

Tribunal de Cuentas de la República de Estonia

Resumen para la prensa de la revisión de las opciones de política de migración del país realizada por el Tribunal de Cuentas de Estonia.

**Las necesidades de la economía de Estonia pueden ser apoyadas combinando reformas internas y una bien pensada política de migración.**

**TALLIN, 17 de junio de 2015 – El Tribunal de Cuentas ha elaborado una visión general de las opciones de política de migración a las que se enfrenta Estonia, de donde se ve que el uso inteligente y en la debida proporción de la influencia de reformas laborales, de otras reformas internas y de la inmigración puede mejorar las perspectivas del desarrollo económico del país. El objetivo es lograr el contingente óptimo con las habilidades y conocimientos necesarios para el desarrollo económico. Si Estonia desea tener éxito en la arena internacional atrayendo personas capaces de crear ingresos, es necesario garantizarles un entorno de vida y laboral apropiado, según una amplia concepción mundial.**

Los pronósticos indican que durante los próximos cinco años, es decir, para el año 2020, el número de personas de edad laboral (20 - 64 años) de Estonia disminuirá en aproximadamente 50.000 y, para el año 2040, esta disminución será ya de 165.000. Al mismo tiempo, el número de personas de, al menos, 65 años de edad crecerá en 24.000 para el año 2020 y en más de 88.000 para el 2040.

Debido a que alguien debe mantener nuestro sistema de pensiones y de seguro de salud, el estado y la sociedad en su conjunto, desde el punto de vista de la conservación del nivel de vida de la población y del desarrollo económico de Estonia, es importante que todos busquemos activamente soluciones para la creación de ingresos para satisfacer las necesidades de la sociedad. Al realizar las reformas, es posible traer al mercado laboral más de la parte no activa de la población y aumentar la productividad, aunque las reformas iniciadas ahora darían resultados solamente en un futuro lejano y su impacto podría no ser suficiente. Por lo tanto, aunque internamente Estonia puede proporcionar una parte importante de la mano de obra necesaria, no es probable que las fuentes locales puedan producir la capacidad laboral total necesaria para el desarrollo de la economía.

Una manera adicional de aumentar los ingresos del país y de la sociedad es, además de las reformas internas, utilizar inteligentemente para la creación de ingresos los conocimientos y las habilidades que puedan ofrecer las personas que viniesen a Estonia de todas partes del mundo. De la revisión del Tribunal de Cuentas se ve que Estonia debería tener un enfoque más activo y productivo en esta área.

**La mayoría de los inmigrantes no comunitarios viene a Estonia por motivos de estudios o de familia.** Según los datos del Registro de la Población y de la Policía y Guardia de Fronteras, durante el periodo 2005–2013 emigraron a Estonia 39.000 personas, de las cuales 14.000 fueron migrantes de retorno de nacionalidad estonia y 25.000 fueron extranjeros. En los últimos años la migración de retorno y la proporción de migrantes comunitarios ha aumentado, al mismo tiempo que la migración de ciudadanos de otros países ha disminuido en la misma proporción.

Los inmigrantes que vienen a Estonia son, principalmente, gente joven. En 2013 casi el 65% de los inmigrantes era de menos de 35 años de edad y casi el 45% de todos los inmigrantes tenía de 20 a 34 años de edad. La edad promedio de los inmigrantes del periodo 2005–2013 es de 30–31 años.

No se conoce el objetivo la llegada a Estonia de los migrantes comunitarios, en cambio, la mitad de los inmigrantes provenientes de otros países vino por migración familiar, una tercera parte vino por migración laboral y una sexta parte correspondió a estudiantes migrantes. Por lo tanto, la mayoría de los inmigrantes llega por migración familiar o de estudios y no participa en el mercado laboral. La mayoría de los inmigrantes viene a Estonia por migración familiar, es decir, para reunirse con sus familiares residentes en Estonia. El 33% de los migrantes familiares tiene un empleo regular.

Para integrar a los migrantes familiares como inmigrantes no escogidos por sus habilidades, el objetivo central es el acceso a puestos de trabajo que requieren un nivel medio de habilidades y no requieren alta calificación (académica), sino experiencia laboral y educación vocacional. Ya que en Estonia se necesitan tanto personas con educación superior como con habilidades menores, los inmigrantes sin empleo representan un recurso sin explotar. Aunque la colocación laboral es una de las condiciones principales para la integración, hasta ahora el Estado no ha puesto atención al empleo de los migrantes familiares, aunque sería útil desarrollar un programa especial para ellos. En la actualidad los migrantes familiares pueden usar solamente los mismos servicios de mercado laboral disponibles para la población en general.

