

Grecia, de la democracia a la catarsis

Félix Martínez-Burgos Escudero*

La 'moderna' Grecia es tan joven como la mayoría de las repúblicas iberoamericanas. En 1833, con la imposición de Otón de Baviera por las 'potencias protectoras', el nuevo estado monárquico e independiente de Grecia nace ya bajo el peso del endeudamiento público, reflejo de los costes del propio proceso de independencia frente a los turcos otomanos. Doscientos años más tarde, Grecia sufre la sangría de la deuda pública. Entre uno y otro momento el país ha conocido episodios típicos de situaciones de crisis financiera: en 1893, Grecia se retrasaba en el pago de los préstamos extranjeros; en 1897, se constituía una Comisión Financiera Internacional 'para supervisar las finanzas del estado'... Y desde luego, en tiempos más recientes, la historia de Grecia¹ está trufada de referencias a los problemas estructurales de su economía, al atraso de áreas como la educación y la sanidad, a la hipertrofiada burocracia, al porcentaje desproporcionado de fondos públicos destinados a las fuerzas armadas (siempre presente la amenaza turca), al endémico problema de la inflación, a la falta de competitividad y de espíritu empresarial (sustituido éste por el afán de encontrar un protector o un puesto en la administración o el sector público)... Tampoco son novedad en el país los programas de ajuste económico y de modernización de estructuras. Cuando en 1990 llegó al poder Constantino Mitsotakis al frente del partido de centro derecha Nueva Democracia, enseguida se aprestó a lanzar un programa de austeridad para atajar lo que entonces se identificaba como 'la peor crisis

económica de la historia posbélica del país'. El objetivo del plan nos sonaría hoy familiar: la corrección del descomunal déficit del sector público. Para ello se contaba con un instrumento igualmente conocido, como era un programa de privatizaciones tendente a reducir el tamaño del sector económico público. Curiosamente, al igual que sucede en Grecia hoy en día, el programa suscitó un duro enfrentamiento crítico de la oposición política, así como una serie de huelgas y la cuestión de quién debía realmente y en justicia soportar el coste del ajuste... A su regreso al poder en 1993 al frente del socialista PASOK, Andreas Papandreou (padre del actual primer ministro), anteriormente crítico del programa de ajuste de Mitsotakis, cambió su discurso para defender medidas de reducción de la enorme deuda pública griega y del déficit fiscal. El porqué del giro en su estrategia hay que buscarlo no muy lejos de un trabajado posicionamiento que acercara ciertas variables económicas a la zona de cumplimiento por Grecia de los criterios de convergencia del euro...

En efecto, Grecia entró en la UE en 1981, sumándose posteriormente al grupo de países que adoptaron el euro en 2001. En ese momento, el país debió aprender que la pertenencia al club implica el respeto de una disciplina. Economías en el euro han podido atravesar dificultades, normalmente ligadas a situaciones recesivas o de debilidad de la demanda que aconsejarían, por ejemplo, adoptar medidas contracíclicas que, a su vez, harían incurrir en situaciones coyunturales de exceso de gasto.

Pero el caso de Grecia parece ser diferente. Se sospecha que el país no cumplió nunca los requisitos de pertenencia al euro. Ni cuando entró y se unió aparente-

* Consejero Económico y Comercial, Embajada de España en Atenas.

¹ Véase, por ejemplo, la breve pero rigurosa "Historia de Grecia", Richard Clogg, Cambridge University Press, 1998.

mente a la disciplina del grupo², ni durante los diez años de permanencia en el mismo: el país finalizaba 2010 con un déficit público del 10,5% del PIB, un verdadero logro al haberse reducido cinco puntos porcentuales (pp) en un solo año, desde el 15,4% de 2009. La deuda pública ascendía a unos 330.000 millones de euros, esto es, un 142,8% del PIB, y se sitúa actualmente (primer trimestre de 2011) en más de 354.000 millones, cifra cercana a la redonda de 500.000 millones de dólares. La segunda mayor del mundo en porcentaje del PIB, solo por detrás de la japonesa...

Un rescate se queda corto

En mayo de 2010, Grecia fue objeto de un primer plan de rescate a tres años acordado con la Unión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional (la denominada Troika), que contemplaba préstamos en condiciones preferentes por importe de 110.000 millones a cambio del compromiso de adopción de fuertes medidas de austeridad, como recortes salariales a los funcionarios, reducción de pensiones, aumento de ciertos impuestos como el IVA y los especiales sobre combustible, alcohol y tabaco,...

