Jornadas sobre desarrollo y empleo
para entidades de tamaño intermedio
Bidasoa Activa - Irún, 19-21 noviembre 2003

Observatorios socioeconómicos locales y planificación estratégica

Xavier Muñoz i Torrent
Geógrafo, Máster en Gestión Pública
Responsable del Observatorio Económico y Social de Terrassa
Xavier.Munyoz@terrassa.org

Realidad dinámica, conocimiento y planificación estratégica

La realidad es un proceso en continuo movimiento, que evoluciona: todo fluye, nada permanece. El mercado de trabajo, la realidad empresarial, las necesidades de nuevas competencias, de nuevas capacidades personales, son dinámicos. Por tanto, la actividad organizativa, ya sea de las empresas o de las instituciones públicas, ya sea de las personas que conviven en un mismo territorio, coincide con una realidad que se mueve a la cual esas organizaciones y personas deben adaptarse. Es una realidad, por tanto, que debe ser comprendida al máximo en sus mecanismos y en sus tendencias, en su dinámica, que no tanto en sus fotos-fijas; debe ser formalizada en un conocimiento sobre la composición de un escenario propio y de las fuerzas y vectores que dentro y fuera inciden sobre él. Parafraseando a Ernst Bloch: "sin [conocimiento de la] realidad no hay terreno para la anticipación, pero sin anticipación no hay horizonte para la realidad".

Esta es una premisa asumida en el caso de algunos gobiernos locales, consciente o inconscientemente, por convicción ideológica (el "todo fluye" es, en esencia, la base del progreso), por moda o por simple emulación explícita de los manuales de la gestión pública moderna, que indican que sin información estratégica, sin el conocimiento de la realidad, no se pueden trazar políticas públicas ni planificar con alguna garantía de eficacia. Una información, además, que debe ser fiable, significativa, suficiente y actualizada y, consecuentemente, permanente.

Es preciso destacar la posición nuclear de la información (ya no tan sólo como tal, sino como conocimiento sobre el funcionamiento de la comunidad y de sus organizaciones), como fruto del análisis territorial o como fruto de la evaluación de políticas, como *materia prima* del proceso de decisión pública y como pieza clave para la implantación de un sistema de planificación estratégica; esto es, un sistema inteligente de gestión del desarrollo económico y social, basado en

un dispositivo permanente de observación del territorio y del efecto de las políticas.

Esa necesidad de conocimiento permanente impulsó a escala local, hace ya más de 10 años, la creación de observatorios socioeconómicos, como unidades de apoyo a la toma de decisiones en la definición de políticas públicas locales mediante la aportación de conocimiento estratégico sobre el territorio. Se trata de unidades especialmente importantes en el momento de fundamentar instrumentos de planificación (estratégica o a largo plazo), en los que se requiere, además, la participación activa de actores económicos y sociales y de las otras administraciones cuya acción repercute directamente sobre los individuos de la comunidad local.

Se concibe, por tanto una unidad operativa que permita gestionar información estratégica al objeto de:

- ◊ Conocer, analizar y hacer transparentes los escenarios
- ◊ Favorecer el concierto económico y social
- ◊ Evaluar las acciones públicas
- ◊ Anticiparse a los acontecimientos
- ◊ Proponer alternativas de acción
- ◊ Ayudar a que el conjunto local constituya una "comunidad de aprendizaje"

De todo esto quiero destacar dos aspectos: por un lado, el papel esencial en la provisión de conocimiento que hace que sea imposible hacer planificación estratégica sin dominar el conocimiento estratégico. Desarrollar un observatorio no es o no debe ser un *lujo asiático*, sino un imperativo de la planificación y su utilidad depende en buena medida de su empleo operativo y constante por parte de quien toma las decisiones. Y esa no es una afirmación baladí, porqué, en nuestros días, todavía hay quien utiliza la información más para justificar las acciones que para planificarlas. Como Anna Cabré acierta a comparar, "la información es al político como una farola a un borracho: la utiliza más para tenerse en pié que para iluminarse". La información, el conocimiento debe ser la *luz* que guíe la gestión pública y no un inútil elemento burocrático para hinchar los expedientes.

