

Observatorios del empleo y la formación profesional en el Magreb

¿Instrumentos para la reorientación del mercado de trabajo y la FP?

Bernard Fourcade

Responsable de investigaciones CNRS, Laboratorio Interdisciplinar de Investigación sobre Recursos Humanos y Empleo, Universidad de Ciencias Sociales Toulouse I

Palabras clave:
Training system;
labour market; training
employment relationship;
youth unemployment;
information needs;
social partners

RESUMEN

Los tres países del Magreb Argelia, Marruecos y Túnez, comprometidos en políticas de ajuste estructural y también en la preparación de sus economías al acceso a la zona de libre intercambio con la Unión Europea, viven en estos momentos serias transformaciones funcionales de sus mercados de trabajo, como por ejemplo un aumento del paro entre titulados superiores. Han reaccionado rápidamente, adoptando una serie de medidas a favor del empleo y de la integración profesional.

Los tres han emprendido reformas de orden estructural en sus sistemas de formación profesional: desean mejorar la información disponible sobre el mercado de trabajo para crear un sistema de control de la formación profesional por la demanda, y con este fin intentan dotarse de observatorios del empleo y la formación. Pero las dificultades con que han topado son numerosas, y la creación de dichos observatorios se revela como una tarea larga y delicada.

Los mercados de trabajo de los países del Magreb experimentan profundas transformaciones desde mediados del decenio de 1990, por motivos tanto internos (demografía, política económica, ajustes estructurales, etc.), como derivados de la globalización y de la evolución de sus relaciones con la Unión Europea, encaminadas ahora hacia su integración en una Zona de Libre Intercambio (ZLI).

Incorporarse a la ZLI implica para estos países asociados mejorar el rendimiento de sus empresas, las cualificaciones de su mano de obra, su formación profesional y su educación general, a fin de reducir las diferencias existentes entre las orillas norte y sur del Mediterráneo. Otro de los retos principales a su formación profesional es la presión que favorece la inmigración hacia los países europeos. Es necesario a partir de ahora di-

señar un desarrollo de sus recursos humanos “adaptado a la demanda”.

Enfrentados a estos desafíos, y en un contexto de rápida evolución, los tres países intentan dotarse de instrumentos que les permitan gestionar esta fase de transición y la preparación de los plazos previstos. El Magreb ha firmado acuerdos con organismos donantes para realizar programas de fomento del empleo y la formación profesional, con un capítulo destinado a mejorar la información sobre el mercado de trabajo, lo que podría asumir la forma de observatorios del empleo y de la formación profesional.

La primera sección del texto resume los principales rasgos de la evolución del mercado de trabajo en estos tres países, y las políticas trazadas para responder a ésta; la segunda describe las medidas ideadas en cada país para crear sistemas de información sobre el mercado de trabajo, sin ocultar que el proceso de creación de estos instrumentos apenas se halla en sus comienzos, por las múltiples dificultades con que topa.

Evolución del mercado de trabajo en la década de 1990

Los Programas de Ajuste Estructural (PAE) emprendidos desde la década de 1980 y la adhesión a la Organización Mundial de Comercio en 1990 han conducido a los países magrebíes hacia una apertura progresiva de su economía a la competencia internacional.

La instauración de una zona de libre intercambio entre estos países y la Unión Europea constituirá un acontecimiento de grandes consecuencias económicas y sociales, puesto que para estos países la UE es el socio principal de intercambio comercial y de capitales (inversiones directas). Además, los diversos países de la UE generan la parte mayor de su clientela turística y son los principales receptores de la mano de obra emigrada.

Si los PAE han contribuido a modificar el “modelo” económico, la integración en la ZLI implica que el Magreb debe preparar su economía a la conmovición de la apertura. Así, las economías magrebíes han asumido una estrategia de reestructuración y modernización de sus empresas y de sus sistemas de educación y formación profesional, con la intención de lograr un nivel de competitividad que les permita resistir la competencia a escala internacional, en particular con Europa.

Las consecuencias finales de las nuevas políticas macroeconómicas implantadas desde el comienzo del decenio de 1980 han sido radicales para los mercados de trabajo de los países en vías de desarrollo (Vernières, 1995), y tienden a intensificarse aún más en años recientes. La evolución fundamental consiste en el paso de una economía administrada y dominada por sociedades estatales hacia una economía más abierta al exterior, en la que el sector privado cobra mayor importancia. Las consecuencias de todo PAE sobre el mercado de trabajo de las economías en vías de desarrollo han sido casi siempre nefastas al inicio, durante los pri-

meros años de su aplicación: los efectos más directos consisten en un declive del empleo (por reducción del gasto público), un incremento del paro (y en particular la aparición del paro persistente entre titulados de la enseñanza superior), el descenso del salario real y el aumento de la pobreza, junto a fenómenos más estructurales y persistentes, como la precarización de empleos y la extensión del trabajo informal (Charles, 2004).

Por su parte, los sistemas educativos y formativos surgidos tras la independencia quedan en buena medida obsoletos, al aparecer desajustes importantes entre la formación impartida y las necesidades económicas, a raíz del nuevo funcionamiento del mercado de trabajo y el aumento en la actividad de empresas del sector privado.

Este esquema general puede hacerse extensible a grandes rasgos a los tres países del Magreb, aun cuando las situaciones de cada uno presenten claras divergencias, y aunque su forma de “gestionar” o responder a esta evolución básica adopte formas específicas:

En **Argelia**, el impacto de los PAE sobre una economía basada en la industria pesada y operada por sociedades estatales generó un incremento espectacular del paro y una “informalización” de la economía bajo formas muy variadas, desde el comercio informal de tipo “tradicional” hasta los negocios ilegales o criminales.

Según Musette (1998), puede considerarse a 1986 el año de ruptura para el mercado de trabajo argelino (¹). El paro, que había caído por debajo del 10%, vuelve a aumentar como uno de los efectos inevitables de la crisis económica mundial. La conmoción petrolera de 1986 precipita a continuación un cambio de orientación económico y político: aparece un nuevo discurso sobre el “trabajo útil”, el “exceso de personal”, los “costes del trabajo” y la necesidad de “aligerar” empresas. Tras la revuelta de octubre de 1988 se promulgan leyes de reforma económica y se adoptan medidas para el empleo juvenil. Para compensar la pérdida de poder adquisitivo derivada de la supresión de los precios subvencionados, el estado argelino crea una “red social” con diversos subsidios.

Este período marca también el fin del empleo permanente: la ley de 1990 fija los nuevos tipos de remuneración, abroga el “estatuto general del trabajador” y crea el contrato temporal. El empleo deja de estar garantizado, se replantea el derecho al trabajo.

A partir de 1994 se aplica un ajuste estructural, bajo la égida del FMI y del Banco Mundial, con tres medidas que ejercerán importantes repercusiones sobre el mercado de trabajo: liquidación de empresas públicas deficitarias, reestructuración de empresas (adopción de planes de reorganización interna) y gestión de consecuencias sociales. De esta manera, se desmantelaron 815 empresas y la pérdida global de empleo durante el pe-

(¹) La realidad es más incierta, considerando que en 1986 no se realizó encuesta a los hogares (por la preparación del censo de 1987), que el índice de paro de la encuesta oficial RGPH 87 está muy sobrevalorado, y que la encuesta a la población activa de 1989 indica un índice mucho menor.

río 1994-97 del PAE alcanzó los 405.000 puestos de trabajo (Musette, Isli, Hammouda, 2002). Estos despidos consistieron en la exclusión de personal del sector público moderno, un segmento protegido del mercado, para reinsertarlos en segmentos independientes de libre competencia (SRLs montadas por las empresas eliminadas, retorno de jubilados como suplentes, etc.).

