
OBSERVATORIOS DEL MERCADO DE TRABAJO: ¿QUÉ SON Y CÓMO FUNCIONAN?

*Stefano Farné**

En los últimos años ha surgido un gran número de observatorios del mercado de trabajo en el mundo y en Colombia. En muchos casos son iniciativas de simple recolección de datos estadísticos y compendios de la legislación laboral. A veces, complementan esta información con una recopilación de investigaciones y análisis del mercado de trabajo. En otros casos, los objetivos se limitan deliberadamente a grupos específicos de la fuerza de trabajo o temas laborales circunscritos, como los observatorios sobre juventud, género, minorías étnicas, relaciones laborales o negociaciones colectivas. En este grupo se destacan los que hacen seguimiento a la inserción y el desempeño laboral de recién graduados en instituciones educativas.

En otros casos, el límite es impuesto por propósitos específicos, como apoyar, monitorear y mejorar el funcionamiento de los servicios de intermediación y orientación laboral o la pertinencia y eficacia de los sistemas de capacitación. Ese es el caso de los observatorios que se encuadran en la estructura de servicios públicos de empleo. Otros observatorios sólo existen en el papel, como se aprecia al contrastar los planes de desarrollo de algunos municipios y departamentos colombianos con su efectivo cumplimiento.

A pesar de esta diversidad, todos responden a una necesidad: sin observar la realidad es imposible tomar decisiones acertadas en materia

* Magíster en Economía, director del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia [dirobservatorio@uexternado.edu.co]. El presente documento es resultado de una consultoría al Ministerio de la Protección Social, financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo. Agradezco los aportes de los doctores Norma Baquero, Emilio Carrasco, Jaime Martínez, Ricardo Rocha y Carlos Rodríguez. Las opiniones que aquí se expresan son responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de esas entidades. Fecha de recepción: 9 de febrero de 2011, fecha de modificación: 22 de marzo de 2011, fecha de aceptación: 6 de mayo de 2011.

laboral. Esa necesidad es irrefutable, pero se debe enmarcar en un contexto teórico que permita entender la razón de ser y el funcionamiento de un observatorio, y que aclare sus potencialidades y limitaciones. Ese es el propósito de la presente nota que consta de tres secciones. La primera hace una revisión sucinta de algunos trabajos teóricos sobre estos observatorios y la segunda presenta un marco conceptual general. La última recapitula las ideas principales y comenta las posibles implicaciones prácticas de la propuesta conceptual.

BREVE REVISIÓN DE LA LITERATURA

En la gestación y puesta en marcha de un observatorio del mercado de trabajo se debería recurrir a un marco teórico que defina su campo de acción y sus potencialidades. Principalmente, habría que determinar qué es un observatorio y para qué sirve. A la primera pregunta la literatura consultada da diversas respuestas: un observatorio del mercado de trabajo es un instrumento, una unidad de trabajo, un órgano, un servicio de información, una herramienta, un sistema, etc.

Por ejemplo, es un *instrumento*:

- “de permanente medición e investigación de los principales indicadores sociales, económicos y en especial de la situación del mercado de trabajo y formativo a nivel regional” (Observatorio Socio Económico Laboral, Perú);
- “que nos permite detectar, analizar y difundir lo que sucede en el mercado laboral” (Observatorio Laboral, República Dominicana, y Observatorio del Mercado Laboral, El Salvador);
- “al servicio de las políticas de empleo y formación para el empleo (formación ocupacional)” (Pérez, 2006); “que permite conocer y profundizar las dinámicas de la demanda y la oferta de trabajo” (Observatorio del Mercato del Lavoro della Provincia di Mantova).

O una *unidad*:

- “de carácter técnico que estudia y analiza la situación, comportamiento y tendencias del mercado de trabajo en los aspectos más relevantes del mismo” (Observatorio del Mercado de Trabajo, Nicaragua, Honduras);
- de trabajo, de ámbito nacional y territorial, que estudia y analiza el comportamiento del mercado de trabajo desde distintas perspectivas” (Observatorio del mercado laboral para Costa Rica).

O un *órgano*:

- “técnico permanente de información y consulta sobre los temas relacionados con el mercado de trabajo” (Observatorio del Mercado de Trabajo del Mercosur);

- “de consulta y asesoramiento en materia de empleo y formación” (Observatorio Regional del Empleo y la Formación de la Comunidad de Madrid).

Podría ser también un “*sistema de información* sobre las políticas de empleo” (Observatorio Europeo del Empleo), o la “*fuerza central de información*, investigación y de datos sobre temas de empleo y capacitación” (London Skills and Employment Observatory), o una “*estructura* de consulta y proposición de apoyo a todos los organismos [...] que se ocupan de temas relacionados con el trabajo” (Osservatorio Provinciale del Lavoro della Provincia di Lucca).

