

# 1 EUROPA Y ESTADOS UNIDOS: DOS MODELOS SOCIALES DIFERENTES

Los estadounidenses y los europeos piensan de forma distinta sobre la pobreza, la desigualdad, la distribución de la renta de los ricos en favor de los pobres, la protección social y el bienestar. Los estadounidenses en general creen que los pobres deben ayudarse a sí mismos. Los europeos creen, por el contrario, que el Estado es fundamentalmente responsable de sacar a la gente de la pobreza. En un artículo académico reciente, Rafael Di Tella, Robert Mc Culloch y uno de los autores de este libro (Alesina) observaron que los europeos se consideran menos felices cuando aumenta la desigualdad, incluso cuando otros muchos indicadores individuales y sociales que determinan la felicidad de una persona permanecen constantes. En cambio, los estadounidenses no se consideran menos felices cuando aumenta la desigualdad y ésta tampoco incomoda a los estadounidenses pobres tanto como a los europeos ricos.

Ésa es una de las diferencias cruciales entre los dos lados del Atlántico que tiene importantes consecuencias para el papel del Estado, la tributación, la regulación, el gasto público, la educación, la migración y la cohesión social. En el fondo, esta forma distinta de pensar es importante para casi todas y cada una de las cuestiones de política que examinamos en este libro.

Se trata en cierta medida de una diferencia de preferencias entre los dos lados del Atlántico; los europeos prefieren, libre y gustosamente, tener un Estado de bienestar mayor con todos los costes que conlleva en impuestos y regulación, porque les desagrada la desigualdad. ¿No hay entonces ningún problema? No exacta-

mente. La intervención del Estado y la regulación, cuando se ponen en marcha en gran escala, a menudo producen efectos no deseados, como la creación de bolsas de privilegios, grupos sobreprotegidos (por ejemplo, los empleados públicos), una cultura de «dependencia» del Estado, una disminución de la predisposición a asumir riesgos. También producen mucho de lo que se conoce con el nombre de *tax churning*: el Estado grava con una mano, introduciendo distorsiones, y con la otra reparte bienes, servicios y transferencias entre las mismas personas a las que ha gravado. En algunos casos, algunos programas llamados redistributivos acaban aumentando la desigualdad en lugar de reducirla, sobre todo cuando los grupos que más acceso tienen al poder «capturan» esos programas.

Todo lo anterior genera resistencia al cambio. Una estrategia política clásica de los grupos sobreprotegidos es afirmar que cualquier cambio que les afecte aumentará la desigualdad y la pobreza. Por lo tanto, una de las cuestiones fundamentales para Europa y uno de los principales temas de este libro es cómo reducir la excesiva desigualdad sin caer en estas trampas. Dado que esta forma diferente de pensar sobre la desigualdad es tan importante, es necesario ver a qué se debe. Es importante sobre todo para comprender cómo pueden diseñarse reformas que sean viables desde el punto de vista político y que tengan éxito desde el punto de vista económico.

Antes de entrar en este polémico terreno, hacemos una advertencia y damos algunas cifras. Primero la advertencia: no existe un Estado «europeo» de bienestar. En Europa, hay grandes diferencias entre los sistemas de protección social. Los países que constituyen la Europa occidental continental (Europa para abreviar) organizan sus sistemas de protección social de distintas formas. Más adelante en este libro analizaremos algunas de estas diferencias, pero todos los sistemas tienen en común una característica fundamental: una extensa participación del Estado en la redistribución y en la protección social, y en un grado mucho mayor que en Estados Unidos.

Unas cuantas cifras: Europa gasta el doble que Estados Unidos en programas sociales (alrededor del 20 por ciento frente al 10 por ciento) y su gasto público total representa casi el 50 por ciento del PIB, mientras que en Estados Unidos el Estado consume alrededor del 30 por ciento del PIB (tabla 1.1). Europa también gasta mucho más que los países en vías de desarrollo, pero Estados Unidos es un punto de comparación mejor, ya que normalmente las dimensiones del Estado están en consonancia con la renta per cápita. En ninguna otra parte del planeta existen administraciones públicas con tanto presupuesto como en la Europa occidental continental.

Europa gasta más que Estados Unidos en todos los programas sociales, pero sobre todo en los programas destinados a los parados y a las familias pobres, que

son algunos de los que van encaminados más directamente a luchar contra la pobreza *per se* y que no están relacionados con la vejez, las enfermedades, etc. Las pensiones públicas son más generosas en Europa que en Estados Unidos (tabla 1.2). Aunque las pensiones públicas se las quitan, en principio, a los jóvenes para dárselas a los ancianos y no pretenden ser redistributivas, en la práctica lo son. Redistribuyen de los jóvenes ricos en favor de los ancianos pobres. De hecho, los pensionistas pobres reciben más que los pensionistas ricos, en relación con la renta que tenían antes de percibir una pensión y en relación con sus cotizaciones.