También el número de estudiantes extranjeros en Estonia ha aumentado y, después de finalizar sus estudios, una quinta parte de estos permanece en Estonia con empleos fijos (ha trabajado en Estonia más de la mitad del tiempo durante 18 meses después de terminar los estudios). En Estonia permanecen principalmente ciudadanos de países cercanos con cultura similar (Letonia y Lituania). La posición de los estudiantes de otros países en el mercado laboral es peor que la de los estudiantes comunitarios (menos encuentra trabajo, su periodo de trabajo es menor, ganan menos).

Aunque se ha hecho mucho para atraer estudiantes extranjeros a Estonia y su número ha crecido notablemente, se debería pensar sistemáticamente cómo facilitar el acceso al mercado laboral de personas con capacidades y conocimientos necesarios para Estonia, una vez que hayan terminado sus estudios. Para esto, durante sus estudios, se les podría dar más posibilidades de práctica para que puedan saber más sobre el mercado laboral de Estonia y para que los empleadores locales tengan más experiencia en el trabajo con extranjeros.

También, después de terminar sus estudios y salir de Estonia, el estudiante extranjero puede ser útil gracias a los contactos creados y a su profundización.

**Hasta el momento los inmigrantes no representan cargas para el sistema de Estonia, es decir, no tenemos turismo de seguridad social.** Aunque se considera internacionalmente que uno de los peligros de la inmigración es, a menudo, el uso excesivo de la seguridad social por parte de los inmigrantes, esto no es así en Estonia. En general, los inmigrantes reciben menos apoyo que la población local.

Por ejemplo, en 2013 2,7% de la población de Estonia recibió ayuda de subsistencia y de los inmigrantes sólo 1,5%. La proporción de extranjeros registrados como desempleados que recibió beneficios de desempleo (seguro de desempleo o ayuda por desempleo) fue mucho menor que la proporción correspondiente de estonios. Durante el periodo 2010–2013 sólo un poco más de la tercera parte de los extranjeros registrados como desempleados recibió beneficios de desempleo. En el mismo periodo casi la mitad de los estonios registrados como desempleados recibió beneficios de desempleo. La mayor parte de las ayudas sociales pagadas a los inmigrantes (77%) está destinada a niños y familia, no a problemas de subsistencia. Los datos de la OCDE confirman los resultados del análisis del uso de las ayudas sociales y por desempleo de los extranjeros en comparación con la población local realizado por el Tribunal de Cuentas. En concreto, la OCDE ha concluido que, en Estonia, los extranjeros reciben menos ayuda social que la población local. Si se comparan las proporciones, el

promedio de la OCDE era 2,0 y la proporción correspondiente de Estonia fue 0,8, es decir, menos de la mitad.

**El Estado deseaba que viniesen a Estonia, sobre todo, personas con conocimientos y habilidades de alto nivel, sin embargo, la organización de la inmigración actual ha traído muy pocos de estos a la economía.** Recientemente el Estado se ha propuesto el objetivo de promover la inmigración de especialistas de alto nivel, sin embargo, durante el periodo 2005–2013, dentro del marco de migración laboral, fueron, principalmente, obreros y artesanos los que vinieron a Estonia. Aproximadamente una tercera parte de los migrantes laborales encuentra trabajo en áreas que requieren alta cualificación. Los datos sobre salarios confirman también el hecho de que los migrantes laborales se dedican, principalmente, a actividades que requieren habilidades de bajo nivel y son de poca remuneración. De conformidad con el criterio salarial vigente desde 2013, el salario de los especialistas de alto nivel que llegan a Estonia por migración laboral debe ser, por lo menos, el doble del sueldo medio de Estonia. El análisis del Tribunal de Cuentas demuestra que, en el periodo 2005–2013, el sueldo mensual de menos del 16% de los inmigrantes laborales fue de, por lo menos, esa suma. Por lo tanto, una gran parte de los inmigrantes laborales no viene a puestos de trabajo de grandes salarios y que requieren conocimientos y habilidades de alto nivel. Si el Estado desea que a Estonia vengan, principalmente, especialistas de alto nivel, se debe decidir sobre qué medidas de promoción de migración laboral usadas internacionalmente se podrían usar en Estonia, cómo atraer a Estonia a las personas con los conocimientos necesarios y cómo garantizar su adaptación.

