

El milagro irlandés: lecciones para Colombia

Entrevista con David Lovegrove

David Lovegrove fue Secretario del Consejo de Competitividad irlandés y trabajó, al mismo tiempo, con Forfas, la agencia gubernamental para el desarrollo estratégico de políticas públicas. Estas dos entidades fueron las encargadas de gran parte del diseño y la implementación de la política de competitividad que disparó el crecimiento de Irlanda en los últimos años. El Dr. Lovegrove visitó Colombia recientemente y fue el invitado especial de la séptima sesión de 2008 del Programa de Alto Gobierno —ofrecido por la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes— en donde se abordó el tema de la competitividad como herramienta para un crecimiento sostenible.

EGOB: ¿Cuáles fueron las bases que propiciaron el impresionante crecimiento económico de Irlanda durante las últimas décadas?

David Lovegrove: En realidad se trató de una multiplicidad de elementos, de la unión de diversos factores. El ingreso de Irlanda a la Unión Europea, que facilitó el acceso a un gran mercado internacional, fue uno de los más importantes. También debe resaltarse el hecho de que los formuladores irlandeses de política pública fueron muy buenos a la hora de determinar las políticas del sector público, las cuales debían crear un ambiente muy favorable para los negocios, de manera que las compañías tuvieran el interés y el deseo de invertir y expandirse. Igual ocurre con la reducción de los impuestos corporativos (inicialmente al 0% y después al 12.5%); así, las compañías conservaban gran parte de sus utilidades de las que podían disponer para invertir y crecer. Además —probablemente lo más importante en la construcción de estas bases— Irlanda desarrolló un proceso de unión y consenso a través de pactos sociales; sindicatos, empleadores y gobierno emprendieron un trabajo conjunto cuyo objeto principal era encontrar un nuevo camino para el progreso del país. Era necesario alejarse de las antiguas maneras de pensar para avanzar en un proyecto de sociedad conjunto entre los diferentes actores nacionales y arreglar así las características económicas del país.

EGOB: ¿Qué tan importantes fueron esos pactos sociales en el desempeño económico de Irlanda?

DL: Creo que fueron tan importantes que de no haberlos tenido hubiera sido imposible alcanzar el crecimiento económico que logramos. Antes de desarrollar esos pactos (el primero tuvo lugar en 1987) nuestra economía era absolutamente caótica: la tasa de desempleo era muy alta (18-19%); la



“Estoy convencido de que Colombia será la estrella más brillante de Suramérica”.

inflación alcanzaba niveles cercanos al 23% y las huelgas eran frecuentes y de larga duración (los bancos paraban, el sector público paraba, el sistema postal paraba...). La economía estaba verdaderamente en caída libre y esos primeros pactos, en 1987, hicieron que la sociedad recapacitara y se diera cuenta de que no era posible continuar por esa vía, de que era necesario repensar el país. Los procesos de unión y consenso que se dieron con los pactos sociales fueron la plataforma a partir de la cual se construyó el crecimiento económico.

EGOB: ¿Hubo alguna política o institución que funcionó mejor que las otras?

DL: No podría sostener que hubo sólo una política. Creo que fue el cambio en la manera de pensar de los actores lo que condujo al desarrollo de todo un nuevo grupo de políticas que fueron formuladas a través del sector público. Si tuviera que escoger una, probablemente sería la preocupación por la educación. El tema educativo ha sido siempre de especial fuerza en Irlanda y en ello los pactos sociales estuvieron de acuerdo. También deben mencionarse el consenso obtenido alrededor de la implementación de una baja tasa de impuestos —los sindicatos, las empresas y el gobierno se dieron cuenta de que el aumento de los montos impositivos no era una solución a los problemas económicos— y la búsqueda de la competitividad —asegurarse de que toda la sociedad estaba trabajando conjuntamente para crear un ambiente que hiciera rentable el desarrollo de empresas en Irlanda, sin privilegiar ningún sector específico—.

EGOB: *¿Qué aspecto del sistema de competitividad hubiera cambiado?*

DL: Los cambios fueron implementados de manera gradual. No fue como un terremoto o como una crisis financiera donde el momento de impacto ocurre rápido y repentinamente. Los cambios en la formulación de políticas se desarrollaron a lo largo de 15 años y aún hoy no se encuentran completamente terminados. Constantemente revisamos las políticas para verificar y asegurarnos de que su impacto está contribuyendo a la construcción de una economía más competitiva. Es un proceso que nunca se detiene. Nunca podremos decir que la tarea allí está terminada y que podemos ocuparnos tranquilamente de otro asunto; está presente todo el tiempo.

