

Grecia: un análisis más allá de la crisis económica

*Irene Martín y Elías Dinas **

Tema: En este ARI se llama la atención sobre la confluencia en Grecia de la crisis económica con una crisis de representación política que dificulta la puesta en marcha de las medidas de ajuste.

Resumen: Tras las protestas de los ciudadanos griegos frente a las medidas de ajuste económico presenciadas durante estos meses se esconde algo más que la ira de quienes ya han visto disminuir su calidad de vida de un día para otro. Desde 2007 se observa cómo en Grecia se ha ido gestando una crisis de otro tipo que se suma a la actual y que implica un creciente rechazo a los políticos y las instituciones políticas. En la situación actual es importante que los ciudadanos se sientan representados por los políticos y que los políticos sean escuchados a la hora de rendir cuentas de sus decisiones. En el caso de Grecia, la brecha entre unos y otros supone un verdadero reto, si bien hay propuestas –algunas ya en marcha– con las que la práctica totalidad de los ciudadanos se muestran de acuerdo.

Análisis: Desde que a principios de diciembre de 2009 distintas agencias de medición de riesgo comenzaron a revisar a la baja su *rating* de la deuda soberana, Grecia ha vuelto a las portadas. Es la segunda vez en poco más de un año –recuérdense las movilizaciones de finales de 2008– que un país del que normalmente se habla poco, y del que se sabe aún menos, está en boca de todos.

En el momento presente la razón de este protagonismo parece tener que ver con la crisis económica pero ambas ocasiones tienen más en común de lo que pudiera parecer. Tanto entonces como ahora, las explosiones de ira de los ciudadanos griegos tienen su origen en lo que podemos considerar una “crisis de representación política” que va más allá de la crisis económica propiamente dicha. Es en este contexto como se deben interpretar las reacciones de protesta y, en algunos casos, de violencia, de los ciudadanos. La acumulación de crisis de diversa naturaleza sin duda complica la resolución de cualquiera de ellas.

La alarma sobre la crisis económica se desató a principios de diciembre de 2009 cuando las principales agencias comenzaron a rebajar de categoría la deuda soberana. No en vano, Grecia fue el primer país de la zona euro, y de momento el único, en caer por debajo de la clasificación A. A la luz de estos acontecimientos, los presupuestos griegos aprobados a finales de diciembre ya previeron ajustes para reducir el déficit durante

* Irene Martín, profesora de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Madrid; y Elías Dinas, doctorando del Instituto Universitario Europeo de Florencia.

2010. A comienzos de este año la economía griega mostró su peor cara. El primer ministro griego, Yorgos Papandreu, hizo público el dato de que las cuentas del gobierno de Nea Dimocratía de los años 2008 y 2009 no reflejaban la realidad: el déficit era mucho más abultado de lo que las cifras oficiales habían indicado hasta el momento (un 12,7% del PIB frente a un 7%). Ante esta situación, la Comisión Europea reaccionó poniendo bajo supervisión las cuentas griegas. Era la primera vez que se adoptaba una medida de este tipo a pesar de que, como ha declarado el Comisario de Comercio, Karel de Gucht, las irregularidades contables de Grecia se conocían ya desde 1999 cuando, en época de gobierno del PASOK, Grecia accedió al euro. Inmediatamente, Papandreu anunció un plan de estabilidad que tenía como principal objetivo reducir el déficit al 2,8% en 2012 (a partir del 13,6%, según el dato revisado por Eurostat). A partir de ese momento empezó un rosario de medidas de ajuste con consecuencias directas para la economía de la mayoría de los griegos.

El 3 marzo se adoptó el primer paquete de medidas consistentes básicamente en el recorte del gasto público (incluida la reducción de los salarios en el inflado sector público griego y la congelación de las pensiones) y el aumento de impuestos especiales y del IVA, así como los tipos que afectan a los tramos de rentas más altas. Estas medidas no lograron evitar que se empezara a hablar de contagio a España y Portugal ni los ataques de los especuladores a Grecia. La situación de la economía griega empeoró a finales de abril cuando el bono griego descendió al nivel del “bono basura”. Ante la gravedad de la situación, el 23 de abril el gobierno griego solicitó apoyo al Fondo Monetario Internacional y a la UE. La condición de la ayuda fue la adopción de un segundo paquete de medidas que Papandreu sometió a la aprobación del Parlamento griego el 6 de mayo, con masivas protestas en las calles de Atenas como telón de fondo. Este segundo plan implica, entre otros, la supresión de las dos pagas extraordinarias para los trabajadores del sector público con sueldos superiores a 2.500 euros y su reducción a un total de 1.000 euros en el resto de los casos. El plan es aprobado por el partido en el gobierno, PASOK, por el partido populista de extrema derecha, LAOS, y por la diputada de Nea Dimocratía y ex ministra de Exteriores, Dora Bakoyanis, que es inmediatamente expulsada de su partido, al igual que los únicos tres diputados de PASOK que se abstienen. El resultado es la puesta a disposición de la ayuda por parte del FMI y la UE. Durante los últimos tres meses los principales sindicatos han convocado cinco huelgas generales de las que la prensa internacional se ha hecho eco debido, en parte, a la participación masiva en las mismas.¹ Estas reacciones, sin duda tienen que ver con los notables sacrificios económicos que las medidas comportan para una gran cantidad de ciudadanos.

Pero estas protestas no siempre encuentran demasiada comprensión por parte de la opinión pública internacional, así como los gobiernos de algunos países. Son muchos los que no consideran legítimas las protestas en un país que ha estado viviendo por encima de las posibilidades de su economía gracias a las ayudas de la UE y que ha engañado sobre el estado de sus finanzas.² No se entiende por qué protestan quienes, en su vida diaria, asisten de forma pasiva –y unos cuantos de forma activa– al espectáculo del abuso de los recursos del Estado para beneficio personal (ya sea a través del fraude

¹ La última huelga general, el pasado 20 de mayo, tuvo un menor nivel de seguimiento, probablemente como reacción a la muerte de tres empleados de un banco durante las manifestaciones de la huelga anterior, como consecuencia de un coctel molotov lanzado por grupos violentos que participaban en la manifestación.

² Para ello, el Estado griego ha contado con la colaboración de algunos bancos y de la propia UE que, aun sabiéndolo, no ha tomado medidas hasta el momento.

fiscal, de cobrar sobornos en el ejercicio de la función pública o de obtener puestos de trabajo en la Administración Pública a cambio de apoyos políticos). No se entiende por qué se sienten presas de unas instituciones que han acudido en su rescate. Ante las muestras de indignación de los ciudadanos griegos muchos se preguntan, ¿por qué reacciona gran parte de la sociedad griega como si fuera la víctima aun cuando todo indica que el problema tiene su origen en dinámicas sociales y políticas bien arraigadas desde hace tiempo?

¿Por qué protestan los griegos?

La clave, creemos, está en interpretar la reacción de la población griega a la luz de factores añadidos al de la crisis económica. Se trata tanto de factores que caracterizan a la sociedad griega desde hace tiempo, como de otros que se han sumado en los últimos años, si no meses. Empezando por los primeros, es importante recordar que la historia de Grecia, desde su independencia en 1830, está surcada de intervenciones que a menudo han vulnerado la soberanía del Estado griego. Basta mencionar que Grecia fue escenario privilegiado de la llamada “diplomacia de cañoneras” durante el siglo XIX, así como de la misma Guerra Fría. Su situación geopolítica y el carácter reciente de sus fronteras actuales tampoco ayudan a despejar los miedos que los griegos sienten frente a cualquier intervención de otros Estados o de organismos internacionales.

En segundo lugar, las huelgas generales y las movilizaciones sindicales en Grecia son relativamente frecuentes. Que la atención de los medios de comunicación hacia este país haya aumentado recientemente y que las protestas hayan entrado desde hace unos meses en casa de los telespectadores de todo el mundo no quiere decir que sea un fenómeno surgido con la crisis actual (y, ni siquiera, de la de finales de 2008). En otras palabras, en Grecia existe una cultura de elevada movilización, especialmente por parte de los sindicatos. A ésta se une una peculiar subcultura de protesta violenta, protagonizada por grupos anarquistas, que tiene su origen en la historia reciente de Grecia.³ Ésta última es especialmente dominante en el ambiente universitario posterior a la represión en la Universidad Politécnica en 1973 donde, desde entonces, la idea del orden y la autoridad son inmediatamente asociadas a la dictadura.

Un tercer factor que puede ayudar a comprender la airada respuesta de los griegos a las medidas de ajuste tiene que ver con el exitoso discurso populista que dominó la política griega durante los años 80. Su principal protagonista, Andreas Papandreu, padre del actual primer ministro y radicalmente distinto a él en este aspecto, logró que calase en la sociedad griega la idea del pueblo como “víctima”. Una de las características más definitorias de este tipo de discurso consistía en la construcción de dicotomías cuyo significado era deliberadamente ambiguo. Buen ejemplo de ello es la división entre “los no privilegiados” y “los privilegiados” sin llegar a especificar quiénes eran unos y otros. De esta forma, cada uno se autoubicaba en la posición que más le conviniera.

La crisis política a partir de 2007

Pero pasemos a analizar los factores que han hecho su aparición en los tiempos más recientes. Sin duda, es preciso tener presente que Papandreu ganó las elecciones hace escasos meses (el pasado mes de octubre) con un programa en el que, al tiempo que proponía contener el déficit, contemplaba un mayor gasto en inversión pública, aumentos salariales en la Administración Pública, la subida de las pensiones, luchar contra el

³ Esto mismo debe tenerse en cuenta a la hora de interpretar las movilizaciones que tuvieron lugar a finales de 2008 (véase Kalyvas, Stathis, “Why Athens is Burning?”, *The New York Times*, 11/XII/2008).

desempleo y apoyar al pequeño comercio. Es decir, que la agudización de la crisis no le ha dado ni dos meses de tregua antes de que, como consecuencia del plan de ajuste, sus políticas empezaran a apuntar en una dirección radicalmente distinta. Esta “crisis de representación” sólo podría encontrar una salida en la convocatoria de otras elecciones que, eventualmente, ratificaran al gobierno actual y sus propuestas bajo las nuevas circunstancias. Sin embargo, el mismo Papandreu ha desechado la posibilidad por el elevado coste económico que ello supondría, así como por el riesgo de no obtener la mayoría absoluta.

Finalmente, creemos que es importante insistir en dos factores de fondo que se encuentran presentes desde 2007 y que sin duda permiten entender mejor tanto las manifestaciones de protesta actuales como las de finales de 2008. Se trata de una “crisis de la política” que va unida a lo que podemos llamar una “crisis de identidad nacional”. Grecia vivió una especie de euforia de orgullo nacional en 2004 vinculada a los éxitos deportivos de la selección nacional y a la celebración de los Juegos Olímpicos. Frente a aquella época en la que Grecia logró demostrar al mundo que estaba a la altura, desde 2007 se observa una tendencia en sentido contrario. El disparo de salida de esta nueva época lo dio la más que demostrada incapacidad del Estado griego para controlar los incendios que arrasaron el Peloponeso durante el verano de 2007, se llevaron por delante la vida de 63 personas y provocaron daños en importantes sitios arqueológicos, entre otros. Pese a ello, el entonces líder de la oposición, Yiorgos Papandreu, era visto como un político con escaso carisma, acento y modos de hacer “americanos”, y un programa electoral difuso y poco ilusionante. En definitiva, a pesar del descontento con el gobierno de Nea Dimocratía, los griegos estaban aún muy lejos de considerar al PASOK como una alternativa de gobierno y volvieron a depositar su confianza en Kostas Karamanlís en las elecciones generales celebradas en septiembre de 2007.

Pero los numerosos escándalos de corrupción política no dieron tregua durante 2008. Los dos de mayor calado fueron el relacionado con el cobro de comisiones pagadas por Siemens con vistas a obtener contratos con la Administración Pública griega y el escándalo “Vatopedi”, en el que dos ministros del gobierno de Nea Dimocratía se vieron envueltos en el intercambio de terrenos entre el Estado y un monasterio, con un saldo negativo para el Estado estimado en 100 millones de euros. El índice de percepción de la corrupción calculado por la organización Transparencia Internacional da una buena idea de la dimensión del problema. En el *ranking* publicado en 2009 a partir de encuestas a expertos y empresarios obtenidas durante los dos años anteriores Grecia ocupaba el puesto 71 mientras que en el *ranking* de año anterior se situaba en la posición 57 (España ocupaba el puesto 28 y el 32 en 2008 y 2009, respectivamente). La corrupción en Grecia no se restringe sólo a la esfera de la alta política. Según datos de la misma organización, en 2009 un 18% de los griegos declaraba que ellos mismos o alguien de su familia había pagado algún soborno en los últimos 12 meses (la cifra equivalente en España es un 2%).⁴

A pesar de la sucesión de noticias que ponían en evidencia las malas artes del gobierno, PASOK seguía sin despertar grandes entusiasmos como alternativa de gobierno y se empezó a hablar de “crisis del bipartidismo”. Esta afirmación ganó fuerza con el auge puntual de la coalición de izquierdas Syriza liderada por el joven político Yannis Tsipras, que llegó a obtener un 18% en intención de voto entre marzo y julio. A finales de año son los Ecologistas los que empiezan a ganar apoyos, si bien en ningún momento llegan al

⁴ Véase www.transparency.org. El estudio incluye 180 países.

4%.⁵ Es en este clima cuando en octubre de 2008 Yiorgos Papandreu, a pesar de su escasa popularidad, logra colocar a su partido el primero en intención de voto como reacción de rechazo creciente al partido en el gobierno. Las revueltas de diciembre de 2008 tras la muerte de un adolescente tiroteado por un policía no son ajenas a un clima generalizado de desprecio de la política y los políticos y de sensación de falta de alternativas.

El aumento de la desconfianza en los políticos, los principales partidos políticos y el Parlamento deja constancia de ello. Según datos de la Encuesta Social Europea, en Grecia en noviembre de 2009 un 56%, un 54% y un 38%, respectivamente, desconfiaban por completo.⁶ En marzo de 2005 estos porcentajes eran del 35%, 37% y 20% (un aumento de la desconfianza en 21, 17 y 17 puntos, respectivamente). Si comparamos esta situación con la de los otros dos países del sur de Europa donde la crisis económica también está golpeando duramente, se observa que los niveles de desconfianza política en 2009 eran muy superiores en Grecia que en España (38%, 39% y 13%). No obstante, son similares a los de Portugal (56%, 55% y 35%). Tanto en Grecia como en Portugal nos encontramos, pues, ante una confluencia de la crisis económica con una grave crisis política e institucional, lo que complica aún más la colaboración de la población en la toma de decisiones y en su implementación.

La opinión pública frente a la crisis política

Algunos aspectos recientes relacionados con la evolución de la opinión pública resultan de especial interés. Por primera vez, la mitad de la población parece favorecer una solución basada en un gobierno de coalición. No obstante, también se observan dos nuevas tendencias: un aumento sin precedentes de la inclinación a abstenerse en las elecciones y un creciente deseo de nuevas caras o partidos políticos.⁷ En este último caso no se puede descartar que tras ello no se esconda una preferencia por soluciones de tipo “tecnocrático”. Un ejemplo de propuestas de este tipo se encuentra en la ampliamente comentada intervención del presidente de la principal organización patronal griega, SEV, que a principios de mayo llamaba a una mayor implicación del mundo de la empresa en la política. Por último, se observa de forma clara un apoyo mayoritario por parte de los griegos a determinadas medidas de recorte presupuestario. Las que gozan de más apoyo son las relacionadas con poner fin a las exenciones fiscales de la Iglesia Ortodoxa (87%),⁸ la penalización de la evasión de impuestos a gran escala (88%), la penalización de la corrupción en el sector público y las relacionadas con el equipamiento armamentístico (64% a favor), incluyendo un eventual acuerdo con Turquía para la reducción del gasto militar en ambos países (72%).⁹ Este último dato puede significar la consolidación del fin de una larga época de enfrentamientos entre estos dos países, lo que también ha contribuido a desviar la atención de la opinión pública de los problemas internos.

Conclusiones: Los mecanismos de supervisión de los indicadores económicos de los países miembros de la eurozona se han visto puestos en cuestión desde que a principios de año se hiciera pública la disonancia entre los datos, hasta entonces oficiales, sobre el

⁵ El partido de extrema derecha, Laos, parece tener unos apoyos relativamente estables a nivel nacional, que oscilan en torno al 5%.

⁶ Porcentajes de quienes se ubican entre el 0 y el 2 en una escala de 0 a 10 donde 0 es “No confío en absoluto” y 10 “Confío plenamente” (www.europeansocialsurvey.org/).

⁷ Datos procedentes del estudio de *Public Issue* realizado en mayo de 2010 (<http://www.publicissue.gr/>).

⁸ Esta reforma ya está en marcha.

⁹ Datos procedentes del estudio de VPRC realizado en mayo de 2010 (<http://www.vprc.gr/>).

déficit del Estado griego y los que en los últimos meses han demostrado ser los reales. El reto que se plantea ahora no sólo tiene que ver con reforzar dichos mecanismos sino con buscar una solución a la situación de la economía griega, la de otros países miembros también afectados por la crisis económica y, en último caso, de la eurozona en su conjunto. Para ello, en los próximos meses será importante buscar la forma de convencer a los ciudadanos afectados de la necesidad, y también de la justicia, de las medidas de ajuste. En una situación como la de Grecia, donde la brecha entre ciudadanos y políticos no ha hecho más que crecer durante los últimos dos años, el reto que se plantea es aún mayor. Conocer las raíces de la crisis política, así como las medidas que cuentan con un mayor apoyo por parte de los ciudadanos, no puede sino ayudar a paliar el riesgo de revuelta social y de rechazo frontal de cualquier propuesta que provenga de los actuales representantes políticos. De lo contrario, unas medidas establecidas por decreto tienen pocos visos de dar resultado.

Irene Martín

Profesora de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Madrid

Elías Dinas

Doctorando del Instituto Universitario Europeo de Florencia