**Tabla 1.1. Gasto público general en porcentaje del PIB, 2000**

País	Total <sup>a</sup>	Bienes y servicios	Sueldos y salarios	Subvenciones	Prestaciones sociales y otras transferencias <sup>b</sup>	Inversión bruta
Estados Unidos	29,9	5,3	9,2	0,4	10,6	3,3
Europa continental <sup>c</sup>	44,9	8,3	12,4	1,5	17,6	2,5
Francia	48,7	9,7	13,5	1,3	19,6	3,2
Alemania	43,3	10,9	8,1	1,7	20,5	1,8
Suecia	52,2	9,8	16,4	1,5	20,2	2,2
Reino Unido	37,3	11,4	7,5	0,4	15,6	1,1

*Fuente:* A. Alesina y E. Glaeser (*Fighting Poverty in the US and Europe a World of Diference*, Oxford University Press, 2004, tabla 2.1). *Fuente original:* cálculos de los autores basados en datos procedentes de OECD Economic Outlook Database (nº 71, vol. 2002, edición 01, junio de 2002).

- a. Los totales incluyen los pagos de intereses y algunas clases de gastos de capital.
- b. Incluidas las pensiones.
- c. Media simple de Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Italia, Países Bajos, Noruega, Portugal, España y Suecia.

Dentro de Europa, existen grandes diferencias en lo que se refiere al modo en que están organizados los sistemas redistributivos de pensiones. Por ejemplo, las pensiones son mucho menos redistributivas en Alemania que en Suecia, pero son, en promedio, más redistributivas en Europa que en Estados Unidos. También se observan diferencias entre Europa y Estados Unidos por lo que respecta a los impuestos. En Estados Unidos, el impuesto sobre la renta es, en promedio, mucho menos progresivo que en Europa, aunque dentro de Europa existen muchas diferencias.

Sin embargo, la política fiscal no es el único instrumento con el que los gobiernos europeos tratan de redistribuir la renta. Otros son las reglamentaciones del mercado de trabajo, la legislación sobre el salario mínimo y la enseñanza pública, por citar sólo unos cuantos. Hemos elegido la frase «tratan de redistribuir» por una razón. No todos estos programas destinan eficientemente los recursos a las personas verdaderamente pobres; la mayoría beneficia a la clase media y a multitud de grupos protegidos (intereses especiales). Por ejemplo, la legislación laboral protege a los que están dentro del mercado de trabajo y a los afiliados a los sindicatos, mientras que pone obstáculos a los parados y a los jóvenes que tratan de entrar (reintegrarse) en el mercado de trabajo. Los sistemas de pensiones podrían privatizarse en parte sin aumentar la desigualdad. El gasto público destinado a la enseñanza superior, es en el mejor de los casos, neutral desde el punto de vista distributivo, ya que son predominantemente los ricos los que estudian en

**Tabla 1.2. Gasto público en programas sociales en porcentaje del PIB, 1998**

País	Total	Vejez, incapacidad y supervivientes	Familia <sup>a</sup>	Programas de prestaciones por desempleo y del mercado de trabajo	Sanidad <sup>b</sup>	Otros <sup>c</sup>
Estados Unidos	14,6	7,0	0,5	0,4	5,9	0,9
Europa continental <sup>d</sup>	25,5	12,7	2,3	2,7	6,1	1,7
Francia	28,8	13,7	2,7	2,6	7,8	1,5
Alemania	27,3	12,8	2,7	2,6	7,8	1,5
Suecia	31,0	14,0	3,3	3,9	6,6	3,2
Reino Unido	24,7	14,2	2,2	0,6	5,6	2,0

*Fuente:* Alesina y Glaeser (2004). *Fuente original:* cálculos de los autores basados en datos de OECD Social Expenditure Database 1980–1998 (2001, 3ª ed.).

- Incluidas las prestaciones en efectivo y los servicios en especie.
- Incluidos la asistencia sanitaria hospitalaria, los servicios médicos ambulatorios y los productos farmacéuticos.
- Incluidas las prestaciones por accidentes laborales y enfermedades profesionales, las prestaciones por enfermedad, las ayudas para vivienda y el gasto en otras contingencias (tanto en efectivo como en especie), así como las prestaciones destinadas a los hogares de renta baja.
- Medias simples de Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Italia, Países Bajos, Noruega, Portugal, España y Suecia.

las universidades y pagan, de hecho, una parte mayor de los impuestos. Una vez más, existen muchas diferencias dentro de Europa. Generalmente, los economistas califican los estados de bienestar nórdicos de éxito y consideran que los mediterráneos (Italia, Francia y España) plantean más problemas.

