



Observatori de Desenvolupament
Estratègic a Catalunya

Documents de Prospectiva i Estratègia

Número **13**
Desembre **2003**

**ELS OBSERVATORIS EN XARXA EN EL
CONTEXT DE LES POLÍTIQUES
D'OCUPACIÓ**

Catalina Escudero Valverde, ODECAT



**Generalitat
de Catalunya**



La sèrie de documents de prospectiva i estratègia és una iniciativa de l'Observatori de Desenvolupament Estratègic a Catalunya (ODECAT) i el Pla Governamental CAT 21 de la Generalitat de Catalunya. El seu objectiu és el d'impulsar un procés de reflexió prospectiva i estratègica d'abast territorial per al país en un horitzó de futur. Aquesta iniciativa neix del convenciment profund que davant dels formidables canvis als que estem assistint, cal fomentar la reflexió a mig i llarg termini, que fugi de les conjuntures del moment.

El Departament de la Presidència no comparteix necessàriament les opinions expressades pels autors d'aquests treballs.



<http://www.odecat.net>



Generalitat de Catalunya
Departament de la Presidència
Pla Governamental CAT 21

<http://www.gencat.net/cat21>



ÍNDEX

1. Introducció	7
2. Noves formes de governança i transformacions en l'àmbit de les polítiques d'ocupació.....	8
3. L'Estratègia Europea per a l'Ocupació	10
4. Els Pactes Territorials per a l'Ocupació.....	11
5. La dinàmica cap als observatoris.....	12
6. Conclusions.....	18
7. Referències.....	19

INTRODUCCIÓ

Paral·lelament a la influència creixent de l'Estat i la internacionalització de l'economia sobre les polítiques a favor de l'ocupació s'ha produït un procés de progressiva descentralització d'una part de les competències envers els diferents nivells territorials de les administracions públiques (regionals, autonòmiques i locals). La profunditat de les transformacions en el mercat del treball i la necessitat de comptar amb instruments adequats d'ajut a la presa de decisions són fenòmens que han conduït a l'aparició i consolidació de nous instruments o dispositius per a la gestió de les polítiques a favor de l'ocupació.

En aquest document es realitza un repàs al context en què s'ha donat aquesta aparició de nous instruments de coordinació i cooperació aplicats a àrees polítiques amb un rol determinant en el desenvolupament econòmic i en la cohesió social. La primera part del treball té un caràcter introductori i pretén situar el context, fonamentalment europeu, en el qual es dona l'aparició del fenomen i la segona part fa un repàs d'alguns observatoris existents en el camp de les polítiques d'ocupació, tant els posats en marxa en l'àmbit comunitari i en alguns Estats Membres, com els existents a Catalunya.

La diversitat de plantejaments possibles en el terreny dels observatoris i el caràcter aproximatiu d'aquest treball, fa que només ens proposem destacar algunes de les experiències existents i apuntar algunes reflexions generals sobre aquest fenomen.

2. NOVES FORMES DE GOVERNANÇA I TRANSFORMACIONS EN L'ÀMBIT DE LES POLÍTIQUES D'OCUPACIÓ

Les mancances en les polítiques socials en l'àmbit de la Unió Europea han portat al desenvolupament de noves formes de governança europea per a la provisió de benestar des de la dècada dels anys 90. Basat en la política de coordinació més que la d'integració, un exemple de nova forma de governança el trobem en el que es coneix com a *Open Method of Coordination*¹. El Mètode Obert de Coordinació va ser desenvolupat com a via per tal que la Unió Europea pogués exercir una influència "tova" sobre les polítiques socials i del mercat laboral dels Estats Membres, sobre les quals té limitada autoritat legislativa. El Mètode Obert de Coordinació va ser establert pel Consell Europeu de Lisboa l'any 2000 com una nova forma de coordinació de les polítiques nacionals basada en la definició col·lectiva, per part dels Estats Membres, dels objectius i indicadors en una àrea específica per desenvolupar l'intercanvi d'informació, de visions, experiències i pràctiques, i promoure aproximacions innovadores. Aquest mètode persegueix relacionar els actors governamentals i no governamentals per tal que operin mitjançant la definició d'objectius comuns, l'intercanvi de bones pràctiques, i l'avaluació conjunta de la implementació de les accions.