Por otro lado, es preciso destacar esa contribución al consenso y al concierto social de la información que implica que la transparencia de las políticas, la transparencia de las organizaciones que se incentiva a través de la transmisión puntual de información, favorece la confianza en los proyectos comunes y, por tanto, aumenta las posibilidades de éxito y los efectos multiplicadores. Y eso es especialmente importante cuando el nivel administrativo se acerca a la escala humana, como en el caso de la acción de municipios y comarcas. Eso implica que el conocimiento generado debe ser puntualmente comunicado para que sea realmente útil.

Es más: a la información debería suceder, por sistema, el planteamiento de propuestas alternativas de actuación, como avance necesario a la decisión pública y substanciación de la función de soporte a esa decisión.

Los observatorios no sólo son, por tanto, instrumentos decorativos, sino los proveedores de la esencia misma de la moderna gestión pública y un instrumento esencial para la construcción de un sistema de confianza, que a la vez debe ser la base de un sistema de aprendizaje y de innovación constante de las organizaciones públicas y de las comunidades locales.

En la actualidad, funcionan en Cataluña unos 25 observatorios socioeconómicos en el marco de municipios, mancomunidades o comarcas (cada uno con sus propios modelos de funcionamiento y atendiendo a diferentes orientaciones), que responden a otras tantas iniciativas de planificación estratégica. Los observatorios de la Provincia de Barcelona, se organizaron en una Red *-la Xarxa d'Observatoris del Mercat de Treball-,* que funciona desde 1995 coordinada por la Diputación de Barcelona, mancomunando de facto la provisión de la información estadística común, la formación de los técnicos de los observatorios, la organización de seminarios y congresos específicos y el desarrollo de proyectos comunes y grupos de trabajo especializados. La Red facilita el acceso de información estadística, a los proyectos comunes y a la producción de los observatorios a través del llamado Programa Hermes, que se puede consultar a través de la página electrónica de la Diputación de Barcelona (http://www.diba.es/hermes).

El sistema de observación estratégica de Terrassa

Durante el diseño y ejecución del Plan Estratégico de la Ciudad de Terrassa (a principio de los años 90) se puso de manifiesto la falta de información estratégica sobre el territorio y, además, la necesidad de existencia de un dispositivo que suministrara constantemente conocimiento clave para definir la raíz de los problemas, plantear objetivos y que permitiera la evaluación del impacto de las acciones implementadas sobre el conjunto de la economía y la sociedad local.

Atendiendo a esa demanda, que tenía que ver con esos objetivos de progreso, en 1994 se creó el Observatorio Económico y Social de Terrassa (OEST), dentro de la sociedad municipal Foment de Terrassa, encargada de las políticas de promoción económica del municipio. Políticas que se enfocan a tres objetivos básicos que según nuestro entender resumen los parámetros de una política de calidad de vida, y que son la obtención de cotas óptimas de

Entendiendo por competitividad, todo aquello que afecta a la adaptación de la estructura económica a las demandas de la dinámica de mercado, incluidos aspectos como el impulso de la innovación tecnológica, la calidad productiva, la investigación y desarrollo, pero también todo aquello que afecta al aumento de las capacidades individuales de la población activa para insertarse con éxito y para su promoción profesional dentro del mercado de trabajo.

Por cohesión social, el objetivo último y central de las políticas activas en lo local: que la riqueza suponga un crecimiento equilibrado y justo socialmente. La competitividad no puede desembocar tan sólo en el progreso de unos pocos sino en el progreso de toda la sociedad. Queremos entre otras cosas que la competitividad de las empresas revierta también en lo social, elevando la implicación del sector privado en la sostenibilidad misma de la estructura económica y en la felicidad de los ciudadanos. De ahí que lo expresemos en medio y con letras mayores.

Finalmente, es preciso afirmar que en vano se puede hablar de progreso, de la competitividad de la estructura económica y de su cohesión social, si las políticas no tienen en cuenta el fomento de la sostenibilidad del escenario donde se producen las actividades humanas. De nada habrá servido si de la mejora en la creación de riqueza se desprende el deterioro del medio urbano o rural.