Entonces, ¿por qué les preocupa tanto a los europeos la desigualdad en comparación con los estadounidenses? Una posible explicación es que en Europa es más necesario redistribuir porque hay más desigualdad antes de impuestos. Pero eso no es cierto: la desigualdad antes de impuestos es mucho mayor en Estados Unidos que en Europa por varias razones, pero principalmente porque el rendimiento de la inversión en educación es mayor en Estados Unidos, por lo que la dispersión de la estructura salarial también lo es. Por lo tanto, en Estados Unidos debería haber más redistribución para compensar el hecho de que hay más desigualdad antes de impuestos. Sin embargo, ocurre exactamente lo contrario.

¿Por qué son entonces tan distintos los sistemas de protección social de los dos lados del Atlántico? Unas cuantas cifras lo dicen todo. Según el World Value Survey, respetado estudio sobre actitudes realizado en unos 40 países, el 60 por ciento de los estadounidenses cree que los pobres son perezosos, opinión que sólo comparte el 26 por ciento de los europeos. Casi exactamente las mismas proporciones, pero al revés (el 60 por ciento de los europeos y el 29 por ciento de los estadounidenses), creen que por mucho que hagan los pobres no pueden escapar de la pobreza. A los pobres estadounidenses no les preocupa la desigualdad porque consideran que es un peldaño en la escala social por la que pueden trepar. Sin embargo, los pobres europeos piensan que la desigualdad es un obstáculo insalvable. En una ocasión, uno de los autores de este libro iba mencionándole a un amigo estas cifras en un ascensor de Washington, DC, cuando un conserje afroamericano que iba en ese mismo ascensor saltó inmediatamente diciendo que los pobres deben ayudarse a sí mismos, que el Estado no tiene por qué intervenir. ¡No es fácil encontrar en París a un conserje que piense lo mismo!

¿Por qué piensan de forma tan distinta en los dos lados del Atlántico? Una de las posibles explicaciones es que Estados Unidos es una sociedad más móvil, en la que los pobres creen que pueden escapar de la pobreza si se esfuerzan lo suficiente. Si siguen siendo pobres, tiene que ser necesariamente por perezosos. En cambio, los europeos pobres carecen de las supuestas oportunidades que tienen los pobres estadounidenses, ya que las sociedades europeas son menos móviles.

La cuestión es, pues, saber si hay más movilidad social en Estados Unidos que en Europa y ésta es una pregunta sumamente difícil de responder. Estados Unidos no tuvo, desde luego, una nobleza al estilo europeo ni un sistema feudal que provocara una separación de clases sociales. Karl Marx atribuyó a esta diferencia

entre Estados Unidos y Europa el hecho de que el sistema de clases estuviera menos definido en Estados Unidos que en Europa, y de que hubiera sido más difícil que prosperaran los partidos y los movimientos de clase. Tenía, desde luego, razón. En Estados Unidos, las historias personales de acumulación de riqueza partiendo de unos orígenes humildes (el hombre hecho a sí mismo) son innumerables y han continuado surgiendo hasta hoy. El hombre hecho a sí mismo es el icono estadounidense. La prueba es el montón de europeos que abandonaron el viejo continente en el siglo XIX y a principios del XX en busca de riquezas al otro lado del Atlántico y que acabaron millonarios.

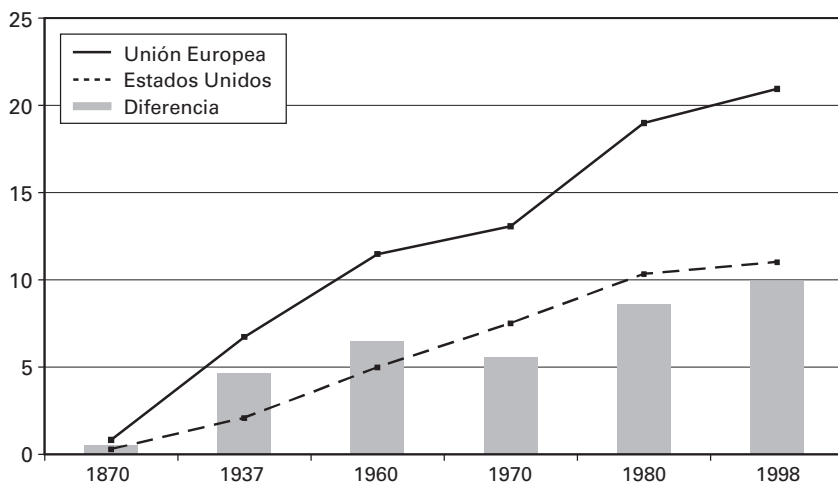
¿Tienen entonces hoy los estadounidenses pobres mejores perspectivas de escapar de la pobreza que los europeos pobres? Una manera de medir la movilidad real es calcular la proporción de los distintos grupos de renta que ascienden y descienden por la escala social. Las investigaciones muestran que, según este indicador, no se observan muchas diferencias entre los dos lados del Atlántico. Sin embargo, un entusiasta defensor del modelo social estadounidense podría decir que las posibilidades de escapar de la pobreza existen, pero que los pobres estadounidenses no las aprovechan. Los europeos podrían decir, por el contrario, que los pobres, por mucho que se esfuercen, están simplemente atrapados y no pueden escapar de la pobreza sin la ayuda de programas sociales públicos.