El índice de paro pasó del 24% en 1994 al 29% en 1997. Para el Consejo Nacional Económico y Social, las medidas de ajuste estructural son responsables básicamente del súbito aumento del paro y sus nuevas características: surge una fuerte tendencia al paro femenino, la proporción de amas de casa en busca de empleo se incrementa con rapidez, el paro de primer empleo adquiere gran relevancia, y el parado típico está escasamente cualificado. El paro aparece sobre todo como fenómeno urbano; numerosos parados renuncian a buscar trabajo y se marginalizan; irrumpe la precarización del empleo.

Pero también se observan efectos más radicales sobre los comportamientos económicos: incremento de la actividad femenina; resurgimiento del trabajo infantil; multiplicación de pequeñas actividades... La degradación del nivel de vida de los grupos vulnerables les obliga a adoptar estrategias de supervivencia que comportan no sólo nuevas relaciones con el trabajo sino evoluciones a escala familiar (retraso de la fecha de matrimonio, descenso de la natalidad).

Otra consecuencia del PAE es la pérdida de valores sociales, al abandonarse la ilusión de una sociedad igualitaria (Musette, 2000). La escuela en particular atraviesa una grave crisis, con malos resultados internos (fuerte índice de abandonos entre primaria y superior) y externos (la titulación pierde mucho valor: tanto titulados como excluidos sufren el acoso del paro). El éxito social ya no depende de la escuela, y todas las reformas educativas fracasan. Surgen numerosas escuelas privadas, teóricamente prohibidas y sin embargo toleradas. Por último, la sociedad argelina da entrada a la ilegalidad, en magnitud muy superior a las actividades informales.

De hecho, desde la aplicación de las medidas de liberalización de la economía argelina a partir de 1989 se observa (Bounoua, 2002) la aparición de actividades informales de características muy distintas a las antes predominantes en las estructuras económicas y sociales: el fraude y la evasión fiscal, la corrupción, los desvíos de fondos y otros hechos ilegales son rasgos nuevos que marcan la economía del país. Hammouda (2002), partiendo de las definiciones adoptadas por las conferencias de estadísticos (BIT, 1993) llega a proponer un cuadro comparativo de diferentes visiones del empleo informal. Todos los modelos aceptan unánimemente un aumento a fondo del empleo informal argelino: se admite por ejemplo que el sector "informal" pase del 26,6% del empleo no agrario en 1992 al 34,7% en 2001, o que el personal que trabaja en empresas individuales pase del 38,9% del empleo no agrario en 1992 al 47,7% en 2001 ⁽²⁾.

⁽²⁾ Fuente: encuestas a los hogares realizadas por la ONS.

Para responder al agravamiento del paro se crean una serie de programas, con cuatro mecanismos de “fomento del empleo” para las diferentes categorías de parados: jóvenes en general (ESIL: empleos asalariados de iniciativa local, TUPHIMO: obras de interés público con fuerte demanda de mano de obra, CPE: contratos de preempleo), trabajadores racionalizados, jóvenes en búsqueda de un primer empleo (creación de microempresas) y por último microcréditos. Se crean también nuevas estructuras para garantizar la aplicación de estas medidas: ADS (agencia de desarrollo social), ANSEJ (agencia nacional de apoyo al empleo juvenil), CNAC (caja nacional de seguro de paro). Pero, como señala el CNES, todas estas medidas resultan en total insuficientes para resolver el fenómeno de la exclusión juvenil, pues sólo son soluciones para aliviar la espera u ofrecen como máximo una primera experiencia profesional, sin producir un empleo permanente. En 2004 se adoptan nuevas medidas (microcréditos, creación de empresas por parados de 35 a 50 años) y se confirman o modifican las antiguas.

En **Marruecos**, el crecimiento económico sufre altibajos desde hace muchos años, debido a la importancia de la agricultura de secano y su vulnerabilidad a los cambios climáticos. La economía marroquí también afronta un desequilibrio estructural en el mercado de trabajo urbano: la oferta de mano de obra aumenta incesantemente, mientras que la de trabajo lo hace más despacio, y en ella predominan empleos no cualificados. Marruecos experimenta así un desempleo estructural, en el que prevalecen el paro de larga duración y el paro previo al primer empleo.

Los programas de ajuste estructural se pusieron en marcha a partir de la década de 1980, con fuertes repercusiones sobre el mercado de trabajo marroquí a partir de 1990, como el fuerte aumento del paro y en particular del paro entre titulados superiores. Aun cuando la cifra de jóvenes que abandonan el sistema escolar sin acabar una formación se estime en 240.000 por año, parece que el paro afecta relativamente menos a no titulados que a titulados (en 2001, aquellos suponían más de la mitad de la población activa, pero sólo un 29,4% del total de parados). La proporción de titulados entre la población en paro no ha cesado de aumentar, pasando del 15,2% en 1992 al 24,7% en 2001, mientras su índice de paro subió en este mismo periodo del 16,8% hasta el 26,3%, nivel muy superior al de los no titulados (su índice es más o menos estable y próximo al 11%).

Por esta razón, Marruecos decidió adoptar en la primera mitad del decenio de 1990 una serie de medidas destinadas específicamente a los titulados. La creación del centro nacional de la juventud y el futuro (1992) permitió al país realizar una serie de estudios y trabajos sobre empleo e integración profesional de jóvenes, que sirvieron como base para las primeras medidas públicas creadas bajo forma de un PNIDC (Programa nacional de integración de titulados en paro), equivalente a una operación mediadora puntual de gran envergadura, pero con resultados claramente insuficientes.

A partir de 1993 se crea una estructura pública de mediación para mejorar la circulación de informaciones: los CIOPE (Centros de información y orientación para el empleo), destinados a intervenir directamente en el mercado de trabajo para titulados. Estas entidades no son subsidiarias de los servicios de empleo, sino de la Oficina de formación profesional y promoción del trabajo (OFPPT), y en una primera fase se encargaron de aplicar el Programa nacional de formación-integración, pasando a partir de 1997 a implantar nuevo Programa de Acción para el Empleo (PAE), que intenta promover la integración de titulados en el empleo asalariado del sector privado.

Este programa ha logrado resultados cuantitativos favorables: dinamizar la función de mediación pública, mejorar la empleabilidad de jóvenes y la calidad de los mandos de empresas, si bien algunos análisis más detenidos efectuados en la ciudad de Marraquech relativizan mucho estos dos últimos efectos (Bougroum e lbourk, 2002).

El panorama social y económico de **Túnez** es muy distinto: a partir de 1986 la economía tunecina emprende una estrategia de reestructuración y modernización destinada a alcanzar un nivel de competitividad suficiente para afrontar la competencia internacional, en particular la europea. Esta estrategia se basa en el “modelo tunecino de desarrollo” surgido durante el decenio de 1980 y cuya característica consiste en la búsqueda de un equilibrio entre el imperativo de eficacia económica, como revela el permanente nivel alto de la economía tunecina, y el mantenimiento de la cohesión y la paz sociales, por medio de la consolidación de mecanismos de solidaridad social contra la exclusión. Así, el país registra resultados económicos importantes, que han llevado el ingreso *per capita* de 870 \$USA en 1987 a 2.170 \$USA en 1996, lo que sitúa a Túnez ya entre los países de ingresos medios. Esta evolución se ha hecho realidad gracias a un índice de crecimiento medio del PIB del 4,6% anual durante el mismo período.

