sentido de la eficiencia | Eficacia |
| "Modus operandi" | Secreto | Apertura | Satisfacción específica | Transacciones informativa |

* Tales tendencias deben ser entendidas como tendencias comprensivas más que sustitutivas.

cionado relativamente bien al desarrollar grandes proyectos de infraestructura del territorio en la región metropolitana de Rotterdam y Amsterdam²⁴.

En algunos aspectos, el Gobierno por poderes se expande sobre las tendencias corporativas y el estilo holandés de iniciativa privada. Pero la nueva tendencia de dicha clase de cooperación es la de quedar libre de afectación ideológica y convertirse en un modo pragmático de dirección de los negocios públicos. En cualquier caso, las actividades gubernamentales quedarán menos delimitadas de lo que solían; los límites entre el derecho público y privado se desdibujarán.

4.5. Reestructuración del estado del bienestar

Recientemente, el Gabinete y el Parlamento holandeses han acordado una serie de intervenciones que tienden a limitar el rápido crecimiento en el acceso a los programas sociales. En particular, los programas de enfermedad y minusvalía han sido objeto de medidas de recorte. A pesar de que un retroceso en el bienestar social resulta improbable, *no se permitirá una mayor expansión* y se realizarán esfuerzos para mantener los programas existentes dentro de los estrictos límites presupuestarios. Parece completamente segura la predicción de que los recortes afectarán a los programas de vivienda pública y cuidado de la salud. Los programas sociales constituyen una creciente preocupación para las autoridades políticas y administrativas. Un argumento de peso para tomar una postura firme es la relación directa con el proceso europeo. En primer lugar, existe gran preocupación sobre los sustancialmente altos niveles de beneficios sociales en los Países Bajos (especialmente desempleo

y beneficios por minusvalía) y el daño competitivo que pueda infligir a la economía holandesa. En segundo lugar, el acceso demasiado fácil a los programas sociales en el pasado ha tenido efectos negativos en el volumen de la fuerza laboral, creándose un ratio muy desfavorable entre los ciudadanos activamente empleados y los desempleados.

Una de las consecuencias para la administración de los asuntos sociales es que la gestión de los programas de bienestar social se están convirtiendo en un trabajo duro, perdiendo rápidamente su imagen suave. El fraude a la Seguridad Social y otras clases de *delitos sociales* serán reprimidos con creciente severidad²⁵. La distinción entre el Estado represivo y el Estado del bienestar está próxima a desaparecer. Ha de destacarse que gran parte del cambio de orientación se debe a los administradores y burócratas acostumbrados a una indulgente "cultura del bienestar". Lo dicho implica la coordinación con las instituciones y organizaciones públicas y privadas que solían constituir "el otro lado de la vía"; al mismo tiempo, reclama otra orientación de los clientes así como de los ciudadanos que constituyen la parte contribuyente. Además, la tendencia a incrementar el poder discrecional de las asociaciones profesionales y los sindicatos en la aplicación de la normativa social puede motivar una aproximación más disciplinada.

4.6. Las inversiones públicas

Existe un sentimiento generalizado en los Países Bajos de que en los últimos diez o quince años se ha gastado demasiado dinero público con propósitos consuntivos a expensas de las inversiones públicas.

Tabla 15
Inversiones Públicas entre 1982-1992 (% RN)

| Año | Inversiones |
|------------|-------------|
| 1982 | 3.2 |
| 1983 | 3.0 |
| 1984 | 3.3 |
| 1985 | 2.9 |
| 1986 | 2.7 |
| 1987 | 2.7 |
| 1988 | 2.7 |
| 1989 | 2.7 |
| 1990 | 2.6 |
| 1991 | 2.5 |
| 1992 | 2.6 |

En la medida en que el transporte, las comunicaciones y la tecnología medioambiental, la industria avanzada así como la investigación y el desarrollo están considerados entre los más fuertes sostenes de la economía holandesa, no hace falta decir que este país no puede permitirse que su infraestructura física y de comunicaciones se vea afectada por un prolongado recorte en las inversiones públicas. Se podría esperar, en consecuencia, un cambio en los flujos de dinero público *de gastos consuntivos a inversiones*. Resulta nuevamente claro que el factor europeo supone un fuerte incentivo para que dicha tendencia se materia-

lice. Por ejemplo, un dramático incremento en las inversiones en transporte público, en especial ferrocarriles, será inevitable para equipararse con la mayoría de los países del Mercado Común —los ferrocarriles TGV y el metropolitano de la ciudad de Rim constituyen visibles ejemplos de una toma de decisión presupuestaria lenta y dubitativa²⁶.

