

POLÍTICAS LOCALES PARTICIPATIVAS Y DESARROLLO TERRITORIAL

LOS PACTOS TERRITORIALES POR EL EMPLEO EN EL
PAÍS VALENCIANO

JUAN R. GALLEGO BONO

DEPARTAMENT D'ECONOMIA APLICADA, UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

JOSEP V. PITXER I CAMPOS

DEPARTAMENT D'ECONOMIA APLICADA, UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

Recepción: 22/04/09; aceptación: 20/10/09

R E S U M E N

ESTE ARTÍCULO ANALIZA EL INCIPIENTE PROCESO DE INTRODUCCIÓN DE LOS PACTOS TERRITORIALES POR EL EMPLEO (PTE) EN EL PAÍS VALENCIANO. SE ESBOZA CONCEPTUALMENTE EL PAPEL DE LAS POLÍTICAS PARTICIPATIVAS LOCALES EN LA DINAMIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN, LAS REDES SOCIALES Y ECONÓMICAS Y, POR ENDE, EN EL DESARROLLO TERRITORIAL. ESTE CUADRO PERMITE OBSERVAR CÓMO LOS PTE EN EL PAÍS VALENCIANO CONSTITUYEN UN IMPORTANTE AVANCE HACIA LA CONFORMACIÓN DE UNA POLÍTICA LOCAL DE EMPLEO Y DE DESARROLLO SOCIO-ECONÓMICO "DESDE BAJO" Y CONSENSUADA ENTRE GOBIERNOS LOCALES, SINDICATOS Y ASOCIACIONES EMPRESARIALES. EL POTENCIAL DE CAMBIO DE ESTA POLÍTICA, NO OBSTANTE, SE VE LIMITADO POR LA INSUFICIENTE REPRESENTATIVIDAD LOCAL DE LOS ACTORES ECONÓMICOS Y SOCIALES, LA ESCASA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE ACTORES "TRANSVERSALES", ALGUNOS DEFECTOS Y CARENCIAS EN EL PAPEL ASUMIDO POR LA GENERALITAT Y LA REDUCIDA COOPERACIÓN ENTRE LOS GOBIERNOS LOCAL Y AUTONÓMICO.

PALABRAS CLAVE:

PACTOS TERRITORIALES DE EMPLEO, POLÍTICAS LOCALES PARTICIPATIVAS, TERRITORIO,
DESARROLLO TERRITORIAL, EMPLEO LOCAL.

INTRODUCCIÓN

Las políticas de desarrollo local en España, y en el País Valenciano, adquirieron importancia desde los años 80 como consecuencia fundamental de la confluencia entre un fuerte voluntarismo por parte de los responsables políticos locales (de cara a resolver los problemas generados por la crisis) y el protagonismo creciente que los organismos internacionales y, en especial europeos, concedieron a lo local como ámbito territorial apropiado para hacer frente a los problemas del desempleo y del desarrollo socio-económico en general. Ahora bien, hasta

finales de los años 90, estas políticas presentaron en la Unión Europea en general y, en el País Valenciano en particular, dos rasgos característicos. En primer lugar, adoptaron esencialmente un carácter municipal y, en segundo lugar, fueron impulsadas por los gobiernos locales y en general con un bajo nivel de consenso con otros actores sociales, económicos y políticos (Gallego y Nácher, 2003).

Con la primera década del siglo XXI, las políticas de desarrollo local en el País Valenciano parecen haber entrado en una nueva etapa. Dicha etapa se inserta a su vez en un cambio en las prioridades y

las orientaciones de la Unión Europea en materia de desarrollo local. Esta nueva etapa parece marcada por un mayor empeño por promover la concertación a nivel local y regional a través de un enfoque “ascendente” (*bottom-up*) de la política de empleo y de desarrollo económico. Al propio tiempo, los actores implicados parecen haber tomado nota de los límites que comporta la adopción de políticas de desarrollo local municipales con bajos niveles de consenso, al menos a nivel formal, con otros actores sociales y económicos. Llegados a este punto, y en gran medida a partir del influjo de la Unión Europea, aumenta el interés por avanzar en la triple dirección de ampliar el ámbito espacial de actuación (superando el municipio), implicar a un número creciente de actores en el diseño e instrumentación de estas políticas y apostar por un creciente carácter integral de las actuaciones.

En este sentido, los Pactos Territoriales por el Empleo constituyen un avance en esta dirección, y más concretamente uno de los instrumentos de concertación territorial de la Unión Europea más acabados y orientados a que los actores locales adquieran un mayor protagonismo y responsabilidad en la política de desarrollo local. Lo consigue a través de un marco reglamentario que prima el establecimiento de un proceso de cooperación entre una variedad de actores distintos (administraciones públicas, agentes económicos y sociales, movimientos de ciudadanos), en tanto que condiciona el acceso a los recursos financieros externos al logro de esta cooperación.

Ahora bien, aunque los PTE se han prodigado relativamente en el País Valenciano, éstos no han cumplido plenamente hasta el momento las expectativas que podían suscitar las pautas de regulación de los mismos contempladas en los Reglamentos y otros documentos de la Comisión Europea. Además de su relativa novedad, en estas dificultades para su implantación en el País Valenciano, no son ajenos los obstáculos que hay que salvar para la conformación efectiva de *partenariados* amplios y estables en el tiempo y los problemas que existen para poder desplegar efectivamente en el territorio dichos *partenariados* de forma que incidan significativamente tanto en el ámbito del empleo como

del desarrollo socio-económico en general en los territorios en los que operan.

El presente trabajo pretende contribuir a un mejor conocimiento de esta problemática. El artículo se organiza del siguiente modo. En la siguiente sección, se esboza una reflexión conceptual sobre los principales vectores que inciden en los procesos de cooperación territorial y en su éxito económico. En las dos partes siguientes se utilizan estas herramientas conceptuales para estudiar la naturaleza y marco de los Pactos Territoriales por el Empleo y para tratar de caracterizar y comprender los límites de los Pactos Territoriales por el Empleo valencianos para propiciar una dinámica virtuosa de cooperación y desarrollo económico.

LA COMPLEMENTARIEDAD DINÁMICA ENTRE HISTORIA Y APRENDIZAJE: EL PAPEL CLAVE DE LAS POLÍTICAS PARTICIPATIVAS EN LA COOPERACIÓN Y LA CREATIVIDAD TERRITORIALES.

En Ciencia Regional se acepta hoy que la cooperación entre actores es una condición de primer orden para el desarrollo económico al generar el tipo de interacción entre los mismos necesaria para desarrollar proyectos colectivos compartiendo recursos, competencias y perspectivas. Y esta cooperación se vería favorecida por las diferentes formas de proximidad que puede propiciar el territorio (Rallet y Torre 2004).

Podemos distinguir dos tipos de cooperación y de la confianza vinculada a la misma. De un lado, una modalidad de cooperación que requiere de la existencia previa de relaciones de confianza (generalizada o comunitaria) entre los actores de un territorio y de una larga historia relacional entre los mismos para conseguirla. De otra, una cooperación que no requiere de este largo proceso de relación entre actores. En este caso, un proceso formal de discusión colectiva, de fijación de ciertos objetivos y normas de comportamiento y su revisión continuada, favorecen el aprendizaje entre actores. Y este aprendizaje permite la cooperación generadora de una confianza (interpersonal o restringida a un pequeño número de actores), en lugar de apoyarse en una relación previa de confianza (Becattini 1994; Crevoisier 2004; Luhmann, 1996; Dupuy y Torre, 2004; Sabel 1994; Perez-Aleman 2003 y 2005).