Com s'examina amb més detall, l'Estratègia Europea per l'Ocupació és un cas d'aplicació del Mètode Obert de Coordinació, mètode al qual recorre la Unió Europea per aconseguir implementar amb èxit aquesta estratègia, al comparar els sistemes socials dels Estats Membres i definir de quina manera es pot aconseguir la convergència de les polítiques nacionals en matèria d'ocupació. Tanmateix, al Consell Europeu Lisboa, de març de 2000, es va estendre aquesta nova forma de governança a altres àrees com la societat de la informació, les polítiques de recerca i desenvolupament, les polítiques de formació i educació, o el combat contra l'exclusió social.

Quant a les polítiques d'ocupació, aquestes han experimentat una transformació notable en el decurs dels darrers anys. L'existència de models i estratègies d'intervenció diferents, la progressiva descentralització competencial envers els

1. ZEITLIN, JONATHAN. The Open Method of Coordination and the Future of European Employment Strategy. [En línia] <<http://www.wisc.edu/wage/other.htm>> [Consulta: desembre 2003].

diferents nivells territorials de l'administració, la cooperació creixent entre els agents que intervenen directament o indirecta en la definició i en l'execució de les polítiques d'ocupació, així com l'evolució de l'entorn macroeconòmic, són alguns elements clau que contribueixen a explicar aquesta transformació. Actualment, el traspàs de les polítiques actives des de l'Administració central a la Generalitat de Catalunya, el Pacte per l'Ocupació a Catalunya o les comunicacions que arriben de la Comissió Europea són elements necessaris per definir el marc de disseny, planificació i execució de les polítiques actives en favor de l'ocupació a Catalunya.

Les transformacions a les quals s'han fet esment han fet que la gestió local de les polítiques d'ocupació, entenent per gestió local de les polítiques els serveis que ofereixen les associacions, empreses o municipis implicats cada vegada més en aquest àmbit d'actuació social, esdevingui un àmbit d'intervenció d'importància i interès creixent. Si ens preguntem en què es fonamenta la importància i interès per una dimensió local de les polítiques actives en favor de l'ocupació cal fer esment a l'àmbit local -on intervenen tant actors públics com privats- com un espai d'aproximació a la diversitat de situacions relacionades amb l'ocupació però també de la recerca de solucions adaptables. En l'àmbit local és més accessible la coordinació tant de les polítiques sectorials com dels actors que cada cop més actuen en xarxes locals.

En resum es poden considerar les noves formes de governança i la descentralització de certes competències en matèria d'ocupació com dos processos que han contribuït en certa mesura a la institucionalització de nous instruments, de nous dispositius, per la convergència i la coordinació dels agents governamentals i no governamentals, dels actors locals i regionals, en les seves actuacions en favor de l'ocupació.

3. L'ESTRATÈGIA EUROPEA PER A L'OCUPACIÓ

La promoció de l'ocupació es va introduir com un assumpte d'interès comú i un dels objectius de la Comunitat l'any 1997 en un nou títol sobre l'ocupació del Tractat d'Amsterdam i, actualment, la lluita contra l'atur es situa en el centre de la política comunitària. Els resultats de les cimeres de Luxemburg, Cardiff i Colònia, van posar de manifest la necessitat que la lluita contra l'atur i la promoció de l'ocupació ocupessin un lloc rellevant en el programa polític de la Unió Europea. El manteniment d'un creixement econòmic sostingut així com la cohesió social i el benestar dels ciutadans europeus depèn en gran mesura de l'èxit de les polítiques comunitàries en l'àmbit de l'ocupació.

