

LA CRISIS GRIEGA 2010-18: UNA VISIÓN DESDE DENTRO¹

THE GREEK CRISIS 2010-18: A VISION FROM INSIDE

Antigone Lyberaki

Universidad Panteion

Platon Tinios

Universidad Piraeus,

London School of Economics

Octubre 2015

¿ES LA CRISIS GRIEGA PRINCIPALMENTE INTERNA O EXTERNA?

Grecia dio inicio a la crisis de la Eurozona en 2009 y se ha convertido en su víctima más famosa. Desde 2009, una cuarta parte de su producción se ha perdido y la tasa de desempleo se ha disparado hasta el 28%. El intento de rescatar a Grecia es una de las más costosas iniciativas cooperativas internacionales de la historia reciente. Ya ha durado cinco años, parece que se extenderá hasta 2018, y ha requerido tres programas de rescate sucesivos.

Independientemente de cómo se enfoque la crisis griega, es evidente su falta de éxito. A medida que el tiempo pasa, desde el origen de la crisis, la discusión sigue estando muy viva: ¿las causas primarias de la crisis fueron factores internos debidos a la inercia de las reformas o fue, por el contrario, debida a la influencia externa y a las características del diseño de la Eurozona? En otras palabras, ¿fue Grecia el villano, el principal responsable de su propia crisis, o fue una víctima inocente de las instituciones disfuncionales y de fuerzas globalizadas impersonales?

Ambas lecturas estuvieron representadas en las acaloradas discusiones que tuvieron su punto álgido en el verano de 2015. El Gobierno griego que había sido elegido en enero como una plataforma anti-austeridad, apoyó la visión victimista durante unas rencorosas negociaciones que tuvieron lugar durante el primer semestre. Este periodo culminó con controles de capital, cierre de bancos y un referéndum en el que una clara mayoría del electorado griego adoptó una visión desafiante, manteniendo esencialmente que eran factores externos los responsables de su situación. Esa misma semana el Gobierno pareció adoptar la visión *opuesta*, que la salida de la crisis implicaba persistir con las reformas acompañadas por unas finanzas renovadas. En el espacio de seis meses, por lo tanto, la visión oficial en Grecia giró de un extremo a otro. En los primeros seis meses había abandonado las reformas e incluso había señalado su intención de

¹ Traducción del inglés de Yolanda Jubeto.

darles la vuelta –por lo que las reformas eran parte del *problema*. Después de agosto, apoya la noción de que la salida consistía en un programa de reformas- las reformas eran parte de la *solución*.

Esta ambivalencia tiene su eco en otras discusiones que tienen lugar tanto dentro como fuera del país. El centro de estos debates es hasta qué punto lo que sucede en Grecia sucede también en otros países. Algunas personas prefieren defender que "*Grecia es un caso especial*"- la tesis de la excepcionalidad: características únicas de ese país y su experiencia impiden sacar unas conclusiones más amplias. Insistir en esta versión podría vacunar contra comparaciones de otros países con Grecia; por esta razón, esta tesis es más comúnmente utilizada donde "el contagio griego" es más temido (Portugal, Irlanda, España, Italia: quitas de la deuda solo ocurrían en Grecia, mientras que la salida del euro solo fue discutida como una opción seria para Grecia).

Su opuesta es la "tesis generalista", resumida como "*Grecia es una veleta para próximos desarrollos*". Según esta visión, la crisis en Grecia es debida a los problemas de diseño de la arquitectura europea – en la moneda única, quizás incluso en el propio concepto de ser miembro de la UE. Se suele conectar frecuentemente con visiones sobre la extensión del neoliberalismo o incluso con deseos para eliminar el Modelo Social Europeo. En este tipo de debates, la experiencia griega es a menudo dramatizada como un aviso para otros o posiblemente como una "llamada a las armas" política. En el otro extremo del espectro político, los euroescépticos a veces citan el ejemplo de Grecia para reivindicar que el proyecto europeo es excesivamente ambicioso y necesita ser reformulado a la baja.

La discusión fuera de Grecia adopta la visión excepcionalista o generalista según el punto a debate. De este modo, los hechos y la evaluación son frecuentemente "estirados" para que encajen con las recomendaciones finales. De forma similar, la discusión política interna oscila entre hasta qué punto Grecia necesita adaptarse al mundo o el mundo adaptarse a Grecia. Aplicándolo a la reforma, esto equivale a decir si las reformas eran necesarias en Grecia – independientemente de lo que suceda en el mundo exterior, o si el cambio exterior es suficiente para finalizar la crisis- pase lo que pase dentro de Grecia.

Esta comunicación propone examinar esta temática de forma sistemática, empleando una visión desde quienes practican la política griega, "de adentro hacia afuera". Esto implica adoptar un enfoque de brocha amplia, para no perder de vista el marco más general. Los argumentos que sitúan a Grecia como un caso especial son examinados teniendo en cuenta un esquema temporal: empezamos con el pasado: el periodo que condujo a la crisis, centrándonos en la actuación de Grecia en la Unión Monetaria Europea (UME), y su capacidad de reforma. De ahí nos desplazamos a argumentos relacionados con el presente ¿por qué han sido los rescates y los programas de ajuste relativamente tan poco exitosos? Finalizamos con una mirada al futuro: los cambios previstos en las instituciones europeas y reflexionamos sobre si puede Grecia acomodarse a los mismos, o si pueden prevenirse nuevas crisis como la griega.

Los hilos analíticos que vinculan los tres periodos son temas relativos a la gobernanza y a la naturaleza disfuncional del sistema político. El análisis hará uso de dos pares de opuestos, donde la confusión puede explicar una gran parte del desacuerdo: en primer lugar, entre una visión macro que resalta los agregados y un análisis micro que hace hincapié en las estructuras y el comportamiento. En segundo lugar, entre las percepciones desde el exterior y desde el interior del país. Muy frecuentemente, estos se reducen a tensiones entre impresiones (iniciales y fáciles) y la realidad tal como es revelada por un análisis detallado.

