

Movilidad en los nuevos mercados de trabajo de la UE

JAVIER MORILLAS GÓMEZ*

Si Europa quiere seguir mejorando su nivel de vida y avanzando en materia de investigación y desarrollo tecnológico, habrá de contar con más movilidad general en todos los niveles de cualificación, al mismo tiempo que redoblar el esfuerzo en formación consiguiendo más y mejores investigadores. Y cuanto más se ajusten los mercados de trabajo europeos, menor será la presión hacia la reubicación física de los trabajadores.

Palabras clave: movilidad en el empleo, mercado de trabajo, movimientos migratorios, Unión Europea, políticas de empleo, políticas de inmigración, tecnologías de la información y la comunicación, sociedad del conocimiento.

Clasificación JEL: J40.

1. Movilidad actual en la UE

El derecho y la posibilidad de vivir en un Estado miembro de la UE y trabajar en otro fueron principios consagrados en el Tratado de Roma (1) y reflejan una aspiración legítima de muchos ciudadanos europeos. Sin embargo, el volumen real de desplazamientos entre los países miembros no ha estado ni está a la altura de estas aspiraciones.

Antes de la adopción del programa del mercado interior de 1992, las encuestas ya mostraban que cerca del 80 por 100 de la población de la UE consideraba ventajosa la posibilidad de trabajar en el extranjero durante una parte de su carrera profesional (2). Sin embargo los mercados de trabajo paneuropeos constituyen un con-

junto abigarrado de mercados de trabajo diferentes, descritos en términos geográficos — nacionales, regionales o locales— o de criterios profesionales o competenciales; y la mayoría superpuestos.

Tradicionalmente, los grandes movimientos migratorios dentro de la UE se han debido a causas muy específicas, como los de los trabajadores manuales —cualificados o no— desde las zonas agrícolas del sur a las zonas industriales del norte, especialmente en los sectores minero y siderúrgico.

Los nuevos mercados de trabajo que se están gestando en Europa contienen también dimensiones profesionales y geográficas, aunque de distinto tipo, pero que generan desequilibrios y déficit ocupacionales que coexisten con bolsas de desempleo. Esta situación se produce incluso, como señala la Comisión, en regiones distintas de un mismo Estado miembro (3). Tal es el caso de



COLABORACIONES

* Instituto de Estudios Europeos, (CCEE y EE). Universidad San Pablo-CEU.

(1) Vid., BRU, C, MORILLAS, J., et al (1999): *Diccionario de la Unión Europea*, patrocinado por la Comisión Europea, Madrid, Editorial Universitas.

(2) Vid., CAMARA MADRID, *Estrategia a favor de la apertura a más tardar en 2005 de nuevos mercados de trabajo europeos*, Comisión de Política Económica de la COCIM, documento 7 de mayo de 2001.

(3) Vid., COMISION EUROPEA, (2001): *Nuevos mercados de trabajo europeos abiertos a todos y accesibles para todos*, Comunicación de la Comisión al Consejo, Bruselas, 28 de febrero.

las regiones de la Italia meridional. O de España, donde en zonas como Extremadura o Andalucía coexisten un alto paro teórico con fuertes demandas de empleo que tienden a ser cubiertas con trabajadores extracomunitarios. A estas imperfecciones del mercado de trabajo europeo quiere contribuir la Comisión con su reciente comunicación de estrategia a favor de la apertura de nuevos mercados de trabajo a más tardar en 2005.

La idea es que si Europa quiere seguir mejorando su nivel de vida y avanzando en materia de investigación y desarrollo tecnológico, habrá de contar con más movilidad general en todos los niveles de cualificación, al mismo tiempo que redoblar el esfuerzo en formación consiguiendo más y mejores investigadores. Y que cuanto más se ajusten los mercados de trabajo europeos, menor será la presión hacia la reubicación física de los trabajadores.

Para ello las políticas comunitarias deben garantizar que los mercados de trabajo sean atractivos y eficaces. De lo contrario se producirá una selección negativa de la mano de obra para el crecimiento futuro. Así durante la década de los noventa aumentó el número de científicos e ingenieros altamente cualificados de origen europeo empleados en EEUU: 83.000 personas en 1997; la fuga de personal altamente cualificado se produce sobre todo en las etapas medias de la carrera profesional, un 35 por 100 entre 35 a 44 años (4).

Actualmente, la combinación de una fase económica vigorosa con la profunda transformación estructural en curso de la economía de la UE ha provocado la aparición de déficit de cualificación en diversos sectores y profesiones, especialmente los relacionados con las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), pero también en otros, como la construcción, los servicios sanitarios, la hostelería y el turismo (5). Así se prevé

que el número de empleos en las TIC de la UE pasará de los 10 millones actuales a alrededor de 13 millones en 2003, estimándose hoy un déficit no cubierto que puede estar cercano al millón de personas (6).

El objetivo de la UE para superar el reto de la sociedad del conocimiento es incrementar el porcentaje de adultos —hoy un 10 por 100— que participa anualmente en la enseñanza o en la formación complementaria. Y llegar al 20 por 100 en 2005 para aproximarnos a los niveles estadounidenses. En este contexto la nueva movilidad tenderá a ser asimismo recíproca entre diversos centros industriales y de servicios.

En los casos en que el conjunto de los mercados europeos es relativamente reducido, se observa una acentuada tendencia a la concentración buscando economías de escala y externalidades positivas. Tal es el caso de la tendencia a la agrupación en un número limitado de emplazamientos de las industrias relacionadas con los medios de comunicación. También los servicios financieros se están concentrando en un número cada vez más reducido de emplazamientos en Europa. En este contexto la movilidad virtual podría servir para frenar esa tendencia a la concentración.

Consecuencia de esta nueva situación es un modelo bastante más complejo de movimientos migratorios entre diversos centros urbanos e industriales o de servicios, con centros geográficos de competitividad cambiantes, y el desarrollo de agrupaciones industriales de diversa índole.

2. Movilidad comparada.

Irlanda, Estados Unidos y la UE

Entre los países de la UE que registran altos niveles de movilidad, el caso de Irlanda es significativo. Se prevé que entre el 2001 y el 2006, Irlanda puede acoger más de 300.000 inmigran-

organizado entre la COCIM y la Univesidad San Pablo-CEU el pasado noviembre de 2000 en Madrid. Vid., MORILLAS, Javier (coord): *Turismo: Empresa y Comunicación*, Madrid, COCIM, 2001.

(6) IDC (2000): *Estudio sobre el empleo en tecnologías de la información y comunicación, TIC, International Data Corporation*, utilizado por la Comisión Europea.



COLABORACIONES

(4) Vid., COMISION EUROPEA, (2001): *Aprovechar al máximo las capacidades de la Unión Europea: consolidación y ampliación de la estrategia de Lisboa*, Bruselas, CE, Comunicación de 7 de mayo 2001.

(5) Los déficit de cualificaciones en el sector turismo fueron puestos de manifiesto por SANTOS CAMPANO, Salvador, Vicepresidente de la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Madrid, COCIM, y GUMUCIO, José Ramón, Presidente de AMERC, en el congreso «Turismo: Empresa y Comunicación,

tes, que ocuparán alrededor del 75 por 100 de las vacantes de empleo, incluidos los puestos que quedarán desocupados por la salida de más de 100.000 emigrantes (7). El dinamismo de su crecimiento económico y su capacidad para reducir paro y luego generar empleo va unido a la agilidad del funcionamiento de su mercado de trabajo.

Sin embargo, en su conjunto, la UE registra actualmente bajos niveles de movilidad. Tanto a escala regional como nacional, son inferiores a los que se registran en los diferentes Estados de los Estados Unidos. También la movilidad transfronteriza es notablemente inferior a la que se observa en el interior de los Estados miembros. El porcentaje de personas residentes en la UE que no son nacionales del Estado miembro en que residen representa poco más del 5 por 100 (8). Pero sólo alrededor de un tercio de estas personas son ciudadanos comunitarios. Con lo que nos encontramos que sólo un tercio de ellos, es decir, menos del 2 por 100 de la población residente, son ciudadanos comunitarios (9). El resto son nacionales de terceros países que no disfrutan del derecho a la libre circulación.

Los movimientos migratorios en el seno de la UE afectan anualmente a alrededor del 0,75 por 100 de la población residente (10). Aproximadamente un cuarto de este porcentaje corresponde a nacionales que regresan a sus países de origen, y un quinto a ciudadanos de otros Estados miembros de la UE (11).

Anualmente, la tasa anual de movilidad de los ciudadanos comunitarios en el territorio de la UE afecta a 1,5 millones de personas, menos del 0,4 por 100 del total. Aunque los datos no son directamente comparables, si analizamos las estadísticas de Estados Unidos observamos que la movili-

dad en la sociedad norteamericana es casi seis veces mayor.

Dentro de los Estados Unidos, si consideramos que en 1998 las migraciones interestatales afectaron a un 2,4 por 100 aproximadamente de la población (12), puede hacerse una proyección para un período de diez años. De ésta se deduce que, manteniéndose constante la tendencia actual, la movilidad interestatal en Estados Unidos afectará a un 24 por 100 de la población, mientras que en la UE, el porcentaje correspondiente será sólo de un 4 por 100.

Esos bajos niveles de movilidad en la UE (13) reflejan una inadecuada utilización de las reservas de empleo europea, coincidentes con algunos estudios que estiman en cerca de un millón el déficit de cualificaciones en tecnologías de la información en la Unión.

Los datos relativos a los diferentes Estados miembros de la UE son limitados, y reflejan una gran disparidad. Así los movimientos migratorios en Alemania y Dinamarca, por ejemplo, afectan cada año a más del 1,2 por 100 de la población, mientras que Francia, España y Grecia reflejan las cifras más bajas, con un 0,2 por 100 (14).

Estas diferencias se manifiestan igualmente en la movilidad interregional dentro de los Estados miembros: 1,6 en Reino Unido, 1,6 en Alemania, 0,6 por 100 en España. En Estados Unidos la movilidad entre condados de un mismo Estado afecta cada año a alrededor del 3 por 100 de la población. Este nivel comparativamente tan bajo de movilidad en la UE constituye una rémora para la actividad económica. Lo que se agrava cuando además coincide con subsidios de desempleo poco matizados, como el referido caso italo-español.

Según las previsiones, la migración será cada vez más «selectiva» a lo largo de los próximos



COLABORACIONES

(7) IID-AGIP, (2000): *Informe del 2000. Irish Inter-Departmental/Agency Group on Immigration Policy*, Dublín. Citado en el *Irish Times* el 24 de enero de 2001 y utilizado por la Comisión Europea.

(8) *Vid.*, *El empleo en Europa*, Bruselas, Eurostat, 1997.

(9) Es posible que estas cifras no reflejen fielmente el grado de movilidad en un período prolongado de tiempo, en la medida en que muchos de los migrantes cambian de nacionalidad.

(10) *Ibidem*. *El empleo en Europa*.

(11) La Comisión ya presentó en 1997 un Plan de acción que incluía varias propuestas para incrementar la movilidad de los trabajadores, *Vid.*, COM (1997) 586 de 12 de noviembre de 1997.

(12) *Vid.*, HORVATH, Francis W. Jr., *An overview of Labor Mobility in the United States*, Bureau of Labor Statistics, documento no publicado presentado en Bruselas en el taller conjunto UE-Estados Unidos, Comisión Europea.

(13) El Plan de Acción de 1997 intentaba dar ciertas respuestas a los obstáculos jurídicos a la movilidad en el empleo en la UE, constituyendo la base del Informe del Grupo de alto nivel presidido por la Sra. S. VEIL presentado a la Comisión el 18 de marzo de 1997.

(14) *Ibidem*, *El empleo en Europa*.

cinco a diez años (15). Y esta migración será más habitual entre la mano de obra altamente cualificada y en las industrias de alta tecnología y fuerte crecimiento, especialmente en el sector servicios, como ha sido propio en los mercados de trabajo nacionales de la segunda mitad de los noventa; en este período los sectores que requerían altos niveles de educación (técnicos, administradores, profesionales) registraban un crecimiento del empleo tres veces superior al crecimiento medio. Como corolario de esta tendencia, el incremento del empleo entre los trabajadores poco cualificados, que constituyen una proporción muy alta de los desempleados (16), se sitúa muy por debajo de la media. Lo que conduce a leyes de inmigración más estrictas frente a la presión de países terceros no europeos, cuyos flujos normalmente de baja cualificación tendrían perspectivas decrecientes de empleo, o quedarían como cesantes en una eventual fase recesiva del ciclo económico comunitario. No obstante conviene señalar que dicha presión se verá mitigada a partir del 2015 debido a la fuerte desaceleración demográfica que se sigue produciendo en los países en desarrollo iniciada tras la crisis energética de 1975 (17).

En este sentido, para algunos sectores —como la agricultura— que absorben trabajadores temporeros de otros países, la Comisión recomienda que se empiecen a desarrollar procedimientos para la admisión selectiva de emigrantes económicos procedentes de terceros países europeos como respuesta complementaria a las carencias del mercado de trabajo y que se redoblen los esfuerzos para combatir el trabajo y tráfico irregular (18). El Consejo Europeo de Tampere sentó las bases al respecto, y acuerdos migratorios como el de España con Polonia avanzan en esta dirección.

(15) Vid., DG Empleo (EURES): *Informe sobre las tendencias migratorias en Europa*, elaborado para la Dirección General correspondiente por MKW *Wirtschaftsforschung, Empirica Delacasse y Economy*, julio de 2000.

(16) En el caso de España la más alta.

(17) Vid., MOIN, D. *Atlas de la population mondiale*, Paris, Reclus, La documentation française, 1991.

(18) Vid., COM (2000) 757 de 22 de noviembre de 2000: *Comunicación de la Comisión Europea sobre una política comunitaria de inmigración*. Bruselas, CE.

3. Características de la movilidad actual en la UE

La naturaleza de la movilidad en la UE ha registrado en los últimos años grandes cambios, entre los que podemos señalar,

a) Los trabajadores móviles son jóvenes, de edad inferior a los treinta años y especialmente entre 21 y 25, altamente cualificados (19).

b) Se suele producir entre centros urbanos. Es decir, no como consecuencia de un flujo entre zonas rurales y urbanas, sino de una movilidad impulsada por la concentración geográfica de diferentes industrias.

c) Se constata una tendencia hacia tres tipos de migración: 1) Aumento de la gestión paneuropea de los recursos humanos por empresas multinacionales. 2) Migración temporal, consecuencia de un traslado a otro Estado miembro durante un número reducido de años seguido de otro traslado o del regreso al país de origen. Movilidad entre la industria y el mundo académico. 3) Desplazamientos transfronterizos regulares de carácter profesional, lo que supone casi 600.000 ciudadanos comunitarios al año (20).

d) Se produce entre sectores que registran una elevada movilidad, destacando los de alta tecnología y fuerte crecimiento.

4. Los obstáculos a la movilidad

A pesar de las presiones cada vez más fuertes a favor de la creación de mercados de trabajo claramente paneuropeos, subsisten numerosos obstáculos a la movilidad (21).

En varios Estados miembros, el hecho de que la evolución de los salarios no refleje ni la productividad, ni las propias condiciones de mercado de trabajo locales obstaculiza la movili-

(19) En Estados Unidos la movilidad es también un fenómeno de juventud, pero no se concentra tanto en las escalas más bajas, registrándose los niveles más elevados de movilidad entre los 20 y 34 años.

(20) De esos 600.000 trabajadores que cada año atraviesan regularmente las fronteras para trabajar, la mitad aproximadamente lo hacen entre dos Estados miembros, y la otra mitad, entre la UE y terceros países.

(21) *Obstacles to cross-border mobility within the EU. The role of EURES*, 2000. Utilizado por la Comisión Europea



COLABORACIONES

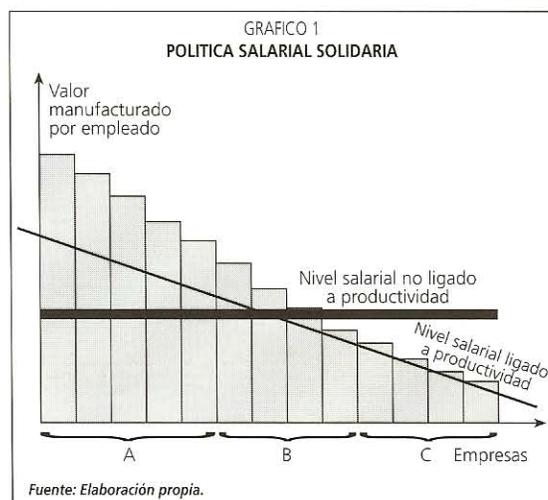
dad (22). Tal situación provoca desempleo, como mostramos en el gráfico adjunto —que denominamos de «*política salarial solidaria*»— debido al *efecto expulsión del mercado* de las empresas C que son forzadas —normalmente por convenios sectoriales o territoriales— a alzas salariales por encima de su productividad, quedando por debajo de la recta horizontal de «nivel salarial no ligado a productividad», frente al «ligado a productividad», que permite alzas salariales mayores en las empresas A, pero menores en las restantes, lo que posibilita su subsistencia de éstas.

El alto desempleo regional resultante puede actuar como incentivo para que los desempleados migren, ya que las empresas no se sienten estimuladas para implantarse en regiones en las que los salarios son altos en relación con la productividad. Por otro lado, es probable que los trabajadores altamente capacitados encuentren mejores oportunidades en otras regiones. De hecho, la falta de salarios flexibles en la educación superior es uno de los factores que explican la fuga de cerebros al exterior.

¶ Pero hay otros obstáculos no menos importantes entre los que cabe señalar:

a) *Obstáculos lingüísticos, sociales, culturales* y otras trabas adicionales a los que han de hacer frente las unidades familiares, como los casos en que ambos cónyuges trabajan; o los cambios de regímenes de enseñanza de los hijos que la Comisión señala deben tener «*un grado suficiente de apertura y flexibilidad*» (23).

b) *Obstáculos relacionados con la información*: tipos de empleo, salarios, condiciones de trabajo, educación, cualificación y oportunidades de formación. También en vivienda donde en algunos Estados miembros la falta de flexibilidad del mercado inmobiliario (24) y la alta intervención en el mercado del suelo ligado al



carácter discrecional de los permisos de construcción frenan la movilidad de la mano de obra; en casos como el español, también la subsistencia de numerosas viviendas afectadas por regímenes antiguos de arrendamientos urbanos.

c) *Obstáculos relacionados con las cualificaciones y competencias*, en particular la falta de transparencia y los retrasos administrativos prolongados en cuanto al reconocimiento de cualificaciones y organismos competentes.

d) *Obstáculos económicos*, referidos a regímenes de jubilación, prestaciones y fiscalidad, en especial lo que atañe al diferente trato impositivo de las pensiones. La Comisión plantea en concreto «*revisar los regímenes de prestaciones de desempleo, de modo que ofrezcan un seguro eficaz contra el paro sin constituir elementos disuasorios a la hora de buscar un empleo*» (25).

5. Estrategia de la Comisión Europea

Abrir los nuevos mercados de trabajo europeos y hacerlos más accesibles era uno de los diez ámbitos esenciales de acción que figuraban en la contribución de la Comisión Europea al Consejo Europeo de primavera de Estocolmo de 2001, titulada «*Aprovechar al máximo las capacidades de la Unión Europea: consolidación y ampliación*»



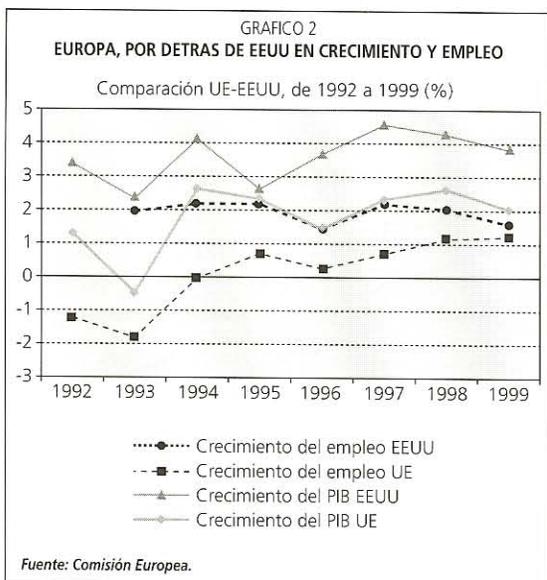
COLABORACIONES

(22) *Vid.*, Comunicación de la Comisión, Nuevos mercados de trabajo..., o.c., página 10.

(23) *Cfr.*, CE, Nuevos mercados de trabajo..., o.c., página 10.

(24) Aquí inciden tanto los altos tipos impositivos que gravan las transacciones inmobiliarias, como la coexistencia de bolsas de vivienda sometidas a legislaciones antiguas de arrendamientos urbanos, caso de España.

(25) *Ibidem*, C.E., Nuevos mercados de trabajo..., o.c., página 10.



de la estrategia de Lisboa» (26). En buena medida se trata de seguir avanzando en algunos de los ámbitos específicos a que hacía referencia el «Programa de renovación económica y social para Europa» (27).



COLABORACIONES

(26) Vid., COMISION EUROPEA, (2001): *Aprovechar al máximo las capacidades de la Unión Europea: consolidación y ampliación de la estrategia de Lisboa*, Bruselas, CE, Comunicación de 7 de mayo 2001.

(27) Vid., COMISION EUROPEA, (2000): *Programa de renovación económica y social para Europa*, contribución de la Comisión al Consejo Europeo extraordinario de Lisboa de 23 y 24 de marzo 2000, (DOC/00/7), Bruselas, 28 de febrero de 2000.

La intención de la Comisión es garantizar que los nuevos mercados de trabajo europeos sean abiertos y accesibles para todos a más tardar en 2005. Y en tal sentido dar respuesta a:

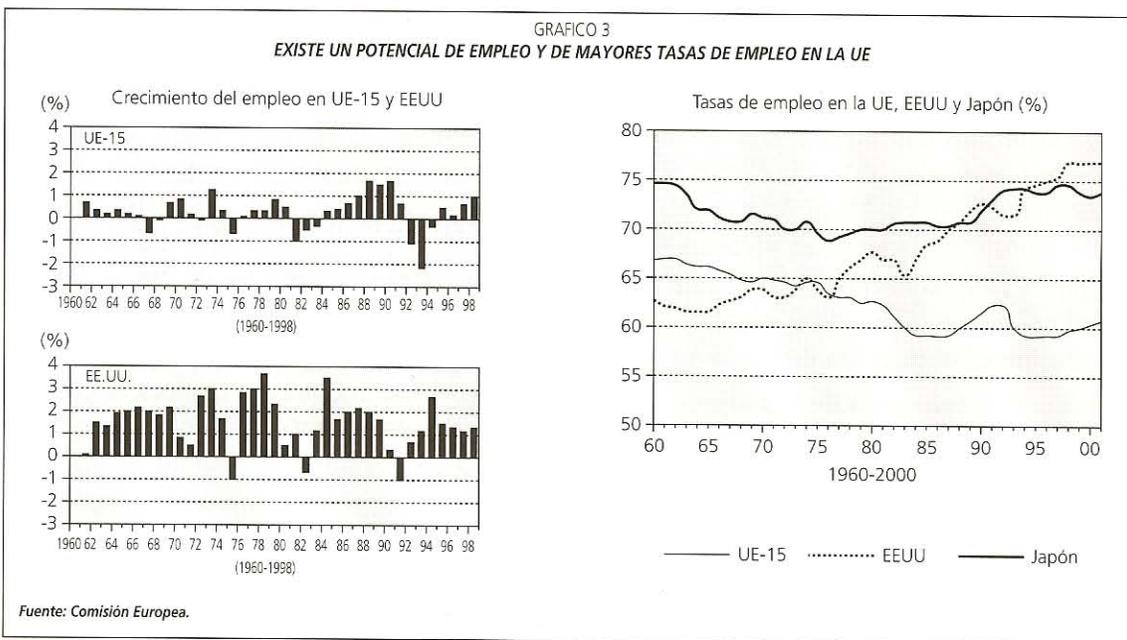
a) Los cambios estructurales derivados de la evolución demográfica, la aparición de la nueva economía de alta productividad y de la sociedad del conocimiento y las propias aspiraciones sociales.