EGOB: *A pesar de contar con una estrategia basada en el crecimiento importado, el sistema de competitividad irlandés es famoso por vincular activamente al sector privado en la formulación y el desarrollo de políticas públicas, ¿cómo se lleva a cabo esta incorporación?*

DL: El sector privado irlandés ayudó a formular el nuevo desarrollo de políticas en el país. Hace mucho tiempo nos dimos cuenta de que el verdadero papel del sector público era el de facilitar el trabajo de las empresas y eso nos diferencia de muchos países del mundo donde la división entre estos sectores es tajante, donde no hay confianza recíproca y donde ninguno de los dos existe para el otro –el sector público se centra en implementar mucha regulación y control y los privados se ven afectados por ello–. En Irlanda superamos esas ideas hace muchos años; nos dimos cuenta de que vivíamos en una pequeña isla y de que lo más importante era trabajar juntos. Nuestro país sólo tendría éxito si al sector privado le iba bien, producía ganancias, reinvertía, obtenía nuevas ganancias y reinvertía otra vez; de manera que le correspondía al sector público facilitar ese proceso en lugar de obstaculizarlo. Para ello, hablamos con los privados, atendimos sus solicitudes y les preguntamos qué necesitaban para ser más competitivos, para expandirse e incursionar en nuevos mercados. Entonces, al diseñar políticas públicas que generaban un impacto en el sector privado, los formuladores irlandeses siempre consultaron a los empresarios.

EGOB: *¿Cuáles son las diferencias o semejanzas entre las políticas actuales de promoción sectorial y las políticas industriales implementadas en el pasado en Irlanda?*

DL: Irlanda ha modificado su pensamiento de manera bastante radical. Después de la independencia, el gobierno adoptó políticas proteccionistas muy estrictas. En la época se creyó firmemente que el proteccionismo era la mejor solución; en realidad no lo era porque limitaba demasiado al sector in-

dustrial –no lo dejaba crecer, ni expandirse, ni exportar–. Los negocios no podían crecer pues la población estaba en disminución, no había ningún incentivo para movilizar los mercados, éramos el país más pobre de Europa y no contábamos con la estabilidad necesaria para distribuir los ingresos. Teníamos entonces un conjunto de políticas incorrectas y las cambiamos: introdujimos la economía de libre mercado y atraímos la inversión extranjera. Lo hicimos porque nos dimos cuenta de que la opción proteccionista no estaba funcionando y no tenía ningún sentido continuar insistiendo en ella. De manera que creo que uno de los elementos que nos ayudó mucho a crecer durante todos estos años fue nuestra capacidad de arriesgarnos y tomar decisiones. Si una opción no funcionaba, intentábamos con una nueva; tuvimos siempre un tipo de pensamiento pragmático. Por lo general, no perdíamos mucho tiempo sobreanalizando una situación; la estudiábamos, tomábamos una decisión rápida, aprendíamos de nuestros errores y continuábamos.

EGOB: *¿Se creó alguna organización específica para la ciencia y la tecnología como resultado de ese proceso?*

DL: Sí, la Fundación para la Ciencia de Irlanda. Esta organización empezó con un presupuesto inicial de 600 millones de dólares e inició un proceso de atracción de investigación de clase mundial con miras a ubicarla en territorio irlandés. Del mismo modo, se intentó ensayar esa clase de investigaciones en algunas de las universidades e institutos de educación superior. Así, se estaban incorporando investigadores y herramientas de alto nivel e implantándolos en Irlanda con el compromiso de que dedicaran parte de su tiempo a enseñar. Con ello, se trajeron al país investigadores importantes que no solo se establecían en Irlanda para desarrollar sus trabajos sino que dictaban clases en los programas universitarios de pregrado y posgrado, creando y atrayendo una economía del conocimiento.

