

EL IMPACTO DE LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA Y LA MODERNIZACIÓN EN LA ACCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA, IRLANDA Y RUMANIA

FCO. JAVIER RUIZ MARTÍNEZ

Departamento de Ciencia Política
y Sociología (*Universidad Carlos III de Madrid*)

En el periodo que abarca los años 2004 y 2005 han coincidido varios eventos que pueden ser claves para el devenir del proceso de modernización de Rumanía. La UE acogió en su seno a la gran mayoría de los países del Este cuya incorporación preveía el Tratado de Niza. Se produjo un cambio de gobierno en Rumanía tras la celebración de elecciones presidenciales y legislativas, generándose una difícil situación de equilibrio institucional basado en una coalición partidista de origen bastardo. Por último, el proceso de institucionalización e integración en el seno de la Unión Europea se vio sacudido por el terremoto del voto en contra de la ratificación del Tratado de la Constitución Europea por parte de franceses y holandeses, sumiendo en un mar de dudas la incorporación, ya firmada, de Rumanía y Bulgaria a la UE.

Todos estos hechos van a influir decisivamente en la reestructuración del sistema político rumano, lo cual a su vez determinará la eficacia y la eficiencia de las distintas políticas de inversión pública, así como, de las políticas de potenciación y orientación de la inversión privada. El proceso, no obstante, es interactivo y el diseño de las políticas públicas determinará la evolución del propio sistema político y su adaptación al entorno europeo. En un escenario en el que la legitimidad del sistema político puede quebrarse con facilidad y así, poner en riesgo su consolidación democrática, las políticas públicas suponen un instrumento indispensable para la modernización socioeconómica de un país y, por consiguiente, una importante contribución para su consolidación democrática. Pero también sirven de excusa a los grupos sociales que buscan la quiebra del sistema, pues les permiten poner en duda su legitimidad.

En este artículo vamos a destacar el papel de las políticas públicas como un instrumento fundamental en la consolidación democrática y la modernización del estado y la sociedad en países de ámbito periférico, caso de Rumanía. Con ese fin, examinaremos, en primer lugar, el sistema político rumano para intentar identificar las disfunciones estructurales que frenan el proceso de modernización del país. Después, y sin entrar en la evaluación de las políticas actualmente desarrolladas por el gobierno rumano, avanzaremos esquemáticamente algunas estrategias de inversión mediante el diseño de una serie de políticas públicas encaminadas, de una parte, a invertir en la mejora de las propias estructuras estatales a fin de reducir el impacto de las disfunciones

Ruiz Martínez, F.J. El impacto de la consolidación democrática y la modernización en la acción de la Administración Pública en España, Irlanda y Rumanía.

previamente identificadas, y de otra, a maximizar los beneficios socioeconómicos de la posible inversión privada, potenciada desde el Estado y combinada con programas de inversión pública. En nuestro análisis y propuestas nos basaremos en las estrategias aplicadas en los modelos de modernización socioeconómica español e irlandés, que partiendo desde una situación política, social y económica semejante a la de Rumanía, han logrado modernizar con acierto sus estructuras estatales y sus economías mediante unas hábiles políticas públicas basadas en una mezcla de gasto público e impulso de la inversión privada.

Uno de los errores en los que han caído muchos planteamientos modernizadores durante los últimos años, consiste en confundir los procesos de transición del autoritarismo a la democracia con los de consolidación democrática. La transición termina cuando las instituciones fundamentales del nuevo orden empiezan a organizarse, funcionando y relacionándose entre sí de acuerdo con las nuevas reglas de juego. La transición se consuma con la institucionalización jurídico-formal del nuevo régimen, a saber, la aprobación y puesta en marcha del nuevo entramado constitucional¹. La transición es, por tanto, un periodo de tiempo corto y de carácter eminentemente político, durante el cual no tiene sentido plantear ningún tipo de política de inversiones a medio o largo plazo, a causa de la inestabilidad e inseguridad características de dicho periodo. Por su parte, la consolidación constituye el siguiente proceso de un periodo histórico que comienza con la transición y, eventualmente, conduce a la institucionalización político-material del nuevo régimen. “La consolidación abarca todos los procesos por los que el nuevo régimen (1) elimina, reduce a un mínimo o reabsorbe sus iniciales inconsistencias ideológicas e institucionales, (2) afirma su autonomía frente a los poderes de hecho y, en especial, las fuerzas armadas, (3) moviliza políticamente a la sociedad civil y (4) desarrolla y mantiene un sistema de partidos relativamente estable y capaz de garantizar la gobernabilidad”². A la hora de analizar el caso de Rumanía, debemos entender el proceso de transición como ya superado y, de este modo, centrarnos en el de consolidación del sistema político.