Existe un mayor consenso sobre lo que debe hacer un observatorio del mercado de trabajo. Las fuentes consultadas consideran que debe realizar una o varias de las actividades siguientes:

- acopiar y divulgar información, propia o secundaria, sobre el mercado de trabajo;
- monitorear y analizar el mercado de trabajo, hacer seguimiento y eventualmente evaluar las políticas laborales;
- llevar a cabo o financiar investigaciones sobre aspectos de particular interés del mercado laboral;
- dar orientación y elementos para formular políticas sociales, en especial en materia de formación y capacitación de la mano de obra, intermediación laboral, generación de empleo y políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) en general;
- proporcionar a los agentes del mercado información y elementos para apoyar la toma de decisiones sobre el mercado de trabajo.

Las respuestas a estas dos preguntas aportan elementos importantes y son suficientes para poner en marcha un observatorio en el corto plazo. Pero no ofrecen criterios de tipificación de las diferentes experiencias y, sobre todo, no proporcionan un marco teórico de referencia suficiente para la consolidación y funcionamiento de un observatorio laboral en el largo plazo. A continuación se propone un enfoque más amplio y riguroso.

HACIA UN MARCO CONCEPTUAL

En su formulación más general, un observatorio del mercado de trabajo se puede definir como un conjunto dinámico de actividades y productos, cuyas modalidades y dimensiones dependen de los objetivos y necesidades de la entidad financiadora en relación con el mercado laboral, y que es sostenible en el largo plazo.

Es un *conjunto de actividades y productos* porque para lograr sus objetivos no es necesario que tenga una institucionalidad formal, en el

sentido de que no se requiere crear una entidad o una persona jurídica, pública o privada. Puede operar en virtud de acuerdos de voluntades entre instituciones fundadoras o de la decisión autónoma e informal de la entidad que se hace cargo de su funcionamiento. Por supuesto, la existencia de un marco institucional que establezca fuentes de financiación, organigrama, obligaciones, objetivos y funciones es un indicador del interés de los patrocinadores en formalizar, sostener y consolidar el observatorio. Además, la personería jurídica propia le permite tener un patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera. En resumen, si bien la institucionalidad puede favorecer el funcionamiento del observatorio, por sí sola no garantiza su éxito y siempre existe la posibilidad de poderlo viabilizar sin un esquema institucional formal. Adicionalmente, al no existir restricciones de carácter jurídico, este conjunto de actividades puede ser desarrollado indiferentemente en un ámbito público o privado.

Es un *conjunto dinámico*, porque el contenido de sus actividades y productos cambia constantemente según las circunstancias y los intereses del observatorio, y se revisa y mejora permanentemente. Como veremos, esta dinámica surge de la relación información-monitoreo-investigación que se detalla más adelante.

Por su parte, las *actividades* consisten en acciones y usos de recursos, coordinados de tal modo que se obtengan los productos previstos, en la cantidad requerida, y con la calidad y la oportunidad necesarias; los *productos* son los bienes y servicios que se ofrecen o se entregan (para generar efectos) en cumplimiento de las actividades previstas y de los objetivos que se fijan.

La gestión de un observatorio del mercado de trabajo difícilmente se puede apartar de los *objetivos y necesidades de la entidad financiadora en materia de mercado laboral*. Si bien sus productos y actividades son de interés para toda la comunidad y contribuyen a que empresas, individuos, entidades educativas y demás actores del mercado tomen decisiones apropiadas, sus líneas de trabajo, productos, objetivos y metas son definidos por la entidad que lo financia. Por ejemplo, si la alcaldía de una capital de departamento es la entidad financiadora, el observatorio se ocupará del mercado laboral del municipio, pero si lo financia la gobernación, se ocupará del mercado laboral de todos los municipios del departamento, exceptuando la capital.

Por último, el observatorio debe ser *sostenible en el largo plazo*. La experiencia colombiana¹ muestra que es fácil, y quizá poco costoso, poner en marcha un observatorio; lo difícil es darle continuidad y

¹ Ver Universidad Externado de Colombia (2010).

sostenibilidad en el largo plazo. Como veremos, la sostenibilidad de largo plazo depende del respaldo institucional y de la disponibilidad de recursos, pero también, y en forma determinante, de los conocimientos y la capacitación del personal del observatorio.

La gráfica 1, cuyo contenido se aclara y discute a continuación, hace una representación esquemática de la definición propuesta.

ACTIVIDADES Y PRODUCTOS

Qué hace un observatorio del mercado de trabajo? Según muestra la gráfica 1, realiza cinco actividades principales: recolección y manejo de la información sobre el mercado de trabajo, monitoreo del mercado, investigación en temas laborales, formulación de propuestas de políticas de empleo y difusión de los productos.