Se trata por tanto de tres conceptos que deben funcionar equilibradamente, y eso es el objeto de la política. En ese contexto se enmarcan las finalidades del OEST.

La misión del OEST es dar apoyo a la toma de decisión en la definición de políticas públicas locales mediante la aportación de conocimiento estratégico. Muy en concreto el OEST:

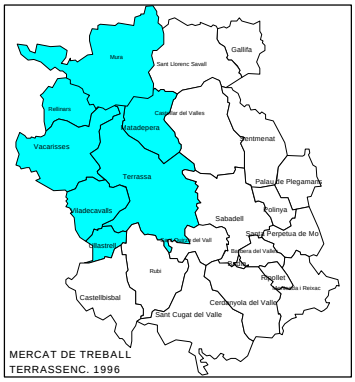
a) Administra, desarrolla e interpreta, de forma permanente, un sistema integrado de información sobre la Ciudad de Terrassa i su área de influencia *, que permite su posicionamiento.

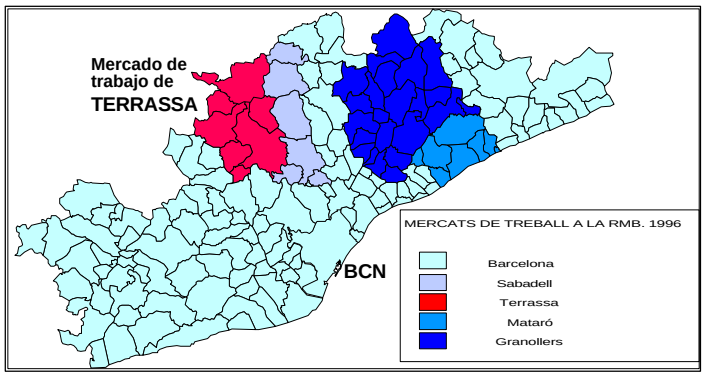
b) Contribuye a la definición de estrategias de desarrollo coherentes y factibles y fomenta las acciones de apoyo a las estructuras económicas locales.

c) Favorece la reflexión y la acción de las colectividades locales y de los agentes económicos y sociales con la finalidad de obtener el máximo concierto posible en la definición de políticas públicas locales.

d) A esas funciones se ha propuesto también, la evaluación de los resultados y el impacto de las políticas públicas locales y la propuesta de las medidas para la aplicación de los resultados de la evaluación.

* Ámbito territorial de la actuación del Observatorio Económico y Social de Terrassa: un mercado de trabajo al oeste vallesano





- El mercado de trabajo estricto de Terrassa: Terrassa, Matadepera, Rellinars, Ullastrell, Vacarisses, Viladecavalls i Mura [a los que también se podrían añadir Rubí, Sant Cugat y Castellbisbal, si se atiende al distrito de la Cámara de Comercio].

- Población del mercado de trabajo: 225.000 personas aprox. (creciente), de los cuales 185.000 corresponden al municipio de Terrassa.

- Inmigración: Desde finales de la Guerra Civil, es una zona tradicionalmente receptora de inmigración. De hecho el aumento de la población, incluso en nuestros días no se puede explicar sin ese fenómeno.

- Población activa: Aprox. 84.000 trabajadores.

- Actividad económica: 17.000 empresas (60% pequeñas empresas), de las cuales 15.000 corresponden a Terrassa

- Asalariados: 76.000 asalariados, de los cuales 60.000 corresponden a los centros de cotización a la Seguridad Social radicados en Terrassa

- Desempleo: 9,5%, especialmente afectando a mujeres y a mayores de 45 años (perfil de una zona de reconversión industrial).

- Movilidad: Se trata también de una zona muy autocentrada, configurando una área d mercado muy definida e autónoma dentro de la RMB = 74% de los ocupados trabaja en Terrassa

A esos objetivos se responde con unas funciones operativas lógicas:

1. Recogida, sistematización, integración y actualización de la información disponible, es decir la construcción de un sistema de información ejecutivo.