LA IDENTIDAD EUROPEA Y EL SENTIDO DE LA DIFERENCIA.

Decir que Grecia es una excepción nos lleva a la pregunta: ¿relativa a qué? ¿Cuál es el marco relativo para las comparaciones? Para expresarlo de otra forma, si Grecia no es parte de "Europa", entonces, ¿de qué forma parte? El discurso sobre el "Grexit" (la salida de Grecia) durante el verano del 2015 retornaba reavivada una pregunta muy vieja en la historia griega.

Un fisura de gran relevancia en la historia moderna griega tenía relación con la orientación del país: si éste debería orientarse hacia el Este (hacia Bizancio y la Ortodoxia) o hacia el Oeste (hacia la Europa occidental post- ilustración). Por supuesto, "la modernización" y "europeanización" fueron de forma reiterada utilizadas para justificar la construcción y el injerto de nuevas instituciones: los asesores bávaros de la década de 1830 y el Plan Marshall de los años 1950 pueden ser vistos como precursores directos de los fondos estructurales de la Unión Europea (UE). La existencia de instituciones superpuestas sobre una realidad subyacente que está cambiando a diferentes velocidades puede conducir a disyuntivas entre la apariencia y la realidad.

En años recientes, la discusión sobre el carácter único de Grecia ha resurgido en la cultura: en la literatura, un sentimiento del "carácter griego" único fue un principio central de los autores de la "generación de los 30". La Ortodoxia Religiosa está todavía llegando a acuerdos con la Ilustración y se enorgullece a sí misma de un cierto aislamiento. En temas más mundanos, tales como la política y la economía, esta discusión se ha convertido últimamente, de forma indirecta, en relevante. Incluso en ese caso, se ha utilizado solamente como un contrapunto lógico de la opinión de que Grecia no es "realmente" una parte de la corriente principal europea.

La opinión de que Europa debería ser pensada, algo casi impensable previamente, como el marco correcto, es de algún modo un logro sorprendente de la última generación. A principios del siglo XX, cuando Grecia formaba parte del "Levante", Grecia era comparada con los Balcanes o el cercano Oriente. La crisis de las personas refugiadas actúa como un recordatorio de la cercanía de Grecia con el Medio Oriente. Las alternativas a Europa resultan problemáticas o inviables. Los intentos de acercarse a Rusia a principios de 2015 fracasaron, en gran parte, debido a la falta de voluntad por parte de Rusia.

El verano de 2015 demostró que la pertenencia a Europa y a la UE era el único marco significativo. Por supuesto, pasar a ser miembro de la Unión Económica y Monetaria (UEM) en 2001 fue visto y presentado por los comentaristas internos como la culminación de un largo proceso histórico de convergencia hacia "Europa" y como el triunfo de los Valores Occidentales².

En un plano diferente, sin embargo, un reciente trabajo econométrico subraya los problemas de tratar a Grecia como otro país cualquiera de la UE. Campos, Coricelli y Moretti (2014) han elaborado una metodología para lo que llaman "contrafactores sintéticos". Su técnica esencialmente compara el progreso actual de un país tras una significativa ruptura en su historia económica *con lo que hubiera hecho* si hubiera continuado como antes. Esta simulación es realizada por medio de la elección de un grupo de control sintético de países. A pesar de que sus resultados son preliminares, es interesante que, al analizar la pertenencia a la UE, el único país del Sur de Europa cuya entrada en la UE *no* estuvo asociada con ninguna ganancia significativa en la productividad y el crecimiento fuera Grecia.

Este resultado relativo a la diferencia de Grecia es llamativo. Toma en cuenta tanto el status previo al acceso de Grecia así como su progreso en la UE durante los 35 años desde 1981 y tras seis generaciones de intervenciones de los Fondos Estructurales. En Grecia y en Europa se había intentado fuertemente hacer de Grecia un "estado europeo como cualquier otro". ¿Han fracasado ambos?

EL PASADO PRE-CRISIS: UNA ESTRATEGIA PARA LA CONVERGENCIA Y LA CAPACIDAD DE REFORMA

Comenzamos con un examen de las lógicas que subyacen a la entrada de Grecia en el euro. Comentaristas transatlánticos (por ej. Krugman 2012, Rodrik 2010) frecuentemente adoptan un punto de vista estático, a partir del análisis de las áreas monetarias óptimas. A partir de ese punto de vista, se deduce fácilmente que Grecia no debería haber optado a ser un miembro de la Eurozona. Entre esas consideraciones, serían

² Un ejemplo que sitúa a la UEM en perspectiva histórica es Ioakimidis, 2004, p 217.

claves los problemas de competitividad y otros temas relacionados con la balanza de pagos y las finanzas públicas. Así, la participación de Grecia estaba destinada al fracaso y nunca debería haber sido considerada como una opción.

Sin embargo, la justificación de la entrada de Grecia no fue estática, sino dinámica. Se suponía que la entrada en la UEM iba a poner en marcha un ciclo virtuoso. La estabilidad macroeconómica y, más notablemente, una caída en los tipos de interés favorecería el endeudamiento a largo plazo y la inversión. Si, además, *esto era complementado con reformas adecuadas*, conduciría a una mejora en la competitividad y así a la convergencia, que era el objetivo final. Se consideraba que ser miembro de la UEM iba a facilitar e impulsar la reforma estructural.

Desde este punto de vista, la existencia de diferencias estáticas no debería excluir a los candidatos, sino establecer un mecanismo *conducente* a la competitividad en el proceso. El argumento estático se mantuvo así en pie. El argumento por la convergencia no era, además, excepcional. Fue utilizado (en cierta medida) para otros nuevos miembros de la UEM tales como Portugal, así como para países en transición como Estonia. Acercar los niveles de desarrollo de países que partían de una gran disparidad entre ellos, de cualquier modo, formaba parte de la "visión fundadora" de la UE.