Un año más tarde, Grecia seguía sin controlar sus finanzas públicas y se disparaban los temores de que tuviera que reestructurar su enorme deuda... Probablemente las medidas de austeridad impuestas como condición del rescate estaban ralentizando el crecimiento que Grecia necesitaba para normalizar sus finanzas (la cuestión de cuál es el punto justo de austeridad deseable), lo que se sumaba al deterioro de la recaudación impositiva y de las contribuciones a la seguridad social, consecuencia de tasas de paro sin precedentes.

Los ministros de finanzas de la UE trataron de aliviar la situación ampliando el período de madurez del préstamo y reduciendo sus intereses, pero descartaron una reestructuración de la deuda, aparentemente convencidos de la 'determinación' de las autoridades griegas de cumplir el programa de ajuste, y ante la reaparición en escena de un señuelo no totalmente desconocido: la posibilidad de recaudar hasta 50.000 millones de euros hasta el año 2015 por la venta y privatización de activos estatales.

² La denuncia se produce con la llegada al poder del PASOK (Partido Socialista Panhelénico) en octubre de 2009. Grecia habría falseado las cifras para entrar en el euro, y todavía ofrecía datos falseados cuando se produjo el cambio de gobierno.

Cada vez se iba haciendo más evidente que el rescate no estaba surtiendo el efecto deseado y que Grecia no sería capaz de acudir a financiarse a los mercados de deuda a partir de 2012. Descartada de momento la opción de abandonar el país a su suerte, comenzó a hablarse de la necesidad de un segundo plan de rescate. Pero, ante la sensación de que el gobierno griego avanzaba en sus reformas arrastrando los pies, desde la UE se instaba a Grecia sin remilgos a que acelerase las reformas estructurales y las privatizaciones como condición imprescindible para cualquier nueva ayuda.

A finales de mayo de 2011, la tragedia representada en el teatro griego se componía de un número creciente de actores en escena que dificultaba la conducción de la obra: rumores acerca de la necesidad de reestructuración de la deuda, continuas rebajas de la calificación de ésta, temor de las autoridades europeas al contagio a otros países y al sistema financiero, necesidades de financiación no cubiertas para 2012 y 2013 por 60.000 millones en total; costes prohibitivos que imposibilitaban acudir a financiarse en los mercados; verosímiles anuncios de huelgas y movilizaciones; bloqueo de cualquier consenso —menos aún 'acuerdo nacional'— perseguido por el Gobierno con la oposición, creciente malestar e indignación de ciudadanos y sociedad civil helena ante los recortes de beneficios, las subidas de impuestos y el endurecimiento generalizado de las condiciones de vida, principalmente la de las capas sociales de renta media o modesta (dicho sea sin prejuzgar la previa legitimidad de algunos de los beneficios ahora recortados).

Por fin, a comienzos de junio se alcanzaría el principio de acuerdo entre el Gobierno griego y la Troika sobre las medidas económicas y financieras necesarias para alcanzar los objetivos fijados al programa económico del país. Los objetivos eran loables (restablecer la viabilidad presupuestaria, garantizar la estabilidad del sistema financiero, impulsar la competitividad del país, crear unas condiciones duraderas de crecimiento y generación de empleo). El camino por recorrer había de ser aún largo, hasta perfilarse el plan en detalle y conseguir la aprobación del Parlamento griego sobre los extremos pactados con la Troika.

El plan formal de ajuste: 'Estrategia Fiscal a Medio Plazo 2012-2015'

Tanto el grueso de las nuevas medidas de ajuste como los planes de privatización están contenidos en la denominada "*Estrategia Fiscal a Medio Plazo 2012-2015 (EFMP)*", el programa negociado con la Troika a lo largo de los últimos dos meses, que ha sido ratificado finalmente

por el Parlamento griego el 29 de junio sólo con los votos del partido gobernante PASOK. El 30 de junio, el mismo Parlamento aprobaba la Ley de Aplicación de la EFMP, llamada *de Medidas Urgentes para la Aplicación del Marco Estratégico Financiero 'Provisional' para el período 2012-2015*. Estas son las normas que por el lado griego reflejan formal y definitivamente su parte del compromiso alcanzado: lograr un ahorro fiscal de 28.400 millones de euros y ejecutar un programa de privatizaciones con el que obtener para 2015 un total de 50.000 millones de euros.

El texto del documento es fácilmente accesible. Dígase aquí que el Informe de julio de la Troika³ valora positivamente el cumplimiento por el país de las condiciones correspondientes a esta revisión, atribuyendo precisamente un papel muy destacado a la EFMP.

