

Libertad Económica y Crecimiento: El Caso de Irlanda

Benjamin Powell

Por más de dos siglos Irlanda fue uno de los países más pobres de Europa. Sin embargo, durante la década de los noventa, Irlanda alcanzó una tasa de crecimiento económico sobresaliente. Al final de la década, su PIB per cápita alcanzó \$25.500, (en términos de paridad de poder de compra) más alto que el del Reino Unido de \$22.300 y el de Alemania de \$23.500 (Economist Intelligence Unit [EIU] 2000: 25). En 1987, el PIB de Irlanda era sólo el 63 por ciento del PIB del Reino Unido (*The Economist* 1997). Casi todo este avance ocurrió en poco más de una década. De 1990 hasta 1995, el PIB de Irlanda se incrementó en una tasa promedio de 5.14 por ciento por año, y de 1996 hasta el 2000 aumentó a una tasa promedio de 9.66 por ciento (Fondo Monetario Internacional).

La mayor parte de las teorías de crecimiento económico pueden descartarse como una explicación del rápido crecimiento de la economía irlandesa. La tesis de este artículo es que ninguna política en particular es responsable por el dramático crecimiento económico de Irlanda, sino una tendencia general de muchas políticas para aumentar la libertad económica es lo que ha causado el rápido crecimiento económico de Irlanda.

La primera sección de este trabajo analiza las políticas generales y el crecimiento económico en Irlanda de 1950 a 1973. En la segunda sección se examina la experiencia de Irlanda implementado políticas keynesianas y la crisis fiscal durante el período 1973-87. La tercera sección considera las políticas que se utilizaron para corregir la crisis fiscal y lograr el crecimiento dinámico que ocurrió de 1987 al 2000. Las políticas mencionadas se explican más ampliamente dentro del contexto de la libertad económica y su relación con el crecimiento económico en la cuarta sección. También se exploran algunas otras explicaciones posibles del crecimiento económico de Irlanda. El estudio termina con conclusiones que se pueden inferir de la experiencia de Irlanda.

Perspectivas Tempranas de Crecimiento, 1950-73

La República de Irlanda poseía un penoso historial de crecimiento económico antes de 1960. A inicios del siglo XX, Irlanda tenía un PIB per cápita relativamente alto, pero declinó marcadamente en comparación al resto de Europa Occidental hasta 1960. Durante los cincuenta, la posición política de varios gobiernos sucesivos fue la del proteccionismo. Las exportaciones representaban sólo un 32 por ciento del PIB, y más del 75 por ciento de estas exportaciones eran dirigidas al Reino Unido (Considine y O'Leary 1999: 117). El alto nivel de interferencia gubernamental en el comercio y en otras áreas de la economía produjo estos pobres resultados económicos. En los años cincuenta, la tasa de crecimiento promedio fue solo del 2 por ciento, muy por debajo del promedio de crecimiento de los países europeos después de la guerra (EIU 2000: 5). El deterioro económico se reflejó en una masiva emigración que redujo en un séptimo la población de Irlanda en los cincuenta (Jacobsen 1994: 68).

El gobierno irlandés abandonó lentamente las altas políticas proteccionistas en los años sesenta y empezó a seguir una estrategia de crecimiento orientada a la exportación (Considine y O'Leary 1999: 117). La reducción unilateral de aranceles en 1964 y nuevamente en 1965, así como el Acuerdo Comercial Inglés-Irlandés que permitió el ingreso de manufacturas irlandesas libre de impuestos al Reino Unido a cambio de una reducción anual progresiva del 10 por ciento de los aranceles en Irlanda, fueron políticas particularmente beneficiosas que coadyuvaron a hacer de Irlanda un país más atractivo para la inversión extranjera (Jacobsen 1994: 81).

La liberalización del comercio durante los sesenta fue el motor del crecimiento económico de Irlanda. La producción se expandió a un promedio anual de 4.2 por ciento, casi el doble de lo logrado en los años cincuenta (EIU 2000: 5). Sin embargo, todavía existía un alto grado de intervención estatal en la economía en esta época, y aunque el crecimiento fue mucho más alto que el de los cincuenta, no es tan sobresaliente como el crecimiento que Irlanda ha experimentado desde 1990. Durante la década de los sesenta, el resto de Europa también estaba experimentando un crecimiento del PIB de un 4 por ciento. Las políticas de libre comercio de Irlanda simplemente le permitieron aprovechar las buenas tasas de crecimiento económico que en general estaba experimentando Europa. Irlanda no logró convergir a los estándares de vida del resto de Europa; al contrario, éstos decayeron ligeramente del 66 por ciento del promedio de la Unión Europea a un 64 por ciento en 1973 (Considine y O'Leary 1999: 117).

Políticas Keynesianas y Mal Manejo Fiscal, 1973-86

A principios de los setenta, Irlanda logró algunos avances con respecto a la liberalización comercial y se adhirió a la Comunidad Económica Europea en 1973. Sin embargo, la mayor parte del período desde 1973 hasta 1986 se caracterizó por políticas keynesianas que la condujeron a una crisis fiscal. A partir de la primera crisis petrolera de 1973 y continuando hasta la segunda crisis de 1979, Irlanda trató de aumentar la demanda agregada mediante el incremento de los gastos del gobierno—una política que fracasó en su intento de reactivar la economía Irlandesa.