Desde luego, lo anterior tiene consecuencias en la posición relativa de varios Ministerios y agencias en la administración holandesa. Mientras tanto, al menos varios de los ámbitos orientados por el bienestar se encontrarán bajo una creciente presión de tal modo

Tabla 16
Extranjeros en los Países Bajos

| | 1980 x 1000 | 1985 | 1990 |
|----------------------------------|----------------|------|------|
| Bélgica | 23 | 24 | 23 |
| Alemania | 43 | 45 | 42 |
| China | 7 | 9 | 6 |
| Francia | 6 | 7 | 8 |
| Indonesia | 11 | 9 | 8 |
| Italia | 21 | 20 | 17 |
| Yugoslavia | 14 | 12 | 13 |
| Marruecos | 72 | 111 | 148 |
| Portugal | 9 | 8 | 8 |
| España | 24 | 21 | 17 |
| Surinam ¹ | 19 | 10 | 15 |
| Turquía | 120 | 156 | 191 |
| Reino Unido ² | 35 | 41 | 37 |
| USA | 11 | 10 | 1 |
| Vietnam | | 7 | 5 |
| Resto del mundo | 103 | 64 | 86 |
| Apatridas o con nac. desconocida | 5 | 6 | 6 |
| Total ³ | 521 | 559 | 642 |

¹ Esta tabla no incluye cerca de 140.000 personas que emigraron de Surinam.

² Incluido Hong kong

³ Esta tabla no incluye cerca de 20.000 surmolucanos sin nacionalidad

que el transporte y la política medioambiental así como las asociaciones público-privadas y los acuerdos de coproducción en los proyectos de infraestructuras ganarán sin duda nivel en los próximos años.

4.7. La sociedad multicultural

Entre los más serios desafíos de la política y la administración holandesa se encuentra la transición hacia una sociedad multicultural.

En la esfera política, la respuesta a dicho desafío queda bien delimitada en términos de la capacidad para mantener el voto de los partidos de extrema-derecha (el Partido de Centro) dentro de ciertos límites. Hasta el momento, tal objetivo se ha realizado, en parte, mediante la apertura de la escena política a un debate sobre el tema y la adopción de políticas más restrictivas de inmigración.

En la administración, uno de los indicadores lo constituirá la buena voluntad y la habilidad de las agencias administrativas para reclutar miembros de grupos étnicos. En gran medida, la elaboración de las políticas públicas se valorará por su tradicional capacidad para acomodar las tensiones —en este caso entre los holandeses y los ciudadanos de las minorías raciales, especialmente en los distritos con bajas rentas en las grandes ciudades. Sería erróneo predecir que, en una perspectiva comparada, los Países Bajos aplicarán políticas más eficaces y obtendrán más éxito en el mantenimiento de las tensiones dentro de ciertos límites.

4.8. La regionalización

Desde el final de los años ochenta, una serie de planes y libros blancos han aparecido apuntando las nuevas formas de relaciones intergubernamentales. El énfasis se ha puesto en la consolidación del Gobierno en las *regiones metropolitanas* del Rim City. Los argumentos en favor de tal reforma han sido invariablemente destacados: las necesidad económica de acuerdos administrativos claros y tipificables y, en conexión con lo anterior, la importancia de “estar bien preparados para la Europa de 1992”. Al mismo tiempo, en varios ámbitos políticos —desde el mantenimiento de la ley y el orden a la consignación del gasto— los cuerpos administrativos regionales han sido creados para cubrir las aparentes deficiencias del gobierno municipal de pequeña escala y los acuerdos conjuntos de provisiones no contratados.

Se puede afirmar con seguridad que la influencia del cambio intergubernamental se apreciará en *el ni-*

vel regional. Lo anterior podría tener lugar a expensas del nivel provincial y, por el camino de la inferencia lógica, a expensas también del Gobierno nacional. La regionalización constituirá la respuesta holandesa a la solicitud europea de un más fuerte nivel medio de gobierno²⁷.

5. Los escenarios administrativos

Los sistemas políticos y administrativos no necesitan el cambio del sistema para experimentar un cambio *dentro* del sistema. Tal es la sabiduría que se esconde detrás de la declaración de que cuanto más se parecen las cosas a como eran antes, más parecen sometidas al cambio. A pesar de que la mayoría de las reformas administrativas no han tenido lugar en la administración pública holandesa y su estilo de gestión en las últimas décadas, queda fuera de toda duda que en los años noventa tanto la estructura como la cultura del sector público parecían bastante diferentes comparadas con las de décadas anteriores.

