



Crisis y Transformación

Ensayos en homenaje
al profesor
Emèrit Bono

Isidro Antuñano
Josep Maria Jordán
J. A. Tomás Carpi
(Eds.)

VNIVERSITAT Đ VALÈNCIA

CRISIS Y TRANSFORMACIÓN
UNA PERSPECTIVA DE POLÍTICA ECONÓMICA
ENSAYOS EN HOMENAJE AL PROFESOR
EMÈRIT BONO

Isidro Antuñano
Josep M^a Jordán
Juan Antonio Tomás
(editores)

UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

*Esta publicación no puede ser reproducida, ni total ni parcialmente,
ni registrada en, o transmitida por, un sistema de recuperación de información,
en ninguna forma ni por ningún medio, ya sea fotomecánico, fotoquímico,
electrónico, por fotocopia o por cualquier otro, sin el permiso previo de la editorial.*

© *De los textos:* los autores, 2010
© *De esta edición:* Universitat de València, 2010

Maquetación: JPM Ediciones
Diseño de la cubierta: Jaume Soler
Ilustración: F. Léger, *Constructores* (1950)
Fotografía de Emèrit Bono © Celso Hernández de la Figuera

ISBN: 978-84-370-7827-4
Depósito Legal: SE-4851-2010

Impresión: Publidisa

ÍNDICE

PRÓLOGO	11
INTRODUCCIÓN	
<i>Perfil biográfico. Emèrit y nosotros que le queremos tanto</i> Ramiro Reig.....	13
SECCIÓN A: POLÍTICA ECONÓMICA	
<i>Política económica en tiempos de crisis: de lo global a lo local</i> Isidro Antuñano.....	25
<i>Nuevas tendencias en la política económica</i> Antonio Sánchez.....	41
<i>Economía social como nueva área de intervención de la política económica en un contexto de crisis</i> Rafael Chaves y José Luis Monzón.....	59
<i>Crisis económica y distribución de la renta: el nuevo papel de la política de rentas</i> Carlos Ochando.....	75
<i>La corresponsabilidad fiscal de los gobiernos autonómicos: evolución y perspectivas en tiempos de crisis</i> Fernando Toboso.....	95
<i>Análisis de la evolución de las políticas y prácticas de Responsabilidad Social en las empresas del IBEX 35 en el período 2005-2008</i> Victor Fuentes y Andrés G. Reche.....	117
SECCIÓN B: DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE	
<i>Notes sobre la relació entre el decreixement, l'estat estacionari i la condició humana</i> Ernest Garcia.....	135
<i>Desarrollo sostenible y onda larga de crecimiento</i> Juan A. Tomás.....	153

<i>Desarrollo humano y cooperación con el Magreb</i> Josep M ^a Jordán y Marta Pedrajas.....	183
<i>Sostenibilidad y financiación en el bosque: el caso valenciano</i> AngelVillalba.....	199
<i>La adaptación de la política turística al cambio climático</i> Aurora Pedro y Eduardo Fayos.....	213
<i>Retos de la política del crimen ecológico. Anotaciones para la agenda UNICRI</i> Josep M. March.....	231
<i>Ecofeminismos y desarrollo sostenible: espacios para la sinergia</i> Isabel Pla y Sandra Guevara	251
SECCIÓN C: PAÍS VALENCIANO	
<i>La agricultura valenciana: un modelo agotado</i> José Honrubia.....	275
<i>Nuevos desafíos para las políticas de desarrollo rural en la Comunidad Valenciana</i> Raúl de Arriba.....	317
<i>Per què el mercat laboral valencià és tan vulnerable davant la crisi econòmica?</i> Josep Banyuls, Ernest Cano, Amat Sánchez y Miguel Torrejón.....	333
<i>Los Pactos Territoriales por el Empleo. Una aproximación a la compleja articulación entre actores y niveles territoriales en las políticas de desarrollo local</i> Juan R. Gallego y Josep V. Pitxer.....	351
EPÍLOGO	
<i>Emèrit Bono, otras izquierdas y un futuro</i> JoséNácher.....	371

LOS PACTOS TERRITORIALES POR EL EMPLEO. UNA APROXIMACIÓN A LA COMPLEJA ARTICULACIÓN ENTRE ACTORES Y NIVELES TERRITORIALES EN LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO LOCAL

Juan R. Gallego Bono y Josep V. Pitxer i Campos
Universitat de València

INTRODUCCIÓN

Las políticas de desarrollo local conocieron un importante auge en España y en el País Valenciano durante los años 80 y los 90 del siglo pasado. Sin embargo, el predominio de políticas municipales promovidas por gobiernos locales con un bajo nivel de participación de otros actores sociales, económicos y políticos, limitó el alcance de estas políticas. En la última década, se abre una nueva fase gracias al cambio en las prioridades y orientaciones de la Unión Europea en materia de desarrollo local y, en especial, al énfasis en un enfoque "ascendente" (*bottom-up*) como instrumento esencial de una política de empleo y de desarrollo económico. Ejemplificando este nuevo enfoque, los Pactos Territoriales por el Empleo (en adelante PTE) constituyen un importante instrumento institucional de concertación territorial. Éstos otorgan un mayor protagonismo y responsabilidad a los actores locales en la política de desarrollo local, al primar la cooperación entre actores diversos como condición para acceder a recursos financieros externos. Además, permiten superar el planteamiento municipal de las políticas en favor de una perspectiva supramunicipal (con la excepción del caso de grandes ciudades), al tiempo que reconocen la necesidad de actuaciones más integrales para abordar tanto la problemática del empleo como la del desarrollo territorial.

Hasta el momento, la literatura sobre PTE se ha centrado casi siempre en las dificultades que enfrentaba en sí mismo el proceso de cooperación territorial entre una pluralidad de actores diversos, esto es, la dimensión horizontal de la coordinación. Mucha menos atención ha recibido el estudio de las grandes exigencias de coordinación interna y de reorganización multinivel por parte de los actores participantes en los Pactos a raíz de su participación en los mismos. Además, cuando este segundo ámbito ha merecido alguna atención, casi siempre ha sido para poner el énfasis en los actores públicos, dejando en gran medida de lado la necesidad de coordinación y de reorganización de otros actores sociales y económicos protagonistas de los Pactos.

Lo cierto es que los PTE van conformando progresivamente un proceso de gobernanza territorial que se define y evoluciona en la confluencia de una multiplicidad de actores y de relaciones que se amplía (aunque en ocasiones también se contrae en el tiempo) y que requiere de una gran cantidad de mecanismos de coordinación que, operando en diferentes ámbitos, se articulan y se interrelacionan entre sí. Simplificando

mucho se pueden distinguir dos tipos de coordinación: la horizontal y la vertical. Pero entre ambos polos de coordinación existe un doble espacio de articulación, multinivel y transversal, en el que se produce una parte importante del grueso de las nuevas exigencias de coordinación entre actores (Blanco y Gomà, 2002; Gallego y Pitxer, 2010).

