

Informe 1/2000

# ► La movilidad geográfica

Sesión del Pleno de 26 de enero

Colección Informes



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

**Departamento de Publicaciones**

NICES: 224-2000

Colección Informes  
Número 1/2000

Informe elaborado a iniciativa propia por el Consejo Económico y Social, conforme a lo dispuesto en el artículo 7.1.3. de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social. Aprobado en la Sesión del Pleno del día 26 de enero de 2000.

La reproducción de este Informe está permitida citando su procedencia.

Primera edición, febrero 2000

Edita y distribuye:  
Consejo Económico y Social.  
Huertas, 73. 28014 Madrid. ESPAÑA.  
Tel.: 91 429 00 18 - Fax: 91 429 42 57  
E-mail: [institucional@ces.es](mailto:institucional@ces.es)  
Información Internet: <http://www.ces.es>

ISBN: 84-8188-110-4  
Depósito legal: M. 6.043-2000

Imprime: Imprenta Fareso, S. A. Paseo de la Dirección, 5. Madrid

## ÍNDICE

---

INTRODUCCIÓN .....	5
<b>CAPÍTULO 1. LA DESIGUAL DISTRIBUCIÓN DE LA OCUPACIÓN EN ESPAÑA .....</b>	<b>7</b>
1.1. Panorama general .....	7
1.2. Características del tejido productivo español: diferencias territoriales.....	15
1.2.1. La especialización productiva regional.....	18
1.3. Datos de la distribución territorial de actividad, ocupación y paro .....	22
1.3.1. Por edad .....	23
1.3.2. Por sexo .....	25
1.3.3. Por cualificación profesional.....	28
1.4. Oferta y Demanda de trabajo en España .....	31
1.4.1. La oferta de trabajo en España .....	32
1.4.2. La demanda de trabajo en España .....	35
1.4.3. Un acercamiento al número de vacantes .....	37
<b>CAPÍTULO 2. LA MOVILIDAD GEOGRÁFICA Y EL EMPLEO EN ESPAÑA .....</b>	<b>39</b>
2.1. Regulación de la movilidad geográfica de los ocupados .	39
2.2. Servicios de colocación y políticas activas.....	46
2.2.1. La ruptura del monopolio del INEM: la participación y colaboración en la gestión de nuevos actores.....	48

2.2.2.	El proceso de descentralización territorial de las políticas activas de empleo .....	52
2.3.	Características de la movilidad geográfica en España en relación con el empleo.....	58
2.3.1.	La información sobre movilidad interregional en España: alcance y limitaciones .....	58
2.3.2.	Características personales de los migrantes con relación al empleo .....	61
2.3.3.	Características territoriales de la movilidad geográfica .....	73
2.3.4.	Programas y experiencias institucionales y experiencias sectoriales de apoyo a la movilidad geográfica .....	78
<b>CAPÍTULO 3.</b>	<b>MOVILIDAD GEOGRÁFICA E INMIGRACIÓN DE EXTRANJEROS .....</b>	<b>85</b>
<b>CAPÍTULO 4.</b>	<b>OBSTÁCULOS A LA MOVILIDAD GEOGRÁFICA DE OCUPADOS Y PARADOS .....</b>	<b>95</b>
4.1.	Problemas vinculados a la gestión de la intermediación en el mercado de trabajo.....	95
4.2.	Problemas relacionados con la mejora de las infraestructuras y servicios para los migrantes .....	97
4.3.	Obstáculos de carácter sectorial .....	100
4.3.1.	Agricultura .....	101
4.3.2.	Construcción .....	102
4.3.3.	Metal .....	102
4.3.4.	Hostelería y turismo .....	103
4.4.	Obstáculos derivados de la falta de adecuación de las cualificaciones a las necesidades de los mercados de trabajo...	104
4.5.	Obstáculos socioculturales .....	105
<b>CAPÍTULO 5.</b>	<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>107</b>
<b>CAPÍTULO 6.</b>	<b>PROPUESTAS .....</b>	<b>113</b>
	<i>Relación de comparecencias en la Comisión de Trabajo de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social para informar sobre la movilidad geográfica .....</i>	<i>119</i>

## INTRODUCCIÓN

---

Con fecha 1 de junio de 1999, el Excelentísimo Sr. Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, se dirigió al Consejo Económico y Social solicitando un Informe sobre movilidad geográfica, al objeto de conocer su diagnóstico y su opinión acerca del establecimiento de medidas tendentes a mejorar la estructura y ordenación de la oferta de empleo, así como a garantizar los derechos y servicios necesarios relacionados con el desplazamiento de los trabajadores y sus familias.

Los datos de la Encuesta de Población Activa referidos al primer trimestre de 1999, muestran una desigual distribución de la ocupación en España. Así, mientras que en nueve provincias la tasa de paro es inferior al 10 por 100, en otras diez se supera el 20 por 100. A pesar de ello, en momentos de máxima actividad o en relación con algunas profesiones, se producen desfases que conllevan el que en determinadas zonas no se puedan cubrir puestos de trabajo que podrían ser ocupados por trabajadores en paro de otras zonas geográficas.

Con la finalidad de corregir esta situación, sería necesario a juicio del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, configurar un sistema que permita la movilidad geográfica y con ello favorecer una mejor conexión entre ofertas y demandas de empleo, facilitando que los desempleados puedan acceder a empleos

en cualquier punto de España. La implementación de un plan de movilidad geográfica, exigiría, además, la adopción de un conjunto más amplio de acciones en otros ámbitos como infraestructuras, transporte, sanidad y servicios sociales.

El diseño de actuaciones con el objetivo reseñado, debe contemplar necesariamente el desarrollo de acciones generales de mejora de la empleabilidad de nuestros desempleados y la consecución de una intermediación laboral más ágil, eficaz, transparente y participativa.

El presente Informe, por tanto, da respuesta al requerimiento efectuado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, ofreciendo la visión del Consejo sobre la problemática de la movilidad geográfica en España, y aportando sus conclusiones y propuestas para avanzar en el planteamiento de medidas que faciliten la movilidad de los trabajadores.

## CAPÍTULO 1

# LA DESIGUAL DISTRIBUCIÓN DE LA OCUPACIÓN EN ESPAÑA

---

### 1.1. PANORAMA GENERAL

En primer lugar es necesario observar la evolución de las tasas de paro de cada Comunidad Autónoma. Al analizar la evolución a lo largo del tiempo de esas tasas de paro se comprueba cómo se mantienen, por una parte, las posiciones de las diferentes regiones y cómo las diferencias, por otro lado, no parecen haberse acortado a lo largo del tiempo.

En este sentido, el análisis de las cifras de desempleo de los últimos ocho años (cuadro I-1), permite identificar las Comunidades Autónomas que presentan un mayor problema desde el punto de vista de la persistencia de desempleo.

Así, en 1991, seis territorios, Andalucía (25,8 por 100), Canarias (24,5 por 100), Extremadura (23,8 por 100), País Vasco (18,5 por 100), Murcia (18,1 por 100) y Ceuta y Melilla (28,3 por 100), mantenían tasas de desempleo por encima de la media nacional, siendo esta última un 16,3 por 100.

Sobre el período objeto de análisis, 1991-1998, hay que recordar que los primeros años estuvieron marcados por la crisis económica, lo que llevó a que en 1994 la tasa de paro española alcanzase un 24,2 por 100. Una vez consolidada la recupera-

ción económica en 1998, sólo Asturias, Extremadura, Andalucía y Ceuta y Melilla presentaban tasas de desempleo superiores a la media nacional, con tasas de paro del 19,1; 29,0; 29,4 y 24,9 por 100 respectivamente, frente al 18,8 nacional.

CUADRO I-1

**TASAS DE DESEMPLEO POR COMUNIDAD AUTÓNOMA, 1993-1998**

(Datos expresados en medias trimestrales)

Comunidades Autónomas	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Andalucía	25,8	28,2	33,0	34,6	33,9	32,5	31,8	29,4
Aragón	9,9	12,1	16,0	18,1	15,9	15,1	14,0	11,4
Asturias	15,9	17,2	20,5	22,5	20,2	20,9	21,3	19,1
Baleares	9,9	11,3	17,6	17,8	14,3	13,5	11,8	11,1
Canarias	24,5	24,8	28,3	26,7	23,7	22,1	19,9	18,8
Cantabria	16,0	16,5	19,7	23,2	22,3	23,8	20,9	18,2
Castilla-La Mancha	13,0	15,6	19,4	19,5	20,2	19,5	18,6	17,1
Castilla y León	14,9	17,4	20,2	21,3	20,5	19,9	19,5	18,0
Cataluña	12,2	13,6	19,4	21,2	19,9	18,9	17,1	14,4
C. Valenciana	15,7	19,2	23,7	24,6	22,4	21,8	20,2	16,8
Extremadura	23,8	25,9	29,9	31,5	30,6	30,1	29,2	29,0
Galicia	12,2	16,0	18,0	19,4	17,6	18,6	18,4	17,3
Madrid	12,2	13,2	17,9	20,9	20,9	20,5	18,4	16,9
Murcia	18,1	21,0	24,9	25,3	23,7	23,9	19,5	17,4
Navarra	10,6	11,1	13,9	14,7	12,9	11,4	10,0	10,0
País Vasco	18,5	19,8	23,9	24,9	23,0	21,0	19,1	17,2
La Rioja	9,6	13,5	14,5	17,0	16,1	14,1	11,5	11,2
Ceuta y Melilla	28,3	26,1	24,5	29,1	30,3	28,9	27,2	24,9
España	16,3	18,4	22,7	24,2	22,9	22,2	20,8	18,8

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

Asimismo, las diferencias entre las tasas de paro regionales no parecen haberse acortado. Para medir estas diferencias se han construido dos indicadores de dispersión: la desviación absoluta y el denominado *minimax* y se ha tomado un período más largo, desde el año 1976. El primer indicador representa el promedio de las distancias, por más o por menos, entre la tasa de paro de cada Comunidad Autónoma y la tasa de paro española en cada año. Por tanto, cuanto mayor sea, mayor será la dispersión absoluta entre las tasas de paro regionales. El segundo mide la proporción, en veces, entre la menor y la mayor distancia en términos de la media nacional, lo que proporciona una aproximación a su dispersión relativa.



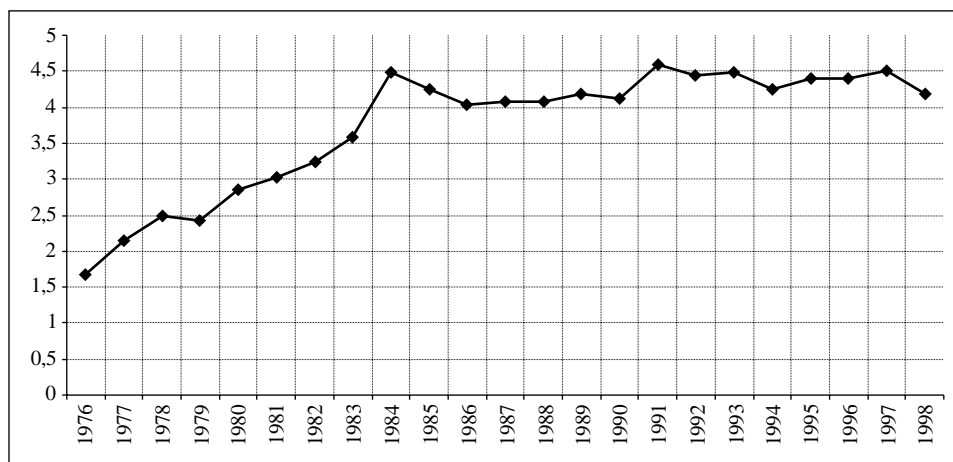
La evolución de ambos indicadores es divergente, como cabría esperar dadas las fuertes variaciones en la tasa de paro española a lo largo del período considerado. Sin embargo, pueden observarse pautas comunes en su evolución: descartando el año 1983, que parece haber tenido un comportamiento atípico, la dispersión absoluta (gráfico I-1) tendió a aumentar hasta 1991, más suavemente durante el período expansivo de la segunda mitad de los años ochenta; posteriormente, la etapa recesiva de los primeros años noventa parece haber traído consigo una reducción de ese indicador; la recuperación de estos últimos años, finalmente, volvió a elevarlo. La dispersión relativa (gráfico I-2), por su parte, decreció notablemente hasta 1981; se mantuvo más o menos estable hasta 1986, año en el que inició un nuevo ascenso hasta los años de la crisis, donde cayó rápidamente; entre 1994 y 1997, por último, ha tendido a crecer otra vez.

Cabe, por tanto, afirmar que durante las recesiones la dispersión tiende a disminuir y que durante los períodos expansivos tiende a aumentar. Esto es, que las tasas de paro en las Comunidades Autónomas tienden a ser más parecidas en las etapas de crisis, pero que durante las expansiones tienden a distanciarse, como si la mejora del empleo no alcanzara por igual a todos los territorios.

GRÁFICO I-1

### DISTANCIA ABSOLUTA EN LAS TASAS DE PARO ENTRE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 1976-1998

(Media de las desviaciones en valor absoluto sobre el promedio español, cuartos trimestres)

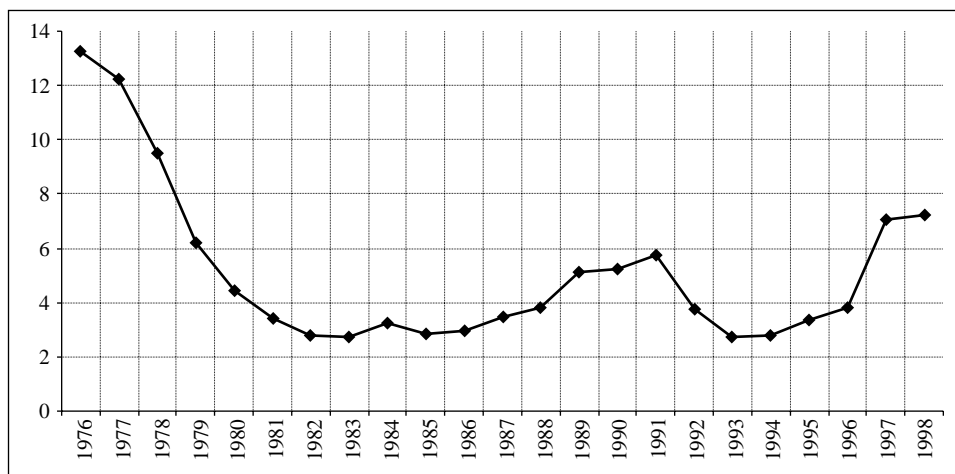


Fuente: Elaborado a partir de los datos de la *Encuesta de Población Activa* (Series revisadas hasta 1987 y Resultados detallados para 1988-1998).

GRÁFICO I-2

**DISTANCIA RELATIVA EN LAS TASAS DE PARO ENTRE LAS  
COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 1976-1998**

(Indicador MM sobre el promedio español; cuartos trimestres)



Fuente: Elaborado a partir de los datos de la *Encuesta de Población Activa* (Series revisadas hasta 1987 y Resultados detallados para 1988-1998).

Uno de los argumentos que se han esgrimido para explicar esta persistencia en las tasas y sus diferenciales de paro de algunas regiones es la baja movilidad interterritorial de la mano de obra española; sin embargo, el simple análisis de la evolución de las tasas de empleo y de actividad podría cuestionar esta afirmación.

Al confrontar el crecimiento medio anual del Valor Añadido Bruto<sup>1</sup> (VAB) de las distintas Comunidades Autónomas durante los últimos cinco ejercicios, con los resultados de las mismas en términos de creación de empleo y de reducción de paro, se observa que ambas variables no son estrictamente las dos caras de una misma moneda.

Las Comunidades Autónomas pueden clasificarse por su nivel de eficiencia en cuanto a sus capacidades para reducir el paro o aumentar el empleo, tomando en consideración la variación del producto, medido en VAB, en el período de análisis.

<sup>1</sup> El Valor Añadido Bruto a coste de los factores corresponde al valor de la producción total, antes de impuestos, sobre la importación y sobre el Valor Añadido, incluidas las subvenciones de explotación, una vez deducidos los consumos intermedios evaluados a los precios básicos y sin incluir el saldo neto del coste de intermediación financiera.

Según la eficiencia mostrada en la reducción de la tasa de paro (cuadro I-2 y gráfico I-3) las Comunidades Autónomas se podrían clasificar del siguiente modo:

- Regiones “supereficientes” en la reducción de la tasa de paro. Es decir, que con aumentos del VAB por debajo del aumento del VAB español, estas regiones han conseguido reducir su desempleo más allá de lo que se ha reducido a nivel estatal para el período 1993-1998. Estas regiones son: Murcia y la Comunidad Valenciana.
- Regiones “ineficientes”, es decir, aquellas que con incrementos del VAB por encima de la media española, han reducido su desempleo por debajo de lo que se ha reducido a nivel nacional. En este grupo se encuentran Extremadura y Andalucía.
- El resto de Comunidades Autónomas se encuentran en la zona de eficiencia normal, es decir, los aumentos del VAB por encima (debajo) de la media se han visto acompañados por la reducción de la tasa de paro por encima (debajo) de la media española.

CUADRO I-2

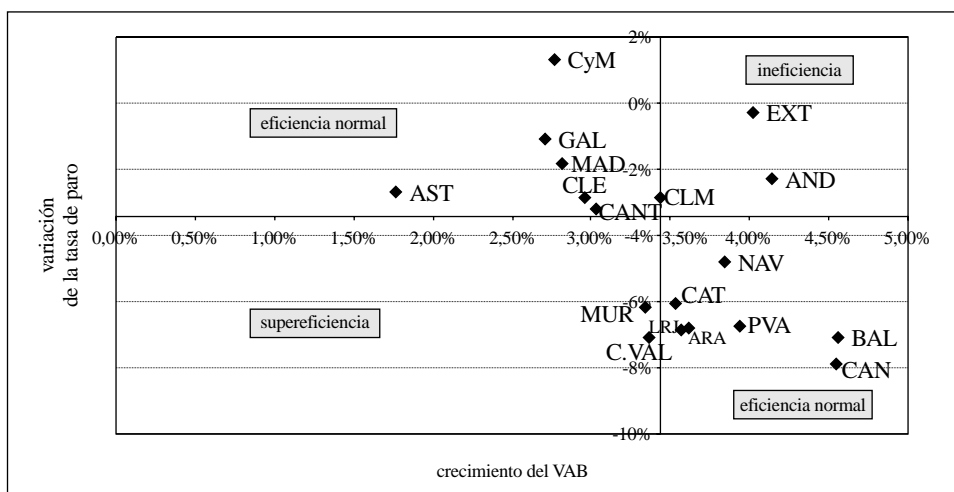
### CLASIFICACIÓN SEGÚN EFICIENCIA EN LA REDUCCIÓN DE LA TASA DE PARO

	Reducción de la tasa de paro por debajo de la media	Reducción de la tasa de paro por encima de la media
Aumento del VAB por debajo de la media	Eficiencia normal	Supereficiencia
Aumento del VAB por encima de la media	Ineficiencia	Eficiencia normal

Fuente: Elaboración propia.

Al igual que para la tasa de paro, se puede analizar la eficiencia mostrada por las Comunidades Autónomas en cuanto a la creación de empleo (cuadro I-3 y gráfico I-4). En este caso, la clasificación sería del siguiente modo:

GRÁFICO I-3

**CLASIFICACIÓN SEGÚN EFICIENCIA EN LA REDUCCIÓN DE LA TASA DE PARO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 1993-1998**


Fuente: Elaboración propia a partir de FIES y EPA.

- Las regiones “supereficientes” en creación de empleo, que en este caso serían aquellas que combinan el crecimiento del VAB por debajo de la media española con aumentos de la tasa de empleo por encima de la media nacional. Las regiones dentro de esta categoría son Madrid, Comunidad Valenciana, Murcia, Castilla-La Mancha, Ceuta y Melilla.

CUADRO I-3

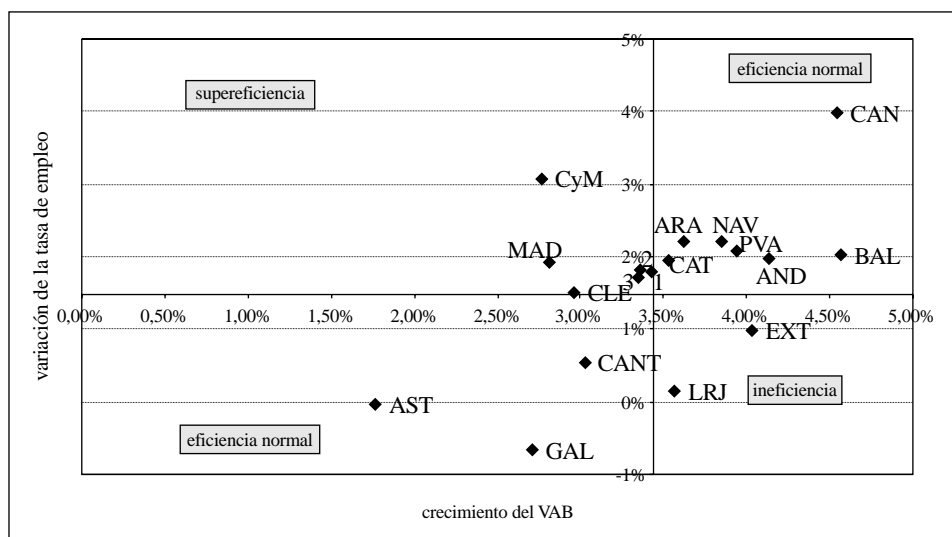
**CLASIFICACIÓN SEGÚN EFICIENCIA EN EL AUMENTO DE LA TASA DE EMPLEO**

	Aumento de la tasa de empleo por debajo de la media	Aumento de la tasa de empleo por encima de la media
Aumento del VAB por debajo de la media	Eficiencia normal	Supereficiencia
Aumento del VAB por encima de la media	Ineficiencia	Eficiencia normal

Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO I-4

### CLASIFICACIÓN SEGÚN EFICIENCIA EN EL AUMENTO DE LA TASA DE EMPLEO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 1993-1998



1: Murcia; 2: Comunidad Valenciana; 3: Castilla-La Mancha.

Fuente: Elaboración propia a partir de FIES y EPA.

- Las regiones “ineficientes” que combinan crecimientos del VAB por encima de la media española con crecimientos del empleo por debajo de la media. Extremadura y La Rioja serían, por consiguiente, “ineficientes” en cuanto a creación de empleo.
- El resto de las regiones mostrarían una eficiencia normal en este terreno.

Sólo Extremadura se muestra “ineficiente”, tanto en la creación de empleo como en la reducción de la tasa de paro; y, por otra parte, sólo la Comunidad Valenciana es “supereficiente” en los dos ámbitos.

En general, se podría pensar que aumentos en la producción a lo largo de un período de tiempo determinado traen consigo creación de empleo y descensos en las tasas de paro. Sin embargo, el comportamiento de las regiones españolas durante el período 1993-1998 pone de manifiesto que esta relación no es tan directa.

En los gráficos I-3 y I-4 se observa que existen una serie de Comunidades que se comportarían de forma “ortodoxa”, ya que crecimientos de su VAB por

encima del crecimiento del VAB medio, llevan a reducciones de la tasa de paro mayores que la media nacional y a elevaciones en la tasa de empleo superiores a la media española.

Sin embargo, una Comunidad Autónoma con elevadas tasas de paro puede mostrar al mismo tiempo elevadas tasas de empleo, y viceversa, es decir, algunas regiones combinan bajas tasas de desempleo con reducidas tasas de empleo, de lo que se deduciría que la solución al problema va más allá de la simple migración interterritorial.

En este sentido se observan, para el periodo 1993-1998, dos casos paradigmáticos:

- Por un lado, Andalucía combinó durante este período una creación de empleo superior a la media nacional con una reducción del paro inferior a la reducción media nacional.
- Por su parte, La Rioja presentó una reducción de la tasa de desempleo muy superior a la reducción media nacional a la vez que un crecimiento del empleo por debajo del crecimiento medio nacional.

Esto revela que el hecho de que una Comunidad Autónoma registre bajas tasas de desempleo no implica necesariamente que ésta posea la capacidad de absorción de desempleados de otras regiones, ya que dicha posibilidad dependerá de su ritmo de creación de empleo.

De estas mismas cifras se extraen comportamientos individuales de cada Comunidad Autónoma que pueden resultar igualmente reveladores.

1. Las Comunidades de Canarias, Baleares y Valencia mostraron los mayores descensos en sus tasas de desempleo: 7,87; 7,10 y 7,09 puntos porcentuales, respectivamente.
2. Destacó el crecimiento en la tasa de empleo de Canarias, pasando de 36,36 a 43,61 ocupados por cada 100 habitantes en edad de trabajar.
3. Ceuta y Melilla consideradas conjuntamente fueron el único territorio donde aumentó la tasa de paro en el período 1993-1998, pasando de un 24,59 a un 26,20 por 100. Por otra parte, su comportamiento resulta paradójico ya que aumentó su tasa de empleo para el mismo período en 3,08

puntos porcentuales. El aumento de la tasa de empleo junto con la elevación de la tasa de paro encuentra su explicación en el incremento de la tasa de actividad que pasó de un 44,94 a un 52,99 por 100. De hecho, fue el mayor aumento en la tasa de actividad de entre todas las Comunidades Autónomas para el período objeto de análisis.

4. Entre 1993 y 1998, se destruyó empleo en las Comunidades Autónomas de Galicia y Asturias. Estas regiones mostraron, igualmente, los mayores descensos en sus tasas de actividad de 0,70 y 0,89 puntos porcentuales, respectivamente.

El análisis de las disparidades en los niveles de empleo y paro entre regiones que se acaba de presentar, sirve para poner de manifiesto que estas diferencias no se pueden atribuir sólo a los distintos ritmos de crecimiento económico, y que provendrán, más bien, de una combinación de este crecimiento con otros múltiples factores como las diferencias en la estructura del tejido productivo, en la demografía y en el comportamiento social.

## 1.2. CARACTERÍSTICAS DEL TEJIDO PRODUCTIVO ESPAÑOL: DIFERENCIAS TERRITORIALES

Sin duda, el ritmo de actividad económica en cada una de las regiones influye en la capacidad que cada una posee a la hora de crear empleo. Dada la persistencia que se acaba de describir en cuanto a las diferencias en las tasas de paro entre Comunidades Autónomas, resultará interesante analizar si la reducción de las disparidades regionales en términos de Valor Añadido Bruto per cápita (VABpc) y/o de Renta Familiar Bruta Disponible per cápita (RFBDpc<sup>2</sup>), es decir, la convergencia regional, ha facilitado o no la reducción de las tasas de paro.

---

<sup>2</sup> La Renta Familiar Bruta Disponible es el valor de las rentas directas de las familias residentes (corresponde a la parte del PIB al coste de los factores atribuible a las familias e instituciones no lucrativas, una vez deducido el Ahorro Bruto de las Sociedades y Empresas y la Renta Disponible Bruta de las Administraciones Públicas. Comprende, por tanto, el consumo de capital fijo de los hogares e instituciones no lucrativas, el coste del factor trabajo, las rentas mixtas de los agricultores autónomos y empresarios individuales y las rentas de capital percibidas por los hogares, alquileres cobrados e imputados a las viviendas utilizadas por sus propietarios) ajustadas con el índice de los precios de consumo relativos en cada Autonomía. El poder adquisitivo de la peseta en cada Comunidad Autónoma es diferente frente a la media española, como consecuencia del distinto nivel de precios relativo.

**CUADRO I-4**  
**VAB Y RENTA FAMILIAR BRUTA DISPONIBLE PER CÁPITA POR**  
**COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 1991-1998**

Comunidades Autónomas	VABpc 1991 (media=100)	VABpc 1998 (media=100)	Variación 1998-1991	RFBDpc 1991 (media=100)	RFBDpc 1998 (media=100)	Variación 1998-1991	Variación tasa de paro 1998-1991
Andalucía	71,9	71,7	-0,2	78,1	81,5	3,4	3,6
Aragón	108,7	109,0	0,3	106,5	115,0	8,5	1,5
Asturias	87,5	87,0	-0,5	96,5	94,2	-2,3	3,2
Baleares	142,9	147,1	4,2	138,2	138,2	0	1,2
Canarias	96,5	101,5	5	94,3	97,4	3,1	-5,7
Cantabria	91,1	92,5	1,4	97,4	99,4	2	2,2
Castilla-La Mancha	82,9	79,5	-3,4	87,1	90,3	3,2	4,1
Castilla y León	87,3	91,8	4,5	92,3	102,6	10,3	3,1
Cataluña	125,9	123,2	-2,7	120,3	110,9	-9,4	2,2
C. Valenciana	102,1	98,9	-3,2	102,1	100,5	-1,6	1,1
Extremadura	68,0	72,9	4,9	75,4	87,1	11,7	5,2
Galicia	81,4	84,6	3,2	91,6	93,7	2,1	5,1
Madrid	129,8	128,1	-1,7	115,7	111,7	-4	4,7
Murcia	82,8	78,9	-3,9	86,3	87,7	1,4	-0,7
Navarra	115,9	117,7	1,8	115,4	106,7	-8,7	-0,6
País Vasco	109,8	115,1	5,3	107,4	108,4	1	-1,3
La Rioja	107,5	113,3	5,8	109,9	117,1	7,2	1,6
Ceuta y Melilla	87,4	73,9	-13,5	100,9	83,5	-17,4	-3,4

Variaciones medidas en puntos porcentuales.

Fuente: FIES y EPA.

Se estima que existe una tendencia a la convergencia en el período considerado cuando las Comunidades que en 1991 tuvieron un VABpc (o una RFBDpc) menor que 100 hayan mejorado en 1998 su posición relativa y, al contrario, que las regiones con un índice de VABpc (o una RFBDpc) superior a 100 en 1991, hayan empeorado.

Se observan (cuadro I-4), por lo tanto, cuatro comportamientos atendiendo a la evolución del VABpc.



1. Las Comunidades Autónomas que experimentaron entre 1991 y 1998 una mejora convergente, es decir, que partiendo de un VABpc inferior a la media mejoraron su posición, y que fueron las siguientes: Canarias, Cantabria, Castilla y León, Extremadura y Galicia.
2. Las regiones que experimentaron un empeoramiento convergente, es decir, que partiendo de un VABpc superior a la media deterioraron su posición relativa, y que fueron: Cataluña, Comunidad Valenciana y Madrid.
3. Andalucía, Asturias, Castilla-La Mancha, Murcia, Ceuta y Melilla, por su parte, mostraron un empeoramiento divergente, ya que partiendo de un nivel de VABpc inferior a la media empeoraron, aún más, su situación, destacando el deterioro de la posición relativa en los dos últimos territorios.
4. Finalmente, Aragón, Baleares, Navarra, País Vasco y La Rioja experimentaron una mejora divergente, puesto que sus niveles de VABpc ya eran superiores a la media en 1991 y, en 1998, aumentaron la brecha respecto a la media.

