

EL VERDADERO COSTE DE LA AUSTRERIDAD Y LA DESIGUALDAD

Estudio de caso: Islandia

Introducción

Islandia es un pequeño país cuya población apenas alcanza los 300.000 habitantes. Aunque Islandia no es miembro de la UE, representa un ejemplo útil de las alternativas a la austeridad que los países tienen a su disposición para responder a la crisis financiera. Islandia ha sido alabada por cómo ha manejado la crisis financiera, durante la cual las protestas ciudadanas presionaron a los políticos para que dejaran caer a los bancos, en lugar de rescatarlos. Al poner a las personas por delante de los bancos, Islandia demostró que hay otra forma de lidiar con la crisis financiera.

Al no ser miembro de la UE ni de la Eurozona, Islandia está menos atada a otros países y esto le ha permitido actuar con mayor flexibilidad, sobre todo en cuanto a su política monetaria. Uno de los aspectos clave en la recuperación de Islandia ha sido su capacidad para devaluar su moneda, promoviendo así sus exportaciones.

Entre 1991 y 2004 Islandia llevó a cabo varias reformas importantes, que incluyeron: reducción del gasto público; reducción de los impuestos al trabajo y al capital; privatización de empresas públicas; liberalización de los mercados del trabajo y de productos; mayor integración económica con el resto del mundo; reforma de las pensiones; desregulación del mercado financiero; y reformas del sector público.¹ En los años siguientes la desigualdad aumentó rápidamente, ganando velocidad a partir de 2003. El índice de Gini, el indicador que mide la desigualdad dentro de un país, pasó de 0,19 en 1993 a 0,24 en 2003, y alcanzó un máximo de 0,29 en 2007.²

En 2001 se desregularon los bancos islandeses, lo que les permitió privatizar sus recursos y facilitó la especulación bancaria. El sector bancario se aprovechó de las bajas tasas de interés en otros países y expandió su actividad al Reino Unido, los países nórdicos y al resto del mundo.³ En 2007 los tres mayores bancos islandeses ampliaron

enormemente sus balances y concedieron préstamos que equivalían a unas nueve veces el tamaño de la boyante economía de la isla.⁴ Las inversiones de la banca en el mercado inmobiliario provocaron un auge que trajo consigo la concesión de crédito sin límites: el Fondo de Financiación de Vivienda (HFF por sus siglas en inglés, una institución del gobierno creada en 1999 para ofrecer hipotecas a bajo interés con la garantía del gobierno sobre la deuda) garantizó a todos los ciudadanos acceso hipotecas a unas tasas de interés artificialmente bajas. Como resultado, la demanda de vivienda se incrementó de forma generalizada, lo que provocó un rápido aumento de los créditos hipotecarios y un descenso abrupto de las tasas de interés de las hipotecas. A mediados de 2004 casi el 90 por ciento de los hogares islandeses tenía un crédito con el HFF, y los bonos emitidos por este organismo representaban más de la mitad del mercado de bonos en Islandia.⁵

Cuando comenzó la crisis financiera en 2008 se depreció fuertemente la moneda islandesa, la corona, y los tres principales bancos comerciales (Kaupthing, Glitnir y Landsbanki) anunciaron que no podían refinanciar su deuda. La deuda externa islandesa ascendía a 50.000 millones de euros (frente a un PIB de 8.500 millones de euros en 2007), y más del 80 por ciento de ésta se debía al sector bancario. El banco central de Islandia ya no podía actuar como prestamista de último recurso. A principios de octubre de 2008, el gobierno, que había alabado las actividades de los bancos durante más de 10 años, se vio obligado a nacionalizar los bancos que habían concedido préstamos, cediendo su control a la Autoridad Supervisora Financiera (la autoridad que supervisa el sector financiero en Islandia). Todos los activos nacionales se reunieron en lo que pasó a ser una versión nacional pública de los bancos, mientras que los activos en el extranjero se declararon en quiebra. El gobierno insistió en que con esas medidas se aseguraba que Islandia no entrase en bancarrota. Protegerían la economía islandesa y a los ciudadanos islandeses, de manera que no sufrirían ninguna pérdida a causa del hundimiento del sistema bancario.