La primera actividad no necesita mayor explicación, excepto aclarar que no hay una definición universalmente aceptada de “información sobre mercado de trabajo”. Según la Oficina de Estadísticas del Reino Unido, ésta describe las características de los actores que operan en el mercado (individuos y empresas) y su comportamiento en el mundo laboral (Office for National Statistics, 2002). Woods y O’Leary (2006, 5), por su parte, proponen una definición operativa que “comprende toda la información cuantitativa o cualitativa sobre el mercado de trabajo que puede ayudar a los agentes a elaborar planes, escoger entre opciones y tomar decisiones relacionadas con los requerimientos de las empresas, con la planificación y preparación de carreras, la oferta de educación y formación, la búsqueda de empleo, la contratación, y las políticas y las estrategias gubernamentales de inversión en recursos humanos”. Naturalmente, los límites temporales, geográficos y temáticos, así como la cantidad de información recolectada y sistematizada, dependen de las necesidades y objetivos de la entidad financiadora.

Es importante resaltar que, para utilizarla de manera eficiente, la información del mercado de trabajo debe tener algunas características cualitativas. La Oficina de Estadísticas del Reino Unido sugiere las siguientes: accesibilidad y oportunidad, exactitud y precisión, coherencia (entre fuentes de información y entre términos y medidas), comparabilidad (en el tiempo y en el territorio), y relevancia (ibíd.)². Woods y O’Leary (2006) dicen que debe ser accesible, oportuna, exacta, relevante e integrada a modelos flexibles de entrega.

² Las estadísticas son relevantes cuando responden a las necesidades de los usuarios

El monitoreo tiene como objetivo adquirir conocimiento sobre el mercado de trabajo y no sólo información sobre él; procura dar significado e interpretar los indicadores que produce el sistema de información laboral. Por tanto, implica un acopio sistemático y permanente de datos sobre la población en edad de trabajar (oferta de trabajo) y las unidades productivas (demanda de trabajo) para hacer análisis y diagnósticos de los fenómenos correspondientes. Mediante el monitoreo se documenta el estado de este mercado, contextualizado en la estructura demográfica, social y económica (análisis estructural), se detectan e interpretan los cambios en el tiempo (análisis coyuntural) y se hace seguimiento a las políticas laborales y a los programas sociales de las administraciones nacionales y territoriales.

La investigación es un proceso que, con ayuda de la información relevante y fidedigna, verifica, aplica o crea conocimiento. Es decir, recoge conocimientos e información previos y, mediante un análisis sistemático y objetivo, produce nuevos conocimientos o valida hipótesis de trabajo. En un observatorio, la investigación profundiza aspectos relevantes que sugiere el monitoreo o contribuye al desarrollo de sus actividades, en particular a formular propuestas de PAMT.

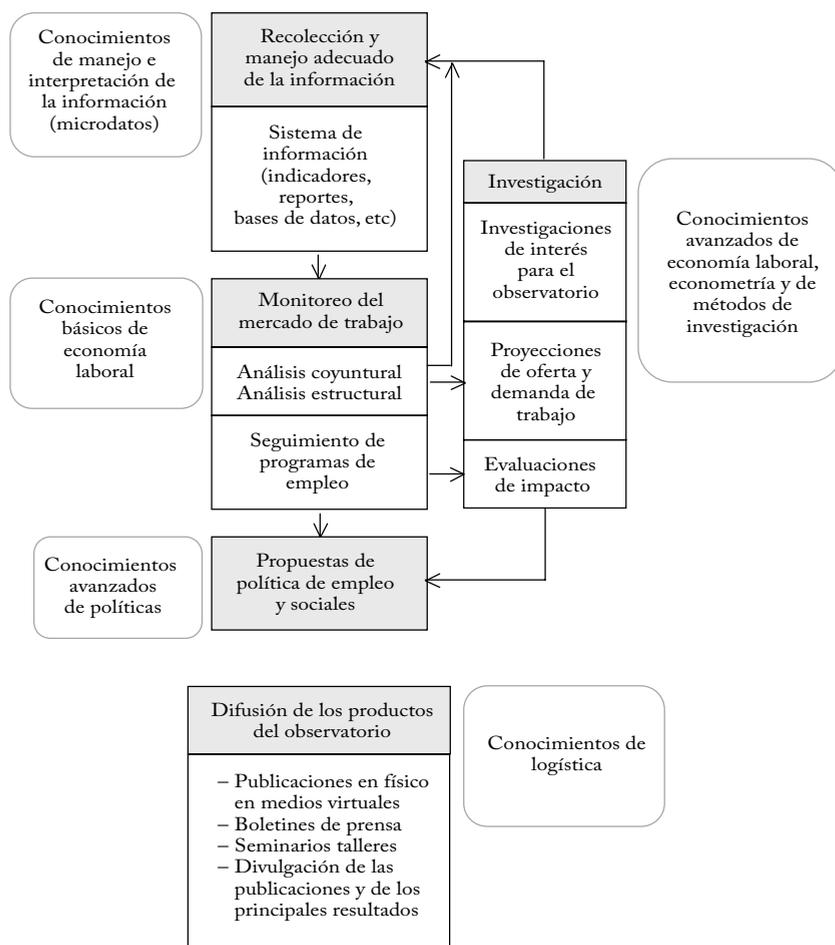
La formulación de propuestas de políticas sociales y de empleo debe ser calificada. Esta actividad proporciona insumos analíticos e informativos a los legisladores, aporta interpretaciones y evaluaciones útiles a los hacedores de política, sugiere iniciativas, elementos de reflexión y lineamientos técnicos para el diseño de estas políticas. Es decir, la actividad del observatorio se limita a la asesoría y la presentación de propuestas y no incluye la más comprometida de formular y ejecutar políticas, para la cual se necesitan conocimientos y capacidades operativas que trascienden la construcción de un marco cognoscitivo e interpretativo de los aspectos socio-económicos del mercado de trabajo. Puesto que las transformaciones del mercado de trabajo ocurren rápidamente en el contexto actual, el observatorio debe dar información oportuna y diagnósticos claros para tomar medidas y decisiones acertadas en el menor tiempo posible.