Los escenarios administrativos para los Países Bajos deberían tomar en serio lo anterior. Afrontando presiones externas e, indudablemente, exigencias directas, es probable que la administración pública holandesa demuestre la clase de elasticidad institucional que toma el camino de en medio entre la reforma global y el estancamiento. Una aproximación concreta destaca el creciente compromiso hacia un cambio ininterrumpido y una preferencia hacia el cambio procedimental más que estructural.

5.1. Escenario de cambio drástico

En dicho escenario, que consideramos altamente improbable, una creciente alerta sobre la vulnerabilidad económica y un sentido de urgencia, si no de crisis, en relación a la falta de influencia en la construcción europea constituirían los antecedentes para:

- Una mayor revisión del régimen constitucional y político (un sistema electoral por distritos; un sistema orientado hacia la formación del Gabinete; un Primer Ministro en vez de un Gabinete de gobierno).
- Un esquema comprensivo de Gobierno consolidado (cinco o seis superministerios y un servicio civil fuertemente consolidado y elitista).
- Un cambio desde la seguridad social al seguro social estatal.

- Federalización de las relaciones intergubernamentales.

5.2. Escenario de estancamiento

Tal escenario exagera la viscosidad que, de acuerdo con varias fuentes, es típica de la política y la administración holandesa. El escenario del estancamiento que nosotros consideramos tan improbable como el de un drástico cambio, implicaría:

- Una resistencia a suaves correcciones del proceso constitucional y político, conduciendo a un incremento de la indiferencia política y el cinismo, cuando no al extremismo de derecha.
- Una creciente ineficacia del Gobierno como resultado de un prolongado punto muerto entre la coalición de partidos así como entre los Ministros del Gabinete.
- La burocratización de los procesos administrativos.
- La ascensión y el fortalecimiento de los grupos corporativos y de la iniciativa privada.
- La restauración de un acceso desmedido a los programas sociales.
- La centralización administrativa del nivel nacional y provincial, en lugar de los progresos europeos (en primer lugar a expensas del gobierno municipal y regional).

5.3. El escenario de la adaptación

Dicho escenario expresa una creciente disposición a un cambio a la luz de los acontecimientos económicos e internacionales. Podría representar de alguna manera el lado optimista, pero parece ser el escenario más probable. Proyectando las recientes tendencias un paso más, comporta:

- Desafíos a varios elementos establecidos del régimen político.
- Una completa y sustancial reestructuración de las jurisdicciones ministeriales.
- Un esfuerzo tendente a desvincular a los funcionarios civiles de alto rango de la asignación a un Ministerio y un estímulo más decidido para integrar las carreras europeas dentro del sistema del servicio civil nacional.
- La europeización de los programas sociales y de inversiones.
- La consolidación de las relaciones intergubernamentales en acuerdos intermedios de una escala e influencia que ayudarán a la administración subnacional a seguir los procesos europeos.

NOTAS

¹ HUNTINGTON P., *Political order in changing societies*, New Haven, Yale University Press, 1968. HESSE J. J., BENZ A., *Die Modernisierung der Staatsorganisation: Institutionspolitik im internationalen Vergleich: USA, Grossbritannien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden, Nomos*, 1990. GURR T. R., *Why men rebel*, Princeton, Princeton U.P., 1974. 1.

² LIJPHART A., *The politics of accommodation: pluralism and democracy in the Netherlands*, Berkeley, University of California Press, 1975.

³ LIJPHART A., *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*, University of California Press, 1975; p. vi (2nd ed.).

⁴ TOONEN TH. A. J., "The Netherlands: a decentralised unitary state in a welfare society", en: Rhodes R.A.W., Wright V. (eds.), número especial sobre las tensiones de las políticas territoriales de Europa Occidental, *West European Politics*, Londres, Vol. 10, N^o 4. Frank Cass, Octubre 1987.

⁵ DEALDER H., "The mould of Dutch politics", en: Dealer H., Irwin G. A. (eds.), *Politics in the Netherlands: how much change?* Londres, Frank Cass, 1989; p. 13.

⁶ SCHOLTEN I., "Corporatism and the neo-liberal backlash in the Netherlands", en: Scholten I. (ed.), *Political stability and neocorporatism: corporatist integration and societal cleavages in western Europe*, Londres, Sage, 1987.