Para poder evaluar cuántas personas y con qué conocimientos necesita el mercado laboral, se debe desarrollar un sistema de análisis eficiente de las necesidades del mercado laboral. Tomando en cuenta la velocidad de los cambios del entorno económico y de la sociedad, se puede pronosticar la necesidad de especialistas, principalmente, a corto plazo o, en ciertos casos, a plazo medio-largo. Bajo la dirección del Ministerio de Educación y Ciencia se está desarrollando un sistema de coordinación de seguimiento y pronóstico de necesidad de mano de obra y de desarrollo de habilidades, pero su periodo de implementación se ha calculado para 2014–2020, por lo que no aún se tendrán resultados en los próximos años.

**La práctica muestra que, hasta ahora, la capacidad del Estado y la sociedad estonia de aceptar, adaptar e integrar inmigrantes es aún insuficiente.** La poca disponibilidad de información y servicios públicos en otros idiomas, la preparación insuficiente de las guarderías y escuelas y la actitud de la sociedad y de los empleadores ante los extranjeros crea dificultades para los inmigrantes. Estos factores hacen de Estonia una destinación menos atractiva para los trabajadores cualificados.

Una gran parte de las escuelas y guarderías no está suficientemente preparada para el trabajo con los hijos de nuevos inmigrantes. Los padres de familia han experimentado la actitud repelente de las escuelas al entrar en estas y la renuencia a aceptar alumnos que vienen del extranjero. 10–15% de los alumnos que respondieron a la encuesta sobre éxito académico y posibilidades de estudio de alumnos migrantes recientemente llegados de fuera de la Unión Europea ha recibido varias medidas de apoyo (por ejemplo, clases preparatorias, profesor asistente, persona de apoyo, materiales de estudio especiales, apoyo de estudio individual, etc.). Tanto en opinión de los alumnos como de los profesores, 4/5 de los nuevos inmigrantes tienen necesidad de apoyo adicional en sus estudios.

Además, se señala la actitud pasiva o casi inexistente de los gobiernos locales en lo referente a ofrecer servicios a los extranjeros. El obstáculo principal es la falta de información en inglés sobre los servicios. También la poca colaboración con otras instituciones (universidad, empresas, instituciones gubernamentales, etc.) es una característica de los gobiernos locales.

En el contexto de Estonia, la obtención de contactos e información apropiada, oportuna y objetiva es aún más importante ya que la población rusoparlante de Estonia está completamente cerrada en el campo de información en ruso. Al mismo tiempo, una parte considerable de los nuevos inmigrantes habla ruso, por lo que la comunicación con el Estado puede resultar débil en caso de poca disponibilidad de información. Esto, a su vez, empeora las posibilidades de adaptación y de integración ulterior.

En la primavera de este año el Estado creó un portal de información para inmigrantes, aunque está aún en su fase inicial. También se planea crear un programa de adaptación durante 2015, aunque aún no se sabe cómo se implementarán estas medidas en la realidad ni qué resultados darán.

Al desarrollar el programa de adaptación se debe tratar de hacerlo lo más práctico posible para todos los inmigrantes. Entre otras cosas, es necesario ver cómo tratar a los diferentes tipos de inmigrantes: migrantes laborales de alta y baja cualificación, migrantes de estudio, migrantes familiares con sus parejas e hijos. También se debe considerar cómo garantizar una relación eficiente con la sociedad a través del programa, para que la integración no se limite a la teoría, sino que incluya un aspecto práctico (por ejemplo, cómo establecer contacto con las redes locales, con el mercado laboral, etc.).

En 2011 el Fondo de Desempleo organizó un estudio para determinar el interés de los empleadores por trabajadores extranjeros. Los resultados del estudio demostraron que, al momento de la encuesta, 6% de las empresas habían contratado mano de obra extranjera. Los resultados del estudio demostraron también que, en el futuro, 12% de las empresas estará interesado en contratar mano de obra extranjera. Esto significa que relativamente pocas empresas estonias consideran la posibilidad de contratar extranjeros. Las empresas justificaron la falta de interés con la falta de necesidad, las diferencias culturales (incluyendo obstáculos lingüísticos, actitud ante el trabajo, etc.), aspiraciones salariales excesivamente altas de los extranjeros, la poca preparación de la sociedad para la introducción de obreros extranjeros y la falta de información acerca de cómo contratar extranjeros.

A menudo es la actitud general de la sociedad ante los inmigrantes lo que determina la preparación y el interés de los empleadores para contratar extranjeros. La actitud de los habitantes de Estonia es, en general, mucho más negativa que la de otros países.

