El crecimiento sostenido de la economía de Irlanda

David Lovegrove



David Lovegrove, ex Director de la Agencia de Inversiones de Irlanda

HAY MUY POCOS PAÍSES EN EL MUNDO QUE HAYAN EXPERIMENTADO LA TASA de crecimiento económico de la que gozó Irlanda en los quince años transcurridos entre 1990 y 2005. Los logros de ese período dieron en llamarse el *milagro irlandés*. Pero este nombre, si bien halagüeño, no es del todo acertado: en general, se denomina *milagro* a un acto divino cuyas causas se desconocen. En el caso de Irlanda, lo que ocurrió no sólo tiene causas que conocemos, sino que además y más importante aún, fue planificado. Sabíamos lo que queríamos lograr, sabíamos a grandes rasgos cómo lograrlo, pero nos sorprendió la asombrosa velocidad y la escala del logro.

A fin de comprender la magnitud de la transformación de Irlanda, es necesario mirar nuestro pasado. Irlanda era una típica economía agrícola pobre, que tenía una buena parte de agricultura de subsistencia. La agricultura era la columna vertebral de la economía y correspondía a una porción importante de las exportaciones. El *Cuadro 1* ilustra claramente el cambio que registró la composición de la economía de Irlanda en los últimos cincuenta años.

La historia económica de Irlanda es similar a la de muchos países que se independizaron de su opresor después de un período muy largo. Irlanda se independizó de Inglaterra en 1922 y decidió aplicar una política proteccionista a fin de desarrollar su sector industrial interno a través de barreras arancelarias. Por supuesto, el resultado fue que Inglaterra impuso aranceles sobre los bienes de Irlanda, que provocaron una virtual parálisis de la industria irlandesa por la pérdida de su principal mercado de exportación. Con el tiempo, esto volvió a su industria poco competitiva a causa de una serie de factores:

> Deterioro del mercado nacional debido a la emigración masiva
> Población muy pobre, con poder adquisitivo bajo o nulo
> Falta de inversión en desarrollo de productos
> Ausencia de inversión de capital en nuevas plantas y maquinarias

Cuadro 1. Proporciones sectoriales estimadas en el PIB, como porcentaje

	Agricultura	Industria	Servicios
1960	25	29	46
1970	22	32	46
1980	14	35	51
1990	9	35	56
2000	5	42	53

Fuente: investigación del autor

En efecto, todo esto provocó una espiral a la baja en la que las empresas perseguían un mercado en decadencia. Sin duda, no había un entorno propicio para el crecimiento económico.

Al comprender la gravedad de la situación, el Gobierno adoptó un nuevo enfoque y dispuso una política de crecimiento de mercado abierto impulsada por inversiones. Fue una decisión audaz, ya que se trataba de un alejamiento tajante de las políticas que venían aplicándose; los jóvenes irlandeses de hoy les deben mucho a hombres como Sean Lemass (Ministro de Industria, Comercio y Trabajo, y, más tarde, Primer Ministro) y al Dr. T. K. Whittaker (Secretario Permanente del Ministerio de Finanzas), que supieron lo que había que hacer para cambiar el rumbo del futuro de Irlanda y tomar con firmeza la senda del crecimiento económico. Esto demuestra que es cierta la máxima de que son las decisiones de hoy las que determinan el futuro de los países, y no su pasado. Si Irlanda hubiera diseñado su agenda para el futuro sobre la base de su pasado, ¡todavía seríamos los más pobres de Europa!

Pero pasó mucho tiempo antes de que pudieran verse los primeros resultados de las nuevas políticas, a pesar de los años de intensa actividad en pos de convertir a Irlanda en un destino atractivo para la nueva inversión. Es interesante notar que, en 1987, la revista The Economist llamó a Irlanda "la más pobre de los ricos". El título aludía a que, si bien el país era miembro pleno de la Comunidad Económica Europea (CEE, ¡el club de los ricos!), seguía siendo la nación más pobre de la CEE. En efecto, a mediados de la década de 1980, la situación en Irlanda era sumamente desalentadora. La inflación corría a una tasa de hasta 23%, el desempleo estaba en 18% y había largas y costosas huelgas bancarias, del sistema postal, de los trabajadores de mantenimiento, de la empresa de generación de electricidad y de muchos otros sectores. En resumen, en esa época, Irlanda no era un buen lugar para vivir. Además de todo lo mencionado, la emigración se mantenía a una tasa espantosa, a tal punto que se popularizó la frase *¡que el último que se vaya de Irlanda apague la luz!*

Evidentemente había que hacer algo. La respuesta fue una unión nacional bajo la forma de un Pacto Nacional, que probablemente haya sido el disparador del veloz crecimiento de Irlanda. Pero este punto se desarrollará más adelante.

El crecimiento económico de Irlanda, con frecuencia llamada el *tigre celta*, se disparó en 1987, cuando el PIB per cápita empezó a aumentar a la tasa más alta de su historia. El siguiente cuadro ofrece un indicador de la velocidad a la cual aumentó el PIB per cápita:

Cuadro 2. Aumento del PIB per cápita, en dólares

Año	PIB per cápita estimado
1988	9.100
1998	25.100
2002	29.300
2004	31.800
2005	38.800
2007	44.500 PPA

Fuente: investigación del autor sobre la base de datos del FMI.

Nota: Estas cifras son sólo una aproximación al PIB per cápita de Irlanda en momentos determinados a partir de 1988. A causa de los distintos tipos de cambio y métodos de calcular el PIB, no es posible realizar una comparación exacta.