Sostenemos que se trata de dos momentos de la cooperación y la confianza necesarios para el desarrollo territorial continuado. La confianza comunitaria (el primer tipo) genera rutinas implícitas que sustentan interacciones fluidas entre actores, pero unas y otras tienden a perpetuarse a través de ciertas convenciones y mecanismos informales, pudiendo conducir a la inercia y al bloqueo endógeno del territorio. Por el contrario, el principal problema que puede enfrentar la cooperación y la confianza interpersonales (el segundo de los tipos enunciados) es que no logre “prender” suficientemente en los colectivos representados por estas personas (quienes protagonizan el proceso de diálogo y negociación) y en el territorio como para trascender esta cooperación y confianza incipiente.

Es el segundo proceso cooperativo (generador de confianza interpersonal) el que encierra el principal potencial de cambio, por lo que constituye un espacio privilegiado de la esfera y la política local y regional para dotar de continuidad dinámica a ambos procesos. Esto puede producirse mediante el estímulo a la generación de nuevas redes sociales y económicas que permitan, en el primer caso, romper la inercia renovando y diversificando la actividad económica, y, en el segundo caso, haciendo emerger nuevas actividades económicas y facilitando la generalización de la confianza, por ejemplo a través de la adopción de ciertos valores y convenciones colectivas que modelen los comportamientos. Pero es en este segundo ámbito donde la política pública corre el riesgo de propiciar episodios efímeros de “desarrollo”, de cooperación y de confianza, al no disponer siempre el territorio de una densidad relacional o capital social, es decir, de una trama de relaciones sociales y económicas entre actores susceptible de ser movilizadas y/o organizada por la política pública.

Para comprender mejor este papel de dinamizador territorial de las políticas públicas hay que insertarlas en un marco de políticas locales participativas teniendo en cuenta que las redes locales presentan dos dimensiones. De una parte, una configuración participativa horizontal, que supone la presencia de una pluralidad de actores “sociales, comunitarios y mercantiles de base local”

(Blanco y Gomà 2002:26). De otra parte, una configuración multinivel, de “articulación de espacios temáticos de *governance* en los que confluyen, bajo posible liderazgo local, varios niveles territoriales de gobierno” (Blanco y Gomà 2002:26). Es el grado de profundización de las políticas locales en ambos terrenos lo que va a definir el avance y los límites en la práctica de los Pactos Territoriales por el de Empleo.

NATURALEZA Y CONTEXTO DE LOS PACTOS TERRITORIALES POR EL EMPLEO (PTE)

En un sentido general, la figura de los pactos locales o territoriales de empleo engloba todas aquellas iniciativas que reúnen las tres características siguientes (Gibert, Lope y Rosetti 2002; Comisión Europea 1999): a) sus contenidos son de carácter socioeconómico, generalmente centrados en cuestiones laborales; b) se adoptan a una escala local (esto es, en un ámbito en el que no se tienen competencias para definir el marco normativo legal de las relaciones de empleo ni el de las actuaciones emprendidas), normalmente a nivel comarcal, y c) son el resultado de un proceso de diálogo y negociación que se ha traducido en un pacto entre los principales actores participantes en el mercado local de trabajo. Atendiendo al protagonismo que han ido adquiriendo desde hace más de veinte años las actuaciones públicas a escala local, en el marco de esta definición general quedan comprendidos iniciativas y proyectos ciertamente diversos, pero que todos ellos se ajustan a un enfoque “desde abajo” (“ascendente”).

Ahora bien, en un sentido más formal (y también menos general), la etiqueta “Pactos Territoriales por el Empleo” (PTE) responde a una línea de trabajo de las instituciones europeas. En este sentido, aquellos pactos locales de empleo que alcanzan el reconocimiento de PTE se distinguen por gozar del apoyo financiero de fondos europeos, un apoyo acompañado de la cofinanciación por parte de otras administraciones. Ahí radica la importancia del reconocimiento, que en el caso valenciano se alcanza a través de la suscripción de un convenio de colaboración entre la entidad gestora del Pacto Territorial, de un lado, y la Conselleria d’Economia, Hisenda i Ocupació o bien el SERVEF, de otro.

Para comprender la naturaleza y características de los PTE cabe añadir, junto a las consideraciones anteriores, la precaria situación competencial y financiera de los poderes públicos locales en España. Treinta años después del inicio de un proceso descentralizador a favor de los gobiernos autonómicos, los poderes públicos locales todavía se hallan en situación de espera de una segunda descentralización que refuerce su capacidad de actuación (Arias y Costas 2001). Mientras tanto, y de acuerdo con la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (Ley 7/1985, de 2 de abril), si bien los poderes públicos locales no tienen encomendadas directamente funciones en materia de empleo ni de promoción económica, extienden su actuación más allá de lo que son sus competencias propias aprovechando la regulación flexible de la ley. El resultado no es otro que una delicada situación financiera derivada de la no compensación por el desarrollo de funciones que no tienen directamente encomendadas (Perdigó y Plandiura 2002:168) o, en otros casos, la dependencia de subvenciones y ayudas procedentes de niveles superiores de gobierno.

A lo anterior se añade que el mapa municipal español no es satisfactorio para el diseño y ejecución de políticas locales de empleo, tanto porque los procesos sociolaborales operan a escala supramunicipal como a causa de que muchos municipios no alcanzan el mínimo tamaño crítico para disponer de los recursos humanos y técnicos suficientes para asumir este tipo de intervenciones. Nos hallamos, pues, ante un problema de escala que no es exclusivo de las actuaciones de carácter laboral (Rodríguez González 2005).

Todo lo anterior define un contexto “hostil” en el que deben desplegarse las políticas locales de empleo. A falta de una reforma en profundidad que aborde decididamente estos problemas, parece necesario un doble esfuerzo de coordinación: coordinación horizontal entre los ayuntamientos vecinos con los que se comparte “territorio” y coordinación vertical con los niveles superiores de gobierno que disponen de la financiación, del grueso de la capacidad de decisión y que elaboran proyectos que acaban concretándose a nivel local. De ahí que resulte razonable la inclusión entre los objetivos de los PTE

valencianos de un ejercicio de coordinación de estas características con el fin de capear la “hostilidad” del contexto institucional en el que se desarrollan las políticas locales de empleo y desarrollo.

Un elemento adicional, también clave para descubrir las características de estos PTE, es el carácter participativo de estas intervenciones públicas locales, lo que supone buscar los mecanismos que garanticen la adecuada coordinación entre actores locales, públicos y no públicos, contemplando la posible incorporación de aquellos otros actores que no forman parte de la dinámica participativa del PTE en sus inicios.

Si bien es cierto que el pacto entre actores locales responde a un interés por acceder al apoyo financiero de la Unión Europea, también lo es que constituye un estilo de elaboración de las políticas públicas locales que busca cuanto menos una mejora de la calidad de las mismas (Gallego y Nácher 2003). Ahora bien, es fundamental atender a la forma y la naturaleza de la coparticipación, así como a la incidencia real del PTE, puesto que una versión muy degradada de lo que es una política participativa corre el riesgo de traducirse en un impacto muy escaso sobre las empresas y el empleo locales (Gibert, Lope y Rosetti 2002). En este punto, tampoco deberíamos menospreciar la incidencia que a este respecto tiene tanto la dotación (previa) territorial de capital social, como la capacidad del propio PTE para estimular el desarrollo de este capital social. El diseño institucional mismo de los PTE ha tomado en consideración ambos aspectos de este capital social, al poner el énfasis en que los PTE se podían ver comprometidos en ausencia de un acervo relacional importante entre actores locales, al tiempo que debía contribuir a intensificarlo y a diversificarlo.