Hay una cosa segura: aunque los datos estadísticos existentes sobre la movilidad social muestran que no existen muchas diferencias entre Estados Unidos y Europa a este respecto, los estadounidenses piensan que su sociedad es muy «móvil», mientras que los europeos consideran que es «inmóvil». Por tanto, o bien los estadounidenses sobreestiman el grado de movilidad, o bien los europeos lo subestiman. Los europeos, dado que creen que la sociedad es inmóvil, también piensan que los pobres necesitan mucha más ayuda de todo tipo y que el Estado tiene que intervenir mucho para dar oportunidades, renta y protección social, aun a costa de una enorme presión fiscal, de la regulación del mercado y de diversas interferencias en las fuerzas del mercado.

Aunque en Europa están debatiéndose distintas reformas del Estado de bienestar, todas las que se han propuesto seguirían manteniendo unas políticas redistributivas mucho más extensas que las de Estados Unidos. Los europeos están orgullosos de sus modelos de bienestar. En cambio, la actitud de los estadounidenses de que es posible escapar de la pobreza aprovechando las oportunidades del mercado también tiene que ver con el coste subjetivo de la tributación. Al estadounidense medio le molesta mucho más pagar más impuestos, por lo que cualquier intervención del Estado con sus impuestos inspira recelos. Pero mientras que en la política estadounidense subir los impuestos es un «pecado capital», en la política europea lo que es un «pecado capital» es reducir el gasto.

Cada vez que alguien habla de reducir el gasto en Europa, tiene que acompañarlo de una larga lista de lugares comunes sobre las ventajas de un Estado «productivo», que gasta en educación, investigación, protección social, etc. No está nada claro qué queda exactamente para reducir después de todas estas excepciones.

Estas diferencias sobre las ventajas que se cree que tiene el gasto público no son un fenómeno reciente. Están profundamente arraigadas en la historia de los dos continentes. La figura 1.1 muestra que las diferencias de evolución del gasto social entre Estados Unidos y Europa se remontan a los inicios mismos de la intervención del Estado en estas economías de mercado.



**Figura 1.1.** Subvenciones y transferencias del Estado en porcentaje del PIB, 1870–1998.

*Fuente:* Alesina y Glaeser (2004).

Hasta finales del siglo XIX el gasto público, salvo el militar, era muy pequeño. Cuando comenzó a aumentar el gasto público civil, en seguida creció más deprisa en Europa que en Estados Unidos. En el siglo XX, hubo periodos en los que aumentó en Estados Unidos, especialmente en el *New Deal* y más tarde en la Gran Sociedad, pero Europa dejó atrás, en promedio, a Estados Unidos. Así pues, las explicaciones de la diferencia entre Europa y Estados Unidos no pueden buscarse en acontecimientos políticos recientes; están profundamente arraigadas en la historia de estos dos lugares.

¿Cuál es el origen de estas diferencias de opinión entre Europa y Estados Unidos en el siglo XX? En primer lugar, la tradición intelectual marxista (definida en un

sentido amplio) influyó y sigue influyendo profundamente en la cultura europea. El concepto marxista de «clase» implica que es casi imposible que una persona pobre se haga rica o, más en línea con la tradición, que un proletario se convierta en un capitalista. El marxismo tiene que suponer que hay inmovilidad social para justificar el concepto de clase; de lo contrario, su modelo básico se viene abajo.

El marxismo no sólo ha influido en intelectuales y estudiantes. En muchos países europeos, las instituciones políticas se han desarrollado en periodos revolucionarios durante los cuales los partidos y las ideas socialistas han gozado de un amplio apoyo. Por ejemplo, los partidos socialistas y comunistas exigieron y consiguieron, especialmente a principios de los años veinte, sistemas electorales basados en una representación proporcional. Esos sistemas permitieron la entrada en los parlamentos nacionales de los partidos marxistas, que comenzaron entonces a influir en la formulación de la política de protección social. Esos partidos, apoyados a menudo por movimientos callejeros y huelgas, fueron muy influyentes, incluso cuando estaban en la oposición. Así pues, la representación proporcional contribuyó a que se adoptaran medidas redistributivas, ya que permitió a las minorías tener representación política. De hecho, algunos estudios estadísticos han puesto en evidencia que, actualmente, en todas las democracias industriales el nivel de gasto público redistributivo aumenta con el grado de proporcionalidad del sistema electoral.