2. Análisis de la información: descripción de la evolución socioeconómica y determinación de posicionamiento.

3. Generación de nuevas informaciones: estudios monográficos y ejecución de encuestas locales.

4. Evaluación de escenarios y diagnosis territorial o sectorial.

5. Propuesta de líneas estratégicas y acciones operativas.

6. Comunicación (difusión, transferencia) del conocimiento.

A eso se debe añadir que el OEST:

- Tiene vocación de ser un proyecto común en el territorio, una obra de la comunidad (de consenso, de participación, de confianza, no es un competidor de nadie);

- Que procura aprovechar los recursos de análisis que ya existen en el territorio y integrarlos en el proceso (maximización de la cooperación, optimización de los recursos municipales de información socioeconómica: no duplicar, sino sumar esfuerzos en la estructura municipal y en la comunidad local);

- Que es un elemento de referencia en el territorio y de confianza a base de aportar información fiable, de calidad y significativa para la toma de decisiones;

- Que es un gestor del conocimiento local: el OEST es una herramienta básica para una "organización que aprende" *(learning organisation, learning city).*

- En consecuencia, que debe ser útil: una herramienta operativa en los procesos de planificación y de gestión estratégica.

El OEST se sitúa como un servicio de apoyo a la línea de mando del organigrama de coordinación de la promoción económica y social de la ciudad. Tiene una estructura sencilla y horizontal, pero fuertemente profesionalizada, polivalente y flexible, basada en un equipo compacto de técnicos que trabajan de forma coordinada para servir a unos objetivos principalmente programados con antelación (funcionamiento básico por ponencias) y que se nutre también de la estrecha cooperación con otros profesionales locales del análisis socioeconómico (principalmente las Unidades municipales de Estadística y Sistemas de Información Geográfica, y del Servicio de Estudios Económicos de la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Terrassa).

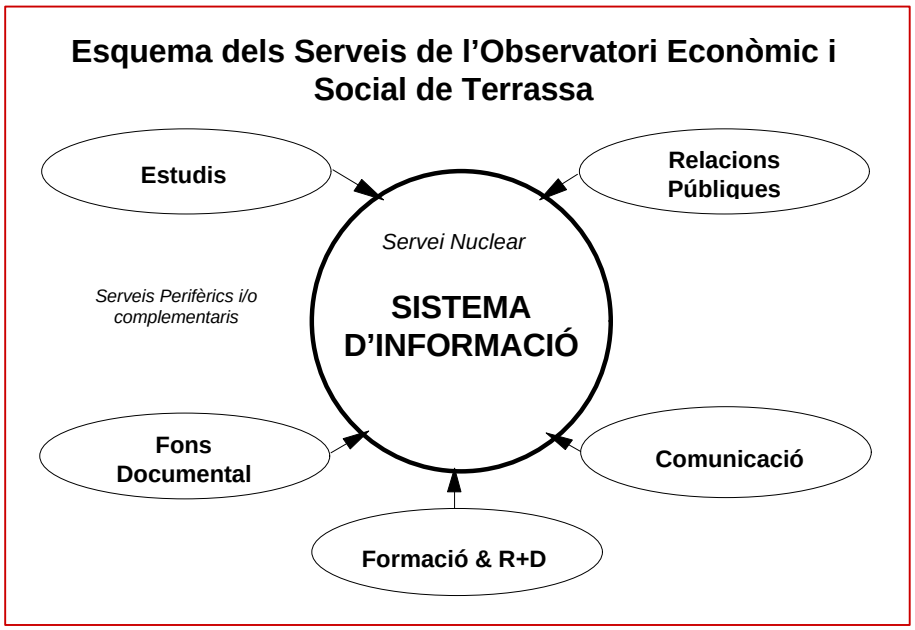
El enfoque de sus actividades, en cuanto a temática, es triple, en relación con los objetivos conceptuales de la promoción económica y su campo de acción básicamente concentrada en la medida de la calidad de vida. Se resume en la organización de tres campos de interés:

I. **Observatorio de la competitividad de la estructura económica:** Análisis y evaluación del desarrollo empresarial y calidad de la ocupación, estructura de la creación de la riqueza local.