Pero, siendo importante, el carácter participativo de las políticas locales no se alcanza fácilmente, en parte debido a las limitaciones del tejido asociativo y de la capacidad de actuación territorial de los actores no públicos participantes en los PTE. Así por ejemplo, con mucha frecuencia los sindicatos y las asociaciones empresariales no cuentan con estructuras de representatividad e incluso de participación suficientemente desarrolladas a nivel local o comarcal, por lo que las posibilidades de definir una po-

lítica consensuada y ascendente se ven seriamente comprometidas. Con todo, tampoco podemos negar que la figura de los PTE, junto con otro tipo de iniciativas y proyectos desplegados en los últimos años, supone un estímulo para ir avanzando en la dirección de salvar los obstáculos y limitaciones a las políticas participativas de carácter socioeconómico a escala territorial.

En este sentido, es importante reconocer la componente de impulso a la creatividad territorial que incorpora el diseño institucional inicial de los PTE cuando se incide en la necesidad de que los pactos supongan una innovación en lo relativo a los actores implicados y las prácticas de cooperación existentes en el territorio hasta ese momento. Esta preocupación por la novedad sugiere tanto la capacidad sobre el papel de los PTE para contribuir a superar situaciones de bloqueo territorial en zonas anteriormente dinámicas, rompiendo las rutinas a través de un enriquecimiento de las redes sociales y económicas, como la disposición de los PTE a generar las redes sociales y económicas necesarias para permitir el despliegue efectivo del PTE en el contexto de territorios con un débil capital social de partida. Además, a esto último se añade una pretendida vocación integral del enfoque de los PTE, que comporta el reconocimiento tanto de la interdependencia dinámica de las actuaciones laborales y socio-económicas, como de la interrelación entre los procesos sociales y económicos, lo que resulta fundamental para aprehender la naturaleza compleja del capital social.

Por último, hay que tener en cuenta que la evolución de la articulación de las redes multinivel van a adquirir una influencia esencial en la dinámica y sostenibilidad de los PTE. En este sentido, aunque la Comisión Europea ha subrayado el carácter “ascendente” de las políticas de desarrollo local que consagran los PTE, la supuesta capacidad de orientación estratégica que deberían tener los gobiernos locales en la nueva *governance* (Blanco y Gomà 2002), se ve aquí seriamente cuestionada porque es la iniciativa externa (“descendente”) de financiar determinadas actividades la que pone en marcha

el proceso. A ello se une la evolución hacia un contexto institucional más marcado y constreñido por la política de los gobiernos regionales, lo que consolida la tendencia a la reducción del grado de autonomía local en la toma de decisiones.

Después de todas estas consideraciones, cabe concluir que el marco en el que se desarrollan los PTE viene definido por los siguientes aspectos: a) una actuación europea que apuesta por reforzar la dimensión local de la política de empleo y de desarrollo; b) una estructura política multinivel en la que los poderes públicos locales se hallan en situación de dependencia, lo que obliga a esforzarse en la coordinación de las actuaciones de los distintos niveles de gobierno que participan en este tipo de políticas; c) una opción por el carácter participativo de las intervenciones públicas, que se traduce en la figura del pacto a escala local, pero sin olvidar que éste resulta arropado por la existencia de un pacto autonómico¹; d) las peculiaridades territoriales relativas a la dotación de capital social, lo que se acompaña de ciertas carencias entre algunos actores de cara a intervenir a escala territorial; e) la capacidad para estimular el desarrollo del capital social y nuevas redes sociales y económicas por parte de los PTE, ligado en principio a la innovación y al carácter integral de los PTE, y, finalmente, f) la evolución de las redes multinivel y, muy especialmente, de la articulación entre la administración local, autonómica y europea, condicionante esencial de la capacidad local para desarrollar una perspectiva estratégica. Identificar adecuadamente todos estos aspectos nos ayuda a comprender mejor las características presentadas por los PTE valencianos, así como a identificar posibles presiones hacia el cambio. Adicionalmente, tampoco podemos olvidar que otro elemento destacado del contexto en el que se conforma cada PTE concreto es el marco socioeconómico del territorio en cuestión.

CARACTERIZACIÓN DE LOS PTE VALENCIANOS

A principios de 2009 existen nueve PTE en el País Valenciano, esto es, nueve iniciativas

¹ De hecho, en el PAVAGE II (2009-2013) se apuesta por “potenciar los Pactos territoriales por el empleo con los interlocutores sociales más representativos”.

que reúnen la doble condición de estar arropadas por un pacto entre importantes actores socioeconómicos de un territorio, por un lado, y haber suscrito un convenio con el SERVEF o la Conselleria d'Economia, Hisenda i Ocupació, por otro. Probablemente, en tanto que se trata de experiencias relativamente jóvenes, en breve la situación cambiará en el sentido de la ampliación del número de estos pactos de empleo, a lo que cabrá añadir una cierta transformación de los existentes.

A lo largo del apartado que ahora iniciamos intentaremos mostrar las principales características de estas nueve experiencias valencianas. Para cubrir esta tarea hemos recurrido a la información recogida en la *Guía de Pactos Territoriales de Empleo de la Comunidad Valenciana* (Consorti PACTEM-NORD 2007), completada con la consulta (a primeros de 2009) de la información recogida en las páginas Web de la mayoría de pactos y con algunas entrevistas a expertos y conocedores del programa PTE. Por otro lado, también hemos recopilado alguna información estadística referida a las áreas de cada uno de los nueve PTE analizados, algo útil para identificar el contexto socioeconómico de cada una de las iniciativas. Empezaremos con los resultados de esta caracterización socioeconómica,

y más adelante nos detendremos en algunas de las características del propio pacto.

EL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO

En 2008, los nueve PTE abarcan el 53,5% de la población del País Valenciano (un 30% de la superficie total). Lo que ahora trataremos de analizar son las características socioeconómicas presentadas por estos nueve territorios.²

Por lo general, a partir de la situación presentada por las nueve experiencias valencianas, podemos decir que un pacto territorial de empleo se construye en relación a un ámbito supramunicipal que abarca una población mínima de unas 200.000 personas (véase tabla 1), lo que resulta coherente con la pérdida de sentido socioeconómico de los límites municipales actuales. Únicamente en el caso de ciudades grandes se relaja el requisito del carácter supramunicipal (los casos de València y Elx). En el extremo contrario, en áreas de interior poco pobladas, se permiten volúmenes de población sustancialmente inferiores (los PTE de "la Serranía" y "el Valle de Ayora-Cofrentes"). Adicionalmente, salvo en estas áreas poco pobladas, cada PTE cuenta con alguna ciudad relativamente importante, esto es, mayor de 50.000 habitantes. Incluso en la Ribera, Alzira (con 43.892 habitantes en 2008) se acerca a este umbral.

Tabla 1

Población, superficie y número de municipios en las áreas de los PTE valencianos en 2008

PACTO TERRITORIAL	Población		Superficie		Número de municipios según habitantes				
	Personas	%	Km cuadrados	%	Total municipios	50.000 o más	De 20.000 a 49.999	De 5.000 a 19.999	Menos de 5.000
01 - Pacto "Elx"	228.348	4,5	326,1	1,4	1	1	0	0	0
02 - Pacto "l'Horta Nord"	276.699	5,5	176,4	0,8	23	1	3	12	7
03 - Pacto "l'Horta Sud"	445.799	8,9	309,1	1,3	20	1	9	8	2
04 - Pacto "la Ribera"	303.696	6,0	1.246,9	5,4	47	0	5	10	32
05 - Pacto "la Serranía"	18.333	0,4	1.405,3	6,0	19	0	0	0	19
06 - Pacto "València"	807.200	16,0	134,6	0,6	1	1	0	0	0
07 - Pacto "el Valle de Ayora-Cofrentes"	10.600	0,2	1.141,2	4,9	7	0	0	1	6
08 - Pacto "el Valle del Vinalopó"	218.602	4,3	1.296,2	5,6	14	1	3	5	5
09 - Pacto "la Vega Baja"	383.247	7,6	957,3	4,1	27	2	1	13	11
10 - Sin Pacto	2.337.077	46,5	16.261,6	69,9	383	8	24	47	304
Total PV	5.029.601	100,0	23.254,5	100,0	542	15	45	96	386

Fuente: INE, *Revisión anual del Padrón de Población* y elaboración propia.