En primer lugar, debemos ser conscientes de la imposibilidad de sustituir rápidamente las instituciones creadas durante la transición, aunque en ocasiones resulte necesario modificar su funcionamiento para así limitar sus disfunciones y efectos negativos. Las disfunciones y los efectos negativos siempre pueden aparecer en los sistemas políticos en consolidación, pues no es posible preverlos durante la transición al nuevo régimen a causa de la impredecibilidad, la falta de control y la rápida cadencia con la que se producen muchos acontecimientos, así como, debido a las múltiples presiones de orígenes muy diversos que condicionan el modelo de Estado que se pone en marcha.

En el caso rumano, la influencia de la cultura francesa se manifiesta patente en el diseño constitucional creado a partir de la caída del régimen dictatorial de Ceaucescu. La influencia francesa indujo a la elite política rumana a prácticamente copiar el modelo semipresidencialista de la V República. De este modo, se introdujo un elemento distorsionador en la estructura constitucional que puede condicionar en gran medida los proyectos de modernización

1 Vf. Huntington, S. *Political Order in Changing Societies*, Yale: Yale University Press, 1968.

2 Los conceptos de ‘transición’ y ‘democracia’ han sido tomados de Maravall, J.M. y Santamaría, J. “Transición política y consolidación de la democracia en España”, en Tezanos, J.F., Cotarelo, R. y de Blas, A. *La Transición Democrática Española*, Madrid: Sistema, 1989.

Ruiz Martínez, F.J. El impacto de la consolidación democrática y la modernización en la acción de la Administración Pública en España, Irlanda y Rumanía.

socioeconómica del país. El modelo semipresidencialista se ideó como una solución a las disfunciones que producía el modelo parlamentarista en una situación histórica determinada (la crisis de Argelia). Por sus características responde con garantías en sistemas democráticos con una larga vida, pero puede resultar peligroso para sistemas en proceso de consolidación. Las dificultades surgen de que el semipresidencialismo produce situaciones de doble legitimidad. En sociedades con una cultura política donde no se cuestionan los principios democráticos eso no supone ningún trauma, pues los mayores problemas consisten en resolver las situaciones de falta de entendimiento que tienen lugar en periodos de cohabitación política. Sin embargo, en sociedades donde los valores democráticos no están plenamente asentados y concurren con otros de tipo autoritario, como sucede en las democracias en proceso de consolidación, cualquier situación de doble legitimidad puede significar una crisis terminal del sistema político. La acción del Presidente Basescu provocando una coalición de gobierno basada en una pirueta constitucional de difícil calificación es un ejemplo claro de este problema que acaba generando, como mínimo, una fuerte tendencia a la ingobernabilidad.

