

Lo que NO se dice del tigre Celta

Graciela Moguillansky

En los últimos 15 años Irlanda logró transformarse en uno de los países de mayor crecimiento de Europa y de la OECD. Hoy posee uno de los más altos índices de productividad del trabajo, mejor calidad de vida de la Unión Europea y menores índices de desigualdad¹. Hace poco tiempo atrás, la economía irlandesa no difería ampliamente de la chilena o de cualquier país latinoamericano. Se basaba principalmente en el agro, y adolecía de los desequilibrios, inestabilidad y desempleo característicos en nuestra región. ¿Pero que es lo que explica esta transformación?

Algunos difunden sobre Irlanda una parte de la historia, o una versión *sui generis* de ella. En efecto, hace poco una publicación de Libertad y Desarrollo señalaba que: “*las mejoras que experimentó Irlanda son resultado de un extenso proceso de reformas económicas e institucionales, mediante las cuales se incrementó la libertad económica, lo que permitió y complementó la entrada de inversión extranjera*”². Efectivamente, Irlanda implementó reformas económicas y liberalizó sus mercados, pero lo hizo hacia finales de los años 60, casi treinta años antes, y con motivo de su ingreso a la Unión Europea.³ Entre 1960 y finales de los 80 la economía siguió en la pobreza y en la inestabilidad.

Fue recién en el año 1987 que se construyeron los pilares sobre los cuales se desarrolla el modelo actual y en los que se sustenta su crecimiento. En ese momento se instauró un acuerdo social, (“partnership”), que ya lleva 18 años y que permitió consensuar a los diferentes actores: empresarios, trabajadores, gobierno y más tarde organizaciones de la sociedad civil, en torno a una visión de largo plazo de la economía y a la forma de como alcanzarla. Ese consenso fortaleció la política de estabilización económica, basada en la reducción gradual del gasto fiscal y en la política de ingresos, esto es, de acuerdos salariales y compromisos distributivos que persiste hasta el momento actual⁴.

La moderación en el incremento salarial conseguida con el acuerdo, fue fundamental, tanto para mejorar la competitividad internacional como para componer las finanzas públicas. Sin embargo, el programa fue más allá, conteniendo acuerdos respecto a la necesidad de una reforma tributaria y un ajuste estructural, que afectó principalmente el

¹ Véase National Competitiveness Council/ Forfas (2004) Annual Competitiveness Report, October. Economist Intelligent Union, Nov 2004 y Sara Cantillon (2005) “Equality in Economic and Other Dimensions”, chapter in *The Economy of Ireland*, National and Sectoral Policy Issues. O’Hagan and Newman eds.

² Libertad y Desarrollo (2006) “Tigre Celta: Libertad para Crecer”, Temas Públicos, 7 de diciembre

³ Jean-Claude Trichet (2004) “Structural reforms and growth, as highlighted by the Irish case”, Keynote address by, President of the European Central Bank, delivered at the Whitaker lecture organised by the Central Bank and Financial Services Authority of Ireland, Dublin, 31 May.

⁴ Véase Barry, Frank (2006) “Politics, institutions and Post-War Economic Growth in Ireland” Vice presidential session, XIV International Economic History Congress, The International Economic History Association (IEHA Helsinki, Finland, 21 to 25 August.

gasto público en seguridad social y salud⁵. El acuerdo social fue entonces el marco del proceso de estabilización.

El segundo pilar del modelo correspondió a la política industrial, en base a la cual se crearon las condiciones para la atracción de la inversión extranjera directa en magnitud y calidad. Aquí, el papel central al comienzo lo tuvo la agencia de desarrollo IDA Ireland. El objetivo de la agencia fue impulsar la industrialización del país atrayendo empresas que pudieran utilizar a Irlanda como plataforma para la penetración del mercado europeo. El Estado adoptó y hasta hoy lo sigue haciendo, una actitud activa para el logro de este fin, en un comienzo sin discriminar, pero varios fracasos llevaron a focalizar la atracción hacia los sectores químico y farmacéutico y de tecnología de la información.