² En el caso del Valle del Vinalopó se presenta información referida al conjunto de la comarca, el ámbito al que parece que se aspira desde el Pacto, si bien algunos municipios todavía no se han adherido al mismo.

En cuanto a la estructura y dinámica demográfica, los nueve PTE definen un conjunto claramente diverso de situaciones (véase tabla 2). Por lo general, sus estructuras demográficas resultan algo menos envejecidas que el promedio valenciano, mientras que las densidades de población suelen alcanzar niveles importantes (en

consonancia con la trama urbana de los PTE). Algo que, sin embargo, no ocurre ni en la Serranía ni en el Valle de Ayora-Cofrentes. Por otra parte, el casi estancamiento demográfico de estas dos últimas comarcas contrasta con el mayor dinamismo del resto,³ especialmente importante en la Vega Baja.

Tabla 2
Algunos indicadores demográficos referidos a las áreas de los PTE valencianos

Pacto Territorial de Empleo	Variación población 96-08 (%)	Densidad población 2008 (hab./km cuadrado)	Indicadores de estructura poblacional		
			Índice de infancia	Índice de vejez	Índice de dependencia
01 - Pacto "Elx"	19,1	700,3	17,4	12,8	43,4
02 - Pacto "l'Horta Nord"	26,3	1.568,9	16,3	13,4	42,3
03 - Pacto "l'Horta Sud"	18,4	1.442,3	16,5	13,1	42,0
04 - Pacto "la Ribera"	12,2	243,6	16,1	17,1	49,7
05 - Pacto "la Serranía"	6,8	13,0	11,1	27,0	61,7
06 - Pacto "València"	8,1	5.995,7	13,8	17,4	45,2
07 - Pacto "el Valle de Ayora-Cofrentes"	1,2	9,3	13,4	24,1	59,9
08 - Pacto "el Valle del Vinalopó"	14,3	168,6	17,8	15,3	49,5
09 - Pacto "la Vega Baja"	87,4	400,3	17,2	16,7	51,2
10 - Sin pacto	31,2	143,7	15,9	16,8	48,6
Total PV	25,5	216,3	15,8	16,2	47,1

Fuente: INE (Padrón Municipal de Habitantes, Anuario Estadístico de España y Censo de Población y Vivienda 2001) y elaboración propia.

Desde una perspectiva productiva, cinco de los territorios analizados presentan un tejido productivo que cuenta con una significativa presencia de actividades industriales (Elx, l'Horta Nord, l'Horta Sud, la Ribera y el Valle del Vinalopó), lo que se traduce en mayores oportunidades laborales para la población como muestran sus tasas de empleo más elevadas en términos relativos (véase tablas 3 y 4). Por el contrario, en la Serranía y el Valle de Ayora-Cofrentes las tasas de empleo son significativamente menores, lo que obedece a un tejido productivo menos desarrollado y con una mayor presencia relativa de la agricultura y la construcción. Y algo muy parecido ocurre en la Vega Baja, donde el insuficiente desarrollo industrial es un factor subyacente a un modelo productivo que combina actividades agrarias, turísticas y un excesivo protagonismo del desarrollo urbanístico. Por último,

la ciudad de València presenta un perfil coherente con su papel de centro de la más importante área metropolitana del País Valenciano, un centro que ha expulsado hacia su área de influencia actividades industriales y población. De ahí su carácter terciario y sus tasas de empleo no muy elevadas.

Se trata, pues, de contextos socioeconómicos claramente diversos que explican que si bien en todos los casos existen problemas laborales, éstos presentan una intensidad y un perfil muy particular en cada zona. Más allá de los problemas específicos de ciertos colectivos, la necesidad de crear empleo y de diversificar la estructura productiva territorial se hallan en la base de la incidencia (más o menos explícita) del desempleo (tabla 4).

Por último, no podemos pasar por alto la articulación funcional que, con mayor o menor intensidad, tiene lugar entre un buen número de las nueve áreas

³ Sería erróneo identificar el caso de València con el de estas dos comarcas, puesto que el de la primera responde a una lógica metropolitana.

analizadas (véase tablas 5 y 6), algo a tener en cuenta al valorar el ámbito espacial de estos pactos. Desde esta perspectiva, el mapa de PTE valencianos responde al siguiente perfil: tres pactos forman parte del núcleo del Área Metropolitana de València (València, l'Horta

Nord y l'Horta Sud), otros tres se sitúan en los alrededores de esta área metropolitana (la Ribera, la Serranía y el Valle de Ayora-Cofrentes) y a ello se añaden tres experiencias en las comarcas del sur del País Valenciano (Elx, el Valle del Vinalopó y la Vega Baja).

Tabla 3
Distribución de los puestos de trabajo localizados según sector económico (áreas de los PTE valencianos, 2001)

Pacto Territorial de Empleo	Agricultura, ganadería y pesca	Industria y energía	Construcción	Servicios	Total sectores
01 - Pacto "Elx"	3,0	42,1	8,5	46,3	100,0
02 - Pacto "l'Horta Nord"	3,4	31,0	9,7	55,9	100,0
03 - Pacto "l'Horta Sud"	3,4	36,9	8,7	51,1	100,0
04 - Pacto "la Ribera"	13,5	29,6	10,3	46,5	100,0
05 - Pacto "la Serranía"	22,4	19,8	14,2	43,6	100,0
06 - Pacto "València"	1,3	10,2	9,5	79,0	100,0
07 - Pacto "el Valle de Ayora-Cofrentes"	8,4	31,1	11,9	48,6	100,0
08 - Pacto "el Valle del Vinalopó"	5,5	48,4	7,7	38,3	100,0
09 - Pacto "la Vega Baja"	9,4	20,3	17,2	53,2	100,0
10 - Sin pacto	6,2	24,1	12,0	57,6	100,0
Total PV	5,4	25,1	10,9	58,6	100,0

Fuente: INE, *Censo de Población y Vivienda 2001* y elaboración propia.

Tabla 4
Algunos indicadores laborales referidos a las áreas de los PTE valencianos

Pacto Territorial de Empleo	Parados registrados por cada 100 habitantes (2007)	Parados registrados por cada 100 habitantes (2008)	Tasa de paro (2001, %)	Tasa de empleo (2001, %)	Tasa de actividad (2001, %)
01 - Pacto "Elx"	8,3	9,1	14,4	50,1	58,5
02 - Pacto "l'Horta Nord"	3,8	4,6	11,5	51,4	58,1
03 - Pacto "l'Horta Sud"	4,5	5,3	12,7	50,7	58,1
04 - Pacto "la Ribera"	3,6	4,2	9,4	50,1	55,3
05 - Pacto "la Serranía"	3,0	3,8	10,3	41,2	45,9
06 - Pacto "València"	3,8	4,4	14,2	47,2	55,0
07 - Pacto "el Valle de Ayora-Cofrentes"	4,1	4,5	11,4	42,9	48,3
08 - Pacto "el Valle del Vinalopó"	6,8	7,6	13,7	49,7	57,5
09 - Pacto "la Vega Baja"	3,0	3,9	11,5	45,3	51,2
10 - Sin pacto	3,6	4,4	10,1	49,7	55,3
Total PV	4,1	4,8	11,6	49,2	55,6

Fuente: IVE (*Banc de Dades Territorial*, a partir de información del SERVEF), INE (*Censo de Población y Vivienda 2001*) y elaboración propia.