Finalmente, tiene poco sentido, y sería un desperdicio de recursos, que el observatorio no dé a conocer sus productos. Además de ser de interés para la entidad financiadora, tienen un alto potencial de usuarios que incluye a las entidades públicas que se ocupan de la problemática socio-ocupacional, sindicatos, asociaciones gremiales, instituciones educativas y de formación, los centros de investigación, y público en general. Por tal razón, los productos de un observatorio deben ser divulgados oportuna y masivamente, aprovechando todos

los medios y escenarios, y se debe promover el intercambio de información y experiencias con instituciones y organismos que se ocupan de temas relacionados con el mercado de trabajo.

Gráfica 1

Relación entre actividades, productos y conocimientos en un observatorio del mercado de trabajo



A estas actividades se asocian los productos del observatorio, los principales de los cuales se listan en la gráfica 1 debajo de las actividades que los originan. Las flechas indican las relaciones de causalidad entre las diferentes actividades y productos.

El manejo adecuado de la información debe llevar a integrar un sistema de información. Este consiste en un conjunto coherente de

datos sobre el mercado de trabajo que se sintetizan en una serie de indicadores. Es decir, un sistema de información “traduce la información cuantitativa relativa a demanda y oferta de trabajo, en una guía cualitativa sobre el mercado de trabajo fácil de usar” (Woods y O’Leary, 2006, 34). Si bien las encuestas de hogares pueden constituir la columna vertebral de un sistema de información laboral (Goldfarb y Adams, 1993), “no existe un único grupo de requerimientos de información o enfoques de entrega que caracterice a un sistema de información óptimo” (Woods y O’Leary, 2006, 34). Por tanto el contenido del sistema de información depende de los objetivos de la entidad financiadora y del ámbito temporal y territorial. En los países latinoamericanos la problemática de la informalidad y el subempleo reviste particular importancia, más que en otras naciones, especialmente las más desarrolladas. Y este hecho se debe reflejar en el sistema de información que se vaya a construir. Igualmente, dentro de un mismo país existen vocaciones productivas –agrícolas o mineras, por ejemplo– que requieren un sistema de información laboral diferente al que requieren los mercados urbanos.

La actividad de monitoreo del mercado de trabajo debe aportar, por lo menos en forma anual, un informe de la coyuntura laboral del país, región, colectivo o fenómeno que se observa, y un seguimiento, preferiblemente anual, de las políticas de empleo nacionales y territoriales. Además, cada cuatro o cinco años, aprovechando los resultados de los censos, se debería elaborar un documento de análisis de la estructura del mercado que se monitorea. Los boletines, los reportes y artículos de prensa son otros productos del monitoreo.

Las investigaciones corresponden a profundizaciones sugeridas por la observación y el monitoreo propios de cada observatorio³; por ejemplo, mientras que en el departamento de Santander sería de primordial interés conocer los determinantes de la informalidad laboral, en Risaralda sería urgente entender las razones del alto desempleo y su rápido crecimiento en los últimos años. Además, se destacan dos temas de investigación de todo observatorio que son necesarios para las PAMT: las proyecciones de demanda y oferta de mano de obra y las evaluaciones de impacto de las políticas de empleo. Las primeras son indispensables para perfeccionar los servicios de intermediación laboral y para programar y mejorar la oferta de educación y formación pública y privada; y proporcionan información útil para planear la carrera laboral de los individuos. Por su parte, la evaluación del

³ O de actividades de otras entidades interesadas en observar el mercado de trabajo.

impacto de las políticas laborales va más allá de la actividad periódica de seguimiento correspondiente al monitoreo. En efecto, el monitoreo recoge información sobre los sujetos afectados por una intervención de política y sus modalidades de ejecución, lo cual permite expresar algún juicio acerca de ella. En cambio, la evaluación de la eficiencia y la eficacia de una política laboral y la determinación de las relaciones de causalidad demandan información específica, así como herramientas econométricas y conocimientos adicionales que se enmarcan en la actividad de investigación.