Los problemas de legitimidad nos llevan a los otros tres elementos básicos de los procesos de consolidación, la autonomía de los poderes públicos, la movilización política y la estabilidad del sistema de partidos. Al hablar de legitimidad, es decir, “un conjunto de actitudes positivas hacia el sistema político”³, tenemos que distinguir entre la ‘legitimidad difusa’ y la ‘legitimidad específica’. La primera comprende los valores e ideologías legitimantes, los símbolos, tradiciones y mitos y las actitudes y opiniones de lealtad a las autoridades e instituciones de un determinado sistema político. La segunda se refiere a la ‘satisfacción relativa’ expresada por la población respecto al grado de cumplimiento de sus demandas por parte de ese sistema político. La legitimidad difusa, por tanto, se relaciona con la cultura política y la legitimidad específica con variables ligadas al tipo de demandas y a indicadores de eficacia y eficiencia de las políticas públicas, y de evaluación de los canales de transmisión de las demandas⁴. Ambas dimensiones se comunican entre sí, de tal modo que la presencia de elementos de apoyo a la legitimidad específica ayuda a mejorar la difusa. Mientras, su ausencia desestabiliza el sistema político y pone en peligro su continuidad⁵.

De esta forma, en sociedades con graves carencias de legitimidad difusa, cualquier problema que merme la legitimidad específica acerca al sistema político a la crisis. Esto significa, aplicado a nuestro análisis, que si la opinión pública entiende una determinada política de inversión como una forma de favorecer a un determinado grupo social o económico y no al conjunto de la población, pronto se estará poniendo en duda la legitimidad (específica) del gobierno y seguidamente la legitimidad (difusa) del sistema democrático en su conjunto.

Para conocer el grado que podría alcanzar una crisis de legitimidad a causa de la implantación de políticas públicas (en Rumanía o en el de cualquier otro país), primero necesitamos examinar su cultura política, que es uno de los elementos básicos para evaluar tanto la legitimidad difusa, como el nivel de

3 Morlino, L. *Cómo cambian los Regímenes Políticos*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 177.

4 Morlino, 1985, p. 175 y 217.

5 Vf. Morlino, 1985, p.188.

Ruiz Martínez, F.J. El impacto de la consolidación democrática y la modernización en la acción de la Administración Pública en España, Irlanda y Rumanía.

consolidación democrática alcanzado por el sistema político⁶. Los pocos estudios existentes en esta materia nos revelan que la cultura política rumana todavía presenta unos rasgos bastante alejados de los principios y concepciones democráticos y pluralistas dominantes en los sistemas políticos de Europa Occidental. Entre las principales características de la cultura política rumana destaca la supervivencia de gran cantidad de valores autoritarios, que conviven y concurren con otros de tipo inequívocamente democrático, y ponen en constante peligro la continuidad del proceso de consolidación del sistema democrático rumano al cuestionar su legitimidad y la de los poderes públicos que lo representan⁷. Además la percepción de la opinión pública acerca de los políticos que ocupan esos puestos, así como de su trabajo, es muy negativa. Nos encontramos continuamente con sospechas de corrupción que invalidan la legitimidad de muchas de sus propuestas y de las políticas puestas en marcha⁸. La autonomía de los poderes públicos es todavía muy reducida y el sistema de partidos muy inestable, lo cual impide que muchas de sus propuestas sean entendidas y compartidas por la opinión pública. Una gran parte de la sociedad no comprende por qué las mismas políticas de inversión desarrolladas en países de Europa Occidental no producen los mismos efectos positivos cuando se ponen en marcha en Rumanía. Por lo general, achacan ese supuesto fracaso a la corrupción y no a razones estructurales, e intentan encontrar culpables en los poderes públicos. Si a esto sumamos los problemas de doble legitimidad que suele acarrear el semipresidencialismo, habremos de reconocer que es el propio sistema de gobierno quien limita la autonomía del ejecutivo a la hora de emprender cualquier tipo de acción que suponga realizar (o no realizar) un gasto público en sectores sensibles para la opinión pública. El semipresidencialismo facilita la búsqueda de esos culpables, pues al gozar de la legitimidad de una elección democrática tanto el Presidente de la República como el gobierno, el electorado puede buscar la culpabilidad de uno en contra del otro. Incluso, en caso de producirse cualquier tipo de movilización política de importancia, ésta siempre será contraria al gobierno y al sistema de partidos, que así difícilmente podrá consolidarse. Por último, si la crisis no se resuelve, los descontentos se enfrentarán al sistema democrático y pondrán en duda su validez. Si los descontentos incluyen al ejército, la sombra de la dictadura planeará sobre cualquier joven democracia.