[PPA] Paridad de poder adquisitivo

Como se indica más arriba, el cuadro es sólo una aproximación al crecimiento del PIB per cápita. Sin embargo, no por eso deja de revelar la tasa de crecimiento extraordinaria que experimentó Irlanda desde 1988. También es interesante señalar que, según la clasificación del FMI, ¡Irlanda tiene el segundo PIB per cápita más alto del mundo! De acuerdo con esta clasificación:

1º Luxemburgo
2º Irlanda
3º Noruega
4º Estados Unidos

Además, el PIB per cápita de Irlanda mejoró dramáticamente en comparación con el de otros miembros de la Unión Europea (UE). En 2004, Luxemburgo duplicaba con creces el promedio de la UE25, mientras que Irlanda estaba cerca de 40% por encima del promedio, y Dinamarca, Austria, los Países Bajos, el Reino Unido y Bélgica, alrededor de 20% por encima del promedio. Suecia y Finlandia superaban el promedio por cerca de 15%, y Francia y Alemania, por cerca de 10%. Italia estaba alrededor de 5% por encima del promedio de la UE25. España estaba apenas por debajo del promedio, y Grecia, Chipre y Eslovenia, alrededor de 20% por debajo del promedio. Portugal, Malta y la República Checa estaban cerca de 30% por debajo del promedio, y Hungría, 40%. Eslovaquia, Estonia, Lituania y Polonia estaban cerca de la mitad del promedio, mientras que Letonia estaba alrededor de 55% por debajo del promedio de la EU25. En el siguiente cuadro se consignan las cifras reales.

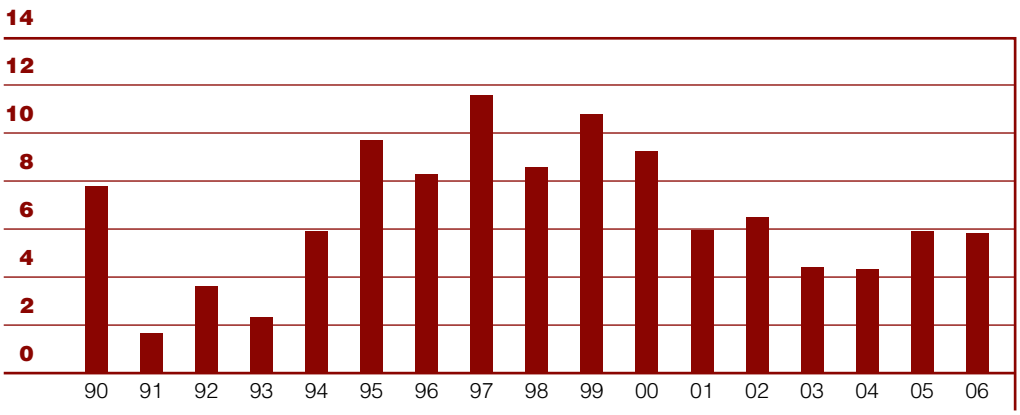
Cuadro 3: PIB per cápita en 2004 estandarizado por poder adquisitivo, UE25 = 100

Estados miembros de la UE, países candidatos y países de la Asociación Europea de Libre Intercambio (AELI)

Luxemburgo	223	Hungría	61	Francia	111	Turquía	29
Eslovenia	78	Reino Unido	119	Letonia	43	España	98
Irlanda	**139**	Eslovaquia	52	Alemania	109	Noruega	153
Portugal	73	Bélgica	119	Croacia	46	Grecia	82
Dinamarca	122	Estonia	50	**Eurozona**	**107**	Suiza	130
Malta	72	Suecia	116	Rumania	32	Chipre	82
Austria	122	Lituania	48	Italia	105	Islandia	116
República Checa	72	Finlandia	115	Bulgaria	30		
Países Bajos	120	Polonia	47	**UE25**	**100**		

Fuente: Eurostat

Gráfico 1. Crecimiento del PIB real de Irlanda, en porcentaje



Fuente: Instituto de Investigaciones Sociales y Económicas (Economic and Social Research Institute of Ireland)

Cuadro 4. Aumento del empleo en Irlanda

Año	Empleo (en miles)
1998	1.494
1999	1.589
2000	1.671
2001	1.721
2002	1.763
2003	1.793
2004	1.836
2005	1.929
2006	2.017
2007	2.095

Fuente: Oficina Central de Estadísticas de Irlanda

También es interesante destacar la tasa de aumento del empleo que se registró en Irlanda a partir de 1988. En rigor, el aumento del empleo fue a la vez causa y consecuencia del acelerado crecimiento económico, y su motor principal fue la gran entrada de inversión extranjera directa (IED).

Estas cifras representan un aumento de 40% en el empleo total de la economía en la década transcurrida entre 1998 y 2007.

Muchas veces se me pidió que señalara el factor principal que determinó el rápido crecimiento económico de Irlanda. Debe enfatizarse que no hubo un único factor, sino más bien una combinación de factores que ayudó a crear el entorno que propició el crecimiento económico. Los siguientes fueron los más importantes de esos factores:
> la formulación de la política industrial;
> la incorporación de Irlanda en la UE;
> los acontecimientos mundiales;
> los pactos sociales;
> el foco en la competitividad;
> la política educativa;
> el paquete de incentivos para la competitividad y la función de la IED, y
> un organismo de promoción de las inversiones de primer nivel

Si estos factores se examinan más de cerca, puede verse cómo interactuaron para generar el entorno en el cual el Gobierno de Irlanda y el sector público habían trabajado durante años.

La formulación de la política industrial

La cuestión central de la formulación de políticas es que debe ser abarcadora y que se desarrolla dentro de un contexto y un marco. Existen cuatro pasos esenciales en la formulación de la política industrial correcta:

1. Crear la visión

Tiene que haber un contexto en el que puedan enmarcarse los objetivos generales. En el caso de Irlanda, la visión que se creó fue la de la erradicación del desempleo. Ese objetivo tenía la ventaja de que, además, terminaría la emigración. Estas dos cuestiones –el desempleo y la emigración forzosa que causaba– habían asolado a Irlanda por décadas; los ciudadanos más jóvenes y talentosos se veían obligados

a emigrar porque Irlanda no les ofrecía un futuro. Prácticamente no había familia que no hubiera padecido la emigración de un hijo, hermana, hija, padre, etc. El destino más frecuente era Estados Unidos, y había pocas probabilidades de que el emigrante alguna vez volviera a ver a la familia que quedaba en Irlanda. El hecho de que la población de Irlanda a principios de la década de 1840 era de más de nueve millones de personas y, cien años después, de poco más de tres millones permite imaginar el grado de emigración. En la actualidad, hay más de cuarenta millones de personas en América del Norte que alegan tener origen irlandés.