De esta manera, no es correcto decir que Grecia estaba condenada simplemente por el hecho de haberse incorporado al euro. Los defensores de la entrada pensaban en ello como una manera de facilitar una modernización pendiente, o, más exactamente, del proyecto de europeización.

Debemos volver a la forma en la que la entrada en la UEM fue manejada *en la práctica*. La entrada en la UEM en lugar de un impulso para continuar la modernización y el ajuste estructural, fue, en efecto, tratada como un premio a repartir. En lugar de acelerar, (como la lógica de entrada dictaba), los ajustes estructurales aflojaron su ritmo (Kazakos 2010). A pesar de las celebraciones de la entrada en la UEM en 2001, el aplazamiento de las reformas estructurales estaba operando ininterrumpidamente como una micro-fundamentación del desastre que había de venir sólo ocho años después, en 2009 (Lyberaki y Tinios 2012, Pelagidis y Mitsopoulos 2014).

Seguramente, Grecia no era una víctima *directa* de la crisis crediticia, lo que llevó al ministro griego de Finanzas en 2008 a decir, de forma memorable, que el país estaba "reforzado contra la crisis". La burbuja inmobiliaria era menor que en Irlanda y en España, los bancos griegos tenían poca exposición a los activos tóxicos (en parte gracias a un escándalo en relación con la compra de dichos activos por fondos de pensiones en 2006) y se creía, en general, que eran prudentes, si no conservadores.

Sin embargo, la situación era cualquier cosa menos optimista para las finanzas públicas. Grecia había pasado una década de patinaje en el borde de un precipicio. Una preexistente deuda pública de más del 100% del PIB fue, para empezar, financiada fácilmente. Esto ocurrió gracias a una caída escalonada en las tasas de interés (debido a la UEM) y a un elevado crecimiento, impulsado inicialmente por la inversión relacionada con los Juegos Olímpicos y después por un mayor crecimiento en los Balcanes. Una vez que llegó la crisis del crédito, este delicado equilibrio fue perturbado por un aumento en las tasas de interés y por la caída en las tasas de crecimiento. Esto se exacerbó en gran medida por el gran incremento en los déficits públicos y, lo más decisivo hacia el final, por el intento de disfrazar su reflejo estadístico (la debacle de las "estadísticas griegas")³.

El episodio de las "estadísticas griegas" subrayó un fallo clave en el diseño del euro, al destacar que la quiebra de soberanía dentro de la eurozona era concebible, en un momento en el que no existía ningún mecanismo que pudiera hacer frente a un importante problema de la deuda. Las reacciones de asombro ante el asunto de las estadísticas griegas clarificaron, sin ninguna duda, que no había tope a *ninguna* deuda

³ OECD 2007, 2009, Mitsopoulos y Pelagidis 2014.

soberana de la zona euro. Esto llevó a una corrección excesiva por parte de los mercados, con un fuerte incremento de los diferenciales tras octubre 2009.

Una crisis de la deuda que no fue, en sí misma, un evento único en la historia de Grecia. Algo similar in líneas generales había sucedido en episodios anteriores, tales como la estabilización de 1985/7 o el periodo de 1990/2. La diferencia clave con tiempos anteriores surgió debida a una confluencia de la práctica griega y una exposición internacional mayor dada su participación en el euro.

Lo que no era una reacción desconocida en términos griegos (masaje de datos con el fin de eludir los obstáculos, con el objetivo de intervenir más adelante) se enfrentó a las diferentes reglas de compromiso a mayor escala⁴.

Así, pertenecer a la eurozona permitió una situación insostenible que persiste de forma más duradera de lo que lo hubiera hecho, si el dracma hubiera estado todavía en uso. Los ajustes de 1985/7 y de 1990/2 estuvieron ambos forzados por la crisis de las Balanzas de Pagos; la reducción de la deuda y un ajuste salarial (en torno a un quinto) fueron después alcanzadas por la inflación. La inviabilidad de la inmovilidad como una elección se podría haber puesto de manifiesto antes. En este sentido, la esperanza de que existiera una red para el endeudamiento de la zona euro, permitió que persistieran bajos tipos de interés durante más tiempo. Este es principalmente el punto señalado por Fernández et al. en 2013 haciendo referencia a otros países rescatados; la UEM, al facilitar el acceso al crédito, eliminó uno de los principales incentivos para la reforma. La súbita comprensión de que Alemania no estaba dispuesta a suscribir el 'despilfarro griego' condujo a una corrección excesiva de los diferenciales que cerró rápidamente el acceso a los mercados (por ej. Pelagidis y Mitsopoulos 2014).

Todo lo anterior es bien conocido y está bien documentado. Sin embargo, no está nada claro que las razones subyacentes de este proceso puedan servir para considerar a Grecia única de forma permanente. Empezaremos discutiendo dos causas inmediatas - la capacidad de reforma y las actitudes ante la UE - con el fin de discutir el papel de la gobernanza y el sistema político.