Nuestro trabajo va a centrarse en el análisis de los mecanismos de coordinación vertical y transversal. Se postula que la dinámica de interacción y de coordinación horizontal entre los actores integrantes de los PTE genera toda una serie de exigencias en materia de coordinación vertical y transversal, pero al propio tiempo abre ella misma diversos caminos y oportunidades para que se desarrollen estas nuevas formas de coordinación. Esta hipótesis de trabajo se basa en que los PTE contribuyen a definir realidades territoriales de creciente complejidad en términos de los actores, las competencias y las relaciones concernidas. La posibilidad de que los PTE generen en su desarrollo tanto tensión como creatividad hace que estos procesos de concertación social territorial propicien una modernización de las propias estructuras organizativas y estrategias de los actores representados en los Pactos, esto es, administraciones públicas, sindicatos y asociaciones empresariales.

Una parte importante de este último argumento se apoya en el siguiente proceso. En los PTE la concertación social se pone al servicio de las políticas de desarrollo local y de las políticas activas de empleo. Pero, en la medida en que dicha concertación fructifica y se hace más compleja, tanto el Pacto como el proceso de concertación social territorial se convierten en la matriz organizativo-institucional de un proceso de desarrollo local que puede desbordar el ámbito estricto del Pacto y de las políticas activas de empleo. Aunque, como siempre, no existe ningún determinismo a este respecto. A su vez, este proceso va alimentando una presión creciente en el seno de cada uno de los tres actores participantes para que adopten las reorganizaciones oportunas de cara a potenciar su capacidad de actuación territorial.

Para desarrollar este planteamiento, el capítulo se va a organizar como sigue. En el siguiente apartado se esboza un breve marco conceptual regulacionista y evolucionista en el que la gobernanza territorial es representada como un espacio de interacción, lucha y aprendizaje entre una pluralidad de actores diversos que genera una serie de normas que son simultáneamente rutinas organizativas e instituciones que regulan los conflictos (Coriat y Dosi, 1999). Partiendo del doble carácter político y económico de las fuerzas que subyacen a la conformación de los PTE, se reflexiona sobre las relaciones básicas que existen entre los mecanismos de coordinación horizontal, vertical y transversal y cómo éstos contribuyen a definir la gobernanza territorial. Posteriormente, en una segunda parte, se trata de mostrar la utilidad de este marco para ilustrar algunos aspectos básicos de los PTE. Para tal fin, tras presentar la metodología utilizada para la realización del análisis empírico de los Pactos, se explica la estructura básica de organización de las administraciones públicas en el Estado español y en el País Valenciano, así como de la organización de los sindicatos y las asociaciones empresariales. En un momento posterior se analizará cómo se han desplegado los Pactos en este marco, cuáles son las exigencias de transformación que requiere la evolución de los mismos, las tensiones que

este proceso genera y las propias oportunidades que inauguran. El capítulo se cierra con unas breves conclusiones.

LA GOBERNANZA LOCAL Y EL PROBLEMA DE LA COORDINACIÓN ENTRE ACTORES Y ESCALAS TERRITORIALES

La doble determinante política y socio-económica de los Pactos Territoriales

Partiremos de la idea de que los procesos de gobernanza local en general, y los de los PTE en particular, se construyen a partir de dos factores básicos, esto es, el proceso político y el contexto socio-económico (Gallego y Pitxer, 2010). Los PTE son procesos políticos en tanto que procesos conflictivos de lucha, negociación, coordinación, competencia y cooperación entre actores cuyos intereses y visiones del mundo pueden ser muy diferentes (Noël, 1988). Estos procesos son con frecuencia liderados por los gobiernos locales, quienes además de liderar también estructuran la participación de otros actores locales (Fontan et al, 2009; Pichierri, 2002). Y esto sin olvidar que el marco (de descentralización política y de estímulo a la concertación local) proviene de otros niveles superiores de gobierno. Ahora bien, las políticas públicas participativas se van a tener que desarrollar a través de la conformación de redes locales y extra-locales como expresión de la existencia de una importante tensión en la gobernanza local. En efecto, los PTE suponen un cambio de estilo de la política pública para adoptar un enfoque de tipo ascendente (*bottom-up*) en la medida que reconoce a los actores locales (públicos, privados y de la sociedad civil) la legitimidad para decidir su destino urdiendo una estrategia de desarrollo propia. Pero de otra parte, y simultáneamente, este reconocimiento se concede y se renueva por los niveles superiores de gobierno. De ahí la importancia de la actitud de estos últimos hacia el proceso de concertación local, lo que apunta a una política *top-down* o descendente.

Al hilo de esto último, aunque los poderes públicos tengan un papel estratégico en la dinámica de los PTE, el grado de implicación y la existencia o no de una voluntad decidida de participar en la gobernanza local por parte de otros agentes económicos y sociales, en especial sindicatos y organizaciones empresariales, son también esenciales en el proceso de conformación y en la evolución de los PTE.

Un segundo vector de los procesos de gobernanza local en general, y de los PTE en particular, viene definido por la naturaleza del modelo de desarrollo socio-económico del territorio. Dicho modelo condiciona el grado de densidad y la naturaleza de la trama relacional formal e informal del territorio y, por consiguiente, las redes de relaciones previas entre actores definitorias del capital social territorial preexistente al pacto. A su vez, las competencias, estrategias y capacidad de organización local de los actores, en especial de los agentes sociales y movimientos ciudadanos (Gallego y Pitxer, 2009; Teague, 2006), también se verán influidas por dicho modelo. Ahora bien, más allá del capital social inherente al modelo socioeconómico del territorio, este capital social y las competencias mismas de los actores también pueden desarrollarse a impulsos de los

propios gobiernos locales y de otros procesos de partenariado. En este sentido, tanto las experiencias previas de políticas municipales de desarrollo local (que en algunos casos se remontan a más de dos décadas), como ciertos antecedentes inmediatos de los PTE (los proyectos EQUAL, por ejemplo) generan un conocimiento mutuo, un aprendizaje colectivo y la cooperación y confianza a partir de los cuales puede desarrollarse la proximidad cultural y organizativa (técnica) entre actores susceptible de enriquecer el capital social y las competencias del territorio (Torre, 2008). Así pues, aún en contextos socio-económicos dotados de una débil trama asociativo-relacional, los gobiernos locales podrían estimular la cooperación entre actores susceptible de generar importantes dosis de confianza entre ellos (Sabel, 1994; Perez-Aleman, 2003; Gallego y Pitxer, 2009), de ahí la capacidad de transformación territorial de los PTE en tanto que instrumentos de concertación local (Gallego y Pitxer, 2010).