La constitución de Estados Unidos, aunque ha sido objeto de enmiendas y modificaciones, sigue siendo el documento redactado hace casi 250 años por un grupo de hombres blancos adinerados. Las constituciones europeas que están en vigor actualmente fueron redactadas en el siglo XIX, a menudo en momentos de convulsión y por asambleas nacionales en las que había representación de los partidos marxistas. Son, desde luego, diferentes de la constitución de Estados Unidos en lo que se refiere a su énfasis en los derechos sociales y a su grado de protección de los derechos de propiedad. Actualmente, muy pocos partidos europeos se llaman a sí mismos marxistas o comunistas. La influencia marxista de la que hablamos entiende los términos «influencia» y «marxismo» de forma muy amplia, en el sentido de que el marxismo forma parte de la urdimbre cultural de los europeos. Además, en muchos países (Italia, Francia, Alemania, España) los intelectuales izquierdistas dominan la escena. En los países marcados por un pasado nazi o fascista, ser de derechas se ha considerado durante mucho tiempo un pecado, debido a la relación de la derecha con dictaduras horribles.

En Estados Unidos, la influencia cultural marxista fue muy escasa. Salvo en unos cuantos campus universitarios, apenas influyó en la vida estadounidense. La cultura del hombre hecho a sí mismo continua siendo el principal instrumento ideológico y los estadounidenses que son conservadores en materia social lo

han utilizado para justificar una intervención limitada del Estado. La posibilidad de la movilidad social es tan crucial para la ideología estadounidense como el concepto de rigidez de las clases para la ideología marxista. Si no existiera la posibilidad de ascender en la escala social, los estadounidenses pensarían que su capitalismo de mercado es injusto.

La razón por la que el marxismo y el comunismo no pudieron prosperar en Estados Unidos es algo que ya analizaron Marx y (especialmente) Engels y que ha fascinado a otros muchos teóricos desde entonces. De hecho, las razones son varias y no son mutuamente excluyentes. Una es la autoselección de los inmigrantes europeos. Los europeos que decidieron irse al nuevo continente eran los más predispuestos a defender el esfuerzo personal como medio de escapar de la pobreza, en vez de quedarse en casa y luchar por el cambio social. Los oprimidos que se quedaron eran intrínsecamente más proclives a ser receptivos a la ideología marxista y estuvieron expuestos a un periodo de difusión y de éxito de esa ideología, que ejerció sin ninguna duda una profunda influencia en ellos. En segundo lugar, el vasto e inexplorado oeste de Estados Unidos permitió reducir las presiones sociales en las ciudades del este. Mientras que en Francia los obreros no podían realmente llevar su oficio a ninguna otra parte de Europa, en la costa este de Estados Unidos podían emigrar al oeste, y muchos lo hicieron. De esa forma, consiguieron tierras en el oeste sin ayuda alguna del Estado. Se convirtieron, pues, literalmente en capitalistas del *Far West*. En tercer lugar, la geografía dificultó el arraigo del movimiento comunista. La organización de un movimiento obrero fue más fácil en Europa que en Estados Unidos debido a que las distancias eran relativamente cortas y las vías de comunicación estaban bien desarrolladas. Las distancias relativamente grandes, por ejemplo, entre Boston y Pittsburgh y el sistema de comunicaciones relativamente subdesarrollado hicieron que fuera difícil organizar el movimiento obrero y que resultara más fácil reprimirlo. En cuarto lugar, después de la guerra de 1812, Estados Unidos nunca combatió contra una potencia extranjera en su territorio. En Europa, la desgracia, el sufrimiento y la inestabilidad política que siguieron a la Primera Guerra Mundial fueron un terreno fértil para el surgimiento de movimientos comunistas. Muchos creían que esta guerra era un conflicto entre burgueses europeos, por lo que un buen número de soldados vieron con simpatía el comunismo y eso hizo que fuera más difícil la represión política.

Por último, la diversidad étnica de la clase obrera estadounidense interfirió en la solidaridad de clase. Un obrero italiano en Nueva York a principios del siglo xx se sentía primero italiano y después obrero. Los obreros irlandeses le inspiraban tanto recelo como los capitalistas. Las oleadas de nuevos inmigrantes solían verse como enemigos y no como miembros de la misma clase. Engels ya fue consciente

de ello, y fue precisamente eso lo que lo llevó a dudar de la posibilidad de que en Estados Unidos tuviera éxito un partido comunista. Su perspicacia fue notable.