En definitiva, el principal problema al que nos enfrentamos consiste en que cualquier tipo de intento de modernización socioeconómica debe pasar por una hábil política de gasto público. Pero en las democracias en proceso de consolidación y con graves problemas económicos, las políticas públicas siempre tienden a horadar la legitimidad del propio sistema democrático, y

6 Sobre las definiciones de 'cultura política' o 'cultura cívica' y 'sociedad civil' véase Almond, G. & Verba, S. *The Civic Culture*, Princeton: Princeton University Press, 1963.

7 Véase Draus, F. "Un élargissement pas comme les autres... Réflexion sur les spécificités des pays candidats d'Europe central et orientale", *Groupement d'Etudes et de Recherches 'Notre Europe'*: études et recherches n° 11, Novembre 2000. Véase también, Comisión Europea "Informe periódico de la Comisión sobre los progresos de Rumanía en el camino de la adhesión", COM(99) nr. 510, 13 de octubre de 1999; B. Geremek, *L'Élargissement et l'Unité de l'Europe*, en www.robert-schumann.org/geremek.htm; Comisión Europea, *Rapport Régulier 2003 sur les Progrès Réalisés par la Roumanie sur la Voie de l'Adhésion*, Bruxelles, 5.11.2003; Comisión Europea, *Rapport Régulier 2004 sur les Progrès Réalisés par la Roumanie sur la Voie de l'Adhésion*, Bruselas, SEC(2004) 1200, 6.10.2004.

8 Resulta muy interesante observar la sesgada percepción de la opinión pública sobre las distintas instituciones que componen el Estado, no sólo en Rumanía, sino en el conjunto de Europa del Este. Una gran parte de la población califica a los políticos de corruptos. Sin embargo, la opinión sobre el ejército resulta muy positiva, cuando objetivamente examinada, esta institución, junto con la policía y la judicatura, es la que registra los niveles de corrupción más elevados (incluso en Europa Occidental). La confianza en las fuerzas armadas parece basarse en el completo desconocimiento que posee la ciudadanía sobre el despilfarro y el uso indebido de los fondos públicos que se realiza habitualmente en esta institución. Véase Draus, 1999.

Ruiz Martínez, F.J. El impacto de la consolidación democrática y la modernización en la acción de la Administración Pública en España, Irlanda y Rumanía.

nuestras propuestas dejan de ser válidas cuando no se someten a las reglas de un estado democrático. Es cierto que durante los años 60 y 70, gran parte de los estudiosos de la modernización defendieron que sólo era posible alcanzar la consolidación democrática si anteriormente se había producido el despegue económico⁹. Hoy, vistas las experiencias de finales de los 70 y los 80¹⁰, sabemos que consolidación democrática y crecimiento económico son dos variables interactivas que no responden a ningún orden predeterminado, es decir, no existe relación causal entre ellas, una no es la causa de la otra. Lo esencial es que durante la secuencia temporal en la que se produzcan, una no anule los efectos de la otra o viceversa. El sistema puede perdurar únicamente si democratización y crecimiento económico se producen de manera equilibrada y simultánea. De ahí la importancia que atribuimos al proceso de consolidación democrática para que las políticas públicas den los frutos apetecidos. Esto lógicamente supone graves problemas a la hora de acometer políticas de reforma de cualquier tipo, que normalmente incluyen grandes inversiones públicas, pues buena parte de la ciudadanía las entenderá no como acciones en busca del interés general sino como trato de favor a las personas, compañías o colectivos sociales receptores de tales inversiones, y por lo tanto como elementos partidistas de búsqueda del voto favorable al partido en el gobierno.