Según las cifras ofrecidas por el VABpc se podría concluir que las regiones más dinámicas fueron las del Valle del Ebro (Aragón, Navarra, País Vasco y La Rioja), así como los dos archipiélagos, lo que llevaría a una mayor divergencia entre regiones ya que en su mayoría estaban, en 1991, situadas por encima de la media nacional.

Al analizar los efectos de la mayor o menor convergencia en la evolución de la tasa de paro se observa que, para el período 1991-1998, se presenta la peculiaridad de que existe una relación positiva, aunque débil, entre la mejora de la convergencia regional y el aumento de las tasas de paro, siendo ésta ligeramente superior cuando la convergencia se mide en Renta Familiar Bruta Disponible.

De hecho, sólo la Comunidad Canaria fue capaz de combinar una mejora en su convergencia en términos de VABpc con una notable reducción de la tasa de paro. Destacan los comportamientos de regiones como Extremadura y Galicia que a pesar de registrar una convergencia importante mostraron mayores tasas de paro en 1998 que en 1991. Asimismo, los casos de Murcia, Ceuta y Melilla son dignos de mención porque manifestaron un empeoramiento en su convergencia junto a la reducción de sus tasas de paro.

Por último, resulta relevante subrayar que, con respecto al nivel de vida de las Comunidades Autónomas, ha existido una mayor equiparación en términos de convergencia. Este nivel de vida se puede aproximar a través de la evolución de la RFBDpc. En general, se observa cómo la convergencia regional medida a través de la evolución de la RFBDpc ha sido mayor, por la mejora relativa de aquellas regiones situadas por debajo de la media, así como por el empeoramiento de las situadas por encima de 100. En 1998, este indicador no estaba en ninguna Comunidad por debajo del 80 por 100 de la media española, destacando los avances registrados en Extremadura y Castilla y León.

### 1.2.1. La especialización productiva regional

No sólo el ritmo de actividad general condicionará la mayor o menor capacidad de creación de empleo y de reducción de paro en las Comunidades Autónomas, sino que la especialización productiva de cada región tendrá probablemente mayor influencia, en tanto en cuanto la dinámica de los diferentes sectores explicará una gran parte de los resultados del mercado de trabajo.

A lo largo de los dos últimos decenios, se ha observado un notable acercamiento en las estructuras productivas regionales. Hasta los primeros años ochenta esa estructura presentaba, en términos de empleo, un alto peso relativo del sector primario en numerosas Comunidades. En las regiones del Mediterráneo, con mayor peso de la industria y los servicios, el desarrollo económico era superior, así como en el Centro y en la Cornisa Cantábrica, aunque en la actividad industrial de esta última predominaba de forma acusada un número muy reducido de actividades (minería e industria pesada) sobre las que recayó con fuerza el proceso de reconversión industrial de los años ochenta.

Desde entonces se observa en todas partes un proceso de diversificación, con un claro retroceso del sector primario, sobre todo en favor de los servicios (cuadro I-5). Aunque es perceptible el mayor peso del sector primario en algunas Comunidades, en muy pocas de ellas podría atribuirse a un menor grado de desarrollo económico, sino más bien a la presencia de un modelo de especialización productiva en el que la importancia de la industria agroalimentaria condiciona un mayor volumen de actividad agraria.

A pesar de este acercamiento en la especialización productiva de las Comunidades Autónomas todavía se mantienen las diferencias. De este modo, si la dinámica de los sectores productivos no es la misma y cada región presenta cier-

CUADRO I-5

**ESTRUCTURA SECTORIAL DE LOS ACTIVOS EN LAS COMUNIDADES  
AUTÓNOMAS\*, 1980-1998**

(Activos del sector en porcentaje del total de activos, cuartos trimestres)

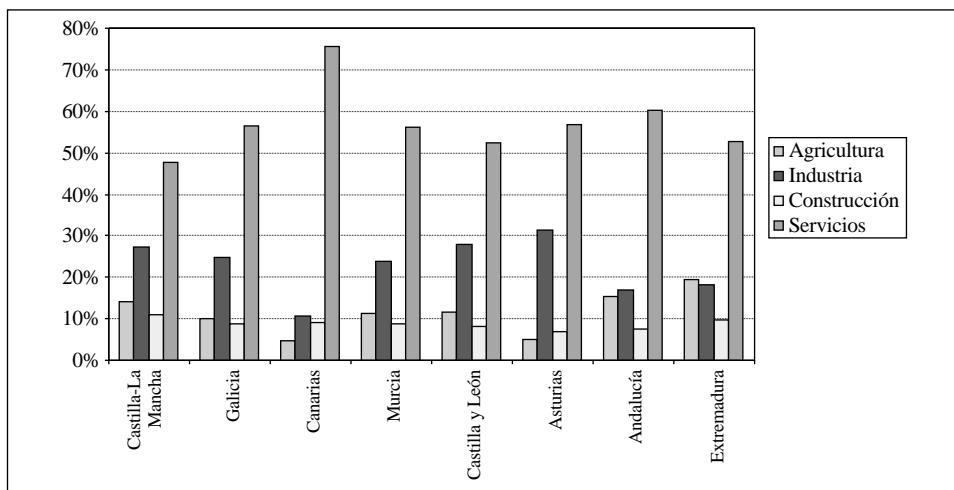
Comunidades Autónomas	Agricultura		Industria		Construcción		Servicios	
	1980	1998	1980	1998	1980	1998	1980	1998
Andalucía	24,0	16,2	15,3	12,7	12,2	11,7	43,4	59,5
Aragón	20,6	8,9	28,0	25,1	8,4	7,1	40,2	58,8
Asturias	24,2	9,3	27,2	19,5	8,4	13,0	35,1	58,1
Baleares	11,5	2,5	18,1	11,6	11,6	11,1	56,8	74,8
Canarias	16,5	6,7	10,9	7,8	12,6	13,3	55,0	72,2
Cantabria	24,6	9,5	26,4	21,2	7,7	12,9	37,0	56,4
Castilla-La Mancha	30,4	12,4	20,7	20,0	11,7	14,5	33,5	53,1
Castilla y León	30,3	10,8	19,3	19,0	9,9	10,1	36,1	60,2
Cataluña	6,0	3,4	38,1	28,5	9,7	9,5	41,9	58,6
C. Valenciana	13,2	5,7	33,9	25,3	8,2	9,7	40,8	59,3
Extremadura	33,9	18,1	10,6	9,7	11,7	15,2	40,4	57,0
Galicia	40,4	17,9	16,4	18,1	10,0	11,0	30,5	53,1
Madrid	1,5	0,7	25,7	17,5	11,1	9,0	55,9	72,7
Murcia	22,7	13,3	22,1	18,8	10,0	10,1	40,7	57,8
Navarra	13,2	9,3	34,2	30,2	9,2	8,4	37,3	52,1
País Vasco	6,6	2,3	41,0	27,8	7,6	9,3	38,5	60,6
La Rioja	21,3	10,2	36,2	30,5	8,1	10,0	32,0	49,2

\* Excepto Ceuta y Melilla.

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

ta especialización relativa en algún sector, lo lógico es que parte de los distintos resultados del mercado de trabajo en las Comunidades Autónomas tenga su explicación en los también distintos resultados que se observan en el empleo para cada sector de actividad (gráficos I-5 y I-6).

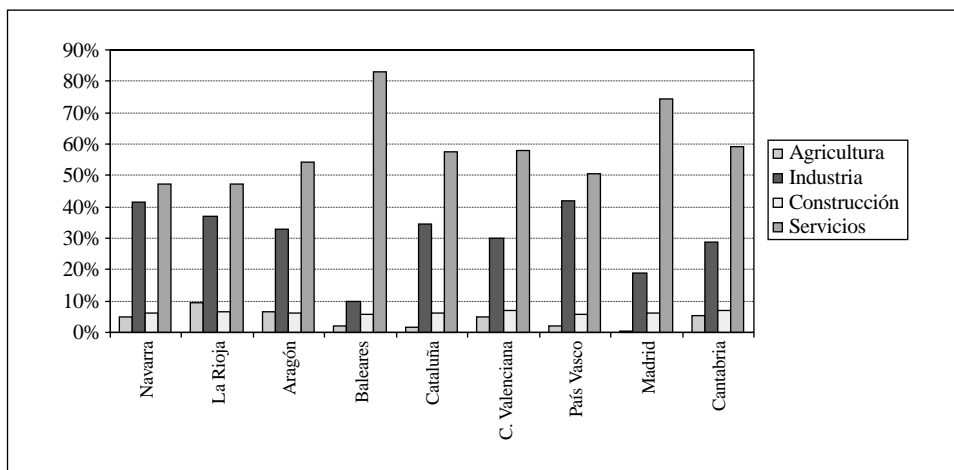
GRÁFICO I-5

**ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS  
CON TASAS DE PARO SUPERIORES A LA MEDIA\*, 1998**


\* El promedio de las tasas de paro regionales es del 16,6 por 100.

Fuente: FIES.

GRÁFICO I-6

**ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS  
CON TASAS DE PARO INFERIORES A LA MEDIA\*, 1998**


\* El promedio de las tasas de paro regionales es del 16,6 por 100.

Fuente: FIES.

Parece existir una cierta correlación<sup>3</sup> negativa entre el peso de la industria y el desempleo (cuadro I-12, pág. 30), de forma que cuanto mayor sea el primero menor será el segundo. Si se excluyen Baleares y Canarias, cuyo mercado de trabajo depende en gran medida de los servicios, se observa como la menor tasa de desempleo, en 1998, correspondió a Navarra, con algo más de un parado por cada diez personas dispuestas a trabajar, y cuya especialización productiva está claramente sesgada hacia la industria, la cual generó en 1998 un 41,6 por 100 del VABpc regional. Esta misma relación se observa en otras regiones como País Vasco, La Rioja, Cataluña y Aragón.

Asimismo, el peso del sector agrario parece tener cierta relación positiva con la tasa de paro y negativa con la de empleo. Ese peso es alto en Andalucía y Extremadura, pero también en Navarra y La Rioja, que son quienes exhiben los mejores resultados en términos de empleo y paro, y en otras regiones con un comportamiento bastante bueno, como Aragón, Galicia y Murcia. Ahora bien, en las primeras se combina con una proporción relativamente baja de empleo industrial, mientras que en las demás ocurre lo contrario. Como se explicó antes, al valorar el mayor peso del sector primario hay que atender también al desarrollo de la industria alimentaria, que tiene un fuerte arraigo en muchas de estas Comunidades.

En definitiva se observa que, a pesar de haber asistido en los últimos años a una cierta convergencia regional, sobre todo en términos de RFBDpc que mide el nivel de vida, este avance no se ha trasladado al mercado de trabajo, puesto que las tasas de desempleo siguen siendo muy elevadas en determinadas regiones y, además, se mantiene la brecha existente entre la mayor y la menor tasa de paro regional.

Uno de los factores que parecen haber condicionado la persistencia en las disparidades en las tasas de paro regionales podría ser la diferente estructura productiva, encontrándose una relación directa o positiva entre el peso del sector agrario y las mayores tasas de desempleo, así como una relación inversa entre la importancia de la industria en la región y su nivel de paro.

---

<sup>3</sup> El coeficiente de correlación mide la variación conjunta de dos series de datos, de forma que las variaciones en cada una se explican por las variaciones en la otra, en la misma proporción que arroje el valor numérico del coeficiente. El valor de este coeficiente puede estar, por construcción entre  $-1$  y  $+1$ , donde el signo indica, respectivamente, si la relación es inversa (o negativa) o directa (o positiva) (cuadro I-12, pág. 30).

## 1.3. DATOS DE LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE ACTIVIDAD, OCUPACIÓN Y PARO

El análisis de la distribución según las características socioeconómicas de cada Comunidad Autónoma podría, asimismo, ofrecer más información sobre la existencia y persistencia de las disparidades regionales en términos de paro.

**CUADRO I-6**  
**PRINCIPALES INDICADORES DE EMPLEO EN LAS COMUNIDADES**  
**AUTÓNOMAS, 1998**

(Porcentajes, cuarto trimestre)

Comunidades Autónomas	Actividad (1)	Empleo (2)	Paro (3)
Andalucía	48,1	34,6	29,3
Aragón	48,8	43,4	11,0
Asturias	42,1	34,6	17,8
Baleares	53,2	47,2	11,4
Canarias	52,7	43,6	17,2
Cantabria	46,3	38,6	16,6
Castilla-La Mancha	47,4	39,5	16,7
Castilla y León	47,3	39,1	17,3
Cataluña	52,8	45,7	13,6
C. Valenciana	51,1	43,2	15,3
Extremadura	47,5	33,5	29,4
Galicia	48,1	39,9	17,0
Madrid	52,6	44,0	16,3
Murcia	50,1	41,5	17,2
Navarra	50,4	45,1	10,5
País Vasco	49,7	41,8	15,9
La Rioja	45,5	40,6	10,7
Ceuta y Melilla	53,0	39,1	26,2
España	50,0	40,9	18,2

(1): Activos sobre total  $\geq$  16 años.

(2): Ocupados sobre total  $\geq$  16 años.

(3): Parados sobre total activos.

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

La situación de los mercados de trabajo regionales es bastante distinta entre sí (cuadro I-6). En 1998, la distancia entre la tasa de actividad más elevada y la más baja, que correspondían a Baleares y Asturias respectivamente, era algo superior a diez puntos porcentuales; las tasas de empleo (o porcentaje de ocupados sobre el total de mayores de 16 años) variaban desde el 47,8 por 100 de Baleares hasta el 33,5 de Extremadura; y las tasas de paro presentaban el mayor rango de variación, cerca de veinte puntos porcentuales entre la de Extremadura (29,4 por 100) y la de Navarra (10,51 por 100).

Sólo las Comunidades Autónomas de Extremadura (29,4) y Andalucía (29,3), junto con Ceuta y Melilla (26,2), presentan tasas de desempleo superiores a la tasa de paro española para ese período (18,2).

Por otra parte, aunque ninguna región registrase niveles de desempleo por debajo de la tasa de paro comunitaria (9,7 por 100)<sup>4</sup>, Navarra (10,5), La Rioja (10,7), Aragón (11,0) y Baleares (11,4) alcanzaron tasas de desempleo cercanas, e incluso menores, a la del conjunto de los países miembros de la Unión Económica y Monetaria (UE-11), donde el paro afectaba, en el cuarto trimestre de 1998, a uno de cada diez activos.<sup>5</sup>

### 1.3.1. Por edad

El grado de ocupación y de actividad en cada una de las Comunidades Autónomas va a estar relacionado con las diferencias regionales que existen en cuanto a la composición por edades de la población. En este sentido, cabría pensar que una proporción significativamente más alta de población muy mayor o muy joven redundaría en una tasa de actividad y de empleo menor, al ser más frecuentes los inactivos en esos extremos.

Por consiguiente, las disparidades en las tasas de actividad y de empleo interregionales podrían explicarse, en cierta medida, por motivos demográficos; es evidente que las diferencias poblacionales sólo pueden responder de una parte de las acusadas diferencias que se encuentran a nivel regional en lo relativo a estas magnitudes.

---

<sup>4</sup> Valor de la tasa de paro de la Unión Europea estimada por la OIT para el cuarto trimestre de 1998.

<sup>5</sup> Según estimaciones de la OIT la tasa de paro de la UE-11 alcanzó en el cuarto trimestre de 1998, el 10,7 por 100.

**CUADRO I-7**  
**INDICADORES DEMOGRÁFICOS EN LAS COMUNIDADES**  
**AUTÓNOMAS, 1998**

(Miles de personas y porcentajes, cuarto trimestre)

Comunidades Autónomas	P > 16 años		% 16-19 años	% > 55 años
	(Miles)	% España		
Andalucía	5.727,8	17,57	8,67	30,68
Aragón	996,3	3,06	5,93	38,13
Asturias	917,9	2,82	6,12	36,74
Baleares	599,2	1,84	6,55	33,11
Canarias	1.283,1	3,94	8,45	26,78
Cantabria	444,8	1,36	6,90	33,65
Castilla-La Mancha	2.112,5	6,48	4,72	24,08
Castilla y León	1.390,1	4,26	10,53	56,13
Cataluña	5.095,2	15,63	6,52	35,95
C. Valenciana	3.256,7	9,99	7,47	34,23
Extremadura	871,2	2,67	7,62	36,71
Galicia	2.315,6	7,10	6,70	38,84
Madrid	4.188,4	12,85	7,39	30,47
Murcia	876,2	2,69	8,54	30,55
Navarra	444,7	1,36	6,55	34,93
País Vasco	1.758,9	5,40	6,26	34,16
La Rioja	218,8	0,67	6,10	39,79
Ceuta y Melilla	103,3	0,32	10,16	23,37
España	32.600,5	100,00	7,30	33,84

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

La población se concentra en Madrid y en las franjas costeras, en especial la Mediterránea (cuadro I-7). Las cuatro regiones con mayor población son Andalucía, Cataluña, Madrid y la Comunidad Valenciana, reuniendo en total más de la mitad (el 56 por 100) de toda la población española de 1998. Se observan, además, diferencias notables en la composición por edades; así Castilla y León presenta la mayor proporción de jóvenes de entre 16 y 19 respecto al total de su población en edad de trabajar, un 10,5 por 100, frente al 4,7 por 100 de Castilla-La Mancha que es la región con menor proporción de jóvenes en su población potencialmente activa. Por otra parte, Castilla y León es, de nuevo, la región con un mayor porcentaje de mayores de 55 años entre su población en edad de trabajar, un 56,13 por 100, seguida de lejos por La Rioja con un 39,8 por 100 y por Galicia con un 38,8 por 100; la menor proporción de mayores de 55 años la mantienen Ceuta y Melilla.



El análisis de la relación que existe entre las tasas de actividad, empleo y paro respecto a la composición por edad de la población de cada una de las regiones (cuadro I-12), lleva a afirmar que sólo se da una cierta correlación<sup>6</sup> positiva (+42,09) entre las tasas de paro regionales y la población existente en cada Comunidad con edades comprendidas entre los 16 y 19 años, es decir, que a mayor peso de la población en edad de trabajar por debajo de los 19 años, mayor tasa de desempleo<sup>7</sup>; por consiguiente, éste podría ser uno de los factores determinantes de los niveles de desempleo registrados en Castilla y León, Ceuta y Melilla, Andalucía, Murcia y Canarias.

### 1.3.2. Por sexo

Otro de los aspectos socioeconómicos relevantes que se deben considerar a la hora de intentar explicar las disparidades en el comportamiento de los indicadores de empleo regionales, es el grado de participación de la mujer en el mercado de trabajo de cada Comunidad Autónoma.

En 1998, el paro femenino superó al desempleo masculino en todas las regiones (cuadro I-8). De hecho, este último en algunas regiones llegó a niveles que se podrían considerar bajos como el 5,2 por 100 de Navarra, el 6,1 por 100 de Aragón o el 6,2 por 100 de La Rioja.

Por su parte, el desempleo femenino alcanzó al 41,7 de la población activa femenina de Extremadura, al 40,2 por 100 de Andalucía y al 40,1 por 100 de Ceuta y Melilla.

Destaca el comportamiento de Baleares, donde la tasa de paro de las mujeres fue la menor de todas las regiones en 1998 (15,3 por 100), siendo además la Comunidad Autónoma con mayor tasa de actividad.

Una de las características fundamentales del mercado de trabajo español en los últimos años ha sido el aumento gradual de la participación de las mujeres en el mismo, pese a que la tasa de actividad femenina sigue siendo bastante inferior respecto a la tasa masculina. Este hecho ha tenido una repercusión diferente dependiendo del territorio que se analice.

<sup>6</sup> Ver nota 3.

<sup>7</sup> Hasta 1998, la EPA recogía con desagregación autonómica la población con edades superiores a los 65 años. En 1997, se observaba que existían una correlación negativa importante entre el peso de los mayores de 65 en la población y las tasas de actividad regionales (Véase, CES, Memoria 1997 (1998)).

**CUADRO I-8**  
**INDICADORES DE EMPLEO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**  
**POR SEXO, 1998**

(Porcentajes respecto al total, cuarto trimestre)

Comunidades Autónomas	Actividad			Empleo			Paro		
	M	V	T	M	V	T	M	V	T
Andalucía	35,3	63,4	48,1	21,10	48,93	34,55	40,2	22,8	29,3
Aragón	36,9	61,0	48,8	29,92	57,21	43,44	18,8	6,1	11,0
Asturias	31,1	54,1	42,1	23,24	47,05	34,59	25,3	13,1	17,8
Baleares	42,3	65,1	53,2	35,77	59,53	47,18	15,3	8,6	11,4
Canarias	40,9	65,4	52,7	31,21	57,02	43,61	23,7	12,8	17,2
Cantabria	31,2	62,5	46,3	23,81	54,59	38,62	23,8	12,7	16,6
Castilla-La Mancha	32,2	63,2	47,4	23,37	56,39	39,48	27,5	10,8	16,7
Castilla y León	35,3	59,8	47,3	24,96	53,89	39,09	29,3	10,0	17,3
Cataluña	41,6	65,3	52,8	33,52	59,17	45,68	19,5	9,4	13,6
C. Valenciana	38,8	64,4	51,1	30,14	57,51	43,23	22,3	10,8	15,3
Extremadura	34,3	61,3	47,5	19,99	47,73	33,48	41,7	22,2	29,4
Galicia	38,1	59,4	48,1	29,21	52,05	39,92	23,4	12,4	17,0
Madrid	41,2	65,2	52,6	31,77	57,63	44,03	23,0	11,6	16,3
Murcia	36,5	64,5	50,1	26,58	57,23	41,45	27,1	11,3	17,2
Navarra	37,4	64,1	50,4	30,30	60,73	45,06	19,0	5,2	10,5
País Vasco	38,5	62,1	49,7	29,43	55,53	41,82	23,5	10,6	15,9
La Rioja	32,8	58,4	45,5	26,66	54,84	40,64	18,7	6,2	10,7
Ceuta y Melilla	36,6	70,8	53,0	21,90	57,81	39,11	40,1	18,4	26,2

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

De este modo, tomando el período 1991 hasta 1998 (cuadro I-9), se observa que sólo en Asturias y en Galicia la tasa de actividad femenina se redujo entre los dos años considerados; el resto de regiones experimentaron aumentos relevantes de sus tasas de actividad femenina, destacando los aumentos de Ceuta y Melilla (8,8 puntos porcentuales), Madrid (8,1 puntos) y Andalucía (5,8 puntos). Este aumento de la actividad femenina sirvió para compensar, en gran parte de las regiones, el descenso que entre 1991 y 1998 manifestaron sus tasas de actividad masculina.

CUADRO I-9  
**TASAS DE ACTIVIDAD POR COMUNIDAD AUTÓNOMA  
 Y SEXO, 1991-1998**

(Porcentajes respecto al total, cuartos trimestres)

Comunidades Autónomas	1991			1998		
	M	V	T	M	V	T
Andalucía	29,45	65,65	47,00	35,28	63,36	48,06
Aragón	31,32	63,15	46,87	36,86	60,95	48,79
Asturias	31,17	59,95	44,85	31,09	54,12	42,07
Baleares	37,50	67,98	52,31	42,25	65,11	53,23
Canarias	40,30	68,40	53,85	40,89	65,39	52,67
Cantabria	29,85	63,03	46,15	31,24	62,51	46,29
Castilla-La Mancha	27,36	64,47	45,59	32,24	63,24	47,37
Castilla y León	31,18	61,39	46,01	35,29	59,84	47,28
Cataluña	38,00	67,77	52,30	41,62	65,29	52,84
C. Valenciana	36,71	66,75	51,12	38,79	64,44	51,06
Extremadura	29,84	62,13	45,73	34,31	61,32	47,45
Galicia	38,59	63,95	50,62	38,14	59,41	48,11
Madrid	33,11	66,32	48,26	41,24	65,21	52,61
Murcia	35,84	66,85	50,88	36,47	64,48	50,06
Navarra	34,30	65,71	49,51	37,41	64,09	50,36
País Vasco	36,59	65,64	50,84	38,48	62,14	49,70
La Rioja	31,27	66,70	48,45	32,77	58,44	45,51
Ceuta y Melilla	27,80	60,60	43,31	36,57	70,83	52,99

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

En este caso la estimación de las relaciones que existen entre la tasa de actividad femenina con las tasas de paro, empleo y actividad (cuadro I-12), revela que existe una fuerte correlación<sup>8</sup> entre la tasa de actividad de cada Comunidad Autónoma y la tasa de actividad femenina (92,5 por 100); aunque resulta más interesante la correlación encontrada entre la tasa de empleo regional y la tasa de actividad femenina (76,3 por 100), lo que podría indicar que las mujeres están más dispuestas a “entrar” en el mercado de trabajo cuando observan que el empleo en su región mejora o quizás que el empleo aumenta entre la población femenina.

<sup>8</sup> Ver nota 3.

### 1.3.3. Por cualificación profesional

Por último, se analiza la situación de la cualificación profesional en cada Comunidad Autónoma, tanto de su población ocupada como de la desempleada, y su relación con la evolución de los mercados de trabajo regionales.

En 1998, Andalucía (cuadro I-10) fue la región con un mayor porcentaje de personas ocupadas analfabetas, un 10,8 por 100, seguida de Castilla-La Mancha (8,5) y Murcia (8,3). En el otro extremo se encuentran Castilla y León y Madrid con un 1,2 y 1,3 por 100, respectivamente.

Madrid, Navarra y País Vasco disfrutaban del mayor porcentaje de trabajadores con estudios superiores, un 27,4, un 20,4 y un 20,7 por 100, respectivamente.

CUADRO I-10  
NIVEL DE ESTUDIOS DE LA POBLACIÓN OCUPADA  
POR COMUNIDAD AUTÓNOMA

Comunidades Autónomas	Analf. Y sin est.	Est. Primarios	Est. Secundarios	Est. Superiores
Andalucía	10,8	30,8	41,8	16,5
Aragón	1,4	34,9	45,6	18,1
Asturias	2,0	35,8	46,6	15,6
Baleares	3,4	35,7	48,6	12,3
Canarias	8,0	30,1	46,2	15,7
Cantabria	1,7	32,4	50,2	15,7
Castilla-La Mancha	8,5	36,4	42,9	12,3
Castilla y León	1,2	39,4	42,1	17,3
Cataluña	4,6	32,7	45,7	17,0
C. Valenciana	4,7	34,1	45,7	15,5
Extremadura	8,2	33,8	41,8	16,1
Galicia	6,9	39,6	40,6	12,9
Madrid	1,3	25,6	45,7	27,4
Murcia	8,3	34,3	42,2	15,2
Navarra	1,6	36,5	41,5	20,4
P. Vasco	1,4	33,5	44,3	20,7
La Rioja	2,3	40,3	41,6	15,8
Ceuta y Melilla	4,4	23,2	53,1	19,2
Total general	5,1	32,9	44,3	17,8

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

Respecto a la población desempleada (cuadro I-11), destaca el alto porcentaje de desempleados sin estudios de Andalucía (13,4 por 100), Extremadura (11,4 por 100) y Ceuta y Melilla (un 12,5 por 100). Al coincidir con las regiones de mayores niveles de desempleo podría concluirse que uno de los factores que determinan la existencia de grandes diferenciales de paro y su persistencia es la falta de estudios de la población desempleada de algunas regiones. No obstante, el análisis de la correlación<sup>9</sup> entre los niveles de educación de la población activa en su conjunto con los indicadores de empleo (cuadro I-12), lleva a la conclusión de que paradójicamente, es el mayor número de activos con estudios superiores lo que determina mayores niveles de paro regionales (o viceversa).

CUADRO I-11  
NIVEL DE ESTUDIOS DE LA POBLACIÓN PARADA  
POR COMUNIDAD AUTÓNOMA

Comunidades Autónomas	Analf. Y sin est.	Est. Primarios	Est. Secundarios	Est. Superiores
Andalucía	13,4	32,1	44,6	9,8
Aragón	2,6	29,2	45,1	23,0
Asturias	0,8	25,6	57,5	16,1
Baleares	3,9	29,0	59,3	7,8
Canarias	4,1	33,3	55,0	7,5
Cantabria	1,4	28,4	58,2	11,9
Castilla y León	1,4	31,3	41,8	25,4
Castilla-La Mancha	7,7	31,1	47,0	14,2
Cataluña	3,2	35,4	51,1	10,3
C. Valenciana	5,7	35,7	44,7	14,0
Extremadura	11,4	36,6	41,7	10,4
Galicia	2,8	34,6	49,6	13,1
Madrid	1,1	24,7	51,1	23,2
Murcia	6,5	28,3	49,3	15,9
Navarra	1,5	28,8	45,5	24,2
P. Vasco	0,6	22,9	52,4	24,1
La Rioja	0,9	35,9	43,2	20,0
Ceuta y Melilla	12,5	30,2	44,2	13,1
Total general	6,3	31,4	47,9	14,4

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

<sup>9</sup> Ver nota 3.

A modo de recapitulación, se expone a continuación el análisis de las correlaciones entre las tasas de actividad, empleo y paro con la composición demográfica, de género, sectorial de la actividad y nivel educativo en las Comunidades Autónomas en 1998, que ha permitido identificar algunos factores que podrían generar diferencias en el comportamiento de los mercados de trabajo regionales (cuadro I-12). Se recuerda que el coeficiente de correlación mide la variación conjunta de dos series de datos, de forma que las variaciones en cada una se explican por las variaciones en la otra, en la misma proporción que arroje el valor numérico del coeficiente.

CUADRO I-12

**RELACIÓN DE LAS TASAS DE ACTIVIDAD, EMPLEO Y PARO  
CON LA COMPOSICIÓN DEMOGRÁFICA, DE GÉNERO, SECTORIAL  
DE LA ACTIVIDAD Y NIVEL EDUCATIVO  
EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 1998**

(Coeficientes de correlación\*, datos para el cuarto trimestre del año)

	<b>Actividad</b>	<b>Empleo</b>	<b>Paro</b>
Población 16-19	14,92	-17,56	42,09
Población mayor 55	-31,83	-14,26	-9,87
Actividad femenina	92,53	76,33	-27,14
Actividad masculina	89,00	60,74	-6,05
Sector primario		-72,55	68,30
Industria		7,58	-44,46
Construcción		-48,57	50,18
Servicios		38,20	-1,60
Activos sin estudios	19,42	31,55	-30,16
Activos educ. primaria	-7,89	20,32	-40,27
Activos educ. secundaria	-1,34	-5,79	8,22
Activos estudios superiores	-8,45	-43,01	59,18

\* El coeficiente de correlación mide la variación conjunta de dos series de datos (en este caso se mide la variación de datos regionales en un momento determinado, cuarto trimestre de 1998), de forma que las variaciones en cada una se explican por las variaciones en la otra, en la misma proporción que arroje el valor numérico del coeficiente. El valor de este coeficiente puede estar, por construcción entre -100 y +100, donde el signo indica si la relación es inversa o directa. Si es igual a +/-100, la correlación (inversa o directa) será completa y, por tanto, el 100 por 100 de las variaciones de cada serie se explicarán por las habidas en la otra; si es cero, no habrá correlación alguna.