Tabla 5
Distribución de la población ocupada residente en cada PTE según lugar de trabajo
(% sobre el total de ocupados residente de cada área)

Pacto Territorial de Empleo	Trabaja en la misma área de residencia	Áreas en las que trabaja al menos el 3% de los residentes					
		Primer destino		Segundo destino		Tercer destino	
01 - Pacto "Elx"	90,1						
02 - Pacto "l'Horta Nord"	55,2	29,5	(P. "València")	6,9	(P. "l'Horta Sud")		
03 - Pacto "l'Horta Sud"	64,5	22,6	(P. "València")	4,4	(P. "l'Horta Nord")	3,5	(P. "la Ribera")
04 - Pacto "la Ribera"	84,6	6,7	(P. "València")				
05 - Pacto "la Serranía"	72,9	14,7	(P. "València")				
06 - Pacto "València"	75,0	10,1	(P. "l'Horta Sud")	7,3	(P. "l'Horta Nord")		
07 - Pacto "el Valle de Ayora-Cofrentes"	85,8	6,7	(P. "València")				
08 - Pacto "el Valle del Vinalopó"	93,9						
09 - Pacto "la Vega Baja"	94,5						

Fuente: INE, *Censo de Población y Vivienda 2001* y elaboración propia

Tabla 6
Distribución de las personas que trabajan en cada PTE según lugar de residencia
(% sobre el total de puestos de trabajo localizados en cada área)

Pacto Territorial de Empleo	Residen en la misma área de trabajo	Áreas que proporcionan al menos el 3% de los trabajadores			
		Primer origen		Segundo origen	
01 - Pacto "Elx"	86,9				
02 - Pacto "l'Horta Nord"	59,5	24,7	(P. "València")	7,9	(P. "l'Horta Sud")
03 - Pacto "l'Horta Sud"	69,2	20,5	(P. "València")	4,4	(P. "l'Horta Nord")
04 - Pacto "la Ribera"	83,9	6,1	(P. "València")	5,1	(P. "l'Horta Sud")
05 - Pacto "la Serranía"	83,9	4,0	(P. "València")		
06 - Pacto "València"	69,2	11,0	(P. "l'Horta Sud")	8,6	(P. "l'Horta Nord")
07 - Pacto "el Valle de Ayora-Cofrentes"	79,4				
08 - Pacto "el Valle del Vinalopó"	92,1				
09 - Pacto "la Vega Baja"	89,4				

Fuente: IVE (*Banc de Dades Territorial*, a partir de información del SERVEF), INE (*Censo de Población y Vivienda 2001*) y elaboración propia.

No cabe duda que el carácter supramunicipal de la mayor parte de PTE valencianos supone diseñar las políticas de empleo a una escala mucho más ajustada a la realidad de los procesos económicos y laborales. Ahora bien, a la vista de las conexiones funcionales que acabamos de presentar, cabe plantearse la conveniencia de acompañar el esfuerzo de coordinación que supone la existencia de un pacto,

con un esfuerzo paralelo de articulación entre aquellos pactos que guardan estrechos lazos de carácter funcional. La ciudad de València, l'Horta Nord y l'Horta Sud serían los casos más claros.

Tras esta caracterización general del contexto socioeconómico de los PTE valencianos, en lo que sigue presentaremos algunas características internas de los mismos. Concretamente, centrará nues-

tra atención los participantes en el pacto, algunos datos acerca del origen de la iniciativa, la forma organizativa adoptada y los contenidos.

ALGUNOS RASGOS DESTACADOS DE LOS PTE

A la vista de los participantes en los PTE valencianos (tabla 7),⁴ debemos señalar que se trata de experiencias participativas de carácter tripartito. Esto es, en todos los pactos los integrantes del mismo corresponden a una de las tres categorías siguientes: actores públicos (locales, generalmente), organizaciones sindicales y asociaciones empresariales. Esto, en sí, ya supone un avance en el modo de gobierno de ciertos procesos territoriales. Efectivamente, como subrayan los sindicatos: “es posible afirmar que los Pactos Territoriales cumplen un importante papel

innovador en lo que se refiere al modo de gobierno y de regulación de las problemáticas vinculadas al desarrollo económico y el empleo. Las organizaciones que representan los intereses del capital y el trabajo participan en la definición y aplicación de las medidas a aplicar y, paulatinamente, los espacios de participación se abren a otras entidades: centros de formación, agencias y entidades ligadas a la economía social o vinculadas a la inserción laboral de colectivos con especiales dificultades, etc. (...) En este sentido, el principal y más claro aspecto positivo del «Pacto» ha sido el aprendizaje en la cooperación a favor del empleo. Muchas de las actuaciones de los «Pactos» son resultado de esta cooperación y no hubieran sido posibles sin su existencia” (Consorti PACTEM-NORD 2007:15).

Tabla 7
Participantes en los PTE valencianos (*)

01 - PACTO ELCHE	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Actores públicos: Ayuntamiento de Elche ▪ Sindicatos: CCOO / UGT ▪ Asociaciones empresariales: AICE / AEC / ATA / ACIE / AET / JOVEMEC / AEME / FEVECTA ▪ Otros: PP / EU / PSOE
02 - PACTO L'HORTA NORD PACTEM-NORD	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Actores públicos: prácticamente todos los municipios de la comarca de l'Horta Nord ▪ Sindicatos: UGT / CCOO ▪ Asociaciones empresariales: AEFE / ASIVALCO
03 - PACTO L'HORTA SUD	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Actores públicos: Mancomunitat de Municipis de l'Horta Sud ▪ Sindicatos: CS CCOO / Unió Comarcal d'UGT ▪ Asociaciones empresariales: Agrupació Comarcal d'Empresaris / Club de Gerents de Torrent
04 - PACTO LA RIBERA PATER	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Actores públicos: Mancomunidad de la Ribera Alta / Mancomunidad de la Ribera Baixa ▪ Sindicatos: CCOO / UGT ▪ Asociaciones empresariales: FEDALCIS / FER
05 - PACTO LA SERRANÍA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Actores públicos: Mancomunidad de la Serranía / Mancomunidad del Alto Turia ▪ Sindicatos: CCOO / UGT ▪ Asociaciones empresariales: AVA-ASAJA / Asociación de Comerciantes e Industriales de Villar del Arzobispo
06 - PACTO CIUDAD DE VALENCIA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Actores públicos: Ayuntamiento de Valencia ▪ Sindicatos: UGT-PV / CCOO-PV ▪ Asociaciones empresariales: CEV / CEPYMEV / (también l'Empresarial, pero sólo en el primer pacto) ▪ Diversos adheridos al primer pacto (Asociación Secretariado General Gitano, Fundación Trabajo y Cultura, Federación Autónoma Gitana, FEVECTA, USO, Vicerectorado de Empleo de la UPV)
08 - PACTO EL VALLE DEL VINALOPÓ	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Actores públicos: Mancomunidad del Valle del Vinalopó y nueve ayuntamientos ▪ Sindicatos: CCOO / UGT ▪ Asociaciones empresariales: ACICAV – AICVE / FEVES / FEVECTA
09 - PACTO LA VEGA BAJA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Actores públicos: Consorcio para el Desarrollo Económico de la Vega Baja CONVEGA / SERVEF ▪ Sindicatos: UGT / CCOO ▪ Asociaciones empresariales: Cámara de Comercio / COEPA

(*) Sin información del Pacto del Valle de Ayora-Cofrentes. Fuente: Elaboración propia.

⁴ Sobre esta cuestión nos falta información del Pacto del Valle de Ayora-Cofrentes. Evidentemente, aunque generalicemos, las consideraciones que introducimos corresponden a la participación en el resto de experiencias.

Siendo incuestionable este paso adelante, se trata de una etapa inicial en un largo proceso. En este sentido cabe incluir dos consideraciones. La primera tiene que ver con la insuficiente diversidad de actores del pacto. Concretamente, a pesar de que la intencionalidad del programa busca una amplia participación por parte de la variedad de actores que intervienen en los procesos laborales y de desarrollo económico a escala territorial (Comisión Europea 1999), las experiencias valencianas todavía no han avanzado lo suficiente en esta vertiente. Con todo, y sin invalidar esta consideración general, cabe señalar la presencia de representantes del sector cooperativo en Elx y en la Vega Baja, así como los principales partidos políticos en el Pacto Territorial de Elx. Cabría incluir, con este mismo sentido ampliador (aunque sin aparecer en un primer plano), el conjunto de entidades adheridas al primer pacto de la ciudad de València.