Capacidad de reforma: Muchos comentaristas (por ej. Lyberaki y Tinios 2012, Kazakos 2011) están de acuerdo en que la crisis podría haberse evitado si la tarjeta de puntuación de la reforma hubiera sido más completa. Las reformas que habían sido claramente anunciadas y deberían haber sido esperadas dada la estrategia global de la UEM, *no se llevaron a cabo*. Las razones por las que esto sucedió, vinculadas a ser miembro de la UEM son:

1. Ser miembro de la UEM proporcionó margen de maniobra que se utilizó para posponer las reformas de forma permanente. En el caso de las pensiones, la prevaricación tradicional fue hecha viable al permitir incluso mayores ayudas al sistema de pensiones que fueron financiadas por endeudamiento barato exterior (Tinios 2012a).
2. Incapacidad para *formular* propuestas de reforma. La reforma fue vista como impuesta desde arriba. En el caso del mercado laboral, donde los intentos de reforma persistían desde 2001, un tipo de guerra de trincheras permitió que persistieran rigideces, a pesar de las declaradas intenciones y del repetido activismo legislativo (Lyberaki, et al 2016).
3. La "Ley blanda" de la UE como el Método de Coordinación Abierto (MCA) fue capaz de señalar los problemas. Sin embargo, cuando el gobierno ignoró repetidas advertencias, hubo poco seguimiento (Tinios 2012b).

⁴ Podemos pensar en un grupo de ópera amateur: las reformas griegas estaban actuando en los teatros provinciales en frente de audiencias indulgentes, muchas de las cuales estaban directamente relacionadas con el reparto. El grupo provincial fue repentinamente catapultado al escenario central del Scala de Milán, intentando satisfacer las voces críticas más exigentes y escépticas.

La existencia de puntos de veto que impedían la reforma no es algo muy convincente como explicación. A lo largo del periodo, los gobiernos de partido único con grandes mayorías parlamentarias y apoyo verbal a la necesidad de reformas estaban firmemente en el poder. Los partidos gobernantes tenían también importantes y reconocidos vínculos con sindicatos y representantes de la patronal. Los instrumentos que un determinado gobierno tendría a su disposición estaban todos en su lugar, pero no fueron utilizados.

La "cultura del Asterisco" hacia Europa. En relación con la UE desde la entrada en 1981, los gobiernos griegos se habían acostumbrado a un alegato especial. Se concentraron todos los esfuerzos en negociar exenciones y un estatus especial en vez de influir en las reglas del juego y jugar con ellas. Algunos intentos se hicieron en el período Simitis entre 1996 y 2004 para superar esa actitud general. Una reversión posterior mostró que estos intentos no fueron muy profundos. La entrada de nuevos Estados miembros con menor PIB per cápita después de 2004 hizo que el alegato especial pareciera cada vez más improbable. Sin embargo, los gobiernos griegos no parecían darse cuenta de que las reglas habían cambiado. El origen de esta actitud fue una internalización entre los responsables políticos griegos de la creencia de que Grecia era necesaria e inmutablemente diferente. Muchos políticos (y gran parte de la opinión pública) vieron a "Europa" como una vaca lechera productora de "fondos" y "paquetes". La razón de la existencia de estos fondos era superar la desventaja; sin embargo, los gobiernos griegos se comportaron internamente como si fueran a mantenerse unas características permanentes (quizás con un nombre diferente). Así, cada "paquete" sería reemplazado por la siguiente generación de ayuda. Tuvo lugar un ajuste muy pequeño tanto en las estructuras como en el comportamiento. De esta manera, una desventaja que debería haber sido superada se presentó implícitamente a (y entendida por) la opinión pública y a los líderes de opinión nacionales como un obstáculo fijo a ser financiado a perpetuidad.

La creencia incrustada localmente de que todo es, en última instancia, "político", y por lo tanto, abierto a la negociación fue facilitada en gran medida por el aumento de la influencia de la dimensión intergubernamental en la propia UE. Por ejemplo, el incumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento por parte de Francia y Alemania en 2005 legitimó la infracción de las normas por otros y convirtió (en la mente de sus autores) el episodio de las "estadísticas griegas" en un mero delito menor⁵. Mientras que los instrumentos para la intervención (por ejemplo, la presión de grupo en MAC) estaban en su lugar, no fueron utilizados.

El hilo conductor de esta narración no era tanto un fracaso de la imaginación, sino un fracaso de la aplicación – ser incapaz de perseguir lo que era reconocida como la tarea que tenían delante. La incapacidad para implementar una estrategia, que fue claramente formulada, coloca la carga de la explicación en la política y la gobernanza. Los desafíos señalados no eran de ninguna manera únicos, pues estuvieron presentes en diverso grado en todos los estados miembros de la UE. Cuando un país se está quedando rezagado, integrarse en la UEM no debería ser visto como una recompensa por el esfuerzo pasado (como fue visto por algunos políticos griegos), sino como un desafío para las políticas futuras. En este sentido, fallar debería ser anclado en un sistema político disfuncional, el cual, a pesar de que sabía lo que había que hacer, ignoraba su deber de hacerlo.

En Grecia, la búsqueda de cambio se desvió fácilmente, ya que las fuerzas de la inercia parecían muy robustas. La influencia de los dos principales partidos se fue expandiendo a toda la sociedad. La economía se caracterizó por restricciones superpuestas, que requerían la participación política directa para desenredarlas. Esto obligó incluso a aquellos con peticiones sencillas a implorar a los políticos con el fin de aclarar su situación y poder proceder.

⁵ Por supuesto, la nueva dirección del Servicio Estadístico fue procesado posteriormente por no mentir lo suficiente o por ser demasiado honesta y abierta. Su caso, cinco años después, está todavía abierto...

El 'clientelismo' como un sistema, a fin de maximizar el apalancamiento de los partidos políticos, promovía sistemáticamente atascos de gobernanza y desalentaba la conducta basada en reglas. Para que un "sistema" así pudiera funcionar, las reglas (paradójicamente) tenían que ser ubicuas, contradictorias y opacas. Esto alimentaba una cultura legalista, mientras que las "rentas económicas" generaban y formaban la base de la mayor parte de los ingresos de las pequeñas empresas.