Aparte de la cuestión de la solidaridad de clase, la fragmentación étnica y racial de la sociedad estadounidense (en comparación con las sociedades europeas tradicionalmente más homogéneas) es una explicación fundamental de la diferencia entre la política redistributiva de Estados Unidos y la de Europa. En una sociedad diversa, en la que la desigualdad de la renta está profundamente relacionada con la raza, es más fácil para los ricos (léase blancos, sobre todo antiguamente) considerar que los pobres de los segmentos pertenecientes a las minorías raciales (especialmente los negros) son diferentes. En una sociedad más homogénea, la solidaridad social es más fácil.

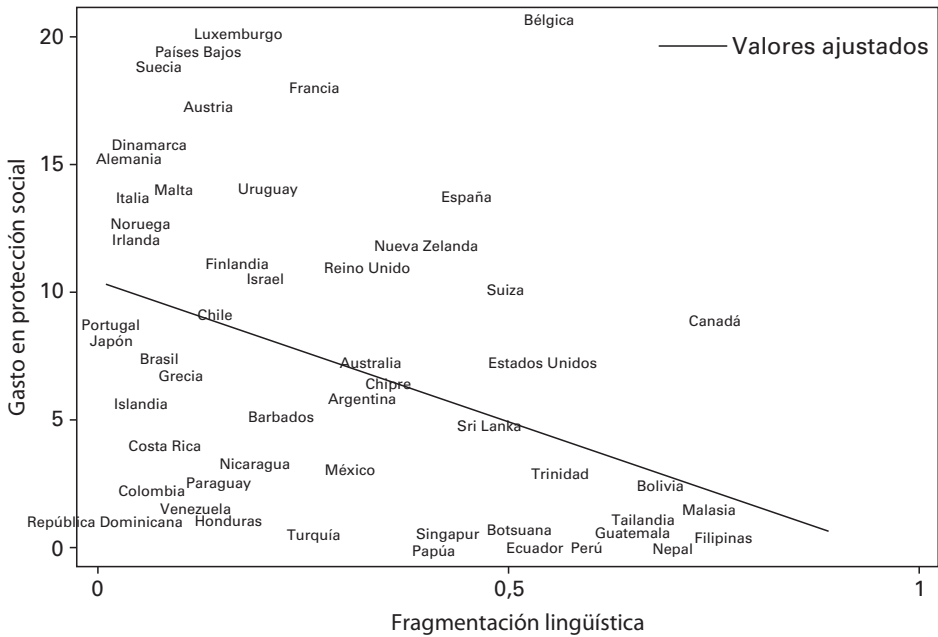
De hecho, todas las encuestas de opinión de las que se dispone muestran que, incluso cuando se tiene en cuenta la renta, los estadounidenses blancos son mucho menos partidarios de las medidas redistributivas que los que no son blancos, justamente porque consideran que esas medidas favorecen a las minorías raciales. Incluso los blancos pobres se oponen a ellas, debido a la desconfianza que les suscitan las demás razas.

Pero ¿por qué habría de estar predispuesta una persona blanca a oponerse al gasto social si cree que beneficia a las minorías raciales? Muchos datos experimentales y estadísticos muestran que la gente confía y se relaciona más con los de su misma raza; posiblemente sea un instinto natural, aunque desagradable. De hecho, la influencia de la diversidad étnica en las medidas redistributivas no es en modo alguno un fenómeno exclusivo de Estados Unidos. La figura 1.2 pone de relieve la existencia de una relación inversa entre el gasto social y un índice de la fragmentación étnica en una muestra de países.

Los países europeos han sido, al menos hasta ahora, más homogéneos que Estados Unidos desde el punto de vista racial, y eso podría explicar la diferencia entre sus políticas de protección social. Como veremos en el siguiente capítulo, está por ver que los países europeos puedan continuar siendo homogéneos restringiendo la inmigración.

Las consideraciones raciales también influyen en el carácter de las instituciones políticas de Estados Unidos y refuerzan así la predisposición en contra de las medidas redistributivas. La representación proporcional, adoptada en muchos países europeos durante las primeras décadas del siglo xx, nunca fue adoptada por Estados Unidos, ya que se pensaba que era un sistema que permitiría elegir representantes negros (y socialistas). Los sistemas mayoritarios, especialmente con manipulaciones (la reorganización de los límites de los distritos electorales para influir en el resultado de las elecciones), garantizarían, por el contrario, la subrepresentación de las minorías.