Per tal de completar l'acció dels Estats Membres, la Unió Europea impulsa una estratègia coordinada per l'ocupació: l'Estratègia Europea per l'Ocupació (EEO). L'EEO es va iniciar l'any 1998 tot i que s'origina en el Consell Europeu de Luxemburg del 1997 que dóna lloc a l'anomenat procés de Luxemburg, sota el qual els Estats Membres desenvolupen els Plans d'Acció Nacionals basats en unes línies comunes acordades a nivell europeu. La Comunicació de la Comissió de la Unió Europea, de 7 d'abril de 2000, sota el títol "Acció local per a l'ocupació - Una dimensió local de l'Estratègia Europea per a l'Ocupació" és el document que emprèn la voluntat d'estendre l'aplicació de l'EEO a l'àmbit local, donades les oportunitats que aquest àmbit presenta. L'objectiu definit consisteix a reforçar la dimensió local de l'estratègia a favor de l'ocupació mitjançant la mobilització dels agents locals i no locals a través d'un debat sobre la forma en què els primers podrien promoure l'ocupació a escala local. Aquest debat ha mostrat en darrer terme la necessitat de donar suport als agents locals en el procés de desenvolupament d'un enfocament més estratègic de l'ocupació i la importància d'incloure la dimensió territorial en l'EEO.

L'EEO ha aplicat el Mètode Obert de Coordinació per tal de permetre la cerca d'objectius comuns a tots els Estats Membres en el si de la Unió Europea i promoure la participació de tots els actors, l'intercanvi de bones pràctiques i l'avaluació per part dels estats. El compliment de l'EEO depèn en gran mesura de la implicació de tots els interlocutors socials -a escala local i regional- en el procés d'implementació de les accions en matèria d'ocupació.

4. ELS PACTES TERRITORIALS PER A L'OCUPACIÓ

Les iniciatives europees de foment de les accions local a favor de l'ocupació es van plasmar principalment a les cimeres de Florència i Dublín de l'any 1996 amb l'impuls d'una acció pilot sota la denominació de "Pactes Territorials per a l'Ocupació". L'objectiu fonamental dels Pactes és aconseguir una col·laboració ampla a nivell regional o local que permeti descobrir les dificultats, preocupacions i perspectives de tots i cadascun dels agents territorials amb responsabilitat en matèria d'ocupació, mobilitzar tots els recursos disponibles en pro d'una estratègia integrada, i aconseguir una major integració i coordinació de les mesures, l'execució de les quals ha de servir com a model a favor de l'ocupació. Per tant, els Pactes Territorials per a l'Ocupació esdevenen una eina estratègica amb dues vessants: d'una banda, ajuden a la planificació i desenvolupament de polítiques a favor de l'ocupació, i de l'altra impulsen la creació d'un espai de coordinació i participació dels actors que intervenen en matèria d'ocupació.

L'impuls durant el període 1997-1999 de 89 pactes arreu d'Europa per part de la Comissió Europea ha de ser interpretat com a expressió de l'Estratègia Europea per a l'Ocupació i posa de relleu l'èmfasi que es dona a Europa al desenvolupament de les iniciatives locals com a eix de la política d'ocupació.

A casa nostra, la Llei 17/2002 de 5 de juliol, d'ordenació del sistema d'ocupació i de creació del Servei d'Ocupació de Catalunya, crea un nou escenari on els Pactes Territorials per a l'Ocupació es converteixen en instruments estratègics per a la participació, la coordinació i la programació d'actuacions ocupacionals a Catalunya, junt amb dos instruments més: els Plans de desenvolupament de polítiques actives d'ocupació i els Observatoris del Mercat de Treball. A Catalunya s'han desenvolupat 19 pactes territorials a favor de l'ocupació. L'impuls de dispositius com els observatoris o els observatoris en xarxa ha quedat vinculat als Pactes en la mesura que aquests preveien la creació d'observatoris del mercat de treball al territori com a instruments de suport al seguiment i avaluació de les seves accions.

5. LA DINÀMICA CAP ALS OBSERVATORIS

En les dues darreres dècades s'han multiplicat les organitzacions i institucions que dins de la seva estructura de funcionament han creat un observatori, fenomen que ha tingut una rellevància especial en els àmbits socials i econòmics. En aquest apartat s'il·lustra aquest fenomen amb alguns exemples d'observatoris creats a la Unió Europea, observatoris regionals o observatoris en xarxa.