Entre 1960 y 1980, España e Irlanda pasaron por procesos de democratización y modernización similares (y sólo similares) a los que afronta Rumanía en la actualidad. Cada proceso respondió a un orden secuencial distinto, aunque los resultados finales han sido semejantes: estados y sociedades muy desarrolladas democrática y económicamente. Para conseguirlo ambos estados emprendieron ambiciosos programas de políticas públicas, diseñando una estrategia que fortaleciese los puntos más débiles de su estructura económica al tiempo que permitía una mayor democratización, en el caso irlandés, y una fácil y rápida transición y posterior consolidación democrática, en el caso español.

Irlanda basó su estrategia en tres puntos: 1) la potenciación de la inversión extranjera mediante la combinación de inversiones para apoyar la implantación de firmas internacionales en suelo irlandés a través de la adopción de medidas de exención fiscal sobre los beneficios empresariales, para subvencionar la reconversión económica de las compañías irlandesas y para eliminar barreras arancelarias al comercio internacional; 2) la mejora del nivel de preparación técnica de los jóvenes trabajadores mediante fuertes inversiones en materia de educación; 3) la adaptación del sistema de comunicaciones internacionales gracias a grandes inversiones en la realización de infraestructuras (principalmente aeropuertos, puertos y grandes redes de telecomunicaciones); 4) y una política de redistribución de la riqueza mediante importantes inversiones en el campo de los servicios sociales. El primer punto ponía en peligro, a corto plazo, la supervivencia de la industria nativa, lo cual podía incidir en la legitimidad efectiva de las políticas implantadas, con fáciles acusaciones de corrupción política. Para contrarrestar esos efectos negativos,

⁹ La producción teórica de Apter, Huntington, Pye, Almond, Verba, o Lipset durante los años sesenta y principios de los setenta iba en esta línea. Un interesante resumen crítico de todas estas teorías puede encontrarse en Pasquino, G., *Modernizzazione e Sviluppo Politico*, Bologna: Il Mulino, 1970.

¹⁰ Gran parte de los regímenes de Iberoamérica siguieron las teorías de la modernización propuestas por los autores estadounidenses, y la mayoría de esos regímenes acabaron en dictaduras militares.

Ruiz Martínez, F.J. El impacto de la consolidación democrática y la modernización en la acción de la Administración Pública en España, Irlanda y Rumanía.

fue necesario fortalecer el gasto público en servicios sociales en las áreas más afectadas por la llegada de las firmas de capital extranjero. Muchas pequeñas empresas irlandesas quebraron al no poder competir con las grandes multinacionales y verse sometidas a las fuertes presiones del mercado libre. Las inversiones en materia de política social sirvieron para contener el descontento de esa parte de la población. Aunque al principio las previsiones de los más pesimistas parecían triunfar, pronto muchas otras empresas nativas se adaptaron a las nuevas exigencias del mercado y con la ayuda de subvenciones estatales bien buscaron nuevas actividades económicas que no interesaban a las multinacionales bien se convirtieron en firmas subsidiarias de éstas últimas. Además, la pronta apertura internacional de mercados y la adaptación infraestructural a los cambios de la nueva economía sirvieron para que Irlanda pudiese aprovecharse muy rápidamente de su integración en la CEE en 1973. Muchas multinacionales estadounidenses y japonesas vieron (y todavía en la actualidad ven) la oportunidad de entrar en el mercado europeo por la puerta irlandesa que les ofrecía las mejores ventajas para su implantación en un mercado crucial en la economía mundial pero muy proteccionista de puertas adentro. El gasto en educación cerró el círculo, pues a medio plazo Irlanda contaba con una mano de obra altamente cualificada y mucho más barata que la de otros países de Europa Occidental¹¹.

No obstante, Irlanda contaba con varias ventajas de las que, desafortunadamente, no goza Rumanía. La primera era una cultura política con unos valores democráticos muy consolidados, por lo cual las críticas sobre la legitimidad de la estrategia de modernización emprendida en los años sesenta siempre resultaron bastante moderadas. La segunda consistía en la presencia de unas fuerzas armadas muy reducidas y sin apenas influencia política. Alrededor de las fuerzas armadas se concentran la mayor parte de las reticencias hacia la democracia, bien en su propio seno bien entre aquellos que buscan su apoyo para alcanzar sus propios fines. Veremos seguidamente como se resolvió esta cuestión en el caso español. Por último, Irlanda gozó de la ventaja de tener por idioma nativo el inglés¹², lo que facilitaba mucho las relaciones entre la empresa y los trabajadores.