El PAE ha surtido efectos positivos (Túnez está considerado “el mejor alumno” del FIM y el Banco Mundial), y el coste social de las reformas se ha mantenido relativamente bajo límites: las privatizaciones no han producido un desempleo masivo de titulados superiores, y el índice de paro parece haberse estabilizado en torno al 15% desde hace varios años, tasa alta que en opinión de algunos analistas refleja más bien problemas de medición y no del mercado de trabajo ⁽³⁾. La creación de un “programa de recualificación” para empresas, con apoyo financiero del Banco Mundial y de la Unión Europea (Proyecto MANFORME), incluye también al sistema de la formación profesional tunecina. Según el Ministerio de Industria, las empresas han comenzado desde el inicio de la década del 2000 a re-

⁽³⁾ Según Rama (1998), el índice de paro real sería mucho menor si se excluye a quienes buscan su primer empleo: “the unemployment rate excluding first-time seekers is low by any standard”.

gistrar efectos positivos en cuanto a presencia en mercados exteriores, y en la relación mandos/trabajadores.

Con todo, Túnez ha sufrido un empeoramiento de la integración de titulados, que se traduce en un paro de largo duración para parte de la población cualificada (el índice de paro entre “personas con nivel de instrucción superior” ha pasado del 3,6% en 1994 al 7,8% en 1997, y al 8,7% en 1999 ⁽⁴⁾), junto a una relativa descualificación al comienzo de la vida activa ⁽⁵⁾, si bien la demanda de titulados por parte de la economía se mantiene alta, en particular para técnicos ⁽⁶⁾.

La economía informal también cumple una función importante en Túnez: si el país ha logrado atravesar su fase de ajuste sin conmociones sociales de importancia, se debe a que la economía tunecina “se ha rehecho gracias a su parte no estructurada o informal” (Sboui, 2002), que actúa de amortiguador. La desestabilización económica acentuó la informalización del trabajo y la tendencia hacia el empleo por cuenta propia, en particular en zonas urbanas. Así, el empleo informal se incrementó en un 6,3% entre 1980 y 1994, lo que puede parecer modesto, pero su proporción dentro del empleo no agrario pasó del 37 al 49% entre las mismas fechas. Un análisis tipológico de actividades en la ciudad de Sfax (Sboui, 2002) distingue entre microempresas evolutivas (parcialmente estructuradas o en curso de estructuración), microempresas artesanales estancadas y actividades marginales. El análisis de esta diversidad de sistemas productivos informales muestra que el sector informal de Túnez no cumple en absoluto una función de refugio para fracasados en los otros, sino que al contrario, sus oportunidades, su dinámica y sus potencialidades le permiten desempeñar un papel importante en el proceso de desarrollo nacional.

A partir del decenio de 1980, el gobierno tunecino aprobó diversas medidas para ayudar a los jóvenes a encontrar empleo, en un contexto de paro en aumento. El CEF (contrato empleo-formación) ha permitido desde su creación encontrar empleo a 35.000 jóvenes, el SIVP (Cursillo de iniciación a la vida profesional) se destina a los jóvenes que salen de la enseñanza superior; el SIVP I ha acogido ya a 18.000 jóvenes y el SIVP II a 9.700. En cuanto al FIAP (Fondo de inserción y adaptación profesional), éste ha permitido financiar seis programas de intervención a favor de los trabajadores, destinadas a 2.800 empresas y a un total de 33.000 trabajadores.

Ante el conjunto de los nuevos rasgos sociales (surgimiento de una nueva precariedad, evolución del paro entre titulados, informalización de la economía y del trabajo, gestión de la relación formación-empleo, actividad femenina), los aparatos de información estadísticos clásicos de los tres países magrebíes han demostrado sus límites y sus insuficiencias. Bien es

⁽⁴⁾ Datos de las encuestas nacionales sobre el empleo del INS; las cifras para los años sucesivos aún no se han publicado.

⁽⁵⁾ Ben Sédrine y Geisser, 1997.

⁽⁶⁾ Véase en particular Ghali y Mohnen, 2002.

cierto que permiten ⁽⁷⁾ registrar los grandes fenómenos de orden general, pero ni sirven para analizar sus componentes ni tampoco contribuyen a crear políticas eficaces, particularmente de formación profesional.

Creación de observatorios en los países magrebíes: estrategias y dificultades

Ante la transformación de sus economías y mercados de trabajo, hemos visto que los países del Magreb decidieron intervenir rápidamente con medidas a favor del empleo y lucha contra el paro, junto a otras más estructurales que aspiraban a reordenar sus sistemas de formación profesional, factor clave del mercado de trabajo pero que tan sólo ofrecía formaciones tradicionales incapaces de responder al nuevo espíritu económico.

La necesidad de reorientar la formación profesional para responder a la demanda del mercado obligó a plantear el problema de la calidad de las informaciones disponibles sobre el empleo y la formación profesional, y la creación de observatorios para remediar las principales carencias.

Cada país ha seguido su propia estrategia en el diseño y creación de observatorios, sin conseguir hasta hoy crear sistemas operativos. Intentaré explicar algunos de los motivos que han llevado a la voluntad manifiesta de mejorar la información sobre el empleo y la formación profesional a saldarse hasta hoy con resultados tan deficientes.

Los observatorios, instrumentos para la reorientación de los sistemas de formación profesional

Argelia

En una primera fase, Argelia puso en marcha con el PNUD en 1997 un proyecto de “apoyo a la creación de una política de conservación y fomento del empleo” para contribuir a la estrategia nacional basada en estimular la inversión productiva del sector privado, desarrollar PYMEs y la pequeña empresa industrial, la apertura efectiva del sector financiero y bancario a la competencia internacional, mejorar la competitividad y productividad de la empresa argelina pública y privada, y reestructurar el sector público. Esta estrategia consideraba necesaria la intervención de la administración pública para amortiguar los efectos sociales de la adaptación de centros productivos a las normas de competitividad internacional, derivados de la adhesión de Argelia a la Organización Mundial de Comercio y de su estatuto de país asociado a la Unión Europea.

El proyecto asumía el objetivo de garantizar la transición -por reconversión profesional- de personas excluidas del sistema productivo, reorganizar actividades y consolidar mecanismos de solidaridad nacional para impedir la extensión de la pobreza. Incluía tres grandes medidas bási-

(7) Aún a costa de algunos ejercicios de acrobacia estadística, como señala Charmes (1991) con la medición del empleo informal en Argelia.

cas para mejorar las informaciones disponibles sobre el empleo y la formación: (i) apoyar la aplicación de la estrategia nacional de empleo, formación y aprendizaje; (ii) reforzar las capacidades conceptuales y operativas de instituciones nacionales y asociados privados en los ámbitos de la ayuda al empleo, gestión de programas y otras medidas relacionadas, para contribuir a crear un sistema estadístico; (iii) incrementar la capacidad de los servicios centrales y organismos del Ministerio de Trabajo para generar informaciones necesarias para el control de la política de empleo y para evaluar el impacto de las políticas macroeconómicas sobre el mercado de trabajo.