Considerado un paquete de consolidación fiscal, con el objetivo de llevar el déficit por debajo del 2,5% en 2014 y del 1% en 2015, la EFMP contiene medidas como: una importante reducción del número de empleados públicos, la mejora de la gestión financiera de las empresas públicas, o la simplificación y aumento de eficiencia de las transferencias sociales. Por el lado del gasto, se prevén recortes de retribuciones en el sector público, en gastos corrientes, en gastos de defensa y en inversiones, reducción de transferencias a entidades y fondos extrasupuestarios, ahorros en empresas públicas y recortes en gastos sanitarios, pensiones y otros beneficios sociales, manteniendo la protección de los más desfavorecidos.

Los recortes en la factura de los salarios públicos se conseguirán eliminando pagos de carácter extraordinario dentro de una amplia reforma del abanico de retribuciones y de un aumento de las horas de trabajo. La limitación en la cobertura de vacantes, la reducción de contratos temporales y la eliminación de cargos reducirán el número de funcionarios en el 20% hasta 2015.

Por el lado de los ingresos, se crean nuevos impuestos, se aumentan tipos (23% de IVA para restaurantes), se reducen mínimos de renta exentos (un elevado porcentaje de profesionales de alto nivel no llegaban a los anteriores 12.000 euros), se eliminan deducciones y se adoptan medidas contra la evasión fiscal. Como críticas, algunas de las nuevas medidas aumentan la complejidad del sistema y dejan un amplio margen para aumentar la base impositiva, y la fluidez y eficiencia del conjunto del sistema fiscal.

³ The Economic Adjustment for Greece, Fourth review – spring 2011, Occasional Papers 82, July 2011, Directorate-General for Economic and Financial Affairs (European Commission).

Otra parte clave de la EFMP se refiere a las privatizaciones, con las que el Gobierno confía en obtener ingresos a corto plazo y alcanzar en 2015 los mencionados 50.000 millones de euros, que permitirían rebajar sustancialmente el porcentaje de deuda respecto del PIB.

Las privatizaciones han formado parte de los paquetes de ajuste en Grecia desde que estalló la crisis económica. Lo que estaba recogido de forma general en el primer acuerdo alcanzado con la Troika en 2010 se ha concretado en el memorándum revisado, y el Ministerio de Finanzas ha hecho público un cronograma detallado de las privatizaciones, cuya característica principal es la venta de las empresas que cotizan en bolsa.

No es raro que la 'desnacionalización' sea vista con verdadera antipatía por amplios sectores de la población griega, que la consideran (junto con los ajustes fiscales) parte de una solución falazmente presentada como 'la única posible' ante un problema de endeudamiento, cuyas causas y culpables no han sido investigados en profundidad. Así, parte de la deuda pudiera responder al concepto de 'deuda odiosa' acuñado en su día por los EE.UU. con ocasión de la guerra de Cuba, y para su remedio se ofrece la falsa solución, junto al aumento de la presión impositiva, de *"un amplísimo plan de privatizaciones que pone a disposición de "los inversores" una parte inmensa de la riqueza nacional..."*⁴

Sin embargo, el Estado griego es conocido como uno de los más ricos poseedores de activos de Europa, con una cartera que incluye bienes que raramente producen rendimientos, mientras que lo normal es que sean improductivos cuando no claramente generadores de déficit y gastos. El informe de la Troika hace notar que la privatización de estos activos tendrá escaso efecto en forma de pérdida de ingresos, mientras que promoverá la actividad económica y la inversión extranjera. Para gestionar y acelerar el proceso, se ha creado un Fondo especial de privatización, al frente del cual se pondrá a expertos, profesionales e independientes.

Luz verde al quinto tramo y estudio de un nuevo plan de rescate

La evaluación positiva de la Troika desencadenó el desembolso de 12.000 millones de euros del quinto

⁴ Pedro Olalla, "Resumiendo", Atenas, 29 junio 2011.

tramo del préstamo inicial de 110.000 millones objeto del primer paquete de rescate⁵.

Pero también tuvo el efecto de despejar el camino para comenzar las deliberaciones técnicas tendentes a organizar un segundo paquete de rescate, o préstamo de una nueva cantidad en torno a 100.000 millones de euros. Los primeros esbozos contemplaban la provisión de 60.000 millones con que cubrir los *gaps* presupuestarios en 2012 y 2013 (30.000 millones para cada año), ya que el país seguiría sin poder acudir a los mercados a financiarse. Pero, progresivamente se fue abriendo paso otra idea: invitar a los bancos acreedores a colaborar en la nueva financiación de rescate con una aportación de otros 30.000 millones de euros adicionales, siguiendo en principio la 'fórmula francesa' del roll-over, con algunos matices y opciones abiertas a los prestamistas privados. Siempre, bajo la vigilante mirada de las agencias de calificación...