Las políticas fiscales expansionistas tuvieron el efecto de colocar al gobierno en una difícil condición fiscal. El gobierno había incurrido en déficit sustanciales asociados con la primera crisis petrolera, mayormente con el propósito de financiar la acumulación de capital hasta 1977, lo cual causó un creciente déficit en la cuenta corriente (Honohan 1999: 76). Después de 1977, el gobierno emprendió una expansión fiscal aún menos sostenible, lo cual indujo a que la deuda del sector público creciera de un 10 por ciento del PNB al 17 por ciento, a pesar del aumento de los impuestos. Todas las categorías de los gastos del gobierno aumentaron entre 1977 y 1981: sueldos y salarios aumentaron debido a un acuerdo nacional sobre salarios; las oficinas públicas tomaron más empleados para tratar de reducir el desempleo; los pagos por transferencias aumentaron; y un programa ambicioso de expansión de la infraestructura pública causó el incremento en los gastos de capital (Honohan 1999: 76). Los pagos por interés también aumentaron durante este período. Las tasas de interés internacionales eran más altas que nunca, y los prestamistas requerían que Irlanda pagara un alto porcentaje por riesgo país. Las tasas de interés en Irlanda eran un 15 por ciento más altas que en Alemania (Considine y O'Leary 1999: 118).

El gobierno reaccionó a principios de los ochenta aumentando los impuestos a la renta y al consumo para tratar de reducir el déficit presupuestario. Aunque el déficit primario se redujo a la mitad, la relación deuda/PIB continuó subiendo y para 1984 los aumentos adicionales de impuestos no parecía una solución viable para la situación fiscal de Irlanda (Lane 2000). El nivel de deuda acumulada en 1986 era 116 por ciento del PIB (Considine y O'Leary 1999: 119). Altos niveles de endeudamiento público, pagos por interés, y gastos puso al gobierno irlandés en una precaria situación fiscal.

El crecimiento económico de Irlanda durante este período fue tan pobre como su condición fiscal. Irlanda tuvo un crecimiento promedio anual del PIB de 1.9 por ciento entre 1973 y 1986 (Considine y O'Leary 1999: 111). Aunque esa tasa de bajo crecimiento económico era la misma de los cincuenta, la diferencia radicaba en que el resto de Europa también creció lentamente. En consecuencia, el nivel de PIB per capita de Irlanda permaneció aproximadamente en dos tercios al de la Unión Europea. Hubo un sector de la economía irlandesa al que le fue relativamente bien durante el período 1973-86. Debido al aumento de la apertura comercial, las empresas de propiedad extranjera continuaron expandiéndose, aumentando su tasa de empleo en un 25 por ciento (Considine y O'Leary 1999: 119).

Soltando al Tigre, 1987-2000

Un cambio radical de políticas era necesario debido a la crisis fiscal por la que atravesaba Irlanda. El recientemente electo primer ministro, Charles Haughey, no había seguido una política de gobierno limitado durante su periodo anterior como gobernante (1979-82). De hecho, sus políticas derrochadoras jugaron una parte importante en la creación de la crisis (*The Economist* 1988). Antes de las reformas de 1987, Haughey y el nuevo gobierno de Fianna Fail habían hecho su campaña basándose en una plataforma populista en contra de recortes al gasto público. Fue la urgencia de la crisis fiscal, no un cambio ideológico, lo que causó el cambio de políticas en Irlanda. Como indica Lane (2000: 317), "El programa de ajustes fiscales tuvo una base amplia y no ideológica. Más bien hubo un amplio consenso en que la única opción era una acción drástica, que la alternativa era una crisis de deuda a gran escala que requiriera intervención externa del FMI o Estados Unidos". El mismo Haughey dijo, "Las políticas que hemos adoptado son dictadas enteramente por las realidades económicas y fiscales, deseo indicar categóricamente que ellas no se toman por ningún motivo ideológico o político" sino porque son "dictadas por la pura necesidad de supervivencia económica" (Jacobsen 1994: 177). Incluso el principal partido de la oposición patrocinó las reformas de Haughey (Lane 2000).

Considerando que Irlanda era un miembro del Sistema Monetario Europeo (SME) y había disminuido exitosamente su tasa de inflación del 19.6 por ciento en 1981 al 4.6 por ciento en 1986, monetizar la deuda a través de la inflación no era una opción viable (Lane 2000). El aumento de los impuestos ya había fracasado en resolver la crisis a principios de los ochenta. Sin poder aumentar los impuestos ni la tasa de inflación, la única opción que se le presentaba a Irlanda para resolver su crisis fiscal era reducir los gastos gubernamentales.

Con el propósito de controlar el presupuesto de Irlanda, se recortaron los gastos en salud en un 6 por ciento, educación 7 por ciento, el gasto en agricultura se redujo en un 18 por ciento, transporte y vivienda se rebajó en un 11 por ciento y el presupuesto militar se recortó 7 por ciento. Se eliminó la oficina ambientalista Foras Forbatha así como también se eliminaron el Consejo Nacional de Servicios Sociales, la oficina de Educación Sanitaria y la Organización de Desarrollo Regional. Mediante la jubilación temprana y otros incentivos el empleo en el sector público se redujo en forma voluntaria en cerca de 10.000 puestos de trabajo (Jacobsen 1994: 177-78).

Luego de recortar los gastos del gobierno en 1987, se preparó el presupuesto para 1988 que contenía los recortes de gastos más grandes que había visto Irlanda en 30 años. El gasto corriente se redujo en un 3 por ciento y los gastos de capital se recortaron en un 16 por ciento (*The Economist* 1988: 9). Las reducciones en los gastos del gobierno sacaron a Irlanda de su crisis fiscal. El déficit primario se eliminó en 1987, y la relación deuda/PIB empezó a disminuir marcadamente de su punto más alto en 1986. A finales de 1990, la deuda pública era menos del 100 por ciento del PIB (Honohan 1999: 81).