El gobierno solicitó a continuación al Fondo Monetario Internacional (FMI) un préstamo de emergencia a cambio de comprometerse a reducir el gasto y devolver el dinero (3.500 millones de euros) a los inversores extranjeros mediante una enorme subida de impuestos para los islandeses. Los principales pasos propuestos para combatir la crisis fueron:

- La aplicación de estrictos controles al capital (incluyendo una suspensión temporal del cambio de moneda oficial) el 6 de octubre de 2008, con el fin de ayudar a proteger la moneda;
- La activación el 17 de noviembre de 2008 de un paquete de rescate (con 2.700 millones de euros procedentes del FMI y los restantes 3.800 millones de un grupo de países nórdicos), para ayudar a financiar el déficit presupuestario y la creación de bancos nacionales;
- La puesta en marcha de medidas de austeridad como parte de la consolidación fiscal;

- La activación de “préstamos de garantía mínima del pago de depósitos” para ayudar a financiar una mínima devolución de los depósitos a los ahorradores extranjeros, quienes perdieron sus ahorros cuando los bancos islandeses fueron a la quiebra. Una suma de 1.200 millones de euros provino de Alemania, pero no fue aceptada la oferta de 4.000 millones de euros en préstamos por parte del Reino Unido y Holanda.

Estas medidas provocaron una serie de protestas populares –nunca antes vistas en Islandia- que obligaron al gobierno a convocar elecciones anticipadas. El nuevo gobierno que resultó elegido propuso un plan para devolver la deuda contraída a causa del paquete de rescate. Sin embargo, esto hizo que las protestas se extendiesen aún más y que se centrasen en exigir al gobierno que convocase un referéndum para ratificar dicho plan. En enero de 2010 la presión popular obligó al presidente Ólafur Ragnar Grímsson a convocar un referéndum para marzo de ese mismo año. El noventa y tres por ciento de los islandeses rechazaron las propuestas del gobierno y también se negaron a que fuese la población (y no los banqueros y dirigentes del país) quien tuviese que devolver la deuda.

Acciones legales y protección del bienestar

Islandia es el único país del mundo que ha emprendido acciones legales contra un político por su supuesta participación en la crisis financiera. Los tribunales nacionales tuvieron que pronunciarse sobre si Geir Haarde, el anterior primer ministro, podría considerarse responsable de la crisis financiera. Haarde fue absuelto de tres de los cuatro cargos que se le imputaban, pero fue encontrado culpable de violar la ley en cuanto a la responsabilidad de los ministros. Varios altos directivos de los bancos en cuestión, así como líderes empresariales, fueron también imputados ante los tribunales, acusados de fraude y manipulación a raíz de las investigaciones sobre el colapso de los bancos del país realizadas por la fiscalía especial islandesa.⁶

El gobierno que llegó al poder en febrero de 2009 se comprometió a ser un gobierno nórdico del bienestar con el objetivo de proteger de las peores consecuencias de la crisis a los segmentos de ingresos bajos y medios.⁷ También declaró que, en la medida de lo posible, preservaría el estado de bienestar frente a los recortes.⁸ Al parecer ha sido así: los presupuestos recientes incluyen una combinación de recortes del gasto en sectores distintos a los del bienestar, y la subida de impuestos se ha centrado en los segmentos de mayores ingresos.⁹

En cuanto al verdadero nivel de vida, los recortes en el gasto público en Islandia han afectado más a los sectores de mayores ingresos que a los sectores vulnerables y de menores ingresos. Esto ha sido posible mediante incrementos en las pensiones mínimas para las personas mayores y pensionistas con discapacidad, en el salario mínimo, en las prestaciones de asistencia social y en la tasa del subsidio por desempleo (aunque los salarios en general no han variado).¹⁰

Los impuestos directos a las rentas más bajas también se redujeron

ligeramente, tanto en 2009 como en 2010, mientras que aumentaron para las rentas más altas.¹¹ La carga impositiva se ha trasladado significativamente sobre las espaldas de las familias con mayor nivel de ingresos.

El gobierno también ha cancelado las hipotecas a una cuarta parte de la población, y ha introducido medidas sociales (en forma de descuentos en el alquiler) para ayudar a quienes viven en una vivienda en alquiler.

Islandia ha utilizado su sistema de protección social para proteger durante la crisis a los sectores más vulnerables. Más aún, ha logrado revertir la tendencia hacia un incremento en la desigualdad durante los años de la crisis de 2008 y 2009, la cual siguió descendiendo en 2011, año en que Islandia registró un índice de Gini de 0,23.¹²

Aún así, alrededor de un 15 por ciento de los hogares sigue teniendo grandes dificultades para llegar a fin de mes. Se han introducido varios programas para las personas desempleadas y se han fortalecido los ya existentes, sin embargo existe descontento por la falta de inversión en creación de empleo. A pesar de ello, el desempleo no se ha convertido en el gran problema que era de esperar dada la magnitud del colapso del país y la grave contracción de su economía. La tasa de desempleo en Islandia en 2010 era del 7 por ciento, pero en abril de 2013 había caído al 6,6 por ciento, por debajo de la media de la UE.¹³