Las actividades de formulación de políticas sociales y de empleo requieren la elaboración de documentos, alimentados por el monitoreo y la investigación, con evaluaciones y propuestas de las políticas vigentes y futuras.

Por último, la difusión de los productos incluye una amplia gama de iniciativas. Por ejemplo, un registro de posibles usuarios y clientes, la publicación física y virtual de boletines estadísticos, análisis e investigaciones, la elaboración de boletines de prensa, la participación y organización de seminarios y talleres, la intervención de representantes del observatorio en programas radiales y televisados.

EL CONOCIMIENTO

Para que un observatorio logre sus objetivos, su personal debe tener suficientes conocimientos de economía —en particular de economía laboral—, de los conceptos y variables relevantes y sus relaciones, y de los métodos de procesamiento de información. Estas necesidades se representan en los globos de la gráfica 1 e, igual que las actividades y los productos, son aspectos esenciales para su buen funcionamiento.

Es evidente que si el personal del observatorio no tiene la pericia conceptual y técnica y la experiencia necesaria, la información del mercado de trabajo no se puede aprovechar racional y eficientemente, no se pueden hacer un monitoreo satisfactorio e investigaciones relevantes del mercado, y tampoco se pueden hacer propuestas de política acertadas.

Así, para el buen manejo de la información es necesario conocer los conceptos y la representatividad de las estadísticas laborales, y los métodos para elaborarlas. Asimismo, el monitoreo del mercado de trabajo requiere de conocimientos básicos de economía laboral que deben ser perfeccionados y complementados por prácticas avanzadas de econometría para poder llevar a cabo investigaciones concluyentes y de calidad. Las propuestas de políticas sociales y de empleo, por

su lado, requieren profunda experiencia y comprensión del marco jurídico y competencias especializadas que se extienden incluso a la esfera política.

Es entonces de vital importancia que el personal del observatorio actualice continuamente su conocimiento de las estadísticas y las teorías laborales para que no se vuelva obsoleto. De modo que el observatorio debe hacer una programación periódica de las actividades de recalificación y formación del personal.

Puesto que las universidades son entidades que se dedican por excelencia a formar recursos humanos, son las principales candidatas para participar en un observatorio del mercado de trabajo y en especial para coordinar sus actividades. Particularmente cuando tienen una facultad de economía y ofrecen cursos o seminarios en materia laboral y social. Además, su participación en la coordinación y operación de un observatorio contribuye a garantizar la independencia y la autonomía necesarias para realizar todo tipo de actividad y entregar productos de buena calidad. Según Goldfarb y Adams (1993), la autonomía es fuente de credibilidad, y junto con la independencia son deseables en un sistema de información laboral y en un observatorio.

LA DINÁMICA Y EL CÍRCULO VIRTUOSO DEL “SISTEMA DE INFORMACIÓN-MONITOREO-INVESTIGACIÓN”

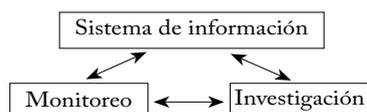
Aprestar y divulgar información, propia o secundaria, no es suficiente para ser un observatorio. Monitorear el mercado de trabajo y hacer seguimiento de las políticas laborales es imposible sin tener un sistema de información en el cual sustentarse. La investigación profundiza el análisis efectuado en el monitoreo, aporta nuevos conocimientos y permite hacer proyecciones; en parte con la información estadística existente en el sistema de información del observatorio. Finalmente, el monitoreo y la investigación proporcionan pautas para redefinir el sistema de información y aportan nuevos criterios de selección y organización de los datos. En este proceso retroalimentador consiste el núcleo básico de las actividades de un observatorio y se fundamenta la dinámica del mismo que se representa en la gráfica 2⁴. Como ejemplo del funcionamiento de este círculo virtuoso se puede pensar en la aparición de ocupaciones atípicas. Inicialmente, los sistemas de información no incluían datos de estas modalidades de contratación. Ellas fueron detectadas por el monitoreo y estudiadas por la investigación. Se hizo entonces necesario introducir indicadores de

⁴ La gráfica 2 extrae y reproduce las actividades, los productos y las relaciones de causalidad de la gráfica 1 para resaltar el circuito de retroalimentación.

subcontratación y empleos de tiempo parcial, temporal o en cooperativas que no se incluían en los sistemas de información. Estos nuevos indicadores hoy se incluyen regularmente en los análisis rutinarios de monitoreo. Sin este proceso de realimentación el sistema de información y el monitoreo se habrían tornado obsoletos para representar la realidad laboral.