Aunque las reducciones en el gasto del gobierno se hicieron con el propósito de resolver la crisis fiscal y no como un intento por alcanzar un Estado económicamente más liberal, luego de unos pocos años estas medidas tuvieron el efecto de reducir el tamaño del papel del gobierno en la economía. Los gastos gubernamentales, excluyendo los pagos de intereses, declinaron de un elevado 55 por ciento del PNB en 1985, a cerca del 41 por ciento del PNB para 1990 (Honohan 1999: 80).

Con el tamaño del gobierno en la economía reducido, el clima macroeconómico estabilizado, y las políticas de libre comercio que habían existido por décadas, la economía de Irlanda empezó a crecer a una tasa del 4 por ciento para 1989 (Jacobsen 1994: 181). Ese nivel de crecimiento era impresionante comparado con el 1.9 por ciento de crecimiento entre 1973 y 1986 cuando el gobierno había implementado políticas fiscales activistas. Sin embargo, esta tasa de crecimiento del 4 por ciento no se compara al crecimiento logrado a finales de los años noventa. El gobierno hizo cambios de políticas adicionales durante el período 1990-95 que condujo al país a tasas de crecimiento más altas.

Una vez que Irlanda resolvió sus problemas fiscales, existía la posibilidad de que iniciara nuevamente su imparable política fiscal expansionista. La firma del Tratado de Maastricht en 1992 ayudó a que pareciera más creíble y permanente el compromiso de Irlanda de seguir políticas fiscales sanas. El tratado le exigía a sus miembros mantener déficit fiscales menores que el 3 por ciento del PIB, y fijar una meta del 60 por ciento en la relación deuda/PIB al inicio de la Unión Económica y Monetaria en 1999. Estas provisiones limitaron la capacidad de Irlanda de emitir deuda para expandir el gasto del gobierno.

La inflación es otra opción para financiar una expansión del gasto público. Irlanda ha sido miembro del SME desde sus inicios en marzo de 1979. Hay una tasa de cambio fijo entre la moneda irlandesa y la de otros miembros del Sistema Monetario Europeo, limitando la posibilidad de seguir una política monetaria expansionista e inflacionaria. Con la excepción de un brote temprano de inflación alta en 1984, la tasa anual de cambio del IPC (Índice de Precios al Consumidor) en Irlanda fue menor del 5 por ciento en casi todos los años, menos dos, hasta 1995, y la inflación promedio fue del 1.9 por ciento desde 1995 hasta 1999.

Con compromisos que limitaban su capacidad para financiar el aumento del gasto a través de inflación o emisión de deuda, la única otra opción disponible era aumentar los impuestos. Tradicionalmente había sido más difícil aumentar los gastos del gobierno mediante impuestos porque es un peso más obvio para los votantes. Esta realidad ha ayudado a los inversionistas a sentirse seguros de que el gobierno no incurrirá en aumentos dramáticos del gasto.

En Irlanda se aplicaban altos niveles impositivos antes de que se impusieran límites a las políticas monetarias o de endeudamiento. Irlanda tenía tasas máximas marginales altas tales como de un 80 por ciento en 1975 y un 65 por ciento en 1985. Durante los noventa, las tasas impositivas personales y corporativas disminuyeron dramáticamente, y las tasas arancelarias continuaron decayendo. En 1989 el impuesto a la renta estándar bajó de un 35 por ciento a un 32 por ciento, y la tasa máxima marginal disminuyó del 58 por ciento al 56 por ciento (Jacobsen 1994: 182). La tasa estándar bajó al 24 por ciento y la máxima bajó al 46 por ciento en el año 2000. Estas tasas se redujeron para el 2001 al 22 por ciento y al 44 por ciento, respectivamente (EIU 2000: 28).[1] Aunque Irlanda había tenido relativamente libre comercio por un largo tiempo, el arancel promedio continuó disminuyendo de un 7.5 por ciento en 1985 hasta un 6.9 por ciento en 1999.

La tasa del impuesto estándar para las corporaciones cayó de un 40 por ciento en 1996 al 24 por ciento para el 2000 (EIU 2000: 29). Existe también un impuesto especial del 10 por ciento a las corporaciones para las empresas manufactureras y empresas relacionadas con servicios de comercio internacional, o localizadas en el Centro Internacional de Servicios Financieros de Dublín o en la zona libre de Shannon (EIU 2000: 29). La Comisión Europea presionó a Irlanda

para que eliminara este impuesto corporativo especial del 10 por ciento. En un acuerdo con la Comisión Europea, Irlanda se comprometió a elevar la tasa especial del 10 por ciento, pero al mismo tiempo a bajar la tasa del impuesto estándar. En el 2003 la tasa estándar bajó al 12.5 por ciento, y las empresas nuevas no pagan la tasa del 10 por ciento. Algunas firmas, que actualmente son elegibles, mantendrán la tasa de 10 por ciento hasta el 2005 ó 2010. En general, este cambio debe beneficiar la economía de Irlanda porque casi reduce por la mitad la tasa del impuesto estándar corporativo y elimina el prejuicio hacia ciertas industrias y áreas que había creado la tasa especial del 10 por ciento.

Debido a las varias reducciones en las tasas de impuestos y el crecimiento de la economía, Irlanda disfruta ahora de una tasa impositiva más baja que ningún otro país europeo, con la excepción de Luxemburgo. El total de los ingresos por concepto de impuestos de Irlanda en 1999 (incluyendo ingresos por seguridad social) fue del 31 por ciento del PIB, mucho más bajo que el promedio del 46 por ciento de la Unión Europea (EIU 2000: 28).

Durante el período comprendido entre 1987 y el 2000, Irlanda alcanzó y sobrepasó los niveles de vida del resto de Europa. Hubo un fuerte crecimiento a principios de los noventa y un marcado crecimiento de "tigre" a finales de esa década cuando el crecimiento del PIB promedió más del 9 por ciento desde 1996 hasta el 2000. Las políticas que se tomaron durante ese período no fueron la única causa del crecimiento que tuvo lugar. Más bien, se les puede ver como la última pieza que faltaba y que, cuando finalmente se le puso en su lugar, permitió que se fortaleciera la causa más amplia del crecimiento económico.