SMITH M. L., "Some historical problems of corporatist development in the Netherlands", en: Cox A., O'Sullivan N. (eds.), *The corporate state: corporatism and the state tradition in Western Europe*, Aldershot, Hants, Edwards Elgar, 1988.

⁷ GOUDSWAARD K. et al, *Dutch societal policy in the 1980's: a changing role of the public sector?*, memoria de investigación. Leiden, 1991.

⁸ ABERBACH J. D., et al, *Bureaucrats and politicians in Western democracies*, Cambridge, Harvard University Press, 1981.

⁹ Lo que aquí denominamos ministros diputados son adecuadamente denominados "secretarios de estado". Son autoridades políticas y tienen una competencia formal para actuar en el nivel ministerial en ausencia del ministro.

¹⁰ THORNHILL W., *Public administration*, Cambridge, ICESA Publishing, 1985.

¹¹ WILSON W., "The Study of Administration", reeditado en: Stillman R. J. (ed.), *Public Administration: concept and cases*, Boston, Houghton Mifflin, 1976; p. 269-281.

¹² PETHER WENSEMIUS, Ministro de Asuntos Medioambientales, 1982-1986.

¹³ KAM C. A. DE, HAAN J. DE (red.), *Terigtredende overheid: realiteit of retoriek? Een evaluatie van de grote operatie*, Schoonhoven, Academic Service, 1991.

BREUNSE J., "Administrative Reforms in the Netherlands", en: Roborgh L. J., Stough R. R., Toonen Th. A.J. (eds.), *Public infrastructure redefined*, Leiden, Groen, 1988.

¹⁴ HUPE P. L., "Reorganisatie Rijksdienst", en: Kam C.A. de, Haan J. de (red.), *Terigtredende overheid: realiteit of retoriek? Een evaluatie van de grote operaties*, Schoonhoven, Academic Service, 1991; p. 30.

¹⁵ RU H.J. de, *Prijst de wet zich uit de markt?*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1988.

¹⁶ ANDEWEG R. B., "Institucional conservatism in the Netherlands: proposals for and resistance to change", en: Daalder H., Irwin G. A. (eds.), *Politics in the Netherlands, how much change?*, Londres, Frank Cass, 1989.

¹⁷ LEEMANS A. F. (ed.), *The management of change in government*, (Series on the development of societies/Institute of Social Studies, Vol. 1), La Haya, Nijhoff, 1976.

¹⁸ El Ministro del Interior es responsable de las relaciones laborales en el sector gubernamental.

¹⁹ Ello también es sugerido por el Primer Ministro R.F.M. Lubbers, "Reactie van de minister-president", en: Kam C. A. de, Haan J. de (red.), *Terugtrekkende overheid: realiteit of retoriek? Een evaluatie van de grote operaties*, Schoonhoven, Academic Service, 1991.

²⁰ LYNN L. E. JR., *Managing the public's business: the job of the government executive*, Nueva York, Basic Books, 1981.

²¹ TOONEN TH. A. J., "Change in continuity: local government and urban affairs in the Netherlands", en: Hesse J. J. (ed.), *Local government and urban affairs in international perspective: analysis of 20 Western industrialised countries*, Baden-Baden, Nomos, 1991.

²² *Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing*, nota uitgebracht door de Bijzondere Commissie Vraagpunten, voorz. W.J. Deetman. Herdr. SDU, 's-Gravenhage, 1990.

(Omslagtitel: Rapport Bijzondere Commissie Vraagpunten - Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 1990-1991, 21 427, n^o 3. ISBN 90-12-0752444-6).

²³ KETTL D. F., *Government by proxy: (mis)managing federal programs*. Congressional Quarterly Press D.C., 1988. SEIDMAN H., GILMORE R., *Politics, position, and power: from the positive to the regulatory state*, Oxford, Oxford University Press, 1986.

²⁴ HUPE, P. L., "Implementing a meta-policy: the case of decentralisation in the Netherlands", *Policy and Politics*, Vol. 18, N^o 3, (p. 181-191), 1990.

²⁵ MC KINSAY and Company, *Policing towards the year 2000*, Amsterdam, 1992.

²⁶ TEISMAN, G. R., *Over effectieve structuren tussen overheid en bedrijfsleven: mogelijkheden van en voorstellen tot een geneenschappelijke Publick-private aanpak van maatschappelijke problemen*, VUGA, Den Haag, 1992.

²⁷ TOONEN TH. A. J., "The Netherlands: Dutch provinces and the struggle for the meso", en Sharpe L. J. (ed.), *Developments at the meso in Europe*, Londres, Sage, 1991.