La segunda consideración apunta a la capacidad de intervención a escala territorial por parte de los actores presentes en los PTE valencianos. De hecho, el aprendizaje en la cooperación indicado más arriba del que hablan los sindicatos (Consorci PACTEM-NORD 2007:15) debería traducirse en un esfuerzo dirigido a mejorar y reforzar sus estructuras a escala territorial, algo que no es exclusivo de los sindicatos.

Por lo que respecta a los actores públicos, los PTE suponen un esfuerzo de cooperación multiforme, siendo la cooperación horizontal entre actores públicos uno de los objetivos. Atendiendo a los siete pactos valencianos supramunicipales, cabe señalar la existencia de dos modelos para alcanzar esta cooperación. Uno es el protagonizado directamente por los ayuntamientos. A este modelo responden los PTE de l'Horta Nord y de la Vega Baja,⁵ y en ambos casos la cooperación se traduce en la creación de un consorcio para la gestión del pacto. La segunda posibilidad pasa por la intervención de las Mancomunidades de Municipios en calidad de actor público local del pacto. Esto se da en l'Horta

Sud, la Serranía y la Ribera. Por su parte, el PTE del Valle del Vinalopó combina la participación de la Mancomunidad con la de ayuntamientos individualmente.

Ambas opciones son válidas para conseguir el objetivo de la cooperación y coordinación horizontal. Probablemente, la principal diferencia entre ambos modelos radica en que el primero supone un proceso más participativo y más costoso para alcanzar la cooperación, mientras que el segundo corre el riesgo de no conseguir plenamente la implicación y la coordinación de los distintos ayuntamientos.

Formalmente, el origen de los pactos territoriales de empleo se halla en la apuesta de la Unión Europea para estimular este tipo de programas a partir del año 2000,⁶ lo que se concreta en ayudas en el marco de los fondos estructurales europeos. Pero este impulso externo debe ser completado con otro de carácter territorial. De este modo, cuando indagamos acerca del origen y los antecedentes de cada uno de los PTE valencianos tomados individualmente, nos preguntamos acerca de estos últimos procesos territoriales que acaban traduciéndose en la firma de un pacto y en la creación de una estructura organizativa que lo gestione.

En general, desde una perspectiva territorial, la tarea de promoción corre a cargo de los poderes públicos locales (ayuntamientos, mancomunidades o una combinación de ambos, según el caso). Temporalmente, no todos los PTE valencianos surgen a la vez. De hecho, cabe identificar dos etapas en el proceso de conformación y constitución de los mismos. Los pioneros se crean entre 2000 y 2001, y en ellos acaba siendo firmado el convenio con el SEVEF en 2001 o 2002. En este primer grupo se incluyen los pactos de l'Horta Sud, València y la Vega Baja, a los que pronto se sumará l'Horta Nord. Más adelante, a lo largo del período 2004-2006 irán apareciendo los otros cinco pactos. Muy probablemente, a los nueve pactos actuales se añadirá la creación de algunos

⁵ Si bien en este último caso también participa, junto a los ayuntamientos, la Diputación de Alicante.

⁶ Algo que se adopta después de las 89 experiencias piloto puestas en marcha a escala europea a partir de 1997, seis de las cuales se crearon en el Estado español, siendo la del Vallés Occidental la más citada como ejemplo de buena práctica.

más en el futuro inmediato, que cabrá catalogar en una tercera etapa.⁷

Siendo evidente que el inicio del proceso viene marcado por el pistoletazo de salida dado por la Unión Europea en el año 2000, lo realmente complejo es desentrañar las claves que subyacen a esta secuencia temporal. A nuestro entender, se trata de una combinación de factores entre los que cabe citar los siguientes: a) la inquietud y la capacidad territoriales para poner en marcha un proceso complejo de coordinación entre actores locales (tanto entre actores públicos, como sindicatos y organizaciones empresariales) con vistas a conformar una estrategia territorial de carácter socioeconómico, lo que constituye una condición necesaria para el PTE; b) la situación de necesidad (esto es, la intensidad de los problemas y los retos de futuro) existente a nivel territorial, tanto porque puede propiciar un gran acuerdo territorial como porque facilita la selección “desde arriba” frente a otros territorios competidores por este tipo de ayudas; c) considerando que existen otras opciones para acceder a ayudas y subvenciones de niveles superiores de gobierno con que financiar una estrategia de desarrollo territorial, un tercer factor es la valoración positiva desde el territorio acerca de la conveniencia de apostar por la firma del convenio y el acceso al programa PTE; y, por último, d) la estrategia o las orientaciones adoptadas por la Conselleria d’Economia, Hisenda i Ocupació que es quien en última instancia define el baremo⁸ y toma la decisión de qué propuestas son aceptadas y cuáles no.

Desde esta perspectiva, las cuatro iniciativas pioneras aúnan la capacidad territorial, derivada generalmente de años de trabajo a escala territorial en materia socioeconómica, y la apuesta por este programa. En otros casos, como el de la comarca de la Marina Alta, se desarrolla un proceso temprano y paralelo a estas cuatro iniciativas,¹⁰ lo que evidencia que en este caso también existe capacidad territorial, pero con la salvedad que no se apuesta ni por el pacto con los actores sociales ni por el convenio con la Conselleria. Este ejercicio de coordinación horizontal entre ayuntamientos de la Marina Alta es un claro ejemplo de la gran proximidad existente entre el programa de Pactos Territoriales de Empleo y otro tipo de iniciativas territoriales de carácter socioeconómico.

Tras estas primeras iniciativas, con el tiempo se incorporan nuevos PTE al proceso. Las causas del retraso son diversas. En unos casos la menor capacidad territorial para cubrir las fases indicadas. En otros, el agravamiento de la situación económica, con lo que el PTE constituye uno de los ingredientes de la respuesta reactiva a los problemas.¹¹ También puede contribuir a explicar el retraso la mayor dificultad para alcanzar un acuerdo en ciertos contextos territoriales, o también que lo que en un primer momento supone recurrir a opciones distintas de financiación (como ocurre en la comarca de la Marina Alta), con el tiempo puede traducirse en una reorientación hacia el programa PTE.

Si nos centramos en los contenidos de los PTE, lo destacable son las semejanzas entre las diversas experiencias. Tanto los objetivos como el tipo de

⁷ A título de ejemplo, de acuerdo con informaciones aparecidas en la prensa local en marzo de 2009, se está trabajando en la definición de otros dos Pactos Comarcales por el Empleo con la intención de acogerse a la convocatoria de ayudas para los ejercicios 2009-2010: uno en la comarca de l’Alcoià-Comtat y otro en la de la Plana Baixa.

⁸ Véase la Orden de 30 de diciembre de 2008 (publicada en número 5944 del DOCV, del día 30 de enero de 2009) por la que se convocan las ayudas destinadas al programa PTE para 2009-2010.

⁹ No olvidemos, por ejemplo, que el consorcio CONVEGA inicia su andadura en 1997, o que en l’Horta Nord y de l’Horta Sud también había ayuntamientos con cierta experiencia en la gestión de proyectos socioeconómicos en sus municipios.

¹⁰ En 1994 se crea un consorcio, el CREAMA, con la intención explícita de la dinamización socioeconómica de la Marina Alta. Forman parte del mismo diversos actores públicos: diez ayuntamientos de la comarca, además de la Diputació d’Alacant, la Generalitat Valenciana, el IMPIVA, el INEM y el SERVEE.