¿Cómo se vincula la UEM con una situación así? La UEM requería lo *primero mejor* para el cambio, ya que implicaba el cambio marginal extra. En la UEM, las reglas de juego habían cambiado, lo que hacía inviable el equilibrio clientelista anterior. Mientras esto parecía haberse entendido a un nivel macro agregado, no se tradujo en una agenda estructural microeconómica que habría afectado a los actores individuales. El fallo fundamental en el período previo a la catástrofe de 2009 fue político. Para navegar bajo la UEM, se requería un liderazgo y un nivel político del que se carecía, o tenía que estar severamente racionado ya que había una cantidad finita para ser repartida.

EL PRESENTE: LA GESTIÓN DE LA CRISIS Y SU FRACASO

Grecia no era la única que requería un ajuste importante. Letonia le había precedido; Portugal, Irlanda y Chipre siguieron el mismo tipo de ajuste. Sin embargo, la lista de las características que distinguen a Grecia es fácil de describir (Pelagidis y Mitsopoulos 2014, Blanchard 2012).

1. Fue la primera en introducir la crisis en la zona euro, amenazando, por lo tanto, contagio. Desempeñó el papel de 'rompedor del hielo' en términos de instituciones, quedándose abierta a retrasos, así como a la mala conciencia debido a sus iniciales episodio de "estadísticas griegas".
2. Fue la única en tener quitas de deuda, es decir, se pensó oficialmente que sufría una crisis de solvencia más que una crisis de liquidez.
3. Fue el único país donde se consideró necesario tener una nueva institución de la UE - el Grupo de Trabajo para Grecia - diseñado para proporcionar asistencia técnica adaptada a sus necesidades.
4. Tuvo el mayor rescate en la historia del FMI.
5. El plan de rescate griego fue el menos exitoso. Grecia sufrió seis años consecutivos de recesión. Los objetivos se incumplieron; el desempleo explotó; el equilibrio entre los aumentos de los ingresos y las reducciones de los gastos se vio gravemente alterado en su implementación.
6. Era el menos preparado para hacer frente a una profunda recesión en términos de política social. El estado de bienestar formal fue ineficaz, mientras había una ausencia total de una red de seguridad social.

Comentaristas de ambos lados del espectro político situaron la responsabilidad del fracaso en cuestiones técnicas. Un ejemplo destacado se centra en la admisión por parte del FMI de que el "multiplicador fiscal" resultó inferior al previsto inicialmente. Blanchard y Leigh 2013 concluyeron que la reducción de gastos tuvo un efecto más grave en la producción que lo pensado en un principio; en otras palabras, que la recesión fue más profunda y prolongada de lo previsto. Sea como fuere, la controversia del multiplicador fiscal revela un síntoma, no una causa. La multiplicación fiscal no es una ciencia exacta. El multiplicador hace referencia a los cambios marginales y necesariamente refleja los precedentes históricos de cambios absolutos mucho más reducidos y basados en otros países.

Otros comentaristas se centran en la existencia de una elevada deuda pública como una condición impuesta externamente que hace que la crisis de Grecia sea más profunda. Este punto de vista sostiene que los culpables de la elevada deuda eran los acreedores y no el endeudamiento del país; se mantiene que la rebaja de la deuda y los rescates han sido motivados exclusivamente para promover los intereses de los banqueros internacionales y no los de los grupos de interés nacionales. De hecho, incluso después

de que la deuda del sector privado se redujera, la deuda nacional seguía siendo muy alta en Grecia. Sin embargo, este punto de vista ignora que la reprogramación de la deuda había reducido en gran medida la actual carga de intereses a niveles correspondientes a niveles de deuda mucho más bajos. Por lo tanto, aunque la deuda sigue siendo una preocupación a largo plazo, no puede servir como una causa suficiente, por no hablar de una causa necesaria, de los problemas actuales.

Ambas cuestiones, el multiplicador fiscal y la fijación de la deuda, son temas macro cuyas causas subyacentes son cuestiones de aplicación estructural. El programa tal como se implementó fue considerablemente diferente a la forma en que fue diseñado. Aunque originalmente diseñado para basarse en el recorte de gastos, en la práctica, fueron los ingresos los que aumentaron en una serie de gravámenes extraordinarios, los más dramáticos de los cuales fueron los aplicados sobre la propiedad de bienes inmuebles. Del mismo modo, el ajuste llegó primero al sector privado; extendiéndose al sector público con un retraso de dos años. El pago del sector público se vio afectado significativamente sólo en el año 2013; el sector privado había empezado a caer mucho antes. El sector privado también sufría de una severa restricción de liquidez. Esto ya se había iniciado en 2008, cuando la posición fiscal pública fue fuertemente expansiva; la recesión se inició en 2008 mucho antes de cualquier reducción de gastos. La situación se agravó cuando los bancos básicamente dejaron de funcionar a partir de 2011, debido a la fuga de capitales y la PSI. La política bancaria de mantener los acuerdos de préstamos a los clientes ya establecidos y no conceder ningún nuevo préstamo actuó impulsando la preservación del status quo industrial y de los prestatarios favorecidos (OECD 2013).

Una característica notable de la crisis, "vista desde dentro" es una disyuntiva entre la apariencia y la realidad. Los comentarios sobre la crisis frecuentemente dramatizan y distorsionan la realidad, como muestran los dos ejemplos siguientes.

En primer lugar, se hace hincapié en las consecuencias sociales, donde se utiliza a menudo el término "catástrofe humanitaria". Sin embargo, la política social "real" fue siempre suministrada por la familia, que todavía la proporciona hoy (Lyberaki y Tinios 2014). Aunque es difícil encontrar algo más que la evidencia impresionista, parece haberse mantenido mejor que cualquiera de las cifras macro o que el comentario espeluznante sugeriría (Mitrakos y Tsakoglou 2012). La resiliencia social es explicable por los recursos ocultos de la solidaridad y el ahorro. Aunque estos son finitos, parece que en la mayoría de los casos no se han agotado.