Esta última parte del programa esbozaba un proyecto de observatorio (sin utilizar este término) que se encargaría de generar “las informaciones y modelos necesarios para el control, el seguimiento y la evaluación del empleo y la formación”, y debía desembocar en un documento de seguimiento que inventariase las fuentes y datos disponibles y detectase las necesidades nuevas de información. Implicaba también la armonización de conceptos y nomenclaturas, la concepción y elaboración de encuestas complementarias, como las encuestas de integración de alumnos salidos de la formación profesional. Este proyecto incluía el desarrollo de formaciones operativas que permitieran adaptar el sistema de la formación profesional a las necesidades del mercado. También preveía integrar a los agentes sociales en su seno y formarles en los conceptos y la aplicación de normas internacionales, para consolidar las condiciones de desarrollo económico y social. Por último, incluía asimismo futuras medidas de difusión de informaciones y evaluación de políticas. Aunque formulado en términos muy generales, el proyecto incorporaba todos los ingredientes básicos de proyectos de observatorios en el ámbito formación-empleo existentes en los tres países magrebíes.

Este proyecto quedó clausurado en 2001 sin haber producido los resultados previstos, salvo un diagnóstico a fondo sobre el sistema de formación y las necesidades de los diferentes agentes ⁽⁸⁾. Pero no consiguió dar lugar a un nuevo sistema de información.

La iniciativa se retomó en 2001 al crearse, con apoyo de la Fundación Europea de la Formación (FEF), un “grupo de proyecto” que reunía a los representantes de los principales agentes del sistema formación-empleo (en particular, el Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social, el Ministerio de la Formación Profesional, el Cerpeq, el Indefoc, el CREAD, el Ministerio de Hacienda, la UGTA y la ONS ⁽⁹⁾). Este grupo generó una dinámica en la que los técnicos del Ministerio de la Formación Profesional desempeñaban el papel básico de asociar entre sí estrechamente la información relativa al empleo con la relativa a la formación profesional. La

⁽⁸⁾ Informe elaborado por el CREAD, Centro de investigación y estudios aplicados sobre el desarrollo, en 1999.

⁽⁹⁾ CERPEQ (Centro de estudios e investigaciones sobre las profesiones y las cualificaciones), INDEFOC (Instituto nacional de desarrollo y fomento de la formación continua), ONS (Oficina nacional de estadística), UGTA (Unión general de trabajadores argelinos).

labor del grupo desembocó en el diseño de un observatorio de la formación profesional y del empleo (OFPE), como mecanismo para prever las necesidades de empleo y cualificaciones, que no sería una nueva entidad sino un departamento funcional organizado como red intersectorial. El informe de trabajo final de este grupo describe sus modalidades de funcionamiento y organizativas, ámbitos y campos de observación, indicadores, etc. Esta labor de reflexión puede considerarse fruto de un conjunto de análisis y debates que dieron lugar en Argelia a numerosos informes, utilizados por el grupo de proyecto como plataforma: los trabajos del CRE-AD (citados a continuación), el informe del CNES sobre la formación profesional (1999), el dictamen del PNUD sobre la formación profesional (2000) o el informe sobre la formación profesional de la Fundación Europea de la Formación (2001). El Ministerio de Hacienda elaboró asimismo una auditoría del sistema de la formación profesional (2001). Las iniciativas de este grupo de proyecto condujeron a la firma de un protocolo de acuerdo de asociación para la creación de un sistema de tipo “observatorio de la formación y el empleo” entre los ministerios argelinos de la Formación Profesional y del Empleo (noviembre 2001), lo que auguraba evidentemente un proceso de extensión de la red para desarrollar el observatorio. Y sin embargo, dicho acuerdo quedó sin consecuencias.

¿Hacia dos tipos de observatorios en Argelia?

El proyecto de reunir a los interesados en implantar un observatorio argelino operativo se ha escindido recientemente en dos ideas distintas: el “proyecto de apoyo a la actualización de la formación profesional en Argelia”, cofinanciado por el gobierno argelino y la Unión Europea y dependiente del Ministerio de la Formación Profesional, prevé medidas importantes para “apoyar la articulación mercado de trabajo-formación”; una de sus medidas sería “la creación de un observatorio de la formación y el empleo”.

Las misiones previstas de esta entidad son: “realizar, a petición de la administración pública, empresas, organizaciones profesionales y agentes sociales, todo tipo de encuestas que permitan: (i) detectar en cada ramo o sector de actividad los datos del mercado de trabajo a escala local y regional y para todos los niveles de cualificación, así como las perspectivas, a medio y largo plazo, de evolución de proyectos y programas de desarrollo ya emprendidos o previstos; (ii) analizar dichos datos con el fin particular de reorientar el sistema formativo; (iii) garantizar la difusión de los resultados de estas encuestas entre los agentes interesados y la población en general; (iv) crear una red observatorio de la formación y del empleo, como centro de recursos para el sistema de vigilancia estratégica y orientación del sistema de la formación profesional”. A pesar de todo esto, la unidad de gestión de este proyecto aún no ha puesto en marcha la primera fase de aplicación del mismo.

Sin embargo, en julio de 2004 el Ministerio de Trabajo decidió crear una nueva entidad con el nombre oficial de “Observatorio para la protección y promoción del empleo” (OPPE), concebida como marco de concertación y

coordinación que aglutina al conjunto de sectores y organismos interesados directamente por el empleo. La entidad se deriva directamente del programa presidencial, que establece para el quinquenio 2004/2009 el objetivo de la creación de 2 millones de empleos; está compuesta por representantes de once ministerios generadores de empleo, seis institutos especializados, seis asociados económicos y sociales y cuatro agencias especializadas en el empleo. Sus misiones consisten en la evaluación trimestral de programas de empleo por sector, la redacción de un balance nacional y de un informe sobre el empleo, y la creación de un banco de datos sobre éste. Cuatro comisiones distintas son responsables de sintetizar informaciones, recoger datos sobre el empleo, diseñar una estrategia de gestión del empleo entre todos los sectores de actividad e informar a los jóvenes. Respecto a la estrategia, se han detectado ya los principales sectores con potencial de empleo (alojamiento, agricultura, PYMEs, turismo, obras públicas): según el ministerio, estos ramos permitirán crear 2,5 millones de empleos y reducir el índice de paro del 23,6 % al 11 % en cinco años.

Aún es demasiado pronto para juzgar si esta duplicidad de organismos favorecerá la obtención de las informaciones necesarias para orientar la política de empleo y formación profesional, al coordinar los diversos esfuerzos, o si, antes al contrario, no producirá nuevas dificultades al utilizar por ejemplo metodologías enfrentadas, como ya ha sucedido con las medidas contra el paro (Edjekouane, 1998).

Marruecos

Desde finales del decenio de 1990, Marruecos ha promulgado diversas leyes y reglamentos con el fin de reordenar su sector de la formación profesional, reconocido eslabón indispensable de la política de empleo por la Carta Nacional de la Educación y la Formación (vigente desde diciembre de 1999). El sistema marroquí de formación profesional se ha desarrollado y estructurado intensamente desde la década de 1980, sin que haya logrado responder a todas las necesidades y en particular a la demanda formativa de una población desescolarizada que no cesa de aumentar (cerca de 200 000 jóvenes abandonan cada año el sistema educativo sin otra perspectiva que pasar al sector informal o emigrar), y a la demanda de cualificaciones de las empresas.