La ambivalencia de la descentralización y la gobernanza local: espacio de lucha por el poder y de creatividad social

El desarrollo de los PTE y otras formas de concertación social requiere de la existencia de todo un conjunto de mecanismos de coordinación entre los actores implicados en los mismos. Los principales mecanismos de coordinación entre actores son los que derivan de la adopción de formas organizativas en las que se institucionaliza formalmente la cooperación (tales como los Consorcios). De este modo, los PTE se van a desarrollar a través de toda una serie de órganos de gestión políticos y técnicos, unos órganos que definen el núcleo esencial de la coordinación formal de los actores. Ahora bien, para poder participar activamente en esta coordinación formal los actores participantes necesitan disponer a escala territorial de un importante nivel de autonomía en la toma de decisiones y de una mínima dotación de recursos materiales y, sobre todo, humanos. Esto exige a los actores que operan a nivel local (administraciones públicas, organizaciones sindicales y asociaciones empresariales) disponer de grados de descentralización importantes dentro de su propia organización. Una exigencia que va a generar elevadas tensiones en el ámbito de las organizaciones, porque requiere de un proceso de división del trabajo y de especialización, así como de un proceso de reorganización o de negociación continuada acerca de la escala en la que se van a utilizar los recursos y se van a tomar las decisiones estratégicas. Este proceso comporta normalmente una cierta redistribución del poder y, por tanto, genera ciertas resistencias y tensiones en cada una de las organizaciones implicadas.

Sin embargo, en interacción con este proceso tenso y conflictivo asociado a la descentralización política y económica que deberían comportar los PTE, tiene lugar la apertura de nuevas oportunidades para el despliegue de estrategias más complejas, no sólo para los actores locales sino también para el conjunto de la organización a la que pertenecen cada uno de estos actores locales. Podemos destacar a este respecto varios mecanismos a través de los cuales opera este segundo proceso.

1. La cooperación horizontal entre actores mejora su confianza y permite un enfoque más integral y rico de los problemas, lo que supone una mejor forma de hacer frente a los mismos.

2. Las exigencias de trabajo en nuevos ámbitos (problemas) y el contacto con nuevos actores (perspectivas) obliga a los distintos actores locales a mejorar sus competencias (habilidades), por ejemplo en materia de políticas activas de empleo y de desarrollo socio-económico.

3. Estos procesos de cooperación estimulan el desarrollo asociativo a nivel local y comarcal, así como nuevas formas de organización de los actores referidos.

4. Se estimula el desarrollo de nuevas formas de relación entre actores clásicos (administraciones públicas, sindicatos y empresarios), lo que amplía el número de registros (aspectos) en los que interaccionan estos actores (Crevoisier, 1996) y con ellos se enriquece el propio territorio. Los actores dejan de interaccionar únicamente en ámbitos tradicionales de conflicto (negociación colectiva), lo que irradia una mayor confianza y un cambio de actitud en el conjunto de sus relaciones.

5. Surgen nuevos espacios potenciales de relación internos a cada uno de los actores clásicos (administraciones públicas, sindicatos y empresarios). Dichos espacios se producen tanto entre diferentes niveles territoriales de la organización (por ejemplo, entre la trama autonómica y la comarcal de un mismo sindicato) como entre diferentes ámbitos de acción y de responsabilidad (por ejemplo, entre las federaciones sectoriales y las asociaciones territoriales, dentro de las organizaciones empresariales).

6. Los PTE abren nuevos ámbitos de actividad de los actores clásicos frente a problemáticas y actores de carácter más transversal, tales como el medio ambiente, la igualdad de género, la inmigración, etc. De lo que se deriva la ampliación de los conocimientos y perspectivas de los actores clásicos para abordar actuaciones en estos campos de forma más integral y precisa.

LA ARTICULACIÓN DE ACTORES Y NIVELES TERRITORIALES EN LOS PACTOS TERRITORIALES POR EL EMPLEO EN EL PAÍS VALENCIANO

Metodología y fuentes de información

Este trabajo trata de esclarecer el complejo proceso de articulación multinivel entre administraciones públicas, sindicatos y patronales que se ha suscitado como consecuencia del desarrollo de los PTE. Esta preocupación por cuestiones cualitativas y dinámicas ha obligado a completar el recurso habitual a fuentes estadísticas, documentos y páginas web de los actores, con la realización de entrevistas en profundidad a los mismos. En concreto, se han realizado en torno a 25 entrevistas en profundidad con diversos gerentes de los Pactos, ADLs, representantes de sindicatos y asociaciones empresariales, responsables políticos de ayuntamientos y mancomunidades, técnicos, etc. Las entrevistas, que se han realizado en 2009 y 2010 a través de cuestionarios semi-abiertos, se han centrado esencialmente en cuatro pactos de la provincia de Valencia: Pactem-Nord (Pacte de l'Horta Nord), PATER (Pacte de la Ribera), Acord de l'Horta Sud y Pacto de la Serranía. A las personas entrevistadas se ha accedido a través de estudiantes de grado y postgrado, todos ellos buenos conocedores de los Pactos, y

a través de los propios contactos que nos proporcionaban las personas que iban siendo entrevistadas.

Algunos rasgos de la organización de conjunto de los actores públicos, sindicatos y asociaciones empresariales

Puesto que los PTE son iniciativas participativas de carácter tripartito desarrolladas a escala comarcal, en lo que sigue nos detendremos en el análisis de la capacidad de actuación de cada uno de los tres actores implicados en este ámbito territorial. Empezaremos por los actores públicos, continuaremos con los sindicatos y acabaremos analizando la situación de las organizaciones empresariales a este respecto.

Actualmente España cuenta con una organización territorial de triple nivel. Además de la Administración y el gobierno central, la Constitución crea las Comunidades Autónomas como escala intermedia de actuación política y administrativa, al tiempo que mantiene el Municipio (y otras entidades locales) como el nivel básico de la organización territorial del Estado. En este contexto, la escala regional está formada por 17 Comunidades Autónomas (acompañadas de dos ciudades autónomas), mientras que algo más de 8.100 municipios configuran un sistema local fundamental para la población y el tejido económico.

La pieza básica del sistema local en España es el municipio, pero la legislación contempla junto a éste un amplio elenco de entidades locales: unas de alcance territorial inframunicipal, y otras supramunicipales, como la comarca, el área metropolitana, la mancomunidad de municipios y la provincia. A su vez, también se contempla la posibilidad de creación de entidades supramunicipales de naturaleza asociativa a través de la figura del consorcio. Siendo el resultado de todo esto una elevada diversidad institucional en el sistema local español (Ferreira, 2007).

Puesto que el municipio es la unidad básica y fundamental de nuestro sistema local, conviene destacar los principales rasgos caracterizadores del mismo en el momento actual (Gallego y Pitxer, 2009): una elevada heterogeneidad (que obedece a la amplia gama de tamaños municipales existentes), un marcado minifundismo (derivado de un excesivo número de municipios) y una asignación competencial y financiera desfavorable a los gobiernos locales, que ven cómo se ha aplazado año tras año la ansiada segunda descentralización (Arias y Costas, 2001).

A la vista de la situación, parece razonable avanzar en la doble dirección de definir escalas supramunicipales de gobierno, al tiempo que reforzar competencial y financieramente los gobiernos locales. Y esto se puede hacer efectivo a través de diversas vías. De un lado, la reforma de la legislación básica del régimen local. De otro, y en este caso por parte de los gobiernos regionales, la descentralización de competencias, la creación de órganos de cooperación entre la Administración Autonómica y la Local y también la constitución de entidades locales supramunicipales dotadas de competencias y recursos (como las comarcas y las áreas metropolitanas).

