

LA PROMESA DE UNA EUROPA SOCIAL

Desigualdad y malestar político en Europa

Branko Milanović



Street art reading "The Future Is Europe" is seen on the side of building near to the European Council headquarters on June 23, 2017 in Brussels, Belgium. (Photo by Leon Neal/Getty Images)

En esta serie de dos artículos independientes, Branko Milanovic analiza los efectos políticos de las migraciones internas y externas de la Unión Europea. Milanovic no niega el malestar político creado por la gestión de estos flujos y argumenta que su solución pasaría por resolver los problemas de desigualdad que tiene la UE dentro y fuera de sus fronteras.

¿Dónde están los límites de Europa?

Sabemos de la existencia de una «área monetaria óptima», aunque posiblemente los responsables del Tratado de Lisboa no eran conscientes. La crisis griega ha popularizado el concepto y, tal como indica su nombre, pone límites a lo que (idealmente) sería una zona de moneda única.

Del mismo modo, en la década de 1990, cuando a una punta del continente europeo se disolvieron países como la URSS, Checoslovaquia y Yugoslavia, y los Estados que los componían solicitaron la entrada en la Unión Europea, se formuló una cuestión similar: ¿por qué dejar una unión y formar parte de otra, en lugar de mantener la independencia plena? Una de las posibles respuestas apareció en un artículo de 1996, en el que yo mismo señalaba que había una especie de contrapartida entre la independencia política (por ejemplo, una autoridad monetaria y fiscal plena) y los ingresos. Países como Estonia y Eslovenia estaban bastante dispuestos a renunciar a la independencia monetaria y (en gran medida) a la independencia fiscal a cambio de recibir transferencias monetarias y contar con el marco institucional que proporcionaba la UE.

Pero este razonamiento aún dejaba abierta una pregunta: podía ser que un país considerara que el hecho de renunciar a la discrecionalidad política fuera demasiado elevado y decide no entrar en la UE (y poner así un límite a su ampliación)? Quizás Suiza y Noruega serían un buen ejemplo de fuera de la UE.

Factor limitador

Casi nadie pensó que la desigualdad sería un factor que limitaría el crecimiento de la Unión. Sin embargo, hay al menos tres motivos por los que se puede considerar que podría serlo.

En primer lugar, para que funcione, una unión de Estados miembros con niveles de ingresos muy diferentes exige grandes transferencias de los países ricos a los pobres.

En segundo lugar, una unión muy desigual, por definición, está integrada por Estados miembros con dotaciones de capital y mano de obra muy diversos. Por ello, la política económica óptima para un Estado miembro pobre puede no ser la misma que para un Estado miembro rico (esto nos recuerda el área monetaria óptima).

En tercer lugar, y actualmente quizás más importante, si esta unión implica libertad de movimientos, los flujos laborales sistemáticos derivados -con personas que se desplazan de los estados miembros más pobres a los más ricos- pueden convertirse en un factor de desestabilización política si los estados ricos no están dispuestos a aceptar inmigrantes.

El tercer punto puede ser en gran parte responsable del Brexit. Se podría argumentar que sin la adhesión de los países del Este no habría habido Brexit. Por lo tanto, implícitamente, la UE se enfrentó a su propia contrapartida: podía integrar el Reino Unido o Europa del Este, pero no ambos. Mediante una serie de etapas sucesivas, y en gran parte sin ser consciente de esta elección, la UE eligió los países del Este.

Diferencia de ingresos

Detrás del movimiento de personas están las diferencias subyacentes en el nivel de ingresos entre países. Por ello, se estima que Rumanía ha «perdido» casi dos millones de

ciudadanos desde que se incorporó a la UE. Pero qué diferencias de ingresos hay en la Unión?

Empezamos con el aspecto más simple e importante, sin tener en cuenta las diferencias de ingresos dentro de los países y analizando sólo las que se producen entre los estados miembros de la UE (asumiendo, pues, que cada persona de un Estado miembro tiene los ingresos medios o el PIB per cápita de ese Estado miembro). Y tomamos como medida de la desigualdad el coeficiente Gini, que va de 0, la plena igualdad, a 100, cuando todos los ingresos están en manos de una sola persona.