España, por el contrario, comenzó su despegue económico al final de un largo periodo dictatorial, y lo culminó durante los procesos de transición y consolidación democrática que acontecieron al final de los años setenta y principios de los ochenta. Los tres pilares en los que se apoyó el proceso de desarrollo económico fueron: 1) la política de promoción de las inversiones extranjeras; 2) los beneficios aportados por el turismo gracias a las grandes inversiones en mejora de las infraestructuras turísticas y de comunicaciones terrestres y aéreas; y 3) la reinversión, tanto pública como privada, de enormes sumas de capital extranjero proveniente de las remesas de divisas enviadas por los emigrantes españoles. A ellos se unieron otros dos pilares tras la muerte de Franco en 1975: 4) la reconversión del sector primario y el sector secundario mediante fuertes inversiones públicas; 5) y la adaptación y modernización de la Administración Pública, especialmente en las áreas de la

11 Vf. Kennedy, K., Giblin, T. & McHugh, D. *The Economic Development of Ireland in the Twentieth Century*, London: Routledge, 1988, p. 139-265.

12 La Constitución irlandesa de 1937, establece que el idioma oficial de la República de Irlanda será el gaélico o irlandés, aunque admite la utilización del inglés. En la actualidad sólo un 8% de la población lo habla habitualmente y la gran mayoría de los irlandeses son incapaces de mantener una conversación en gaélico. En consecuencia, el idioma utilizado en Irlanda no es otro que el inglés.

Ruiz Martínez, F.J. El impacto de la consolidación democrática y la modernización en la acción de la Administración Pública en España, Irlanda y Rumanía.

Hacienda pública, de la defensa y seguridad interior, y de la administración regional, para lo que se destinaron fuertes inversiones internas¹³.

Durante los años sesenta las facilidades dadas a la inversión privada extranjera permitieron modernizar el tejido industrial español y transformar su economía, pasando de una estructura laboral eminentemente agrícola y rural a una industrial y urbana. Al mismo tiempo, el Estado emprendió un programa de fuertes inversiones en infraestructuras de comunicaciones y servicios turísticos que le permitieron al sector servicios obtener enormes ganancias, especialmente al dedicado al turismo. La desaparición de empresas nativas y el consiguiente aumento del paro se vieron compensados por las facilidades para la emigración organizada, a la que se le otorgaba una especial atención cuando volvía con sus ahorros. Para ello se invirtió en la creación de estructuras administrativas que atendieran las necesidades de los inmigrantes y facilitaran con un tratamiento fiscal favorable el envío de sus ahorros a sus familias.

El gobierno español tuvo que salvar el escollo de un ejército muy reticente al sistema democrático y al Estado de las autonomías. La estrategia consistió en invertir grandes sumas para contentar a los militares jubilados, dar la posibilidad de una jubilación anticipada a todos los militares que lo pidieran, profesionalizar y reducir las fuerzas armadas y separarlas por completo de las fuerzas policiales. Al mismo tiempo, se hizo una gran inversión en materia de seguridad pública, profesionalizando en un marco democrático las fuerzas policiales, y se concedió a las regiones (Comunidades Autónomas) la posibilidad de crear sus propias policías, las llamadas policías autonómicas.

Esto último, forma parte del desarrollo del llamado Estado de las autonomías, una especie de estado federal que estructura territorialmente España. Las Comunidades Autónomas¹⁴ supusieron un cambio notable en las políticas de inversión. Desde su creación tras la aprobación de la constitución de 1978, la inversión pública no proviene solamente del gobierno central, sino también de las políticas diseñadas por los gobiernos regionales, según quien posea la dependencia de una determinada materia. Esto ha permitido a muchas regiones realizar inversiones en los aspectos en los que se encontraban más necesitados, que no siempre han coincidido con las necesidades del resto de las regiones españolas. Esto ha permitido disminuir las diferencias entre las distintas regiones del país, mejorar sus propias infraestructuras y dotarlas de los instrumentos necesarios para poder decidir en qué van a invertir sus propios fondos.