II. **Observatorio de la sostenibilidad social:** Análisis de la cohesión social. Estructura de la población, distribución de la población, rentas, educación, cultura, red ciudadana.

III. **Observatorio de la sostenibilidad medioambiental:** Análisis y evaluación del entorno ciudadano y de su evolución y tendencias, acceso a los servicios, movilidad, evolución de la cultura cívica, protección de la naturaleza.

A causa de esa estructura simple, para su organización se ha planteado un esquema eminentemente funcional. El servicio central del OEST es el Sistema de información, eminentemente estadístico, que se actualiza permanentemente, y sobre la base del cual se elaboran los productos. Alrededor de ese núcleo penden los que consideramos servicios periféricos y/o complementarios



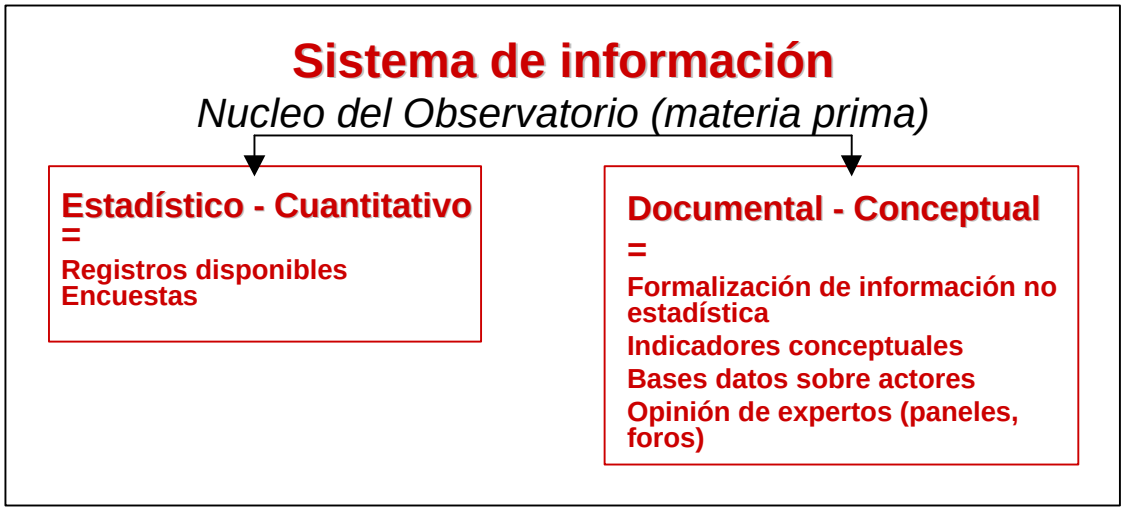
a) **Relaciones públicas.-** Como ente de/para el consenso, el trabajo del OEST se basa en el diálogo y la comunicación. Por tanto, de inicio se planteó el despliegue de una tarea constante de relaciones públicas, que además debe redundar en la provisión de información y recursos y oportunidades de financiación alternativa a los presupuestos municipales. Para el OEST es esencial la conexión constante y activa en redes de participación relacionadas con el análisis socioeconómico y la evaluación de políticas públicas.

b) **Comunicación proactiva.-** Es una función esencial: los productos del OEST deben publicarse, como base del principio de transparencia.

Pero no sólo eso: se plantea la dinamización proactiva de la participación de los agentes económicos y sociales en las acciones concertadas de promoción económica local a través de la estructuración de redes de cooperación y la transmisión de información por medios telemáticos.

c) **Fondo documental.-** El sistema de información no sólo debe fundamentarse en la formalización de datos estadísticos, sino que es absolutamente necesario el establecimiento de un sistema de captación i gestión de la información conceptual (no cuantitativa), mediante la implementación del Centro de Documentación Socioeconómica.

d) **Núcleo de Investigación y Formación.-** El OEST es ente organizativo de referencia en materia de metodología de análisis del territorio y es por definición una unidad de I+D. El OEST se provee de nueva metodología a través de su relación con centros superiores de investigación de las Universidades y también de personal especializado. A la vez, es capaz de valorizar esa metodología y diseminarla entre las unidades del propio Ayuntamiento, de los agentes económicos y sociales y los otros observatorios.