Los resultados son bastante sorprendentes. En 1980, cuando la UE estaba formada sólo por nueve Estados miembros, el coeficiente Gini entre países era sólo de tres puntos. El hecho de combinar los nueve Estados miembros en un solo grupo añadía una cantidad totalmente insignificante a la desigualdad total de la UE (debido a las diferencias de desarrollo entre países). Más del 90% de la desigualdad de la UE9 se debía a las diferencias de ingresos dentro del país (es decir, las diferencias de renta entre las personas pobres y ricas dentro de Francia, los Países Bajos, etc.).

Una década más tarde, en 1990, el coeficiente Gini entre países de la UE12 ya se había duplicado hasta alcanzar los seis puntos. Si avanzamos 14 años más, con la adhesión de los países del Este, el número de Estados miembros se amplió a 25 y el Gini llegó a 13 puntos. Y aunque subió más, pero ligeramente (hasta 13,5), con la entrada de Rumania, Bulgaria y Croacia.

Actualmente, las estimaciones de desigualdad interpersonal (es decir, entre todos los ciudadanos) en la UE oscilan entre 37 y 39 puntos Gini. Esto significa que una tercera parte de la desigualdad de la UE (13,5 de 37-39) está ahora integrada sistemáticamente, debido a las diferencias subyacentes de ingresos entre los Estados miembros.

Una unión de Estados miembros con niveles de ingresos muy diferentes exige grandes transferencias de los países ricos a los pobres

Comparamos la UE28 con los EUA50 (los 50 estados de los Estados Unidos). La desigualdad global de los EUA50 es más alta que la de la UE28: el Gini de Estados Unidos es un poco superior a 40, mientras que el europeo se sitúa entre 35 y 40. Pero sólo una décima parte de la desigualdad de EEUU está «causada» por la desigualdad entre estados, mientras que, como hemos visto, un tercio de la desigualdad europea se debe a diferencias en el nivel de ingresos de los Estados miembros.

Solución difícil

La desigualdad europea (que, descompuesta, se parece mucho a la desigualdad china, que también se debe en gran medida a las diferencias de ingresos entre provincias) es mucho más difícil de solucionar. Exige transferencias de poder adquisitivo estrictamente geográficas de los estados ricos a los pobres. Dado que las composiciones de población son diferentes entre sí, esto se traduce en transferencias de (por ejemplo) los holandeses a los búlgaros. Pero un presupuesto de la UE del 1% del PIB es ridículamente pequeño para estas transferencias.

Quizás se podría esperar que los miembros potenciales se hicieran ricos por sí solos, lo que obligaría a la Unión Europea a fomentar la inversión y la participación chinas en estos países, todo lo contrario de lo que hace ahora

La solución alternativa es permitir la inmigración. Esto es lo que ha hecho la UE, con las consecuencias políticas que hoy son evidentes.

Entonces, cabe preguntarse legítimamente si hay límites a la ampliación de la UE, límites impuestos por la desigualdad derivada de la adhesión de Estados miembros que son más pobres. Si sólo se adhiriera Turquía, el Gini subyacente de una nueva unión sería de 17 puntos. Si, además, se incorporaran los 4 países candidatos de los Balcanes occidentales, llegaría a 17,5. Esta desigualdad subyacente, que no está sujeta a políticas nacionales ni a políticas globales de la UE (sobre todo porque el presupuesto de la Unión es demasiado pequeño), representaría casi la mitad de la desigualdad total entre los 615 millones de ciudadanos de la UE.

Sería una Unión inmanejable.

Por ello, la UE no debería seguir aplicando esta política insostenible, que parece ofrecer a los países candidatos la adhesión potencial al final de un túnel muy largo (o más bien interminable). Esta política sólo conlleva frustración para ambas partes. La UE debería analizar las cosas tal como son y crear una nueva categoría de países que no puedan entrar a formar parte durante un periodo de tiempo realista.