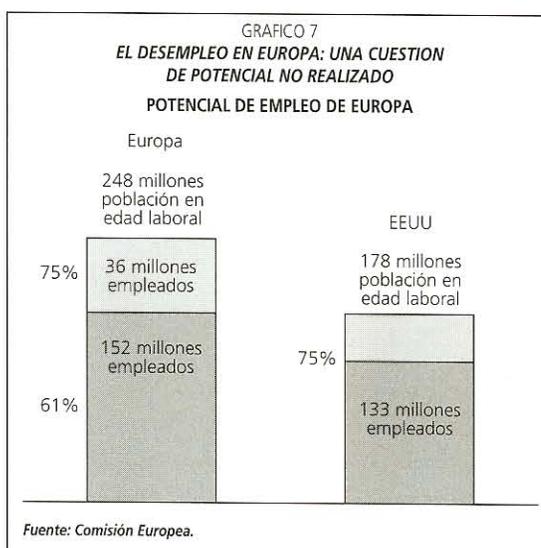
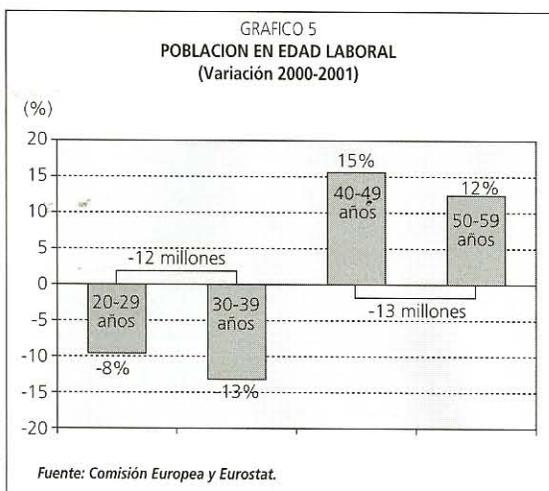
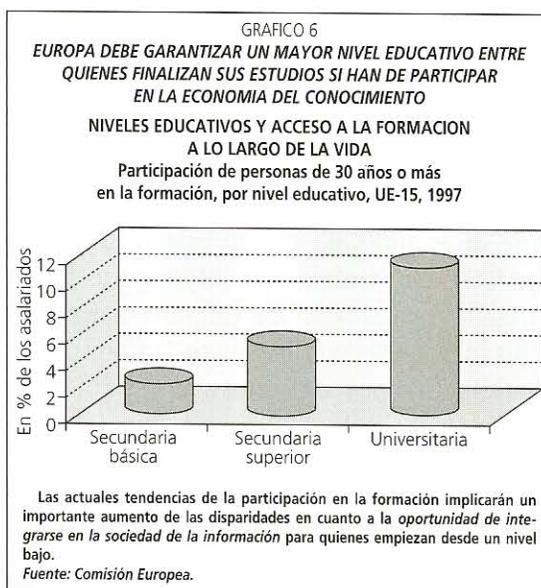
b) La consolidación de la economía europea, con una integración creciente de numerosos sectores e industrias bajo el impacto del euro y el mercado interior. Presión ejercida por las empresas europeas, cada vez más integradas, y sus trabajadores móviles, necesitados de encontrar soluciones sencillas a sus necesidades de contratación.