Libertad Económica y Crecimiento en Irlanda

Las acciones del gobierno que inhiben la capacidad de la gente para entrar en intercambios mutuamente beneficiosos limitan el nivel de vida que la gente puede alcanzar. Restricciones en el comercio internacional y regulaciones internas interfieren con algunos intercambios de beneficio mutuo. Los impuestos y la inflación quitan riqueza de los ciudadanos que pudo haber sido usada en intercambios para aumentar su bienestar. La seguridad legal y el Estado de Derecho le dan a la gente la confianza de que cuando emprenden proyectos a largo plazo que los benefician mutuamente, el gobierno u otros ciudadanos no los despojarán arbitrariamente de su nueva riqueza. Aunque es una medida imperfecta, el PIB per capita refleja aproximadamente el nivel de vida. A medida que Irlanda incrementó su libertad económica, el PIB per capita aumentó.

Holcombe (1998) presenta una teoría de la relación entre empresariedad y crecimiento económico en la cual el empresario es el motor interno del crecimiento económico.[2] De acuerdo a Holcombe, cuando los empresarios aprovechan las oportunidades de tener ganancias, crean nuevas oportunidades empresariales que pueden ser utilizadas por otros. De esta forma, la empresariedad crea un ambiente que hace posible más empresariedad. Considerando que el empresario que describe Kirzner (ver Kirzner 1973) está siempre alerta a las oportunidades de tener ganancias que satisfacen los deseos del consumidor, mientras haya más empresariedad, se satisfacen más los deseos de los consumidores y habrá más crecimiento. El empresario de Kirzner está siempre presente; por lo tanto, el ambiente institucional en el cual opera debe ser considerado para explicar las diferencias en crecimiento económico. De acuerdo a Holcombe (1998: 58-59):

Cuando se ve al empresario como el motor del crecimiento, se enfatiza en crear un ambiente dentro del cual se crean oportunidades para la actividad empresarial. Sin lugar a dudas el capital humano y físico siguen siendo elementos dentro del proceso productivo, pero ellos por sí solos no generan desarrollo económico. Al contrario, un ambiente institucional que estimula la empresariedad es lo que atrae al capital humano y físico, de ahí es que la

inversión y el crecimiento están estrechamente correlacionados. Cuando se toma en consideración el papel fundamental de la empresariedad, es aparente que el énfasis debe radicar en las instituciones de mercado en lugar de los elementos de la función de producción.

Harper (1998) examina las condiciones institucionales para la empresariedad. Su tesis central es que mientras más libertad posean los individuos mejor controlaran sus acciones o más agudas serán sus percepciones de las oportunidades de tener una ganancia.

Combinando a Holcombe (1998) y a Harper (1998), tenemos un argumento teórico de por qué los incrementos en la libertad económica proveen un ambiente institucional que promueve mayor empresariedad y cómo más empresariedad funciona como una fuente endógena de crecimiento. Su argumento es consistente con investigaciones empíricas que muestran la relación entre libertad económica y crecimiento.

Existe una vasta cantidad de literatura que relaciona la libertad económica con el crecimiento y los índices de bienestar. Estudios conducidos por Scully (1988 y 1992), Barro (1991), Barro y Sala-i-Martin (1995), Knack y Keefer (1995), Knack (1996), Keefer y Knack (1997) muestran que en la medida en que existan derechos de propiedad bien definidos, políticas públicas que no debiliten los derechos de propiedad y un Estado de Derecho, se tiende a generar crecimiento económico. Gwartney, Holcombe, y Lawson (1998) encontraron una fuerte y persistente relación negativa entre los gastos del gobierno y el crecimiento del PIB, tanto para los países de la OCDE como para un conjunto mayor de 60 países alrededor del mundo. Estimaron que un crecimiento del 10 por ciento en el gasto gubernamental como parte del PIB resulta en aproximadamente 1 punto de porcentaje en reducción del crecimiento del PIB. Usando los índices de libertad económica desarrollados por Fraser y Heritage, Norton (1998) encontró que derechos de propiedad sólidos tienden a reducir la miseria de la gente más pobre del mundo, mientras que derechos de propiedad débiles tienden a amplificar la miseria de las gentes más pobres del mundo. Grubel (1998) también usó el índice de libertad económica del Fraser Institute para encontrar que la libertad económica está asociada con desempeños superiores en los niveles de ingreso, crecimiento del ingreso, tasas de empleo, y desarrollo humano. Todos estos resultados son consistentes con la teoría de empresariedad de crecimiento endógeno de Holcombe y la teoría de Harper de condiciones institucionales que promueven empresariedad. Esa estructura teórica y las regularidades empíricas son también consistentes con la libertad económica y el crecimiento de Irlanda.

Algunos aspectos de la libertad económica han estado presentes en Irlanda durante un largo tiempo. En los períodos en que había logros en libertad económica, el crecimiento aumentaba. El rápido crecimiento del "tigre celta" solamente ocurrió cuando todos los aspectos de libertad económica se respetaron al mismo tiempo.