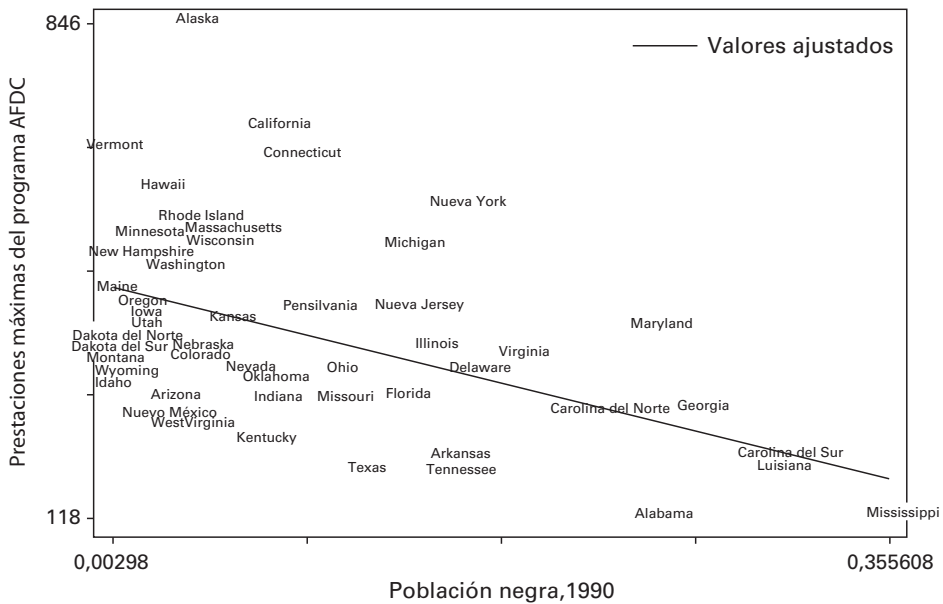
Los cincuenta estados de la Unión tienen muchos programas redistributivos. Los estados que son más heterogéneos desde el punto de vista racial tienen programas redistributivos más pequeños en relación con sus niveles de renta. Hay abundantes programas de protección social en los estados mayoritariamente blancos del norte y el noroeste (en Oregón y Minnesota, por citar dos ejemplos) y en algunos estados de Nueva Inglaterra (por ejemplo, en Vermont). No hay tantos en el sudeste y el sudoeste, donde la diversidad racial es mayor. La figura 1.3 muestra la relación inversa entre un importante programa de protección social gestionado por los estados que da ayuda a las familias pobres que tienen hijos (AFDC: Aid to Families with Dependent Children) y la proporción de población negra que hay en esos estados. El carácter descentralizado de Estados Unidos constituye, pues, otro obstáculo más para la adopción de una política redistributiva.



**Figura 1.2.** Fragmentación lingüística y gasto en protección social. La fragmentación lingüística es una medida de la «homogeneidad de un país». En términos técnicos, el índice de fragmentación es la probabilidad de que dos personas extraídas aleatoriamente de un país hablen la misma lengua. Cuanto más homogéneo es un país desde el punto de vista lingüístico, más bajo es el índice. Fuente: Alesina y Glaeser (2004).

Por último, los sindicatos funcionan de forma distinta. En Estados Unidos, siempre se han comportado como organizaciones que negocian directamente con los empresarios para conseguir concesiones salariales y de otros tipos. Como

durante una gran parte de la historia de Estados Unidos no ha habido en el Gobierno ningún partido que les haya sido favorable, los sindicatos estadounidenses han mirado con recelo la intervención del Estado. No quieren que el Estado se entrometa en sus asuntos. En cambio, los sindicatos europeos han desarrollado, en alianza con los partidos socialdemócratas, que a menudo ocupan el poder, un sistema de negociación a tres bandas con asociaciones patronales y el Gobierno como mediador (y como patrono en el caso de los empleados públicos). Como consecuencia, las políticas de protección social se convierten en materia de negociación en las negociaciones tripartitas.



**Figura 1.3.** Prestaciones máximas del programa AFDC y porcentaje de negros que hay en los estados de Estados Unidos (AFDC es un programa de protección social gestionado por los estados que da ayuda a las familias de renta baja que tienen hijos dependientes).

*Fuente:* Alesina y Glaeser (2004).