Quizás se podría esperar que los miembros potenciales se hicieran ricos por sí solos, lo que obligaría a la Unión Europea a fomentar la inversión y la participación chinas en estos países, todo lo contrario de lo que hace ahora. O que la convergencia de ingresos y la reducción de las desigualdades dentro de los estados miembros de la UE permitiera hacer otra ronda de adhesiones, lo que es poco probable que ocurra antes de la segunda mitad de este siglo.

La maldición de la riqueza en Europa

Ya he escrito antes (en un tuit) que nadie que viaje por Europa occidental, sobre todo en verano, puede evitar quedar impresionado por la riqueza y la belleza del continente, o por su calidad de vida. Esto último no es tan evidente en Estados Unidos (a pesar de la renta per cápita más elevada), en parte debido al tamaño del país y la menor densidad de población: América no muestra al viajero el espectáculo de un paisaje impecable, salpicado de numerosos castillos, museos, excelentes restaurantes con wifi, como Francia, Italia o España.

Creo que se puede decir que no ha habido ningún pueblo en el mundo que haya vivido tan bien como hoy viven los europeos occidentales ... especialmente los italianos. Ahora bien, como sabe todo el mundo, hay malestar y un descontento profundo en todo el continente, sobre todo en Italia: insatisfacción por cómo funciona la política europea, la inmigración, las perspectivas de los jóvenes, la precariedad laboral, la incapacidad para competir con una mano de obra más barata procedente de Asia o para ponerse al nivel de los gigantes de tecnología de la información o de la cultura de las empresas emergentes en Estados Unidos. Pero hoy no escribiré sobre ello. En cambio, me gustaría centrarme en dos «maldiciones de la riqueza» en la que, paradójicamente, se manifiesta la prosperidad europea.

El hecho de que la Unión Europea sea tan próspera y pacífica la convierte en un destino inmejorable para la inmigración

La primera maldición tiene que ver con la inmigración. El hecho de que la UE sea tan próspera y pacífica, en comparación con sus vecinos orientales (Ucrania, Moldavia, los Balcanes, Turquía) y, aún más, con Oriente Medio y África, la convierte en un destino inmejorable para la inmigración. La diferencia de ingresos entre la Europa «nuclear» de la antigua UE15 y Oriente Medio y África no es solamente inmensa, sino que, con el tiempo, ha ido aumentando. Hoy, el PIB per cápita de Europa occidental es de poco menos de 40.000 dólares, mientras que el de África subsahariana es de 3.500 (una diferencia de 11 a 1). En 1970, el PIB per cápita de Europa occidental era de 18.000 dólares, y el de África subsahariana de 2.600 (una diferencia de 7 a 1). Dado que las personas que viven en África pueden multiplicar sus ingresos por 10 si inmigran a Europa, no debería sorprendernos que, a pesar de todos los obstáculos que Europa ha comenzado a poner recientemente en el camino de los inmigrantes, estos sigan viniendo (a un ciudadano holandés, por ejemplo, le sería igual ganar 50.000 euros anuales en los Países Bajos que medio millón en Nueva Zelanda?).

Un movimiento inexorable

Debido a la magnitud de la disparidad de ingresos, la presión migratoria continuará sin detenerse o se intensificará durante al menos 50 años o más, incluso si África, en este siglo, comienza a acercarse a Europa (es decir, a crecer a tasas superiores que las de la UE). Esta presión, con respecto a la cantidad de personas que llaman a las puertas de Europa, tampoco es estática. Dado que África es el continente con la tasa estimada más alta de crecimiento demográfico, el número de inmigrantes potenciales aumentará exponencialmente. Mientras que hoy en día la proporción de población entre el África subsahariana y la UE es de 1.000 millones frente a 500 millones, en unos 30 años, llegará antes a 2.200 millones frente a 500 millones.