Para terminar, partiendo de las experiencias española e irlandesa, vamos a proponer las grandes líneas de una posible estrategia de desarrollo y modernización de Rumanía mediante una serie de políticas públicas. En primer lugar, creemos necesario combinar dos líneas de acción. Por un lado, es necesario impulsar fuertes inversiones destinadas a modernizar y adaptar la Administración Pública a las necesidades de una economía de mercado. El caso español puede ser una guía. La transformación del Estado no significó el cambio de los funcionarios, sino su reconversión y adaptación al nuevo sistema. El gasto en materia de formación continua ha resultado determinante, al igual que lo ha sido el dinero destinado a la jubilación anticipada de

¹³ Vf. Santamaría y Maravall, 1989.

¹⁴ Comunidades Autónomas es el nombre oficial que reciben las regiones legalmente constituidas con competencias ejecutivas y legislativas propias. Una Comunidad Autónoma tiene una estructura administrativa muy similar a la de un Estado federal.

Ruiz Martínez, F.J. El impacto de la consolidación democrática y la modernización en la acción de la Administración Pública en España, Irlanda y Rumanía.

funcionarios y a la contratación de nuevos funcionarios formados en los valores del sistema democrático. Además resulta esencial la creación de nuevos organismos públicos que sirvan para controlar el funcionamiento correcto de la Administración Pública. A este respecto, tanto en Irlanda como en España, las inversiones destinadas a la creación de instrumentos para mejorar la eficacia del sistema fiscal resultaron muy productivas. De un lado, permitieron elevar la recaudación impositiva del Estado, lo que significó disponer de una mayor cantidad de recursos destinados a nuevas políticas públicas, y por tanto, reforzar la legitimidad específica. De otro, sirvieron tanto para conseguir una mayor redistribución de la riqueza, reduciendo los enfrentamientos sociales y reforzando la legitimidad difusa, como para compensar la disminución de ingresos estatales provocada por la abolición del impuesto sobre los beneficios empresariales.

La búsqueda de una forma de reforzar la legitimidad difusa resultaba absolutamente necesaria, pues la llegada de capitales extranjeros y la desaparición de las industrias nativas producen efectos muy negativos para la legitimidad del sistema, al enviar al paro a gran cantidad de trabajadores. El gasto en materia de servicios sociales es una solución transitoria para estos grupos sociales a la espera de que la reorganización del tejido industrial comience a generar riqueza y pueda reabsorber a los trabajadores desempleados. La otra salida es la inserción en instrumentos que permitan organizar la emigración transitoria de esos trabajadores, facilitándoles posibilidades de retorno y un tratamiento ventajoso para la inversión de sus ahorros. La emigración, en este caso, funciona como una necesaria válvula de escape para equilibrar el sistema social y con ello el político y, de este modo, evitar su quiebra. La emigración, correctamente organizada, proporciona unos efectos muy positivos a largo plazo.

El gasto público en materia social debe complementarse con el gasto público en educación. Las multinacionales van a demandar trabajadores altamente cualificados y con bajos costes laborales. La preparación en tecnologías punta y la alta cualificación en el manejo del idioma inglés son aspectos esenciales para atraer la llegada de las grandes multinacionales. Ciertamente, este modelo de crecimiento debilita la posibilidad de influencia del gobierno en los procesos de desarrollo económico del país, pero no parece posible encontrar otro modo de hacer disminuir el paro al mismo tiempo que crece la riqueza en el caso de economías periféricas como la española, o todavía más la irlandesa o la rumana. Un tipo de política pública que facilitará aún más la implantación de empresas extranjeras es la dedicada a la construcción de grandes infraestructuras de comunicaciones y telecomunicaciones.