¿Existen presiones sobre el sistema europeo de protección social para que se parezca más al estadounidense? En cierta medida, sí. Una de ellas es la presión demográfica. Los sistemas europeos de pensiones corren el riesgo de ser insolventes debido a las tendencias demográficas del descenso de las tasas de natalidad y del aumento de la esperanza de vida. Hay otro factor, menos obvio, que en la próxima década podría influir mucho en el futuro del Estado europeo de bienestar y está relacionado con la inmigración y la diversidad racial de Europa. La

diversidad étnica ya está aumentando y aumentará más en Europa continental a medida que lleguen más personas procedentes de Europa oriental y de los países en vías de desarrollo. Según nuestro análisis anterior, eso podría obligar hasta cierto punto al Estado a recortar los programas de protección social. Incluso los partidos conservadores más respetables de Europa no tardarán mucho en empezar a decir que los extranjeros están viniendo a darse un banquete con los impuestos de sus ciudadanos. Dicho lisa y llanamente, cuando los europeos de clase media comiencen a darse cuenta de que una buena parte de sus pobres son personas que han inmigrado recientemente, su profunda fe en las virtudes del Estado de bienestar comenzará a resquebrajarse. Actualmente, incluso la intelectualidad izquierdista europea relaciona abiertamente la delincuencia y la miseria urbana con la inmigración. De ahí a lamentar los altos impuestos que se gastan en protección social para los inmigrantes no hay más que un paso.

¿Qué hemos aprendido, pues, en este capítulo? La tradición marxista ha influido mucho más en los europeos que en los estadounidenses. Para los europeos la desigualdad provocada por el mercado es un mal con mayúscula. Recelan generalmente de los mercados y son partidarios de una intervención masiva del Estado para corregir la desigualdad. El hecho de que las sociedades europeas sean (o hayan sido al menos) relativamente homogéneas ha favorecido la adopción de políticas muy generosas de protección social promovidas a menudo por alianzas entre los sindicatos y los partidos socialdemócratas, en ocasiones directamente en contra de los intereses patronales. La redistribución *per se*, cuando sus costes y el sacrificio que implican son comprendidos y aceptados perfectamente por una sociedad, puede ser un objetivo social deseable. Pero los estados europeos de bienestar han engendrado tres tipos de problemas, que abordamos detalladamente más adelante en este libro. En primer lugar, la excesiva generosidad de los sistemas de protección social adoptados en periodos de elevado crecimiento ha planteado problemas presupuestarios en muchos países europeos, sobre todo en aquellos en los que el crecimiento se ha desacelerado y las tendencias demográficas se han vuelto negativas. En segundo lugar, la intervención masiva del Estado y la regulación han contribuido a crear bolsas de privilegios y muchos grupos sobreprotegidos que se oponen, a su vez, al cambio. Por último, hay una tercera consecuencia menos obvia, pero potencialmente incluso más insidiosa, que ha sido sugerida en un reciente artículo académico por George Marios Angeletos, profesor del MIT, y uno de los autores de este libro (Alesina). Los impuestos altos y la regulación producen un efecto desincentivador que reduce la movilidad de la sociedad, ya que ahogan la iniciativa individual, de donde se deduce que algunos de los que se enriquecen, o bien son afortunados, o bien han conseguido sortear la complejidad de los sistemas reglamentarios. En otras palabras, allí donde

abundan los impuestos altos y los sistemas reglamentarios son complejos, a menudo florecen zonas grises en la maraña de leyes mercantiles y tributarias, por no hablar de la evasión fiscal. La impresión de que los que han tenido éxito sencillamente «engañaron al sistema» crea un círculo vicioso de demanda de mayor redistribución, tributación y regulación. Cuanto más gravan y regulan los gobiernos, menos móvil es la sociedad y menos se recompensa el esfuerzo y las inversiones individuales y, por lo tanto, mayor es la demanda de redistribución y de impuestos. Éste es el círculo vicioso que los países europeos deben tratar de romper.

¿Por qué no se oponen los contribuyentes europeos? La complacencia de los contribuyentes también está relacionada indirectamente con la actitud marxista que hemos analizado antes. Los europeos tienden a considerarse miembros de un grupo: los maestros, los empleados públicos, los taxistas, los afiliados a los sindicatos, y así sucesivamente. Se identifican mucho más que los estadounidenses con un grupo económico y social, algo así como la conciencia marxista de «clase». Se ven a sí mismos como contribuyentes mucho menos que los estadounidenses. Los políticos responden más a las presiones de los «grupos» que a las presiones de los contribuyentes. El resultado es el aumento de los programas de gasto y un impedimento para oponerse a los «grupos», incluso a los menos dignos de ayuda.

¿Cuál es, pues, la solución en Europa? ¿Adoptar simplemente el sistema estadounidense de protección social? La respuesta es negativa. Como hemos señalado, existe una verdadera diferencia de preferencias sobre la política social entre los dos lados del Atlántico. El problema de Europa es cómo diseñar sistemas de protección social que sean solventes desde el punto de vista fiscal sin crear todas las distorsiones políticas y económicas que acabamos de analizar. La tarea que tiene por delante no es fácil.