El índice de tolerancia de minorías de Estonia es el más bajo de los países de la OCDE: el índice promedio de los países de la OCDE es 60%, el de Estonia, en cambio, es 27%. La poca tolerancia general de los habitantes de Estonia se refleja también en la poca tolerancia hacia los inmigrantes: Los resultados del estudio social europeo mostraron que, entre los habitantes de Estonia, la tolerancia hacia los inmigrantes es mucho menor (24%) que el promedio europeo (38%). Menor tolerancia que en Estonia se encontró en tres países (Eslovenia, Lituania y Grecia), al mismo tiempo que en Finlandia el 67% de la gente es tolerante.

La actitud de la sociedad puede apoyar o impedir la adaptación de los inmigrantes, por lo que se deben tomar medidas para el desarrollo de la igualdad y la tolerancia. La mayoría de los problemas surge en el área laboral, aunque también el tratamiento mediático y la concientización de los funcionarios, educadores y trabajadores con la juventud, así como su habilidad de tratar el tema deben mejorar aún mucho.

**Los emigrantes de Estonia son principalmente jóvenes con salarios bajos y sin empleo fijo. No hay una emigración masiva de personas con educación superior.** Según los datos del registro de la población, durante el periodo 2005–2013 emigraron, aproximadamente, 60.000 personas, lo que es casi 21.000 más que los inmigrantes. En el caso de los datos de emigración, se debe tomar en cuenta su baja calidad y la ausencia de información sobre la emigración de muchas personas.

El análisis de los datos muestra que la mayoría de los emigrantes son gente joven y de edad laboral. Por ejemplo, en 2013 los emigrantes jubilados representaron 2–3% de la emigración, el resto fueron personas de edad laboral o menores de edad. Al comparar los emigrantes con la composición por edades de toda la población, las personas de 20–39 años se distinguen claramente por su volumen de emigración.

El análisis del Tribunal de Cuentas muestra que, durante un año antes de su partida, tres cuartos de los emigrantes no tuvo un salario regular. Aquellos que percibieron sueldo, ganaban mucho menos del sueldo medio de Estonia. Por ejemplo, según los datos de la Agencia de Impuestos y Aduanas, en Estonia en 2013 el sueldo medio bruto fue de 730 euros y el de los emigrantes fue de 453 euros. También la proporción de desempleados entre los emigrantes fue mayor que el promedio de Estonia. El 11% de los emigrantes tenía educación superior.

El saldo migratorio de la mayoría de los países europeos es positivo, es decir, más es la gente que entra que la que sale; en Estonia este saldo ha sido negativo por años – Estonia ha quedado como país donante. Últimamente los datos de la Agencia de Estadísticas de Estonia muestran cambios en la tendencia del saldo migratorio, es decir, la diferencia entre emigración e inmigración ha disminuido. Si en 2012 emigraron a Estonia 2.639 personas y emigraron 6.321, lo que deja un saldo migratorio de -3.682, en 2014 la inmigración fue de 3.904 y la emigración de 4.637, es decir, un saldo de -733. En 2014 la emigración fue 30% menor que en los tres años anteriores.

El Estado no tiene herramientas eficientes para detener la emigración, por ejemplo, el libre movimiento de personas es uno de los derechos básicos de la Unión Europea. Por lo tanto, para disminuir la emigración es necesario analizar sus causas. La emigración está asociada, principalmente, con un nivel de vida más alto y con mejores condiciones de trabajo y posibilidades de carrera fuera de Estonia. La disminución del impacto de estos factores requiere un desarrollo notable de la economía y de la sociedad de Estonia y una convergencia más amplia con los demás países de la Unión Europea. Por lo tanto, se debe empezar por las reformas internas generales que mejoren el nivel de vida.

También se debe encontrar la manera de aumentar la migración de retorno y de simplificar la adaptación en Estonia de los inmigrantes de retorno. El Estado también puede desarrollar una política de diáspora para mantener la comunicación con los emigrantes y, en caso de ser posible, promover el contacto económico y comercial con su ayuda.

### **Antecedentes**

El Tribunal de Cuentas elaboró una revisión, cuyo objetivo es dar, desde el punto de vista económico y de mano de obra, una vista general de la contribución de la política de migración de Estonia a la búsqueda de la mano de obra necesaria, enfatizar la necesidad de tomar decisiones y dar un resumen de las alternativas a los encargados de tomar decisiones.

**Esta revisión no incluye el asilo político ni la inmigración ilegal.**

Toomas Mattson

Director del Servicio de Comunicación del Tribunal de Cuentas

+372 640 0777

+372 513 4900

[toomas.mattson@riigikontroll.ee](mailto:toomas.mattson@riigikontroll.ee)

[press@riigikontroll.ee](mailto:press@riigikontroll.ee)

[www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee)