

El caso de Irlanda: el “milagro celta”

¿Cómo puede un país con un elevado grado de retraso relativo, tanto en lo económico como en lo social, convertirse en una de las economías más sólidas del mundo?

¿Qué sucedió para que un país que hace 20 años tenía un ingreso per cápita de 6000 dólares, una desocupación de 18%, alta deuda, déficit fiscal, expulsor de mano de obra, se convirtiera en un país con un ingreso per capita de mas de 40000 dólares, con uno de los menores desempleos de Europa, baja deuda, superavit fiscal y en un receptor de mano de obra?

Hoy es un país especializado en exportación de productos de alta tecnología, con una economía abierta. Cuenta con una población educada, poseedora de un elevado grado de protección social, y con un esquema de toma de decisiones, a partir de un sistema de consenso definido, con amplia y decisiva participación de la sociedad civil.

¿Cuáles fueron los factores que determinaron tan significativa transformación?

Fue la combinación y la interacción, tanto de factores externos como internos, que creó un “círculo virtuoso” con los resultados señalados.

Entre los factores externos podemos señalar un contexto favorable, particularmente su integración a la Unión Europea, la utilización de los fondos estructurales, la apertura del mercado europeo, la adopción del euro, y la inversión extranjera selectiva y planificada.

La expansión económica de los socios comerciales permitió un mercado ampliado para las exportaciones, las que se concentraron en sectores de alto crecimiento.

La integración a la Unión Europea institucionalizada a partir de 1973 y reforzada con las reformas de la década de los 80, permitió un acceso libre y seguro al mercado europeo, con el aprovechamiento de las economías de escala, presionando a la industria local a ser más competitiva, con la incorporación de nuevas tecnologías y las ventajas, para el sector agropecuario, de la Política Agrícola Común de la Unión Europea.

Los fondos estructurales de la UE, transferencias no reembolsables de los países miembros más ricos a los más pobres, fueron utilizados en el desarrollo de infraestructura física, en mejoras en la educación, la modernización del gobierno y la asistencia al sector privado creando, de esta manera, un mejor clima de negocios.

La inversión extranjera, principalmente la de Estados Unidos que aprovechó las ventajas del acceso al mercado europeo, se concentró en industrias de alta tecnología y servicios de avanzada, contando con mano de obra capacitada y flexible, un tratamiento impositivo favorable (tasa de 10% en impuesto a las

rentas), una legislación favorable, con apoyo del gobierno en cuanto a localización y promoción, y un buen grado de integración con las empresas locales.

Finalmente, la integración al sistema monetario del euro facilitó la implementación de una disciplina macroeconómica, condición necesaria para la viabilidad del proceso.

Entre los factores internos podemos mencionar: lograr un contexto macroeconómico estable, un cambio estructural en la economía, el papel económico del gobierno, cambios institucionales. En la regulación: la reforma fiscal, mejoras significativas en educación, ciencia y tecnología

.Por otra parte, la creación de un mecanismo incluyente de consenso, con la participación de los diferentes miembros de la sociedad civil, responsable de las iniciativas, que luego se elevaban a nivel de gobierno para su aprobación y aplicación.

Las características y la gravedad de la crisis, comienzos de los 80, hacían necesaria la estabilidad macroeconómica y un clima saludable para funcionamiento de la economía.

El convencimiento de que la competitividad internacional era una precondition para generar empleo e incrementar el ingreso, con una particular urgencia de reducir la inflación y la carga de la deuda, normalizar el mercado financiero, y lograr un presupuesto balanceado en un contexto de necesidades sociales crecientes, posibilitó esta transformación económica sostenida.

Son en estas circunstancias donde se hace más clara la necesidad de generar un “círculo virtuoso”, impulsado por un alto crecimiento de la actividad económica que permita alcanzar el cumplimiento simultáneo de objetivos en otras condiciones adversas.

A modo de ejemplo, veamos como el déficit fiscal se convirtió en superavit, en un contexto de reducción de las tasas impositivas y gastos de gobierno crecientes, como asimismo, el aumentar al mismo tiempo la productividad, los salarios reales y el empleo, en ambos casos, posible por las altas tasas de crecimiento de la economía.

En particular, hay que mencionar la reforma a los impuestos con una considerable reducción de las tasas al impuesto a la renta (12.5% para sociedades anónimas y bajar de 35% a 20% para la principal categoría para personas físicas), creando las condiciones para aumentar el ahorro interno y la inversión extranjera.

Un cambio estructural en la economía con aumentos considerables en la actividad industrial, las exportaciones y la productividad, basado en una mejora en la competitividad, apoyada en la combinación de calidad y reducción del costo de la mano de obra (en un contexto de aumento constante de la productividad y los salarios reales).

Se produjo un significativo mejoramiento en las capacidades y desempeños de las empresas nacionales en manufactura y servicios, encadenadas con las empresas extranjeras.

No hubo una gran cantidad de privatizaciones de empresas públicas, pero las mismas fueron modernizadas, modificándose los criterios para su funcionamiento, desreguladas y con aplicación de esquemas de participación laboral en algunos casos.

Tampoco se produjo una disminución de la actividad económica del Estado ni de su provisión de ciertos servicios, siempre dentro un esquema de racionalización en concordancia con la actividad privada, y la necesidad de crear un clima favorable para la actividad económica.