Un claro ejemplo de comentarios que exageran (o informan de forma errónea) sobre los problemas es el de la pobreza. La pobreza (relativa) entre las personas de mayor edad disminuyó de 2011 a 2012, mientras que la pobreza general aumentó en menos de 2 puntos - muy lejos de los tonos dramáticos adoptados. Esto, en términos técnicos, se debió a las caídas de los ingresos medios (del sector privado) que disminuyeron más que las bajas pensiones y otros ingresos bajos (Mitrakos 2014)⁶. En cualquier caso, la población más pobre no parece ser la principal perdedora; puesto que, de todos modos, ya se encontraban fuera de la protección social formal. Como resultado, muchas de las personas pobres siempre han tenido estrategias de supervivencia que podrían utilizar en la crisis. La población pobre, en otras palabras, siempre se habían encontrado fuera - la flexibilidad laboral de reciente creación afecta principalmente a los de dentro. Por lo tanto, quienes han perdido, en comparación con la situación anterior a la crisis, son, probablemente, los deciles intermedios, a quienes no se les suele incluir normalmente en una narrativa de la crisis. Mientras que la redistribución es sin duda una característica de la crisis, no es el tipo de transferencias simples entre ricos y pobres que uno se encuentra en las narraciones simples.

⁶ La tasa de riesgo de pobreza se calcula por medio de una encuesta con una muestra regular, como el número de personas en EU-SILC, cuyos ingresos caen por debajo del 60% de los ingresos de la persona media (mediana).

En segundo lugar, el comentario se fija en la austeridad como el factor clave y, por lo tanto, en el sector público. Sin embargo, para cualquier medida objetiva el principal perdedor es el sector privado. Hasta la fecha, los despidos en el sector público son casi inexistentes. La nómina pública se redujo debido a las jubilaciones anticipadas (principalmente de las mujeres), que trasladaban los problemas fiscales del Estado al sistema de pensiones. Como consecuencia del impacto más severo en el sector privado, el peso total del sector público en la economía no se está reduciendo considerablemente e incluso puede haber aumentado.

Por estas generalizaciones fáciles, los comentarios sobre Grecia continúan como si nada la separara de los países "centrales de la UE". La situación griega se presenta como si en la práctica tuviera una red de seguridad que funciona, y como si el programa hubiese sido ejecutado como estaba previsto, y no como realmente lo fue. Al hacerlo así, el comentario a menudo atribuye a la crisis algunas características que, sin embargo, siempre habían estado presentes en Grecia. Por ejemplo, el desempleo siempre fue mucho mayor para las mujeres y para la juventud. Las cuestiones estructurales simplemente significaban el agravamiento de una mala situación. Si bien es cierto que la crisis hizo más difíciles de soportar muchas características preexistentes, echarle la culpa de todo lo que pasó después de 2009 está lejos de la realidad.

Observando la respuesta a la crisis "de adentro hacia afuera", una observación sorprendente es que mientras que los agregados macroeconómicos y fiscales se ajustaron y por un margen espectacular, no puede decirse lo mismo de las relaciones estructurales y los incentivos. El ajuste en términos macro parecía ir acompañado por una inmovilidad estructural a nivel micro.

El ajuste macro, especialmente en las cuentas fiscales, aunque bastante menor en la balanza externa, es innegable. Esto se logró mediante subidas de impuestos y gravámenes extraordinarios; los impuestos sobre bienes inmuebles, visto como un reservorio de evasión fiscal; los recortes a los pagos en las pensiones; recortes horizontales a los salarios. Estas fueron medidas que producen resultados rápidos y con frecuencia se adelantaron como "medidas extraordinarias" a otras iniciativas más "estructurales" que se retrasaron o no pudieron ser implementadas. En consecuencia, las estructuras micro y los incentivos que afectan el comportamiento se alteraron mucho menos. En cierto sentido, los mecanismos que causaron el problema original - los micro-fundamentos del desastre - permanecieron esencialmente intactos (Lyberaki y Tinios 2012).

Por ejemplo, en un esfuerzo por contener el "doloroso ajuste", sectores privilegiados como las farmacias o los taxis están protegidos con las mayores medidas posibles. La incapacidad para pedir prestado representa una amenaza mortal para el sistema clientelista. Sin embargo, mientras que los mecanismos clientelares clave como las nuevas contrataciones son inoperantes, otros, como el acceso a la liquidez, se están desarrollando. Del mismo modo, la implementación de los cambios estructurales en los mercados laborales y la apertura de nuevas profesiones recuerdan a 'la guerra de trincheras'; una restricción es levantada sólo para descubrir que la protección subyacente está garantizada por otra, la cual hasta entonces había permanecido escondida entre una maraña de leyes y reglamentos.

Una clave de la economía política del período de rescate hasta 2015 fue evitar la culpa. La troika, inició y propuso y el Gobierno, junto con el resto del sistema político, comentó y reaccionó. Evitar la culpa y mantener los viejos hábitos significaba que era importante señalar que los cambios de ese período de rescate eran de naturaleza temporal y, en principio, reversibles. Por ejemplo, cada uno de los diez recortes de pensiones desde 2010 se desglosa cada mes en justificantes de pago de pensiones, dando la impresión de que el derecho a la pensión de una persona "real" sigue siendo la de 2009 y no el actual; siendo este último en algunos casos casi un 50% inferior en términos nominales (Tinios 2013). De la misma manera, el logro de un pequeño superávit primario en 2013 se celebró con la entrega de una sola vez de un "dividendo social" ad hoc a los grupos afortunados seleccionados en mayo 2014, algunos días antes de las elecciones locales y europeas.

En la novela de Giuseppe di Lampedusa *El leopardo*, en referencia a la década de 1860 en Sicilia, el Príncipe afirma que "para que todo permanezca igual, todo debe cambiar". En la Grecia de 2010, esta se altera a "para que nada cambie, todo debe parecer que cambia".