Por este motivo, la formación profesional experimenta desde hace una docena de años un proceso de reconversión que pretende reformar poco a poco este sector educativo para que pueda generar las competencias necesarias que reclama el desarrollo del país. Muy claramente orientada a las necesidades de la empresa, la reforma emprendida apenas guarda relación con la demanda social; intenta desarrollar relaciones de asociación con entidades profesionales y diversificar formaciones iniciales creando nuevas vías, reestructurar programas y desarrollar nuevos métodos de formación (alterna, aprendizajes, etc.), así como impulsar la formación continua en la empresa. Esta reforma recibe el apoyo técnico y económico de diferentes prestatarios de fondos (Banco Mundial, Unión Europea, Francia, Ale-

mania, Canadá, Bélgica, Italia y España) a través de diversos proyectos.

En seguimiento del proyecto MEDA I, que ya intentó reconvertir la formación profesional, el proyecto MEDA II apoyado por la Unión Europea y realizado bajo la supervisión del ministerio encargado de la formación profesional ha elegido la metodología sectorial como la más conveniente. Efectivamente, hay tres sectores (turismo, textil, confección y nuevas tecnologías de la información y la comunicación) que se consideran en Marruecos particularmente prometedores. En cada uno de ellos, el Proyecto asume tres objetivos: apoyar la expresión de necesidades de competencias por parte de la empresa, perfeccionar el conocimiento del mercado de trabajo reuniendo las informaciones requeridas para definir necesidades sectoriales, y desarrollar, por último, la capacidad de la oferta de formación pública. Vemos que la producción de datos que permitan reorientar la formación profesional es esencial para este proyecto.

El retraso de los proyectos de observatorio en Marruecos

Marruecos ha afrontado la problemática de la información necesaria para transformar su sistema de formación profesional con un cierto retraso respecto a los otros dos países. Aunque a finales de la década de 1990 encargó análisis sobre la oportunidad y viabilidad de crear observatorios, en particular un centro de estudios sobre la relación formación-empleo (CELFE), y un estudio sobre un eventual observatorio regional formación-empleo en Casablanca, todos estos proyectos quedaron sin seguimiento.

Sólo recientemente (en 2003) la Secretaría de Estado para la Formación Profesional (SEFP) ha logrado reabrir el expediente. El período 2002-2003 coincide con la fase de transición del proyecto MEDA I de apoyo a la formación profesional -en colaboración con la Unión Europea- al proyecto MEDA II, que como hemos mencionado integra ya más directamente en la problemática de reconversión integral del sistema formativo la cuestión de la información necesaria para orientar la FP o a la demanda.

La SEFP se dirigió además a la Fundación Europea de la Formación (FEF) para rogar que ésta apoyase la reapertura de los proyectos de observatorio esbozados algunos años antes, pero evidenciando dudas sobre el método más conveniente. Declarándose al principio favorable a un observatorio regional (en la "gran Casablanca"), optó inmediatamente después por una metodología sectorial, que debiera articularse con las actividades del proyecto MEDA II. Es necesario observar que, en comparación con los otros dos países del Magreb, la situación marroquí está condicionada por la fuerte demanda de las federaciones profesionales de los tres sectores prioritarios, que reclaman mejores métodos para la gestión de profesiones y cualificaciones en sus respectivos ámbitos. Aún situada fuera del campo de este proyecto, la muy activa federación de las industrias mecánica, eléctrica y electrónica (FIMME) emprendió en 2003 la labor pionera de realizar un conjunto de fichas descriptivas de oficios partiendo del modelo en fichas del ROME francés utilizado por la ANPE, como base para un observatorio para las profesiones en este sector, lo que

puede considerarse una experiencia piloto de gran interés para las restantes federaciones profesionales.

El apoyo de la FEF consistió en proponer -a partir de la labor de un grupo de trabajo intersectorial y grupos de trabajo sectoriales- la constitución de observatorios sectoriales de profesiones como primera etapa para crear una red de asociados capaces de producir los datos útiles para la reorientación estratégica de las políticas de empleo y formación. Si, efectivamente, parece indispensable poner en marcha los observatorios sectoriales que reclaman las federaciones profesionales en este país, también es necesario ampliar la perspectiva hacia el objetivo integral de crear un "observatorio operativo" a escala nacional, buscando para ello la colaboración de organismos asociados (en primer lugar, la Dirección de Estadísticas, la Agencia Nacional para el Fomento del Empleo y las Competencias, y los agentes sociales). A finales de 2004, los diversos grupos de trabajo apenas acababan de realizar sus primeras reuniones.

Túnez

El gobierno tunecino concede un lugar importante a la formación dentro de su estrategia de mejora de la competitividad y desarrollo de los recursos humanos del país (programa Manforme de actualización de empresas y de la formación profesional). Los principales organismos objeto de reforma son las entidades de formación profesional (en particular la AFTP, Agencia Tunecina de la Formación Profesional) y del empleo (ATE, Agencia Tunecina del Empleo, hoy Agencia Tunecina del Empleo y el Trabajo Autónomo).

En lo relativo a la formación profesional, el diagnóstico de los problemas detectados revela la función crucial que cumplen ya las informaciones sobre el empleo y el mercado de trabajo. Durante largo tiempo se concedió prioridad el *manpower approach* para detectar las cualificaciones necesarias y definir programas de formación profesional. "Con el desarrollo de una economía de mercado, y al reducir el estado su función como proveedor de empleos, lo que ahora se requiere es un método de planificación y asignación de recursos que ofrezca a los diferentes agentes económicos un análisis del mercado de trabajo y de las señales sobre oferta y demanda de cualificaciones. La orientación actual a la planificación estatal de la futura evolución de necesidades formativas debe quedar sustituida por un análisis del mercado de trabajo, para el que no existen aún informaciones fiables y concretas".⁽¹⁰⁾

El servicio de empleo afronta tres problemas principales: la proliferación de servicios para jóvenes que buscan su primer empleo, la falta de datos precisos sobre costes y resultados para evaluar la eficacia de los diferentes programas que opera la ATE, y por último la ausencia de una oferta de empleo específica para trabajadores despedidos.

⁽¹⁰⁾ Extraído del informe de evaluación de la formación profesional de 14 de marzo de 1996 (informe no publicado del Ministerio de la Formación Profesional).

El objetivo principal del segundo proyecto “Empleo y Formación”, financiado con un préstamo del Banco Mundial en apoyo a la estrategia gubernamental de incrementar la competitividad de la economía tunecina, consistía en adaptar la formación y el servicio de empleo a las necesidades de ciudadanos y empresas, tras mejorar la información sobre el mercado de trabajo. El proyecto abarcaba tres componentes: a) creación de un sistema de información sobre el mercado de trabajo; b) desarrollo del servicio de empleo; c) desarrollo de servicios formativos (que absorberán un 81% de los créditos).