Después de la década proteccionista de los cincuenta, cuando el crecimiento económico promedió tan solo un 2 por ciento al año, se observó en los sesenta la liberalización de las políticas comerciales, lo que aumentó la libertad económica y el crecimiento mejoró, alcanzando un promedio del 4.2 por ciento durante todo el curso de la década. Los setenta vieron avances adicionales en la liberalización del comercio internacional, pero, al mismo tiempo, el gobierno implementó políticas fiscales keynesianas intervencionistas que interfirieron con la libertad económica de los ciudadanos. El crecimiento se detuvo en Irlanda así como en el resto de Europa. A inicios de los ochenta, una inflación alta, la inestabilidad fiscal, un alto nivel de gastos del gobierno y altos impuestos limitaron la libertad económica, resultando en una tasa promedio de crecimiento de solo un 1.9 por ciento de 1973 a 1986. La contracción en el nivel del gasto público, como respuesta a la crisis fiscal, aumentó la libertad económica, y el crecimiento volvió. Durante los noventa, reducciones tributarias adicionales y compromisos creíbles del gobierno de no entrar nuevamente en una desafortada expansión del gasto continuaron aumentando la libertad económica. Nunca antes habían estado presentes simultáneamente todos los

componentes de libertad económica en Irlanda. Cuando todos los aspectos de libertad económica se respetaron, la sinergia entre los componentes permitió el crecimiento dinámico ocurrido a finales de los noventa.

Esta descripción de políticas económicas que aumentan y disminuyen la libertad económica está ampliamente reflejada en el Índice de Libertad Económica del Fraser Institute del 2002. Irlanda fue el treceavo país más libre en el mundo en 1970, y tenía una calificación total de 6.7. Esta nota cayó al 5.8 en 1975, y para 1985 había aumentado a 6.2. Para 1990, cuando el crecimiento económico de Irlanda empezó a subir, su calificación había aumentado al 6.7. Cuando Irlanda experimentó su rápido crecimiento de “tigre” en 1995, era la quinta economía más libre del mundo, y en el 2000 era la séptima más libre, logrando calificaciones de 8.2 y 8.1, respectivamente. De 1985 al 2000, Irlanda mejoró su posición en todas las cinco categorías amplias del índice de libertad económica (Gwartney y Lawson 2002).

Análisis de Otras Posibles Explicaciones del Crecimiento de Irlanda

Existen varias otras posibles explicaciones del dramático crecimiento de Irlanda. Una es que el modelo de crecimiento neoclásico predice convergencia, de manera que el crecimiento económico de Irlanda debería esperarse. Otra explicación es que la causa del crecimiento de Irlanda radica en las transferencias realizadas por los países de la Unión Europea. Otras explicaciones se enfocan en la inversión directa extranjera (IED) o economías de aglomeración como la fuente del crecimiento de Irlanda. Finalmente, algunos han sugerido que el dramático crecimiento es solo una ilusión en las cuentas del PIB. Todas estas explicaciones son incorrectas o incompletas. Consideraremos cada una de éstas.

Una explicación alternativa es que no ha existido un “tigre celta”. Como lo ha señalado *The Economist* (1997: 21): “¿Es demasiado bueno para ser verdad? Unos pocos críticos dicen que sí: todo ha sido hecho con vidrios ahumados y dinero de Bruselas”. Un argumento es que el PIB (Producto Interno Bruto) de Irlanda es más alto que su PNP (Producto Nacional Bruto) por la cantidad de dinero de ganancias que las empresas extranjeras envían a sus propietarios en el exterior. Los elevados números del PIB, por lo tanto, no necesariamente se traducen en riqueza para los ciudadanos irlandeses. Sin embargo, *The Economist* también indica que “el PNB de Irlanda ha crecido casi tan rápido como su PIB”. El crecimiento dramático de los noventa no es solo evidente en los aumentos tanto en el PIB y en el PNB, sino también en otras estadísticas. Por ejemplo, en 1995, la expectativa de vida al nacer era de 78.6 años para las mujeres y 73 años para los hombres, mientras que en 1980-82 había sido de 75.6 y 70.1, respectivamente (EIU 2000: 17). El crecimiento económico se traduce también en más bienes materiales para los irlandeses. Por ejemplo, entre 1992 y 1999, el número de carros registrados en Irlanda creció en un 40 por ciento (EIU 2000: 19). Tal vez el indicador más fuerte del crecimiento económico que realmente ocurrió en Irlanda es su estadística de inmigración. Irlanda típicamente experimentó emigración, sin embargo, la tendencia se revertió en los noventa. Entre 1996 y 1999, hubo un crecimiento promedio anual de la población de 1.1 por ciento—más alto que el crecimiento de la población promedio de cualquier otro país de la Unión Europea durante ese período. En los 12 meses hasta abril de 1998, Irlanda había recibido 47.500 inmigrantes, la mayor cantidad que había recibido en su historia hasta ese momento (EIU 2000: 15). Independientemente de cualquier dificultad en las medidas del PIB o PNB, todas las estadísticas señalan un dramático mejoramiento en la economía irlandesa durante los noventa.

Tanto la evidencia teórica como la empírica muestran que los subsidios de la Unión Europea no han sido una causa importante del crecimiento de Irlanda. Las dificultades del cálculo económico y los problemas de la opción pública ofrecen razones teóricas por las cuales las transferencias al gobierno irlandés no pueden ser una causa mayor del crecimiento económico.

El gobierno necesita algún método para calcular cuáles son los proyectos que tienen un mayor potencial si una transferencia o subsidio al gobierno irlandés de parte de la Unión Europea se fuera a usar para crear el mayor crecimiento posible. Cuando un hombre de negocios enfrenta este problema, él mira sus posibles beneficios y usa el sistema de pérdidas y ganancias para evaluar sus decisiones ex post para hacer correcciones. El gobierno no tiene ese método de cálculo disponible (Mises 1944, 1949). Es verdad que cuando Irlanda recibe subsidios de la Unión Europea y gasta el dinero en nuevos proyectos habrá aumentado su PIB. Sin embargo, el gobierno no tiene forma de evaluar si el proyecto era el más valorado por sus ciudadanos o si el mismo tenía algún valor. El PIB que se crea no necesariamente significa más riqueza. Más bien puede retardar el crecimiento orientando los recursos escasos a proyectos de gobierno que pudieron haber sido usados mejor por los empresarios privados si el gobierno no hubiera utilizado esos recursos para sus obras.