¹¹ En el Pacto de Elx resulta muy presente la crisis del calzado, lo mismo que en el del Valle del Vinalopó. Del mismo modo, en el del Valle de Ayora-Cofrentes se plantean los problemas generados por el cierre de una gran empresa textil.

programas o proyectos recogidos por los diversos pactos guardan un gran parecido. A este respecto conviene destacar que, por lo general, se incluyen: a) mejora en el conocimiento de la realidad territorial y desarrollo de observatorios para tal fin; b) acciones de orientación, formación e intermediación laboral; c) programas dirigidos a la inserción laboral de ciertos grupos con especiales dificultades y d) actuaciones de promoción económica y apoyo a la creación de empresas. A estas líneas de trabajo se unen, con carácter más transversal, el esfuerzo de coordinación horizontal entre los integrantes del pacto, así como el de coordinación vertical con la Generalitat Valenciana.

Estos son los contenidos principales y más generales¹² que, en ciertos casos en los que se acentúa el carácter integral, son completados con otros como la prevención de riesgos laborales, la mejora del medio ambiente y la igualdad de oportunidades (como por ejemplo en la Ribera). En este mismo sentido, en el Pacto de Elx se habla de la vocación del cambio de modelo económico. Ahora bien, la importancia relativa de estos últimos objetivos o líneas de acción es mucho menor que la de los primeros.

Debemos subrayar que la causa fundamental de este parecido en los contenidos (aquellos de mayor peso específico) radica en el protagonismo del gobierno autonómico en el programa PTE. Así, el artículo 4 de la orden por la que se convocan las ayudas de los PTE para el período 2009-2010 define los objetivos y los proyectos subvencionables,¹³ lo que condiciona enormemente las propuestas que se presentan desde los distintos territorios. Desde esta perspectiva, resulta evidente que, salvo cambios futuros, los PTE son una iniciativa en la que no predomina el carácter “ascendente”. De ahí también que, las innovaciones en materia de contenidos y orientaciones, vienen definidas “desde arriba”,

como es el caso de la promoción de planes de igualdad en las empresas en la última edición del programa de ayudas 2009-2010.

Ahora bien, siendo éste el factor explicativo principal, el parecido también es resultado de un proceso de imitación o, en otras palabras, del aprendizaje a partir de lo que serían “buenas prácticas”,¹⁴ algo a lo que no es ajeno el recurso a empresas de servicios que asesoran a diversos territorios, lo que también favorece los parecidos. A la vista de esta situación, resulta difícil discernir lo que sería un rasgo saludable en el proceso de aprendizaje de unas iniciativas todavía jóvenes, de un lado, el valor añadido que aportan unas empresas especializadas en el asesoramiento, de otro, y, por último, el empobrecimiento que puede suponer el intento de construir una réplica de lo existente en otros territorios (a través de un proceso del tipo “cortar y pegar”).

Estas últimas consideraciones nos dejan un sabor agri dulce, lo que obliga a una reflexión acerca de la orientación del programa PTE en sus términos actuales: concretamente, cabe avanzar en la ampliación de contenidos para intensificar el carácter integral de este tipo de estrategias, así como en su vocación territorial, en el sentido de construida desde abajo. Pero a lo anterior también debemos añadir otras dos características de estos pactos que merecen una valoración positiva y que no hemos mencionado hasta el momento. Se trata, por una parte, del esfuerzo exigido para articular y dotar de cierta coherencia y cierto carácter estratégico a un buen número de actuaciones socioeconómicas desarrolladas en un territorio. Algo a lo que se une, por otra parte, la propia construcción de estructuras organizativas que consiguen avances importantes en términos de coordinación y que son capaces de diseñar la estrategia territorial, de ejecutar los proyectos y

¹² Algo que concuerda con la situación existente en otras comunidades autónomas como Catalunya (Gibert, Lope y Rosetti 2002).

¹³ Dicho artículo empieza del siguiente modo: “Se considera que una acción o proyecto es subvencionable cuando tenga como finalidad la inserción laboral o la creación de empresas dentro del territorio de actuación del pacto, garantizando la igualdad de oportunidades, la inserción laboral de colectivos más desfavorecidos, y un crecimiento sostenible y compatible con el medio ambiente. Son acciones subvencionables con cargo a este programa: (...)”, y sigue con un listado del tipo de proyectos que tienen cabida en el mismo.

¹⁴ Buenas, como mínimo, en el sentido de haber alcanzado a ser reconocidas con el distintivo de PTE en convocatorias anteriores y, por tanto, beneficiarias de los recursos de este programa.

de profundizar en el conocimiento de la realidad territorial.

En este último sentido, es obligado remarcar que en todos los pactos se han conformado estructuras organizativas que resultan operativas, unas estructuras en las que se compaginan órganos de carácter político con otros de carácter técnico. Se trata de entramados que consiguen aglutinar diversos actores territoriales (actores públicos y actores sociales), que suelen gozar de la flexibilidad necesaria para dar entrada a nuevos participantes y que, por lo general, consiguen superar el obstáculo que supone lo que podemos denominar el “minifundismo municipal” actual.

Después del recorrido efectuado en este apartado, se concluye la necesidad de continuar apostando por el programa PTE, si bien con algunos reajustes con vistas a garantizar su carácter territorial, al tiempo que profundizar su orientación estratégica e integral. A su vez, entre las mejoras del programa debería incluirse la extensión del mismo hacia los territorios que todavía no se han sumado a esta iniciativa. Esta apuesta exige un esfuerzo por parte de la Generalitat que, entre otras cosas, supone destinar recursos financieros en cantidad suficiente, muchos más que los de los últimos años, así como evitar la tentación de excesivo dirigismo desde el ámbito autonómico. De hecho, las cantidades que en la actualidad se destinan al programa, una dotación bianual del orden de 2,4 millones de euros en el bienio 2006-07 (alrededor del 1% del total del gasto autonómico en fomento de empleo),¹⁵ son excesivamente modestas.

A MODO DE CONCLUSIÓN

El presente artículo sostiene la capacidad de las políticas públicas locales participativas en los ámbitos socio-económico y laboral para estimular el desarrollo territorial. Una capacidad que deriva del aprendizaje interactivo entre los actores que cooperan en estas políticas. Las políticas públicas pueden ayudar a generar la diversidad necesaria tanto para superar las inercias en las áreas dinámicas como

para activar las áreas poco dinámicas, mediante el estímulo al desarrollo de redes sociales y económicas y del capital social. Si en este punto es esencial la dimensión formal y prospectiva (de proyección hacia el futuro) de la política y de los procesos de cooperación que propicia, en esto reside también su talón de Aquiles, dado que podría favorecer la creación de una estructura institucional que no llegue a desplegarse.

Este planteamiento ayuda a comprender la dinámica reciente de las políticas de desarrollo local en el País Valenciano, con sus luces y sombras. Los Pactos Territoriales por el Empleo (PTE) forman parte de un proceso más amplio de políticas locales cuyo denominador común es la búsqueda deliberada de una dinámica de cooperación más amplia (y más formalizada que antaño) entre actores públicos y privados en torno a un enfoque y a un estilo “ascendente” de política de desarrollo local. En este sentido, e impulsados por la Comisión Europea, los PTE constituyen un avance importante en la naturaleza de las políticas de desarrollo local, porque el compromiso de los agentes económicos y sociales en la definición y aplicación de la política de empleo y de desarrollo socio-económico supone una condición necesaria.