Las políticas y programas empleados para atraer la inversión extranjera directa fueron cambiando con el tiempo, justamente para adaptarse a los objetivos establecidos por los sucesivos acuerdos de la alianza social. En un comienzo la política tuvo un gran pilar en la abrupta reducción de la tasa de tributación a las ganancias de las corporaciones, la que se estableció en 12.5%, lo que a mediados de los 80 era la más baja de Europa. Hoy, países como Chipre y la mayoría de Europa del Este han fijado las tasas impositivas en niveles similares⁶ dejando de ser el elemento de atracción que fue en el pasado.

Junto con ello, Irlanda ofreció un régimen favorable para los holdings, con acuerdos de doble tributación negociados en 45 países. Las corporaciones se beneficiaron por un ambiente económico competitivo, un sistema de derechos de propiedad bien constituido, y por el desarrollo de la infraestructura industrial comprometido por el Estado (en el National Development Plan). Cabe además mencionar los beneficios derivados de la disponibilidad de una mano de obra joven, bien calificada y educada, con el dominio del idioma inglés.

Con más de 1000 multinacionales instaladas en el país, los objetivos en la década del 2000 cambiaron, en parte por que las metas se cumplieron, y en parte por que el mundo cambió. Hoy Irlanda se propone fomentar la investigación y desarrollo de las multinacionales. Para ello se ofrecen incentivos tributarios a la investigación y además un ambiente en que las universidades, la regulación, la interconectividad y colaboración entre los participantes – industriales, agencias gubernamentales y academia – crean un entorno propicio a la investigación.

Pero además, la necesidad de cerrar brechas e incrementar la productividad y competitividad de todos los sectores, motivaron los programas e instrumentos del Estado orientados a la empresa local. Enterprise Ireland es la agencia de desarrollo, encargada de lograr la articulación de las empresas locales en las cadenas de exportación de las multinacionales o en cadenas internacionales de valor. Este organismo es proactivo y sus políticas se orientan al fomento a la innovación, el apoyo a la comercialización de productos y la venta de productos y servicios con alto valor agregado en el mercado

⁵ Véase al respecto Rory Odonnell (1998) Ireland's Economic Transformation: Industrial Policy, European Integration and Social Partnership. Working Paper #2, December, University of Pittsburg

⁶ Véase Corporate Tax Rates by Country, <http://www.idaireland.com/home/index.aspx?id=659>

mundial⁷. Esto a su vez induce a las empresas a implementar nuevos modelos de negocios, donde la capacidad de innovar y el conocimiento de los mercados condiciona la posibilidad del éxito.

Para resumir. Irlanda pudo dar en los 90 un salto en el crecimiento y desarrollo que Chile debiera lograr. Si queremos aprender de esa experiencia, debemos analizarla en toda su complejidad. Ciertamente, las reformas económicas ligadas a la liberalización fueron parte del contexto, pero no de los factores determinantes del éxito. Por lo demás, la lectura del último informe de la OECD sobre Irlanda⁸, muestra que en este país aún existen dificultades en los sectores de servicio público, por la falta de competencia y la necesidad de mejorar la regulación en los sectores eléctrico, telecomunicaciones y de transporte.

En el desarrollo del modelo Celta existieron factores importantes que favorecieron el proceso, omitidos en estos párrafos, como el mayor gasto desplegado en educación, el apoyo a las inversiones en infraestructura por parte de la Unión Europea, el favorable contexto regional, y otros. Pero sin duda fue el papel de la política pública, que fortalecida por el accionar conjunto y consensuado del sector público y privado, permitió generar el dinamismo del proceso. La política pública en Irlanda ha mostrado una potencia y efectividad desconocida en nuestros países. Irlanda enfrenta en la actualidad nuevos desafíos y nuevos obstáculos. Sin embargo, sigue existiendo la capacidad de los diferentes actores sociales (multinacionales, empresas locales, uniones sindicales, organismos regionales y locales) de coordinarse y establecer un consenso de largo plazo, que se materializa en una estrategia de inserción internacional, desarrollo y crecimiento. La estabilización económica fue producto de este acuerdo, el éxito en la atracción de la inversión extranjera también lo fue, así como el extraordinario incremento del ingreso per cápita y la reducción de la desigualdad. Este acuerdo social en torno al futuro es algo que Chile debiera experimentar. Si ello ocurriera, la discusión económica cortoplacista de este país ciertamente cambiaría.

⁷ Enterprise Ireland Strategy 2005-2007. Transforming Irish Industry

⁸ OECD (2006) Economic Survey of Ireland