Ya que existen los cauces, conviene remarcar que la comarca, en tanto que ámbito territorial significativo desde una perspectiva socioeconómica, constituye el espacio más

adecuado para la definición y ejecución de las políticas de desarrollo territorial de carácter participativo (Precedo y Míguez, 2007). La comarca, basándose en su trama urbana, es una unidad básica de articulación territorial, de ahí que constituya la escala idónea de planificación y gestión del desarrollo territorial, lo que exige una coordinación regional de los distintos procesos de desarrollo comarcal. También es un ámbito en el que se forja la identidad y el sentido de pertenencia, en unos casos basándose en la mencionada articulación territorial, por lo que es el contexto más adecuado para profundizar en la implicación social y en el carácter participativo de las políticas desarrolladas.

Ahora bien, incluso en casos como el del País Valenciano donde el sentir comarcal de la población no se halla excesivamente desarrollado (lo que no es ajeno al prácticamente nulo esfuerzo político que desde la Administración Autonómica se le ha prestado a la cuestión), resulta evidente que a escala comarcal es posible poner en marcha procesos de desarrollo que respondan a un enfoque *bottom-up*, mientras que la necesaria coordinación a escala regional de los distintos procesos comarcales constituye el contrapeso a dicho modelo. Puede ocurrir incluso que, en el extremo, un elevado protagonismo del gobierno regional desemboque en unas políticas territoriales de desarrollo de carácter *top-down*. Y esto último resulta mucho más probable en casos como el del País Valenciano, donde la concentración de competencias y capacidad financiera en el gobierno regional se traduce en una gran dependencia por parte de los poderes públicos locales al intentar desplegar sus propias políticas. Esto, unido al escaso sentir comarcal al que acabamos de referirnos, crea un círculo vicioso poco propicio a la implantación de políticas desde abajo (*bottom-up*) y participativas. En estas circunstancias, dicho círculo únicamente puede romperse con más política a un doble nivel: inyectando una mayor sensibilidad territorial en el gobierno regional, de un lado, y convenciendo a los políticos municipales de la necesidad de avanzar hacia una mayor coordinación a escala comarcal, de otro.

Si bien el primer factor todavía no se ha instaurado en el gobierno de la Generalitat, en la última década se han conseguido avances en el segundo de los frentes a partir de una contribución decidida de un conjunto diverso de actores locales, no sólo los poderes públicos. La constitución de Consorcios (o alguna otra fórmula organizativa) para el desarrollo socioeconómico ha sido generalmente la vía utilizada para impulsar estas políticas *bottom-up*, supramunicipales y participativas. Es en el marco de estos consorcios donde surgen los PTE como una de sus principales actuaciones, cuanto menos hasta el momento.

Del lado de los actores públicos, municipios y mancomunidades (o uno de los dos, según el caso) asumen la parte más activa del proceso que nos ocupa, mientras que la Generalitat (y sus Conselleries y organismos), atendiendo a que atesora la mayoría de las competencias en materia socioeconómica, adopta un papel más indirecto, pero determinante. Un papel consistente en la definición del marco en el que operan los Consorcios creados, e incidiendo por tanto sobre las actividades de éstos, como por ejemplo los PTE o las políticas de desarrollo rural.

Pero ayuntamientos y mancomunidades no están solos en esta aventura. Los actores sociales, principalmente los sindicatos más representativos (CCOO y UGT), constitu-

yen una pieza fundamental de la actual etapa de progresiva conformación de políticas comarcales de desarrollo socioeconómico. Ahora bien, la capacidad y límites de esta contribución de los actores sociales viene definida por la forma organizativa adoptada por éstos. Concretamente, por la definición de instancias, internas a cada uno de los actores sociales, con capacidad de actuación territorial. Se exige pues revisar cómo han afrontado los sindicatos y la patronal este reto.

Las dos organizaciones sindicales más representativas, CCOO y UGT, se han dotado de una estructura territorial que cuenta con tres niveles de actuación: el estatal, el autonómico y el comarcal. Una estructura que guarda fuertes paralelismos con la de las administraciones públicas, con la salvedad de que no se incurre en la acusada atomización del nivel más básico de actuación. Así, para la acción a escala local, en lugar de los 542 municipios existentes en el País Valenciano, los sindicatos cuentan con muchas menos unidades territoriales: 8 en el caso de CCOO y 10 en el de UGT (denominadas “uniones intercomarcales” y “uniones comarcales”, respectivamente). Cada una de estas unidades territoriales cuenta con una sede central y, por lo general, con entre cinco y diez delegaciones más en su ámbito de trabajo, según el caso.

Si bien hemos dirigido la atención hacia la organización territorial de UGT y CCOO, no podemos pasar por alto que en ambos casos la estructura territorial se articula con una estructura más sectorial (10 federaciones sectoriales en UGT y 11 en CCOO). Pero lo más destacable es que estas uniones comarcales, además de facilitar la actividad de las federaciones a escala territorial, permiten que los sindicatos desplieguen una acción sociopolítica en sus territorios de actuación (como es la participación activa en los PTE u otras iniciativas próximas). Para este menester cuentan con niveles significativos de autonomía en sus decisiones y actuación. Además, gracias a los canales de relación con las estructuras del sindicato a escala autonómica, juegan un papel clave en el proceso de coordinación vertical de las iniciativas territoriales en las que se implican. De todos modos, en el debe de su actuación, conviene apuntar la necesidad de dotar de mayor protagonismo y recursos a estas organizaciones territoriales, lo que probablemente convendría acompañar de un leve incremento en el número de uniones territoriales. Y esto último al menos con dos propósitos. De un lado, para ajustarse a un ámbito más razonable de intervención a escala territorial (por ejemplo, en áreas extensas es frecuente que una misma unión comarcal participe en más de un pacto, algo que ya ocurre en la actualidad y que se intensificará a la vista de los nuevos pactos territoriales actualmente en proceso de constitución). De otro, para que se salve la carencia actual de una unión comarcal en la ciudad de València (en ambos casos) y en su primera corona metropolitana (en el caso de CCOO)¹. Atendiendo a su crucial contribución a la conformación de estructuras y políticas territoriales, no sería descabellado que desde las administraciones se destinase alguna partida con esta finalidad.

¹ En estos casos son las estructuras autonómicas del sindicato quienes desarrollan directamente la acción territorial, y lo hacen como una tarea adicional a sus otras dedicaciones.

La situación en las patronales es sustancialmente distinta. En el País Valenciano se cuenta con tres patronales de ámbito provincial (CEV en València, COEPA en Alacant y CEC en Castelló). En los tres casos se trata de confederaciones resultantes de la agrupación de federaciones mayoritariamente de carácter sectorial, y dominadas cada una de ellas por alguna de estas federaciones (el metal en la CEV, la hostelería en COEPA y el azulejo en la CEC) (Reig, 2007: 188 y ss.). Estas patronales, especialmente la CEV, han desplegado su actividad en un doble ámbito la negociación de las condiciones laborales con los sindicatos, de un lado, y los grandes acuerdos con éstos y la Generalitat, de otro. Con todo, su principal debilidad radica en su falta de capacidad para ejercer un liderazgo tanto sobre las organizaciones que la integran como sobre los empresarios, como se aprecia en las dificultades que enfrenta la CEV para conseguir que las empresas adopten una estrategia de competitividad basada en la innovación y en la responsabilidad social empresarial (Reig, 2007: 196-200). También en el campo de las debilidades de la patronal cabría incluir las carencias de su estructura territorial.