Varios espacios del País Valenciano han constituido PTE acogiéndose para ello a las posibilidades financieras que brinda la Comisión Europea y la Generalitat Valenciana, lo que ha llevado a que buena parte de la geografía valenciana se encuentre bajo la influencia de este instrumento de base normalmente comarcal. Además, los PTE han definido una estructura organizativa que de algún modo podría comenzar a funcionar como una suerte de matriz institucional a partir de la cual se creasen nuevos proyectos e iniciativas de cooperación, así como nuevas relaciones formales e informales entre actores que generasen sinergias y renovaran o incluso ampliaran los términos del acuerdo inicial de creación del PTE entre gobiernos locales, sindicatos y asociaciones empresariales. Ahora bien, este no es un proceso exento de

¹⁵ Información obtenida a partir de las últimas memorias socioeconómicas del Consejo Económico y Social de la Comunitat Valenciana. Por otra parte, las cantidades programadas en 2009-10 son de un volumen muy similar.

problemas, a veces imputables a la juventud del proceso y otras estructurales.

En primer lugar, los PTE valencianos evidencian que para que la cooperación y la integración territorial de la política fuesen más intensas sería necesario mejorar la capacidad de actuación territorial de los agentes sociales y económicos. Por otro lado, los PTE generan un aprendizaje y una confianza entre actores susceptibles de definir un marco para desarrollar (solicitar) nuevos proyectos, lo que puede permitir renovar y ampliar las redes sociales y económicas del territorio. Este proceso se ha revelado importante para impulsar el desarrollo de nuevas relaciones y competencias en áreas industriales especializadas en crisis (tales como Elche y el Vinalopó) y para tratar de dar cierta continuidad a nuevas redes y generar una cierta base económica en espacios con un menor nivel de desarrollo económico y de capital social (tales como el Valle de Ayora y la Serranía). Ahora bien, para que estos procesos adquieran un mayor dinamismo es seguramente necesario que, junto a la consolidación de los actores tradicionales, se produzca una mayor integración y un mayor protagonismo de otros actores del territorio distintos a estos últimos, tales como los de la economía social, los movimientos de ciudadanos, etc. La arquitectura institucional de los PTE en los que a veces se defiende limitar el Consejo Rector a los actores estrictamente vinculados a la política de empleo (Caballero, 2006), puede haber jugado su papel en una primera etapa del proceso, pero puede ser un factor limitador en una etapa más avanzada, por más que otras entidades puedan participar en el proceso a través de su condición de entidades adheridas al PTE. Además, la integración de estos nuevos actores en las redes y relaciones informales generadas por el proceso podría no ser suficiente para que el mismo alcanzase el dinamismo necesario. En definitiva, el desarrollo complementario de las dos formas de confianza y de cooperación consideradas, podría verse comprometida en ausencia de la incorporación de actores que permitan una mirada más transversal a los problemas del empleo y del desarrollo económico.

La articulación entre las diferentes administraciones públicas concernidas en el proceso, tampoco

está contribuyendo en general a dotarlo de solidez y de nuevas energías, sino más bien lo contrario. Ciertamente, un avance clave de los PTE (y de otros espacios donde también hay coordinación aunque no haya PTE) ha radicado en dotar a los gobiernos locales de una mayor capacidad estratégica, es decir, de un mayor margen de maniobra para orientar su proceso de toma de decisiones, como consecuencia de que han permitido la coordinación entre actores distintos. Sin embargo, los déficit de coordinación entre los ayuntamientos firmantes del PTE, entre éstos individualmente considerados y los órganos rectores del PTE, o los que resultan de la ausencia de participación de los poderes públicos locales en las decisiones del gobierno regional acerca de las líneas de actuación susceptibles de recibir subvenciones, acaba reduciendo de forma drástica esta capacidad estratégica. Es más, a veces uno se plantea si no estamos ante una involución en la dirección de la adopción progresiva de un enfoque “de arriba abajo”.

Por otra parte, la integración funcional de buena parte de los territorios que han firmado PTE aconseja el establecimiento de mecanismos de cooperación entre los mismos para evitar duplicidades, generar sinergias y definir opciones estratégicas para cada PTE dentro de un marco más amplio.

En definitiva, esta primera aproximación a la problemática de los PTE, nos ha permitido comprobar que estamos ante un proceso local participativo incipiente, que comienza a dar algunos frutos, pero que está necesitado de la profundización de la cooperación horizontal y vertical para poder desplegar sus potencialidades. Futuras investigaciones son necesarias para conocer mejor este proceso y para sugerir posibles mejoras.

BIBLIOGRAFÍA

- ARIAS, X.C. y A. COSTAS. (2001): “El eslabón perdido de la descentralización. Argumentos a favor de los gobiernos locales”, *Claves de Razón Práctica*, 114:38-42.
- BECATTINI, G. (1994): “El distrito marshalliano: una noción socio-económica”, cap. 2 en G. Benko y A. Lipietz, (Eds): *Las regiones que ganan*. Valencia. Ed. Alfons el Magnànim; pp. 39-57.

- BLANCO, I. y R. GOMÀ (2002): "Proximidad y participación: marco conceptual y presentación de experiencias", en I. Blanco y R. Gomà (coords.), *Gobiernos Locales y Redes Participativas*. Barcelona, Ariel; pp. 21-42.
- CABALLERO, M. (2006): "Nuevas Experiencias Organizativas. Los Pactos Territoriales por el Empleo", en J. Noguera, M^a.D. Pitarch y J. Esparcia (Coord.), *Gestión y Promoción del Desarrollo Local*. Valencia, Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local; pp.295-303.
- COMISIÓN EUROPEA (1999): *Guía de los Pactos Territoriales en favor del Empleo 2000-2006*, 20 p.
- CONSORCI PACTEM-NORD (coord., 2007): *Guía de Pactos Territoriales de Empleo de la Comunidad Valenciana*. III Encuentro autonómico de pactos territoriales de la Comunidad Valenciana, Burjassot, Consorcio PACTEM-NORD.
- CREVOISIER, O. (2004): "The Innovative Milieu approach: Towards a territorialized understanding of the economy?", *Economic Geography*, 80(4):367-379.
- DUPUY C. y A.TORRE (2004). *Confiance et proximité*, en B. Pecqueur y J-B. Zimmermann (dirs), *Economie de proximités*. Paris, Lavoisier, pp. 65-87.
- GALLEGO, J.R. y J. NÁCHER (2003) "Consenso y políticas de desarrollo local: Una aplicación al caso valenciano". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXXV (135):53-73.
- GIBERT, F.; LOPE, A. y N. ROSETTI (2002): "Los pactos locales por el empleo: Los casos del Vallés Occidental y de Mataró", en I. Blanco y R. Gomà (coords.), *Gobiernos Locales y Redes Participativas*. Barcelona, Ariel; pp. 207-232.
- LUHMANN, N. (1996): *Confianza*. México DF, An-thopos y Universidad Iberoamericana.
- PERDIGÓ, J. y R. PLANDIURA (2002): "Los condicionantes jurídicos en España. ¿Pueden los ayuntamientos intervenir en política educativa? Límites y oportunidades", en J. Subirats (coord.), *Gobierno Local y Educación. La importancia del territorio y la comunidad en el papel de la escuela*. Barcelona, Ariel; pp. 161-197.
- PEREZ-ALEMAN, P. (2003): "Decentralised production organisation and institutional transformation: large and small firm networks in Chile and Nicaragua", *Cambridge Journal of Economics*, 27:789-805.
- PEREZ-ALEMAN, P. (2005): "Cluster formation, institutions and learning: the emergence of clusters and development in Chile", *Industrial and Corporate Change*, 14(4):651-677.
- RALLET, A. y A. TORRE (2004): "Proximité et localisation", *Économie Rurale*, 280:103-129.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R. (2005), *Territorio y gobierno local en España. Un planteamiento de reestructuración por fusión como realidad necesaria*. Cizur-Menor (Navarra), Editorial Aranzadi.
- SABEL, C.F. (1994): "Learning by Monitoring: The Institutions of Economic Development", en N.J. Smelser y R. Swedberg (Eds): *The handbook of economic sociology*. Princeton, Princeton University Press; cap. 6, pp. 137-165.