Quise señalar la cuestión de la emigración para dejar en claro que, a fin de crear una visión, es importante elegir un tema que repercuta en todo el espectro de la población y genere aceptación general. Evidentemente, una visión que se propusiera erradicar la emigración eliminando el desempleo tendría un atractivo universal asegurado en Irlanda.

2. Definir la estrategia con la que se logrará la visión
Una vez consensuada la visión, es necesario aplicar una estrategia para realizarla. En el caso de Irlanda, se concluyó que el crecimiento económico necesario para erradicar el desempleo no podría generarse con el sector industrial nacional. Como se mencionó más arriba, éste había padecido años de descuido y seguía tambaleante por los efectos del acuerdo de libre comercio firmado con el Reino Unido en 1963. Sin duda, ¡el crecimiento económico debería importarse! Para eso, la mejor opción sería atraer hacia Irlanda nuevas empresas manufactureras de primer nivel mundial. Pero con una población pobre y declinante, de muy bajo poder adquisitivo, ¿qué compañía multinacional querría radicarse en Irlanda? Era esencial, entonces, volver el país atractivo para esas empresas y "hacerles una oferta que no pudieran rechazar". De modo que se dispuso la estrategia de convertir a Irlanda en un lugar atractivo para la radicación de empresas en proceso de internacionalización y en la búsqueda de nuevos mercados, principalmente el atractivo mercado europeo emergente.

3. Poner en vigor las políticas que materializarán la estrategia
Una vez decidida la estrategia con la que se cumplirá la visión, es necesario aplicar las políticas que permitan funcionar a esa estrategia. Ésta es la parte difícil mientras que es fácil decidir crear la visión y la estrategia. Sin embargo, no es fácil asegurarse de que todas las políticas pertinentes del sector público se concentren en propiciar el entorno que permita que la estrategia funcione. Como se mencionó más arriba, en el caso de Irlanda, la atracción de inversión extranjera directa (IED) fue la estrategia para lograr la visión. En consecuencia, era necesario revisar todas las políticas del sector público que afectaban la atracción de nueva inversión y garantizar que la facilitaran en lugar de obstaculizarla. Se trató de una tarea difícil y desafiante, que abarcaba virtualmente todos los aspectos de la actividad gubernamental y el sector público en general. Se necesitaron muchos años para conseguir un entorno atractivo para la realización de negocios, y aún debe realizarse un seguimiento constante para garantizar que se mantenga la competitividad.

4. Potenciación por medio de la legislación y asignación de recursos para llevar a cabo la estrategia.
Una vez instauradas todas las políticas que apuntalarán la estrategia, el siguiente paso es ponerla en marcha. En el caso de Irlanda, empezamos a atraer nueva IED al país mucho antes de que estuvieran instauradas todas las políticas necesarias. Eso se debió a las presiones de la época y a que llevaría muchos años poner en práctica todas esas políticas.

Hay que comprender cuál es el nivel de compromiso necesario para poner en marcha una campaña de promoción de la inversión a gran escala. Para eso es necesario desarrollar:
> Legislación para la promoción de inversiones con políticas de mejores prácticas;
> Un organismo para la promoción de inversiones bien estructurado y financiado
> Plena colaboración y respaldo del Gobierno y todos los órganos del Estado

Es importante tener en cuenta que, para alcanzar el objetivo, es necesario realizar los cuatro pasos según se establece anteriormente. Cada uno se sostiene en el anterior; el intento de instaurar un cambio radical en las políticas con sólo dos o tres pasos, en el peor de los casos, fracasará, y en el mejor, será un desperdicio de recursos. He visto varios casos de países cuyo gobierno crea la visión, formula la estrategia, trata en parte las cuestiones relativas a las políticas y luego no asigna los recursos necesarios para la ejecución. Y después se pregunta por qué no se ven resultados. En el mismo sentido, he visto varios casos de países que ponen en marcha campañas de promoción de inversiones sin el contexto necesario o sin políticas que las sostengan. Se trata de un desperdicio de recursos escasos, y el proceso genera expectativas que no pueden satisfacerse.

La incorporación de Irlanda en la UE

Para Irlanda, el matrimonio con el libre comercio empezó con la firma del Acuerdo Anglo-Irlandés de Libre Comercio *(Anglo-Irish Free Trade Area Agreement),* en 1963. Ese tratado marcó el final de las políticas aislacionistas del país y preanunció el avance hacia una estrategia de libre mercado, que se consideraba una manera de lograr un crecimiento económico acelerado. Al principio, el Acuerdo fue positivo para el sector agrícola, mientras que el sector industrial nacional se vio perjudicado por la repentina exposición a productos de mejor calidad y a precios más bajos, provenientes del Reino Unido, que los consumidores de Irlanda preferían. Sin embargo, con el tiempo, los productores nacionales mejoraron con la ayuda de subsidios del Gobierno y resultaron más competitivos.

Si bien las ramificaciones del Acuerdo de Libre Comercio fueron importantes, no lo fueron tanto en comparación con los efectos de la incorporación en la CEE, en 1973. En este caso, la industria de Irlanda debió enfrentar el desafío de competir con los mejores de Europa.

No obstante, como contrapartida, el ingreso de Irlanda en la CEE le dio un enorme impulso a la campaña para atraer nueva IED. La membresía fue muy promocionada por la Autoridad para el Desarrollo Industrial *(Industrial Development Authority - IDA)* ante las empresas en términos de que la localización en Irlanda ofrecería a las compañías producir dentro del arancel externo común y una clasificación de *hecho en Irlanda* para sus productos. La oferta era especialmente atractiva para las multinacionales de Estados Unidos, que buscaban radicarse en la CEE y optaron por Irlanda a causa de los siguientes factores:
> los fuertes lazos étnicos entre ambas naciones;
> el hecho de que en Irlanda se habla en inglés;
> el muy favorable paquete de incentivos de Irlanda.