Gráfica 2

Relación dinámica entre sistema de información, monitoreo e investigación



En suma, sólo si se instaura el circuito del “sistema de información-monitoreo-investigación” se puede hablar de un verdadero observatorio del mercado de trabajo. Según esta definición, un ministerio puede hacer propuestas de política laboral y ser responsable de su formulación y ejecución, pero no por ello es un observatorio. Los centros de investigación hacen estudios del mercado de trabajo, pero tampoco son observatorios. Análogamente, “los observatorios” que sólo divulgan información estadística y leyes laborales vigentes no pueden considerarse como tales.

Como ejemplos de observatorios del mercado de trabajo que según los criterios propuestos operan en Colombia podemos aportar dos casos: el Observatorio Laboral y Ocupacional Colombiano del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y el Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia. Una primera característica que comparten es que ninguno de los dos cuenta con personería jurídica.

El primero surgió en 2004, como grupo de trabajo permanente conformado por funcionarios de la Dirección de Empleo y Trabajo del SENA. Este observatorio administra un sistema de recolección y manejo de información, monitorea el mercado de trabajo nacional y regional, acopia investigaciones y estudios, y hace proyecciones periódicas de corto plazo de la demanda de trabajo con el fin de contribuir en la definición de la oferta de cursos de formación titulada y complementaria en el SENA. Fue creado con el propósito de apoyar las tareas misionales de servicio público de empleo y formación profesional de la entidad que lo financia.

El segundo inició actividades en 1999 por decisión de la Rectoría de la universidad, y se encuentra adscrito al Departamento de

Seguridad Social y Mercado de Trabajo. Ha consolidado un sistema de información laboral de carácter nacional, monitorea el mercado de trabajo, lleva a cabo investigaciones, hace seguimiento y aportes a las políticas laborales del gobierno nacional. Fue concebido para que participara, desde la imparcialidad de la academia, en el debate nacional sobre empleo y políticas de seguridad social.

CÓMO FUNCIONA UN OBSERVATORIO

En las secciones anteriores mostramos que un observatorio del mercado de trabajo puede consistir en un gran número de actividades y productos. Ahora hay que aclarar que no es necesario que realice todas esas actividades ni que entregue todos esos productos, ni que lo haga de forma directa.

Por ejemplo, las investigaciones relacionadas con evaluaciones de impacto de las PAMT y con proyecciones de oferta y demanda de trabajo son complejas y requieren información y competencias muy especializadas. Tienen alto costo, no siempre al alcance del presupuesto de un observatorio. De igual forma, la divulgación de los productos no hace parte del “negocio” del observatorio y a menudo se reduce a subir documentos en internet.

En esta sección se reitera, en primer lugar, que independientemente de las actividades y productos que un observatorio decida asumir, las unas y los otros deben sustentarse en el circuito retroalimentador “sistema de información-monitoreo-investigación”. En segundo lugar, se aclara que puede desarrollar sus actividades y productos por contratación directa o subcontratación.

Con respecto a este segundo punto se puede pensar que la operación de un observatorio del mercado de trabajo requiere del cumplimiento de dos principales funciones: las de coordinación y las relacionadas con la ejecución de sus actividades y productos. Las labores de coordinación, supervisión, representación y promoción deben ser realizadas por un funcionario de planta de la entidad que está a cargo del observatorio. Las demás pueden ser ejecutadas por personal “interno”, o ser contratadas con especialistas externos.

El coordinador o director del observatorio debe ejercer la representación académica, administrativa y legal, dar lineamientos programáticos para la gestión, y coordinar y supervisar el desarrollo de las demás actividades. Las demás actividades son de carácter técnico y se pueden cumplir mediante una combinación de producción interna, del equipo de trabajo del observatorio, y externa, con expertos contratados por prestación de servicios o convenios de colaboración con

centros de investigación. Dependiendo de la restricción presupuestal, la entidad patrocinadora evaluará los pros y los contras de las combinaciones posibles, para garantizar la continuidad de las actividades y productos de buena calidad.

LA SOSTENIBILIDAD EN EL LARGO PLAZO

Después de examinar las actividades, los productos, las necesidades de capacitación y de conocimientos, y mostrar cómo se pueden llevar a cabo, hay que considerar la sostenibilidad en el largo plazo.

El punto de partida es resaltar que los principales productos de un observatorio tienen característica de bienes públicos: su producción es relevante para la sociedad, tienen un costo y no es posible excluir a nadie de su utilización. El uso de una estadística o del resultado de una investigación por un individuo no reduce su valor y no impide que otro también los aproveche. En estas condiciones no se justifica pagar un precio para obtener este bien o servicio.