Al margen de la fórmula que finalmente se adopte, un resultado esencial del examen de la Troika fue la recomendación expresa, por necesaria, de un *nuevo y reforzado programa de ajuste económico con asistencia financiera igualmente reforzada*. Principal motivo, que las necesidades de financiación griegas eran más altas de lo esperado (172.000 millones de euros hasta 2014), al tiempo que los intereses y la —todavía— falta de credibilidad impedirían por unos años el acceso a los mercados. En suma, la Comisión recomendaba establecer los principales parámetros de un nuevo programa de financiación. Un segundo, imprescindible paquete de rescate.

Solidaridad... o interés

La idea de solidaridad es consustancial con la Europa de la integración, por mucho que pueda detectarse un elemento concomitante de 'interés', comercial o financiero, que puede ser recíproco y legítimo. (Sucedió con el Plan Marshall, sucede con los programas comunitarios de ayuda al desarrollo de la cuenca mediterránea...). Sería *naïf* invocar ahora los pasados pecados estadísticos para decidir el sí o el no de la ayuda europea. Pero las pasadas faltas no deben olvidarse para que no se vuelvan a repetir. Y aún no siendo motivo de castigo, pueden serlo de advertencia y vigilancia. En todo caso, sí parece que el *modo de ser* griego, por utilizar un eufemismo, ha condicionado

⁵ Los 8.700 millones de los estados miembros (EM) de la eurozona y los 3.300 millones del FMI llevan los desembolsos totales del primer préstamo de rescate a 65.000 millones de euros.

las formas de gestación del segundo paquete de rescate. La lentitud en el desarrollo de las propuestas y en la ejecución de las medidas ha exasperado a los responsables comunitarios, particularmente. A ello han contribuido la oposición política, los movimientos de protesta de diversa índole, y la lentitud de la maquinaria administrativa pública.

En realidad, los intereses son confluyentes. Europa debe mostrarse solidaria con Grecia porque ello es consustancial a su vocación integradora, al tiempo que Grecia necesita la ayuda de sus socios europeos, además de reformas internas urgentes, si no quiere caer en el abismo. Pero la supervivencia de Grecia es también necesaria porque un fracaso pondría en peligro al conjunto del sistema bancario europeo y de la zona euro, y porque el mal podría extenderse por contagio a Portugal, a Irlanda, quizás también a España e Italia, probablemente a Bélgica, acabando, como se ha dicho, con los logros de décadas de integración y soberanía compartida en la Europa de la postguerra.

Divididos acerca de las medidas de ajuste, algunas de ellas humillantes, existe entre los griegos notable consenso acerca de permanecer en el euro. "Lo que queremos es más tiempo para respirar y tipos de interés razonables para poder seguir pidiendo prestado... Devolveremos cada céntimo de lo que nos presten. Lo que nos hace falta es tiempo para estabilizar nuestra economía"⁶. En pura teoría, hay lógica interna en esta petición: en ocasiones, la terapia requiere tiempo y los rescates están diseñados para cubrir las necesidades básicas, mientras se pone orden en la casa. Si debe prestarse la ayuda de que seamos capaces, ha de ser para dar tiempo a construir, para avanzar en positivo hacia una solución sostenible, no para mantener con vida a quien pague los intereses de un préstamo con el importe del siguiente.

El carácter temporal e instrumental de la ayuda internacional

Lógicamente, el rescate de Grecia por la UE y el FMI vino acompañado de severas condiciones. En la jerga al uso, dos soluciones aparecen destacadas, la *consolidación fiscal* y las *reformas estructurales* económicas. Respecto de ellas, las medidas concretas de un plan como la EFMP son meramente instrumentales. Seguramente, se echa en falta un tercer elemento, de carácter contextual, de largo

⁶ Ilias Hardouvelis, Economista jefe de Eurobank, Le Soir, Bélgica, 29-06-11.

alcance, de estilo de comportamientos, como pudiera ser —ni más ni menos— la *reforma política e institucional*, que incluiría la regeneración de hábitos y actitudes de la sociedad y la clase dirigente griegas.