La producción del observatorio es diversa. Para empezar, la organización del **sistema de información** (estadística y documental), ya es un producto en si mismo, a partir del cual se atienden a consultas puntuales y sirve de base para la ejecución de productos singulares

a) **Anuario estadístico de Terrassa.-** Editado desde 1996 (en papel y en soporte digital) es la síntesis del sistema de información general. Y a la vez funciona como el catálogo general del sistema de información. Está incluido en el Plan de Estadística de Cataluña (la información que contiene es la oficial para Terrassa) desde 1997. Tiene como funciones esenciales la transparencia de la información sobre Terrassa (herramienta informativa general, hacia dentro y hacia fuera de la

ciudad) y el estímulo a la participación de los diferentes servicios municipales, actores económicos y sociales, instituciones y entidades significadas en una obra común.

b) **Perfil de la Ciudad + *Flashes.-*** *Trabajo de definición de los* Indicadores básicos de calidad de vida y la sostenibilidad de la Ciudad, que permite la medida de les tendencias generales de los principales temas al objeto de posicionamiento inmediato respecto de la evolución propia de la Ciudad y respecto de ciudades del mismo rango *(benchmarking)*, a base de la redacción de informes ejecutivos sobre la marcha de la ciudad, que tiene su utilidad en el seguimiento de la gestión de las políticas generales de la Ciudad. Acción desarrollada por 10 ciudades medias en Cataluña y propuesta en diversos proyectos europeos.

c) **Informes trimestrales sobre la evolución de la estructura empresarial.-** A base del reporte sobre las magnitudes principales disponibles que permiten hacer seguimiento del mercado de trabajo local.

d) **Informes de sectores productivos.-** Informes ejecutivos sobre los principales sectores de la economía local, en función de los datos disponibles, especialmente los que hacen referencia a actividad económica y empleo.

e) **Memorándums de vigilancia tecnológica.-** (En desarrollo). Outputs directos del establecimiento del sistema de observación de la evolución de la actividad de las grandes empresas que condicionan el futuro del distrito terrassense, al objeto de establecer un sistema de conocimiento sobre las potencialidades individuales del sistema empresarial que permita anticiparse a los movimientos estratégicos de los principales actores económicos de los que depende la economía local, mediante la organización de sistemas de alarma.

f) **Informe de Coyuntura de Terrassa.-** Es el pulso anual sobre la evolución del conjunto económico local y base del debate económico y social de la ciudad. Se publica desde 1998.

g) **Estudios monográficos.-** Análisis y/o evaluación de aspectos específicos de la economía y la sociedad terrassenses (sectores productivos, análisis sociales, estudios de desarrollo integral de territorios locales, informes sobre el diseño e implantación de recursos a la producción, etc), que tienen la finalidad de diagnosis específica y propuesta de acciones operativas. Son la base de la valorización específica de la información del OEST y, por tanto, base para la formalización de nuevo conocimiento.

h) **Informes i actuaciones adhoc.-** El OEST puede actuar adhocráticamente en respuesta a necesidades de análisis o planificación de urgente realización con la ejecución de estudios o

informes especiales, para apoyo directo a la toma de decisión de carácter urgente.

La transmisión de la información y de los productos elaborados se efectúa, al menos, a través de la página electrónica municipal (edición normalmente en *Acrobat),* cuando no en edición papel como es el caso del Anuario Estadístico y del Informe de Coyuntura. Es posible consultar las referencias sobre la actividad del OEST a través de la página web del Ayuntamiento de Terrassa (http://www.terrassa.org/laciutat/xifres/xifres.htm)

Algunos elementos-clave a modo de conclusiones

Para concluir esta exposición creo que es importante enfatizar algunos elementos que pueden resumir la clave del funcionamiento de los observatorios:

1. **El observatorio debe representar siempre un apoyo útil a la toma de decisiones,** especialmente en poner en marcha procesos operativos de análisis-evaluación-propuesta y de transmisión ejecutiva de los resultados (a tiempo y en formato inteligible para quienes toman las decisiones).