Esta última política ayuda a maximizar los beneficios de otras dos áreas. De una parte, crea las condiciones mínimas para un temprano asentamiento de empresas de capital extranjero. De otro, facilita la llegada del turismo. Este es un sector cuyos beneficios revierten de manera neta y directa en la economía nacional y beneficia a buen número de pequeñas y grandes empresas nativas, pudiéndose emplear a una buena parte de la población activa si el país tiene condiciones para desarrollar una buena red de explotaciones turísticas. En el caso de Rumanía, las posibilidades para hacer del turismo una importante fuente de ingresos son bastante evidentes, puesto que tiene las condiciones suficientes para aprovecharse de todos los tipos de turismo: playa, montaña, y cultura y folklore. La escasez de infraestructuras de transporte y

Ruiz Martínez, F.J. El impacto de la consolidación democrática y la modernización en la acción de la Administración Pública en España, Irlanda y Rumanía.

comunicaciones lo convierte en una actividad económica casi virgen y con poco atractivo para los eventuales clientes provenientes de los países de su entorno geográfico y en especial de la UE.

Por último, es absolutamente necesario afrontar la reorganización y democratización de las fuerzas armadas y de la policía. El caso español constituye un ejemplo a seguir. No se trata únicamente de frenar la eventualidad de un golpe de estado, se trata asimismo de reconducir el gasto público para mejorar la eficiencia de las políticas de inversión. Cuando en un Estado con una reducida capacidad de gasto público gran parte del presupuesto estatal se dedica a defensa y seguridad, caso de Rumanía, esto supone una merma de la capacidad de inversión en otras áreas. Por consiguiente, disminuye la capacidad del Estado para modernizar la sociedad y la economía. En definitiva, es responsabilidad de cada gobierno decidir en qué gasta los recursos públicos. También es responsabilidad suya decidir con quién comparte tales gastos. En ese entorno, parece lógico que Rumanía comience a mirar más hacia su socio real, la UE, y no se deje llevar por las disposiciones que provienen del otro lado del Atlántico. En ese sentido, lo más acertado parece consistir en invertir en la reducción de las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad mediante programas de profesionalización y modernización del ejército y la policía, con el fin de contentar a oficiales y mandos y formar a nuevos profesionales en un entorno dominado por valores democráticos, a cambio de reducir progresivamente el peso del gasto en defensa y seguridad interior y utilizar el excedente para el resto de inversiones planteadas anteriormente.

Ruiz Martínez, F.J. El impacto de la consolidación democrática y la modernización en la acción de la Administración Pública en España, Irlanda y Rumanía.

BIBLIOGRAFÍA

Almond, G. & Verba, S. *The Civic Culture*, Princeton: Princeton University Press, 1963.

Comisión Europea “Informe periódico de la Comisión sobre los progresos de Rumanía en el camino de la adhesión”, COM(99) nr. 510, 13 de octubre de 1999.

Draus, F. “Un elargissement pas comme les autres... Réflexion sur les spécificités des pays candidats d'Europe central et orientale”, *Groupement d'Études et de Recherches 'Notre Europe'*: études et recherches nº 11, Novembre 2000.

Huntington, S. *Political Order in Changing Societies*, Yale: Yale University Press, 1968.

Kennedy, K., Giblin, T. & McHugh, D. *The Economic Development of Ireland in the Twentieth Century*, London: Routledge , 1988, p. 139-265.

Morlino, L. *Cómo cambian los Regímenes Políticos*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

Pasquino, G. *Modernizzazione e Sviluppo Politico*, Bologna: Il Mulino, 1970.

Ruiz Martínez, F.J. *Introducción a la Historia Española, 1808-1999*, Padova: Edizioni Libreria Rinoceronte, 2000.

Tezanos, J.F., Cotarelo, R. y de Blas, A. *La Transición Democrática Española*, Madrid: Sistema, 1989.