Para desarrollar la información sobre el mercado de trabajo, este proyecto asumía tres medidas: i) elaborar un sistema de información sobre el mercado de trabajo, consolidar la capacidad institucional del MFPE (Ministerio de formación profesional y de Trabajo) para seguir su evolución, y utilizar con mayor eficacia las fuentes de datos ya existentes sobre el mercado de trabajo; ii) desarrollar la capacidad del MFPE para analizar y mejorar la rentabilidad y eficacia de los programas y servicios de formación y empleo, y evaluar sus efectos; iii) instaurar un sistema de difusión de la información, realizar seguimientos socioprofesionales y pequeñas encuestas, y redactar un boletín periódico que proporcione a la empresa individual métodos para sus decisiones en materia formativa, basados en las señales del mercado.

El esquema detallado del proyecto contenía precisiones que definían perfectamente las orientaciones técnicas iniciales. Los diversos objetivos de este sistema de información sobre el mercado de trabajo requerían varias intervenciones: primeramente, “desarrollar un método de planificación estratégica para mejorar la eficacia del mercado de trabajo” lo que exigía crear un boletín sobre el empleo, diseñar un modelo de comportamiento del mercado de trabajo y realizar encuestas periódicas; a continuación, “garantizar la eficacia del sistema de gestión activa de la formación profesional y del mercado de trabajo”, lo que requiere elaborar indicadores para analizar el sistema de formación profesional y evaluar periódicamente los programas de empleo, a partir de encuestas específicas; por último, “elaborar informaciones que ayuden a operadores y promotores públicos y privados a racionalizar sus métodos de contratación y formación”, y permitan crear un sistema de seguimiento de los salarios, el empleo y los costes de la formación profesional, para desarrollar las señales necesarias en el mercado de trabajo.

El observatorio tunecino, sin grandes resultados

El componente “sistema informativo” de ese proyecto se puso en marcha de hecho en 1997 con intención de desarrollar un conjunto de análisis, cuya realización se confió a oficinas de estudios privadas. Se abrieron diversos campos de trabajo, siendo los principales ⁽¹¹⁾ los análisis de eva-

⁽¹¹⁾ Véase el documento (no fechado) del Ministerio de la Formación Profesional y del Trabajo tunecino: “Présentation de l’Observatoire national de l’emploi et des qualifications”.

luación de impacto de la formación inicial, el estudio de indicadores del mercado de trabajo y de la formación profesional, el examen de armonización de fuentes estadísticas y de nomenclaturas, un modelo macroeconómico del comportamiento del mercado de trabajo, un diccionario de las profesiones y los empleos, y el mapa nacional de la formación profesional. A escala institucional, en 2000 se creó un auténtico observatorio nacional del empleo y de las cualificaciones (ONEQ) con categoría de dirección general dentro del MFPE.

Esta intensa labor realizada de 1997 a 2003 debe valorarse en función de los resultados reales alcanzados. La serie de indicadores no dio lugar a un sistema operativo, aunque produjo un banco de datos informatizado dentro del ONEQ, de exclusivo uso interno. El proyecto de armonización, por su parte, no pudo acabarse. El modelo macroeconómico no llegó a oficializarse (ningún documento lo presenta). El diccionario no se aplicó como manual operativo para los servicios de los ministerios interesados, y los análisis de evaluación de impacto no llegaron a publicarse, al no considerarse pertinente la metodología utilizada (el propio Banco Mundial efectuó una evaluación crítica).

La escisión del Ministerio de la Formación Profesional y de Trabajo (a finales de 2002, la formación profesional quedó integrada en el Ministerio de Educación) hizo al ONEQ perder su vinculación estrecha con la formación profesional, ligándose más bien a las nuevas tendencias políticas del Ministerio de Trabajo, que da prioridad al empleo de los mandos, al seguimiento coyuntural del empleo o a la creación de microempresas. En resumidas cuentas, el observatorio tunecino no ha logrado aún ocupar el puesto que debiera corresponderle dentro del sistema de información sobre el empleo en Túnez.

Comparación de los sistemas nacionales

Las descripciones precedentes simplifican, pero reflejan con todo fielmente las difíciles vías emprendidas por los tres países para intentar crear observatorios destinados a mejorar la situación del empleo, y la eficacia de la formación profesional. Puede concluirse de ellas que los diversos intentos aún -hasta finales de 2004- no han tenido éxito en cuanto a generación de los datos y nuevas informaciones ambicionadas.

En los tres países, un período de siete años no ha bastado por tanto para que todos los agentes que actúan en el sector empleo/formación consigan -junto a los responsables estadísticos- crear estructuras y redes eficaces y productivas, capaces en particular de afrontar los problemas señalados en los proyectos de reforma de la formación profesional, vinculados con el mercado de trabajo y las necesidades de las empresas. Los diversos proyectos engloban numerosas propuestas de iniciativas, que sin embargo no han dado lugar a realizaciones consumadas, y a veces ni siquiera han comenzado a aplicarse. Existe sin duda un comienzo de aplicación en Túnez, con la creación de un observatorio integrado en el Ministerio de Trabajo, pero con resultados de escasa monta. En Argelia, la

creación de un observatorio nacional a cargo del Ministerio de Trabajo es aún demasiado reciente como para juzgar su pertinencia y eficacia. En cuanto a Marruecos, apenas ha esbozado la creación de un observatorio nacional.

No es obligado deducir de lo anterior que la situación en cuanto a producción de datos sobre el empleo se haya quedado estancada: en particular, los centros nacionales de estadística han conseguido mejorar sus encuestas sobre el empleo (trimestralización de la encuesta en Marruecos, anualización en Túnez y trimestralización proyectada), y han realizado nuevas encuestas a empresas (en particular a microempresas).

Pero los modelos de análisis del empleo desarrollados por los centros públicos de estadística no siempre convienen a los responsables de la formación y las estructuras de fomento del empleo. Para empezar, el carácter demasiado global de los resultados disponibles, debido ante todo al insuficiente tamaño de muestra, no permite responder a las preguntas que plantean el ámbito regional o local. A continuación, la falta de una nomenclatura de profesiones o empleos adaptada a las necesidades de la formación profesional no permite a los servicios especializados obtener datos por tipo de empleo.

Otra cuestión esencial consiste en definir no sólo los objetivos, sino también el modelo operativo en que debe basarse el observatorio. La disyuntiva que se presenta consiste o bien en una estructura ministerial, o en un mecanismo asociativo (red); este último parece adaptarse mucho mejor a las realidades del sector formación/empleo, pero también resulta mucho más difícil de crear. El método por asociación se ha intentado directamente en Argelia, sin obtener resultados prácticos, y se ha eludido más bien en Túnez y en Marruecos. Por un lado, los mismos servicios de empleo son deficientes (salvo en el caso de Túnez), aunque deben desempeñar un papel clave en estos sistemas. Pero nadie ha planteado nunca la naturaleza exacta de las informaciones que deben producirse, las metodologías por aplicar, y las responsabilidades de unos y otros asociados (división del trabajo).

Como veremos a continuación, la labor emprendida realmente ha topado con numerosos obstáculos que frenan la creación de observatorios en estos países.

Estrategias lastradas por múltiples dificultades

Este artículo no intenta evaluar en todo su detalle las tentativas de los países magrebíes de crear observatorios del empleo y la formación profesional, sino exponer modestamente que se han subestimado algunos de los obstáculos a estos proyectos.