En este último aspecto conviene no perder de vista dos cuestiones fundamentales. En primer lugar, que si bien las organizaciones patronales aglutinan tanto federaciones sectoriales como agrupaciones territoriales, son las primeras las que dominan las distintas confederaciones. Las organizaciones territoriales no están directamente representadas, al tiempo que guardan una relación menos estrecha con la confederación provincial. En segundo lugar, la limitada capacidad de actuación territorial de las organizaciones patronales, derivada de una escasa trama de organizaciones de carácter territorial, de un carácter muy local de éstas (y en ocasiones infralocal, como es el caso de las organizaciones de polígono) y, por último, de un insuficiente desarrollo de la estructura territorial de las confederaciones provinciales. Si bien desde mediados de los noventa, fruto de un convenio con la Generalitat Valenciana, a las tres sedes provinciales se añade una trama de oficinas comarcales importante en número (5 por parte de la CEC, 7 en el caso de COEPA y 8 en el de la CEV), hasta el momento esta trama se mantiene al margen del despliegue de iniciativas territoriales de desarrollo socioeconómico. La función de estas oficinas se centra en las actividades de formación, así como en proporcionar información y asesoramiento empresarial.

De lo anterior cabe concluir que, a diferencia de los sindicatos, queda un gran esfuerzo a realizar en el ámbito de las organizaciones empresariales si lo que se busca es avanzar significativamente en el desarrollo de políticas territoriales verdaderamente participativas. La implicación de estas organizaciones en los Consorcios y los Pactos Territoriales es bastante limitada, y la capacidad de la trama patronal para contribuir a una intensificación de la coordinación vertical es muy reducida. Con todo, si somos optimistas, conviene reparar en el avance que representa la creación de tejido asociativo al calor de las iniciativas territoriales desplegadas en la última década. Con vistas al futuro, tampoco cabe descartar la conveniencia de apostar por un fortalecimiento de las oficinas comarcales de la CEV, tanto de cara a su colaboración con unas organizaciones territoriales que participen más activamente en los PTE como a su contribución a la coordinación vertical exigida por estas actuaciones territoriales.

Marco general y rasgos básicos de la organización de los PTE

En el País Valenciano existe una línea de ayudas específica del gobierno regional a través del SERVEF para los Pactos Territoriales por el Empleo², lo que no significa que los PTE no puedan acceder a otras vías de financiación de ésta u otras administraciones públicas. Esta línea específica representa un porcentaje muy bajo del presupuesto dedicado a programas de apoyo a la creación de empleo (con los 2,59 millones de € de 2008 dicho porcentaje es del 1,83%). Además, el acceso a esta línea de financiación no es automático, sino que para poder incorporarse a la misma cada Pacto debe firmar un convenio bilateral con el SERVEF. Esta circunstancia ha podido hacer depender la firma de algunos de estos convenios de criterios políticos discrecionales.

Hasta 2009 son nueve los PTE puestos en marcha en el País Valenciano³, esto es, nueve iniciativas que reúnen la doble condición de estar arropadas por un pacto de carácter tripartito entre actores territoriales⁴, por un lado, y haber suscrito un convenio con el SERVEF o la Conselleria d'Economia, Hisenda i Ocupació, por otro. Así pues, algo más del 50% de la población del País Valenciano reside en el ámbito de actuación de alguno de estos Pactos. Tanto el número de pactos como el porcentaje poblacional afectado por éstos aumentarán dentro de poco, en base a un buen número de procesos abiertos (como en la ciudad de Alacant o en la Plana Baixa, entre muchos otros) al calor de la nueva convocatoria de pactos 2010-2011 y, muy especialmente, de la intensificación generalizada de los problemas laborales. Si bien la extensión de la cobertura que este proceso comporta cabe valorarla positivamente, lo preocupante es saber si el esfuerzo presupuestario crecerá al ritmo necesario para avanzar en la dirección de atender adecuadamente todos los PTE, tanto los nuevos como los anteriores. Y esto no se consigue con algo menos del 2% del montante destinado a programas de apoyo al empleo.

Se trata de experiencias que conciernen a una masa poblacional que por lo general no resulta inferior a las 200.000 personas (siendo excepcionales los casos de la Serranía y del Valle de Ayora-Cofrentes), lo que salvo en el caso de ciudades grandes (València y Elx, por el momento) responde al carácter supramunicipal de estas iniciativas. Así pues, nos hallamos ante pactos que suponen una primera respuesta al insatisfactorio mapa municipal como escenario de elaboración de las intervenciones públicas de carácter socioeconómico. Constituyen por tanto un avance en la dirección adecuada, pero todavía queda mucho camino por recorrer (no se cubre todo el País Valenciano, existe

2 Orden de 30 de diciembre de 2009, de la Conselleria d'Economia, Hisenda i Ocupació, por la que se convocan las ayudas al fomento del empleo destinadas al Programa de PTE para el período 2010-2011 (DOGV, núm. 6199 / 04.02.2010).

3 Nueve pactos que han ido creándose a lo largo de la última década, cada uno de ellos con su propia idiosincrasia. Se trata, por orden de firma del convenio con la administración autonómica, de los siguientes: l'Horta Sud, ciudad de València, la Vega Baja, la Serranía, la Ribera, la Vall del Vinalopó, el Valle de Ayora-Cofrentes (éste actualmente no está en vigor), Elx y l'Horta Nord.

4 Junto a los actores públicos locales, hallamos en todos los casos a las organizaciones sindicales más representativas (CCOO y UGT), así como a organizaciones empresariales territoriales miembros de las confederaciones que integran la CIERVAL.

una importante articulación funcional entre muchas de las áreas geográficas de los PTE actuales no suficientemente considerada, etc.).

Se trata de experiencias cuyos objetivos y campos de actividad guardan un gran parecido, siendo frecuente que, además del esfuerzo destinado a conseguir avances en las diferentes facetas de la coordinación, los contenidos se circunscriban a estos bloques: 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. Si bien las órdenes que regulan los PTE presionan en la dirección de una aproximación en los contenidos de las diversas experiencias, afortunadamente la idiosincrasia de cada uno de los procesos no ha desaparecido. No olvidemos que territorialización y homogeneización resultan difícilmente compatibles.

Por último, cerramos esta caracterización general de los PTE valencianos⁵ remarcando que esta importante aproximación de contenidos no se acompaña de una aproximación paralela en el monto relativo de las ayudas que finalmente obtiene cada pacto.

La coordinación vertical de los PTE por las administraciones públicas

Puesto que la Generalitat Valenciana es quien dispone de las competencias y los recursos en materia de políticas activas de empleo y desarrollo local, en el País Valenciano la coordinación vertical de los Pactos desde la perspectiva de las administraciones públicas la ejerce, en principio, el gobierno regional a través del SERVEF. Al menos a priori, esta responsabilidad comprende tres ámbitos: a) la coordinación del conjunto de Pactos; b) las relaciones bilaterales entre el SERVEF y cada Pacto y c) las propias relaciones entre los diferentes Pactos.