No hubo en el largo plazo cortes sensibles en el gasto público, sino por el contrario, su incremento se realizó en concordancia con la política de impuestos con el resultado ya mencionado: un superavit en la cuentas oficiales, una reducción significativa de subsidios, mayor eficiencia en la función pública con un sector público motivado y profesional, y con mejoras sensibles en la provisión de servicios básicos.

Hubo una toma de conciencia en la importancia de lo institucional que se manifiesta en la relación entre lo público y lo privado, la modernización y eficientización del funcionamiento del Gobierno, el reconocimiento de mejores prácticas internacionales, tanto en lo técnico como en lo ético; y en el separar las agencias de regulación del Gobierno y la política.

Tanto la educación, la ciencia y la tecnología, como la capacitación, las actividades de investigación y desarrollo, incluyendo las actividades de difusión, han sido objeto de mejoras sustanciales.

La idea de una economía basada en la innovación y el conocimiento es central al funcionamiento del proceso registrado.

El garantizar la educación obligatoria y gratuita a nivel secundario, y de bajos costos a nivel superior, aparece como un elemento central en estos desarrollos.

Pero sin duda, es su esquema de participación ciudadana en la labor del Consejo Nacional Económico y Social, lo que marca la diferencia con otros casos.

Un elemento clave en la implementación del proceso en su integridad es el Consejo Nacional Económico y Social (NESC), cuya composición, objetivos, funciones y desempeño se analizan en detalle.

Este mecanismo de consenso incluía en su membresía inicial a los sindicatos, los empresarios y los agricultores, habiéndose ampliado a través del tiempo a todos los sectores, incluso los excluidos de la sociedad civil.

Sus funciones son una combinación de consulta, negociación y regateo con el gobierno, participando para crear las condiciones para su funcionamiento. Siempre con un enfoque resolutivo de los problemas, produciendo consensos, y buscando la conciliación dentro de los diversos grupos de intereses, incluyendo los distintos niveles, desde lo nacional hasta lo local.

El mecanismo de “*social partnership*” ha sido identificado como la fuerza que genera el éxito de Irlanda, en los últimos años, mediante un esquema institucional y un proceso por el cual el gobierno, el sector privado y la sociedad civil acuerdan sobre las principales decisiones socioeconómicas;. siempre con un amplio apoyo popular, creando una dinámica de beneficio para todos los participantes, mediante competitividad, paz industrial y un contexto amigable que estimula la inversión y el crecimiento.

Es de una enorme importancia observar como en las primeras negociaciones, patronos y sindicatos, abandonan el modelo tradicional de confrontación por el de concertación, con efectos en el empleo, los salarios, las relaciones industriales, los métodos de producción y la mayor flexibilidad laboral.

Por otra parte, es importante mencionar que al incorporar un mecanismo de concertación en los cuatro pilares iniciales (Gobierno, empresarios, sindicatos, organizaciones agropecuarias) e incluir mas adelante a las asociaciones civiles voluntarias y comunitarias, es doblemente significativo para la membresía.. Así como el modo de actuar y los temas a tratarse, donde en un comienzo, además de la cuestión salarial se incorpora el diseño de mecanismos para una situación macroeconómica estable.

Resumiendo, el proceso comienza con la necesidad de:

1. creación de un clima en lo fiscal, monetario y cambiario que tienda hacia la estabilidad e impulse el crecimiento
2. movimiento hacia mayor equidad y eficiencia en lo impositivo
3. disminuir o eliminar la desigualdad social
4. implementar medidas para generar empleo

La estrategia de Irlanda puede resumirse en los siguientes componentes:

1. Política comercial con libre comercio e integración monetaria
2. Política industrial principalmente apoyada en inversión extranjera
3. Política impositiva de apoyo a la inversión y al empleo
4. Política de educación gratuita secundaria y alta educación de bajo costo
5. Política fiscal de manejo saludable de las cuentas pública
6. Política de concertación social que permita la implementación de las políticas económicas y sociales

No se trata de ningún “milagro celta” y menos aún de haber descubierto el hilo negro. Es simplemente un ejemplo de la aplicación consecuente y consensuada de políticas correctas, mantenidas a través del tiempo con una visión de largo plazo, con el doble objetivo de crecimiento elevado con contenido social.

Es de algún modo la realización concreta de un paradigma que no hace la distribución necesariamente dependiente del crecimiento, sino la necesidad de que ambos objetivos vayan juntos realimentándose paralelamente.

Es indispensable considerar los efectos de su integración a la Unión Europea y en particular, las diferencias de dicho esquema de integración con los Tratados de Libre Comercio suscritos por México.

Podemos preguntarnos entonces, cuáles son las experiencias que podemos extraer, y de ser posible, aplicar del caso de Irlanda guardando siempre las distancias que nos marcan las diferencias entre países.

La respuesta pasa por la necesidad de diagnósticos acertados y la consecuente aplicación de políticas correctas que se mantengan a través del tiempo, con un énfasis en la institucionalización.

Sumémosle a lo anterior, la creación de mecanismos eficientes para la participación de la sociedad civil, en todas sus etapas del proceso mediante mecanismos reales de concertación.

Un proceso con interesantes elementos a analizarse y ver las posibilidades de aplicación en otros países, y que muchos definen con tres condiciones: alta capacitación, alta participación, alto desempeño económico.

(Publicado en la Jornada de Morelos 3-12-07)