El diseño y la creación de observatorios han resultado ser una operación llena de emboscadas, aún cuando existieran los medios económicos para ella: el proceso de maduración ha sido muy lento, y aunque se observen en los últimos años avances fundamentales que quizás permitan salir del estancamiento (Fourcade, 2000) es lícito analizar los motivos prin-

cipales que impiden considerar operativos actualmente a los observatorios nacionales de los países magrebíes.

Pueden calificarse de rémoras tres categorías generales de factores: la ausencia de una cultura idónea de la información; los obstáculos institucionales y los motivos técnicos.

La falta de una cultura de la comunicación es sobre todo evidente en el funcionamiento de la administración pública de los tres países. Los diversos ministerios y organismos, poderosos centros en las economías nacionales administradas, han creado prácticas muy cerradas en cuanto a producción y tratamiento de la información, en un contexto de márgenes de competencias que se intentan mantener a todo precio. La información obtenida suele reservarse de ordinario para uso interno, y no se publica ni difunde porque no está destinada a circular, salvo escasas excepciones. Podrían darse numerosos ejemplos de información que ni siquiera circula entre departamentos ministeriales que trabajan en el mismo ámbito, o incluso entre los servicios de un mismo departamento ministerial. Las nuevas estructuras responsables de los programas de intervención en el mercado de trabajo, bajo tutela de los ministerios, actúan casi siempre de esta manera, sin conseguir desarrollar un sistema de información realmente efectivo ⁽¹²⁾.

La retención de informaciones ha constituido durante mucho tiempo la norma principal de funcionamiento (tácita) para la administración, aplicándose sobre todo a datos reputados estratégicos o esenciales (como el paro). Parece difícil realizar una transición rápida hacia una cultura del intercambio, la apertura y el debate sobre los datos y su producción. *A fortiori*, la política de publicación y oferta de informaciones es de difícil concepción y aplicación. La creación de espacios *web* es un paso adelante fundamental, pero estos no garantizan que la información difundida sea útil ni pertinente. El paso de una economía administrada al mercado abierto implica un cambio en la “gobernanza”, y nuevos métodos de gestión de los datos sociales necesarios para los diversos agentes.

Existe un potencial conflicto institucional entre ministerios de trabajo y de la formación profesional para transferir proyectos de observatorio al sector común empleo/formación. Únicamente Túnez ha conseguido durante un decenio reunir en un mismo ministerio (el Ministerio de la Formación Profesional y de Trabajo) los dos sectores, y ha intentado implantar un observatorio responsable de producir información sobre ambos campos. Pero la vuelta a una separación de la formación profesional y del empleo en 2002, sin que la estructura creada (el ONEQ) haya logrado imponerse como entidad eficaz e innovadora, refleja las dificultades existentes para que la indispensable articulación entre formación y empleo funcione de manera institucionalmente correcta.

Cuando se intenta erigir un observatorio a través de un proyecto de

⁽¹²⁾ Con algunas excepciones como la CNAC –Caja nacional del seguro de desempleo- en Argelia o la ANETI –Agencia nacional del empleo y el trabajo independiente- en Túnez.

apoyo a los ministerios de trabajo, que por regla general son ministerios de escasa financiación y muy imbuidos de la antigua cultura autoritaria y de control -su símbolo más frecuente es la inspección del trabajo-, se topa con su escasa disposición a generar indicadores que pudieran revelar los mediocres efectos de las políticas aplicadas.

Además, estos ministerios técnicos encargados de la formación y/o del trabajo afrontan auténticas dificultades a la hora de contratar o formar personal técnico competente y auténticamente profesional en el ámbito de datos sociales, funcionamiento del mercado de trabajo o relación formación-empleo. Los servicios de análisis de estos ministerios suelen trabajar en general con titulados superiores, pero raras veces en la carrera conveniente, y casi nunca disponen de estadísticos profesionales formados en las escuelas especializadas de su país o del extranjero⁽¹³⁾. Cuando logran contratar o formar a un personal con el perfil correcto, éste suele optar por la movilidad hacia entidades más eficaces, y ante todo más lucrativas. Así, estos departamentos no consiguen reproducir el “capital técnico” acumulado por sus especialistas.

Es muy evidente la escasez de contacto y colaboración para generar datos entre ministerios de trabajo o formación profesional y centros nacionales de estadística. La falta de articulación entre estas estructuras de la administración pública afecta a los tres países magrebíes, sobre todo en el caso de las encuestas sobre el empleo a empresas. La ausencia de estadísticos profesionales en las estructuras ministeriales del empleo y la formación profesional agrava aún más la dificultad para crear esta colaboración.

A escala técnica, no se han investigado ni definido claramente aún las consecuencias de crear una capacidad de producción de nuevos datos sobre el mercado de trabajo. No se observan innovaciones importantes en los conceptos utilizados, los métodos aplicables, o las características de futuras encuestas. No se ha efectuado una auténtica reflexión sobre los ámbitos informativos prioritarios, los indicadores más convenientes o los métodos más económicos para obtenerlos. Las investigaciones preliminares realizadas en Argelia, por ejemplo, se centran más en la estructura organizativa del futuro observatorio que en sus requisitos técnicos y conceptuales.

Por lo que respecta a datos indispensables, las lagunas actuales más graves son las relativas al funcionamiento del mercado de trabajo, y en particular al seguimiento y análisis de los desajustes entre oferta y demanda por los servicios públicos de empleo. Los problemas que impiden hasta hoy a Argelia y Marruecos organizar sus agencias de empleo de forma que produzcan datos fiables y pertinentes sobre la población activa privan a los observatorios de una fuente preciosa de información.

Como ha señalado la Fundación Europea de la Formación, son muchas

⁽¹²⁾ Túnez ha puesto en marcha en la actualidad una interesante experiencia de colaboración con alumnos de la Escuela Nacional de Estadística.

las razones que favorecen claramente un funcionamiento en red para conseguir el avance técnico de producir datos e informaciones en el ámbito empleo/formación. Pero ello es para estos países una exigencia maximalista, que tropieza con reflejos corporativos aún muy enraizados. Para desbloquear la situación es necesario impulsar la creación del observatorio empleo/formación al nivel político más alto, como fue el caso de la mejora de empresas. El carácter intrínsecamente multisectorial del ámbito empleo/formación no exige tanto la creación de instancias multisectoriales sino reunir *ad hoc* en combinación diversa a los distintos agentes directamente implicados en la producción de los datos considerados prioritarios. A título ilustrativo, el Ministerio de Trabajo y el Centro Nacional de Estadística para la realización de encuestas a empresas, el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de la Formación Profesional para la realización de encuestas sobre inserción profesional de jóvenes alumnos, etc.

Es necesario integrar otro elemento técnico: un observatorio no puede ya limitarse a la exclusiva relación formación profesional-empleo, sino que debe ampliar su labor al conjunto de tipos y niveles educativos y su relación con el conjunto de las profesiones, y asumir la perspectiva de la formación permanente. Los sectores de la enseñanza primaria, secundaria y superior deben por tanto confluir en las redes que se constituyan.

Por otra parte, los observatorios deben convertirse en instrumentos del diálogo social, como recomienda en particular el BIT, y los agentes asociados deben entenderse como solicitantes y a la vez como productores de información. La independencia de estos agentes asociados con respecto al poder político no siempre está garantizada, y las prácticas de diálogo en estos países son aún balbuceantes. También la representatividad de las organizaciones es a veces dudosa. Por último, la capacidad técnica de los agentes sociales es escasa para los nuevos temas operativos del mercado de trabajo (¿qué datos son relevantes y necesarios? ¿que necesidades formativas hay? ¿cómo definir las?, etc.).