El carácter de bien público de los productos del observatorio tiene una importante implicación para la sostenibilidad en el largo plazo, la cual no puede depender exclusivamente de la venta de los productos realizados. Se debe recurrir a fuentes complementarias de financiación. Aquí comentamos dos: primero, la autofinanciación, con recursos de la entidad responsable del funcionamiento del observatorio. En este caso, la entidad administradora —universidad o alcaldía, ministerio, cámara de comercio o instituto descentralizado— hace aportes regulares y periódicos de bienes tangibles o contribuciones financieras con cargo a su presupuesto. El observatorio también puede recurrir a la cooperación internacional, a entidades públicas, grandes empresas, asociaciones gremiales, cámaras de comercio, ONG, etc. que están interesadas en análisis puntuales de aspectos del mercado laboral de la esfera institucional o territorial de su competencia. Así como cualquier institución académica o de investigación, un observatorio se puede financiar parcialmente realizando estudios, por ejemplo, sobre las condiciones socio-económicas de la población residente en zonas mineras o petroleras, sobre la informalidad en una ciudad o preparación de planes de desarrollo locales.

Sin embargo, en la producción de los bienes públicos existen fallas de mercado. La propiedad de no exclusividad que los caracteriza reduce los incentivos para la producción de un observatorio y para evitar una baja oferta de conocimientos sobre el mercado de trabajo es necesario complementar la autofinanciación con la ayuda estatal. El Estado debería dar incentivos y recursos para la creación, conso-

lidación y funcionamiento de observatorios del mercado de trabajo. En particular, debería entregar, en forma oportuna y gratuita, la información estadística y administrativa que producen las entidades públicas, en especial la que produce el instituto central de estadísticas. También debería aportar recursos para la financiación parcial de las actividades de los observatorios, por ejemplo, mediante el patrocinio de eventos, la cofinanciación de investigaciones o el otorgamiento de becas y pasantías. Esta ayuda se complementarían con la conformación de un comité certificador que regule y fije los estándares cualitativos mínimos para la creación y el funcionamiento de los observatorios, y que evalúe periódicamente los resultados de los observatorios acreditados para mantener la ayuda.

Una vez resuelto el problema de la financiación, hay que tener en cuenta otro importante aspecto de la sostenibilidad de largo plazo. Para la supervivencia de un observatorio, es necesaria una capacitación continua, una renovación periódica de los conocimientos del personal contratado. Al fin y al cabo, el conocimiento y la capacitación son la verdadera esencia de un observatorio. Sin actualización constante, pierde capacidad para realizar sus actividades y entregar productos de la calidad requerida. Los análisis se vuelven descriptivos, las investigaciones y evaluaciones inconcluyentes, las propuestas de PAMT inadecuadas, y no se justifica su existencia.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

En este escrito se presenta un esquema conceptual que fundamenta la existencia de observatorios del mercado de trabajo. Este ejercicio fue motivado por la experiencia colombiana, la cual, en muchos casos, ha mostrado que la puesta en marcha de un observatorio sin una previa reflexión teórica exhaustiva que esclareciera las potenciales fuentes de financiación a las cuales recurrir, las actividades por desarrollar, los productos por entregar y las necesidades de formación por satisfacer, entre otras, al poco tiempo está destinada a presentar dificultades. Recordemos algunos elementos que pueden ayudar a superar esas dificultades:

- Al ser definido como un conjunto de actividades y productos, el observatorio no necesita de personería jurídica para poder operar y puede funcionar indiferentemente como un proyecto de entidades tanto públicas como privadas.

- Buena parte de su producción tiene características de un bien público, con lo cual viene a faltar uno de los principios fundamentales de la economía de mercado – el principio de exclusión – y se desestimula la iniciativa privada. Para evitar la oferta insuficiente

de análisis e iniciativas en materia laboral se precisa la intervención del Estado, el cual ha de dar incentivos y recursos para la creación de observatorios y facilitar sus operaciones. Esta intervención puede generar un trade-off entre financiación e independencia y autonomía. Este es un problema olvidado por la literatura sobre observatorios, pero es real y reviste gran relevancia por sus consecuencias sobre la objetividad de la observación y la interpretación de lo que acontece en el mercado laboral. Para atenuar este conflicto de intereses se propone la conformación de un comité certificador de observatorios que fije reglas de comportamiento y estándares cualitativos objetivos.

– La voluntad de la entidad patrocinadora para comprometerse con el proyecto y la existencia de fuentes de financiación suficientes y continuas son dos factores determinantes para el éxito de un observatorio. Pero se suele pasar por alto la importancia de la capacitación técnica y científica y de la experiencia del personal de los observatorios, sin las cuales sus productos pierden contenido y el proceso de observación se atrofia.