Las actuaciones del SERVEF en estos ámbitos van a depender, de un lado, de la estrategia y objetivos de los servicios centrales del SERVEF y, de otro, de las propias estrategias, competencias y relaciones de las organizaciones dependientes del SERVEF a un nivel descentralizado. Aunque estas últimas están muy condicionadas por la política general del SERVEF, existen factores territoriales que hacen que la dinámica local no sea una simple reproducción de una estrategia y políticas de conjunto. Este razonamiento, que es extensible a las organizaciones empresariales y a las organizaciones sindicales, aconseja la delimitación de dos niveles de coordinación vertical, uno centralizado y otro descentralizado.

En el caso concreto del SERVEF, el principal mecanismo de coordinación centralizado de los PTE son las órdenes reguladoras de las ayudas a los PTE que publica periódicamente este organismo. En dichas órdenes se especifican las líneas y actuaciones susceptibles de recibir subvenciones. La opinión generalizada de los actores consultados es que estas órdenes son cada vez más restrictivas, restando margen de maniobra local

⁵ Puede consultarse una caracterización más detallada en un trabajo anterior (Gallego y Pitxer, 2009).

hasta el punto de impedir que muchos PTE puedan financiar las actuaciones de políticas activas de empleo que consideran necesarias. El problema esencial radica en que el abanico de actuaciones susceptibles de recibir subvenciones se ha reducido con el tiempo a un pequeño número de iniciativas que permiten obtener resultados cuantificables, básicamente en términos de inserción socio-laboral. La implicación más negativa de esta deriva es que se potencia la persecución de indicadores en detrimento de la elaboración de verdaderas políticas locales (Centelles, 2006:84 subraya que confundir indicadores con resultados es una de las posibles perversiones del gerencialismo). De modo que se dificulta el desarrollo de un enfoque integral de la problemática del empleo (lo que no permite abordar adecuadamente el problema), se desincentiva la cooperación entre actores y aumentan las trabas a la creación y consolidación de redes progresivamente más complejas.

El proceso de toma de decisiones relativo al contenido de estas órdenes no es participativo y mucho menos consensuado. De las entrevistas mantenidas se deduce que sólo en los últimos años han tenido lugar (en las oficinas centrales del SERVEF) reuniones con los responsables políticos y técnicos de los Pactos para informarles de las orientaciones de las órdenes y para oír sus sugerencias. Por lo general, la única interacción regular entre los responsables de la gestión de los Pactos y la administración autonómica es la que se produce a través del apoyo informativo de los técnicos del SERVEF para la aclaración de cuestiones relacionadas con las líneas de actuaciones susceptibles de ser subvencionadas, los mecanismos y plazos de justificación del gasto, etc.

Por último, un mecanismo importante en la coordinación entre PTE en el País Valenciano ha sido la organización de Encuentros de Pactos por iniciativa y con la participación de todos ellos. Hasta el presente se han realizado cuatro encuentros, de cuya organización se ha ocupado cada vez el Pacto en cuyo territorio se realizaba dicho evento. El SERVEF se ha limitado a prestar un apoyo financiero a la organización de dichos encuentros, aunque también ha participado en los mismos.

En la intersección entre el nivel centralizado y el descentralizado, cabe ubicar la posible participación del SERVEF en los órganos políticos y técnicos de dirección de cada pacto. Pues bien, de las entrevistas realizadas se deduce que esta participación sólo se ha producido de forma aislada y puntual en la secretaría técnica de algún PTE, aun cuando el SERVEF cuente con representación en los órganos políticos de los pactos, en tanto que estrategia para ser convocado y reservarse el derecho de intervención cuando lo considere necesario. Un motivo que a veces se aduce por parte de la administración autonómica para no participar activamente en este ámbito es que ello supondría ser al propio tiempo juez y parte.

A un nivel territorial, hay que remarcar que el SERVEF cuenta con una densa red de oficinas. Al propio tiempo, tanto los Pactos como los actores que los conforman (ayuntamientos, mancomunidades, sindicatos y asociaciones empresariales) tienen con frecuencia la condición de entidades colaboradoras del SERVEF (ya sea en calidad de centros asociados en materia de inserción laboral o de centros colaboradores en materia de formación), lo que les permite individualmente (y al margen del pacto) obtener

financiación del nivel regional para realizar proyectos de formación y otras actividades de intermediación-inserción laboral. Todo ello genera la necesidad de coordinación para evitar solapamientos y conflictos y aprovechar las potenciales sinergias de una relativa división del trabajo.

Pues bien, lo que se infiere de nuestra investigación es que la situación está caracterizada por una ausencia de coordinación decidida por parte del SERVEF en el sentido de que no se ha propiciado a través de sus decisiones un proceso de especialización y de división del trabajo entre todas las entidades colaboradoras del SERVEF que operan en un mismo territorio.

En ausencia de coordinación por parte del SERVEF, y teniendo en cuenta tanto la dependencia que tienen muchas entidades de estos recursos como el rédito político (en sentido amplio) que proporciona la realización de estas actividades, el grado de coordinación territorial depende de la propia coordinación descentralizada de los actores del territorio. Ahora bien, esta coordinación descentralizada es muy variable y desigual entre Pactos. Dicha coordinación es función de la historia relacional de los actores del territorio (relaciones personales), de un lado, y del grado de impulso político y técnico de los PTE (y de la participación social) a nivel local, de otro.

Así, en algún Pacto, la buena sintonía entre la gerencia del Pacto y la dirección de algunas oficinas del SERVEF, junto al gran número de iniciativas lanzadas por el Consorcio del Pacto y a su propio liderazgo, han hecho que: a) el Consorcio, los ADLs de los ayuntamientos concernidos y algunas oficinas del SERVEF hayan mantenido algunos contactos de coordinación y b) que desde el Consorcio se busque lograr un cierto acuerdo explícito o implícito sobre el tipo de programas de formación, inserción, etc., a solicitar por ayuntamientos, asociaciones empresariales, sindicatos, el propio consorcio del Pacto, etc., atendiendo a criterios de eficacia, en función de las competencias de cada actor y su proximidad relativa al colectivo que constituye el blanco principal de cada actuación. En la mayoría de Pactos, sin embargo, este segundo tipo de coordinación es inexistente y lo que sí tiene lugar es un intercambio personal de información y una cierta coordinación entre los responsables de las oficinas del SERVEF y los órganos de gestión de los Pactos.

En suma, el bajo nivel de esfuerzo de coordinación de los PTE por parte del SERVEF denota su escaso compromiso con esta política territorial de empleo y es coherente con el muy bajo porcentaje que representa el presupuesto de PTE dentro de las políticas activas de empleo. A su vez, la prioridad conferida al logro de objetivos cuantificables supone sacrificar la búsqueda de objetivos más cualitativos, ambiciosos y efectivos a medio y largo plazo, que son los que comportarían explorar y explotar sinergias entre la diversidad de actores del territorio. Y esto no sería incompatible con la capitalización política legítima de una parte de estos resultados por el gobierno regional.