Los subsidios agrícolas son un componente de las transferencias de la Unión Europea y son un ejemplo de cómo transferencias efectuadas con buenas intenciones pueden ser un obstáculo para el desarrollo económico. McMahon (2000: 89-90) indica que “Estos subsidios aumentan los ingresos en el sector rural pero tienen muy poco impacto en la inversión y pueden retrasar los ajustes económicos porque mantienen a la población rural artificialmente alta”. Los subsidios cambian los incentivos marginales a los agricultores, haciendo que se queden en sus fincas en lugar de emigrar a las ciudades. De esta forma, los subsidios distorsionan el proceso de mover los recursos a sus usos más valiosos. Mientras se subsidie a la gente para permanecer en ciertas profesiones, Irlanda no explotará completamente su ventaja comparativa en la división internacional del trabajo. Esto disminuye los ingresos y retarda el crecimiento.

La teoría de la opción pública señala otro problema en el argumento de que las transferencias de la Unión Europea han causado el crecimiento masivo. ¿Por qué los burócratas dirigirían los recursos a los proyectos que ofrecieran mayor posibilidad de crecimiento aún si pudieran hacer un cálculo económico? Los empresarios dirigen los recursos a los proyectos que producen mayores beneficios porque ellos tienen derecho de propiedad en las ganancias de la inversión. Los empleados del gobierno no tienen ese acceso a los beneficios. Ellos se benefician más otorgando los subsidios a proyectos que favorecen a los que los apoyan políticamente en vez de dirigirlo a los proyectos más rentables. La estrategia impone un costo de oportunidad disperso al resto de la sociedad mientras crea un beneficio concentrado para los grupos de presión (Olson 1965). A menos que el proceso político discipline perfectamente a los burócratas y miembros del gobierno elegidos por los ciudadanos por no orientar las transferencias de la Unión Europea a los proyectos más rentables, éstos no tendrán incentivos para hacerlo. Como los votantes tienen incentivos para permanecer racionalmente ignorantes, hay pocas razones para creer que ellos disciplinarán a los funcionarios públicos.

La presencia de fondos por parte de la Unión Europea también atrasa el crecimiento de otra manera. Baumol (1990) argumenta que si bien la oferta total de empresarios varía entre las sociedades, la contribución productiva de las actividades de los empresarios varía mucho más por su distribución entre actividades productivas tales como innovación, y actividades improductivas tales como las de buscadores de rentas. La presencia de la Unión Europea crea posibilidades para que los empresarios irlandeses busquen rentas. Esto causará que algunos empresarios que previamente estaban dedicados a actividades productivas e innovadoras, se vean envueltos en actividades de búsqueda de rentas. Este proceso es una pérdida tanto de recursos físicos como humanos que pudieron haberse usado para satisfacer las demandas del consumidor y aumentar el crecimiento económico.

Aparentemente no hay razones para creer que la causa del crecimiento de Irlanda radica en la existencia de fondos estructurales de la Unión Europea. Los funcionarios del gobierno no tenían forma de saber cuáles serían los proyectos de inversión que generarían el mayor crecimiento y, aunque lo hubieran conocido, tenían pocos incentivos para emprenderlos.

Empíricamente, si las transferencias o subsidios de la Unión Europea fueran una causa importante del crecimiento de Irlanda, esperaríamos que el crecimiento fuera mayor cuando estaba recibiendo las transferencias más grandes. Este no es el caso. Tasas altas de crecimiento y transferencias netas como porcentaje del PIB se han movido en sentidos opuestos durante el rápido crecimiento de este país. Irlanda empezó a recibir subsidios luego de que se asoció a la Comunidad Europea en 1973. Los ingresos netos de la Unión Europea promediaron un porcentaje de 3.03 del PIB durante el período de crecimiento rápido desde 1995 hasta el 2000, pero durante el período de bajo crecimiento de 1973 a 1986, los ingresos promediaron un 3.99 por ciento del PIB (Departamento de Finanzas 2002). En términos absolutos, los ingresos netos estuvieron al mismo nivel en 2001 como en 1985. Ese año, los ingresos netos de Irlanda fueron de 1.162,3 millones de euros y en el 2001 fueron de 1.268,8 millones de euros. Durante los noventa, los pagos de Irlanda al presupuesto de la Unión Europea ascendieron continuamente de 359.2 millones de euros en 1990 a 1.527,1 millones de euros en el año 2000. Sin embargo, en el 2000 los ingresos de parte de la Unión Europea fueron de 2.488,8 millones de euros, menor que el nivel de 1991 que fue de 2.798 millones de euros. Las tasas de crecimiento de Irlanda han aumentado, mientras que los fondos netos recibidos de la Unión Europea permanecieron relativamente constantes y se han encogido con relación a la economía irlandesa.

Si los subsidios fueron realmente la causa del crecimiento de Irlanda, esperaríamos que otros países pobres en la Unión Europea, que también reciben subsidios, tengan una alta tasa de crecimiento económico. Los Fondos Estructurales y de Cohesión de la Unión Europea representan un 4 por ciento del PIB de Grecia, 2.3 por ciento del de España y 3.8 por ciento del de Portugal (Paliginis 2000). Ninguno de estos países lograron una tasa de crecimiento ni siquiera cercana a la que experimentó la economía irlandesa. Grecia tuvo un promedio de crecimiento de 2.2 por ciento del PIB y Portugal promedió 2.6 por ciento de 1990 al 2000 (Clarke y Capponi 2001: 14-15).