– La columna vertebral de los observatorios es el circuito dinámico del “sistema de información-monitoreo-investigación”, que se sustenta en el proceso de capacitación y actualización de los conocimientos del personal. Las actividades y productos de los observatorios son numerosos, pero dependen de este circuito dinámico. Además, no es necesario que los lleve a cabo directamente el personal de planta, sino que se pueden subcontratar con expertos externos.

– Controversial puede resultar la afirmación de que las actividades y los productos dependen de los objetivos y necesidades de la entidad patrocinadora. De hecho, se suele pensar que el objetivo de un observatorio es satisfacer los intereses de sus usuarios, los cuales se tienden a identificar con la población en general. No obstante, consideramos –y la evidencia empírica lo respalda– que no sólo la población objeto de observación, sino el contenido temático, geográfico y temporal, y también la ecuanimidad y el enfoque de análisis terminan dependiendo de los propósitos de la institución que respalda y financia el observatorio. Así, mientras que el Observatorio Laboral y Ocupacional atiende principalmente la problemática relacionada con la formación de recursos humanos y con el encuentro entre oferta y demanda de trabajo –con una visión indulgente de la labor del SENA cuando es necesario– el Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social aborda un espectro más amplio de PAMT, que evalúa con la imparcialidad y el rigor académico de quien no está comprometido con los resultados de la gestión.

Por último, cabe resaltar que el modelo conceptual aquí esbozado es genérico y no da lineamientos operativos para el funcionamiento de los observatorios. Debe considerarse un referente conceptual de los puntos más significativos por considerar en la implementación de un observatorio ideal, que deben ser complementados con la definición de aspectos tan importantes en el funcionamiento de los observatorios como el perfil profesional y las funciones del personal, el organigrama y la logística, la consecución y administración de los recursos, etc.⁵.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Agencia Española de Cooperación Internacional. “Diseño e implementación del Observatorio de Mercado Laboral en El Salvador”, AECEI, Instituto Salvadoreño de Formación Profesional y Ministerio de Trabajo de El Salvador, 2006.
2. Agencia Española de Cooperación Internacional. “Propuesta para el diseño de un Observatorio de Mercado Laboral en Guatemala”, AECEI, 2006.
3. Agencia Española de Cooperación Internacional. “Propuesta para el diseño de un Observatorio de Mercado Laboral en Honduras”, AECEI, 2006.
4. Agencia Española de Cooperación Internacional. “Propuesta de Observatorio de Mercado Laboral de la República de Panamá”, AECEI, Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral de la República de Panamá, 2006.
5. Auer, P. y T. Kruppe. “Monitoring of labour market policy in EU member states”, G. Schmid, J. O’Reilly y K. Schomann, eds., *International handbook of labour market policy and evaluation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
6. Farné, S. “Derroteros para el montaje del Observatorio Laboral de la ciudad de Sincelejo”, mimeo, PNUD, 2007.
7. Farné, S. y J. Perdomo. “Hacia la conformación de un observatorio del mercado de trabajo”, mimeo, Universidad Externado de Colombia, 1998.
8. Golfarb, R. S. y A. V. Adams. “Designing a system of labor market statistics and information”, *World Bank Discussion Paper* 205, 1993.
9. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. “Propuesta de Observatorio de Mercado Laboral para Costa Rica”, 2006.
10. Molins, M. “Diseño de Observatorio de Mercado Laboral para República Dominicana”, 2006.
11. Obando, J., P. Parra y L. Rojas. “Un modelo de implementación”, documento de Trabajo, San José, Observatorio Regional del Mercado Laboral de Centroamérica y República Dominicana, ECC, OIT, FOIL-AECEI, septiembre de 2006.
12. Office for National Statistics. “Review of the framework for labour market statistics”, *National Statistics Quality Review Series Report* 11, 2002.
13. Oliva, D. “Gli Osservatori sul Mercato del Lavoro in Italia”, mimeo, Provincia di Bologna, 1990.

⁵ El lector interesado en estos temas puede consultar los documentos patrocinados por la Agencia Española de Cooperación Internacional referenciados en la bibliografía.

14. Palomino, M. "Observatorios de mercado laboral", *Tendencias en Foco* 9, 2009, [<http://www.redetis.org.ar/media/document/tendenciasenfoco9.pdf>].
15. Rey, G. "Informazione statistica e decisione pubblica", mimeo, ISTAT, giugno, 1991.
16. Serra, F., L. Rodríguez y C. Jordan. "Plan nacional de formación ocupacional e inserción laboral en Nicaragua. Apoyo a la implementación del observatorio del mercado de trabajo en el servicio público de empleo de Nicaragua", ACEI, 2006.
17. Universidad Externado de Colombia. "Informe de diagnóstico de los Observatorios Regionales del Mercado de Trabajo", mimeo, Banco Interamericano de Desarrollo, 2010.
18. Woods, J. F. y C. J. O'Leary. "Conceptual framework for an optimal labour market information system", *Upjohn Institute Technical Report* 07-022, 2006.