Se especifican sólo las posibles relaciones buscadas.

*Fuente:* Elaboración propia a partir de los datos de la *Encuesta de Población Activa*.

De todas las correlaciones existentes las más relevantes son las siguientes:

- Existe una correlación negativa entre la especialización productiva regional en el sector primario y la tasa de empleo; esta correlación es positiva en cuanto a su relación con la tasa de desempleo.
- Aunque menos importante que las correlaciones del sector primario, se observa que existe una cierta correlación negativa de la tasa de paro con la especialización regional industrial.
- El paro está correlacionado positivamente con la existencia de una población con edades comprendidas entre los 16 y los 19 años.
- Las regiones con mayores tasas de actividad femenina son las que igualmente presentan mejores comportamientos en sus tasas de empleo y de actividad.

#### 1.4. OFERTA Y DEMANDA DE TRABAJO<sup>10</sup> EN ESPAÑA

A primera vista, podría resultar contradictoria la combinación de unos altos niveles de desempleo en determinadas Comunidades Autónomas, con la existencia de vacantes de puestos de trabajo que se quedan sin cubrir en algunas partes del territorio español. La observación de este fenómeno ha llevado a considerar necesaria la introducción de medidas que fomentasen la movilidad de la mano de obra entre las regiones españolas. No obstante, la aproximación al problema de la convivencia de vacantes y desempleo en España, exige realizar un análisis profundo de las características de la oferta y la demanda de trabajo en España.

Se utilizará como indicador aproximado del comportamiento de la oferta de trabajo española la evolución de las demandas de empleo<sup>11</sup> presentadas en los

---

<sup>10</sup> La *oferta de trabajo*, viene determinada por los demandantes de empleo, los trabajadores, que manifiestan sus preferencias entre renta y ocio y deciden cuánto trabajo están dispuestos a ofrecer para cada nivel de salario. La *demanda de trabajo*, en el supuesto de maximización de beneficios, está constituida por la cantidad de trabajo que las empresas deciden contratar para cada nivel de salario. Estos términos no deben confundirse con los utilizados por las estadísticas del INEM que ofrecen, por un lado, datos sobre las *demandas de empleo*, que responden al comportamiento de los trabajadores y, por otro, información sobre la *oferta de puestos para la gestión*, que responden a los puestos de trabajo ofrecidos por empresas y organismos públicos o privados para que la oficina de empleo gestione su cobertura con los demandantes idóneos.

<sup>11</sup> Las altas de demanda de empleo son las inscripciones como demandantes formalizadas por las Oficinas de Empleo durante el período de referencia.

Servicios Públicos de Empleo, de forma que la parte de estas demandas de empleo que permanecen pendientes a final de año constituyen el paro registrado para dicho año<sup>12</sup>.

Por su parte, para describir la demanda de trabajo española se puede recurrir igualmente a los indicadores ofrecidos por el INEM bajo la forma de puestos ofrecidos para gestión de los Servicios Públicos de Empleo, de modo que los puestos que al final del periodo de referencia continúen sin ser cubiertos o cancelados constituirán los puestos de trabajo pendientes o vacantes. Sin embargo, como se verá más adelante, dado que la intermediación de los Servicios Públicos de Empleo sólo alcanza aproximadamente al 15 por 100 de las colocaciones registradas, las vacantes que procedan de sus gestiones reflejarán solamente una parte pequeña de las existentes a nivel nacional.

Asimismo, las bajas de las demandas de empleo<sup>13</sup> inscritas ofrecerán, igualmente, cierta información sobre las características que se exigen desde el lado de la demanda en el mercado de trabajo.

#### 1.4.1. La oferta de trabajo en España

Las estadísticas del INEM relativas a las demandas de empleo inscritas en las Oficinas de Empleo ofrecen la posibilidad de analizar la situación de la oferta de trabajo en España.

El número de demandas pendientes registrado en las Oficinas de Empleo en 1998, ascendió a 1.785.692 personas (cuadro I-13). Desde una perspectiva regional, se observa que Asturias presenta el mayor número de demandas pendientes respecto a las altas de demanda de empleo acumuladas durante 1998, un 21,4 por 100; en el otro extremo se encuentra Baleares, con un 9,2 por 100.

<sup>12</sup> Sólo una parte de las demandas pendientes a final de año constituyen lo que se denomina paro registrado, el resto son los denominados demandantes no parados, entre los que se encuentran demandantes en busca de un mejor empleo, demandantes jubilados, demandantes de empleos con una duración inferior a tres meses, demandantes de empleo por parte de estudiantes menores de 25 años, entre otros.

<sup>13</sup> Las bajas de empleo incluyen las demandas canceladas durante el período de referencia; las causas de las bajas pueden ser: colocaciones gestionadas por los Servicios Públicos de Empleo, colocaciones comunicadas a estos servicios, no renovación de las demandas, traslados de demandas y otras.



CUADRO I-13

**DEMANDAS DE EMPLEO INSCRITAS EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO Y PARO REGISTRADO POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 1998**

(Acumulado a 31 de diciembre)

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	Altas (miles)	Paro registrado*		Bajas (miles)				
	Total	Total (miles)	Tasa de paro**	Colocación gestionada	Colocación comunicada	No renovación de demanda	Traslado de demanda	Otras causas
Andalucía	3.497,5	390,3	13,95	399,8	2.299,5	703,1	29,6	132,0
Aragón	354,5	42,7	8,75	82,2	210,4	54,8	4,1	11,3
Asturias	287,0	61,5	15,61	32,6	190,7	59,1	3,7	10,7
Baleares	349,5	32,2	9,84	17,3	250,8	44,1	3,6	39,6
Canarias	587,9	92,0	13,83	61,8	397,1	108,1	8,0	27,9
Cantabria	156,2	23,5	11,03	28,6	95,9	25,1	1,2	10,4
Castilla-La Mancha	470,8	79,0	12,02	114,4	391,9	121,6	9,5	27,0
Castilla y León	644,0	110,4	11,04	78,5	291,0	93,1	4,4	21,4
Cataluña	2.100,4	198,3	7,26	146,4	1.647,4	311,8	12,7	44,9
C. Valenciana	1.357,2	167,5	10,09	180,4	878,7	269,4	10,2	70,2
Extremadura	483,6	59,1	14,50	80,2	304,7	89,1	3,6	15,4
Galicia	723,6	152,8	13,79	42,9	529,4	148,4	8,7	18,6
Madrid	1.599,3	207,3	9,45	213,5	1.099,8	299,0	18,0	21,8
Murcia	384,8	38,8	8,68	41,4	276,8	60,5	1,9	13,0
Navarra	186,5	20,5	9,00	29,6	109,8	34,1	1,6	13,6
País Vasco	668,0	93,7	10,54	88,5	465,3	115,6	4,9	19,5
La Rioja	82,5	9,3	9,14	9,8	56,9	13,2	0,6	3,3
Ceuta y Melilla	33,2	7,0	12,86	2,3	17,7	11,7	0,5	0,9
Total nacional	13.967	1.786	10,91	1.650	9.514	2.562	127	502

Fuente: INEM, *Estadísticas de empleo*.

\* Sólo una parte de las demandas pendientes a final de año constituyen lo que se denomina paro registrado, el resto son los denominados demandantes no parados, entre los que se encuentran demandantes en busca de un mejor empleo, demandantes jubilados, demandantes de empleos con una duración inferior a tres meses, demandantes de empleo estudiantes menores de 25 años, entre otros.

\*\* Demandas pendientes incluidas en el paro registrado sobre población activa.

El mayor número de altas de demanda de empleo se recoge en Andalucía (cerca de tres millones y medio en 1998); le siguen en importancia Cataluña, Madrid y la Comunidad Valenciana, lo que revela que las altas están directamente relacionadas con la importancia de la población en edad de trabajar de cada Comunidad Autónoma.

En 1998, el número de bajas ascendió a 14,35 millones de personas, de las cuales un 11,5 por 100 fueron colocaciones directamente gestionadas por los Servicios Públicos de Empleo; un 66,3 por 100 fueron colocaciones comunicadas a éstos pero realizadas al margen de los mismos; y el 18,7 por 100 restante correspondieron a: la no renovación de la demanda, el traslado de demandas y otras causas.

Del total de bajas registradas en diciembre de 1998 (14,35 millones), 11,16 millones correspondieron a colocaciones, de las cuales un 14,78 por 100 se atribuyen a la intermediación de las oficinas públicas de empleo y un 85,21 por 100 simplemente fueron colocaciones comunicadas<sup>14</sup>.

Por Comunidades Autónomas, las colocaciones gestionadas por los Servicios Públicos de Empleo frente a las comunicadas alcanzaron su máximo en Aragón, con un 28,1 por 100 del total de las colocaciones, mientras que Baleares fue la Comunidad Autónoma donde estos servicios gestionaron la menor proporción de colocaciones, con un 6,5 por 100.

Aunque se han descrito, en el apartado anterior, los grandes rasgos que caracterizan a la oferta de trabajo en España, a través de las cifras de la Encuesta de Población Activa, las cifras de la estadística del INEM permiten realizar, de nuevo, una recapitulación de los aspectos más relevantes que presenta la oferta de trabajo remanente o paro registrado:

- Del total de parados registrados (1.785.692 personas) un 56,5 por 100 son mujeres.
- El mayor número de parados por tramos de edad se encuentra en el segmento entre 25 y 29 años representando el 17 por 100 del total de parados registrados en el INEM.
- El 70,7 por 100 del total de parados registrados han cursado estudios primarios.
- Desde el punto de vista sectorial, unos 303.000 parados registrados pertenecen al sector de la industria manufacturera.

---

<sup>14</sup> Las contrataciones comunicadas son aquellas bajas producidas por colocación sin gestión de la Oficina de Empleo, y que son conocidas a través del registro de contratos, o de la comunicación de la contratación cuando el contrato no es exigible.

- Cerca de 320.000 parados no han tenido un trabajo anterior.
- Un 23 por 100 del total de los parados registrados podrían considerarse de larga duración, en tanto en cuanto llevan buscando empleo más de 24 meses.

#### 1.4.2. La demanda de trabajo en España

Una primera aproximación a la demanda de trabajo en España se puede realizar a través de la estadística de puestos ofrecidos por las empresas, para su gestión a los Servicios Públicos de Empleo.

El número total de puestos ofrecidos para gestión de estos servicios (altas) ascendió, en 1998, a 1,8 millones. El mayor número de altas se produjo en Andalucía, 418.200, seguida en importancia por Madrid y Cataluña.

Por lo que respecta a las bajas, en 1998, del total de puestos ofrecidos para la gestión a los Servicios Públicos de Empleo, el 97,4 por 100 de las bajas de dichos puestos se produjeron por colocaciones. El mayor porcentaje de bajas debido a colocaciones correspondió a Cataluña, con un 99,36 por 100, siendo Extremadura la región donde el porcentaje de colocaciones sobre las bajas fue menor, un 93,1 por 100.

De este modo, a 31 de diciembre de 1998, se observa que el número de ofertas pendientes registradas en los Servicios Públicos de Empleo ascendía a 72.080. En ocasiones esta cifra ha sido identificada como una estimación de las vacantes no cubiertas en el territorio español, ascendiendo en el caso de Cataluña a cerca de 62.000 ofertas pendientes y en el de La Rioja a 23; la notable disparidad entre regiones revela la necesidad de tratar estas estadísticas del INEM con bastante cautela, tal y como se expone a continuación.

Como se ha señalado anteriormente, para complementar la escasa información que sobre la demanda de trabajo se puede extraer del análisis de los puestos ofrecidos para gestión de la oficina de empleo, se podría utilizar la procedente de las bajas de las demandas de empleo registradas, ya que estas bajas permiten identificar qué características exige la demanda de trabajo a la oferta para que se produzca la contratación. No obstante, se debe realizar la siguiente puntualización: tal y como se observa en el cuadro I-13, no todas las bajas responden a colocaciones, ya que de forma agregada un 17,8 por 100 de las bajas

**CUADRO I-14**  
**PUESTOS OFRECIDOS PARA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS**  
**DE EMPLEO, POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 1998**

(Acumulado a 31 de diciembre)

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	Altas	Bajas			Ofertas Pendientes	
	Total (miles)	Total (miles)	Colocación (% total bajas)	Otras causas (% total bajas)	Total (n.º)	Total (% total altas)
Andalucía	418,2	416,8	97,35	2,65	1.391	0,33
Aragón	86,0	85,8	98,64	1,36	191	0,22
Asturias	34,1	33,9	98,20	1,80	219	0,64
Baleares	21,6	21,5	96,37	3,63	89	0,41
Canarias	71,9	71,2	95,82	4,18	712	0,99
Cantabria	29,0	28,9	99,32	0,68	81	0,28
Castilla-La Mancha	80,5	79,6	97,84	2,16	916	1,14
Castilla y León	116,6	116,4	98,28	1,72	185	0,16
Cataluña	240,7	178,8	99,36	0,64	61.912	25,72
Comunidad Valenciana	192,4	191,0	97,98	2,02	1.412	0,73
Extremadura	85,9	86,0	93,10	6,90	—	—
Galicia	46,6	45,5	96,04	3,96	1.192	2,56
Madrid	241,4	238,4	96,79	3,21	3.025	1,25
Murcia	50,6	50,2	96,80	3,20	422	0,83
Navarra	31,1	31,1	98,43	1,57	66	0,21
País Vasco	94,3	94,0	98,01	1,99	268	0,28
La Rioja	11,0	11,0	98,67	1,33	23	0,21
Ceuta	1,7	1,7	96,03	3,97	—	—
Melilla	0,8	0,7	98,76	1,24	99	12,03
Total nacional	1.854,5	1.782,5	97,47	2,53	72.080	3,89

Fuente: INEM, *Estadísticas de empleo*.

se producen por la no renovación de la demanda, un 0,9, por traslado de la misma y un 0,03, por otras razones; por consiguiente, la información que se obtiene del registro de bajas no explica el 100 por 100 del comportamiento de las colocaciones. En cualquier caso la información que ofrecen las bajas resulta interesante; de forma que los rasgos más relevantes de la demanda de trabajo en España son los siguientes:

- De un total de 14,35 millones de bajas en 1998, sólo el 42,4 por 100 correspondió a mujeres.

- El tramo de edad en el que se produjeron el mayor número de bajas fue entre los 20 y los 24 años (3,5 millones).
- Algo más de la tercera parte de las bajas fueron presentadas por demandantes con estudios de EGB.
- Por grupo principal de ocupación, 3,24 millones de las bajas se produjeron en el grupo peones de agricultura, pesca, construcción, industria manufacturera y transportes, seguidos en importancia por el grupo de empleados de tipo administrativo con un millón y medio de bajas.
- Por sector de actividad, son las actividades inmobiliarias las que absorben el mayor número de bajas, 2,25 millones.
- Dos millones y medio de las bajas se produjeron entre aquellos demandantes que no disfrutaban de un empleo anterior.

#### 1.4.3. Un acercamiento al número de vacantes

La estimación del número de vacantes reales existentes en el territorio español debe ser el punto de partida de cualquier medida que trate de favorecer la movilidad geográfica de los parados. De la información sobre los puestos ofrecidos para gestión (cuadro I-14), se puede extraer una primera aproximación al número de vacantes existentes en el mercado de trabajo español, ya que permite observar el número de ofertas de puestos de trabajo que las empresas trasladan para su gestión a los Servicios Públicos de Empleo pero que no se cubren con colocaciones.

En 1998, la diferencia entre altas y bajas de puestos ofrecidos para gestión de los Servicios Públicos de Empleo fue de 72.080, cifra que constituye el volumen de ofertas pendientes al final del año, casi un 4 por 100 de todas las altas registradas a lo largo del mismo. Según el INEM, las vacantes al final del año no reflejan un problema estructural, sino más bien una circunstancia friccional que se podría considerar normal en el procedimiento de gestión, ya que el tiempo medio que se tarda en cubrir estos puestos es de entre una y dos semanas.

Asimismo, del total de bajas de puestos de trabajo ofrecidos para gestión en 1998, 45.057 (lo que supone un 2,5 por 100) no se debieron a colocaciones. Es decir, que las empresas o bien se decidieron por un candidato al margen de los

que les hubiera enviado los Servicios Públicos de Empleo, o bien desistieron, por cualquier otro motivo, de ofertar un puesto de trabajo.

La distribución territorial de estas situaciones se muestra desigual, sobre todo por el comportamiento de Cataluña, cuyo porcentaje de ofertas pendientes al final de 1998 se situaría, de acuerdo con los datos del INEM, cerca del 26 por 100 del total de las genéricas, cuando en casi todas las otras Comunidades Autónomas no se llega al 1 por 100; según el INEM esta grave disparidad tiene su origen en el sistema de recogida de datos estadísticos que se utiliza en Cataluña.

El problema, por lo tanto, consiste en determinar hasta que punto las vacantes procedentes de las estimaciones del INEM a través de la estadística sobre puestos ofrecidos para gestión son todas las que hay<sup>15</sup>, o si se debe acudir a una estimación diferente para las mismas.

En este sentido, habría que conocer la proporción que las vacantes del INEM representan sobre el total de vacantes; de esta forma, se podría calcular una serie de vacantes corregida, lo que exigiría un ejercicio econométrico bastante complejo, y la proporción resultante se podría utilizar como factor de corrección.

El problema es que esta proporción no se conoce con exactitud. En algunos países se ha supuesto que esta proporción es igual a la participación de la agencia oficial de empleo en el flujo de contratos y despidos, aunque para el caso de España este cálculo podría ofrecer mayor dificultad<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Véase apartado 2.3.1.

<sup>16</sup> Véase Antolín, Pablo, "Movilidad laboral, flujos de desempleo, vacantes y comportamiento en la búsqueda de empleo en el mercado de trabajo español", en *Moneda y Crédito*, núm. 201 (1995).

## CAPÍTULO 2

### LA MOVILIDAD GEOGRÁFICA Y EL EMPLEO EN ESPAÑA

---

La movilidad geográfica, cuando se habla de ocupados sometidos a un contrato de trabajo, refiere a conceptos distintos a los que se utilizan cuando se trata de los desempleados. En el caso de los trabajadores ocupados, su noción es la que la normativa laboral sustantiva y procesal ofrece, y que actualmente proviene de la reforma laboral de 1994 que dio nueva redacción al artículo 40 del Estatuto de los Trabajadores, en coherencia con la nueva regulación legal que de las modificaciones sustanciales del contrato de trabajo realizara la Ley 11/1994, de 19 de mayo.

#### 2.1. REGULACIÓN DE LA MOVILIDAD GEOGRÁFICA DE LOS OCUPADOS

Los artículos 40 y 85.1 del Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores, junto con el artículo 138 de la Ley de Procedimiento Laboral, que regula la modalidad procesal especial sobre movilidad geográfica y modificación sustancial de las condiciones de trabajo, conforman el marco normativo actual de origen legal de la movilidad geográfica de los ocupados con un contrato de trabajo.

Por *movilidad geográfica*, de acuerdo con el artículo 40 ET, se entiende la facultad del empresario de *trasladar* al trabajador a un centro de trabajo distinto de la misma empresa que exija cambio de residencia. También se entiende por

movilidad geográfica la facultad de efectuar *desplazamientos temporales* que exijan al trabajador residir en población distinta de la de su domicilio habitual. Comprende, por tanto, dos tipos de facultades: el traslado definitivo sometido al procedimiento legal de control de sus causas en el artículo 40 ET apartados 1 y 2, por expresa remisión del artículo 41. 5 ET y los desplazamientos temporales, regulados en el apartado 4 del mismo artículo 40 ET<sup>17</sup>.

En el tratamiento legal de los traslados y desplazamientos existen algunas conexiones y bastantes diferencias, tanto materiales como procedimentales. El *traslado* comporta un cambio definitivo de residencia del trabajador mientras el *desplazamiento* es un traslado temporal de duración en todo caso inferior a doce meses en un período de tres años, pues de ser superior tendría a todos los efectos el tratamiento de un traslado definitivo. Antes de 1994, el desplazamiento tenía como límite máximo el año. Entre los puntos de conexión está la causalidad de la decisión de modificar el lugar de trabajo, que en ambas formas de movilidad viene exigida en razones económicas, técnicas, organizativas y productivas. También comparten la ejecutividad de la decisión, sin perjuicio de la posibilidad en ambos casos de su impugnación en vía judicial. Las diferencias de régimen jurídico son mayores. Difieren sobre todo las consecuencias materiales y el procedimiento a que el empresario debe someter su decisión, dotado de mayores garantías para el trabajador en el caso del traslado que en el de desplazamiento, como consecuencia de la mayor onerosidad y entidad de la modificación de condiciones laborales, y por tanto personales y familiares, que el traslado comporta para el trabajador.

Conforme al artículo 40.1 ET, “el *traslado* de trabajadores que no hayan sido contratados específicamente para prestar servicios en empresas con centros de trabajo móviles o itinerantes, a un centro de trabajo distinto de la misma empresa que exija cambios de residencia, requerirá la existencia de razones económicas, técnicas, organizativas o de producción que lo justifiquen, o bien contrataciones referidas a la actividad empresarial”. Por su parte, el artículo 40.4 ET establece que “por razones económicas, técnicas, organizativas o de producción, o bien por

---

<sup>17</sup> Al margen de los supuestos de movilidad por razones económicas quedan otros posibles traslados no sometidos a la regulación legal propia de las modificaciones del contrato por dichas causas, como serían los cambios derivados del mutuo acuerdo, las permutas, cambios de centro de trabajo a localidad distinta pero que no impliquen cambio de residencia, cambios por razones disciplinarias, etc. También el supuesto contemplado, quizás inadecuadamente, en el apartado 3 del artículo 40 ET, de que si uno de los cónyuges cambia de residencia por traslado, el otro, si fuera trabajador de la misma empresa, tendrá derecho al traslado a la misma localidad, si hubiera puesto de trabajo.



contrataciones referidas a la actividad empresarial, la empresa podrá efectuar *desplazamientos* temporales de sus trabajadores que exijan que éstos residan en población distinta de la de su domicilio habitual, abonando además de los salarios, los gastos de viaje y las dietas”.

La decisión de desplazar temporalmente a los trabajadores sólo requiere ser comunicada a los afectados con antelación suficiente —no inferior a cinco días laborables— a la fecha de su efectividad. Además de las dietas y gastos de viaje, el trabajador tiene derecho a un permiso de cuatro días laborables en su domicilio de origen por cada tres meses de desplazamiento. La orden es ejecutiva pero en el caso de que el trabajador la impugnase ante el Juzgado de lo Social y fuese declarada injustificada tendría derecho a ser reintegrado a su puesto de origen, si bien, ante la negativa de la empresa a reintegrarlo, sólo podría solicitar la extinción del contrato por causa de incumplimiento grave imputable al empresario, con derecho a una indemnización igual a la prevista para el despido imprecendente (artículo 50 ET).

El procedimiento para llevar a cabo un traslado, más garantista que en el desplazamiento, depende de que se califique de *individual* o *colectivo*, entendiéndose por traslado colectivo, además del que afecte a todos los trabajadores del centro de trabajo siempre que ocupe a más de cinco, el que se produzca dentro de los mismos porcentajes de trabajadores afectados en función de la plantilla y en los mismos periodos temporales considerados para calificar como colectivas las modificaciones sustanciales y las extinciones de contrato por causas objetivas.

Tanto en el caso de los traslados individuales como en los calificados como colectivos, el procedimiento legal actual pretende ser más flexible que el existente bajo el régimen jurídico precedente. Como elementos de esa mayor facilidad para adoptar medidas que impliquen el traslado de trabajadores con cambio de residencia se suelen destacar, en contraste con la legislación vigente hasta 1994, los siguientes: a) la supresión de la autorización administrativa previa; b) la ejecutividad de la decisión empresarial que significa que el trabajador, una vez notificado el traslado en el individual o concluido el período de consultas de treinta días de duración sin acuerdo en el colectivo, sólo puede optar entre aceptar el traslado, percibiendo una compensación por gastos, o extinguir el contrato de trabajo, con una indemnización de veinte días por año; c) la posible impugnación de la decisión ante la jurisdicción social, que no suspende la ejecución de la orden de traslado, opera un control de legalidad *a posteriori*, en virtud de demanda individual o de conflicto colectivo; d) la limitación de la intervención de los representantes de los trabajadores al derecho a ser informados en los traslados

individuales y consultados en caso de traslados colectivos; e) el añadido de las causas “económicas” a las anteriores causas técnicas, organizativas o de producción o contrataciones referidas a la actividad empresarial.

No obstante, conviene precisar que en relación a la supresión de la autorización administrativa se mantiene en el artículo 40.2 ET una posible intervención administrativa que se traduce en la facultad de la autoridad laboral de “(...) tras la finalización del período de consultas (...) a la vista de las posiciones de las partes y siempre que las consecuencias económicas o sociales de la medida así lo justifiquen (...) ordenar la ampliación del plazo de incorporación (...) y la consiguiente paralización de la efectividad del traslado por un período de tiempo que, en ningún caso, podrá ser superior a seis meses”. Esta posibilidad de retrasar, no de impedir, el traslado, puede influir en la búsqueda de acuerdos entre las partes durante el periodo de consultas.

En cuanto a la definición de las causas económicas, técnicas, organizativas o productivas que pueden justificar el traslado, el artículo 40.1 ET contempla las mismas que el artículo 41 ET recoge para justificar las decisiones relativas a los distintos supuestos de modificación de condiciones —jornada, horario, turnos, sistema de remuneración, etc.—. El mismo texto se reproduce en ambos preceptos, entendiéndose que concurren dichas causas justificativas del traslado —no así en el caso de los desplazamientos porque el artículo 40.4 ET omite esta mayor concreción de las causas—, “cuando la adopción (...) contribuya a mejorar la situación de la empresa a través de una adecuada organización de sus recursos que favorezca su posición competitiva en el mercado o una mejor respuesta a las exigencias de la demanda”.

La regulación vigente en orden a la consulta/negociación de los traslados colectivos se corresponde a la prevista en el Título III del Estatuto de los Trabajadores, existiendo la posibilidad de que el acuerdo pueda ser suscrito por la representación unitaria o por la sindical, lo que aproxima la consulta a una negociación colectiva de empresa en cuanto a los posibles participantes, lo mismo que sucede con el convenio de empresa, reforzando así las posibilidades de autocomposición de eventuales conflictos. A la misma finalidad respondería la previsión del artículo 85.1 ET, en su redacción debida a la Ley 11/1994, de que “dentro del respeto a las leyes, los convenios colectivos pueden regular materias de índole económica (...) y cuantas otras afecten a las condiciones de empleo (...), incluidos los procedimientos para resolver las discrepancias surgidas en los períodos de consulta previstos en los artículos 40 (...)”.

Con carácter general la regulación sucintamente expuesta no ofrece graves problemas aplicativos, pues como se ha señalado recientemente, “la modificación operada en la regulación de la movilidad geográfica en el año 1994 obedece a razones de coherencia dogmática en la regulación legal de la modificación sustancial de las condiciones de trabajo y no a las disfunciones —en todo caso menores— que había planteado la aplicación de la anterior regulación de la misma”<sup>18</sup>. Sin embargo este mismo autor ha examinado algunos problemas interpretativos suscitados en la aplicación judicial del nuevo artículo 40 ET desde su reforma en 1994. Siguiendo su propuesta pueden resumirse a continuación algunas de las principales disfunciones de la regulación actual de la movilidad geográfica.

#### *Cambios de centro de trabajo sin cambio de residencia*

La derogación por la disposición derogatoria única de la Ley 11/1994, de 19 de mayo de las Órdenes Ministeriales de 10 de febrero y 4 de junio de 1958 sobre plus de distancia y las Órdenes de 24 de septiembre y 24 de octubre del mismo año sobre plus de transporte, plantea la duda de si pueden ser o no resarcidos los trabajadores por el mayor gasto o los perjuicios causados por un cambio de lugar de trabajo que no exija cambio de domicilio. Si el convenio colectivo regula la movilidad geográfica —lo que no es infrecuente— pero no ha previsto compensaciones por cambio de centro de trabajo, la jurisprudencia parece que se inclina por no reconocer derecho a recibir compensaciones por mayor distancia del lugar de trabajo o mayores gastos de transporte. Sin embargo, cuando no existe previsión convencional ni contractual, la doctrina judicial no es uniforme, porque mientras en unos casos se entiende que sólo el contrato o el convenio, una vez derogadas las anteriores normas reglamentarias, pueden establecer compensaciones, otras sentencias admiten el resarcimiento cuando se acredite por el trabajador el perjuicio ocasionado por la decisión empresarial.

#### *Percepciones económicas en los desplazamientos*

Uno de los problemas que se plantean, ante el silencio legal, es el de interpretar en qué momento deben abonarse al trabajador las dietas y gastos de viaje. En este caso la jurisprudencia sigue el criterio —ya establecido bajo la regu-

<sup>18</sup> Pérez de los Cobos Orihuel, F. “Sobre la movilidad geográfica” (art. 40 ET).

lación anterior— de que estos gastos deben anticiparse, pues la ejecutividad de la decisión empresarial no comporta para el trabajador la obligación de anticipar el coste económico del desplazamiento.

También se suscitan dudas sobre el abono de dietas cuando el desplazamiento se prolonga más allá del tiempo en que la ley lo califica como tal, al tenerse que interpretar el alcance que puede tener en estos supuestos la previsión legal de que, transcurrido el tiempo máximo de doce meses en tres años establecido para los desplazamientos, éstos tendrán, a todos los efectos, el tratamiento previsto en el precepto para los traslados. La jurisprudencia parece inclinarse por considerar que no se puede concluir que, rebasado el límite del desplazamiento, carezca el trabajador del derecho a dietas, por convertirse el desplazamiento en traslado, pues el precepto no impide ni prohíbe —según se declara en alguna sentencia— que el desplazamiento sea superior a ese tiempo, ya que puede convenir a la empresa tener ese régimen.

### *Traslados*

Los principales problemas de interpretación en relación con los traslados se refieren al alcance de la excepción que el artículo 40.1 ET contiene respecto a los trabajadores “contratados específicamente para prestar sus servicios en empresas con centros de trabajo móviles o itinerantes”. Por una parte se ha pretendido acotar la movilidad en estos casos al ámbito territorial del convenio y por otra se considera que el hecho de haber sido contratado en una empresa con centros móviles o itinerantes permite a la empresa movilizar al trabajador a su antojo. Respecto a la primera cuestión, el TS ha señalado que de la acotación del ámbito territorial del convenio no puede deducirse limitación a la movilidad de los trabajadores móviles o itinerantes. En relación con la segunda, la jurisprudencia de los TSJ afirma, según una doctrina ya consolidada, que el carácter móvil o itinerante se refiere a los centros de trabajo y no a la empresa en su conjunto y que el alcance de la exclusión debe determinarse sobre la base del concreto análisis de la actividad desempeñada.