   Consecuentemente, **los resultados deben ser útiles en tiempo útil**. Los métodos que se implementen deben ser ágiles y más cualitativos. El trabajo del observatorio no únicamente se reduce a los reportes finales. Lo que importa es la asunción del cliente y el uso que haga de su contenido y de sus conclusiones. Es preciso hacer el conjunto útil y transparente para infundir confianza y capacidad de crítica (a pesar de resultados adversos de los análisis).

   En consecuencia el observatorio debe ser fundamento esencial para construir un sistema de aprendizaje y innovación constante de la organización, esto es implantar una organización basada en el conocimiento.

2. La eficacia del sistema de observación se basa esencialmente en **poder anticiparse a los hechos y a los efectos.** Es, por tanto, tremendamente relevante el establecimiento de dispositivos altamente enfocados a ir más allá de las estadísticas, mediante el abordaje de recursos de información informales que permitan el establecimiento de sistemas de alerta y de vigilancia inteligentes.

3. En esa misma línea, es especialmente relevante **el trabajo con información cualitativa de primera mano, como valor añadido al análisis cuantitativo**; a base de:

   - Desarrollo de sistemas de información conceptuales y de vigilancia tecnológica.

- Detección, conocimiento e intensificación del acceso y inclusión en los procesos de los llamados grupos de expertos: *think-tanks* e, incluso, los *local champions.*

4. **Investigación y desarrollo en el campo de la gestión eficaz y eficiente del conocimiento.** A eso cabe explicitar que los observatorios deben ser por definición una organización enfocada a la valorización del conocimiento y, consecuentemente, al planteamiento de una organización muy enfocada a la innovación metodológica. Teniendo en cuenta las posibilidades en cuanto a recursos escasos de personal y estructura, los observatorios deberán basar sus actividades de mejora y perfeccionamiento en:

   - El despliegue de relaciones de cooperación, estrechas, fluidas e intensas con centros de investigación en el territorio en el campo del análisis territorial y la evaluación de políticas.

   - La participación en redes profesionales de análisis socioeconómico, que promuevan el *benchmarking* territorial y entre organizaciones, y permitan una intensa actividad de intercambio de conocimientos aplicados y experiencias.

5. Finalmente, es importante señalar el rol de los observatorios en **conjugar el análisis socioeconómico con la evaluación de las políticas públicas** territoriales, de forma que se cierre el ciclo de la gestión pública dando conciencia que el impacto de las acciones implementadas no se valora únicamente por los resultados *expost,* sino por el impacto final, a medio plazo, sobre la calidad de vida de los ciudadanos. De ahí el papel esencial de los observatorios en el *espíritu* de la evaluación de las políticas públicas y, por tanto, en su necesaria renovación.

Referencias básicas

ACTIVA PROSPECT SL, *Diagnosi dels observatoris locals del mercat de treball de la Diputació de Barcelona,* Barcelona, Diputació de Barcelona, 2003.

DIPUTACIÓ DE BARCELONA, *Hermes,* web site:
http://www.diba.es/hg2/menu_pre.asp

DIPUTACIÓ DE BARCELONA, *Hermes: Observar per actuar,* Actas de las Jornadas, Barcelona, Pati Manning, 6-7 mayo, 2003,
http://www.diba.es/promoeco/documents/hermes.asp

OBSERVATORI ECONÒMIC I SOCIAL DE TERRASSA, *Menú principal*
http://www.terrassa.org/laciutat/xifres/oest/oestindex.html

OBSERVATORI ECONÒMIC I SOCIAL DE TERRASSA, *Terrassa en xifres,*
http://www.terrassa.org/laciutat/xifres/xifres.htm

SOY, Antoni, et URSA, Yolanda, *Proposta per a l'endegament d'un observatori econòmico-social a la Ciutat de Terrassa,* Barcelona, Centre d'Estudis de Planificació para el Ajuntament de Terrassa, 1991.

VARIOS ENTES MUNICIPALES, *Proyecto El perfil de la Ciudad. Medida de la calidad de vida y la sostenibilidad de las ciudades medias europeas.*
http://www.terrassa.org/laciutat/xifres/estudis/perfildelaciutat/perfile.html