Sin embargo, la entrada de Irlanda en la CEE también generó otros beneficios importantes para el país:

> el acceso a fondos destinados a aumentar la competitividad de la infraestructura;
> un incentivo para adecuar los procedimientos regulatorios a las mejores prácticas internacionales;
> un aporte al cambio de mentalidad de los irlandeses hacia un pensamiento más positivo con respecto a su futuro y al de su país;
> el acceso a fuentes de investigación y desarrollo.

En líneas generales, para Irlanda, los beneficios de pertenecer a la CEE (más tarde, la UE) fueron enormes. Pero debe recordarse que también fue importante la capacidad de Irlanda de obtener el máximo beneficio por esa membresía. Es similar a lo que ocurre con los países que firman acuerdos comerciales: en esencia, no son más que palabras. El verdadero valor de cualquier acuerdo de esa naturaleza es la capacidad de utilizarlo para provecho del país y de procurar obtener el máximo beneficio posible.

Acontecimientos mundiales

No hay duda de que Irlanda se vio favorecida en la última década por el crecimiento de los negocios y el comercio mundiales. Pero además, gracias a que es una de las economías más abiertas del mundo, Irlanda estaba bien posicionada para sacar provecho de este crecimiento. Los cimientos eran sólidos y el país era uno de los más competitivos de la UE. Para las empresas extranjeras que buscaban radicarse en la UE, Irlanda era una parada obligada al evaluar distintas opciones. Si bien había beneficios sustanciales derivados de los acontecimientos mundiales, la capacidad de Irlanda de posicionarse para estas nuevas inversiones fue un factor muy importante.

Los pactos sociales *(social partnership agreements)*

Como se mencionó más arriba, el hecho de que el primer Pacto Nacional *(National Partnership Agreement)*, de 1988, coincidiera con el comienzo del rápido crecimiento económico de Irlanda no es una mera coincidencia. No hay duda de que los pactos fueron instrumentales, no sólo para poner en marcha el crecimiento, sino también para sostenerlo a lo largo de la siguiente década.

No debe olvidarse que, a mediados de la década de 1980, Irlanda era un lugar muy sombrío. La economía se encontraba en dificultades con una amarga deuda y ¡el Fondo Monetario Internacional estaba a punto de tomar el mando del país! Sin ninguna duda, la situación era crítica y le correspondía a Irlanda salir de ella en lugar de esperar la ayuda de afuera. En ese momento, todos les echaban la culpa a los demás por los problemas y nadie estaba dispuesto a hacerse responsable. Los sindicatos, con la inflación que crecía a una tasa de más de 20%, presionaban para obtener aumentos salariales del rango de 25%. Los empleadores sostenían que esos aumentos llevarían a la quiebra a muchas empresas. El Gobierno se negaba a incluir a los sindicatos en la formulación de las políticas, que consideraban terreno exclusivamente suyo. Y, como de costumbre, ¡todos culpaban al Gobierno! La situación se agravaba por los increíblemente elevados impuestos personales en vigencia. La tasa máxima de impuesto a las ganancias era de más de 65%, y la de IVA era de 35%. La situación era mala y empeoraba día a día.

El Gobierno invitó a las principales partes interesadas a una reunión para pensar qué podía hacerse para resolver la situación. Después de varios debates y largas negociaciones, se llegó a un acuerdo en el que todos los involucrados cedían mucho y recibían poco a cambio. Fue, en verdad, un acuerdo con una visión a largo plazo al que llegaron personas que priorizaron el bien común por encima de los intereses personales. Es difícil imaginar qué habría sido del país sin el Pacto Nacional, pero lo seguro es que era necesario.

Los sindicatos aceptaron aumentos salariales más bajos a cambio de la inclusión en la formulación de políticas y de un compromiso del Gobierno con la reducción de los impuestos personales. En esencia, como trabajador, a uno no le importa si el dinero extra que tiene en el bolsillo a fin de mes proviene de un salario más alto o de impuestos más bajos. Este Pacto y la estrategia (a la cual sostenía) tenían una serie de beneficios que, combinados, ubicaron a Irlanda en la senda del crecimiento económico:

> las prolongadas y costosas huelgas que asolaban al país cesaron de inmediato;
> los aumentos salariales fueron moderados en comparación con los de años anteriores y siguieron siéndolo, lo que ayudó a establecer una ventaja competitiva para Irlanda;
> el Gobierno empezó a abordar las finanzas públicas y adoptó un enfoque de gestión más prudente con respecto a las partidas del gasto corriente y de las inversiones que no fueran esenciales. El resultado fue el comienzo de un período extenso de recortes en los impuestos personales.

El Pacto fue un preanuncio de muchos otros, que hicieron mucho por Irlanda en este período.

En esencia, el Pacto representa la unión de los principales pilares de la economía para participar en un proceso de formulación de políticas. Cada pacto cubría un período de entre tres y cinco años y se ocupaba de distintas áreas de las políticas económicas y sociales. Con este nivel de inclusión, fue más fácil introducir nuevas políticas e ideas que fueron vitales para mantener el crecimiento económico. Un buen ejemplo del proceso de realización de pactos en vigencia es el de Forfas, la agencia estatal para el diseño de estrategias y políticas para el desarrollo del sector empresarial. Básicamente, la tarea que el Gobierno asigna al Forfas es colaborar con éste en el diseño de estrategias que ayuden a los ministerios a mantener la competitividad y las nuevas ideas en el futuro. El directorio de Forfas se compone de representantes del sector público y del privado. Sin embargo, es interesante destacar que la presidencia de Forfas rota entre el sector privado y los sindicatos. El primer presidente fue Tom Toner, un conocido, prestigioso y respetado líder empresarial, que también presidió varias empresas importantes del sector privado en Irlanda. El segundo presidente fue Peter Cassells, ex secretario general del Congreso Irlandés de Sindicatos. El presidente actual es el Dr. Eoin O' Driscoll, otro respetado hombre de negocios. Pero lo interesante es que hay muy pocos países del mundo en los que el presidente del principal organismo estatal dedicado al diseño de estrategias y políticas para el sector empresarial está en manos de los miembros jerárquicos de los sindicatos.