Otra importante cuestión se refiere a si deben computarse a efectos de la calificación como colectivo del traslado y por tanto del procedimiento aplicable, los traslados pactados de mutuo acuerdo. Alguna sentencia de TSJ se ha pronunciado en el sentido de estimar que “si desde el principio estaba claro que el traslado de trabajadores afectaba a un número superior al umbral establecido en

el artículo 40.2. c) del ET, lo procedente era iniciar el período de consultas (...) y no burlar la aplicación de tal norma, acudiendo a la negociación individual (...)", calificando tal práctica de fraude —artículo 6.4 del Código Civil—. Se trata, sin embargo, de una cuestión no pacífica porque en principio el precepto legal se refiere a los traslados unilateralmente decididos por el empresario y excluye, por tanto, los derivados de la iniciativa del trabajador y los derivados del mutuo acuerdo de las partes.

Se ha suscitado también otra interesante cuestión en relación con los traslados, como es la posibilidad de que se reconozca al trabajador una compensación por los perjuicios morales causados por un traslado después de que el Juzgado de lo Social lo calificase de injustificado, al no poder obtener total reparación a los daños por la vía de ejecución prevista en el artículo 138 de la LPL. El problema surge porque se trata de una decisión empresarial que, a pesar de haber sido declarada ilegal, puede llegar a perpetuarse si el trabajador no opta por solicitar la extinción del contrato por causa de lo previsto en el artículo 50.1. c) ET.

### *Regulación convencional*

En materia de movilidad geográfica, la regulación por los convenios presenta una panorámica muy heterogénea.

Un grupo relativamente significativo de convenios carecen total o parcialmente de regulación expresa de esta materia.

Otros convenios proceden a remitir en bloque el tratamiento de la materia a la reglamentación vigente, regulando algún aspecto concreto como la determinación de las prelación, prestaciones de ayuda para la adquisición de vivienda a los trabajadores desplazados, definición de gastos de traslado, dietas y gastos por desplazamiento...

En un tercer grupo de convenios, más minoritario, la regulación que ofrecen se separa de las pautas legales, observándose, por ejemplo, la ausencia de distinción entre traslados colectivos e individuales, o estableciéndose procedimientos específicos para proceder a los mismos.

Una regulación más pormenorizada o matizada puede encontrarse en algunos convenios de grandes empresas.

Descendiendo a la regulación convencional de los traslados, se aprecia una escasa adecuación a la actual normativa, contemplándose mínimamente el doble procedimiento de traslado dependiendo del carácter individual o colectivo de la movilidad geográfica, salvo que se entienda que en la fórmula general de dar notificación y oír a las representaciones sindicales o unitarias queda comprendido el procedimiento de consulta de los traslados colectivos.

En lo que respecta al desplazamiento de trabajadores y traslado de centro de trabajo, la regulación convencional es asimismo muy escasa, entrando casi exclusivamente en el tratamiento de sus aspectos económicos o competencias de las representaciones de los trabajadores.

## 2.2. SERVICIOS DE COLOCACIÓN Y POLÍTICAS ACTIVAS

La magnitud del problema político y social del desempleo ha ido ensanchando la noción de políticas activas de empleo, que en el contexto actual de integración europea, es sinónimo de todo un conjunto de actuaciones —formación, inserción, fomento de la contratación, etc.— realizadas por la Administración Pública con el concierto cada vez mayor de entidades privadas, dirigidas al fomento del empleo para satisfacer la demanda de trabajo de una sociedad en la que tener un empleo no es sólo tener un medio de vida sino condición de integración social. En este sentido, las políticas activas de empleo y las prestaciones a los desempleados, lo que se conoce como políticas pasivas de empleo, tienden a incardinarse en un marco común de actuaciones a través de estrategias globales en las que se desdibuja la anterior separación existente entre la protección social de los parados y el fomento activo de su colocación.

Desde otra perspectiva, la política de empleo cumple la doble función de ajustar a nivel global la demanda de empleo de la población activa y la oferta que nace del sistema económico y simultáneamente proporcionar a cada trabajador individual una colocación adecuada a su formación y a sus aspiraciones personales y/o familiares y posibilitar a cada empleador la contratación del o los trabajadores que necesite su empresa para la producción de aquellos bienes y servicios que constituyen su objeto.

La gestión de la política de empleo en España ha estado encomendada desde hace años de forma casi exclusiva y excluyente al Instituto Nacional de Empleo, a partir de cuya creación, por Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre,

existe una concepción unitaria de la política de empleo llevada a cabo desde la Administración Pública, en la que la formación profesional y la colocación se integran en una misma gestión administrativa<sup>19</sup>. Asimismo, la aprobación de la Ley 50/1981, Básica de Empleo, por un lado y la asunción por el propio INEM de la competencia que antes tenía la Seguridad Social en el reconocimiento del derecho y abono de las prestaciones por desempleo, dan lugar a una gestión integrada de la política de empleo en todo el territorio español en el que un único organismo autónomo asume la totalidad de las funciones de colocación y promoción de empleo, calificación profesional, información y orientación profesional, formación ocupacional y reconocimiento del derecho y pago de prestaciones por desempleo.

La Ley Básica de Empleo definió objetivos amplios en todos esos ámbitos de actuación. Entre otros se propuso “lograr el mayor grado de transparencia del mercado de trabajo mediante una adecuada gestión de la colocación y de la adopción de medidas que posibiliten la información, orientación, formación y promoción profesionales”. Significativamente, se incluía también como objetivo de la política de empleo “proteger la movilidad ocupacional de la mano de obra y la geográfica cuando fuese imprescindible, a fin de conseguir una mayor adecuación cualitativa y cuantitativa de las ofertas y demandas de empleo”. La ejecución de los objetivos<sup>20</sup> de esta política de empleo, según expresamente se establecía en el artículo tercero era misión del Gobierno, que la llevaría a cabo “mediante la acción coordinada de los diferentes Departamentos ministeriales y a través del INEM, como organismo gestor de dicha política, en cuyos órganos consultivos y, en su caso, directivos, estarán representadas las asociaciones empresariales y organizaciones sindicales”.

El monopolio de la gestión de la política de empleo instaurado por la Ley Básica de Empleo, se mantiene desde entonces y hasta 1994, a través de la gestión realizada en estos años por el INEM.

---

<sup>19</sup> Tal concepción ya estaba presente en el Decreto-Ley 1/1975, de 22 de marzo, por el que se crea el Servicio de Empleo y Acción Formativa (SEAF) en el que se integra el antiguo Servicio Sindical de Colocación en el Servicio de Acción Formativa (SAF-PPO), servicio común de la Seguridad Social, tutelado por el Ministerio de Trabajo.

<sup>20</sup> Los demás objetivos fijados por el artículo 2 de la Ley Básica de Empleo de 1981, eran:

- a) *Aumentar el nivel de empleo, potenciando las industrias y sectores con una utilización intensiva del factor trabajo y a través de programas específicos destinados a fomentar la colocación de trabajadores que encuentren dificultades de inserción en el mercado de trabajo.*
- b) *Establecer y regular sistemas adecuados de prevención de desempleo.*
- c) *Establecer un sistema eficaz de protección de las situaciones de desempleo.*

### 2.2.1. **La ruptura del monopolio del INEM: la participación y colaboración en la gestión de nuevos actores**

En 1994, la reforma de la legislación laboral incluye la ruptura de dicho monopolio. La evaluación del grado de cumplimiento de los objetivos atribuidos en su día al ente gestor la realiza el propio legislador de la reforma, con cuyo diagnóstico coinciden entonces los demás actores de la política de empleo en términos generales, pues existía un elevado grado de consenso sobre que el INEM había llevado a cabo con relativa eficacia la labor de gestión de prestaciones, pero había desatendido las funciones de información, orientación, calificación y colocación, es decir habría fracasado en la gestión de la intermediación, esto es, en sus funciones de “servicio de empleo”. A pesar del relativo fracaso del INEM en relación a algunos de sus objetivos, en cuanto a la formación se refiere, la ocupacional, con oscilaciones, se ha podido beneficiar en estos años de otras actuaciones, en especial de la cofinanciación del Fondo Social Europeo y en algunos casos de las aportaciones de las Comunidades Autónomas. La formación continua, por otras vías, también ha seguido su curso con un impulso muy importante a partir de 1993 en que se empiezan a aplicar los Acuerdos de Formación Continua.

El fracaso en la función primordial de intermediación de los Servicios Públicos de Empleo se pone de manifiesto en la propia exposición de motivos de la Ley 10/1994, con la que se inicia la reforma del INEM, al declarar que la finalidad de la ruptura del monopolio en materia de colocación era “mejorar los Servicios Públicos de Empleo, primando su eficacia sobre inútiles cargas burocráticas que en nada mejoran su intermediación en el mercado de trabajo, sino que impiden orientar su actividad hacia colectivos que realmente necesitan su intervención”. Al eliminar la anterior obligación del empresario de contratar a través del INEM “cuando lo que se requiera del mismo no consista en la búsqueda del trabajador adecuado, sino en la simple constatación del previamente elegido” se admitía que “así había sucedido en el 90 por 100 de los casos” en 1993, con lo que se acababa por reconocer que la labor de intermediación del INEM sólo alcanzaba realmente a un 10 por 100 de la gestión de colocaciones.

Sabido es que para atajar esa situación se adoptan dos medidas: la legalización limitada de las agencias de colocación, admitiéndose las que con carácter público o privado no tuvieran fines lucrativos y la legalización de las empresas de trabajo temporal. A estas medidas sucederían otras complementarias, como la creación de los denominados SIPES —Servicios Integrados Para el Empleo— (RD 735/95, de 5 de mayo) que han posibilitado la participación de entidades



asociadas, públicas y privadas sin ánimo de lucro, en la organización y articulación de las políticas activas de empleo relativas al proceso de inserción laboral de demandantes de empleo, mediante la suscripción de convenios de colaboración con el INEM.

La reforma de la actividad de intermediación iniciada en 1994 da lugar así a la aparición de nuevos actores de carácter público y privado en esta actividad primordial de la política de empleo y, al mismo tiempo, supone alumbrar un nuevo modelo de gestión de la actividad de colocación que, desde el principio, aparece más descentralizado que el anterior, porque, como la Ley 10/1994 apuntaba, “los Servicios Públicos de Empleo no pueden abarcar la totalidad de las cada vez más complejas y diversificadas ofertas de empleo, cuya respuesta adecuada requiere la máxima especialización y proximidad a las fuentes de empleo”.

Las agencias de colocación<sup>21</sup> asumen, en sus relaciones con el INEM, las obligaciones de comunicar a través de medios informáticos los datos referentes a los solicitantes de empleo, bajas de los mismos, ofertas recibidas de los empresarios, rechazos de ofertas, así como hacer constar su condición y número de autorización en donde figure su nombre. Su ámbito territorial y funcional de actuación se circunscribe al que se determine en el correspondiente convenio de colaboración, teniendo prohibida la subcontratación con terceros de la realización de los servicios objeto de la autorización concedida. De carácter público o privado, pueden constituirse en agencias de colocación todo tipo de entidades con personalidad jurídica propia que carezcan de fines lucrativos y estén previamente autorizadas por el INEM<sup>22</sup>, siendo ésta la vía seguida por algunas Comunidades Autónomas —como Galicia o Cataluña— para la realización de actividades de intermediación antes de que se aprobaran a partir de 1997 las transferencias de la gestión en esta materia.

Con datos referidos al primer trimestre de 1999 están en funcionamiento 54 agencias de colocación, la mayor parte de las cuales (33) no han optado por un grado importante de especialización, ni en cuanto al sector productivo, ni en cuanto a los colectivos a atender, debido fundamentalmente a que se trata de agen-

---

<sup>21</sup> Reguladas por Real Decreto 735/1995, de 5 de mayo, la Resolución de 11 de julio de 1996 (BOE de 9 de agosto) por la que se dictan instrucciones sobre inscripción de extranjeros en las oficinas del INEM y en las agencias de colocación, así como por la Ley 13/1996, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

<sup>22</sup> Las Comunidades Autónomas con competencias transferidas en materia de gestión realizada por el INEM en el ámbito de trabajo, empleo y formación, podrán autorizar agencias de colocación cuyo ámbito de actividad no exceda el territorio de dicha Comunidad.

cias de carácter público cuyos titulares son Ayuntamientos. En doce agencias la titularidad la ostentan los colegios profesionales y Universidades y en otras tres las Cámaras de Comercio.

Del total de agencias, 29 son de carácter privado y 25 públicas. El 57 por 100 son gratuitas y el 51 por 100 establecen un cobro por sus servicios en una horquilla muy amplia, oscilando entre 850 a 60.000 pesetas.

En cuanto a su labor de intermediación en el mercado de trabajo se observa que la relación entre puestos ofertados y puestos cubiertos es baja, el 4,4 por 100. Este reducido porcentaje podría no obstante deberse al hecho de que las agencias no cierran las ofertas de la misma forma que el INEM, al no disponer de información sobre si la colocación se ha efectuado, por no existir ningún control del demandante, ni del oferente. El número de demandantes inscritos en agencias asciende a 421.179, sin embargo, la relación entre los demandantes y las ofertas que una agencia es capaz de captar es, asimismo, muy baja, el 2,87 por 100.

Por lo que se refiere a los Servicios Integrados para el Empleo, su regulación positiva se contiene además de en el Real Decreto 735/1995, en la OM de 10 de octubre de 1995, en la Resolución de 13 de febrero de 1996 (*BOE* 7-3-96) y en la OM de 30 de julio de 1997 por la que se regulan los Planes de los SIPE y los Convenios con las entidades asociadas de dichos SIPE. Los Planes SIPE incluyen todas aquellas acciones dirigidas a los demandantes de empleo inscritos en las oficinas de empleo del INEM con el fin de mejorar sus posibilidades de acceso al mercado de trabajo. Para ello se diseñan itinerarios personalizados de inserción que integran todo el proceso de acompañamiento del demandante en su búsqueda de empleo ya sea por cuenta ajena o por cuenta propia. De acuerdo con la normativa de los SIPE, las acciones que integran un convenio de colaboración son:

- a) análisis del mercado de trabajo.
- b) procesos para el incremento de la ocupación de los demandantes dependiendo de sus necesidades, consistentes en entrevista ocupacional, calificación profesional, plan personal de empleo y formación, información profesional para el empleo, desarrollo de los aspectos personales para la ocupación, búsqueda activa de empleo, programas mixtos de empleo —formación profesional, planes específicos para la adquisición de experiencia profesional e información y asesoramiento para el autoempleo u otro tipo de iniciativas empresariales—. Además, las Entidades Asociadas pueden acordar realizar otras acciones con el mismo fin.

Desde 1998, se introduce un giro en el programa que ha permitido que las entidades asociadas que colaboraban con el INEM mediante suscripción de convenios SIPE en acciones de orientación profesional, puedan integrar otros servicios al tener la posibilidad de abarcar un territorio específico y desarrollar programas diversos que incluyan el mayor número de políticas activas. Los convenios se suscriben con entidades locales: Ayuntamiento, Mancomunidades, Consorcios, Institutos Municipales, Agencias Locales, Diputaciones...

Estas nuevas formas de gestión abocan necesariamente hacia una cada vez mayor descentralización funcional y territorial de las políticas activas de empleo. Además, este proceso descentralizador de la gestión del empleo se afianza a partir de 1994 debido a diversos factores. Por un lado, el auge experimentado por las políticas activas de empleo en toda Europa, a partir de la Cumbre de Essen y el importante impulso dado desde la Cumbre de Luxemburgo, donde por primera vez se proponen objetivos concretos y cuantificables que han de ser evaluados por los Estados miembros de la UE y que dan lugar a los Planes de Empleo, lo que hace necesario llevar las políticas activas a los territorios. Por ejemplo, las directrices aprobadas en el Consejo de la UE de 15 de diciembre de 1997, que establecieron el objetivo de que a todos los desempleados jóvenes antes de cumplir el sexto mes de desempleo y a todos los adultos antes de cumplir el duodécimo mes se les debería ofrecer una acción de formación, orientación, asesoramiento individualizado o una oportunidad de empleo para mejorar su ocupabilidad en el mercado de trabajo. Esta entrevista ocupacional en profundidad se considera un primer paso para poder detectar las necesidades y aptitudes de los demandantes de empleo, que permite un diagnóstico de su situación personal que sirva para realizar un itinerario profesional que facilite su inserción laboral. Su gestión implica necesariamente contar con entidades territoriales próximas a los posibles beneficiarios de estas acciones individuales, a sus características personales y laborales<sup>23</sup>.

También, y aunque no constituyen en sentido estricto actuaciones de intermediación, otros programas, financiados en todo o en parte por el INEM, dirigidos al fomento de la actividad productiva en distintas vertientes y a la creación de empleo y autoempleo, manifiestan este mismo inevitable sesgo descentralizador, funcional y territorial, de las políticas activas de empleo lleva-

---

<sup>23</sup> Así, el elevado volumen de entrevistas que en el Plan de Empleo de 1998 se propusieron como objetivo (dos millones trescientas mil, sin incluir ya a Galicia y Cataluña con competencias transferidas), motivó la participación en este programa de Entidades colaboradoras sin ánimo de lucro, con el resultado de que el INEM realizara algo más de la mitad y el resto lo ejecutaran dichas entidades, de acuerdo con la Memoria del organismo de dicho año.

das a cabo en los últimos años. Tal sería el caso, entre otros, de las Iniciativas Locales de Empleo, participadas, promovidas o cofinanciadas por una Corporación Local, aunque el programa sea gestionado por el INEM en los ámbitos territoriales no transferidos aún a las Comunidades Autónomas.

### 2.2.2. El proceso de descentralización territorial de las políticas activas de empleo

Otro factor añadido, tanto o más relevante que el anterior de la descentralización funcional de las políticas activas y los servicios de empleo, es de carácter interno y propio de un Estado autonómico fuertemente descentralizado, como es el español, lo que motiva que a partir de 1996 se inicie un proceso de transferencias a varias Comunidades Autónomas de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo, en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación, es decir, del servicio público de empleo en lo que se refiere a las políticas activas: formación, orientación y colocación. Entre 1997 y 1999 este proceso, aún no concluido, ha transferido la gestión realizada por el INEM en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación a Cataluña, Galicia, Comunidad Valenciana, Canarias y Navarra (Reales Decretos 1050/1997, de 27 de junio y 1375/1997, de 29 de agosto, de transferencias de dicha gestión a Cataluña y Galicia respectivamente<sup>24</sup>, Real Decreto 2673/1998, de 11-12-98 de transferencias a la Comunidad Valenciana; Real Decreto 150/1999, de 29-1-99, modificado por Real Decreto 939/1999, de 4-6-99 a Canarias, y a Navarra, Real Decreto 811/1999, de 14-5-1999). Por tanto, todas las Comunidades están ya gestionando su servicio público de empleo<sup>25</sup>.

Este proceso de descentralización autonómica en marcha, estaba proyectado en el Programa Plurianual de Empleo de 1997<sup>26</sup>, en el que se definían los ejes de un nuevo modelo de Servicio Público de Empleo que habría de constituirse a partir del existente, de la experiencia acumulada desde 1978 y de los cambios sobrevenidos en el entorno y en el mapa institucional del Estado con un mayor

<sup>24</sup> Por Real Decreto 232/1998, de 16-2-1998, se amplían y modifican los medios adscritos a los servicios traspasados a Galicia, y por Real Decreto 774/1999, de 7-5-99 se amplían y modifican los traspasados a Cataluña.

<sup>25</sup> Las transferencias de formación ocupacional y la territorialización parcial de subvenciones de la formación continua han seguido un proceso paralelo. En el caso de la formación profesional ocupacional han asumido competencias Navarra, Aragón, Extremadura, Baleares, Castilla-La Mancha, Madrid, Cantabria, Castilla y León, La Rioja y Murcia.

<sup>26</sup> Aprobado en Consejo de Ministros del día 12 de septiembre de 1997.

protagonismo de las Comunidades Autónomas. Los tres ejes apuntados en el citado Programa eran: 1) modelo único y estatal de carácter gratuito; 2) modelo descentralizado, con gestión territorial de las Comunidades Autónomas y 3) participación incrementada de los interlocutores sociales.

La consecución de un modelo único y estatal de carácter gratuito que posibilite la unidad de mercado de trabajo español con la garantía de no discriminación territorial, ni en el acceso al empleo ni en la igualdad de trato y libre circulación, requería, de acuerdo con el Plan aprobado por el Gobierno en 1997, determinados requisitos:

- a) Legislación única y diseño de Programas Nacionales, aplicación en todo el territorio, bajo los principios de igualdad de oportunidades, solidaridad y equidad.
- b) Sistema de información y registro de ofertas, demandas, servicios, etc. A partir de una Base de Datos Corporativos única que permita la intercomunicación y acceso en tiempo real de todos los gestores, con aplicación y desarrollo estadístico unitario del Observatorio de Empleo, las cualificaciones, etc.
- c) Presupuesto único, con planificación y programación anual para los territorios, y la cofinanciación del Fondo Social Europeo.
- d) Integración funcional y articulación de políticas activas y pasivas, para un tratamiento integral y dinámico de los trabajadores desempleados.
- e) Intermediación en el mercado de trabajo en concurrencia con otras instituciones, públicas o privadas sin fines lucrativos y en coordinación desde la titularidad pública.
- f) Especial atención y dedicación a los colectivos con mayores dificultades de acceso al empleo.

Respecto al modelo descentralizado con gestión territorial de las Comunidades Autónomas, se afirma que siendo deseable el acercamiento de los gestores públicos de políticas de empleo a los beneficiarios de las mismas, el nuevo modelo de Servicio Público de Empleo exige, a su vez, la integración de actuaciones de las Administraciones para la consecución de una mayor eficacia de las políticas aplicables al mercado laboral. Las actuaciones de las Administraciones

implicadas en el Servicio Público de Empleo (Administración General del Estado, Autonómica y Local), están basadas en los principios de las relaciones entre las Administraciones Públicas, regulados en la Ley 30/92, de 20 de noviembre.

La participación de los interlocutores sociales se habría de asegurar por los nuevos gestores del Servicio Público de Empleo mediante el establecimiento de órganos tripartitos en sus diversos ámbitos territoriales.

Dado lo incipiente del proceso descentralizador actualmente en curso, no es posible adelantar una evaluación de resultados de manera global, pues salvo en el caso de los Servicios Públicos de Empleo de Cataluña y Galicia, que cuentan con mayor tiempo de funcionamiento, las demás Comunidades con competencias asumidas llevan escaso tiempo gestionando la política de colocación. De la información facilitada al Consejo por los responsables de los Servicios de Empleo de las dos Comunidades citadas, se deduce la existencia de algunas disfunciones que deben ser puestas de manifiesto en esta fase inicial de cambio hacia el nuevo modelo de Servicio Público de Empleo.

Si bien la ausencia de datos, además del poco tiempo transcurrido desde la fecha de efectividad de las transferencias, impide realizar una evaluación en relación a un posible incremento de actuaciones de intermediación por parte de los Servicios de Empleo transferidos a las Comunidades Autónomas, los responsables de los servicios que comparecieron ante la Comisión que ha elaborado el Informe admiten que la mayor proximidad al lugar donde se produce la oferta no está aumentando por el momento de forma significativa la confianza de las empresas en los Servicios Públicos de Empleo a pesar de las mejoras que se están implantando, en especial una mayor divulgación de sus actividades en las respectivas Comunidades.

Entre las razones que explicarían este comportamiento de las empresas se apunta al hecho de que no se ha producido una ruptura del modelo de gestión anterior a la transferencia, lo que significaría entre otras cosas que se sigue sin garantizar la selección del candidato que mejor responde a la oferta de empleo debido a que no se ha avanzado todavía suficientemente en mejorar la información que se tiene por parte de la Oficina de Empleo del perfil de los demandantes por una deficiente realización, entre otras, de las actividades de calificación y clasificación de éstos.

Por otra parte, las restricciones que siguen operando en el ámbito geográfico de búsqueda limitan a su vez la elección de los perfiles que más se ajustarían a

la oferta en determinados casos, pues al reducirse las posibilidades de elección, la selección de un demandante sin el perfil óptimo para cubrir la oferta acaba por ejercer una cierta presión sobre las empresas que no buscan contratar a un desempleado, sino que necesitan cubrir un determinado puesto de trabajo.

Se ha comprobado así que, al igual que en la gestión realizada por el INEM, el ámbito de actuación de la gestión de colocación se restringe a la “cuenca de empleo” y normalmente la búsqueda de demandantes para cubrir la oferta se centra en el ámbito local o comarcal correspondiente a la Oficina de Empleo. Esta importante restricción en la gestión de la colocación opera, por tanto, incluso dentro del ámbito geográfico de la respectiva Comunidad y no sólo respecto al conjunto del territorio del Estado o entre unas y otras Comunidades.

En consecuencia, el mayor problema que se plantea en relación con la movilidad —aunque no es sólo ni principalmente un problema de movilidad, sino de eficacia de la intermediación en la colocación— es el de garantizar la movilidad geográfica dentro y fuera de cada Comunidad Autónoma y en el conjunto del territorio del Estado, algo que por el momento no parece estar asegurado. A pesar de que se estaría intentando buscar soluciones para abarcar en primer lugar el ámbito autonómico y para ampliar después la transferencia de información y la divulgación de ofertas dentro y fuera de la Comunidad Autónoma, salvo algunas experiencias aisladas de conexión con zonas limítrofes y para determinadas demandas, no existe por ahora intercomunicación ni transferencia de información, es decir que las ofertas y demandas no circulan de forma abierta entre Comunidades Autónomas.

Con el fin de extender la gestión fuera de este reducido ámbito de actuación, las Comunidades Autónomas que tienen la competencia de la gestión transferida parece que están adoptando algunas medidas, pero por ahora sólo referidas a su propio ámbito geográfico y relacionadas sobre todo con la utilización de las nuevas tecnologías de la información —internet, intranet—. También los Servicios Públicos de Empleo autonómicos estarían tratando de mejorar la divulgación de sus ofertas no cubiertas con demandantes de la Comunidad a través de la radio, prensa, TV, etc. y de reforzar la participación de entidades colaboradoras y asociadas —sindicatos, organizaciones empresariales, universidades, colegios profesionales, cámaras de comercio, etc.

Esta confluencia de distintos actores en torno a la colocación, que estaría teniendo lugar en algunas Comunidades Autónomas, es vista por los responsables de sus Servicios de Empleo como un instrumento de mejora de la eficacia de los

mismos, por las ventajas que se derivarían del mayor conocimiento que tienen de las necesidades de oferentes y demandantes en determinados sectores y entre algunos colectivos de desempleados. Ello posibilitaría una mejor respuesta a dichas necesidades y un valor añadido de las actuaciones de información, orientación, calificación, clasificación y formación, conectadas a la colocación. En algunas Comunidades, como por ejemplo en Cataluña, la existencia de centros asociados, especialmente sectoriales, parece que estaría mejorando la gestión de ofertas y demandas, introduciendo algunas experiencias interesantes como la realización de cursos con compromiso de contratación.

Sin embargo, la eventual proliferación de estas entidades presenta algunos riesgos de dispersión de la información si, a causa de su excesiva atomización, no pudiera garantizarse la transmisión e intercambio de datos, con lo que se acabarían por generar ineficacias en el conjunto de las actividades de los Servicios de Empleo. En tal caso, las posibles ventajas que su descentralización territorial podría suponer, no serían tales y no se estaría contribuyendo a mejorar su funcionamiento.

Independientemente de las medidas que las Comunidades Autónomas están adoptando para garantizar la comunicabilidad de ofertas y demandas en su ámbito geográfico y con el fin de hacer posible en el futuro la adecuada transmisión de datos que permitan la movilidad de ofertas y demandas entre distintas Comunidades Autónomas y a nivel estatal, la Comisión encargada de elaborar este Informe han recibido información sobre el proyecto de implantación de un sistema informático —denominado SISPE— Servicio Integrado de Servicios Públicos de Empleo en cuyo diseño participan el INEM y las Comunidades Autónomas.

De acuerdo con la información facilitada al Consejo, dicho sistema permitiría integrar las ofertas de empleo generadas en cada Comunidad mediante un cruce de datos en las mismas y en un segundo momento entre unas y otras Comunidades. El proceso operaría a partir de la manifestación del demandante de cambiar de residencia<sup>27</sup> o bien de moverse dentro de una determinada zona geográfica. Sus datos se enviarían al Servicio de Empleo estatal, al que se enviarían

---

<sup>27</sup> De acuerdo con el artículo 213.2 de la Ley General de la Seguridad Social, a efectos de la protección por desempleo, se entenderá por colocación adecuada aquella que corresponda con la profesión habitual del trabajador o cualquier otra que, ajustándose a sus aptitudes físicas y formativas, implique un salario equivalente al establecido en el sector en el que se le ofrezca el puesto de trabajo, con independencia de la cuantía de la prestación a que tenga derecho, y no suponga cambio de su residencia habitual, salvo que tenga posibilidad de alojamiento apropiado en el lugar del nuevo empleo. En todo caso, se entenderá por colocación adecuada la coincidente con la última actividad laboral desempeñada.



también los de aquellos demandantes que no desean moverse. Las ofertas de empleo se contrastarían primero con los demandantes de dentro de la Comunidad Autónoma y luego con los que hubieran manifestado su deseo de trabajar en la misma procedentes de otras Comunidades. El Servicio de Empleo estatal tendría que registrar a los de las Comunidades Autónomas y la Comunidad Autónoma respectiva los podría reclamar a través del mismo.

Por el momento este sistema informático no ha sido implantado y en tanto ello no suceda, el sistema de información que opera en la actualidad a partir del que se elabora la Estadística de Empleo del INEM, presenta una escasa utilidad para estudiar la movilidad geográfica de los desempleados. El porcentaje de intermediación del INEM, en torno al 15 por 100, es escasamente representativo del panorama de los procesos de ajuste de oferta y demanda de trabajo en el mercado español y, por consiguiente, ofrece escasa utilidad como fuente de estudio de la movilidad de la fuerza de trabajo en España.

Además, el volumen de ofertas de empleo pendientes de cubrir que habitualmente suele aparecer en los medios de comunicación no responde a la denominación bajo la que se suele difundir de “vacantes no cubiertas”, que induce a pensar que obedecen a la existencia de “nichos laborales”. Dentro de ese volumen de ofertas de empleo pendientes de cubrir, que a 31 de diciembre de 1998 giraba en torno a las 70.000, se incluyen todas las ofertas que gestionan los Servicios Públicos de Empleo en ese momento (cuadro I-14). La existencia constante de un “stock” de ofertas respondería a un efecto friccional y normal dentro de la entrada y salida de ofertas y colocaciones que se gestionan a diario. Dentro de este flujo diario no es posible separar las ofertas que se cubren con mayor dificultad de las que se gestionan con normalidad. Tampoco existe un nivel óptimo de eficiencia o de normalidad para evaluar si ese nivel de ofertas de empleo pendientes es adecuado dentro de lo que debe ser la gestión eficaz de un servicio público de empleo. En todo caso, el plazo medio de cobertura de las vacantes que llegan a este organismo oscila entre una y dos semanas.

