

# Nuevos ciudadanos, viejas fronteras

## Por qué Europa no ha extendido la alfombra roja

Tito Boeri

**L**A UNIÓN EUROPEA (UE) dio la bienvenida a los ciudadanos de diez nuevos países cerrándoles la puerta en las narices. En realidad, fue peor: como no hay acuerdo en la Unión sobre reglas comunes para los nuevos ciudadanos durante los siete años de transición, cada país decidió establecer sus propias normas. En general, se trata de considerables restricciones en materia de inmigración o de otro tipo que afectan a los recién llegados.

Austria y Alemania, destino de cuatro de cada cinco emigrantes de Europa oriental, anunciaron en 2002 que restringirían las migraciones de los nuevos países miembros durante todo el período de transición; Francia y Bélgica decidieron mantener las restricciones actuales al menos durante los dos primeros años. El Gobierno danés encontró una fuerte oposición cuando el Ministerio de Trabajo propuso abrir las fronteras a todos los

nuevos ciudadanos que pudieran demostrar que tenían trabajo. Grecia e Italia tratan a estos nuevos emigrantes como provenientes de países ajenos a la UE. Finlandia, que en principio pensaba adoptar una postura liberal, retrasó la apertura de sus fronteras al menos dos años. En Suecia, el parlamento rechazó un proyecto de ley en ese sentido, pero hay planes para limitar el acceso. Si así ocurre, todos los países que tienen frontera con los nuevos miembros habrán restringido la migración de trabajadores de la “nueva Europa” (véase el mapa).

Este endurecimiento de las restricciones responde a la creciente inquietud que suscita la emigración en los países de la UE previa a la ampliación de mayo (UE-15). Las economías de los nuevos países miembros son pequeñas —su ingreso per cápita es mucho menor que en la UE-15— pero son grandes desde el punto de vista demográfico: las dos fases de la ampliación al este (ocho países de Europa central y oriental, más la admisión prevista de Bulgaria y Rumania) representa más de 100 millones de personas. Más que el temor a grandes oleadas de inmigrantes de los nuevos países miembros, lo que preocupa a los ciudadanos de la UE-15 es que los trabajadores de esos países absorban los recursos del Estado benefactor. Según una encuesta realizada en 2002 por Eurobarómetro, uno de cada dos ciudadanos de la UE estima que los emigrantes, independientemente de donde vengan, ya están abusando de la asistencia social, y dos de cada tres piensan que la UE solo debería abrir sus puertas a países con niveles de vida comparables. Como cabría suponer, la encuesta indica que las mayores caídas en el apoyo popular a la ampliación se han registrado en los países de la UE con prestaciones sociales más generosas.

Como cabría suponer, la encuesta indica que las mayores caídas en el apoyo popular a la ampliación se han registrado en los países de la UE con prestaciones sociales más generosas.

### Malo para el crecimiento

Sin embargo, cerrar las puertas será una medida perjudicial para el crecimiento en la UE que no contribuirá a solucionar el problema de la asistencia social. Las nuevas restricciones modificarán la orientación geográfica de la emigración, impidiendo que los trabajadores de los nuevos países miembros se dirijan a los países en los que



pueden ser más productivos. En Europa central y meridional, en donde el mercado laboral tiene escasa movilidad, los emigrantes desempeñan un papel importante al elevar la productividad media, lo que contribuye no solo a reforzar el crecimiento, sino también a aumentar el ingreso per cápita (Borjas, 2001). Debido a las distorsiones de las estructuras de salarios (no suele haber relación entre el salario y la productividad), los emigrantes pueden incluso reducir el desempleo al bajar los salarios de las regiones con mayor número de personas en busca de empleo.

En cuanto al acceso a la asistencia social, las restricciones a la emigración legal solo sirven para estimular la ilegal, que es mucho peor desde el punto de vista fiscal. A diferencia de los emigrantes legales, los ilegales no contribuyen a financiar el Estado benefactor. Las pérdidas de ingresos son considerables porque los emigrantes suelen ser jóvenes y trabajan la mayor parte del tiempo. Además, los ilegales suelen estar menos capacitados. Cuando se regularizan (en la UE se han otorgado numerosas amnistías), los emigrantes ilegales tienden a absorber más transferencias de efectivo que si no hubiera habido restricciones. Además, los emigrantes legales de los nuevos países miembros suelen estar mejor preparados que el trabajador medio de la UE y, por supuesto, mucho más que los de otras naciones.

### Una forma más acertada

Más práctico sería adoptar una cuota migratoria común (más bien generosa) para todos los países miembros, lo que permitiría materializar, al menos en parte, los posibles aumentos de bienestar en forma de tasas de crecimiento más altas, proporcionando al mismo tiempo información sobre las presiones migratorias (Boeri, Brücker y otros, 2001), quizás dando cabida a un flujo anual de unas 400.000 personas.