En líneas generales, los pactos sociales son una parte integral y vital del crecimiento económico de Irlanda. No hay duda de que, sin ellos, el país no se habría acercado siquiera al nivel de éxito que alcanzó. Estos acuerdos generaron una

situación en la que todos los componentes esenciales de la economía se unieron en pos de objetivos comunes en lugar de perseguir intereses personales y luchar incesantemente entre sí.

El foco en la competitividad

Durante todo el período del rápido crecimiento económico de Irlanda, el Gobierno y las diversas instituciones del Estado hicieron foco en la competitividad. Los pactos sociales fueron uno de los elementos que más contribuyeron a la mejora de la competitividad del país. El hecho de que los sindicatos aceptaran que se morigeraran los aumentos salariales a cambio de recortes en los impuestos personales permitió mantener aumentos moderados en los costos salariales en comparación con otros países de Europa. La estrategia funcionó, y los empleadores y, en especial, la nueva IED, vieron con buenos ojos la certidumbre que daban los pactos, según los cuales los aumentos salariales se definían con hasta tres años de anticipación.

La competitividad también mejoró gracias a que el Gobierno empezó a adoptar constantemente nuevas políticas relativas a mejorar el clima de negocios a fin de volver a la economía de Irlanda más atractiva para la nueva inversión.

Este foco en la competitividad culminó con la fundación del Consejo Nacional de Competitividad en 1994. Este Consejo era una extensión del proceso de realización de pactos, y los miembros del directorio surgían de los socios (Social Partners), es decir, los miembros del proceso de pactos sociales. La composición del directorio es interesante: corresponde en su total al sector privado, no hay representación del sector público. El director fue desde siempre un empresario con experiencia. El primer presidente fue el Sr. Brian Patterson, entonces presidente y CEO de Waterford Wedgwood. El siguiente presidente fue el Sr. William Burgess, presidente y CEO de IBM Irlanda y miembro del directorio de IBM Europa. El presidente actual es el Dr. Don Thornhill, ex presidente de la Autoridad de Educación Superior (Higher Education Authority).

Si bien no hay miembros del sector público en el Consejo, sin duda debieron participar; de lo contrario, la entidad estaría operando en el vacío. Por eso, se dispuso un mecanismo mediante el cual los ministerios clave, principalmente los que se denominan *ministerios económicos,* están representados a través de funcionarios de nivel superior que presencian las reuniones como observadores. Se acordó que estos observadores tendrían categoría de secretarios adjuntos permanentes, y tienen tres funciones principales:

1. asesorar al Consejo sobre las políticas actuales en su ministerio relacionadas con los temas que el Consejo esté abordando;
2. asesorar al Consejo sobre las tareas de la administración pública y las maneras más eficaces para llevar a cabo cambios en áreas seleccionadas;
3. ofrecer un conducto a través del cual puedan llevarse las conclusiones y recomendaciones del Consejo a los ministerios correspondientes para que tomen medidas concretas.

A fin de coordinar la aplicación de las recomendaciones del Consejo, los secretarios adjuntos permanentes conformaron un comité bajo la presidencia del secretario adjunto permanente en la Oficina del Primer Ministro.

El objetivo principal del Consejo es dar respuesta a áreas problemáticas desde la perspectiva de la competitividad. La entidad decidió desde el principio no perder tiempo analizando problemas presentes de la economía. Esta decisión se tomó sobre la base de los siguientes puntos:

1. Había varias otras instituciones dedicadas a analizar esos problemas, y ya se estudiaban las medidas que podrían tomarse.
2. La intención del Consejo era sumar valor agregado, no duplicar el trabajo de otras instituciones. Se consideró que la mejor manera de lograrlo era definiendo con mucha anticipación temas que no estuvieran causando un problema presente de competitividad pero que, de no tomarse medidas correctivas, generarían problemas en el futuro. De modo que, en efecto, el Consejo se convirtió en un sistema de alerta temprana para problemas incipientes para el Gobierno que, además, sugiere medidas para dar respuesta a esos problemas emergentes.

Cuando empezó a funcionar, el Consejo se enfrentó a un dilema. Si daba a conocer las deficiencias de la economía de Irlanda, en rigor, ¡le daría a la competencia municiones que podría usar contra Irlanda en la búsqueda de IED! Esto se resolvió con la adopción por parte del Consejo de tres canales principales de comunicación con el Gobierno:

1. El Comité de Secretarios Adjuntos Permanentes *(Committee of Assistant Permanent Secretaries),* a través del cual se envían las principales recomendaciones formuladas por el Consejo a los ministerios correspondientes para su ejecución.
2. La publicación de documentos para uso público. Estos representaron una parte importante del proceso de *educación* necesario para conseguir una aceptación general de los pasos correctivos que se requerían. Había dos publicaciones principales:
   i) Un informe anual de referencia en el que el Consejo utilizaba como referencia a Irlanda y la comparaba contra otros países seleccionados en las áreas más relevantes para el crecimiento económico.
   ii) Un comentario anual sobre el estado de la economía en el que se señalan las áreas que necesitan atención para que se mantenga la competitividad.
3. Reuniones informales regulares entre el Consejo y el Primer Ministro. Estas reuniones resultaron un mecanismo sumamente eficiente para el intercambio de información. El hecho de que no concurrían extraños (ni siquiera asesores y demás) permitía un intercambio de opiniones abierto y franco. Además, el Primer Ministro tenía la oportunidad de solicitar al Consejo que se ocupara de alguna investigación específica y que hiciera recomendaciones sobre temas que le interesaran particularmente.