A través de la Estadística del INEM no es posible comprobar la existencia de bolsas de trabajo no cubiertas en determinadas regiones, cualificaciones, sectores o momentos del año. No obstante, problemas detectados desde algunos sectores productivos a la hora de reclutar mano de obra revelarían cierto desajuste entre la oferta y la demanda de trabajo, lo que se ha puesto en relación con la cuestión de la movilidad geográfica de los desempleados. Sin embargo, la falta de cuantificación de este fenómeno dificulta el intento de aproximación al mismo. En todo caso, el hecho de que el Servicio Público de Empleo no tenga lo-

calizados ese tipo de desajustes de oferta y demanda de empleo en España no deja de ser un serio inconveniente a la hora de estimar la entidad que tienen, su propia caracterización o no como “problema” o, en caso de constituir tal, si cabe calificarlo de estructural o coyuntural, generalizado, sectorial o regional dentro del mercado de trabajo español.

### 2.3. CARACTERÍSTICAS DE LA MOVILIDAD GEOGRÁFICA EN ESPAÑA EN RELACIÓN CON EL EMPLEO

#### 2.3.1. **La información sobre movilidad interregional en España: alcance y limitaciones**

La “movilidad geográfica” es un concepto utilizado habitualmente en el campo del Derecho laboral y que hace referencia a su caracterización y regulación en relación al contrato de trabajo. Desde esta perspectiva, en el apartado 2.1 se ha analizado la movilidad geográfica de los trabajadores, es decir, de los ocupados. Sin embargo, toda investigación sobre la movilidad geográfica en relación con la actividad económica del sujeto, es decir, en los procesos de búsqueda de empleo tanto de ocupados como de desempleados, se enmarca dentro del análisis de las migraciones interiores o de la llamada movilidad interregional. En última instancia, la mayor o menor movilidad geográfica de los españoles conforma la intensidad de los flujos migratorios internos, un fenómeno estrechamente relacionado con el ajuste de los mercados de trabajo.

En España, los movimientos migratorios interregionales presentan algunas peculiaridades que se dejan entrever pese a las insuficiencias de la información estadística. Antes de analizar las primeras, que afectan a las características personales de los migrantes y de los movimientos en sí mismos, es preciso conocer las limitaciones de la información disponible a fin de ponderar en rigor los resultados que de ella se desprenden.

La información sobre la situación y evolución de la movilidad geográfica en los procesos de búsqueda de empleo proviene de distintas fuentes. Ninguna de ellas permite una medición exacta del fenómeno en su conjunto puesto que ninguna está diseñada específicamente para tal fin. Además, los cambios metodológicos sufridos en el diseño de unos y otros instrumentos de medición pueden afectar a las comparaciones temporales. La visión que se puede obtener a través del análisis de las fuentes que a continuación se enumeran es, pues, fragmentaria y presenta un alcance limitado, que obliga a una cierta cautela a la hora de

usar las cifras, sirviendo más bien para una aproximación a posibles tendencias que para la cuantificación del fenómeno de la movilidad geográfica en los procesos de búsqueda de empleo.

La información estadística oficial sobre movilidad geográfica de la población viene dada por la Encuesta de Migraciones de la EPA (INE) y la Estadística de Variaciones Residenciales que se recoge en la serie “Migraciones” del INE. Además, a partir del cuestionario de la EPA se puede extraer alguna información sobre actitudes de los desempleados ante la movilidad geográfica<sup>28</sup>, con las limitaciones que se verán más adelante. La Dirección General de Migraciones proporciona información estadística sobre las emigraciones temporales asistidas, es decir, las que se acogen a los Programas de apoyo a la movilidad geográfica de los desempleados<sup>29</sup>. Por su parte, el INEM apenas ofrece datos relevantes sobre la movilidad geográfica de los desempleados ni sobre eventuales problemas de desajuste entre oferta y demanda de trabajo en los mercados de trabajo regionales.

La *Encuesta de Migraciones* del INE es la explotación específica que a partir de la EPA proporciona información sobre los movimientos interregionales de población y sus características personales (nivel formativo, sexo, situación respecto a la actividad económica antes y después de la migración, etc). Metodológicamente la Encuesta presenta algunas limitaciones que pueden inducir a una subestimación de la movilidad de los encuestados<sup>30</sup>. Una de las principales<sup>31</sup> es la formulación de la pregunta del cuestionario y su periodicidad: la población de

---

<sup>28</sup> El Estudio de opinión número 2321 del CIS sobre actitudes y opiniones de los españoles ante el mercado de trabajo incluye una pregunta semejante a la de la EPA sobre condiciones en las que se aceptaría una oferta de trabajo.

<sup>29</sup> OM de 13 de marzo de 1998, del MTAS, que regula la concesión de ayudas y subvenciones públicas en apoyo de las migraciones interiores, anteriormente reguladas por la OM de 4 de noviembre de 1994.

<sup>30</sup> Vid. C. Ródenas y Mónica Martí, “¿Son bajos los flujos migratorios en España?” en *Revista de Economía Aplicada*, Número 15 (vol. V), 1997, págs.155 a 171.

<sup>31</sup> Otros problemas metodológicos que pueden influir en la subestimación son la elección de las secciones censales fijas, en vez de rotatorias como se hace en otros países europeos, la definición de migrante de la EPA, las Instrucciones seguidas por los entrevistadores, la pérdida de muestra y la falta de respuesta. A partir de 1987, además cambió el procedimiento para captar a los migrantes: antes de esta fecha se hacía la pregunta retrospectiva a la parte de la muestra que entraba en la encuesta por primera vez en cada uno de los cuatro trimestres del año, unas 40.000 viviendas en total —así la encuesta podía cubrir a todos los inmigrantes que se habían movido durante los cuatro últimos trimestres y pertenecían a las cuatro nuevas partes—. Desde 1987, es solamente en los segundos trimestres de cada año cuando se recoge información sobre los migrantes, preguntando a los entrevistados sobre su lugar de residencia y situación laboral hace un año exactamente.

la muestra de la Encuesta solamente es preguntada sobre su movilidad geográfica una vez al año, con lo que las migraciones fuera del límite de doce meses y las intermedias de menos de un año no están recogidas por la EM. Además, la pregunta que figura en el cuestionario se refiere a dónde estaba exactamente hace un año el individuo, y no cuándo emigró el sujeto por última vez. Los cambios que se incorporarán en la EPA a partir de 1999, según la metodología de EUROSTAT, podrían mejorar los resultados de la Encuesta a partir de ese año, pero la dificultad del análisis retrospectivo comparado seguirá subsistiendo.

La *Estadística de Variaciones Residenciales* (EVR) del INE, incluida en la serie *Migraciones* informa acerca de los movimientos de cambio de residencia registrados en los padrones municipales, es decir, acerca de migraciones y no de personas. En cuanto a sus resultados, son bastante contradictorios con los de la EM. El principal contraste entre ambas fuentes es que mientras las migraciones de la EVR crecen ininterrumpidamente desde 1982 hasta 1996, el número de migrantes según la EM es cada vez menor. Ello podría responder a que una persona se puede mover más de una vez en un año pero aun así se habría pasado de 1,3 migraciones por migrante y año en 1980-1985 a una media de más de 4 en 1986-96<sup>32</sup>. Sin embargo, la explicación más razonable apuntaría a los mencionados problemas metodológicos de la EM que provocarían, como se ha señalado, una infravaloración de la realidad que presenta.

El propio INE en su serie *Migraciones* señala que la Encuesta de Variaciones Residenciales se ha ido perfeccionando cada vez más, entre otras razones porque el certificado de empadronamiento en el que se sustenta su información, se exige cada vez con mayor frecuencia para trámites y servicios municipales. Sin embargo, su principal inconveniente es que desde 1987 no recoge información sobre la situación laboral actual y anterior de los inmigrantes y otras características personales que sí contempla la EM con las limitaciones expuestas.

Otro campo de información, es la obtenida directamente a través del *cuestionario de la EPA* sobre las actitudes de los desempleados a la hora de aceptar un puesto de trabajo fuera de su lugar de residencia. Sin embargo, la pregunta<sup>33</sup> que figura en el cuestionario de la EPA sobre este punto, no está diseñada para me-

<sup>32</sup> El cálculo es de C. Ródenas y Mónica Martín, *op. cit.*

<sup>33</sup> En concreto, “¿Aceptaría un trabajo que le ofrecieran si implicara:

- un cambio de residencia
- un cambio de ocupación
- unos ingresos inferiores a los adecuados a su cualificación
- una categoría inferior a la esperada?”.

dir directamente ese aspecto, sino que se encuentra diluida dentro de una serie de cuatro circunstancias que se presentan como condiciones para la aceptación de un trabajo por parte del encuestado. La información sería más rica y ajustada, sin duda, si la pregunta se dirigiera directamente a medir la actitud ante el cambio de residencia de la población si se dieran una serie de circunstancias.

En cuanto a la información procedente de la Estadística de Empleo del INEM, ya se ha puesto de manifiesto en el apartado 2.2 su escasa utilidad a la hora de aproximarse a la movilidad geográfica de los desempleados.

Por último, cabe aludir a los datos sobre migraciones interiores asistidas recogidas en el Anuario de la Dirección General de Migraciones. Esta fuente recoge los datos registrados de migrantes y migraciones reales de carácter temporal por Comunidad Autónoma y provincia de origen, así como sector al que van dirigidas. Sin embargo, su utilidad se reduce a la movilidad geográfica asistida de desempleados, es decir, movimientos que reciben las ayudas previstas para migraciones temporales (viaje, alojamiento, guarderías, etc.) para campañas de temporada en el sector agricultura.

A nivel europeo no existe todavía un seguimiento específico del problema por parte de EUROSTAT ni la metodología de las distintas Encuestas nacionales se encuentra homogeneizada, lo que dificulta de momento las comparaciones entre países. De modo que las cifras comparadas que se ofrecen en algunos estudios de organizaciones internacionales, como la OCDE, proceden de las estimaciones de los propios países por lo que deben interpretarse con cierta cautela.

### 2.3.2. Características personales de los migrantes con relación al empleo

A pesar de sus deficiencias, la Encuesta de Migraciones sigue ofreciendo información cualitativamente más rica que la EVR sobre las características personales de las personas que emprenden la movilidad geográfica. Además, el hecho de que constituya una explotación específica de la EPA favorece el análisis de las variables de los movimientos interterritoriales que más relación guardan con el empleo, en especial, de lo relativo a la situación de los migrantes en relación a la actividad económica. Por ello, tanto éste como el epígrafe dedicado a las características territoriales de los flujos se ceñirán fundamentalmente a esta fuente, obviando cualquier intento de descripción cuantitativamente exacta del problema para proceder a una aproximación a sus perfiles cualitativamente más interesantes.

El factor que más influye en la propensión a la emigración parece ser la edad: son los jóvenes los que más varían de lugar de residencia. El 34,1 por 100 de los migrantes en 1997 tenía entre 20 y 29 años, mientras que al grupo entre 30 y 39 años pertenecía el 34,1 por cien de los migrantes. Estos grupos de edad presentaban también los valores más altos en las tasas de migración: 0,86 y 0,54 respectivamente. El peso de los grupos de edad de los extremos puede dar idea de algunos rasgos que caracterizan las migraciones: así, que el 16,4 por 100 de los migrantes tengan menos de 16 años sugiere que la movilidad geográfica afecta en ocasiones a familias completas. Por otro lado, el 10,8 por 100 de los migrantes tiene más de 65 años, lo que parece hablar de un retorno al lugar de origen al término de la vida laboral, más que de migraciones en busca de empleo.

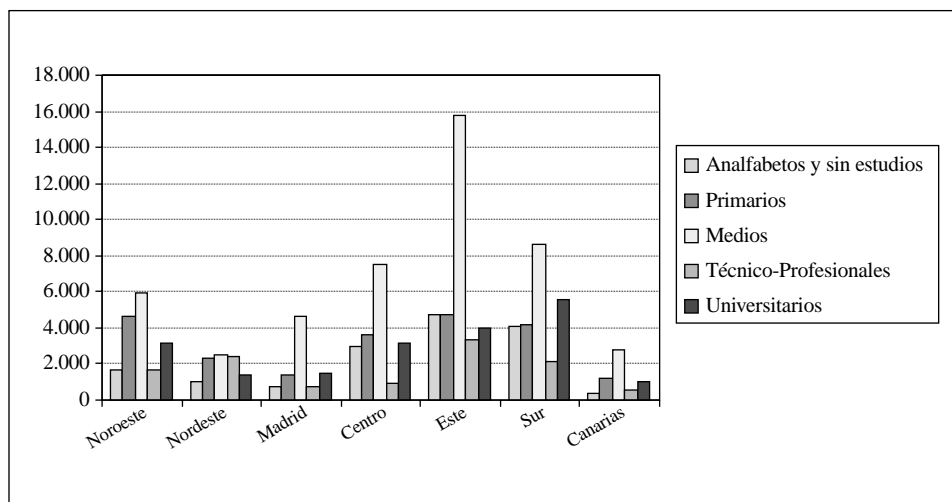
Los hombres y las mujeres emigran prácticamente a partes iguales: en 1997 cada grupo representaba respectivamente el 50,2 por 100 y el 49,8 por 100. El ligero predominio masculino aparece desde 1980, primer año de la Encuesta, y sólo se interrumpió en 1982 y 1989, así como en los dos últimos años, en que las mujeres suponían un leve mayor peso que los hombres.

En cuanto al estado civil, los solteros representan el 55,7 por 100 y los casados el 44,3 por 100. Esta distribución es característica de los años noventa, puesto que en los ochenta se daba la situación inversa. No se aprecian diferencias relevantes por sexos, en cuanto a la distribución porcentual por estado civil.

Un primer rasgo diferencial de quienes emprenden la movilidad geográfica con relación al resto de la población es su más elevado, en promedio, nivel de estudios terminados. El 68 por 100 de los migrantes han completado estudios medios, técnico-profesionales o superiores, frente al 51,6 por 100 de la población general. El porcentaje de los que tienen estudios superiores es del 18,4 por 100, doblando casi al de la población general (10,3 por 100). Además, en el quinquenio 1993-1997, el cambio educacional que ha vivido la población en general se refleja con mayor intensidad en los migrantes: Desde 1993 la población que ha superado los estudios arriba mencionados ha aumentado un 7,5 por 100, mientras que el aumento en los migrantes ha sido del 9 por 100. No obstante, hay que observar que el nivel formativo medio de los migrantes es variable en función de su zona de procedencia: además de las diferencias por zonas de origen (ver gráfico II-1), el provenir de municipios rurales o urbanos se relaciona con distintos niveles de estudios de los migrantes. Mientras que es mayor la proporción de los migrantes urbanos con estudios medios (42,3 por 100) o universitarios (18,9 por 100), entre los que proceden de municipios rurales, 2 de cada 5 (38,4 por 100) son analfabetos o sin estudios o tienen solamente estudios primarios.

GRÁFICO II-1

### MIGRANTES DE 16 Y MÁS AÑOS POR ESTUDIOS TERMINADOS Y ZONA DE PROCEDENCIA, 1997



Fuente: Encuesta de Migraciones, 1997 (INE, Encuesta de Población Activa).

Cruzando las variables de movilidad y de actividad de los emigrantes a través de la información de la *Encuesta de Migraciones*, EPA, es posible extraer algunos datos que pueden informar sobre el papel de los flujos migratorios en el ajuste de los mercados de trabajo. Tras el análisis de la información para el período 1989-1994, se aprecian algunos resultados inesperados, que apuntarían hacia la existencia de ciertos problemas que pueden ligarse, posiblemente, al incumplimiento de las expectativas de los emigrantes y al hecho de que éstos no dispongan de suficiente información acerca de las oportunidades de trabajo en el destino.

En primer lugar, cabe considerar las tasas de actividad de los emigrantes antes y después del movimiento, así como de los niveles de las mismas en relación con las tasas de actividad correspondientes a la población total. Para el período 1989-1993, si los emigrantes antes de emprender el desplazamiento ya presentaban tasas de actividad ligeramente por encima de las de la población, tras la emigración es bastante más elevado el número de emigrantes que se declaraban activos, por lo que sus tasas de actividad llegaban a rebasar sistemáticamente en más de siete puntos a las de la población total. En 1997, el valor de la tasa de actividad es el

máximo desde que comenzó la Encuesta de Migraciones y alcanza al 64,4 por 100 (78 por 100 en los varones, alcanzando el máximo de 90,9 por 100 el grupo de edad de 40 a 49 años, y al 50,8 por 100 en el caso de las mujeres, con un máximo del 71,1 por 100 en el grupo de edad de 20-29 años). Parece, pues, que el movimiento se encuentra significativamente relacionado con los cambios en la situación de inactividad hacia la de actividad; es decir, con la expectativa del emigrante de entrar en la actividad laboral en su nueva residencia. Ello vendría a confirmar la estrecha relación entre la movilidad geográfica y el empleo.

En segundo lugar, lo paradójico es que el aumento de la actividad tras el desplazamiento se produce de forma simultánea a un considerable empeoramiento de la situación de desempleo. En general, esta circunstancia resulta contradictoria con el sentido mismo de la migración, puesto que en general la expectativa del emigrante cuando emprende su movimiento y decide entrar en la actividad, será la de hacerlo como ocupado y no como parado. Sin embargo, mientras que la tasa de paro de los emigrantes en el origen se encuentra más o menos próxima a la de la población total, cuando se analiza el desempleo en el destino se encuentra que, sin excepción, las tasas de desempleo para los inmigrantes se sitúan significativamente por encima de las de la población total. Esta circunstancia ha sido una constante durante todo el decenio.

En concreto, para 1997, cuando para el conjunto de la población la tasa de desempleo se elevaba al 20,9 por 100, esta tasa llega a situarse en el 34,9 por 100 en el caso de los migrantes, alcanzando así a más de una tercera parte de los mismos. Podría tratarse de un efecto coyuntural causado por la entrada en un nuevo mercado de trabajo local, en el que todavía no ha sido posible encontrar una ocupación por el corto período de tiempo transcurrido desde el desplazamiento. Sin embargo, otra explicación más razonable vendría dada por la enorme diferencia de la tasa de paro de las mujeres migrantes (51 por 100) con relación a las mujeres de la población en general (28 por 100). De modo que aunque en los varones se produce ciertamente el efecto comentado (la tasa de paro aumenta en casi cinco puntos), en las mujeres el aumento es casi de 23 puntos. Ello podría estar vinculado a la adopción de la decisión de movilidad geográfica en el marco de las estrategias familiares: ya se ha visto que del porcentaje de menores implicados se desprende que buena parte de los cambios de lugar de residencia afecta a familias enteras. Cuando se produce el traslado familiar por causa de la ocupación del varón, las mujeres podrían pasar de la actividad al paro, al menos durante un tiempo transitorio de adaptación al nuevo entorno, lo que podría estar detrás de esa acusada elevación de las tasas de desempleo femeninas y su consiguiente efecto en la tasa de paro del conjunto de los migrantes.



CUADRO II-1

**TASAS DE PARO DE LOS MIGRANTES Y DE LA POBLACIÓN  
POR SEXO Y GRUPO DE EDAD**

Grupos de edad (años)	Migrantes			Población		
	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres
De 16 a 19	38,8	12,9	70,6	50,9	44,5	59,3
De 20 a 29	39,3	28,0	53,7	31,0	25,7	37,7
De 30 a 39	32,1	25,1	43,6	19,1	14,0	26,4
De 40 a 49	27,2	20,3	50,2	14,2	10,5	20,7
De 50 a 64	18,2	8,7	43,4	11,9	10,8	14,5
De 65 y más	—	—	—	1,5	1,0	2,3
Total	34,9	24,2	51,5	20,9	16,3	28,2

Fuente: Encuesta de Migraciones 1997 (INE, Encuesta de Población Activa).

Por último, es conveniente comprobar si las anteriores observaciones sobre las tasas de actividad y paro de los migrantes se cumplen atendiendo a las zonas de destino, lo que podría ayudar a vislumbrar si las migraciones responden a procesos racionales de ajuste de oferta-demanda de los mercados de trabajo. En cuanto a las tasas de actividad, en todos los casos son superiores las de los migrantes a los del resto de la población, pudiéndose apreciar notables diferencias en el caso de Madrid (en que superan en 11 puntos a las de la población en general, al igual que en la zona Centro), hasta el máximo registrado en Canarias donde la tasa de actividad de los que han trasladado su residencia a esa Comunidad supera en 25 puntos a la de la población de la zona.

La mayor tasa de paro de los migrantes es superior a la de la población en todas las zonas con una excepción: la zona Sur (Andalucía, Murcia, Ceuta y Melilla). En esta zona confluyen por una parte, el máximo valor de tasa de desempleo de la población general (29,7 por 100) y una de las tasas más bajas de desempleo entre los migrantes (27,3 por 100), solamente mejorada por Madrid. En esta última Comunidad es donde más cercanas están las tasas de paro de los migrantes en relación a la de la población de la Comunidad, siendo además la tasa de desempleo de los migrantes la más baja de todas. Los peores resultados los arrojan la zona Centro —que comprende Castilla y León, Castilla-La Mancha y Extremadura— (con casi la mitad de los migrantes en paro, un 48 por 100) y la zona Noroeste (Galicia, Asturias, Cantabria). Este comportamiento de la tasa de paro de los migrantes en la zona Centro contrasta con su carácter de zona receptora de inmigrantes.

**CUADRO II-2**  
**TASAS DE ACTIVIDAD Y PARO DE LOS MIGRANTES**  
**Y DE LA POBLACIÓN POR ZONA DE DESTINO**

Zona de procedencia	Nivel de estudios terminados									
	Analfabetos y sin estudios		Primarios		Medios (1)		Técnico-profesionales (2)		Universitarios	
	V. absoluto	%	V. absoluto	%	V. absoluto	%	V. absoluto	%	V. absoluto	%
Noroeste	1.700	10,0	4.600	27,0	5.900	34,2	1.700	10,0	3.200	18,7
Nordeste	1.000	10,5	2.300	23,8	2.500	26,2	2.400	25,0	1.400	14,6
Madrid	700	7,8	1.400	16,0	4.600	52,0	700	7,5	1.500	16,7
Centro	3.000	16,6	3.600	19,9	7.500	41,3	900	4,7	3.200	17,5
Este	4.700	14,5	4.700	14,4	15.800	48,7	3.300	10,3	4.000	12,2
Sur	4.100	16,7	4.200	17,1	8.600	35,1	2.100	8,6	5.600	22,6
Canarias	400	6,3	1.200	19,7	2.800	47,8	600	9,4	1.000	16,9

(1) Se excluyen los estudios técnico-profesionales de grado medio.

(2) Comprende los estudios profesionales de grado medio y superior.

Noroeste: Galicia. Este: Cataluña, Comunidad Valenciana, Baleares.

Nordeste: País Vasco. Sur: Andalucía, Murcia, Ceuta, Melilla.

Madrid: Madrid. Canarias: Canarias.

Centro: Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura.

Fuente: Encuesta de Migraciones 1997 (INE, Encuesta de Población Activa).

Cabe asimismo analizar la movilidad de los migrantes respecto a las situaciones de actividad en los lugares de procedencia y destino, comparada con la movilidad del resto de la población de 16 o más años. Como era de esperar, el comportamiento de los migrantes en comparación con el resto de la población refleja una menor probabilidad de mantenerse en la misma situación después de un año, es decir, entre ellos se dan más cambios que entre la población general. Así, mientras 1 de cada 5 migrantes pasa de la inactividad a la actividad con el cambio de residencia, 1 de cada 5 migrantes ocupados en el lugar de origen se convierte en parado. Estos mismos flujos son mucho menores en la población general, en torno al 5 por 100 en ambos casos.

Otros resultados interesantes dentro del análisis de la movilidad en relación a las situaciones de actividad en los lugares de procedencia y destino son los siguientes:

- El 38,4 por 100 de los migrantes parados en el lugar de origen estaban ocupados un año más tarde en el lugar de destino. Este porcentaje es apenas nueve puntos más elevado que el correspondiente a la población general,

es decir, la población parada hace un año que no ha cambiado de lugar de residencia y que ha pasado a ser ocupada (31 por 100).

- Consecuentemente con las mayores variaciones que refleja el comportamiento de los migrantes respecto a la actividad, es menor el peso entre ellos de la permanencia en la misma situación que antes del cambio. Es decir, los que eran ocupados hace un año y siguen siéndolo después (67 por 100 en el caso de los migrantes y 91 por 100 en el caso del resto de la población); los que estaban parados y permanecen parados (54 por 100 en el caso de los emigrantes y 60 por 100 en el de la población general) y los que eran inactivos y permanecen inactivos (el 76 por 100 de los migrantes y el 93 por 100 de la población general).
- De los migrantes que en 1997 estaban ocupados en el lugar de destino, el 75 por 100 también estaba trabajando en el lugar de procedencia.
- Del total de parados en el lugar de destino, el 45,3 por 100 estaba ocupado el año anterior, 34,2 por 100 estaba buscando empleo y el 19,1 por 100 era inactivo en el municipio de procedencia.
- Por último, el 81,8 por 100 de los migrantes inactivos en el lugar de destino, lo estaba también en el de procedencia.

En conclusión, hay algunos rasgos si no negativos al menos chocantes en la evolución de las características personales de quienes emprenden la movilidad geográfica. En particular, mientras la cualificación de los emigrantes medida a través del nivel de estudios terminados resulta ser significativamente mejor que la de la población en su conjunto, sus tasas de desempleo presentan sistemáticamente valores muy por encima de los de la población media. Cabe resaltar el hecho de que pueden estar produciéndose problemas de los emigrantes, en particular de las mujeres, para incorporarse a los mercados de trabajo de destino, lo que daría lugar a una subutilización de capital humano.

Además del análisis de los cambios en relación a las situaciones de actividad en los lugares de procedencia y destino transcurrido un tiempo, parece que el cambio geográfico no siempre obedece al paso del desempleo a la ocupación: esto ocurre en el 38,4 por 100 de los migrantes (algo por encima pero no demasiado del resto de la población) (31 por 100), pero más de la mitad no había encontrado empleo en el municipio de destino un año después. Esto puede ser fruto de la falta de correspondencia entre las expectativas laborales antes del cambio y la realidad del mercado de trabajo local en el lugar de destino, que en

definitiva indicarían la existencia de problemas de orientación en la búsqueda de empleo. En cambio, parece ser más frecuente la movilidad desde un trabajo a otro: el 66,6 por 100 de los migrantes que trabajaban el año anterior en su municipio de procedencia seguían siendo ocupados en el municipio de destino.

CUADRO II-3  
**MIGRANTES OCUPADOS POR SEXO Y OCUPACIÓN ACTUAL, 1997**

Ocupación actual	Ambos sexos		Varones		Mujeres	
	Valor absoluto	%	Valor absoluto	%	Valor absoluto	%
Total	55,6	100,0	39,4	100,0	16,2	100,0
Gran grupo 1	3,0	5,4	2,5	6,4	0,5	3,1
Gran grupo 2	10,6	19,1	5,3	13,5	5,3	32,7
Gran grupo 3	4,3	7,7	3,2	8,0	1,1	6,9
Gran grupo 4	4,0	7,2	1,7	4,3	2,3	14,1
Gran grupo 5	9,0	16,1	6,2	15,8	2,8	16,9
Gran grupo 6	1,1	2,0	1,1	2,9		
Gran grupo 7	11,0	19,8	9,7	24,6	1,3	8,2
Gran grupo 8	3,4	6,1	3,0	7,6	0,4	2,4
Gran grupo 9	8,0	14,4	5,4	13,8	2,6	15,8
Gran grupo 0	1,2	2,2	1,2	3,1		

Gran grupo 1: Dirección de las empresas y de la Administración Pública.

Gran grupo 2: Técnicos y profesionales científicos e intelectuales.

Gran grupo 3: Técnicos y profesionales de apoyo.

Gran grupo 4: Empleados de tipo administrativo.

Gran grupo 5: Trabajadores de restauración, personales, protección y vendedores de comercio.

Gran grupo 6: Trabajadores cualificados en agricultura y pesca.

Gran grupo 7: Artesanos y trabajadores cualificados de industrias manufactureras, construcción y minería; excepto operadores.

Gran grupo 8: Operadores de instalaciones y maquinaria; montadores.

Gran grupo 9: Trabajadores no cualificados.

Gran grupo 0: Fuerzas Armadas.

*Fuente: INE, Encuesta de Población Activa. Encuesta de Migraciones, 1997.*

Por otro lado, paradójicamente, la movilidad geográfica en los procesos de búsqueda de empleo parece tener mejores resultados, en atención a las tasas de desempleo de la población migrante, cuando se dirige a las regiones de la zona Sur y alguna insular donde, en cambio, las tasas de desempleo de la población son de las más elevadas del país. El efecto contrario se produce en los migrantes que se establecen en la zona Centro, más de la mi-

tad de los cuales está en paro. Estas zonas se han convertido además en las principales receptoras de emigrantes, como se verá en el siguiente epígrafe. El peculiar comportamiento de las tasas de desempleo de los emigrantes que reciben quizá podría encubrir desajustes en algunos mercados locales de empleo.

Por último, cabe considerar las principales ocupaciones y ramas de actividad en que se encuadran los emigrantes ocupados en el lugar de destino. De entre ellos, el 90,5 por 100 eran asalariados (el 66,5 por 100 estaba ocupado en el sector privado y el 24 por 100 en el público), mientras el 9,1 por 100 eran trabajadores por cuenta propia. Mientras la proporción de ocupados en el sector público y privado es similar al conjunto de la población, el peso de los asalariados entre los migrantes (9 asalariados por cada trabajador por cuenta propia) es mayor que entre la población general (3 a 1). En cuanto a la ocupación actual, el 69,4 por 100 de los migrantes ocupados se repartía entre cuatro (los grupos 7,2,5 y 9) de los diez grandes grupos de ocupaciones:

- el 19,8 por 100 correspondía a artesanos y trabajadores cualificados de industrias manufactureras, construcción y minería (grupo que en el conjunto de la población ocupada representaba el 17 por 100).
- el 19,1 por 100, eran técnicos y profesionales científicos e intelectuales (frente al 11,4 por 100 de la población ocupada).
- el 16,1 por 100 eran trabajadores de servicios de restauración, personales, protección y vendedores de comercio (grupo que supone el 13,6 por 100 entre la población general).
- el 14,4 por 100 eran trabajadores no cualificados (el 11,4 por 100 entre la población general).

Por ramas de actividad, la que más migrantes ocupaba era la de Administración Pública, Defensa y Seguridad Social; actividades sanitarias y veterinarias y servicios sociales, agrupando al 24,8 por 100 de los migrantes (en el conjunto de la población, estas ramas agrupaban al 18,9 por 100). Le seguía la rama de industrias manufactureras (18 por 100, ligeramente por debajo del 18,9 por 100 que representa entre el resto de la población) y, entre los varones, la rama de Construcción (19,2 por 100).