Debe indicarse por último que, en el contexto de búsqueda de competitividad para tres países en vías de incorporación a una zona de libre intercambio con Europa, los observatorios no podrán crearse partiendo exclusivamente de las capacidades nacionales actuales. La participación de expertos exteriores debe contribuir con elementos de formación complementaria -sobre todo a escala metodológica- que permitan transferir experiencias a los responsables nacionales encargados de la nueva herramienta social. La coordinación con asociados europeos también es un objetivo asumible para mejorar la capacidad de análisis de los responsables nacionales. La reciente creación del programa ETE por la Fundación Europea de la Formación ilustra al respecto la apertura de un espacio de intercambio técnico, que debe impulsar la generación de observatorios en la región MEDA. Este espacio, que ha permitido a algunos países generar con mayor rapidez sistemas o mecanismos eficaces, podría permitir, gracias a la difusión y debate de las experiencias más avanzadas, acelerar la creación de estos observatorios.

Conclusión

Los observatorios del empleo y de la formación se concibieron durante el decenio de 1990 en los países magrebíes como centros asociados a mecanismos de redinamización de la formación profesional, para favorecer la competitividad de las empresas y con ella la integración en la zona de libre intercambio. Los primeros proyectos de apoyo a estos mecanismos y sistemas vieron la luz en 1997, pero debe admitirse que en 2004 los observatorios siguen sin funcionar en el Magreb y que estos, en el mejor de los casos, vegetan administrativamente. Todos ellos apenas son “visibles” (relevantes) para su entorno social. Ideados como herramientas de acompañamiento técnico para la transformación de los sistemas nacionales de empleo y formación profesional, aún no han conseguido implantarse como tales.

Resulta por tanto arduo describir y analizar actuales resultados positivos o mejoras con que las informaciones sociales hayan contribuido a adaptar estas economías al nuevo contexto de apertura y a la gestión de sus sistemas de formación profesional. La creación de observatorios del mercado de trabajo, apoyada por donantes en el contexto de proyectos centrados especialmente en la formación profesional, topa con antiguos reflejos nacionales de retención de la información social y también con la inexperiencia de los agentes y una serie de deficiencias conceptuales y metodológicas.

Con todo, en los próximos años estos tres países lograrán probablemente instaurar realmente esta función de vigilancia del mercado y previsión de necesidades. La dificultad fundamental estriba en que no hay ni esquema fijo ni modelo universal para construir observatorios. Para lograrlo es inevitable una labor nacional concreta, lo que no obsta para procurar un intercambio de buenas prácticas ni para asumir el objetivo de una convergencia entre los países asociados de la Unión Europea.

En el ámbito de la producción de datos sociales, donde es obligatorio practicar una auténtica política de colaboración social, esta idea tan elemental y tan de sentido común afronta con todo bastantes obstáculos. Implantar un observatorio -que debe concebirse más como función que como entidad o estructura particular- requiere replantear el conjunto de las condiciones de producción de datos sociales: ¿quién los produce?; ¿con qué objetivos?; ¿qué conceptos y métodos se aplican para ello? La magnitud de esta tarea ha estado hasta hoy bastante subestimada. Los países del Magreb -cada uno por su lado y también colectivamente- deberán redoblar rápidamente sus esfuerzos en este sentido, si desean disponer por fin del instrumento de control de políticas de desarrollo de recursos humanos que reclama su integración en la zona de libre intercambio. ■

Bibliografía

- Ben Sédrine, S.; Geisser, V. "Les diplômés à la sortie de l'Université, devenir social et stratégies d'insertion professionnelle", *Monde Arabe Maghreb-Machrek*, n° 157, julio-septiembre 1997.
- Bernard. C. "Ajustement structurel et secteur informel au Maghreb", in *Ajustement, éducation, emploi*, Vernières M. éd., Economica, 1995.
- Bounoua, C. "Processus d'informalisation de l'économie algérienne et économie de marché: éléments d'une problématique", comunicación en las XII. Jornadas de estudio de Graticce, París, junio 2002.
- Charmes, J. "Mesure statistique de la population active et du secteur informel en Algérie. Situation actuelle et orientations méthodologiques", informe a la ONS de la misión para la Oficina Estadística de Naciones Unidas y el PNUD, 1991.
- Charmes, J. "Secteur informel et emploi informel au Maghreb: un état des lieux et des connaissances par rapport à d'autres expériences dans le monde", comunicación para el coloquio internacional *La cuestión del empleo en África septentrional, tendencias recientes y perspectivas 2020*, Argel, junio 2004.
- Edjekouane "Quelques éléments d'analyse du chômage", informe al Consejo Nacional Económico y Social, República Democrática y Popular de Argelia, junio 1998.
- Fourcade, B. "Les observatoires de l'emploi et de la formation professionnelle, outils de gestion des transformations du marché du travail? Les cas de l'Algérie et de la Tunisie", nota LIRHE n° 3332000.
- Hammouda, N. E. "Secteur et emploi informels en Algérie: définitions, mesures et méthodes d'estimation", comunicación en las XII. Jornadas de estudio de Graticce, París, junio 2002.
- Hammouda, N. E., Musette M.S., "La mesure de l'activité en Algérie: une nouvelle génération d'indicateurs du marche du travail?", in *Efficacité versus équité en économie sociale*, Alcouffe, Fourcade, Plassard, Taha (eds), París, L'Harmattan2000.
- Ghali, S.; Mohnen, P. "Restructuring and economic performance: the experience of the tunisian economy", serie científica, Cirano, Montreal, marzo 2002.
- MFPE "Conférence sur la formation professionnelle dans le bassin méditerranéen", Barcelona, 24-26 noviembre 1996.
- Ministère de l'industrie et de l'énergie tunisien. "Enquête d'évaluation du PMN", circular de la actualización, n° 5, mayo 2002.
- Musette, M. S. "Sources et qualité des données sur l'activité en Algérie", CREAD, fotocopiado, 1997.

- Musette, M. S.; Isli; Hammouda, N. E. "Marché du travail et emploi en Algérie: éléments pour une politique nationale de l'emploi", comunicación a la Conferencia Euromagrebí organizada por el Ministerio de la Formación Profesional y la oficina de la OIT en Argel sobre el tema "Formación, empleo y empleabilidad" los días 27, 28 y 29 abril de 2002.
- Rama, M. "How bad is unemployment in Tunisia? Assessing labor market efficiency in a developing country", *The World bank Research Observer*, vol. 13, n° 1 (febrero 1998).
- Sboui, F. "Les systèmes productifs informels en Tunisie: diversité, dynamisme et efficacité", comunicación en las XII. Jornadas de estudio de Gratice, París, junio 2002.
- Talahite, F. "Les statistiques de l'emploi et de la formation en Algérie. Une approche en termes de conventions", in *Educación y empleo en los países del Magreb, reajuste estructural, sector informal y crecimiento. Actas del coloquio internacional de Marraquech, 24 y 25 de octubre de 1996, documentos Céreq, seminarios, 1997.*
- Vernières, M. "Ajustement, éducation, emploi", M. Vernières éditeur, París, Economica, 1995.