El Consejo se convirtió en una parte importante del panorama de la infraestructura en Irlanda, y desempeña un papel central en la determinación de la política económica.

La política educativa

Es imposible sobreestimar el papel de la educación en el acelerado crecimiento económico de Irlanda. No hace mucho, participé en una conferencia de líderes gubernamentales en Colombia, organizada por Microsoft, que contaba con presencias destacadas, como el Sr. Bill Gates y varios presidentes. La conclusión más importante de la conferencia fue que la educación es el ingrediente primordial en la promoción del crecimiento económico.

En el caso de Irlanda, la educación siempre se consideró una prioridad. No es infrecuente que las familias prescindan de lo esencial para dar a sus hijos la mejor educación posible. El proceso se vio asistido también por la introducción de la educación gratuita en los niveles primario y secundario, a los que más tarde se sumaría también la educación superior. No hay duda de lo importante que fueron estas decisiones fundamentales para que Irlanda contara con uno de los atractivos más buscados por la IED –una mano de obra bien educada– en la década de 1990, cuando hubo una gran expansión de la inversión en el mundo.

No obstante, no fue fácil garantizar que Irlanda se mantuviera al día en la generación de la combinación *correcta* de competencias. El primer desafío fue que el sistema educativo, en particular el nivel superior, se adaptara. Tradicionalmente, las universidades de Irlanda apuntaban a una *educación para la vida* más que a una *educación para el empleo.* Para que Irlanda lograra atraer las enormes entradas de IED que necesitaba, era crucial garantizar la disponibilidad de graduados que contaran con las competencias adecuadas. El Gobierno confió a la IDA de Irlanda la tarea de asesorar sobre la cantidad y los tipos de competencias que se necesitarían en el futuro para la nueva IED que se radicará en el país. Cuando quedó claro que la oferta no satisfaría la demanda, fue necesario intervenir. Fue así que se fundó el Comité Consultivo de Recursos Humanos *(Manpower Consultative Committee),* bajo la presidencia del Ministro de Trabajo. Este comité analizaba minuciosamente la producción planificada y la demanda esperada de un espectro específico de competencias para el futuro en áreas en las que se detectaban deficiencias, y ofrecía soluciones temporarias. Entre éstas, se contaban el financiamiento extra para abrir más cursos o cursos más grandes, la apertura de *cursos puente* –por ejemplo, un curso intensivo de ciencias para graduados en matemática– y otras soluciones innovadoras. La respuesta de todo el sector público para resolver las deficiencias detectadas en las competencias fue increíble. Se llegó a que el Gobierno asignara fondos a la IDA de Irlanda para que realizara campañas publicitarias en el Reino Unido que instaran a emigrantes irlandeses que dominaran determinadas competencias a volver al país. Para los seleccionados, ofrecían un empleo garantizado, costos de traslado y la garantía de una hipoteca para financiar la compra de su casa.

Mientras se aplicaban estas soluciones a corto plazo, el Gobierno trabajó arduamente para modificar la esencia de la estructura del sistema educativo de Irlanda a fin de prepararlo para las necesidades futuras de las industrias que se radicarían en el país. Entre estos cambios, se contaban:

> un giro en el énfasis de las universidades para acercarlas a las necesidades presentes y futuras del sector empresarial;
> el establecimiento de escuelas técnicas regionales *(Regional Technical Colleges)* en lugares estratégicos en todo el país para ofrecer un abanico de competencias técnicas muy demandadas por las empresas de electrónica (y, más tarde, de tecnología de información y comunicación) que invertirían en Irlanda;
> el establecimiento de institutos tecnológicos que ofrecieran a sus graduados un nivel más alto de calificación que las escuelas técnicas regionales;
> la creación de una nueva rama universitaria que apuntara a generar un abanico de títulos de grado relacionados con la técnica y los negocios, como la Dublin City University.

Por su parte, todas las escuelas de educación terciaria trabajaron para adaptarse más a la industria y al sector empresarial; por ejemplo, creando oficinas de enlace con las industrias *(Industrial Liaison Offices),* abriendo centros de negocios y unidades de incubación en sus campus, y realizando investigaciones, a cambio de honorarios, a pedido de la industria.

La proyección de las competencias que se necesitarán en el futuro sigue siendo un factor importante en la determinación de las prioridades de financiamiento del Gobierno. Si bien se acepta que se trata de una ciencia imprecisa, no deja de ser necesario dar algún indicio del área en la que debe estar la inversión en educación en el futuro. A fin de colaborar con este proceso, el Gobierno fundó el Grupo de Expertos sobre Necesidades Futuras de Competencias (Expert Group on Future Skills Requierements). Este grupo se compone de representantes del sector privado líder, y con el secretariado del Forfas.

Gracias a todo esto, se creó un sistema educativo equilibrado en Irlanda, que constantemente se adapta a los tiempos y se mantiene como factor importante de atracción de nueva inversión en el país. Es de particular relevancia debido al avance del país en la cadena de valor, lo cual es esencial para combatir la competencia de Europa oriental y la pérdida de competitividad de Irlanda en las manufacturas básicas.

El paquete de incentivos para la competitividad y la función de la IED

Para comprender el por qué del generoso paquete de incentivos que Irlanda ofreció a la nueva IED, es necesario hacer una rápida revisión de la situación económica que enfrentaba este país durante las décadas de 1940, 1950, 1960, 1970 y hasta mediados de la de 1980.

Irlanda logró su independencia en 1922 y, a partir de entonces, decidió adoptar una política proteccionista. Esto implicaba implementar barreras arancelarias en el país. Naturalmente, el Reino Unido, el mayor socio comercial de Irlanda, respondió con barreras arancelarias similares. Esto hacía que las empresas irlandesas tuvieran grandes dificultades para vender en el Reino Unido, ya que no podía competir en términos de precio y calidad. En este contexto, las empresas de Irlanda dependían principalmente del mercado interno. Sin embargo, el mercado interno estaba reduciéndose rápidamente a causa de la emigración (en la década de 1840 la población de Irlanda era de más de 9 millones de habitantes: en la de 1940 se había reducido a poco más de 3 millones) y del hecho de que los irlandeses eran unos de los pueblos más pobres de Europa. De ese modo, claramente, la industria de Irlanda no tenía demasiados incentivos para expandirse o diversificarse. Además, el flujo de IED era mínimo. Esencialmente, la economía irlandesa estaba en grandes problemas, atrapada en una espiral descendente de: **emigración, que hace que menos personas compren menos productos; lo que genera contracciones y cierres de empresas; lo cual reduce el mercado de trabajo; lo que genera un mayor desempleo; que a su vez genera emigración; la cual disminuye la recaudación impositiva; por lo que aumentan los gravámenes impositivos; lo que genera más emigración.**

Era evidente que había que hacer algo para salvar a Irlanda de esta caída libre. La respuesta fue abrir la economía y *comprar* nuevas inversiones en la forma de IED. Pero, ¿por qué querría una empresa extranjera radicarse en Irlanda?

> Un país pequeño con una población cada vez menor, de apenas más de 3 millones de personas, que representa un mercado minúsculo
> Ubicado en el borde occidental de Europa
> En el que todas las exportaciones deben viajar por aire o por mar, dos medios de transporte caros
> Sin historia real de producción industrial
> Un nivel bajo o nulo de infraestructura relevante

Para atraer nueva IED debían hacer a las empresas *una oferta que no pudiesen rechazar,* que se manifestó como un generoso paquete de incentivos, con un bajo nivel de impuesto a las empresas como incentivo central. Los principales incentivos del paquete eran:

> **Impuesto a las empresas de 0%:** esto se introdujo en la década de 1950 y fue denominado exención de alivio para las ventas de exportaciones *(Export Sales Relief Exemption - ESR).* Implicaba que las empresas que se localizaban en la forma de IED no pagaban impuestos por los bienes que exportaban, pero sí pagaban los gravámenes internos para los bienes vendidos en el mercado interno. La justificación de este incentivo era que este tipo de empresas no se establecerían en Irlanda para proveer al pequeño mercado interno, sino que podían, con los incentivos adecuados, establecerse para vender a otros países europeos.

Este incentivo resultó el más atractivo y, sin duda, puso a Irlanda en carrera para atraer IED. Poco tiempo después de que el país se uniera a la Comunidad Económica Europea, el Gobierno tuvo que cancelar este incentivo porque el Tratado de Roma prohibía subsidiar las exportaciones que tenían lugar entre un país miembro y otro. Así, en 1980, la ESR fue reemplazada con un impuesto a las empresas plano, de 10%, que se aplicaba a todas las empresas que comenzaran un emprendimiento manufacturero en el país. Se aplicaba tanto a las ventas internas como a las exportaciones. Posteriormente, tras un pedido de la IDA de Irlanda, el Gobierno extendió el gravamen para incluir el área de servicios comerciados y luego volvió a ampliarlo para incluir los servicios financieros. Durante este período, Irlanda tenía dos tasas impositivas: una de 10% para los sectores anteriormente mencionados y una de 34% para los demás sectores.

Sin embargo, la UE volvió a presionar al Gobierno argumentando que la alícuota de 10% no *estaba en línea* con el resto de Europa y que el país debería tener una única tasa impositiva armonizada. Tras una investigación detallada, el Gobierno tomó una decisión importante: **elevar la alícuota de 10% a 12,5% y bajar la de 34% también a 12,5%, con lo que se lograba tener una única tasa de impuesto a las empresas en el país. La alícuota de 34% se bajó a 12,5% a lo largo de un período de cinco años.**

Esto muestra claramente la importancia que los bajos impuestos han tenido para la atracción de nueva IED y como base para que se desarrollen las empresas internas.

> **Subsidios en efectivo:** aunque Irlanda era uno de los países más pobres de Europa, el Gobierno decidió pagar subsidios en efectivo a las empresas, como parte del intento de aumentar el atractivo del país (cabe mencionar que la mayoría de los países de Europa ofrecía subsidios de este tipo, y era necesario equipararlos). Estos subsidios eran pagados hasta una tasa de más de 60% contra el costo de los activos fijos (tierras, construcciones y equipamiento). Estaban libres de intereses y sólo debían reembolsarse en caso de que la empresa se fuera de Irlanda.

De todos modos, en ese caso se aplicaban descuentos, y, en general, una vez transcurridos 10 años de la salida de Irlanda, la empresa ya no debía devolver ninguna proporción del subsidio.

> **Subsidios para capacitación**: los subsidios para capacitación podían cubrir hasta 100% de los costos incurridos. De hecho, el Gobierno no tenía problemas al momento de pagar subsidios para capacitación porque éstos constituían un mecanismo excelente para que la nueva IED capacitara a la gente en el uso de tecnologías de vanguardia. Lateralmente, una vez que Irlanda se unió a la CEE en 1973, este incentivo comenzó a financiarse en parte a través del Fondo Social Europeo.

> ***Advance Factories:*** dadas las deficiencias de la infraestructura industrial, el Gobierno, a través de la IDA de Irlanda, construyó *advance factories* y parques industriales para facilitar la llegada de nuevas empresas. También satisficieron los requisitos de las empresas de Estados Unidos que se establecían en el país, que querían comenzar a producir cuanto antes y no estaban dispuestas a esperar a que se construyera una fábrica.

También hubo otros incentivos que se utilizaron ocasionalmente, como la compra de acciones de empresas, la oferta de garantías para préstamos, etc.

Organismo de promoción de las inversiones de primer nivel

La IDA de Irlanda era la joya en la corona del país. Es probable que se tratara del mejor organismo de promoción de las inversiones (OPI) del mundo, y muchos de los principales OPI fueron creados tomando a la IDA como modelo.

Cuando Irlanda comenzó a atraer IED, el proceso era gestionado por una sección pequeña del Ministerio de Industria, Comercio y Trabajo. A pesar de los recursos limitados y de la obligación de apegarse a las normas y regulaciones de la administración pública, logró algunos resultados significativos. En 1968, el Gobierno decidió que, si se pretendía que Irlanda lograra su visión de pleno empleo, sería necesario que la promoción de las inversiones se estableciera como un organismo autónomo y no formara parte del Ministerio de Industria, libre de la burocracia estricta de los organismos públicos y con capacidad para funcionar como una empresa del sector privado. En 1969 se aprobó la legislación que establecía la creación del nuevo organismo, denominado IDA de Irlanda. Desde un primer momento contrató a los mejores y más talentosos profesionales, y se dispuso a crear una nueva estrategia de marketing. Se dieron cuenta, en forma muy rápida, que una gran cantidad de dinero se debería utilizar en esta estrategia. El primer paso fue cambiar la imagen que los turistas tenían de Irlanda: de ser país pintoresco y un poco atrasado, debía pasar a ser un lugar en el cual las principales empresas del mundo quisieran radicarse. Luego vinieron las grandes campañas de marketing, que inicialmente eran administradas desde la oficina central. A medida que se desarrolló la red de oficinas en el extranjero, estas oficinas se hicieron cargo de administrar los programas de marketing.

Inicialmente, cuando fue creada en 1970, la IDA tenía tres funciones principales:
> Atraer nueva IED.
> Promover el desarrollo de pequeñas industrias.

> Trabajar con las empresas nacionales medianas y grandes existentes para ayudarlas a expandirse y diversificarse.

Como se hizo evidente que la tarea de atraer nueva IED sería más dura que lo que se había pensado, fue necesario que la IDA asumiera algunas responsabilidades adicionales. Además, a medida que esta comenzó a demostrar su competencia, el Gobierno se mostró dispuesto a delegarle más y más funciones. Estas actividades adicionales incluían:

> Una función central en el desarrollo de un gran terreno adecuado como ubicación de las grandes industrias que llegaran al país.
> El desarrollo de dos grandes parques industriales en Waterford (en el sudeste del país) y Galway (en el oeste).
> Una función más amplia para la División de planificación, a punto tal que se le asignó la elaboración del primer conjunto de planes de desarrollo regional para el país.
> Otras áreas relacionadas con el desarrollo de políticas para el Ministerio de Industria, Comercio y Trabajo.

Es probable que la IDA, a raíz de todas las actividades en las que comenzó a participar, se haya convertido en el organismo estatal más grande del país. Durante las décadas de 1980 y 1990, la IDA creció tanto que llegó a emplear más de 800 personas, y su presupuesto anual era equivalente a 15% de lo que recaudaba el Gobierno por año por impuestos a las ganancias. Sin embargo, claramente, para justificar (y, lo que es más importante, para retener) semejante presupuesto, el organismo debía lograr resultados. Y eso fue precisamente lo que hizo. Se logró una importante entrada de nueva IED, que fue uno de los principales factores detrás del fenómeno del *tigre celta*.

Las otras dos funciones principales de la IDA –la promoción de pequeñas empresas y el desarrollo de la industria nacional–, si bien no lograron los resultados espectaculares registrados en el caso de la promoción de la IED, también contribuyeron a su modo con el desarrollo de la economía de Irlanda.

La división de pequeñas industrias fue extremadamente innovadora en la producción de muchos esquemas nuevos que resultaron fundamentales para:

> Establecer un flujo estable de nuevas empresas.
> Cambiar la mentalidad de los irlandeses, que de estar muy atrasados en términos empresariales pasaron a ser líderes de mercado.
> Trabajar con las pequeñas empresas existentes y ayudarlas a crecer para participar del mercado internacional.

El desarrollo de las empresas nacionales medianas y grandes también fue satisfactorio. Inicialmente, el énfasis estaba puesto sobre la diversificación (aunque, en muchos casos, se trataba de ayudar a las empresas a sobrevivir) y sobre la lucha contra los efectos del ingreso de Irlanda a la CEE, que generó un aluvión de competencia. Esto creó una situación en la que la IDA, de hecho, entregaba subsidios a las empresas para que compraran maquinaria más eficiente y redujeran su uso de mano de obra: todo un dilema para un organismo a cargo de crear empleos. Sin embargo, gracias a esto, la industria de Irlanda se fortaleció, y muchas empresas que hace 10 o 15 años eran medianas (en el mejor de los casos) son ahora líderes mundiales, con operaciones en la mayoría de los continentes.

En 1993, el Gobierno decidió, tras una revisión de las estrategias empresariales, que era preciso dividir la IDA y unir algunas de sus funciones con otros organismos estatales, a fin de lograr un enfoque más optimizado y centralizado para el desarrollo de empresas. A raíz de esto, el desarrollo de las empresas nacionales se delegó en un nuevo organismo, *Enterprise Ireland*, que también asumió las funciones de promoción de las exportaciones y asistencia técnica a las empresas nacionales. La función de promoción de la IED se mantuvo dentro de la IDA, que pasó a ser denominada Agencia para el Desarrollo Industrial. La función de asesoramiento político se trasladó a otro organismo nuevo, denominado Forfas, que se convirtió en el principal instrumento del Gobierno para desarrollar políticas para el sector empresarial.

No es posible exagerar la importancia que tuvo el trabajo de IDA de Irlanda a lo largo de los años para la atracción de nuevas inversiones, el desarrollo del sector nacional, la mejora de la infraestructura industrial y el desarrollo de políticas. Se trató de una fuerza formidable, que cumplió sus funciones de manera asombrosa.

¡En resumen, espero que haya quedado claro que la creación del *tigre celta* no fue algo accidental, sino el fruto de una planificación cuidadosa, de un gran esfuerzo a lo largo de muchos años, del uso de una enorme cantidad de recursos por parte del Gobierno de Irlanda, de su carácter innovador y de muchísima paciencia!