**CUADRO II-4**  
**MIGRANTES OCUPADOS POR SEXO Y RAMA**  
**DE ACTIVIDAD ACTUAL, 1997**

Rama de actividad actual	Ambos sexos		Varones		Mujeres	
	Valor absoluto	%	Valor absoluto	%	Valor absoluto	%
Total	55,6	100,0	39,4	100,0	16,2	100,0
Ramas A/B	2,7	4,9	2,7	7,0		
Ramas C	0,3	0,5	0,3	0,7		
Ramas D	10,0	18,0	7,7	19,6	2,3	14,0
Ramas E						
Ramas F	7,8	14,0	7,6	19,2	0,2	1,3
Ramas G/H	9,9	17,9	6,4	16,2	3,6	22,0
Ramas I	1,1	2,0	1,1	2,8		
Ramas J/K	5,3	9,5	2,8	7,1	2,5	15,4
Ramas L/M/N	13,8	24,8	8,0	20,4	5,8	35,4
Ramas O/P/Q	4,7	8,4	2,8	7,0	1,9	11,8

Ramas A/B: Agricultura, ganadería, caza, selvicultura y pesca.

Ramas C: Industrias extractivas.

Ramas D: Industrias manufactureras.

Ramas E: Producción y distribución de energía eléctrica, gas y agua.

Ramas F: Construcción.

Ramas G/H: Comercio y hostelería.

Ramas I: Transporte, almacenamiento y comunicaciones.

Ramas J/K: Intermediación financiera; actividades inmobiliarias y de alquiler, servicios empresariales.

Ramas L/M/N: Administración Pública, Defensa y Seguridad Nacional, educación, actividades sanitarias, servicios sociales.

Ramas O/P/Q: Otros servicios.

*Fuente: INE, Encuesta de Población Activa. Encuesta de Migraciones, 1997.*

### *Actitudes de los desempleados ante la movilidad geográfica*

Antes de pasar a describir la evolución de las principales zonas emisoras y receptoras de la movilidad interterritorial, cabe analizar brevemente las actitudes de los desempleados ante la misma. Con las limitaciones expuestas en el apartado 3.1 sobre todo en cuanto al planteamiento de la pregunta, los resultados que ofrece la EPA sobre actitudes ante el cambio de residencia y trabajo indicarían una proporción relativamente baja de desempleados dispuestos a aceptar un cambio de residencia como

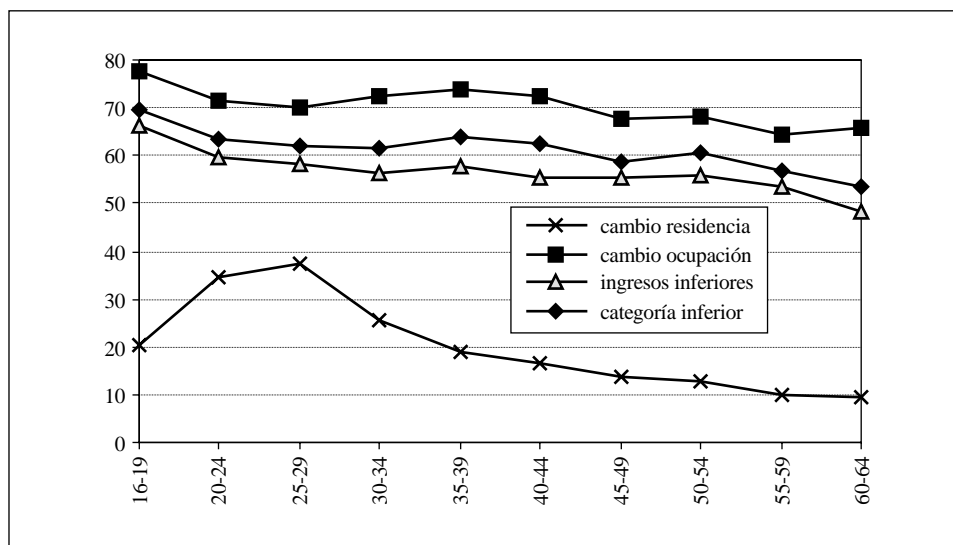
condición para acceder a un empleo, en relación a otras condiciones como el cambio de ocupación o reducción de ingresos. Así, en el segundo trimestre de 1999, un 25 por 100 de los parados afirmaba estar dispuesto a cambiar de residencia, porcentaje bastante inferior al que representaban quienes aceptarían las otras tres circunstancias por las que fueron preguntados en la Encuesta: un 74 por 100 cambiaría de ocupación, un 58 por 100 aceptaría ingresos inferiores a los esperados, y un 63 por 100 ocuparía un puesto de trabajo de categoría inferior a la esperada.

Siguiendo con la información que proporciona la Encuesta de Población Activa, puede apreciarse que no todos los desempleados presentan la misma disponibilidad a aceptar el cambio de residencia como condición para obtener un empleo. Llama la atención, en primer lugar, el distinto perfil de respuestas positivas según la edad, sobre todo en comparación con las que se obtienen para las otras tres preguntas. Entre 20 y 29 años los desempleados parecen mucho más proclives a la movilidad, con porcentajes de aceptación al cambio de residencia cercanos al 40 por 100, mientras que en edades superiores van haciéndose más remisos, llegando apenas al 10 por 100 de respuestas positivas entre los de más de 55 años de edad.

GRÁFICO II-2

### PARADOS POR CIRCUNSTANCIAS EN LAS QUE ACEPTARÍAN UN EMPLEO, SEGÚN EDAD, 1998

(Porcentajes sobre el total de parados en cada grupo de edad)



Fuente: Encuesta de Población Activa 1998 (INE).

Más aún que la edad, el sexo sería un factor diferenciador muy acusado en la aceptación de la movilidad: un 32 por 100 de los varones responde afirmativamente a esta circunstancia como condición para obtener un empleo, porcentaje que es más de doce puntos superior al que se obtiene para las mujeres.

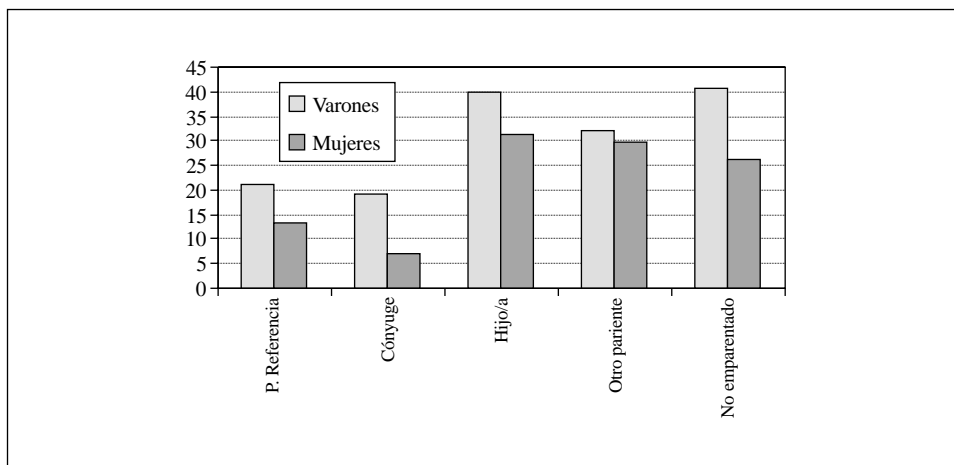
La experiencia laboral previa también condiciona una mayor o menor respuesta positiva al cambio de residencia, con diferencias asimismo importantes según el sexo del desempleado: más de un 50 por 100 de los varones demandantes de primer empleo entre 25 y 29 años aceptarían un cambio de residencia; el porcentaje es aún mayor, un 55 por 100, en el siguiente grupo de edad (entre 30 y 34 años), se sitúa en un 49,7 por 100 para los de edades comprendidas entre 35 y 39 años, y en un 46 por 100 entre los de 40 y más. Para las mujeres, en cambio, las proporciones en cada grupo son más bajas, y caen más con la edad: entre 25 y 29 años aceptarían esa condición un 41 por 100, entre 30 y 34 años un 30 por 100, entre 35 y 39 años apenas un 13 por 100, y para las de 40 y más años no llega al 8 por 100.

La posición dentro del hogar familiar es, asimismo, significativa, ya que los hijos y las personas no emparentadas que conviven en el núcleo familiar presentan unos porcentajes de aceptación mucho mayores que los cónyuges y los

GRÁFICO II-3

**PARADOS QUE ACEPTARÍAN CAMBIAR DE RESIDENCIA PARA OCUPARSE, SEGÚN SEXO Y SITUACIÓN EN EL HOGAR, 1998**

(Porcentajes sobre el total de parados en cada sexo y posición dentro del hogar familiar)



Fuente: Encuesta de Población Activa 1998 (INE).



sustentadores principales. Los parados que ocupan la posición “hijo” en la Encuesta (hay que recordar que la EPA investiga hogares, no sólo personas) responden afirmativamente al cambio de residencia para obtener un empleo en un 40 por 100 de los casos si son varones, y en más de un 30 por 100 si son mujeres; en el otro extremo, apenas un 7 por 100 de las mujeres en posición de cónyuges aceptaría ese cambio para acceder a un puesto de trabajo.

En definitiva, algunas características personales de los desempleados que estarían dispuestos a cambiar de residencia para conseguir un empleo se corresponden en buen grado con el perfil mayoritario de los migrantes, en particular, por lo que hace a la edad. Los más jóvenes, sobre todo los varones demandantes de primer empleo y que además están viviendo en el hogar paterno (ocupando por tanto la posición de “hijo”) son los que más dispuestos al cambio se declaran.

### 2.3.3. Características territoriales de la movilidad geográfica

Al margen de la muy distinta intensidad que tanto la EM como la EVR atribuyen a los flujos migratorios, la una contabilizando migrantes y la otra migraciones, ambas coinciden en demostrar que las migraciones interiores en España no se han agotado tras los masivos movimientos de población de los años sesenta y primeros setenta. Una vez superada la abrupta caída de la intensidad migratoria que se produce durante la crisis económica que abarca los años entre 1974 y 1984, la EVR muestra que los flujos migratorios de la segunda mitad de la década de los ochenta y los primeros noventa, presentan una considerable tendencia creciente hasta 1996, año en que sufrirían una caída. Así, si las cifras medias alcanzadas a lo largo de los años sesenta se situaban en torno a 207.702 movimientos y durante los setenta y primeros ochenta alcanzaban un volumen de unos 160.996 movimientos al año, en el cuatrienio 1986-1989 la media anual de movimientos interregionales se volvió a recuperar. Una circunstancia habitualmente destacada en los estudios sobre movilidad geográfica es que esta recuperación de los flujos migratorios en el interior del país se produjo a pesar del contexto generalizado de crecimiento económico y de reducción de las diferencias interregionales en renta durante el último período referido. Hasta 1995, año en que el volumen de cambios residenciales alcanza su cota más alta, superando los 800.000, el crecimiento ininterrumpido desde los ochenta se habría agudizado incluso, puesto que la media anual de migraciones interiores prácticamente se habría duplicado según esta fuente. A partir de aquel punto álgido, en 1996 se asiste a un pronunciado descenso de las variaciones residenciales, en torno al 30 por 100, que podría anunciar un cambio de tendencia.

Hasta 1996, las cifras de la Encuesta de Migraciones de la EPA presentan una evolución contraria a las de la EVR, como se ha puesto de manifiesto ya y por las razones expresadas: según esta fuente, el número de inmigrantes seguiría una tendencia más bien decreciente. Ambas fuentes coinciden en mostrar un notorio descenso de los migrantes y de las migraciones interiores en 1996, descenso que en el caso de la EM continuaría en el año 1997, mientras que sería remontado con intensidad en dicho año en el caso de la EVR<sup>34</sup>.

CUADRO II-5  
MIGRANTES Y MIGRACIONES, 1987-1997

Años	Migrantes (EM) (miles)	Migraciones (EVR) (miles)
1987	211,6	473,3
1988	165,7	589,1
1989	173,8	662,2
1990	160,4	686,0
1991	163,1	419,6
1992	166,1	615,5
1993	145,6	695,1
1994	156,8	757,5
1995	161,6	808,7
1996	149,1	573,8
1997	139,2	749,7

Nota: La primera columna incluye únicamente migrantes “interiores”, no los procedentes del extranjero.

Fuente: Encuesta de Migraciones (EM) y Estadística de Variaciones Residenciales (EVR) (INE, Encuesta de Población Activa).

Al margen del cuestionable —o de momento, más bien incuantificable— volumen exacto de migraciones y migrantes, es conveniente prestar atención al cambio de patrón que muestra la movilidad interregional en los años noventa por lo que a zonas emisoras y receptoras se refiere. Si bien este cambio es apreciable en ambas fuentes, este epígrafe se apoyará en la EM cuya información, pese al peligro de subestimación, sigue siendo más rica en aspectos cualitativos y por coherencia con el análisis de las características personales de los migrantes realizado en el anterior epígrafe. Las actuales migraciones interiores presentan nuevas características que las diferencian sensiblemente de los flujos previos.

<sup>34</sup> Aunque ambas fuentes parecerían confluir en la tendencia al descenso en el año 1996, en el caso de la EVR hay que atribuir la ruptura de la tendencia creciente en ese año a la pérdida de los flujos migratorios producidos durante el período en que se realizó la renovación del padrón. El mismo efecto es también apreciable en 1991, último año de renovación del padrón anterior a 1996.

En primer lugar, las características territoriales de las migraciones interiores en la década de los noventa apuntan a cambios en la intensidad de los flujos según el tamaño de los municipios de origen y de destino. Pero, sin duda, las dos características más sobresalientes se refieren, por un lado, al progresivo crecimiento de las migraciones provinciales y, por otro, al carácter equilibrado del conjunto de las migraciones intercomunitarias, que han abandonado el patrón de concentración regional de las entradas y salidas de población propio de los años sesenta. Estos cambios que se van detectando a partir de 1985, se encuentran ligados, en mayor o menor medida, a las modificaciones en el contexto social y económico del país, pero también responderán a una distribución territorial del desarrollo económico más equilibrada que la existente en décadas precedentes.

En relación con las características de los municipios de origen y de destino de las migraciones interiores, es bien conocido que a lo largo de los años sesenta los desplazamientos se realizaban fundamentalmente desde el ámbito rural al urbano. Llegados a los noventa, los trasvases de población *campo-ciudad* han cedido definitivamente protagonismo en favor de los flujos interurbanos de las migraciones interiores y de una cierta tendencia a las migraciones en sentido inverso (de núcleos urbanos a núcleos de menor tamaño), ligada a los procesos de relocalización en torno a las ciudades y a la mejora de las infraestructuras. En 1997, según la EM más del 67 por 100 de los migrantes procedían de un hábitat urbano y más de la mitad (el 55,5 por 100) tenía como hábitat de destino también una zona urbana.

En relación a la permanencia o el cambio respecto al hábitat de procedencia, hay que decir que en 1997 se ha producido un cambio con respecto a la tendencia del quinquenio, al superar los migrantes que cambiaron de hábitat (51,9 por 100) a los que permanecieron en el mismo tipo de entorno (intrahábitat), que supusieron el 48,1 por 100 del total. De los primeros, más de una tercera parte pasó de habitar en un municipio rural a uno urbano mientras que, siguiendo la tendencia ininterrumpida desde hace ya algunos años, el 62,8 por 100 se trasladó desde el medio urbano al rural. Esa preferencia creciente hacia destinos de inferior tamaño podría asociarse más bien al crecimiento de los movimientos de corta distancia ya sean estos intraprovinciales o entre provincias limítrofes. Si en el período de 1962 a 1973 estos últimos alcanzaban poco más del 41,5 por 100 de las migraciones interiores, en la etapa entre 1985 y 1993 se han elevado al 54,7 por 100, y ya en 1993 seis de cada diez emigrantes tiene como destino la propia provincia de origen. En cambio, el quinquenio 1993-1997, a excepción de 1994, se ha caracterizado por un mayor peso de la migración interprovincial. Del

total de migrantes interiores registrados por la EM en 1997, el 46,5 por 100 se movió dentro de la misma provincia (intraprovinciales), mientras que el 53,5 por 100 varió su provincia de residencia.

En cuanto a la movilidad interregional, según la EM en 1997 el 40,4 por 100 de las migraciones interiores tiene lugar entre distintas regiones o Comunidades Autónomas mientras que el 59,6 por 100 se produce dentro de la misma Comunidad. Estos movimientos han modificado sustancialmente su estructura espacial al perder el fuerte carácter polarizado de las entradas y salidas propio de los años sesenta. En efecto, las antaño principales Comunidades expulsoras de población, como Andalucía, las dos Castillas o Extremadura, han perdido parte de su papel, siendo relevadas por las que en su día fueron tradicionales regiones de inmigración neta. Así, en el período entre 1962 y 1973, etapa que se caracterizó por una fuerte polarización geográfica de los flujos de salida y entrada<sup>35</sup>, casi 71 de cada 100 emigrantes interregionales procedían de alguna de las Comunidades señaladas, en 1993 sólo lo hacían ya 32; por el contrario algo más de 44 de cada 100 emigrantes procedía de las que fueron tradicionales regiones de inmigración, como Cataluña, Madrid, el País Vasco y la Comunidad Valenciana. Adicionalmente, cuando entre 1962 y 1973 casi 80 de cada 100 emigrantes tenían como destino precisamente las Comunidades anteriores, en 1993 sólo 38 se dirige hacia las mismas y, sin embargo, 35 de cada 100 emigrantes intercomunitarios tenía su destino bien en Andalucía, bien en alguna de las dos Castillas o bien en Extremadura.

Entre 1993 y 1997 se ha seguido observando esa redistribución de las migraciones de modo que las zonas receptoras de migrantes han sido, en primer lugar la zona Sur (Andalucía, Murcia, Ceuta y Melilla), seguida de la zona Centro (Castilla y León, Castilla-La Mancha y Extremadura), Noroeste (Galicia, Asturias y Cantabria) y Nordeste (País Vasco, Navarra y La Rioja). Es decir, en los primeros años noventa se ha mantenido la tendencia registrada en los ochenta por la que las antiguas zonas expulsoras pasaron a ser zonas receptoras de migrantes. En cambio, Madrid y la zona Este (Cataluña y Comunidad Valenciana), en su día focos de inmigración, continuando la tendencia de años anteriores, han seguido siendo emisoras de migrantes. Canarias habría pasado de ser ligeramente emisora a receptora de emigrantes.

---

<sup>35</sup> La tradicional pauta de los movimientos migratorios en aquella época se caracterizaba por una elevada emigración desde Andalucía, las dos Castillas y Extremadura y flujos de inmigración fuertemente concentrados en Cataluña, Madrid, País Vasco y Comunidad Valenciana.

CUADRO II-6  
SALDOS MIGRATORIOS INTERIORES POR ZONAS

Zonas	Año 1997			Período 1993-1997		
	Inmigrantes	Emigrantes	Saldo migratorio	Inmigrantes	Emigrantes	Saldo migratorio
Noroeste	21,7	20,5	1,2	90,1	81,5	8,6
Nordeste	11,9	10,9	1,0	80,0	75,4	4,6
Madrid	2,3	10,5	-8,2	44,5	71,0	-26,5
Centro	25,9	20,9	5,0	134,7	120,4	14,3
Este	41,3	40,1	1,2	182,7	204,6	-21,9
Sur	29,9	30,2	-0,3	187,7	163,8	23,9
Canarias	6,3	6,1	0,2	32,9	35,8	-2,9

Noroeste: Galicia, Asturias, Cantabria.

Este: Cataluña, Comunidad Valenciana, Baleares.

Nordeste: País Vasco, Navarra, La Rioja, Aragón.

Sur: Andalucía, Murcia, Ceuta, Melilla.

Madrid: Madrid.

Canarias: Canarias.

Centro: Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura.

Fuente: Encuesta de Migraciones 1997, INE.

En definitiva, en 1997 las regiones que protagonizan la mayor parte de la migraciones interiores resultaban ser las mismas que lo hicieron en la década del desarrollo de los años sesenta pero, sin embargo, los flujos se han ido distribuyendo de forma sustancialmente más equilibrada. Este fenómeno ha sido calificado como el más interesante de los últimos años en relación a la evolución de la migración interna desde los años ochenta. Se ha caracterizado como “migración inversa” de las regiones con más renta a las de menos renta y de personas con nivel formativo alto que emigran con un empleo, más que ir a buscarlo<sup>36</sup>. Esta última afirmación, sin embargo, no se vería confirmada en todos los casos, atendiendo a las mayores tasas de paro de los migrantes en el lugar de destino. El reequilibrio y mejor distribución de los intercambios de población, propio de un país desarrollado que ha superado fases traumáticas de desagrarización y reconversión industrial sugiere un nuevo campo de estudio, relacionado con variables como la calidad de vida regional, su relación con el ajuste de los mercados de trabajo o el papel de las barreras o los incentivos a la movilidad.

<sup>36</sup> S. Bentolila, *La inmovilidad del trabajo en las regiones españolas*, Servicio de Estudios del Banco de España. Documento de Trabajo n.º 9718.

### 2.3.4. Programas y experiencias institucionales y experiencias sectoriales de apoyo a la movilidad geográfica

Se han detectado circunstancias que podrían implicar la existencia de distintos desajustes en la oferta y demanda de trabajo en relación con las migraciones interiores. Cabe preguntarse si existe algún apoyo institucional que favorezca el ajuste de oferta y demanda de empleo en relación a las migraciones interiores. La realidad es que los programas existentes, tendentes a facilitar a los trabajadores desempleados la ocupación de aquellos puestos de trabajo que implican movilidad geográfica, presentan un carácter bastante restringido, tanto por el ámbito sectorial que abarca como por el tipo de ayudas que comprende.

Son beneficiarios de este tipo de ayudas los trabajadores desempleados que tengan que desplazarse desde el lugar de residencia a otra localidad, para ocupar puestos de trabajo previamente ofertados por el empresario, cuando la localidad de destino se encuentre situada a más de 200 kilómetros. El apoyo se limita a ayudas para gastos de viaje y ayudas para gastos de traslado de enseres y mobiliario.

También se prevén ayudas para las personas físicas y jurídicas privadas para el desarrollo de programas de promoción sociolaboral en campañas de empleo temporal, que contribuyan a facilitar la inserción sociolaboral de los migrantes mediante habilitación de alojamientos, canalización y organización de los desplazamientos, mantenimiento de guarderías, impartición de cursos de formación profesional ocupacional para la capacitación laboral de sus participantes, etc.

En cuanto a los sectores destinatarios de las ayudas<sup>37</sup> concedidas en los últimos años, cabe destacar que el principal y exclusivo destinatario es el sector agrícola, y en concreto, las campañas temporales que se enumeran en el cuadro II-7. La identificación de otros sectores donde se producen, ya sea coyuntural o estructuralmente, problemas de falta de mano de obra debería mover a reconsiderar la función de este tipo de medidas y quizá su orientación hacia otros sectores además del agrícola.

El contenido de la política de migraciones interiores se centra pues, única y exclusivamente, en la financiación de los gastos derivados del traslado de los

<sup>37</sup> Este tipo de ayudas se regularon en la Orden 13 de marzo de 1998 que sustituía a la anterior de 1994.

trabajadores, sin tener en cuenta otros aspectos complementarios y no de menor importancia. Por ejemplo, medidas que reforzaran la difusión de la información sobre las actuaciones públicas en apoyo de la movilidad. Tampoco se presta especial atención al ajuste de las características de los inmigrantes a los mercados de trabajo en el destino, lo que requeriría mejorar los canales de formación e información.

Quizá por esta escasez de los apoyos institucionales preexistentes, dentro de los sectores más afectados por las dificultades de atraer mano de obra en determinadas épocas del año, se han adoptado iniciativas por parte de los agentes sociales tendentes a hacer más atractiva la oferta de trabajo.

Así, en la zona de Lleida, desde 1986-1987 empresarios agrícolas y representantes de los trabajadores del sector en colaboración con administraciones y municipios de la zona, llegaron a un acuerdo en el convencimiento de que era necesario atraer flujos de trabajadores a la zona, así como regularizar a los trabajadores extranjeros que se ocupaban ocasionalmente en estas tareas. Una de las causas que se había observado que desincentivaba el traslado a la zona por parte de trabajadores de otras regiones era la intermitencia de los trabajos agrícolas. En el proceso de recogida de productos coincidían “puntas de sierra” o períodos de gran actividad con una duración aproximada de dos o tres semanas, seguidos de períodos de inactividad y nuevos períodos de trabajo. Se decidió que era necesario planificar las campañas para alargar la estancia de los trabajadores. En consecuencia, se propició la concatenación de campañas de recogida de distintos productos, a fin de aumentar la duración de la prestación de trabajo en la zona que ha alcanzado una media de 35 a 45 días. Con estas medidas al tiempo que aumenta el atractivo de la oferta para los migrantes, se evita la coincidencia de varias campañas en un mismo momento, coincidencia que provoca una competencia no deseable dentro del sector por captar a los mismos trabajadores.

Además, se mejoró la oferta de alojamientos para los trabajadores temporales e incluso se articularon medidas para facilitar la convivencia y la integración social de los migrantes, tanto españoles como extranjeros, con la población autóctona de la zona.

Dentro del sector agrícola merece la pena destacar asimismo el Acuerdo alcanzado, en el mes de diciembre de 1997, entre sindicatos y empresarios del sector con el Ministerio de Trabajo y la Federación de Municipios. En dicho acuerdo, las partes firmantes partían de la necesidad de desarrollar un programa de colaboración por los siguientes motivos:

- Que existe en España un desigual desarrollo económico y regional, lo que determina la concentración de trabajadores agrícolas desempleados en zonas geográficas muy bien delimitadas, en contraposición con otras áreas, donde el empleo no afecta de forma tan intensa a los efectivos de la población activa local.
- Que las zonas geográficas con mayor riqueza productiva, debido a la baja tasa de desempleo, no disponen de los trabajadores necesarios en determinados momentos de su producción, sobre todo en el sector agrícola.
- Que coincidiendo con los períodos de recolección y otras tareas agrícolas concretas, se originan desplazamientos incontrolados de trabajadores que no pueden ser absorbidos por las ofertas de empleo que se generan, bien por desplazarse en fechas inadecuadas, o bien por ser el colectivo muy superior al necesario.

Las actividades contempladas en el acuerdo que han de ser objeto de colaboración, son las siguientes:

- Habilitación de alojamientos para proporcionar condiciones de vida adecuadas a los trabajadores migrantes.
- Facilitar, coordinar y organizar los desplazamientos de trabajadores.
- Asesoramiento e información en materia sociolaboral.
- Mantenimiento de guarderías y residencias infantiles en los lugares de origen de los trabajadores.
- Formación ocupacional, cuando sea preciso, en las especialidades propias de cada campaña.

Con fecha 21 de septiembre de este año, se amplió el convenio de colaboración con un protocolo adicional en aras a sintonizar las necesidades de mano de obra por parte de los empresarios con el colectivo de trabajadores que aceptaría su desplazamiento a las zonas de producción, pudiendo presentarse dificultades coyunturales y ocasionales. Con este nuevo protocolo, en el caso de no encontrar mano de obra en nuestro país, se harían necesarios trabajadores comunitarios y si éstos no se encontraran, entonces habría que hacerlo con trabajadores de terceros países.



En el sector hostelería-turismo también se han ensayado algunas experiencias para atraer trabajadores de otras zonas, ya que este sector, con salarios más bajos y horarios más duros que otros en fuerte expansión como la construcción, ha padecido dificultades de reclutar trabajadores en algunos momentos. En la zona de turismo invernal de Lleida se han programado campañas muy intensas de captación de trabajadores en otras regiones, como Asturias, dirigidas a jóvenes y estudiantes presentando la oferta de ocio y turismo de la zona como principal atractivo complementario a la oferta de trabajo. La solución, sin embargo, parece apuntar a la necesidad de consolidar el carácter no estacional de la temporada turística, prolongando la oferta turística durante el máximo tiempo posible. En Baleares, por ejemplo, los contratos fijos-discontinuos han logrado una duración media de entre 8 y 9 meses, los salarios son más altos en comparación con otras regiones y el tema de los alojamientos está solucionado, con lo que esta zona ha conseguido atraer a los trabajadores que demandaba. Otra vía que se ha utilizado en el sector para cubrir plazas en determinadas regiones es la movilidad interna dentro de la empresa combinada con la promoción profesional, ofertando puestos en un lugar distante geográficamente del de residencia de los trabajadores pero con el incentivo de un puesto de más categoría.

## CUADRO II-7

**MIGRACIONES INTERIORES. CAMPAÑAS DE EMPLEO TEMPORAL 1997**

(Distribución del gasto ejecutado por campañas)

Campanñas	Provincia	Trabajadores migrantes	Aportación D.G. Migraciones (miles ptas.)	Actuaciones realizadas
Patata y vendimia	Álava	1.300	1.200	Organización y planificación de los desplazamientos y contrataciones de los trabajadores. Desplazamientos por ferrocarril y carretera.
Vendimia	Barcelona	2.500	15.900	Asesoramiento e información sociolaboral. Desplazamientos por ferrocarril y carretera de trabajadores. Organización y planificación.
Tabaco y espárrago	Cáceres	4.000	4.214	Asesoramiento e información sociolaboral. Guarderías y residencias en los lugares de origen de los trabajadores.
Fresa	Huelva	20.000	39.397	Asesoramiento e información sociolaboral. Guarderías y residencias en los lugares de origen de los trabajadores. Organización y planificación de los desplazamientos y contrataciones.
Fruta	Huesca	600	6.525	Acondicionamiento de los alojamientos. Desplazamientos por ferrocarril y carretera de trabajadores
Aceituna	Jaén	10.000	5.247	Asesoramiento e información sociolaboral. Guarderías y residencias en los lugares de origen de los trabajadores
Fruta	Lleida	2.400	13.245	Organización y planificación de los desplazamientos y contrataciones de los trabajadores. Asesoramiento e información sociolaboral. Desplazamientos por ferrocarril y carretera.
Hortofrutícola	Murcia	3.800	5.386	Asesoramiento e información sociolaboral. Guarderías y residencias en lugares de origen de los trabajadores.
Espárrago y tomate	Navarra	2.000	9.059	Asesoramiento e información sociolaboral. Guarderías y residencias en los lugares de origen de los trabajadores. Desplazamientos por ferrocarril y carretera.

## CUADRO II-7

**MIGRACIONES INTERIORES. CAMPAÑAS DE EMPLEO TEMPORAL 1997**(Distribución del gasto ejecutado por campañas). *(Continuación)*

Campañas	Provincia	Trabajadores migrantes	Aportación D.G. Migraciones (miles ptas.)	Actuaciones realizadas
Patata y vendimia	Rioja	2.000	14.545	Acondicionamiento de los alojamientos. Asesoramiento e información sociolaboral. Asistencia social. Desplazamientos por ferrocarril y carretera.
Fruta y vendimia	Zaragoza	1.600	5.887	Acondicionamiento de los alojamientos. Asesoramiento e información sociolaboral. Desplazamientos por ferrocarril y carretera.
Otras	Varias	3.000	12.309	Asesoramiento e información sociolaboral. Guarderías y residencias en los lugares de origen de los trabajadores. Desplazamientos por ferrocarril y carretera.