EL FUTURO: ¿UN NUEVO COMIENZO?

La crisis, que comenzó en Grecia, ha dado a luz a reflexiones y propuestas de cambio institucional y a nuevas ideas sobre la arquitectura del sistema de la UE. En estos planes para el futuro, Grecia es casi automáticamente el principal candidato para el puesto inferior.

Aunque la percepción de lo que ocurrió en Grecia será un insumo importante en las discusiones de la UE, es más prudente comenzar con una vista de adentro hacia afuera: la planificación de la vida "después de la troika". Al igual que los bárbaros de Kavafis, la troika "era una especie de solución", ya que sustituía a la planificación a largo plazo. Su desaparición puede ser profundamente sentida.

La principal cuestión pendiente tiene que ver con el Estado: ¿es el tamaño y el funcionamiento del sector público después del ajuste consistente con la realidad posterior a la crisis? Después de todo, en casi todos los escenarios de la deuda, hay una necesidad macro clara para mantener grandes superávits primarios bien entrada la década del 2020, lo que implica una reducción permanente y la transformación de los gastos públicos. ¿Es la forma y la estructura del Estado post-rescate después de 2014 consistente con esta macro imperativa?

La disyuntiva micro / macro es fundamental para una evaluación. Gran parte del ajuste fiscal se debió en gran parte a medidas extraordinarias. El lento cambio estructural implica que las ambiciones y aspiraciones del Estado aún se corresponden con la situación anterior a la crisis. La reducción en la nómina estatal se logró a través de la jubilación anticipada, en lugar de un ajuste de la función del Gobierno en la política. Del mismo modo, el pago público se redujo en todos los ámbitos, haciendo estragos en los diferenciales e incentivos. Así, mientras que los burócratas son menos y peor pagados, el lugar de la burocracia en el sistema sigue siendo lo que era. La burocracia sin burócratas puede contar como un logro fiscal, pero probablemente impondrá un costo a la sociedad en la forma de ineficiencia y servicios de baja calidad.

La persistencia de este estado de cosas no sería estructuralmente sostenible, aunque se pudiera hacer fiscalmente así. En Portugal, el gobierno en 2012 encargó un informe del FMI sobre "Refundar el Estado" (FMI 2013), diseñado para iniciar un debate sobre las funciones y el funcionamiento del Estado; la idea era que un Estado más pequeño tiene que ser a la vez mucho más eficiente y más selectivo. En Grecia, existe todavía muy poca evidencia de algún tipo de planificación posterior a la crisis, que no sea para ajustes marginales. Aunque se habla de un nuevo paradigma, no es del todo claro quién lo proveerá. En el otro extremo, es fácil culpar a la medicina de la enfermedad: muchos están soñando con que la consecución de los objetivos macro permitirá el regreso a 2009.

El mensaje anti- austeridad con el que Syriza entró en el Gobierno en enero de 2015 fue un rechazo a los cambios estructurales perseguidos desde 2010 con una promesa implícita de volver a la situación anterior (del statu quo ante). A pesar de su retórica radical, la mayoría de las propuestas concretas se referían a la reversión de las reformas en lugar de su sustitución por una alternativa. Esto último se quedó como una tarea a seguir en la renegociación de la relación con las "instituciones". En su caso, el programa alternativo nunca fue explicado, ya que el tercer plan de rescate sucedió al segundo en agosto de 2015. Por lo tanto, aunque la intención declarada era la de sacudirse los grilletes de la troika, lo que sin embargo ocurrió fue una renovación del programa para otros tres años.

Lo que se necesita con urgencia es el liderazgo y un nuevo conjunto de ideas para la era post-crisis. Si, como se argumenta en este trabajo, un cuello de botella clave que llevó a la crisis fue la capacidad de

gobernanza, ¿de dónde vendrá el potencial extra necesario para dirigir el país? ¿cómo se puede estirar la capacidad de gobernanza interna para ofrecer lo que demanda la situación posterior al rescate?

Este proyecto se ve obstaculizado por el hecho de que el propio sistema político es una víctima de la crisis. El sistema de partidos ha explotado. A pesar de un cambio en el personal político, se siguen necesitando unos estadistas de ese nuevo paradigma. En lugar de buscar formas permanentes para salir de la crisis, el sistema político está dando prioridad a su propia conservación.

Sin un debate abierto, hay muy pocas posibilidades de legitimar un cambio importante; intentar las reformas "sin la sociedad", por verlas como un problema técnico, será muy superficial (Lyberaki y Tsakalotos 2002). Por ejemplo, en el caso de las pensiones, la viabilidad fue, supuestamente, conseguida en 2010; desde entonces las pensiones en pago (a personas que pueden tener unos 80 años) se recortaron en varias ocasiones. Sin embargo, nadie estaba dispuesto a admitir que el sistema de pensiones estaba fallando en su deber principal, que es promover la seguridad en la vejez (Panageas y Tinios 2016).

Se está hablando de la remodelación del sistema político, pero hasta ahora se ve más como un cambio de personal que de un cambio de política.

De la misma manera, la falta de discusión resultó en la identificación de los síntomas macroeconómicos de la crisis en términos de magnitudes agregadas, pero no de sus causas subyacentes. La repetición constante de que "no había alternativa" y las políticas que se impusieron desde fuera distanciaron aún más las medidas de su razón de ser. Esto animó a una narrativa centrada en torno a la reversión de la política y la restitución de la situación anterior; el surgimiento de un movimiento anti-austeridad era, por tanto, fácilmente explicable.

Nuestra revisión esencialmente situaba la responsabilidad de una economía post-crisis viable en el liderazgo - una necesidad para la defensa y la preparación para la reforma. Si bien la *capacidad* de gobernanza puede ser cuestionada, también es posible consultar la voluntad de cambiar.

Sin duda, hemos visto que el país cuenta con un sistema político excepcionalmente disfuncional. Tanto antes como después de la catástrofe, se mostró incapaz de diagnosticar problemas, decidir sobre las soluciones o su implementación una vez legisladas. De esta manera, resistió el cambio con éxito. Así, se generó una profunda crisis en la que aparece atrapado. Los problemas de gobernanza en Grecia no se deben a la UE; por el contrario, pertenecer a la UEM era uno de los instrumentos que podría haberse ocupado de este tipo de deficiencias.

Porque mientras exista una voluntad expresa y el consenso para cambiar *domésticamente* el país, abandonar el ajuste griego ascenderá a un importante reconocimiento de la derrota por parte de la UE. El peligro clave, sin embargo, sigue siendo la disipación del consenso para el cambio. En otras palabras, cuando la propia población griega cree con firmeza que las diferencias entre Grecia y la UE son insalvables, a continuación, el resto del mundo puede muy bien estar de acuerdo con ellos.

BIBLIOGRAFIA

Blanchard, O. 2012, The Logic and Fairness of Greece's programme en <http://blog-imfdirect.imf.org/2012/03/19/the-logic-and-fairness-of-greeces-program/>

Blanchard, O. y Leigh D. 2013, *Growth Forecast Errors and Fiscal multipliers*, IMF Working paper 13/1.

Campos, N.F., F. Coricelli y L. Moretti, 2014, Economic Growth and Political Integration: Estimating the Benefits from Membership in the European Union Using the Synthetic Counterfactuals Method, IZA Discussion paper number 8162. [shttp://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2432446](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2432446).

Featherstone, K. y Papadimitriou, D. 2008, *"The limits of Europeanisation: Reform Capacity and Public Policy in Greece"*, Palgrave Studies in European Union Politics, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Fernández-Villaverde, J, L. Garicano, T. Santo, 2013, "Political Credit Cycles: the case of the the Eurozone", NBER.

IMF 2013, (Schwartz G., Lopes P., Mulas Granados C., Sinnott E., Soto M. and Tinios P.) 'Portugal: Expenditure Policy Options to Support Rethinking of the State'. IMF Fiscal Affairs Department, Washington D.C.: <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=40225.0>

Iordanoglou, Hr. 2013, *The State and Interest Groups: a critique of accepted wisdom*, Polis, Athens.

Kazakos, P. 2011, *"After the 'Memorandum': Economic policy in Greece under international control*, Papazisis, Athens.

Kazakos, P. 2010, *From Incomplete Modernisation to the Crisis. Reforms, debts and inertia in Greece 1993-2010*, Papazisis, Athens.

Krugman, P. 2012, EMU gets ostracised?, <http://krugman.blogs.nytimes.com/2012/07/25/emu-gets-ostrichized/>?

Lyberaki A. & E. Tsakalotos 2002, "Reforming the Economy without Society: Social and Institutional Constraints to Economic Reform in post-1974 Greece", *New Political Economy*, Volume 7, Issue 1, pp 93-114.

Lyberaki, A. Tinios, P, 2012, Labour and pensions in the Greek crisis: The Microfoundations of Disaster, *Südosteuropa. Zeitschrift für Politik und Gesellschaft*, (60) 3 , pp 363-386.

Lyberaki A. Tinios, P., 2014, "The Informal welfare State and the family: Invisible actors in the Greek drama", *Political Studies Review*, 2014 VOL 12, pp 193-208.

Lyberaki, A. C. Meghir an y d D. Nicolitsas, 2016, in Meghir, Vettas, Pissarides (eds), *Reforming the Greek Economy*, MIT press (próximamente), Boston.

Mitrakos, Th & Tsakoglou, P., 2012, "Inequality, Poverty and Material Well-being. 1974 to the current crisis" Bank of Greece *Social Policy and Social Cohesion in Greece under conditions of economic crisis*. (en griego) pp 23-63.

Mitrakos, Th, 2014, Fiscal Adjustment: Distributional effects of austerity, in Liargovas, P. (ed) *Fiscal adjustment: how fair is the distribution of burdens?* Parliamentary Budget Office, Athens, pp 45-53.

OECD (2007, 2011b, 2013), *Economic Surveys: Greece*. Paris: OECD.

Palaiologos, Y. 2014, *The 13th Labour of Hercules: Inside the Greek crisis*, Portobello, London.

Panageas, S. y Tinios P., 2016, Pensions: Arresting a race to the bottom, in Meghir, Vettas, Pissarides (eds), *Reforming the Greek Economy*, MIT press (próximamente), Boston.

Pelagidis Th. and Mitsopoulos, M., 2014, *Greece: From Exit to Recovery*. Brookings Institution Press, Washington DC.

Rodrik, D, 2010, "Greek Lessons for the World Economy, [HTTP://RODRIK.TYPEPAD.COM/DANI_RODRIKS_WEBLOG/2010/05/GREEK-LESSONS-FOR-THE-WORLD-ECONOMY.HTML](http://RODRIK.TYPEPAD.COM/DANI_RODRIKS_WEBLOG/2010/05/GREEK-LESSONS-FOR-THE-WORLD-ECONOMY.HTML)

Tinios, P. (2013), Pensions and the economy after the Memorandum of Understanding: towards a strategy spreading risk, ELIAMEP Crisis observatory Research Publication,1, ELIAMEP, http://crisisobs.gr/wp-content/uploads/2013/03/Ερευνητικό-Κείμενο_1_Π.Τήνιος2.pdf

Tinios, P. 2012, 'Pensions and the Lisbon Strategy' in Dimitris Papadimitriou and Paul Copeland (eds.) *The EU's Lisbon Strategy: Evaluating Success, Understanding Failure*, MacMillan Palgrave, Basingstoke, pp 111-129.