El crecimiento de Irlanda tampoco se puede explicar por la convergencia neoclásica que se puede predecir de acuerdo a un modelo de crecimiento de Solow. Este modelo predijo incorrectamente la convergencia irlandesa por más de 100 años. Aún durante los sesenta, cuando la economía de Irlanda tenía una tasa de crecimiento alta, todavía no estaba convergiendo con el estándar de vida de otras naciones europeas. Realmente estaba cediendo. Toda la convergencia de Irlanda ocurrió en un período de 13 años, de 1987 hasta el 2000. *The Economist* (1997: 22) se equivocó cuando informó que “Hay algo más en esta historia que el aumento desde 1987. Irlanda se ha estado recuperando por décadas... En muchas formas los años terribles entre 1980 y 1987 fueron más inusuales que los supuestamente milagrosos desde 1990”. Irlanda no había experimentado ninguna recuperación antes de 1987. En 1960 la República de Irlanda tenía un PIB per capita que era un 66 por ciento el promedio de la Unión Europea, y en 1986 había en realidad disminuido al 65 por ciento del promedio (Considine y O’Leary 1999). Había habido algo de crecimiento durante ese período, pero era menos que el experimentado por la Unión Europea. El modelo necesita explicar por qué Irlanda convergió solamente después hasta de 1987 y por qué convergió tan rápidamente.

Knack (1996) encontró evidencia empírica de una fuerte convergencia en ingresos per capita entre naciones con instituciones—como derechos de propiedad garantizados—que estimulan el ahorro, la inversión y la producción. La forma de convergencia condicional, con la introducción de instituciones de libre mercado, es mucho más plausible en el caso de Irlanda que la convergencia neoclásica. Irlanda experimentó un aumento en su libertad económica justamente antes y durante su impresionante crecimiento. Hasta dónde se puede atribuir el crecimiento de Irlanda a la convergencia condicional o a la introducción de instituciones orientadas al libre mercado no es clara. El hecho de que la economía de Irlanda no ha disminuido su crecimiento desde que alcanzó la convergencia pone en dudas la importancia incluso de la convergencia condicional y al contrario apunta hacia la adopción de instituciones orientadas hacia el libre mercado como la fuente del crecimiento. Una vez que Irlanda convergió con los estándares de

vida de la Unión Europea y el Reino Unido, alcanzó un crecimiento record de 11.5 por ciento durante el año 2000 (EIU 2001: 11). Aunque la convergencia condicional en un ambiente institucional de derechos de propiedad privada asegurados es más consistente para explicar la experiencia de Irlanda que la convergencia neoclásica, ambas fallan en explicar el rápido crecimiento de Irlanda durante los últimos años de los noventa y en el 2000.

IED y economías de aglomeración son otras dos explicaciones que frecuentemente se dan sobre el crecimiento de Irlanda que bien tienen algo de mérito pero que por sí solas son incompletas. La inversión extranjera ciertamente ha jugado un papel en el crecimiento de Irlanda. Sólo Estados Unidos había invertido alrededor de \$10.000 millones (\$3.000 per capita) para 1994, y para 1997 se decía que las empresas propiedad de extranjeros eran responsables de un 30 por ciento de la economía y de cerca de un 40 por ciento de las exportaciones (*The Economist* 1997: 22). Las economías de aglomeración, aquellas donde las empresas tratan de ubicarse relativamente cerca para aprovecharse de externalidades positivas, también han ayudado en el proceso. Irlanda ha sido particularmente exitosa en atraer empresas de desarrollo industrial con un gran número de alta tecnología y compañías manufactureras que se beneficiaron por estar cerca unas de otras. La pregunta relevante es, ¿por qué las inversiones masivas que incentivaron las economías de aglomeración no ocurrieron antes? Lo que cambió en Irlanda fueron las condiciones institucionales que atrajeron las inversiones. Las inversiones extranjeras y las economías de aglomeración son indicadores de factores favorables al crecimiento económico, no la causa del crecimiento.

La pregunta que es interesante formular es ¿qué es lo que origina condiciones favorables que permiten el crecimiento económico? Este artículo sostiene que es el marco institucional el que obstaculiza o ayuda al mercado alcanzar el crecimiento económico. El factor institucional clave es el grado de libertad económica del que disfruta la gente.

Conclusión

En Mayo de 1997, *The Economist* afirmó, “Es difícil establecer por cuánto tiempo la fórmula irlandesa obtendrá tanto éxito... Irlanda creció rápidamente por más de 30 años porque tenía mucho que recuperar, y porque la política y las circunstancias conspiraron a que eso sucediera. Éxitos de esa clase, aunque sean impresionantes y fuera de lo común, contienen la semilla de su propia destrucción”. El artículo concluye diciendo, “Si Irlanda tiene otra década tan exitosa como la última, será en verdad un milagro económico” (*The Economist*, 1997:24)

El hecho es que Irlanda no se ha estado recuperando durante los últimos 30 años; en realidad su recuperación la hizo en 13 años. Las altas tasas de crecimiento han continuado a partir de la convergencia con los estándares de vida de Europa. El modelo de crecimiento neoclásico no es la razón del éxito de Irlanda. Más bien, su rápido crecimiento ha sido impulsado por la libertad económica. Mientras Irlanda continúe implementado políticas que aumenten la libertad económica, es muy probable que el “milagro” irlandés continúe.