Fuente: *Anuario de Migraciones 1998* (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales).

## CAPÍTULO 3

### MOVILIDAD GEOGRÁFICA E INMIGRACIÓN DE EXTRANJEROS

---

En apenas unas décadas España ha pasado de ser un país emisor de emigrantes a un lugar de acogida de inmigrantes procedentes del extranjero. Si en 1975 se registraban 165.289 extranjeros residentes, en 1997 España contaba ya con 609.813 residentes extranjeros registrados, de los cuales más de la mitad (332.558) disfrutaban del régimen comunitario por ser ciudadanos de otros países de la UE, mientras que los 277.255 procedentes de otros países se encuadraban dentro del régimen general<sup>38</sup>. Aunque las dimensiones de este fenómeno a nivel nacional no han alcanzado las magnitudes ya adquiridas en otros países de nuestro entorno, es evidente que su importancia es creciente y son múltiples las vertientes en que se manifiesta, desde la puramente cultural, con el desafío de la integración social, a la económica y laboral. Ésta última es la que engazaría con el objeto de este informe, teniendo en cuenta que la mayor parte de la inmigración es caracterizada como “económica”, es decir, que se compone de personas que acuden a nuestro país en busca de una oportunidad laboral.

---

<sup>38</sup> Estas son las cifras oficiales que proporciona el Anuario de Migraciones a partir de los ciudadanos censados, por lo que hace a los de régimen comunitario, o con un permiso de residencia y, en su caso, de trabajo en vigor, por lo que respecta a los ciudadanos extracomunitarios. Lógicamente no recogen el volumen indeterminado, pero seguramente no despreciable de inmigración no regularizada. Solamente los procesos de regularización extraordinaria de 1991 y 1992 legalizaron la situación de 108.321 inmigrantes.

**CUADRO III-1**  
**TOTAL RESIDENTES EXTRANJEROS POR CONTINENTE**  
**DE PROCEDENCIA Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE DESTINO, 1997**

Comunidades Autónomas	Europa	América	África	Asia	Oceanía	Apátridas/no consta	Total
Andalucía	46.851	9.640	21.339	5.572	167	374	83.943
Aragón	2.808	2.226	3.944	756	6	7	9.747
Asturias	4.519	2.192	451	271	16	34	7.483
Baleares	24.281	3.289	3.121	1.254	60	46	32.051
Canarias	40.847	8.134	3.900	5.905	38	66	58.890
Cantabria	1.443	1.437	274	301	13	1	3.469
Castilla-La Mancha	2.398	2.257	3.890	783	10	9	9.347
Castilla y León	9.618	3.700	2.763	1.285	18	38	17.422
Cataluña	36.472	26.566	48.550	12.729	181	52	124.550
C. Valenciana	46.109	6.732	8.732	3.112	83	53	64.821
Extremadura	2.327	749	3.868	320	0	2	7.266
Galicia	11.147	5.960	1.589	499	31	15	19.241
Madrid	34.112	44.564	23.363	13.556	172	216	115.983
Murcia	2.698	926	5.669	340	3	7	9.643
Navarra	2.350	1.239	1.009	244	8	—	4.850
País Vasco	8.337	3.931	234	953	65	7	13.527
La Rioja	644	476	1.164	241	—	5	2.530
Ceuta	64	35	670	133	—	1	903
Melilla	47	18	516	10	—	3	594
No consta	12.012	2.888	5.650	846	17	20	21.433
<b>Total</b>	<b>289.084</b>	<b>126.959</b>	<b>140.696</b>	<b>49.110</b>	<b>888</b>	<b>956</b>	<b>607.693</b>

Fuente: Anuario de Migraciones 1998 (MTAS).

El punto de partida de este apartado vendría dado por la existencia de trabajos u ocupaciones en determinados sectores para los que, al igual que ocurre en otros países desarrollados, por su dureza o las condiciones físicas en que se desenvuelven, es difícil encontrar candidatos en un país como España en que el acceso a la educación se ha generalizado y que ha conocido una mejora importante del nivel de vida en las últimas décadas. Al problema de la localización de un número suficiente de esos candidatos para esos trabajos en determinadas épocas, se añadiría la dificultad de responder a una oferta de empleo que implique movilidad geográfica o un desplazamiento desde su localidad de origen. Por ello al-

gunos sectores y actividades recurren a la inmigración procedente del extranjero para cubrir o completar sus necesidades de mano de obra.

La fijación desde 1993 de un contingente anual de autorizaciones para el empleo de trabajadores extranjeros no comunitarios se justifica precisamente en la existencia de los denominados “nichos laborales”, de demandas que no son atendidas por el mercado de trabajo nacional y en la necesidad de normalizar la actividad laboral desarrollada por trabajadores extranjeros en estos sectores. Desde aquel año hasta 1999, el total de autorizaciones anuales ha variado entre las 5.000 y las 30.000, con un paréntesis en el año 1996 en el que se produjo un proceso de documentación de extranjeros en situación irregular. Los criterios de distribución sectorial y territorial de las autorizaciones han variado año a año (cuadro III-2).

CUADRO III-2

**CONTINGENTE Y AUTORIZACIÓN PARA EL EMPLEO DE CIUDADANOS EXTRANJEROS NO COMUNITARIOS POR SECTORES, 1993-1999**

Año	Agricultura y ganadería	Construcción	Servicio Doméstico	Otros servicios	Total
1993					5.197
1994*	5.000	1.000	11.000	3.600	20.600
1995	7.855		12.091		19.946
1996	Proceso de documentación de ciudadanos extranjeros en situación irregular (permisos de trabajo y residencia: 14.055; permisos de residencia: 24.691)				
1997	7.333	494	14.241	2.517	24.585
1998	8.700	941	14.662	3.792	28.095
1999**					30.000

\* Cupos fijados inicialmente aunque el total final se amplió a 25.604.

\*\* Cupo inicialmente fijado en Resolución de 11 de enero de 1999 por la que se fija el contingente de autorizaciones para el empleo de ciudadanos extranjeros del régimen no comunitario para el año 1999.

Fuente: MTAS, *Anuario de Migraciones*, 1998.

El cupo anual de autorizaciones concedidas dentro del contingente gestionado mediante una convocatoria pública anual, es un instrumento de graduación y ordenación de la llegada de inmigrantes a España, pero no es la única vía para la obtención de los permisos de trabajo. El complejo procedimiento administrativo que conduce a la concesión de los permisos de residencia y trabajo está regulado en el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio,

sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, aprobado por Real Decreto 155/1996<sup>39</sup>, de 2 de febrero, que probablemente habrá de ser objeto de importantes revisiones a partir de la reciente reforma de la citada Ley. El conjunto de permisos de trabajo concedidos a extranjeros no comunitarios ha oscilado en los últimos años entre los 94.955 concedidos en 1992 y los 86.841 en 1997<sup>40</sup> (cuadro IV-3). De estos últimos, más del 92 por 100 eran permisos de trabajo por cuenta ajena, entre los que el 37,6 por 100 eran de empleados domésticos y otro personal de limpieza de interior de edificios y el 22,3 por 100 para peones de la agricultura y de la pesca. El siguiente grupo de ocupación que más trabajadores comprendía era el de “peones de la construcción”, con el 5,8 por 100 de los permisos de trabajo concedidos en el año.

CUADRO III-3

**PERMISOS DE TRABAJO CONCEDIDOS A EXTRANJEROS  
EXTRACOMUNITARIOS**

(Distribución por continentes de procedencia y Comunidades Autónomas de residencia, 1992-1997)

Continentes	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Europa	7.771	8.058	6.082	6.640	8.018	5.714
África	47.230	49.263	49.482	57.359	70.579	44.152
América Total	27.605	24.849	21.873	24.298	31.804	24.382
Norte	3.190	2.447	1.927	1.821	1.899	1.491
Central	4.681	3.769	6.116	7.653	10.476	7.947
Sur	19.734	18.633	13.830	14.824	19.429	14.944
Asia	12.080	11.324	11.000	11.808	15.808	12.428
Oceanía	118	102	90	98	73	67
Apátridas	151	100	93	87	125	98
Total	94.955	93.696	88.620	100.290	126.407	86.841

Fuente: Anuario de Migraciones 1998 (MTAS).

<sup>39</sup> Vid. Dictamen 3/1995 del Consejo Económico y Social sobre el Proyecto de Real Decreto, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.

<sup>40</sup> Hay que tener en cuenta que estas cifras no recogen únicamente permisos de trabajo iniciales, sino también renovaciones.

No obstante, atendiendo a la estadística oficial, el volumen total de trabajadores extranjeros en España con permiso de trabajo en vigor no ha crecido de forma espectacular en los últimos seis años. En 1997 se contaban un total de 178.747 trabajadores extracomunitarios con permiso de trabajo en vigor (cuadro III-3).

Dentro del grupo de trabajadores con permiso de trabajo en vigor a 31 de diciembre de 1997, por continentes de origen son los africanos los que componen el colectivo más numeroso: 86.876 personas, el 79,2 por 100 de las cuales procedía de Marruecos. Los trabajadores africanos suponen el 48,6 por 100 del total. Les siguen los ciudadanos de América Central y del Sur, que representan el 29,3 por 100 del total de trabajadores extranjeros no comunitarios, mientras que los asiáticos componen el 14,6 por 100 y los europeos de países no comunitarios suponen el 5,4 por 100. El 88 por 100 trabajaban por cuenta ajena.

En cuanto a los sectores de actividad, el sector servicios ocupa a una gran mayoría de los trabajadores extranjeros: el 62,7 por 100. El 17,8 por 100 trabajaba en el sector agrario, el 7 por 100 en industria y el 8,8 por 100 en construcción. Cabe apreciar una acusada tendencia a la “especialización” de los trabajadores por continentes de origen, de modo que el 95,5 por 100 de los ocupados extranjeros en el sector agrario proceden de África, al igual que el 73,6 por 100 de los trabajadores extranjeros en la construcción. En cambio, aunque en el sector servicios la población trabajadora está más repartida, el 88,7 por 100 de los que provienen de América Central y del Sur, en una gran mayoría mujeres, trabajan en este sector.

Por Comunidades Autónomas de destino (cuadro III-6), el 59,4 por 100 de los trabajadores extranjeros se reparte entre Cataluña y Madrid, mientras el 9,7 por 100 trabajaba en Andalucía y el 4,9 por 100 en Murcia. Es posible apreciar una cierta concentración de trabajadores extranjeros dentro de las Comunidades Autónomas en determinados sectores, que suelen coincidir con las referencias conocidas en cuanto a necesidades de mano de obra en determinadas épocas y circunstancias, sobre todo en el sector agrario y servicios:

- Madrid y Cataluña presentan un predominio acusado del sector servicios, si bien en el caso catalán la construcción y el sector agrario también ocupan a bastantes trabajadores.
- En Andalucía, el sector agrario y los servicios se reparten casi por igual a prácticamente todos los extranjeros.



- En Valencia es el sector servicios, seguido del agrícola, el que más trabajadores ocupa, mientras que en Murcia el 82,3 por 100 de los extranjeros trabajan en el sector agrario.
- En Canarias, Comunidad en la que reside el 4 por 100 de los trabajadores extranjeros, es el sector servicios el que los ocupa prácticamente en su totalidad.

Las necesidades de mano de obra que se han detectado en algunos sectores han llevado a éstos a recurrir a trabajadores extranjeros cuando los incentivos del empleo no logran atraer trabajadores de otras regiones. Sin embargo, el proceso de convocatoria de trabajadores y tramitación de los permisos de trabajo cuando éstos no existen o no están en vigor, es complejo y requiere una antelación y una planificación adecuada que, de no producirse, puede derivar en contrataciones irregulares en el marco de la economía sumergida. Existen, no obstante, experiencias de agilización del reclutamiento de trabajadores extranjeros en el sector agrícola, en el que en diciembre de 1997 se firmó el ya citado Convenio de Colaboración entre la Federación de Municipios, el Ministerio de Trabajo y los agentes sociales para facilitar las migraciones internas y, en defecto de mano de obra nacional, agilizar la captación de trabajadores extranjeros interesados mediante la firma de convenios de colaboración con algunos países.

#### CUADRO III-4

### TRABAJADORES EXTRANJEROS EN ESPAÑA, 1991-1997

(Distribución por continente de procedencia. Totales anuales)

Nacionalidad	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Europa	56.558	9.922	8.700	6.399	7.004	8.392	9.785
África	51.155	66.884	53.483	56.383	65.223	78.383	86.876
América del Norte	6.056	4.266	3.348	2.475	3.053	3.083	3.151
América Centro y Sur	37.708	37.641	32.165	37.389	42.893	51.709	52.395
Asia	19.083	20.326	17.471	18.862	20.613	24.640	26.202
Oceanía	251	176	136	134	121	121	137
Apátridas	222	206	134	138	131	162	201
Total	171.033	139.421	115.437	121.780	139.038	166.490	178.747

Fuente: Anuario de Migraciones 1998 (MTAS).

CUADRO III-5

**TRABAJADORES EXTRANJEROS EN ESPAÑA, 1997**

(Distribución por continente de origen, sexo, dependencia laboral y sector de actividad)

Nacionalidad	Total 1997	Dependencia laboral		Sexo		Agrario	No agrario			No clasif.
		C. ajena	C. propia	Hombres	Mujeres		Industria	Construcción	Servicios	
Europa	9.785	8.636	1.149	6.327	3.458	501	960	1.566	6.592	166
África	86.876	77.468	9.408	72.594	14.282	30.492	7.593	11.665	32.154	4.972
América del Norte	3.151	2.532	619	1.929	1.222	34	490	39	2.529	59
América Centro y Sur	52.395	48.171	4.224	19.251	33.254	554	2.378	2.287	46.493	683
Asia	26.202	20.016	6.186	16.459	9.743	327	1.123	257	24.165	330
Oceanía	137	93	44	85	52	3	19	2	110	3
Apátridas	201	158	43	171	30	12	19	23	143	4
Total	178.546	156.916	21.630	116.645	62.011	31.911	12.563	15.816	112.043	6.217

Fuente: Anuario de Migraciones 1998 (MTAS).

CUADRO III-6

**TRABAJADORES EXTRANJEROS EN ESPAÑA, 1997**

(Distribución por Comunidades Autónomas, sexo, dependencia laboral y sector de actividad)

Comunidades Autónomas	Total 1997	Dependencia laboral		Sexo		Agrario	No agrario			No clasif.
		C. ajena	C. propia	Hombres	Mujeres		Industria	Construcción	Servicios	
Andalucía	17.373	14.349	3.024	13.207	4.166	8.268	426	274	8.141	264
Aragón	4.310	3.819	491	3.380	930	1.329	485	305	1.779	412
Asturias	1.666	1.398	268	1.244	422	18	225	532	881	10
Baleares	4.755	3.766	989	3.468	1.287	678	193	824	3.048	12
Canarias	7.052	5.363	1.689	4.912	2.140	177	240	257	6.279	99
Cantabria	706	489	217	397	309	22	42	15	623	4
Castilla-La Mancha	3.460	2.955	505	2.609	851	884	509	336	1.628	103
Castilla y León	2.516	2.003	513	1.839	777	254	376	264	1.552	70
Cataluña	53.908	48.526	5.382	36.981	16.927	6.675	6.099	5.874	30.992	4.268
C. Valenciana	9.362	7.176	2.186	7.160	2.202	2.074	810	546	5.780	152
Extremadura	2.937	2.654	283	2.573	364	2.156	35	23	715	8
Galicia	2.462	1.513	949	1.752	710	195	147	109	1.980	31
Madrid	52.645	49.227	3.418	24.539	28.106	915	2.145	5.574	43.462	549
Murcia	8.865	8.388	477	8.147	718	7.299	218	82	1.251	15
Navarra	1.832	1.509	323	1.332	500	398	187	154	954	139
País Vasco	1.923	1.545	378	1.276	647	100	233	197	1.338	55
La Rioja	926	866	60	763	163	431	138	100	249	8
Ceuta	454	416	38	156	298	35	9	18	388	4
Melilla	1.125	928	197	809	316	4	53	337	730	1
No consta	470	184	286	372	98	11	12	18	416	13
Total	178.747	157.074	21.673	116.816	61.931	31.923	12.582	15.839	112.186	6.217

Fuente: Anuario de Migraciones 1998 (MTAS).

## CUADRO III-7

**TRABAJADORES EXTRANJEROS CON PERMISOS DE TRABAJO  
EN VIGOR, 1997**

(Distribución por continente de origen y Comunidades Autónomas de residencia)

Comunidades Autónomas	Nacionalidad						
	Europa	África	América del Norte	América C. y del Sur	Asia	Oceanía	Apátridas
Andalucía	493	12.551	262	1.922	2.105	22	18
Aragón	281	2.921	50	718	336	—	4
Asturias	750	227	63	504	116	—	6
Baleares	380	2.272	87	1.116	885	8	7
Canarias	497	1.797	70	1.997	2.648	6	37
Cantabria	43	174	28	332	128	—	1
Castilla-La Mancha	274	2.021	16	777	368	—	4
Castilla y León	330	1.024	56	708	389	2	7
Cataluña	1.530	28.441	696	14.829	8.349	45	18
C. Valenciana	747	5.385	64	1.684	1.452	8	22
Extremadura	46	2.575	10	185	120	—	1
Galicia	147	959	69	1.087	198	1	1
Madrid	3.883	14.253	846	25.577	7.977	36	73
Murcia	86	8.104	32	348	294	1	—
Navarra	81	1.034	13	557	146	—	1
País Vasco	163	724	72	545	412	7	—
La Rioja	27	653	2	93	150	—	1
Ceuta y Melilla	7	1.500	6	9	56	1	—
Interprovinciales	20	261	22	94	73	—	—
<b>Total</b>	<b>9.785</b>	<b>86.876</b>	<b>2.464</b>	<b>53.082</b>	<b>26.202</b>	<b>137</b>	<b>201</b>

Fuente: Anuario de Migraciones 1998 (MTAS).

## CAPÍTULO 4

### OBSTÁCULOS A LA MOVILIDAD GEOGRÁFICA DE OCUPADOS Y PARADOS

---

#### 4.1. PROBLEMAS VINCULADOS A LA GESTIÓN DE LA INTERMEDIACIÓN EN EL MERCADO DE TRABAJO

Aunque no resulta fácil cifrar con exactitud la movilidad geográfica en los procesos de búsqueda de empleo, del intento de aproximación a sus contornos que se ha llevado a cabo en el capítulo 2.3 cabe extraer al menos dos consideraciones preocupantes que sugieren la existencia de distorsiones en el funcionamiento de la intermediación en el mercado de trabajo (conectadas con el panorama presentado en el capítulo 2.2).

Por una parte, se percibe la existencia de problemas de orientación laboral de los desempleados que emprenden el cambio geográfico, puesto que su situación en destino parece ser igual o peor en numerosos casos que en el lugar de origen, atendiendo a las tasas de paro de los migrantes en el lugar de destino en relación a las de la población autóctona.

Por otra, parece que aquellos desempleados que según la Encuesta de Migraciones de la EPA emprenden el cambio geográfico lo suelen hacer por su propia iniciativa (es decir, que o bien se lanzan “a la aventura” o responden a ofertas de empleo no canalizadas a través de los Servicios Públicos de Empleo). Esta

falta de acompañamiento de los trabajadores en los procesos de búsqueda de empleo por parte de los Servicios Públicos de Empleo hay que ponerla en conexión con otras dos circunstancias:

- el porcentaje de oferta de empleo gestionada por el INEM apenas supone el 15 por 100 del total de colocaciones registradas. En los servicios de empleo de las Comunidades Autónomas con competencias de gestión transferidas este porcentaje varía (cuadro I-13), pero en todos los casos es bajo y aumentarlo es un objetivo declarado de este tipo de organismos. Por ello, la mayor parte del movimiento de la oferta y demanda de trabajo se produce al margen del ámbito de actuación de los servicios públicos.
- la inexistencia en el momento actual de canales ágiles de comunicación entre los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas con competencias transferidas y el INEM, que faciliten la permeabilidad de oferta y demanda de trabajo distante territorialmente. Lo mismo es extensible a los ocupados que pasan de un empleo a otro en una localidad distinta lo que, como se ha visto, es más frecuente que el cambio asociado al paso del desempleo a la ocupación.

Uno de los principales obstáculos que parecen entorpecer la libre circulación de oferta y demanda de trabajo en España se identifica, pues con la falta de eficacia en la gestión de los servicios públicos de colocación. Éstos siguen presentando importantes restricciones en la intercomunicación de la información sobre ofertas y demandas gestionadas en las Oficinas de Empleo, circunstancia que se daba ya antes de la implantación del nuevo modelo de gestión de la intermediación. Así, mientras por una parte se han reproducido el tipo de problemas ya presentes en el sistema anterior, por otra, las transferencias de la gestión a las Comunidades Autónomas se han llevado a cabo de forma un tanto desordenada, sin haber previsto con anterioridad un marco legal para su desarrollo. El resultado de todo ello ha sido la dispersión de la información sobre el conjunto de la oferta de trabajo en España, agravada por el cúmulo de entidades que participan en los procesos de colocación. El hecho de que una parte estén dispuestos a aceptar un trabajo, subraya la necesidad de una mayor eficacia que materialice esa predisposición.

Mientras tanto, la escasa frecuencia con que las empresas se dirigen a los Servicios Públicos de Empleo y agencias de colocación sin ánimo de lucro, en contraste con la cada vez mayor utilización de otros mecanismos, como las Empre-

sas de Trabajo Temporal<sup>41</sup> (que sin estar concebidos para ello, en la práctica están desempeñando una función próxima a la intermediación) ponen de manifiesto una falta de adecuación de la gestión de la intermediación a las expectativas de los ofertantes de empleo.

#### 4.2. PROBLEMAS RELACIONADOS CON LA MEJORA DE LAS INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS PARA LOS MIGRANTES

De la Encuesta de Migraciones se desprende que buena parte de los movimientos migratorios afectan a familias enteras, teniendo en cuenta que alrededor de un 10 por 100 de los migrantes son menores de edad. Ello implica que buena parte de los cambios tienen una finalidad de cierta permanencia, lo que generará una demanda de infraestructuras y servicios (colegios, guarderías, etc.) por parte de los migrantes en el lugar de destino, cuya satisfacción puede ser problemática en los primeros momentos si no se planifica con cierta antelación. Los individuos decidirán cambiar de residencia o no utilizando comparaciones de utilidad, es decir, sólo si el rendimiento esperado resultante de la migración es superior al que se obtendría por permanecer en su lugar actual de residencia, se produciría el traslado de un territorio a otro. De este modo, a la hora de tomar la decisión de emigrar se enfrentarán las diferencias salariales interregionales con el coste resultante de emigrar, siendo el principal componente de este último el coste de la vivienda. Las diferentes situaciones de los mercados regionales, como es el caso del mercado de la vivienda, pueden ofrecer una explicación plausible a la escasa movilidad geográfica de la mano de obra.

El coste de la vivienda presenta amplias diferencias entre las distintas regiones (cuadro IV-1), y por tanto constituye un factor que influirá notablemente en la decisión de emprender el cambio de residencia y trabajo. Las disparidades en el precio de la vivienda se pueden considerar como uno de los determinantes fundamentales de las diferencias interterritoriales en lo relativo al coste de la vida.

---

<sup>41</sup> La actividad desarrollada por las ETTs desde su reconocimiento legal en 1994 ha experimentado un crecimiento constante. En 1998 se suscribieron 1,7 millones de contratos registrados, gestionados por estas empresas, con un reparto desigual según sectores. Así, la mitad de dichas contrataciones se registraron en el sector servicios, aunque estos contratos únicamente representan el 15 por 100 del total de la contratación del sector servicios. El sector industrial presenta el mayor porcentaje, 47 por 100 de contratos gestionados por ETTs sobre el total de la contratación sectorial, mientras que este porcentaje disminuye al 6 por 100 en la construcción y agricultura.

CUADRO IV-1  
**PRECIO POR METRO CUADRADO DE VIVIENDA, 1995-1999**

Sociedad de tasación	1995	1996	1997	1998	1999	Variación 99/98 (%)
Media nacional	164.500	166.700	172.400	181.200	197.500	9,0
Andalucía	112.600	115.000	116.700	123.800	136.700	10,4
Aragón	127.900	133.400	138.800	149.500	163.900	9,6
Asturias	155.800	156.800	163.300	169.300	187.300	10,6
Baleares	115.500	117.300	120.000	131.200	142.300	8,5
Canarias	118.400	123.100	128.600	142.000	154.400	8,7
Cantabria	154.700	161.200	165.500	170.500	179.000	5,0
Castilla y León	138.800	141.200	146.000	153.900	169.400	10,1
Castilla-La Mancha	108.100	111.500	114.200	117.200	122.400	4,4
Cataluña	222.600	226.800	235.000	248.100	271.400	9,4
Extremadura	103.700	101.000	99.300	101.600	105.700	4,0
Galicia	125.400	128.700	132.500	140.000	150.400	7,4
La Rioja	122.700	125.000	125.700	129.400	141.400	9,3
Madrid	241.000	239.000	249.300	261.300	283.600	8,5
Murcia	109.000	109.500	112.600	118.400	130.900	10,6
Navarra	142.600	137.100	144.900	155.000	174.500	12,6
País Vasco	198.000	202.700	209.800	232.500	248.300	6,8
Comunidad Valenciana	110.400	115.600	119.400	122.700	135.900	10,8

Fuente: Mercado inmobiliario, Boletín BT (Sociedad de Tasación, diciembre 1999).

Las disparidades regionales en lo relativo a la accesibilidad de la vivienda estarán básicamente determinadas por las diferencias existentes entre los salarios medios de cada territorio y los precios medios de la vivienda.

Se observa que las Comunidades que presentan mayores niveles salariales reflejan a su vez mayores precios de las viviendas, y viceversa (cuadro IV-2); no obstante esta correlación no es absoluta. De igual modo se puede observar que las diferencias regionales en los precios de las viviendas son superiores a las diferencias interterritoriales en términos de salario medio. De este modo, se pone de manifiesto que los precios de la vivienda en la Comunidad de Madrid fueron los mayores en 1998, representando un 300 por 100 de los precios medios de la vivienda en Extremadura que, en 1998, fue la Comunidad Autónoma con me-



nores precios. Por su parte, la diferencia entre el salario medio regional más elevado de 1998, el del País Vasco, y el menor, el de Murcia, sólo asciende a un 50 por 100. En consecuencia, el precio de la vivienda es el factor fundamental que explica las diferencias regionales de accesibilidad. Según un estudio de Argenteria<sup>42</sup>, en la Comunidad de Madrid, en 1998, había que destinar el 36 por 100 del salario medio para la adquisición de una vivienda media, mientras que en Extremadura o Castilla-La Mancha ese esfuerzo se reducía a la mitad, el 18 por 100.

Las Comunidades con mayor atractivo desde el punto de vista salarial serían: País Vasco, Madrid, Asturias, Navarra, Cataluña, Aragón y Cantabria. Por su parte las de mayor atractivo desde la perspectiva de costes de la vivienda serían: Extremadura, Murcia, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana y Andalucía.

CUADRO IV-2

**PRECIOS DE LA VIVIENDA Y SALARIOS MEDIOS, 1998**

(Media nacional = 100)

Comunidades Autónomas	Salarios/hora	Precios de la vivienda
Andalucía	92,3	75,6
Aragón	101,9	81,4
Asturias	109,1	91,7
Baleares	92,0	103,4
Canarias	83,2	99,8
Cantabria	100,5	99,0
Castilla y León	98,5	94,6
Castilla-La Mancha	84,6	63,5
Cataluña	102,1	123,0
Extremadura	83,2	56,5
Galicia	86,6	83,1
La Rioja	92,4	83,3
Madrid	115,1	152,4
Murcia	80,3	62,6
Navarra	107,9	105,6
País Vasco	121,5	139,8
Comunidad Valenciana	89,1	73,3

Fuente: Mercado inmobiliario, núm. 20 (Argenteria, octubre 1999).

<sup>42</sup> Argenteria, *Mercado inmobiliario* núm. 20, octubre 1999.

A pesar de estas notables diferencias regionales en la accesibilidad de la vivienda, los programas de apoyo a las migraciones dependientes de la Dirección General de Migraciones contemplan más bien las migraciones de carácter temporal y las ayudas se centran principalmente en los gastos de traslado, sin incluir, por ejemplo, subvenciones o bolsas de vivienda de alquiler en determinados casos. No existe en cambio una política de apoyo a la búsqueda y sostenimiento de la vivienda mediante programas de arrendamiento protegido cuando se produzcan traslados por motivos laborales.

En el caso de las migraciones temporales, generalmente de los sectores agrícola, construcción y servicios, en determinadas épocas del año, el problema se agrava por cuanto el traslado, por sus características, puede suponer tener que seguir manteniendo una vivienda en el lugar de origen y además costearse el alojamiento en el lugar de destino. Como no siempre la oferta de trabajo compensará el desembolso de estos gastos, es evidente que la falta de alojamientos adecuados y asequibles en el lugar de destino puede suponer un fuerte desincentivo para responder a la oferta de empleo por parte de trabajadores de otras regiones. La experiencia sectorial muestra que cuando se ha organizado adecuadamente el alojamiento y transporte, se ha conseguido reclutar el volumen necesario de trabajadores.

El factor vivienda es esencial para facilitar la movilidad geográfica. Cualquier intervención en este sentido deberá tener en cuenta las necesidades tanto de los trabajadores que se desplacen y sus familias como de los residentes en la zona. Para ello, será necesario superar obstáculos<sup>43</sup> como la carencia de suelo con vistas a la nueva construcción, así como el escaso parque de viviendas destinado al alquiler. En este sentido, y sobre todo para el caso de los trabajadores migrantes, se echa en falta en la actualidad la existencia de medidas que favorezcan el arrendamiento.

#### 4.3. OBSTÁCULOS DE CARÁCTER SECTORIAL

En un primer momento, la difusión en los medios de comunicación social de noticias que hablaban de la existencia de nichos laborales o de problemas de reclutamiento de mano de obra en determinados sectores y épocas, podía llevar a pensar bien en problemas de conexión y comunicación de oferta y demanda entre distintas zonas geográficas, bien en una cierta propensión a la “inmovilidad” geo-

---

<sup>43</sup> Existen precedentes de la superación de estos obstáculos mediante soluciones como la creación de Polígonos Residenciales para construir nuevas viviendas en zonas de desarrollo industrial o turístico.

gráfica de trabajadores desempleados de otras regiones que no responderían a ofertas que exigieran un desplazamiento.

De las consultas realizadas con representantes de las organizaciones sindicales y empresariales de los sectores agrario, construcción, metal, hostelería y turismo no se desprende la existencia de un problema generalizado de falta de mano de obra vinculado a la inmovilidad de la fuerza de trabajo. Sin embargo, sí cabe apreciar algunas dificultades no desdeñables de carácter sectorial en el reclutamiento de trabajadores.

#### 4.3.1. Agricultura

Las vacantes puntuales que se originan en el sector primario se caracterizan por su elevada estacionalidad, lo que dificulta la respuesta de la oferta de la mano de obra agrícola, ya que los puestos que se ofrecen tienen una estabilidad escasa.

Son contadas las ocasiones en las que la cobertura de ofertas de trabajo en la agricultura se resuelve con la realización de “contratos en origen”, de forma que, en general, los trabajadores antes de desplazarse no conocen con exactitud las condiciones de trabajo; de este modo, la incertidumbre acerca de las características de las vacantes ofrecidas en otro territorio diferente al de residencia puede constituir un obstáculo a la movilidad geográfica. Asimismo, la falta de información que existe sobre las necesidades de mano de obra de las diferentes regiones, que a menudo se dan a conocer mediante vías de reclutamiento de carácter local, constituye otra barrera importante a la movilidad de los desempleados agrícolas.

Otro obstáculo relacionado, igualmente, con el carácter estacional del trabajo agrícola es la escasez de alojamiento e infraestructuras sociales adecuadas, como guarderías, albergues o colegios, para los trabajadores migrantes y sus familias, que respondieran a la temporalidad de sus necesidades.

Por otro lado, el elevado coste personal y económico que supone la migración a otro territorio no suele resultar compensado por los bajos salarios ofrecidos en el sector primario. Incluso, se podría afirmar que los bajos salarios agrícolas se encuentran en el origen de la existencia de vacantes para algunas campañas, cuando éstas concurren con ofertas de empleo procedentes de otros sectores que pudieran resultar más atractivas en términos de remuneración. En épocas de fuerte crecimiento económico, se observa la existencia de una elevada permeabilidad entre sectores en lo relativo a trabajadores escasamente cualificados.

El agro identifica una serie de vacantes muy específicas como pueden ser: podadores, tractoristas, expertos fitosanitarios, injertadores o expertos medioambientales que pone de manifiesto la necesidad de aumentar la formación en lo relativo a las nuevas técnicas agrícolas.

#### 4.3.2. **Construcción**

El sector de la construcción es especialmente sensible a las variaciones de los ciclos económicos, lo que ha llevado a que a finales de 1999 se hable de un escaso desempleo en dicho sector. Es más, este sector está considerado como un “sector de aluvión”<sup>44</sup>, puesto que en épocas de auge económico recoge a personas desempleadas de otros sectores o sin cualificación.

La movilidad en el sector de la construcción no parece ser un gran problema; de hecho, situaciones como los traslados diarios a la Comunidad de Madrid de trabajadores de las provincias colindantes para nutrir la totalidad de la demanda de trabajo de esta región, son claros ejemplos de la movilidad de trabajadores. Más reveladoras aún resultarían las migraciones que dentro del sector de la construcción se producen hacia las Comunidades Autónomas de Canarias o de Baleares, poniendo de manifiesto las elevadas diferencias salariales que se presentan entre regiones.

No obstante, existen necesidades muy específicas de trabajadores con especializaciones concretas (por ejemplo, encofradores) cuya escasez precisa respuestas específicas a las necesidades del sector desde el sistema de formación profesional. En los períodos de menor crecimiento de la actividad se debería insistir en acciones formativas, procurando la adaptación de las cualificaciones de los trabajadores a los requerimientos del sector a medio plazo.

#### 4.3.3. **Metal**

Concretamente en este sector el problema de la convivencia de vacantes y desempleados no parece derivarse de una escasa movilidad de los trabajadores; de hecho, éste es un sector muy familiarizado con la atracción de trabajadores de otros territorios.

---

<sup>44</sup> En 1994 los ocupados en la construcción eran 1,05 millones alcanzando 1,5 millones en 1999.

El desfase entre ofertas y demandas de empleo en este sector es debido, fundamentalmente a la falta de mano de obra cualificada en relación con los oficios más tradicionales de la metalurgia. El escaso atractivo social de la formación profesional, la ausencia de aprendizaje, junto a la desaparición de las Escuelas de Aprendizaje, la especialización productiva y la reducción del tamaño de la empresa han provocado una escasez de profesionales en este sector, que se hace más patente, como resulta obvio, en las Comunidades más industrializadas, como Madrid, Cataluña o Valencia, regiones, que por otra parte, presentan tasas de desempleo inferiores a la media nacional.

Por consiguiente, se constatan ciertos déficits en la formación profesional y, asimismo, que algunas tareas tradicionales del sector que, tras la reconversión industrial parecían estar condenadas a desaparecer, vuelven a registrar una cierta demanda.

Por otra parte, la relativa escasez de mano de obra cualificada se concentra en profesiones tradicionalmente masculinizadas, con una mínima presencia femenina debido a la no incorporación de mujeres a la formación en las especialidades de este sector.

#### 4.3.4. Hostelería y turismo

El carácter cíclico de las actividades dificulta la gestión del empleo. La existencia de vacantes y la escasa respuesta en forma de movilidad de los desempleados hacia las regiones en que se ofertan, deriva fundamentalmente, al igual que sucedía en el sector primario, de la estacionalidad de su actividad, de los comparativamente bajos salarios y del mayor número de horas que se trabaja de media en comparación con los otros sectores a nivel nacional. No obstante, este sector se enfrenta, al igual que el resto, a la carencia de mano de obra especializada o con la suficiente cualificación para ser absorbida por las actividades turísticas denominadas de calidad; en este sentido, una encuesta elaborada por la Federación Española de Hostelería<sup>45</sup> pone de manifiesto que el 70 por 100 de los asociados encuestados demandan personal cualificado, aunque a su vez un 50 por 100 demandan personal sin cualificar<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> *Encuesta de Necesidades de Personal. Plan de Movilidad Geográfica de Trabajadores* (Federación Española de Hostelería, diciembre 1999).

<sup>46</sup> Según la encuesta, entre los perfiles más demandados se encuentran cocineros, camareros, 2.º de cocina, ayudantes, camarera de pisos, personal de cocina, personal de sala, limpiadores y animador turístico.

Se ha constatado, por tanto, una insuficiente oferta formativa desde el sector de Formación Profesional; además, a juicio del sector la oferta formativa especializada es claramente insuficiente. La falta de trabajadores cualificados del sector tiene que ver con unas condiciones de trabajo relativamente duras en algunas actividades, y el aparente escaso atractivo que afecta a la actividad laboral en estos casos que, por consiguiente, servirán, en cierto modo, para explicar cómo en épocas alcistas del ciclo económico la huida de trabajadores desde la hostelería hacia la construcción se agudiza.

Otro de los problemas asociado al trabajo en la hostelería, principalmente en zonas turísticas, es que en los períodos de mayor demanda de mano de obra por el sector, como es el caso de las temporadas altas, las viviendas o alojamientos en dichas zonas presentan niveles de precios muy elevados, a los que difícilmente puede hacer frente el trabajador migrante.

Algunas experiencias concretas han tratado de solventar el problema de las vacantes en la hostelería mediante, por ejemplo, la creación de una bolsa de trabajo en el sector, implicando fundamentalmente a pequeñas y medianas empresas, cuyo resultado ha sido que sólo un 4 por 100 de los puestos se han cubierto con trabajadores procedentes de otros territorios.

Es probable que a medio plazo esta situación varíe dada la desestacionalización de la actividad turística<sup>47</sup> y la introducción gradual de medidas como ayudas de transporte y de alojamiento para los trabajadores migrantes.

En general, se aprecia que los sectores que combinan una menor remuneración con una alta estacionalidad y una corta duración de los contratos tienen más dificultades para atraer trabajadores de otras regiones, sobre todo en fases expansivas del ciclo económico en las que otros sectores ofrecen mejores condiciones.

#### 4.4. OBSTÁCULOS DERIVADOS DE LA FALTA DE ADECUACIÓN DE LAS CUALIFICACIONES A LAS NECESIDADES DE LOS MERCADOS DE TRABAJO

Las dificultades ocasionales para encontrar mano de obra por parte de algunos sectores como construcción y hostelería suelen guardar relación con características de la

---

<sup>47</sup> Según la encuesta de la Federación Española de Hostelería, el 62,5 por 100 de los encuestados observan el problema de escasez de plantilla a lo largo de todo el año; el 37,5 por 100 restante sufren el problema durante las temporadas altas.

actividad en determinados momentos (por ejemplo, la intensificación de la construcción en 1999) o épocas del año (en el caso de determinadas campañas agrícolas que coinciden en el tiempo o la época estival en hostelería y turismo). Sin embargo, varios sectores comparten un problema que, al margen de su escasa magnitud cuantitativa, parece ser indicativo de la necesidad de aumentar la correspondencia entre la oferta del sistema formativo español y las necesidades del tejido productivo. En efecto, de las consultas con los representantes de distintos sectores se depende que la demanda de trabajadores difícil de cubrir se polariza sobre todo en dos extremos:

- Por una parte, se requiere mano de obra especializada. En este apartado, el mercado de trabajo español presenta una oferta insuficiente de personas formadas en determinadas profesiones y oficios de carácter especializado. Ello se produce tanto en nuevas profesiones relacionadas con las nuevas tecnologías como en cualificaciones más tradicionales, que vuelven a ser más requeridas que hace unos años.
- Por otra parte, los mismos sectores requieren también mano de obra no cualificada y a menudo el repunte de la actividad y el aumento de la necesidad de mano de obra coinciden en las mismas épocas del año. Las diferentes condiciones de trabajo en que se desenvuelven unos y otros hacen que se produzca una cierta competencia intersectorial para reclutar este tipo de trabajadores. Esta concurrencia se produce sobre todo entre construcción, hostelería y agricultura. En orden secuencial inverso se dirigirían las preferencias de los trabajadores no cualificados, en un momento en que el sector de la construcción presenta una expansión muy importante, con un nivel salarial superior a los otros sectores. Para compensar esta “huida” hacia otros sectores, el sector agrícola y, en menor medida, el de hostelería, acuden en ocasiones a mano de obra extranjera. Este recurso requiere una programación con antelación, contactos y trámites administrativos previos y la planificación adecuada que impida problemas de integración, lo que ha llevado, por ejemplo, en el sector agrícola a la firma del ya citado Acuerdo para la potenciación de las migraciones interiores y de trabajadores extranjeros.

#### 4.5. OBSTÁCULOS SOCIOCULTURALES

La decisión del desplazamiento puede verse también entorpecida por factores socioculturales que actuarán con distinta intensidad según los casos pero que no son en absoluto despreciables. En primer lugar, cabe recordar que los jóvenes

desempleados se muestran más predispuestos a aceptar un trabajo que implique cambio de residencia y, al mismo tiempo, cada vez más retrasan el momento de su emancipación, pues conocido es el papel que sigue desempeñando la familia española en el sostenimiento prolongado de la economía de sus vástagos. Ello recuerda una vez más la importancia de una política de infraestructuras y vivienda que tuviera en cuenta específicamente ambos factores como estímulo para emprender el cambio de residencia por parte de los jóvenes.

Hay otras señales preocupantes relacionadas con obstáculos socioculturales. Si como parece ser, una parte de las migraciones afecta a familias enteras y, de la información disponible, parece desprenderse así mismo que las mujeres migrantes presentan tasas de paro bastante más elevadas después del cambio, puede que el desplazamiento de la familia se lleve a cabo, en no pocas ocasiones, a expensas del abandono del trabajo por parte de uno de sus componentes, al menos temporalmente. En un momento en que lo más habitual es que los dos miembros de la pareja trabajen, la decisión sobre el coste-beneficio del traslado de uno de los miembros o de ambos cuando surge la ocasión es un problema que entra de lleno en el terreno de la compatibilidad de las trayectorias laborales respectivas con las responsabilidades familiares comunes. Normalmente, cuanto más compatible sea el traslado con las posibilidades de inserción laboral de ambos cónyuges en el mercado laboral de destino, más aumentará la disponibilidad a la movilidad geográfica y, por el contrario, la perspectiva de una difícil inserción laboral en el lugar de destino de uno de los miembros puede desincentivar el traslado de ambos.

Por último, si algunas circunstancias consideradas tradicionalmente como obstáculos a la movilidad, como la educación o la sanidad, han perdido relevancia al haberse extendido su cobertura homogénea en todo el territorio, la han ganado otros factores relacionados con la integración cultural de las familias en el lugar de destino, como la exigencia de determinados requisitos lingüísticos en algunas Comunidades Autónomas para optar a algunos trabajos. Otro elemento que dificulta la adaptación de las familias a un nuevo entorno geográfico, en especial de las mujeres y de los hijos menores, puede ser la insuficiencia de plazas en guarderías públicas o la antelación con que hay que solicitarlas.



## CAPÍTULO 5

### CONCLUSIONES

---

Del análisis de la información recogida en el presente informe, así como de los debates mantenidos en el seno de la Comisión de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social de este Consejo, interesa señalar inicialmente que los desajustes existentes en el mercado laboral español en relación con los distintos niveles de desempleo parecen estar más relacionados, en general e interterritorialmente, con problemas estructurales del mercado de trabajo y con diversos problemas coyunturales de algunos sectores productivos que con una insuficiente movilidad geográfica de la mano de obra.

Ello no obsta para que sí se haya podido comprobar que existen determinados obstáculos que impiden o dificultan la movilidad de los trabajadores dentro del territorio.

Como también se ha podido comprobar e interesa destacar, la movilidad geográfica en los procesos de búsqueda de empleo, con mayor o menor intensidad, ha sido una constante en la historia de España. No obstante, sigue siendo un fenómeno bastante desconocido, topándonos en su análisis con importantes dificultades de información estadística que, en el caso de la fuente específica para medir este fenómeno —la Encuesta de Migraciones del INE—, conducen a una subestimación del mismo y obligan a una gran cautela en la interpretación de sus resultados.

En ocasiones, se ha intentado relacionar el problema de la movilidad interterritorial de la mano de obra con la existencia de diferenciales de paro entre regiones y, en particular, a partir de la persistencia que muestran las tasas de desempleo en algunas de ellas. Sin embargo, el análisis de las disparidades en los niveles de paro y empleo entre regiones revela que estas diferencias proceden de múltiples circunstancias como pueden ser los distintos ritmos de crecimiento económico, las diferencias en la estructura del tejido productivo, la diferente demografía y en el propio comportamiento social. En este sentido, por ejemplo, es evidente que el hecho de que una Comunidad Autónoma muestre elevadas tasas de paro junto a elevadas tasas de empleo, y viceversa, no implica necesariamente poseer la capacidad de absorción de desempleados de otras regiones, ya que esta posibilidad dependerá del ritmo de creación de empleo de dicho territorio.

La solución a las disparidades regionales entre los indicadores de empleo y paro provendrán por tanto, sin perjuicio de que se favorezca una mayor movilidad geográfica de los desempleados, del diseño de una política de empleo que favorezca el fortalecimiento del tejido productivo y, entre otros aspectos, afronte todas las insuficiencias relacionadas con el necesario incremento de la tasa de empleo y, en especial, de la baja tasa de actividad femenina, los requerimientos formativos, la mejora de las infraestructuras, una política adecuada de migraciones, que contribuya a que los esfuerzos en curso a favor de la convergencia regional se traduzcan en creación de empleo.

Entre las distorsiones en el funcionamiento del mercado de trabajo español que apuntan a la presencia de otro tipo de problemas, como antes se señaló y que la elaboración del informe ha permitido poner de manifiesto, revelándose como uno de los principales obstáculos a la libre circulación de oferta y demanda de trabajo, destacan los problemas de gestión de la intermediación llevada a cabo por los Servicios Públicos de Empleo.

El CES ha comprobado cómo, pese a la cierta elevación del porcentaje de intermediación en relación al total de colocaciones registradas por el INEM que se ha observado en los últimos años, el mercado de trabajo en España se sigue ajustando por otros mecanismos, al margen de la actuación de dichos servicios. La escasa comunicación de ofertas a los Servicios Públicos de Empleo se podría atribuir a que éstos no siempre garantizan la adecuación de los perfiles de los candidatos a la oferta presentada, lo que puede radicar en carencias de la información que requieren aquéllos tanto de los demandantes como de las necesidades de los oferentes.

Las transferencias de la gestión del INEM a las Comunidades Autónomas se han iniciado sin que se hubieran corregido sus defectos de funcionamiento, lo que hace que se estén reproduciendo en gran medida algunas de sus insuficiencias. Este proceso se está llevando a cabo, además, careciendo de un marco legal previo de regulación del nuevo modelo de Servicio Público de Empleo descentralizado, tal como se preveía en el Plan Plurianual de Empleo de 1997, que entre otros aspectos, garantizara la integración de la información y la transmisión de la misma en todos los ámbitos territoriales.

Así, si en el modelo tradicional de gestión del INEM ya se daban importantes restricciones en la intercomunicación de la información sobre ofertas y demandas gestionadas en las Oficinas de Empleo, en las experiencias de descentralización que ya cuentan con un cierto rodaje se está produciendo, en muchos casos, el mismo efecto de modo que, a menudo, una oferta de empleo solamente ha circulado en el ámbito de las llamadas “cuencas de empleo” sin que traspasaran siquiera el entorno comarcal. Aunque este problema está comenzando a corregirse, sirve como exponente de las dificultades que existen todavía para hacer efectiva la permeabilidad de la oferta y demanda de trabajo que facilite la movilidad en todo el territorio español. Si ni siquiera está del todo garantizada la difusión de la oferta de trabajo en el ámbito de la Comunidad Autónoma, mucho menos lo está entre unas Comunidades Autónomas y otras y en el conjunto del Estado.

La ruptura del monopolio del INEM dando entrada en la gestión de la intermediación a las agencias de colocación sin ánimo de lucro, así como la diversificación de los agentes que colaboran en las políticas de acompañamiento a la colocación, como Ayuntamientos, agentes sociales, entidades asociadas y colaboradoras, entre otras, abrieron indudables perspectivas de mejora de la eficacia de las políticas activas. Pero, al mismo tiempo, ese conjunto de agentes que intervienen en la intermediación y/o en las tareas de acompañamiento a la colocación presenta el riesgo de atomización y subsiguiente pérdida de información sobre las características de la oferta y demanda de trabajo en el conjunto del Estado español.

La existencia de entidades asociadas localizadas en determinados entornos, cuencas u ocupaciones puede tener eficacia por la mayor proximidad a las necesidades del entorno productivo y la especialización que pueden aportar en algunos casos. La colaboración de los Servicios Públicos de Empleo con este tipo de entidades asociadas aporta un valor añadido siempre y cuando no suponga una dejación o traslación de funciones propias de los Servicios Públi-

cos de Empleo. En este sentido la creación y proliferación de estructuras paralelas aunque se pretendan de carácter tripartito, puede resultar contraproducente al suponer una dispersión de recursos y responsabilidades. La convocatoria de las denominadas “Mesas de Empleo” en determinadas Comunidades Autónomas al margen de los Servicios Públicos de Empleo es un ejemplo de este riesgo.

El análisis de los sectores estudiados pone de manifiesto problemas específicos de cobertura de mano de obra en determinados momentos y ocupaciones con origen en diversas causas, cuya concreta magnitud no ha podido determinarse, sin que por ello el problema deba ser minimizado. La falta de movilidad geográfica no sería una de las causas sino un efecto de dichos problemas, debiéndose destacar que el origen de la falta de cobertura de necesidades específicas y coyunturales de mano de obra se relaciona en muchos casos con la falta de profesionales formados en determinadas áreas. Así, la escasez de mano de obra que se aprecia en algunos sectores, sobre todo en ciclos expansivos como el que se está viviendo en estos momentos, se concentra, por lo que hace al nivel de formación exigido, en dos tipos de perfiles de trabajadores. Por una parte, se requieren técnicos especializados, donde la oferta del mercado español es insuficiente, sobre todo en determinadas ramas, tanto de las consideradas tradicionales como las que responden a las nuevas tecnologías y nuevos yacimientos de empleo. Este problema requiere la adopción de medidas que cubran estos requerimientos desde la necesidad de conexión del sistema formativo y el productivo y desde la superación de factores culturales que suponen una barrera en la elección de determinadas especialidades formativas. Por otra parte, la demanda de mano de obra destinada a puestos de trabajo que no requieren cualificación debe afrontarse con otro tipo de medidas.

Especialmente en las fases expansivas del ciclo económico, también se dan ciertas necesidades coyunturales de falta de mano de obra en actividades caracterizadas por su estacionalidad y corta duración de los contratos, combinadas con bajas remuneraciones. En estos casos, se intensifica especialmente el fenómeno de la competencia intersectorial e interregional en la captación de mano de obra no cualificada. En los sectores más perjudicados por esta competencia, señaladamente agricultura y hostelería, es evidente que para atraer trabajadores de otras regiones o retener a los propios del sector es necesario articular medidas que supongan una mejora cualitativa en el contenido de la oferta de empleo.

Obstáculos a la movilidad que en el pasado pudieran haber tenido entidad, como las disparidades en materia educativa, sanitaria, servicios sociales, no pueden ser considerados en la actualidad como factores disuasivos del cambio de residencia de los trabajadores. Otros, como los problemas de la vivienda en los traslados permanentes o la necesidad de alojamientos dignos en los temporales, y en condiciones de accesibilidad, a los que habría que añadir la carencias existentes en la red públicas de guarderías, siguen siendo un impedimento de entidad para muchas familias.

## CAPÍTULO 6

### PROPUESTAS

---

1. El CES considera necesario mejorar las estadísticas sobre migraciones en España. En particular, corregir los problemas metodológicos que, como reconoce el propio INE, conducen a una subestimación de la movilidad medida a través de la Encuesta de Migraciones de la EPA. Dado que parece ser que, por el contrario, la calidad de la Encuesta de Variaciones Residenciales del INE es cada vez mayor, otra posibilidad sería que la información que se obtiene a través de la misma se ampliara para contemplar las variables socioeconómicas que permitan una aproximación al fenómeno de las migraciones internas desde un punto de vista cualitativo y, en especial, en su relación con la actividad, la ocupación y el desempleo, tal y como se hacía hasta 1987.
2. Igualmente, se deberían mejorar las estadísticas de colocaciones de los Servicios Públicos de Empleo, de cara a la identificación de los desajustes que puedan estar dándose en el mercado de trabajo.

Se debería comenzar a aplicar efectivamente cuanto antes el sistema SISPE que facilite mediante una base de datos centralizada la disponibilidad de información sobre oferta y demanda de empleo en todo el territorio español a tiempo real.

En el marco legal pertinente, debería garantizarse que la información sobre ofertas de empleo no cubiertas en el entorno local o de Comunidad Autónoma se anoten en un registro de datos de acceso generalizado.

Resultaría conveniente impulsar el desarrollo y divulgación de la red EURES, orientada a facilitar el movimiento de oferta y demanda de trabajo dentro de los países miembros de la UE, que ya está funcionando pero con escaso éxito, sobre todo para facilitar la movilidad con los países limítrofes.

3. En lo relativo a la gestión de la intermediación en el mercado de trabajo en España, el CES juzga imprescindible garantizar la coordinación y el intercambio transparente y fluido de información entre los distintos Servicios Públicos de Empleo y las agencias de colocación; aspecto éste que deberá ser contemplado en el cumplimiento del compromiso de modificación de la Ley Básica de Empleo que se contiene en el Programa Plurianual de Empleo del Reino de España de 1997.
4. Sería necesario fomentar la confianza de las empresas en los Servicios Públicos de Empleo, lo que debe ir acompañado del incremento de su eficacia. Es necesario intensificar la comunicación entre servicios de intermediación y empresas para mejorar la calidad del servicio, fomentando los contactos con las empresas para detectar las causas por las que no acuden a ellos. Otras medidas que contribuirían a este objetivo serían:
  - Mejorar el ajuste del perfil de los desempleados a las ofertas de empleo. Ello requiere, primero, profundizar en el conocimiento de sus características personales mediante un cuestionario exhaustivo para mejorar la preselección de los candidatos, al objeto de mejorar las labores previas de calificación y clasificación de los desempleados. En particular, se debería profundizar en la disponibilidad hacia el cambio geográfico de los demandantes de empleo y en su calificación.
  - Como se trata de ajustar los perfiles a los requerimientos de las empresas, habría que ampliar el ámbito territorial de búsqueda de candidatos para garantizar el ajuste del perfil a la oferta y no viceversa, traspasando del ámbito local al ámbito autonómico y estatal, siendo algo en lo que es necesario insistir pese a que se supone que está contemplado en el ya citado proyecto SISPE.

5. Por lo que respecta a la conexión entre sistemas formativos y productivos, los Servicios Públicos de Empleo, en cooperación con los agentes sociales y los sectores económicos, deben adelantarse a las necesidades del tejido productivo mediante observatorios de prospectiva de futuras necesidades de empleo que sirvan para orientar y planificar los programas de Formación Profesional a medio plazo. En este sentido, es necesario impulsar la actividad de los Observatorios Permanentes de la Formación Profesional.
6. Resulta igualmente necesario fomentar y consolidar los estudios de Formación Profesional mejorando su calidad y haciéndola más atractiva para los jóvenes, sobre todo en las ramas y especialidades que conjugan una demanda no cubierta en el mercado con un escaso volumen de alumnado. En este sentido, es conveniente estimular la participación de mujeres en las ramas de la FP en las que, además de las carencias señaladas de alumnado, se da una infrarepresentación femenina en la correspondiente profesión.
7. En relación a la Formación Profesional Ocupacional, en la programación de los cursos deben tenerse en cuenta las necesidades de los sectores, contemplando programas de “formación a la carta” con compromiso de empleo.
8. Asimismo, resulta obvio que una programación adecuada de los Planes de Formación Continua de los sectores, que tenga en cuenta la evolución futura de las necesidades de las empresas, es la mejor medida preventiva para evitar la inadaptación a medio plazo de los trabajadores a los requerimientos de su propio puesto de trabajo.
9. Es necesario potenciar la asistencia a las migraciones interiores garantizando, en primer lugar, las infraestructuras adecuadas en la zona de destino, sobre todo en materia de alojamiento y vivienda para los trabajadores y sus familias.

Facilitar el acceso a la vivienda, sea de alquiler o en propiedad, en condiciones asequibles de acuerdo con las rentas salariales favorecería la adopción por parte de los trabajadores de decisiones que impliquen un cambio de residencia. Los planes de suelo y vivienda deben prever las necesidades de alojamiento de quienes se desplazan por ra-



zonas de trabajo y dadas las características variables de los distintos territorios geográficos es preciso conocer las zonas de actuación para perfilar un programa de vivienda que atienda a estas necesidades.

Para los trabajadores migrantes, las viviendas deberían ser, preferentemente, en régimen de alquiler, y sus promotores tanto públicos como privados, pudiéndose incentivar estos últimos, y contemplando su construcción diferentes opciones que fueran desde el alojamiento colectivo hasta la vivienda individual.

Al ser una de las principales dificultades, en este ámbito, la carencia de suelo, resultará igualmente imprescindible fomentar la creación de suelo urbanizado, así como propiciar el aumento del parque de viviendas en alquiler entre las ya construidas.

Asimismo, podría considerarse necesario establecer una batería de ayudas económicas complementarias a las existentes, como la subsidiación de los intereses de los préstamos hipotecarios, el establecimiento de subvenciones específicas o distintas ventajas fiscales, entre otras.

Cualquier intervención en materia de vivienda cara a resolver el problema expuesto, planteará la necesidad de llevar a cabo una actuación coordinada y concertada en la que participasen el Gobierno central, las Comunidades Autónomas, los Ayuntamientos y los agentes sociales.

10. En cualquier caso, la todavía comparativamente baja tasa de actividad de las mujeres en España apuntaría la necesidad de medidas que eviten que la movilidad geográfica de las familias suponga un abandono del mercado laboral, de difícil retorno en ocasiones, por parte de uno de sus miembros.
11. En el caso de las campañas temporales en los sectores que así lo requieran, la coordinación de ofertas entre empresarios del sector, de modo que se sucedieran las contrataciones dentro de una misma o de distintas campañas, en la medida que sea posible, favorecería una mayor estabilidad o durabilidad del empleo en la zona y en el sector, que podrían contribuir a atraer las migraciones interiores temporales.

12. Fomentar la firma de acuerdos entre representantes sectoriales y administraciones competentes para estimular las migraciones asistidas en los casos en que sea necesario, para lo que hace falta fomentar la cooperación e identificación de los sectores, actividades y zonas afectadas.
  
13. No hay que olvidar la existencia de un volumen significativo de trabajadores extranjeros a los que han acudido algunos sectores, sobre todo el agrícola y servicios frecuentemente. Es necesario que su participación laboral en estos sectores se lleve a cabo de manera planificada y regularizada, para lo que resultaría conveniente la firma de acuerdos que favorecieran una agilización de los trámites administrativos para la concesión y renovación de permisos de trabajo, con intervención de los Servicios Públicos de Empleo y las organizaciones empresariales y sindicales.

*Relación de comparecencias en la Comisión de Trabajo de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social para informar sobre la movilidad geográfica*

---

*12 de julio de 1999*

D. Juan Pedro Chozas, Secretario General de Empleo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

*20 de diciembre de 1999*

D. José Jaime López Cosío, Director General de Formación y Colocación de la Xunta de Galicia acompañado por D. Odilio Martiñá Rodríguez, Subdirector General de Colocación.

D.<sup>a</sup> Marina Genebat, Responsable Intermediación, Información y Orientación Profesional de la Consejería de Trabajo de la Generalitat de Catalunya.

*22 de diciembre de 1999*

Representantes de los siguientes sectores:

Sector Agrario

D. Juan José Álvarez, Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores (ASAJA).

D. Andrés Cuartero Ruiz, Federación Española de Asociaciones de Productores Exportadores de Frutas y Hortalizas (FEPEX):

D. José Vázquez Martínez, Federación de Alimentación (CC.OO.).

D. Manuel Delgado Salas, Federación del Campo (CC.OO.).

D. Juan Aguilar, Federación de Trabajadores de la Tierra (UGT).

D.<sup>a</sup> Blanca Uruñuela, Federación de Alimentación (UGT).

Sector Construcción

D. José Luis Pastor Rodríguez-Ponga, Confederación Nacional de la Construcción (CNC).

D. José Luis López Pérez, Federación Construcción y Madera (CC.OO.).

D. Saturnino Gil Serrano, Federación del Metal, Construcción y Afines (UGT).

Sector Metal

D. Andrés Sánchez Apellaniz, CONFEMETAL.

D. Ignacio Fernández Toxo (CC.OO.).

D. José Manuel Suárez, Federación del Metal, Construcción y Afines (UGT).

Sector Hostelería y Turismo

D. Valentín Ugalde Drove, Federación Española de Hoteles.

D. Pedro Galindo Vegas, Federación Española de Restaurantes, Cafeterías y Bares.

D. Javier González, Federación Hostelería y Turismo (CC.OO.).

D. Francisco Domínguez, Federación de Trabajadores del Comercio, Hostelería, Turismo y Juego (UGT).