Mientras se apliquen restricciones transitorias, habrá que introducir reformas para disipar las inquietudes respecto a la futura viabilidad del sistema de prestaciones. Dentro de siete años, cuando concluya el período transitorio, todavía habrá diferencias entre los miembros actuales y los nuevos. Los estudios de Barro y Sala-i-Martin (1991) y Levine y Renelt (1991) con regresiones tradicionales para extrapolar las perspectivas de crecimiento de los nuevos miembros arrojan tasas anuales de crecimiento proyectadas para estos países de alrededor del 5%, lo que presupone un proceso lento de convergencia no solo con el ingreso promedio de la UE, sino incluso con países de bajo ingreso como España, Grecia y Portugal (Fischer y otros, 1998). Las estimaciones coinciden con la tasa de "convergencia condicional" del 2% obtenida por Barro y Sala-i-Martin (1991, 1995).

Así pues, la convergencia económica es una tarea a largo plazo. Entre tanto, es necesario reformar las políticas redistributivas de la UE para ayudar a frenar las presiones migratorias y que los ciudadanos de los países más pobres no anden buscando la asistencia social que más les guste. Los emigrantes procedentes de países ajenos a la UE reciben proporcionalmente más transferencias que los ciudadanos de la UE (Boeri, Hanson y McCormick, 2002), lo que no puede atribuirse por completo a características observables de los emigrantes como el número de hijos a su cargo, el estado civil o el nivel de capacitación. En la práctica, el número de emigrantes movidos solo por interés en la asistencia social es relativamente pequeño.

Aunque así sea, cabe el riesgo de que la opinión pública induzca a los gobiernos a adoptar medidas para reducir la protección social de los trabajadores que emigren a la UE, lo que sería malo para Europa, un continente en el que los ciudadanos son mucho más reacios a cambiar de residencia que en Estados Unidos: en el plazo de un año, menos de medio punto porcentual de la fuerza laboral europea cambia de región o de residencia (en comparación con 2,5% dentro de Estados Unidos). De hecho, Europa necesita una mano de obra móvil más para corregir los grandes desequilibrios de su mercado de trabajo.

Así pues, el principal desafío que enfrentan las autoridades de la UE es conciliar las políticas que promueven la movilidad con las necesidades de los ciudadanos que no se mueven. Una solución sería coordinar, al nivel de la UE, los programas que se financian con los ingresos de las administraciones públicas, como la asistencia social. En principio, podrían definirse normas comunes en términos de planes de ingreso mínimo garantizado (Bertola y otros, 2000; Bean y otros, 1998), protegiéndolos de la competencia fiscal entre jurisdicciones y el deterioro de la asistencia social. Por lo tanto, se debe alentar a todos los países de la UE, incluidos los nuevos miembros, a adaptar gradualmente sus programas de asistencia social (que también existen en los nuevos países miembros) para que cumplan algunos requisitos básicos en materia de ingresos. Este tipo de planes de ingreso mínimo garantizado deben coordinarse gradualmente al nivel de toda la UE con el objetivo a largo plazo de crear una red de protección social paneuropea, que represente uno de los pilares de la Unión. ■

*Tito Boeri es profesor de Economía de la Universidad de Bocconi en Milán, director de la Fondazione Rodolfo Debenedetti y profesor visitante del Instituto de Estudios Económicos Innocenzo Gasparini.*

---

#### Referencias:

- Barro, Robert, y Xavier Sala-i-Martin, 1991, "Convergence across States and Regions", *Brookings Papers on Economic Activity*: 1, págs. 107-82 (Washington).
- , 1995, *Economic Growth* (Nueva York: McGraw-Hill).
- Bean, Charles, y otros, 1998, *Social Europe: One for All?* (Londres: Centre for Economic Policy Research).
- Bertola, Giuseppe, Tito Boeri y Giuseppe Nicoletti, 2000, *Welfare and Employment in a United Europe: A Study for the Fondazione Rodolfo Debenedetti* (Cambridge, Massachusetts: MIT Press).
- Boeri, Tito, Herbert Brücker y otros, 2001, *The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States* (Bruselas: Comisión Europea).
- Boeri, Tito, Gordon Hanson y Barry McCormick, 2002, *Immigration Policy and the Welfare System* (Oxford: Oxford University Press).
- Borjas, George, 2001, "Does Immigration Grease the Wheels of the Labor Market?", *Brookings Papers on Economic Activity*: 1, págs. 69-119 (Washington).
- Fischer, Stanley, Ratna Sahay y Carlos Végh, 1998, "How Far Is Eastern Europe from Brussels?", *IMF Working Paper 98/53* (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Levine, Ross, y David Renelt, 1991, "Cross-Country Studies of Growth and Policy: Methodological, Conceptual, and Statistical Problems", *Working Paper 608* (Washington: Banco Mundial).