Notas

[1] El contrato de “acuerdo social” entre el gobierno, federaciones de empresarios, y sindicatos jugó un papel en las reducciones continuas de impuestos y en la baja inflación. Los acuerdos empezaron en 1987 y han sido desde entonces continuamente renovados con revisiones menores. Estos acuerdos han convertido efectivamente a los sindicatos en una poderosa fuerza para cabildear en favor de reducciones en los impuestos e inflación. Lane (2000) indica que los sindicatos prometieron moderación salarial, parcialmente recompensada por reducciones en impuestos al trabajo y con la promesa implícita de que el gobierno mantendría la estabilidad de precios. McMahon (2000) argumenta que manteniendo bajas las tasas salariales mediante estos

acuerdos fue muy importante para hacer a Irlanda más competitiva atrayendo compañías, lo que resultó en un mayor crecimiento. Sin embargo, es importante recordar que las limitaciones salariales de parte de los sindicatos no fue tanto un sacrificio para los trabajadores para atraer negocios, sino más bien que los sindicatos obligaron a una reducción en los impuestos para compensar a los trabajadores, de manera que su sueldo real luego de pagar impuestos aumentaba, al tiempo que atraía más negocios y creaba más oportunidades de trabajo.

[2] Para una visión general de la literatura sobre el crecimiento endógeno la cual está siendo incorporada y contrastada por Holcombe con su teoría, ver Romer (1984).

Referencias

Barro, R. (1991) "Economic Growth in a Cross Section of Countries." *Quarterly Journal of Economics* 106:407-43.

Barro, R., y Sala-i-Martin, X. (1995) *Economic Growth*. New York: Mc-Graw-Hill.

Baumol, W. (1990) "Entrepreneurship: Productive, Unproductive, and Destructive." *Journal of Political Economy* 98 (5): 893-921.

Clarke, R., y Capponi, E. (2001) *OECD in Figures*. Paris: OECD Publications.

Considine, J., y O'Leary, E. 1999) "The Growth Performance of Northern Ireland and the Republic of Ireland, 1960 to 1995." In N. Collins (ed.) *Political Issues in Ireland Today*. New York: Manchester University Press.

Departamento de Finanzas, Irlanda (2002) *Budgetary and Economic Statistics March 2002* (www.irlgov.ie/finance/publications/otherpubs/bes02a.pdf).

The Economist (1988) "Survey Republic of Ireland," 16 de Enero: 3-26.

_____ (1997) "Europe's Tiger Economy," 17 de Mayo: 21-24.

_____ (2000) "Hot and Sticky in Ireland," 29 de Junio: 47-48.

Economist Intelligence Unit [EIU] (2000) *Country Profile 2000 Ireland*. London: Economist Intelligence Unit.

_____ (2001) *Country Report Ireland*. London: Economist Intelligence Unit (Agosto).

Fondo Monetario Internacional (2001) *International Financial Statistics Year Book*. Washington: International Monetary Fund.

Grubel, H. (1998) "Economic Freedom and Human Welfare: Some Empirical Findings." *Cato Journal* 18 (2) 287-304.

Gwartney, J.; Holcombe, R; y Lawson, R. (1998) "The Scope of Government and the Wealth of Nations." *Cato Journal* 18 (2): 163-90.

Gwartney, J., y Lawson, R. (2002) *Economic Freedom of the World: 2002 Annual Report*. Vancouver, B.C.: Fraser Institute.

Harper, D (1998) "Entrepreneurship and Economic Growth." *Quarterly Journal of Austrian Economics* 1 (2): 45-62.

Holcombe, R. (1998) "Entrepreneurship and Economic Growth." *Quarterly Journal of Austrian Economics* 1 (2): 45-62.

Honohan, P. (1999) "Fiscal Adjustment and Disinflation in Ireland: Setting the Macro Basis of Economic Recovery and Expansion." En F. Barry (ed.) *Understanding Ireland's Economic Growth*. New York: St. Martin's Press.

Jacobsen, J. (1994) *Chasing Progress in the Irish Republic*. New York: Cambridge University Press.

Keefer, P., y Knack S. (1997) "Why Don't Poor Countries Catch-Up? A Cross National Test of Institutional Explanations." *Economic Inquiry* 35: 590-602.

Kirzner, I. (1973) *Competition and Entrepreneurship*. Chicago: University of Chicago Press.

Knack, S. (1996) "Institutions and the Convergence Hypothesis: The Cross-National Evidence." *Public Choice* 87: 207-28.

Knack, S., y Keefer, P. (1995) "Institutions and Economic Performance: Cross Country Tests Using Alternative Institutional Measures." *Economics and Politics* 7:207-27.

Lane, P. (2000) "Disinflation, Switching Nominal Anchors and Twin Crises: The Irish Experience." *Journal of Policy Reform* 3:301-26.

McMahon, F. (2000) *Road to Growth, How Lagging Economies Become Prosperous*. Halifax, N. S.: Atlantic Institute for Market Studies.

Mises, L. (1996 [1944]) *Bureaucracy*. Reimpreso. Grove City, Pa.: Libertarian Press.

_____ (1998 [1949]) *Human Action*. Reimpreso. Auburn, Ala.: Ludwig Von Mises Institute.

Norton, S. (1998) "Poverty, Property Rights, and Human Well-Being: A Cross National Study." *Cato Journal* 18 (2): 233-45.

Olson, M. (1965) *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE] (2002) *Annual National Accounts—Comparative Tables* (http://cs4hp.oecd.org/oecd/eng/wdsview/dispview_url.asp).

Paliginis, E. (2000) "Institutions and Development in the EU Periphery." *Zagreb International Review of Economics and Business* 3 (2) 81-92.

Romer, P. (1994) "The Origins of Endogenous Growth." *Journal of Economic Perspectives* 8 (1): 3-22.

Scully, G. (1988) "The Institutional Framework and Economic Development." *Journal of Political Economy* 96: 652-62.

_____ (1992) *Constitutional Environments and Economic Growth*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Traducido por el Instituto Ecuatoriano de Economía Política.