issa | ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL | AISS

Estudio de caso sobre la crisis

Grecia

El presente estudio de caso es uno de los estudios elaborados en el marco del Proyecto de la AISS *Seguimiento de la Crisis*

Asociación Internacional de la Seguridad Social, Ginebra, 2010

AGRADECIMIENTOS

Este informe se ha preparado bajo la responsabilidad del Observatorio de la Seguridad Social de la AISS.

El informe ha sido elaborado por el Sr. Alan Wood (Consultor Internacional).

El Sr. Ian Orton se ha encargado de la dirección del proyecto.

La Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) es la organización internacional líder a nivel mundial que congrega instituciones de seguridad social y entidades relacionadas. La AISS brinda información, investigación, asesoramiento especializado y plataformas de cooperación para construir y promover una seguridad social dinámica y políticas a nivel mundial.

Los Estudios de Caso sobre la Crisis por País forman parte del proyecto de la AISS de supervisión y análisis de los efectos de la crisis económica y financiera mundial en la seguridad social. Estos estudios se basan en datos e investigaciones llevadas a cabo entre junio de 2009 y la primera parte de 2010. Si bien se han realizado esfuerzos por garantizar la exactitud de los estudios de caso, se debe tomar en cuenta que la situación de cada país evoluciona constantemente.

Las denominaciones aquí empleadas, conformes a la práctica de las Naciones Unidas, no implican juicio alguno por parte de la AISS sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni en lo que se refiere a la delimitación de sus fronteras.

Este documento forma parte de un conjunto de estudios de caso que están disponibles en http://www.issa.int/Resources. Para conocer los términos y condiciones, por favor, consulte el sitio Web de la AISS. Las opiniones e ideas expresadas no reflejan necesariamente las de la AISS o de sus miembros.

Primera publicación en 2010.
© Asociación Internacional de la Seguridad Social, 2010

Estudio de caso de la AISS sobre la crisis: Grecia

Resumen

Sin duda la crisis financiera indujo en Grecia una recesión con un descenso del producto interior bruto (PIB) que alcanzó – en el primer trimestre de 2010, un -4,5 por ciento, registrándose así el sexto trimestre consecutivo de contracción. Esto afectó con particular dureza a las industrias manufactureras y turísticas. El desempleo alcanzó en el primer trimestre de 2010 un máximo del 12,1 por ciento en el período de seis años, aunque el impacto más agudo de la crisis del mercado de trabajo se produjo entre los jóvenes, que se enfrentan a una tasa de desempleo del 30 por ciento.

Como respuesta, el Gobierno recortó el gasto (pensiones y sueldos del sector público) y comprometió USD[*] 5,5 billones para modernizar la administración de la seguridad social, incentivar las jubilaciones tardías (Nueva Ley de la Seguridad Social, abril de 2008), mejorar la creación de empleos, reducir el desempleo y apoyar a las personas más vulnerables (Plan Nacional de Acción para el Empleo, abril de 2009), además de recortar los gastos operativos públicos y reformar el sistema fiscal (Programa de Estabilidad y Crecimiento de enero de 2010).

Lo más probable es que la situación posterior a la crisis esté determinada por el paquete de ayuda financiera urgente del Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Unión Europea (UE) por un importe de USD146 billones, que el Gobierno griego aceptó en mayo de 2010. Se pretende que este rescate ayude a Grecia a contener el déficit presupuestario, a impulsar la competitividad y a ganarse la confianza de las agencias internacionales de calificación de crédito. Además, debe sentar precedentes de cómo un país sale con decisión por su cuenta de la recesión y saca el mejor partido de la recuperación cuando ésta llega.

Instituciones de seguridad social comprendidas

El Ministerio de Empleo y Protección Social tiene a su cargo la supervisión de carácter general. Gestionado por un gobernador y un órgano de gobierno tripartito, el Instituto de Seguros Sociales administra programas a través de sucursales.

Panorama del sistema de seguridad social

El sistema de la seguridad social de Grecia se basa en dos pilares: la protección básica y la protección complementaria. Existe cierto número de fondos de seguros y regímenes, que están administrados por varias instituciones legislativas. Esto significa que prestaciones y condiciones de elegibilidad difieren de una institución a otra, creándose así un sistema más bien complejo.

La principal institución aseguradora es el Instituto de Seguros Sociales – Caja Unificada del Seguro para los Empleados (IKA-ETAM), que es el régimen de seguro basado en el reparto

[*] USD: Dólar de los Estados Unidos.

que cubre a la mayoría de los asalariados. Además, existen regímenes especiales para empleados públicos y determinadas categorías de trabajadores, incluidos los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores agrícolas.

El sistema de seguridad social ofrece las siguientes prestaciones a los empleados:

- prestaciones de enfermedad y maternidad;
- prestaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales;
- asignaciones de defunción;
- prestaciones de invalidez;
- prestaciones de vejez y de sobrevivientes;
- prestaciones de desempleo; y
- prestaciones familiares.

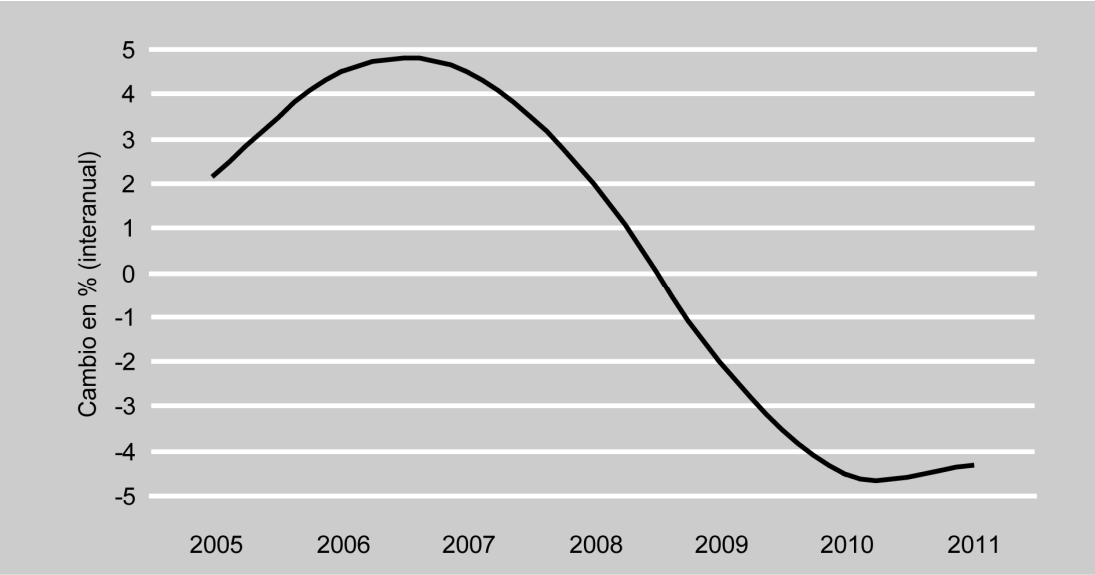
El IKA-ETAM administra las prestaciones de enfermedad y maternidad, así como las pensiones. Las prestaciones de desempleo y las prestaciones familiares son administradas por la Oficina de Empleo de la Mano de Obra (OAED): el IKA-ETAM cobra las cotizaciones que se pagan a la OAED en su nombre.

Impacto de la crisis

La economía y la mano de obra

Al igual que en la mayoría de los países de la UE, la economía y el mercado de trabajo de Grecia fueron afectados de forma adversa por la crisis financiera mundial de 2007, a pesar de que el impacto se retrasó aquí un tanto. La economía comenzó a contraerse a principios de 2009 y el PIB real ha caído desde entonces sin parar y se predice que continuará haciéndolo hasta finales de 2010 (véase el gráfico 1).

Gráfico 1. ***Crecimiento del PIB real en Grecia, 2006–2010***



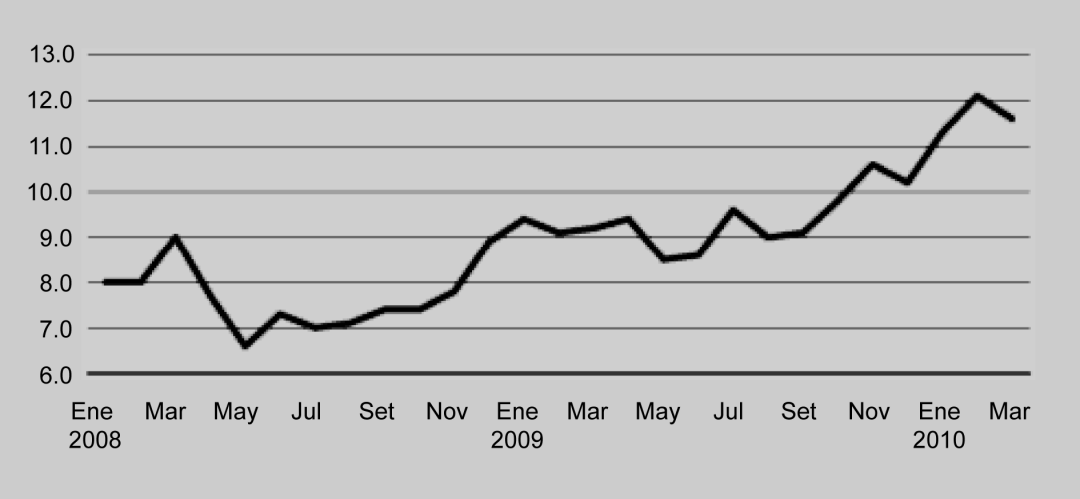
Fuente: EIU (2010).

Sin embargo, a diferencia de la mayoría de los países de la UE, la economía griega continúa atrapada en la recesión: el PIB se contrajo en otro 1 por ciento intertrimestral entre enero y marzo de 2010, descendiendo hasta el -4,5 por ciento, el sexto trimestre sucesivo de

contracción. Con la demanda y el consumo reducidos, los niveles de producción, exportación y comercio cayeron notablemente. El comercio minorista, la industria textil y el turismo fueron afectados con particular dureza.

En términos de desempleo, las consecuencias se han sentido en toda la nación (y en mayor medida en el norte de Grecia). De acuerdo con el Ministerio de Empleo y de Protección Social, la tasa de desempleo escaló del 7,7 por ciento en abril de 2008 al 9,4 por ciento en abril de 2009. Como se ilustra en el gráfico 2, la UE declaró que el desempleo alcanzó, en febrero de 2010 un máximo del 12,1 por ciento en un período de seis años.

Gráfico 2. ***Desempleo (medida armonizada UE), 2008–2010***



Fuente: EIU (2010).

No obstante, las cifras titulares enmascaran problemas "estructurales" subyacentes. La tasa de desempleo de las mujeres supera casi en dos veces y media la de los hombres (el 12,6 por ciento la de las mujeres en comparación con 5 por ciento la de los hombres en 2007), mientras que la tasa para los nuevos ingresantes en el mercado de trabajo (entre 15 y 29 años de edad) alcanza aproximadamente el 30 por ciento. En relación con lo anterior, son significativas las consecuencias para la formación actual y futura de capital humano.

El contagio de la deuda

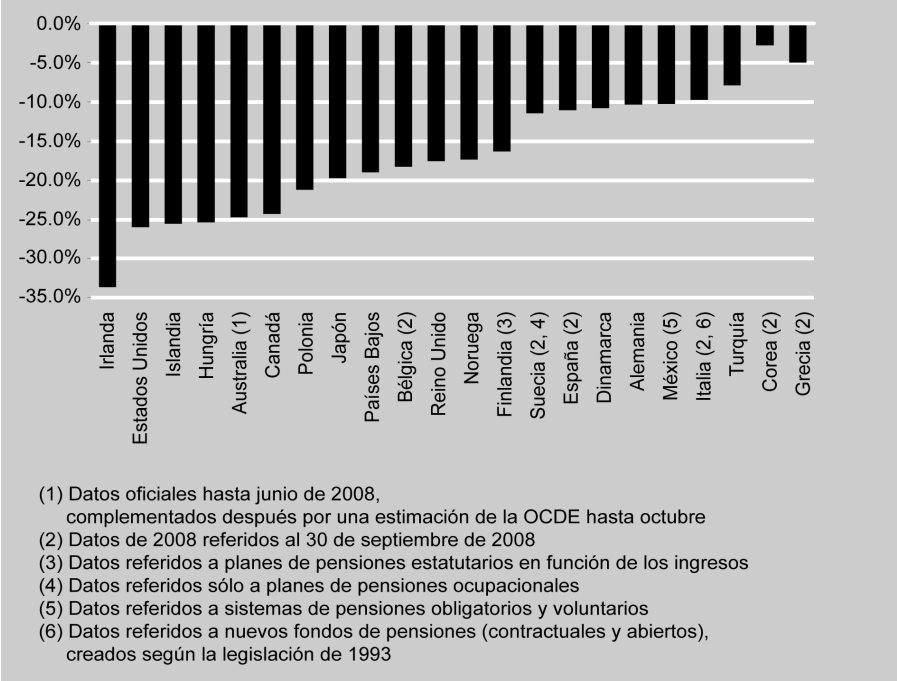
La deuda pública es otro componente del esfuerzo fiscal postcrisis, que refleja un potencial impacto negativo en el gasto social. Se prevé que la deuda pública nacional se incremente hasta el 120 por ciento del PIB en 2010, es decir, la segunda más alta de todos los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Significativamente, la clasificación del crédito de Grecia se devaluó en fecha reciente y, en mayo de 2010, el Gobierno cerró un acuerdo con el FMI y la UE para recibir un paquete de ayuda financiera urgente por un importe de USD 146 billones para poder atender sus obligaciones derivadas de los costos del servicio de la deuda. La magnitud de este paquete (el 46 por ciento del PIB del país en 2009) y las condiciones impuestas han suscitado algunas preocupaciones respecto a la solvencia y el potencial de crecimiento de Grecia.

Rendimiento de las inversiones

Es evidente que las turbulencias del mercado han dañado el rendimiento de las inversiones de los fondos de la seguridad social, pero desde una perspectiva relativa, Grecia ha corrido mejor suerte que la mayoría de los países de la UE y de la OCDE (véase el gráfico 3).

Gráfico 3. ***Rentabilidades reales de los fondos de pensiones para países seleccionados, enero – octubre de 2008 (porcentaje)***



Fuente: OIT (2009).

Una mirada al rendimiento de las pensiones griegas en 2008 revela una caída del 10 por ciento aproximadamente, menos de la mitad de la media de la OCDE.

Según el Ministerio de Empleo y Protección Social, entre 2007 y 2008 no se produjeron cambios sustanciales en el valor de los fondos que administra. El cuadro 1 muestra el cambio marginal en el valor de los activos totales.

Cuadro 1. ***Valor de los fondos de pensiones (miles de USD)***

	2004	2005	2006	2007	2008
Activos totales	27.501.927	32.303.455	36.430.112	36.809.556	39.420.510
Títulos	15.879.579	18.565.451	19.830.597	19.228.145	18.962.303
Depósitos	10.718.394	12.859.873	15.717.698	16.298.714	18.694.060
Bienes inmuebles	903.954	878.131	881.818	1.197. 922	1.655.162

Fuente: Ministerio de Empleo y Protección Social (2009).

Sin embargo, se estima que el déficit de las pensiones supera en dos veces el volumen del PIB del país, que asciende a USD 322 billones, y se calcula que quebrará en menos de 15 años si se

dejan las cosas como están. El desolador estado actuarial de las pensiones suscitó la motivación que existe detrás de una serie de medidas amplias y profundas de austeridad por un valor de USD 38,2 billones (una parte integral del rescate).

Capacidad administrativa

La crisis empeoró claramente la posición fiscal de Grecia, pero además disminuyó la capacidad de la seguridad social y de los sistemas de pensiones privados del país para mantener los niveles de prestación. Las dificultades previsibles del gobierno a la hora de administrar las necesidades de la seguridad social significan que el gobierno tiene pocas posibilidades de elección, salvo recurrir a la ayuda financiera de urgencia que proporcionan el FMI y la UE. Sin la intervención exterior, el doble problema del aumento de los gastos y de la reducción de los ingresos habría aproximado aun más la fecha en la que el gobierno habría agotado los fondos para pagar las prestaciones. Ahora las medidas de austeridad proporcionan a Grecia los medios para pagar las prestaciones mientras que, entre otras cosas, se demanda una reforma de la seguridad social a gran escala.

Respuestas a la crisis

En vez de adoptar un único paquete de estímulos coordinados para responder a la crisis, el gobierno reaccionó con una serie de medidas alternas de expansión y contracción a lo largo de 2008 y 2009. Con el apoyo del Fondo Social Europeo, el gobierno griego utilizó la mayor parte de los USD 5,5 billones reservados para el período 2007-2013 para llegar a 1,3 millones de beneficiarios. Se puso un acento especial en ayudar a las personas y a los sectores económicos más vulnerables (por ejemplo, el turismo y la construcción).

Profunda reforma de las pensiones (marzo de 2008)

A pesar de las grandes manifestaciones sindicales y de las huelgas por todo el país, el parlamento aprobó reformas de las pensiones de vejez que incluyeron la congelación de las pensiones durante tres años y una aplicación más rigurosa de las condiciones para la jubilación anticipada. Por ejemplo, la edad de jubilación de las mujeres aumentó de 60 a 65 años, en tanto que las madres con hijos menores de edad ya no se pueden jubilar antes de los 55 años (50 años, actualmente).

La Nueva Ley de Seguridad Social (abril de 2008)

Se aprobó una nueva ley para remodelar el sistema de la seguridad social consolidando 133 instituciones y sucursales en 13 instituciones. Se intentó mejorar la calidad de los servicios mediante menos burocracia y más inversión en las TIC. La ley establece asimismo el Fondo de la Seguridad Social para la Solidaridad Intergeneracional (AKAGE), que garantiza programas de seguridad social.

Para incentivar la jubilación tardía, las pensiones de las personas que continúen trabajando más allá de los 35 años en activo percibirán un aumento del 3,3 por ciento en la pensión por un período de tres años. En vigor a partir de 2009, las pensiones de los prejubilados disminuirán en el 6 por ciento a partir de la actual tasa de reducción anual del 4,5 por ciento. Asimismo se ponen a disposición de los hogares de escasos recursos prestaciones globales en forma de "asignaciones para la coherencia social". Las prestaciones de desempleo se incrementarán al 70 por ciento del salario mínimo durante los próximos años.

Plan Nacional de Acción para el Empleo (abril de 2009)

El plan incluye programas activos de mercado de trabajo diseñados para intensificar la creación de puestos de trabajo, reducir el desempleo y apoyar a los más vulnerables. El gobierno gastará USD 390 millones en subsidiar las cotizaciones de los empleadores a la seguridad social durante cuatro años cuando contraten a empleados jóvenes y facilitará formación especializada para mujeres y jóvenes hasta los 25 años de edad.

La OAED presentó también un "programa de empleo integrado", que proporciona perfeccionamiento y asistencia para que reingresen en el mercado de trabajo las personas despedidas por empresas establecidas en las zonas más afectadas, como Drama, Ferres, Larisa, Naoussa y Xanthi.

Programa de Estabilidad y Crecimiento (enero de 2010)

Se hizo público un recorte del 10 por ciento tanto en el gasto de la seguridad social como en los gastos operativos del gobierno para 2013. Existe también una campaña para mejorar la transparencia en la gestión fiscal mediante un cambio en el proceso de elaboración del presupuesto, de control y de evaluación de su implementación. Esto incluye una reforma del sistema fiscal y la lucha contra la evasión fiscal mejorando las actividades de auditoría.

Reformas implementadas (aprobadas por el Parlamento en julio de 2010)

- Se introdujeron reformas en las pensiones. Entre otras cosas, ellas contemplan un aplazamiento de la edad de jubilación mínima y estatutaria cada tres años a partir de 2020, con arreglo al aumento en la esperanza de vida.

- La reforma fiscal y administrativa introdujo un horizonte presupuestario trianual para los organismos de seguridad social.

- La reforma del mercado de trabajo facilitará la contratación y el despido de los trabajadores, fortaleciendo las disposiciones para el trabajo con horarios flexibles, particularmente en las industrias estacionales.

- La reforma de la asistencia sanitaria, según la cual los pacientes tendrán que pagar de su bolsillo las visitas al hospital y los fondos del seguro social les reembolsarán los gastos.

Lecciones aprendidas

La experiencia griega indica que se ha aceptado ampliamente el papel de las transferencias sociales como estabilizadores económicos y sociales. Como respuesta inicial ante el incremento de las privaciones y para amortiguar el impacto de la recesión, el Gobierno extendió las prestaciones de la seguridad social. Sin embargo, como consecuencia de ello, el Gobierno se endeudó más y la enorme carga de la deuda nacional atrajo una atención negativa por parte de las principales agencias internacionales de calificación del crédito y de la UE. En la actualidad, la cuestión de la responsabilidad fiscal ocupa el centro del debate sobre la seguridad social, estimulando numerosas reformas para fortalecer el proceso y el seguimiento presupuestarios: por ejemplo, el acceso en línea a los presupuestos para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas.

En respuesta a la creciente presión internacional para reducir la deuda pública, el gobierno abordará el gasto insostenible de las pensiones mediante dos clases de medidas: políticas que racionalizarán el gasto e incrementarán la fuente de ingresos, como puede ser la contención de la evasión en las cotizaciones a la seguridad social, y la reforma del sistema de pensiones. Se han previsto recortes drásticos en el presupuesto (desde el 12 por ciento del PIB a menos del 3 por ciento) para 2013. Si se tiene éxito, esto mejorará la capacidad de las futuras generaciones para hacer frente a las desaceleraciones económicas, aunque por supuesto tendrá repercusiones significativas en varios grupos en la actualidad.

Se puede sostener que el Gobierno ha aprendido también una dura lección extraída de crisis pasadas, implementando una serie de programas activos de mercado de trabajo diseñados para evitar los costos de una reactivación de los trabajadores más vulnerables (jóvenes y mujeres). Ha sido eficaz mantener activos dentro del mercado de trabajo a los empleados que han perdido sus puestos (debido a su dependencia de sectores particulares). Hasta la fecha, alrededor de 2.500 ex empleados de grandes empresas se han beneficiado de los programas de empleo integrados de la OAED, con efectos que han redundado positivamente en la economía local y la sociedad.

Conclusión

La amenaza de la deuda griega continúa dominando las discusiones sobre el gasto público, esté relacionado con la seguridad social o no. Más que revelar simplemente la insostenibilidad de los fondos de pensiones griegos, la crisis contribuyó mucho a exponer los graves problemas relacionados con la deuda pública y el presupuesto, así como a destacar la capacidad de la deuda pública para causar potencialmente un contagio transnacional. Esto facilitó un telón de fondo para una eventual pérdida de confianza en la economía, la destrucción del valor de las pensiones (el 10 por ciento en 2008) y el rescate del FMI y la UE. Ahora el desafío que se plantea a la seguridad social en Grecia consiste en hacer frente a la carga que implican las impopulares medidas de austeridad, como, por ejemplo, restringir las condiciones para las pensiones.