En 2011 el PIB de Islandia creció un 3,1 por ciento comparado con el año anterior (en 2010 se contrajo un 6,8 por ciento, tras haberse contraído un 4 por ciento en 2009). La inflación en 2011 era del 4,2 por ciento (comparada con un 16,3 por ciento en 2009); y el gobierno debía 10.139 millones de euros, el 98,8 por ciento de su PIB. La economía islandesa se ha recuperado tras la peor crisis económica en la historia de ese país. Mientras gran parte de Europa sigue luchando con la crisis, la economía de esta isla del Atlántico Norte está creciendo –gracias a la devaluación de su moneda, el aumento de las exportaciones, el auge del turismo y de la industria pesquera y el incremento de la confianza de los consumidores. El estilo islandés de lidiar con la crisis podría servir como inspiración sobre alternativas a la austeridad en la UE.

NOTAS

- ¹ R. Spruk (2010) 'Iceland's Economic and Financial Crisis: Causes, Consequences and Implications', European Enterprise Institute, <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/29972/>
- ² S. Olafsson (2011) 'Iceland's Financial Crisis and Level of Living Consequences', Working paper # 3:2011, Social Research Centre, University of Iceland, http://thjodmalastofnun.hi.is/sites/thjodmalastofnun.hi.is/files/skrar/icelands_financial_crisis_and_level_of_living.pdf
- ³ R. Spruk (2011) *op. cit.*
- ⁴ *ibid.*
- ⁵ P. Bagus and D. Howden (2011) 'Deep Freeze: Iceland's Economic Collapse,' Ludwig von Mises Institute, Auburn, Alabama, p. 56, http://mises.org/books/deep_freeze_howden.pdf
- ⁶ Lárus Welding, director general de Glitnir, y Guðmundur Hjaltason, director de banca corporativa en Glitnir, fueron condenados a nueve meses en prisión por la Corte Distrital de Reykjavík por abuso de confianza grave. De los nueve meses, seis son libertad condicional durante dos años (ver: <http://visir.is/larus-welding-og-gudmundur-hjaltason-daemdir-i-fangelsi-/article/2012121229270>)
- A Sigurjon Arnason, director general de Landsbanki, y Hreidar Mar Sigurdsson, director general de Kaupthing, se les acusa de haber tramado un plan para comprar acciones bancarias con el fin de evitar la caída de los precios para después vender el stock, según el Wall Street Journal (V. Finkle (2013) 'Iceland Indicts Bankers Over Financial Crisis', American Banker, 28 de marzo, <http://www.americanbanker.com/people/iceland-indicts-bankers-over-financial-crisis-1057928-1.html>)
- ⁷ S. Olafsson (2011) *op. cit.*
- ⁸ *ibid.*
- ⁹ *ibid.*
- ¹⁰ *ibid.*
- ¹¹ *ibid.*
- ¹² El dato disponible más reciente es de 2011; Data Market, <http://datamarket.com/data/set/23a8/iceland-2020-objective-to-achieve-greater-equality-in-iceland-by-lowering-the-gini-coefficient-for-disposable-income-to-around-23-by-2020#!display=line&ds=23a8!2k2g>
- ¹³ S. Olafsson (2011) *op. cit.ú*

© Oxfam Internacional Septiembre 2013

Este estudio de caso ha sido escrito por Teresa Caveró. Oxfam agradece el apoyo de Natalia Alonso, Krisnah Poinasamy, Jon Mazliah y Kevin Roussel en su producción. Forma parte de una serie de documentos e informes dirigidos a contribuir al debate público sobre políticas de desarrollo y humanitarias.

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor envíe un mensaje a advocacy@oxfaminternational.org.

Esta publicación tiene copyright pero el texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del copyright requiere que todo uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. Para la reproducción del texto en otras circunstancias, o para uso en otras publicaciones, o en traducciones o adaptaciones, debe solicitarse permiso y puede requerir el pago de una tasa. Correo electrónico: publish@oxfam.org.uk.

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.

Publicado por Oxfam GB para Oxfam Internacional con el ISBN 978-1-78077-455-8 en septiembre de 2013.
Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK.

OXFAM

Oxfam es una confederación internacional de 17 organizaciones que trabajan conjuntamente en 94 países, como parte de un movimiento mundial por el cambio, para construir un futuro libre de injusticia y pobreza. Para más información, por favor escriba a alguna de las agencias o visite www.oxfam.org/es

www.oxfam.org