Si ponemos de lado la presión migratoria continua y la desigualdad creciente y los contrastamos con la dificultad de intentar dar una respuesta definitiva a al menos una de estas cuestiones, todo hace pensar que las convulsiones políticas no se detendrán

Pero la migración, como sabe todo el mundo, crea presiones políticas insostenibles en los países europeos. Todo el sistema político está en estado de shock, tal como ilustran los lamentos de Italia por haber sido abandonada a su suerte por los socios europeos a la hora de hacer frente a la inmigración, o la decisión de Austria y de Hungría de levantar muros en las fronteras. Casi no hay ningún país en Europa el sistema político del que no se haya visto sacudido por la cuestión de la inmigración: giros hacia la derecha en Suecia, los Países Bajos y Dinamarca; el acceso al Parlamento de Alternativa por Alemania (AFD), y el atractivo renovado de Alba Dorada en Grecia.

Aparte de la inmigración, la segunda cuestión que alimenta el malestar político europeo es el aumento de la desigualdad en cuanto a los ingresos y la riqueza. La desigualdad europea es, también en parte, una «maldición de la riqueza». La riqueza de los países que cada año incrementan un poco más sus ingresos anuales no para de crecer desde hace décadas y no sólo aumenta en proporción con su renta sino incluso más. Esto se debe simplemente al ahorro y la acumulación de la riqueza. Suiza no es solamente más rica que la India con respecto a la producción anual de bienes y servicios (la proporción entre el PIB per cápita de ambos países a los tipos de cambio de mercado es aproximadamente de 50 a 1), sino que es incluso «más rica» teniendo en cuenta la riqueza por adulto (con una proporción de casi 100 a 1).

La consecuencia del aumento de la proporción entre riqueza e ingresos a medida que los países se hacen más prósperos es que la cantidad de ingresos de capital tiende a crecer más rápidamente que el PIB. Cuando la riqueza está muy concentrada, como en el caso de los países ricos, el aumento de la participación de capital en el cómputo total conlleva casi automáticamente un incremento de la desigualdad en los ingresos interpersonales. Para

decirlo en términos más sencillos: lo que pasa es que la fuente de ingresos distribuida de manera muy desigual (beneficios, intereses, dividendos) aumenta más rápidamente que la distribuida de manera menos desigual (sueldos). Así, si el mismo proceso de crecimiento tiende a producir más desigualdad, es evidente que hay que implantar medidas más potentes para luchar contra. Pero en Europa, así como en Estados Unidos, hay una falta de voluntad política (y quizás es difícil exigirla en la era de la globalización cuando el capital es totalmente móvil) para aumentar los impuestos a los que más ganan, volver a introducir el impuesto de sucesiones en muchos países o implantar políticas para favorecer a los pequeños inversores, y no los grandes. Hay, pues, una parálisis política ante el malestar político.

Si ponemos de lado estas dos tendencias a largo plazo -la presión migratoria continua y la desigualdad creciente prácticamente automáticamente, o los dos problemas que hoy enrarecen el panorama político europeo, y los contrastamos con la dificultad de intentar dar una respuesta definitiva a menos una de estas cuestiones, todo hace pensar que las convulsiones políticas no se detendrán. Ni se resolverán en un par de años. Tampoco tiene ningún sentido acusar de irresponsabilidad los «populistas» o pensar que las preferencias de la gente han sido distorsionadas por noticias falsas. Los problemas son reales. Necesitan soluciones reales.



Branko Milanović

Branko Milanović és economista i professor presidencial visitant al *Graduate Center City University* de Nova York. També és acadèmic sènior al *Stone Center for Socio-economic Inequality*. Durant gairebé 20 anys, va ser economista en cap al Banc Mundial, posició que va deixar per escriure el seu llibre fonamental sobre desigualtat, *Worlds Apart* (2005). És conegut pels seus treballs en l'àmbit de la desigualtat d'ingressos, tant en l'àmbit global com en els diferents països. Va ser membre sènior del *Carnegie Endowment for International Peace* a Washington i ha impartit docència a la Universitat de Maryland i a la *Paul H. Nitze School of Advanced International Studies* de la Universitat Johns Hopkins. Escriu regularment a *Social Europe* i també ha fet contribucions en revistes acadèmiques com *Economic Journal*, *Review of Economics and Statistics*, *Journal of Economic Literature* i el *Journal of Political Philosophy*.