El impacto adverso de la crisis en la economía real es evidente. En 2008, la repercusión inicial macroeconómica y del mercado de trabajo fue más bien limitada en comparación con la mayoría de los países de la UE. Aún así, Grecia entró en recesión en 2009 (en la que todavía permanece). A pesar de que el efecto se retrasó, la industria y los sectores de los servicios continuaron en calma, pero el desempleo a escala nacional se duplicó a partir de mayo de 2008, para alcanzar su punto máximo a finales de 2009 (el 12 por ciento).

No obstante, el aspecto más agudo de la crisis del mercado de trabajo se encuentra detrás de las cifras titulares de desempleo. Por ejemplo, la tasa de desempleo para nuevos ingresantes en el mercado de trabajo (15–29 años de edad), asciende aproximadamente al 30 por ciento. Tras reconocer este problema, se presentó el Plan Nacional de Acción para el Empleo (2009) con programas destinados a los grupos más vulnerables.

Con una contracción prevista del 4 por ciento en 2010, el Servicio Nacional de Estadística griego es más optimista en su pronóstico que otros observadores (por ejemplo, la EIU espera un 4,6 por ciento). La habilidad de Grecia para salir de la recesión (e incluso para hacer frente a otra desaceleración) dependerá mucho de si el gobierno implementa o no con éxito los cambios estructurales solicitados en el rescate.

Fuentes

AISS. 2010a. Reducción del gasto social: ¿una tercera etapa de la crisis? Disponible en *http://www.issa.int/esl/Observatory/In-Focus/In-Focus-Social-security-responding-to-the-financial-crisis/Snapshots/Reduced-social-spending-A-third-stage-to-the-crisis*, Asociación Internacional de la Seguridad Social (consultado el 25 de mayo de 2010).

—. 2010b. Reform of the Greek social security system. Asociación Internacional de la Seguridad Social. Disponible en *http://www.issa.int/Observatory/Country-Profiles/Regions/Europe/Greece/(link)/ Reforms %2010* (consultado el 15 de junio de 2010).

— 2010c. Los sistemas de seguridad social: respondiendo a la crisis. Asociación Internacional de la Seguridad Social Disponible en *www.issa.int./aiss/Resources/Social-Policy-Highlight/Social-security-systems-Responding -to-the-crisis* (consultado el 5 de mayo de 2010).

BBC. 2009. *Greece unveils major spending cuts*. British Broadcasting Corporation. Disponible en *http://news.bbc.co.uk/2/hi/8411749.stm* (consultado el 28 de junio de 2010).

CE. 2009. Second joint assessment by the SPC and the EC of the social impact of the economic crisis and of policy responses, Bruselas, Social Protection Committee).

CE. 2009. *Recovering from the crisis: 27 ways of tackling the employment challenge*. Bruselas, Comisión Europea.

EIU. 2010. *Country report: Greece.* Economist Intelligence Unit. Disponible en *http:www.eiu.com* (consultado el 23 de junio de 2010).

Europa. 2010. *Greece*. Disponible en *http://ec.europa.eu/employment_social/social_security_schemes/national_schemes_summaries/grc/1_general_en.htm* (consultado el 25 de junio de 2010).

Ministry of Employment and Social Protection. 2009. ISSA survey response.

OIT. 2009. The financial and economic crisis: A decent work response, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

Reuters. 2010a. EU urges Greece to stick to austerity, pension plan. Disponible en *http://www.reuters.com/article /idUSLDE64O10Y20100525* (consultado el 26 de junio de 2010).

— 2010b. Summary of Greek stability and growth programme. Disponible en *http://www.reuters.com/article/ id USLDE60D0V520100114* (consultado el 21 de junio de 2010).

US Government. 2010. *Social security programs around the world: Greece*, Washington, DC, US Social Security Administration.

www.issa.int

4 route des Morillons
Case postale 1
CH-1211 Ginebra 22

Promoting and developing social security worldwide
Promouvoir et développer la sécurité sociale à travers le monde
Promover y desarrollar la seguridad social en el mundo
Soziale Sicherheit weltweit fördern und entwickeln
Развиваем и поддерживаем социальное обеспечение во всем мире
دعم و تطوير الضمان الإجتماعي عبر العالم
促进和发展全球社会保障