En cuanto a las primeras, las *medidas de ajuste fiscal*, prácticamente acaban de aprobarse en su versión de paquete político-económico sistemático (la EFMP y la Ley de Aplicación), y por tanto es pronto para valorar su puesta en práctica y su efectividad. En este terreno, el Gobierno se había apuntado ya algún logro de consideración, como la reducción del déficit o la aprobación de un plan de reforma de pensiones ciertamente atrevido. Ello siempre en términos relativos, claro, pues no es igual quitarle cinco kilos de peso a un obeso que a un flaco. Quiere decirse que en Grecia había de donde recortar, sin perjudicar gravemente con ello las esencias del estado de bienestar y la protección social. Al menos había —hay— margen para el recorte selectivo: poner coto a los múltiples abusos flagrantes parece plenamente compatible con mejorar los sistemas de protección social de los verdaderamente necesitados.

Las *reformas estructurales* son harina de otro costal, pues muchas de ellas afectan, diríamos ‘atentan’ contra intereses establecidos y privilegios enraizados, casi formas de ser del carácter griego, igual que existe un tipo de café con este nombre. Y, sin embargo, son tan necesarias como las privatizaciones, por mucho que su ejecución choque con la oposición organizada de grupos de interés o de los sindicatos, aparte de con la insuperable lentitud de la burocracia griega.

El programa de ajuste, recientemente aprobado, contiene numerosas medidas tendentes a la mejora estructural de la economía. Entre ellas, modernizar urgentemente la administración pública, reformar la sanidad (concentrando y especializando hospitales, introduciendo sistemas de administración electrónica), mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo, eliminar obstáculos para la creación de empresas, mejorar el clima de negocios y liberalizar profesiones y sectores como transportes o energía.

Con todo, creemos que el problema griego no se resolverá ni siquiera teniendo éxito en la aplicación de las medidas de consolidación fiscal o las medidas ortodoxas de mejora de la eficiencia y corrección de desequilibrios estructurales. Grecia presenta rasgos de insuficiencia de estructura industrial, o defectos de competitividad, entre otros. Pero el gran problema diferencial griego es de índole más profunda y está identificado en diferentes foros de debate: *la deuda pública griega es estructuralmente insostenible a largo plazo, a causa principalmente de la*

existencia de un sector público sobredimensionado e ineficiente. Y, además, ha venido engordando por la mala gestión —el llamado ‘*mismanagement*’— del Gobierno y las finanzas públicas.

El dictamen parece compartirse por activos *think-tanks* o medios académicos, donde se afirma que el país tiene grandes oportunidades pero presenta una *gestión insuficiente*, se expresan reservas sobre la consecución de los objetivos, si no se establece una *estructura de gobernanación* diferente, o se apuntan tesis como que un problema específicamente griego es la *filosofía económica de estatalismo enfermizo y de la co-administración con los sindicatos*⁷. Estamos hablando de algo más sutil que de reasignaciones de recursos, que se refiere más a un rediseño del Estado y a cambios en comportamientos, en estilos de gobierno y gestión de los asuntos públicos. Loukas Tsoukalis denunciará incluso en un reciente trabajo⁸ que Grecia necesita desesperadamente una renovación de su clase política, una revolución pacífica en su economía y en su sociedad.

Grandes cuestiones pendientes son la aplicación de las medidas acordadas, la explicación y comunicación de la crisis que facilite la aceptación social de las soluciones y la implicación activa de los ciudadanos en su consecución, la resolución del espinoso problema del reparto de los costes de los ajustes, ... Tsoukalis llega a sugerir que el país necesita una *catarsis*, lo que en la Grecia de hoy significaría el imposible de que aquellos que han “malgestionado” fondos públicos fueran llevados ante la Justicia. O al menos, aclarar quién debería pagar por los errores del pasado, si los contribuyentes o los prestamistas privados. Quizás ante la inviabilidad práctica de estas fórmulas se invoca la necesidad de un gran acuerdo político. Puede ser que la constitución de un gobierno de unidad nacional (rechazado por la oposición) hubiera aumentado la credibilidad y la confianza en la viabilidad futura de las medidas hoy adoptadas. Pero, sinceramente, casi prefiero ver a dos grandes partidos enfrentados en pugna democrática que tenerles juntos tomando café —griego y endogámico—, de nuevo alejados de las legítimas pretensiones de la sociedad civil.

⁷ Señaladamente el Profesor Yannis Stourmaras, Director del Instituto de Estudios Económicos e Industriales (IOBE) y Catedrático de Economía en la Universidad de Atenas.

⁸ “The Real Reboot Greece Needs”, Prof. Loukas Tsoukalis, President of ELIAMEP, publicado en The New York Times/International Herald Tribune el 21 Junio 2011. Tsoukalis es Profesor de Integración Europea en la Universidad de Atenas y Presidente de la Hellenic Foundation for European and Foreign Policy.