c) El ritmo relativamente lento con el que la Unión avanza hacia la cohesión en niveles de empleo y convergencia real entre las diferentes regiones de Europa, y ante el impacto que tendrán las sucesivas ampliaciones.

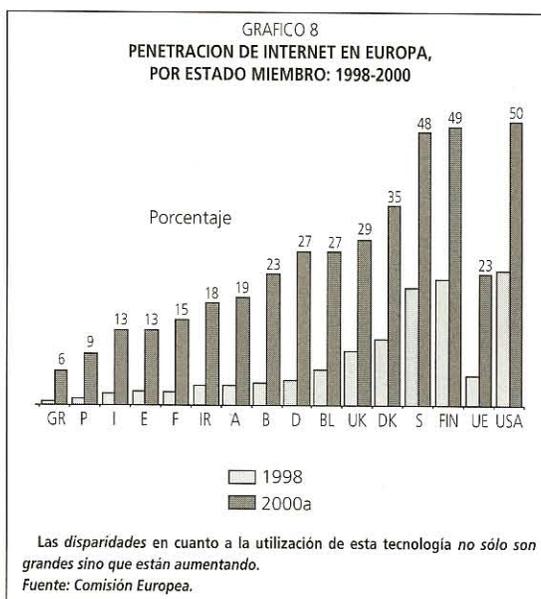
La creación de la red EURES ya ofrece información y asesoramiento a los trabajadores migrantes a través de los servicios de empleo públicos, de un servicio europeo para anunciar vacantes de empleo y, en breve, un servicio CV en línea. Este servicio contará con un nuevo fundamento jurídico a más tardar en 2002.

Para promover la transparencia de cualificaciones y capacitaciones profesionales destaca





COLABORACIONES



el instrumento «Europass-Formación», la emisión de un modelo europeo de *suplemento de diploma* que describe las cualificaciones adquiridas, la creación de *centros nacionales de referencia* y el modelo común europeo de CV. La creación, a más tardar en 2010, de un Espacio europeo de educación superior (28) y la puesta a punto del Espacio europeo de investigación pretenden asimismo potenciar la movilidad y la competitividad de la UE. El plan de acción e-Europe, adoptado por el Consejo

(28) Acordado por los ministros de educación de 29 países en la denominada «Declaración de Bolonia» de 1999.

Europeo de Feira en junio de 2000, así como la iniciativa e-learning de marzo de 2001 avanzan en la misma dirección.

La estrategia señalada por la Comisión Europea presenta, de hecho, dos fases. La primera fase comprende la puesta en práctica de una serie de acciones políticas consideradas *fundamentales*, que afectan a la mayor parte de los aspectos resaltados en los epígrafes anteriores, contenidos en la contribución de la Comisión al Consejo Europeo de primavera de 2001, en Estocolmo.

La segunda fase, parte de admitir que no se dispone de elementos suficientes de análisis sobre los nuevos mercados de trabajo en cier-

nes. Y en este sentido se ha creado un *Grupo operativo de alto nivel sobre las cualificaciones y la movilidad*, sobre cuyo trabajo la Comisión propondrá al Consejo de primavera de 2002 un plan de acción que establecerá las acciones necesarias para alcanzar a más tardar en 2005 la eliminación de los actuales obstáculos a la movilidad que subsisten para el desarrollo de mercados de trabajo netamente europeos, atractivos, eficaces, abiertos y accesibles, que aseguren la utilización efectiva de la mano de obra europea potencial (29).

(29) Vid., *Nuevos mercados de trabajo europeos*, o.c., apartado 6, páginas 15-20.



COLABORACIONES