Els observatoris neixen com a conseqüència de la necessitat dels governs i institucions de disposar d'informació socioeconòmica elaborada per definir les seves polítiques, conèixer millor les diverses necessitats socials i aportar solucions específiques a aquestes. D'altra banda, els esforços de descentralització de les polítiques actives a favor de l'ocupació, que comportaran la multiplicació de les intervencions dels actors locals així com la necessitat d'una major coordinació, també contribuiran a l'aparició d'aquests dispositius d'observació, producció i difusió d'informació, i ajut a la presa de decisions i el diàleg social, (auto)denominats observatoris. Des d'una òptica comparativa, i salvant les diferències existents entre els diversos dispositius o observatoris d'ocupació, es poden citar d'entre les seves tasques principals: les activitats d'observació, principalment dels processos socioeconòmics, el recull i l'elaboració d'informació estadística, la producció de bateries d'indicadors i informes periòdics, el suport a entitats i institucions vinculades a un mateix objectiu, i l'anàlisi i divulgació de diagnòstic i estratègies d'actuació.

Pel que fa a l'origen institucional de l'impuls d'aquests dispositius, no es dona un model únic en el qual poder concentrar les diferents experiències. Així, l'origen d'alguns observatoris està molt lligat a la intervenció pública en el mercat de treball i en les polítiques d'ocupació i són creats pels serveis públics d'ocupació, com és el cas de l'Observatori Ocupacional de l'INEM. D'altres han estat impulsats a iniciativa dels actors regionals o locals, com és el cas de la creació, per part de municipis de Catalunya, d'una desena d'observatoris permanents del mercat o l'aparició de l'Associació d'Observatoris Regionals al Regne Unit.

A Catalunya, des del 1993 comencen a aparèixer els observatoris del mercat de treball local com a resposta a la necessitat d'alguns ajuntaments de disposar d'informació estadística per analitzar i fer una diagnosi de la situació dels municipis. Aquests nous dispositius, que poden ser gestionats per ens independents

o per una institució pública, són els encarregats de recollir informació, fer-ne el diagnòstic i divulgar els resultats. Fruit de l'interès per obtenir informació socio-econòmica dels municipis del seu àmbit i comparar-la, s'estudia la possibilitat de crear una xarxa d'observatoris a la província de Barcelona i, finalment, l'any 1996 18 observatoris passaran a formar part de la Xarxa d'Observatoris del Mercat de Treball Local per iniciativa de la Diputació de Barcelona². La tasca dels observatoris en xarxa afavorirà l'avaluació participativa, la consolidació de visions estratègiques gràcies al desenvolupament d'iniciatives comunes i la creació d'espais de consulta i de confrontació de dades de diferent naturalesa.

Abans de ressenyar alguns dels nombrosos observatoris en el camp de l'ocupació, farem esment a dues contribucions d'aquests dispositius que considerem fonamentals: d'una banda, el desenvolupament de sistemes d'informació, estadístiques i indicadors en el camp de l'ocupació per part d'aquests dispositius han permès orientar millor la presa de decisions en aquest àmbit. De l'altra, la cooperació en els observatoris entre als agents que intervenen a favor de l'ocupació, ja siguin polítics, agents socials o organitzacions ciutadanes, i la creació de xarxes de cooperació entre els mateixos observatoris, són dues dinàmiques que han generat la concentració d'experiències i contextos amb els quals poder fer front als reptes i demandes socials d'una manera més eficaç.

Una darrera consideració que pot ser útil com a element final de reflexió: alguns observatoris ocupen una posició estratègica molt pròxima als centres decisoris. En aquest sentit, es pot plantejar un debat entorn a si els observatoris han de ser un instrument-guia per a la presa de decisions o poden arribar a esdevenir una pre-forma de governança.

L'Observatori Europeu per a l'Ocupació

És un conjunt de dispositius de la Comissió Europea que funciona com a sistema d'informació sobre les polítiques d'ocupació. Creat el 1989, des de l'aprovació de l'Estratègia Europea per a l'Ocupació, va haver d'afrontar noves exigències com el seguiment de les reformes del mercat de treball o l'aplicació de les

2. DIPUTACIÓ DE BARCELONA. Compartir les dades per millorar les polítiques d'ocupació. [En línia] <http://www.diba.es/promoció_economica/bones_practiques/actuaca/fitxa23.htm> [Consulta: desembre 2003].

directrius comunes per a l'ocupació. L'objectiu principal de l'Observatori és fomentar la creació d'una xarxa d'intercanvi d'informació i experiències entre els Estats Membres i la Comissió i entre els primers. En l'actualitat aquest Observatori es basa en tres xarxes: MISEP, SYSDÉM i RESEARCH. MISEP (Mutual Information System on Employment Policies) és una xarxa de representants de les administracions nacional i responsables d'ocupació a la Comissió i als Estats Membres que funciona com a observatori de documentació i d'intercanvi d'experiències sobre polítiques d'ocupació. SYSDÉM (System of Documentation, Evaluation and Monitoring of Employment Policies) és una xarxa d'experts independents creada el 1989 que actua com a observatori de documentació sobre l'evolució de l'ocupació en el marc de la Unió Europea. RESEARCH funciona com a xarxa d'experts d'alt nivell que investiga i assessora en matèria d'ocupació.

Observatoris Regionals d'Ocupació i Formació (OREF)

Els OREF francesos apareixen definits en els contractes Estat-Regió com a instruments d'ajut a la presa de decisions i són concebuts en el marc del procés de descentralització d'algunes competències de gestió i desconcentració de la Formació Professional cap a les regions franceses. A inicis de la dècada dels 90 totes les regions franceses (excepte una) tenien un OREF, cadascun amb identitat pròpia, i metodologies i resultats diferents. Junt amb la realització de diagnòstics i d'informació en matèria d'ocupació i formació, els OREF tenen el rol com a instància de diàleg entre tots els actors als quals concerneix la problemàtica de la relació ocupació-formació.

Observatori de l'ANPE (Agència Nacional per a l'Ocupació)

L'Agència Nacional per a l'Ocupació recull nombroses informacions qualitatives i estadístiques relatives al mercat de treball i l'ocupació a França, i realitza una tasca equivalent a la de l'Institut Nacional de Empleo. Amb la creació de l'Observatori, l'ANPE, persegueix la realització de tres tipus d'iniciatives: la consulta regular a les empreses per conèixer millor l'evolució de l'activitat i l'ocupació; la realització d'estudis periòdics o puntuals sobre l'ocupació, el mercat de treball, i les trajectòries de les persones sol·licitants de treball; l'organització de trobades entre empreses, professionals de l'ocupació, etc. a fi d'explorar noves vies per l'acció.

Association of Regional Observatories

L'Associació d'Observatoris Regionals és una associació de treball per als Observatoris Regionals al Regne Unit en què participen les Agències de Desenvolupament regional i les Assemblees Regionals, entre d'altres actors. Les principals funcions d'aquesta xarxa són la promoció del treball conjunt dels observatoris regionals i la identificació i promoció d'experiències en la utilització de sistemes d'informació regionals. Aquesta organització també difon informació sobre les estratègies econòmiques regionals (RES), el marc per a l'ocupació regional i els instruments d'acció a cada regió anglesa (FRESA), o les bateries d'indicadors regionals a l'abast.

Observatori Ocupacional de l'INEM

L'Observatori Ocupacional és una unitat de treball, d'àmbit nacional i provincial, que neix el 1987 i s'emmarca en l'estructura de l'Institut Nacional de Empleo (INEM). Es dedica a observar i analitzar el comportament del mercat de treball des de la perspectiva especial de les ocupacions i les activitats econòmiques i, amb la informació que recull elabora, facilita a altres unitats dades i criteris que ajuden a desenvolupar accions per impulsar la contractació i l'ocupació i, en definitiva, lluitar contra l'atur.

Xarxa d'Observatoris del Mercat de Treball Local

És una plataforma de comunicació entre els 24 observatoris del mercat de treball de la província de Barcelona, que comença a funcionar l'any 1996 amb l'objectiu de reunir informació i dissenyar noves metodologies d'anàlisi del teixit socioeconòmic del territori. D'aquesta manera, aquest sistema d'informació esdevé un instrument per planificar, gestionar i avaluar les polítiques actives d'ocupació amb la màxima eficàcia i eficiència. Els tres elements clau que afavoreixen la creació d'aquesta xarxa per part de la Diputació de Barcelona serien el desenvolupament de polítiques actives a favor de l'ocupació a nivell local, l'existència d'alguns dispositius d'anàlisi socioeconòmica territorial i la voluntat dels observatoris del mercat de treball local existents de comparar i compartir informació.

Xarxa Comarcal d'Observatoris del Mercat de Treball

Aquesta xarxa va ser formada pels Observatoris del Mercat de Treball de Barberà del Vallès, Rubí, Sabadell i Terrassa i en ella també hi participaren la Diputació de Barcelona, el Consell Comarcal del Vallès Occidental i els ajuntaments d'aquests quatre municipis. Aquesta xarxa va ser creada amb tres objectius principals: la coordinació de les activitats de recerca, tractament, anàlisi i difusió de la informació socioeconòmica del Vallès Occidental; la generació de mecanismes unificats per al disseny, seguiment i avaluació d'accions, en el marc del pacte per a l'ocupació; i la generació de coneixements sobre la conjuntura del mercat laboral per facilitar la presa de decisions dels agents integrants del Pacte comarcal.

Observatori del Mercat de Treball del Bages

És un servei del Consorci de Formació i Iniciatives del Bages Sud en el marc del Pacte Territorial del Bages que difon dades del mercat laboral de la comarca amb l'objectiu de fer-ne més transparent el funcionament i facilitar la presa de decisions dels agents socials i econòmics que hi intervenen. La seva tasca ha permès crear una base sòlida per fer la realització de propostes a l'àmbit comarcal de suport a iniciatives de promoció econòmica.

Observatori del Mercat de Treball de Mataró

Aquest dispositiu si be és anterior al Pacte Local per a l'ocupació de Mataró es va consolidar durant la seva vigència. L'observatori elabora una publicació trimestral sobre l'evolució del mercat del treball impulsada per l'Ajuntament de Mataró, i destinada a millorar la presa de decisions en l'àmbit de l'ocupació, que inclou dades en forma de taules i gràfiques relatives a les següents qüestions: l'atur registrat a Mataró, l'evolució del perfil de l'aturat, les contractacions registrades al municipi, l'atur registrat al mercat de treball i les contractacions a l'àmbit de referència del Maresme.

Observatori del Mercat de Treball d'Osona

A la comarca d'Osona hi ha quatre pactes territorials que constitueixen l'instrument per a la programació i actuacions de les polítiques de promoció econòmica i ocupació a la comarca per al període 2000-2003. L'observatori dóna suport als ens locals i als actors socioeconòmics per a la presa de decisions i per a la planificació, gestió i avaluació de les polítiques actives a favor de l'ocupació i la promoció econòmica en l'àmbit local.

7. REFERÈNCIES

- **Observatori Europeu per a l'Ocupació**
www.eu-employment-observatory.net
- **Observatori de l'ANPE**
www.anpe.fr/observatoire/index.html
- **Associació d'Observatoris Regionals**
www.regionalobservatories.org.uk
- **Observatori Ocupacional de l'INEM**
www2.inem.es/Observatorio/Observatorio/indicef.htm
- **Xarxa d'Observatoris del Mercat de Treball Local**
www.diba.es/promocio_economica/bones_practiques/actuaca/fitxa23.htm
- **Xarxa Comarcal d'Observatoris del Mercat de Treball**
www.ccvoc.org/pacteocupaciovalles/projectes/detallprn.php?projecte=39
- **Observatori del Mercat de Treball de Mataró**
www.ajmataro.es/temes/emprocup/dadessce/index.php
- **Observatori del Mercat de Treball d'Osona**
www.ccosona.net/observatori/principal.htm
- **Observatori del Mercat de Treball del Bages**
www.cfibs.es/observa1cen.htm

Documents de Prospectiva i Estratègia

Prospectiva i Estratègia



Generalitat
de Catalunya

6. CONCLUSIONS

Aquest treball ha intentat mostrar el context de la creació d'observatoris en el camp de l'ocupació. La tendència a la creació d'observatoris és recent i es produeix a totes les administracions. Ara bé, els observatoris que han anat sorgint han de ser considerats principalment com a unitats de coneixement que permeten orientar-se millor en la presa de decisions, però no pas un espai on buscar solucions als nous desafiaments i reptes que planteja la societat. La contribució dels observatoris està lligada a la producció de coneixement a partir de l'observació de la realitat, situant-se en un espai entre el nivell estructural (on es troba la informació) i el nivell decisorí. Les ràpides transformacions en el mercat de treball i la complexitat dels processos socials relacionats amb l'ocupació exigiran poder comptar amb aquests espais de coneixement i contextos amb els quals poder fer front a aquests reptes socials.