Lo cierto es que la vía espontánea (no planificada por medio de mecanismos formales) de coordinación en el ámbito de las administraciones públicas, a través de las relaciones informales que proporciona el territorio, hace depender excesivamente dicha coordinación de la sintonía personal y/o política entre los representantes de los actores implicados, lo que presenta serias limitaciones.

La coordinación vertical de los PTE por los agentes sociales

En contraste con la situación de los actores públicos, en el caso de los actores sociales, tanto en los sindicatos como en la patronal, el protagonismo en el proceso de coordinación vertical recae en las organizaciones territoriales. Los motivos son diferentes en uno y otro caso. En las organizaciones sindicales esto se explica por el margen de maniobra y la significativa autonomía de actuación alcanzada en estas cuestiones por las uniones comarcales, mientras que en la patronal responde al escaso interés por parte de las confederaciones provinciales por incidir significativamente en el proceso. Si bien todavía no disponemos de información con suficiente nivel de detalle, de nuestro trabajo de campo se puede concluir que lo que más preocupa a la patronal provincial es atesorar el protagonismo político en esta iniciativa, en coherencia con su actuación en materia de negociación sociopolítica a escala autonómica. Esto último se concreta en supervisar desde fuera el proceso seguido en cada uno de los PTE y exigir que las organizaciones patronales territoriales que participan en cada pacto formen parte de las confederaciones provinciales y, de este modo, asegurar su participación formal en el proceso. En cualquier caso, no está de más analizar más detenidamente la coordinación vertical en las organizaciones empresariales. Para tal fin, puede ser útil volver a contemplar dos niveles de coordinación: el centralizado y el descentralizado.

Al primer nivel centralizado, centraremos nuestro análisis en la CEV, dado que todos los PTE cuyos actores han sido entrevistados se han desarrollado en la provincia de Valencia. Pues bien, a juzgar por las respuestas de las asociaciones empresariales entrevistadas ninguna de ellas reconoce la existencia de un proceso de coordinación entre niveles territoriales (coordinación vertical intrapatronal) ni entre federaciones sectoriales y asociaciones territoriales por parte de la CEV (coordinación transversal intrapatronal). Esto quiere decir que la CEV no ha desempeñado una tarea suficientemente importante de coordinación vertical.

Cuando se desciende a un nivel más descentralizado un primer problema que se plantea es el de la representatividad, vinculado tanto a organizaciones empresariales locales firmantes del PTE y no pertenecientes a la CEV, como a una importante fragmentación empresarial, en cuyo caso resulta difícil que la asociación firmante abarque como campo de actuación el conjunto del ámbito territorial del Pacto. Frente a esta situación, en ocasiones los órganos de gestión del Pacto han intentado incorporar, a través de la firma de convenios, a asociaciones empresariales, parques industriales, etc., no firmantes del Pacto a la dinámica del mismo. Esto puede generar un interesante proceso en espiral de extensión de las redes en virtud del cual nuevos actores, relaciones y competencias se incorporan al Pacto. En este caso, el PTE puede contribuir de forma significativa a la vertebración empresarial en el territorio. Esto depende mucho de la actitud de las asociaciones empresariales firmantes del PTE y de la capacidad del partenariado comarcal de abrir nuevos nichos de actuación, de especialización y de incorporación de nuevos actores.

Junto a este posible ámbito de vertebración empresarial horizontal, cabe referirse a un posible proceso de vertebración de carácter más transversal dirigido a conseguir

avances importantes en la articulación entre las asociaciones sectoriales y las territoriales, lo que resulta fundamental en todas aquellas iniciativas tendentes a favorecer cambios en las estrategias empresariales. En este sentido, es cierto que las oficinas comarcales están contribuyendo al desarrollo del asociacionismo empresarial en el territorio, al acercamiento de las estructuras centrales de la CEV a los problemas de las empresas y al propio acercamiento de las federaciones a sus asociados en las diferentes comarcas, en gran medida gracias a la canalización del grueso de las actividades de formación de la CEV a través de las oficinas comarcales (Memoria de la CEV 2008: 109-114).

Ahora bien, las inercias organizativas en la CEV en torno a las federaciones sectoriales no permiten que las oficinas comarcales puedan jugar un papel de *interface* entre las federaciones sectoriales y las asociaciones territoriales. No es infrecuente la falta de relaciones formales entre las federaciones y las asociaciones territoriales, aun cuando en estas últimas exista una importante representación empresarial de dichas federaciones. El hecho de que la representación en la CEV de las asociaciones territoriales sea de naturaleza indirecta, esto es, a través de los representantes de las federaciones sectoriales no favorece la adopción de una perspectiva territorial de los problemas, aunque esta última podría contribuir a la resolución de los mismos. Además, hay que tener en cuenta que tampoco parece existir una política de integración de las oficinas comarcales de la CEV en los propios Pactos. De este modo, únicamente son relaciones personales urdidas en el contexto de Consorcios muy comprometidos con la participación e integración sistemática de todos los actores del territorio en una dinámica que sobrepasa el ámbito estricto laboral del Pacto, las que explican relaciones estrechas en algunos territorios por ejemplo a través de la cooperación entre el Consorcio y las oficinas comarcales en la organización de jornadas, estudios sobre necesidades de formación, etc.

De otra parte, hay que tener en cuenta que con frecuencia las propias asociaciones empresariales territoriales están orientadas a la prestación de servicios a sus asociados y participan en los Pactos en la medida que ello les permita mejorar aquella prestación, pero carecen de un enfoque territorial más amplio. De este modo, las mismas asociaciones que señalan la falta de proactividad de las empresas, no aciertan a ver cómo esta proactividad se podría ver estimulada por un mayor compromiso de las asociaciones empresariales en los Pactos. Es más, a veces incluso estas asociaciones empresariales consideran que las actuaciones transversales del Pacto (tales como aquellas emprendidas en los ámbitos de la igualdad de género, el medio ambiente o la gestión empresarial) deben limitarse en favor de las más propias del ámbito estricto del empleo.

En contraste con la actividad de las organizaciones empresariales, en el caso de los sindicatos la coordinación vertical es significativamente más rica y consistente, aunque susceptible de profundización. Esto último responde a que las organizaciones sindicales han asumido políticamente que los PTE constituyen una de las iniciativas a atender y estimular por parte de las uniones comarcales de cada sindicato, al tiempo que prestan los servicios de apoyo o los medios requeridos por estos proyectos. A su vez, tanto CCOO como UGT, van incorporando poco a poco esta actuación sociopolítica territorial entre los objetivos de actuación de las estructuras autonómicas del sindicato. En este último

sentido, el diálogo con el SERVEF y la Conselleria d'Economia, Hisenda i Ocupació, canalizado a través de las reuniones del Consejo General o del Consejo de Dirección del SERVEF, alimentan (y retroalimentan) el proceso de coordinación vertical desarrollado por el gobierno autonómico.