EGOB: *¿Cómo ve a Irlanda en los próximos 10 a 15 años?*

DL: Esa es una buena pregunta. Creo que en los próximos años vamos a pasar por un mal periodo; nos hemos visto afectados de manera considerable por los problemas en el mercado financiero y por las múltiples crisis que amenazan al mundo. Afortunadamente, el crecimiento en nuestro país vino, durante las últimas décadas, desde la industria de la construcción; pero eso se acabó. La tasa de desempleo en Irlanda pasó del 4.1% al 5.7-5.8% –incluyendo los últimos seis meses–; eso tampoco es positivo. De manera que creo que Irlanda va a atravesar un periodo de transición en los próximos años durante los cuales el crecimiento anual bajará a tasas cercanas al 1% o 2%, el desempleo permanecerá relativamente alto, la emigración podría empezar de nuevo y las finanzas estatales presentarán problemas debido a la caída de los mercados de bienes raíces. Por lo tanto, considero que existen varios factores que le van a generar a Irlanda

serios problemas en los años por venir; sin embargo, estoy convencido de que las bases están bien construidas. Una vez superados estos problemas –en alrededor de 5 años– Irlanda renacerá y nos moveremos hacia un crecimiento alto y estable en poco tiempo.

EGOB: *¿Qué fortalezas y debilidades para la implementación de una política de competitividad encuentra usted en el caso colombiano? ¿Qué diferencias y semejanzas cree que existen entre Colombia e Irlanda?*

DL: Colombia es un lugar magnífico. La posición geográfica es excepcional, es un país con una fuerza laboral joven y relativamente bien educada, los gerentes colombianos son reconocidos, existen sectores que están muy bien desarrollados y que pueden servir de apoyo y prestar asistencia –especialmente el sector bancario–. Además, la cercanía con Estados Unidos es muy positiva, los acuerdos de libre comercio que se encuentran operando son también muy benéficos; el punto crítico allí es la firma del tratado de libre comercio con EEUU. Si Colombia logra firmar el TLC con Estados Unidos su futuro está asegurado; muchas empresas extranjeras se establecerán en Colombia, básicamente porque es un muy buen lugar para quedarse. La percepción que existe de Colombia en el exterior es absolutamente errónea, aquellos que visitamos el país nos damos cuenta de lo equivocada que es esa idea y de que se trata de un lugar estupendo. Yo soy un apasionado de este país.

Si Colombia logra firmar el tratado de libre comercio con Estados Unidos su futuro está asegurado.

¿Por qué está en el camino equivocado? ¿Cuáles son los elementos que retrasan su desarrollo y que hacen que su crecimiento no sea tan bueno como debería serlo? Creo que las razones son múltiples. Una de ellas es la polarización tan marcada en el pensamiento político e ideológico; todavía existe una rama fuerte de derecha y una importante de izquierda. Mientras las cosas continúen de esa manera va a ser muy difícil mantener un consenso en el tipo de políticas que se necesitan para crecer. De manera que creo que lo principal es que se unan, que construyan ese consenso tan necesario para la competitividad; es fundamental que todo el mundo piense en términos de qué es lo mejor para Colombia y no en qué es lo más conveniente para cada uno.

Hasta que no sean capaces de construir un consenso va a ser muy difícil que puedan tomar las decisiones que deben ser tomadas para que Colombia alcance y explote todo su potencial.

Otro punto importantísimo es la reducción de la burocracia pues, tal como es ahora, el ambiente no es amigable para los negocios. Es muy complicado tener que enfrentar constantemente los niveles de burocracia que se presentan en Colombia.

Finalmente –pero no menos importante–, está el tema del sistema impositivo. Es urgente que el gobierno mejore la manera de administrar los impuestos en Colombia; con el sistema actual lo que se genera es una carga inimaginable para las empresas que, evidentemente, no es atractiva.

EGOB: *La estrategia irlandesa se concentró en la erradicación del desempleo y de la emigración, ¿cuál cree Ud. que debe ser nuestra estrategia?*

DL: El consenso. Hasta que no sean capaces de construir un consenso va a ser muy difícil que puedan tomar las decisiones que deben ser tomadas para que Colombia alcance y explote todo su potencial.

EGOB: *¿Cómo ve a Colombia en los próximos 10 a 15 años?*

DL: Todo depende de si son capaces de construir verdaderamente un consenso. Si ello se logra, si consiguen que el Congreso apoye nuevas políticas, estoy convencido de que Colombia será la estrella más brillante (*shining star*) de Suramérica. ☒

Lea la entrevista completa en <http://gobierno.uniandes.edu.co/revistagobierno.html>