De manera más concreta, debemos manifestar que tiene lugar una coordinación vertical relativamente satisfactoria en el seno de ambas organizaciones sindicales. Son las uniones comarcales quienes ponen en marcha el proceso, pero éste se desarrolla adecuadamente en tanto que la interacción con la confederación autonómica funciona y que las uniones comarcales obtienen el visto bueno y la capacidad de actuación en sus respectivos territorios. A su vez, este flujo ascendente de propuestas de actuación en campos nuevos favorece la creciente sensibilización de las confederaciones autonómicas que de manera progresiva lo van incorporando con más fuerza entre sus prioridades y ámbitos de actuación. Este último proceso, cuando ha avanzado lo suficiente, y parece que ahora estamos en este punto, provoca la asunción de un papel más activo por las confederaciones autonómicas de los sindicatos más representativos. Estos últimos, sin restar protagonismo a las uniones comarcales, tratarán de favorecer activamente la iniciativa a través de una doble vía. Primero, propiciando una reflexión conjunta entre uniones comarcales del sindicato que participen en algún pacto y, en segundo lugar, asumiendo la necesidad de revitalizar la experiencia aprovechando los canales de diálogo con el gobierno autonómico.

En cuanto a la coordinación transversal, esto es, entre las federaciones y las uniones comarcales, en los sindicatos no ofrece problemas puesto que las organizaciones comarcales aglutinan las estructuras territoriales de cada federación. Así, en contraste con el vacío que en este punto existe en las patronales, las estructuras de las que se han dotado los sindicatos parecen adecuadas para afrontar esta cuestión. Ahora bien, a raíz de la división de funciones practicada, el resultado es una muy escasa participación de las federaciones sindicales. Los Pactos son asunto que compete a las uniones comarcales, y sólo de manera indirecta colaboran las federaciones cuando algún programa concreto lo exija, siendo la acción sindical en la empresa y la negociación de las condiciones productivas y laborales su responsabilidad principal.

En suma, tanto en la coordinación vertical como en la transversal, en la actualidad los sindicatos han conseguido resultados mucho más significativos que la patronal. Con todo, todavía cabe profundizar algo más en estos procesos a través de un reforzamiento de las estructuras territoriales de los sindicatos, de un lado, y de un afianzamiento de los PTE (y de la actuación sociopolítica a escala territorial, en general) en las agendas de las respectivas confederaciones autonómicas de CCOO y UGT. Ambos impulsos, no son independientes entre sí, sino que van de la mano.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Durante la última década se ha abierto en España y en el País Valenciano la posibilidad de desplegar políticas de desarrollo local más participativas, gracias sobre todo a un

cambio de enfoque de las instituciones europeas. Este avance presenta, sin embargo, luces y sombras. En este sentido, los Pactos Territoriales por el Empleo (PTE) constituyen el paradigma de la tensión que caracteriza a las nuevas formas de concertación local, en tanto que ámbito de expresión de la autonomía y la voluntad de los actores locales para definir su propio destino pero también con una cara menos amable: la local/territorial es una esfera de actuación pública carente de competencias y medios financieros propios y, por consiguiente, estructuralmente dependiente de las orientaciones de los niveles superiores de gobierno.

En este marco, el presente trabajo ha abordado la problemática que define la necesaria coordinación vertical. Adoptando un enfoque evolucionista y regulacionista, esta coordinación es conceptualizada como un proceso conflictivo pero también como un espacio de creatividad y de aprendizaje. Una coordinación que no sólo afecta a las administraciones públicas sino también a los actores sociales.

La participación de los actores locales en los Pactos exige que éstos cuenten con cierta autonomía y con recursos dentro de sus respectivas organizaciones. Se impone pues una coordinación vertical (en el seno de cada actor), que sin embargo genera tensiones en términos de redistribución de poder. Pero esta mayor complejidad y diversidad también genera oportunidades de reorganización y de mejora de la eficiencia y la eficacia de los actores participantes en los PTE, no sólo a nivel local sino también considerados en su conjunto. Este proceso opera, de una parte, por la vía de las exigencias de los actores locales hacia sus organizaciones centrales, con las posibles soluciones organizativas que este proceso puede propiciar. Y, de otra parte, también opera a través de las nuevas formas de relación entre actores en el espacio local. Estas últimas constituyen formas potenciales de mejorar la efectividad de las políticas regionales de empleo, de impulsar la introducción de una estrategia de competitividad empresarial basada en la innovación y de profundizar en la articulación de las nuevas problemáticas (medioambiente, género, inmigración, etc.) con los aspectos tradicionales en la agenda sindical, por poner sólo algunos ejemplos.

Ahora bien, los PTE en el País Valenciano están inmersos en una dinámica doblemente regresiva. De un lado, los grados de libertad para la creatividad social reticular (en términos de relaciones, actores y competencias) que brindaba el marco anterior para la concertación local (como los proyectos EQUAL, e incluso las primeras versiones de los PTE), y que había suscitado ese impulso territorial creativo, ha dado paso a un marco que restringe y penaliza la creatividad. De otro lado, en ausencia de esta creatividad local resulta cada vez más difícil, incluso para los actores más comprometidos e implicados en la participación, asumir el esfuerzo de coordinación horizontal y vertical que requiere el desarrollo de los PTE.

En este contexto, en ausencia de una clara perspectiva territorial por parte del gobierno autonómico y de la patronal, las estructuras que poseen los actores en el territorio, tales como las oficinas del SERVEF o las oficinas comarcales de las Confederaciones Empresariales provinciales, no se articulan con los PTE en una estrategia colectiva más amplia. A falta de instituciones y mecanismos formales, sólo en algunos casos las rela-

ciones personales entre los responsables de los órganos de gestión de los PTE y de estas oficinas aseguran una cierta cooperación entre los mismos.

Para revertir progresivamente esta situación es necesario poner el énfasis en una perspectiva territorial de las políticas activas de empleo y de desarrollo socio-económico, una perspectiva que hasta el presente sólo parecen tener, desde la doble vertiente organizativa y estratégica, los sindicatos aunque sea en parte. Si se apostase por esta perspectiva territorial, los actores a nivel autonómico además de beneficiarse de una legitimidad política procedente tanto de su capacidad para la resolución de problemas como del estímulo a la participación (Bono et al 1983 y 1985), también podrían capitalizar una parte de la “legitimidad cruzada” (Verdier, 2008), es decir, de la legitimidad (frente a los niveles autonómicos de los actores) que ganan los actores territoriales respaldándose mutuamente. Una legitimidad que también crece con la mayor capacidad de estos actores locales para satisfacer necesidades ciudadanas.

Para ir forjando este proceso se impone un impulso político de los tres actores a nivel autonómico, en la doble dirección del refuerzo de las estructuras territoriales de cada uno de los actores (algo sobre lo que tienen mucho que decir la administración autonómica, las confederaciones sindicales autonómicas y las patronales provinciales), de un lado, y de la negociación de un PAVACE renovado, de otro. Se trataría de un proceso de estímulo al despliegue de la autonomía y la creatividad de los PTE como ámbito natural de una política regional consensuada y territorializada, sensible a las especificidades comarcales como clave del éxito. Es necesario, pues, un impulso político colectivo sobre la base de un proyecto de sociedad, como nos ha enseñado Emèrit Bono Martínez.

BIBLIOGRAFÍA

- ARIAS, X.C. y COSTAS, A. (2001): “El eslabón perdido de la descentralización. Argumentos a favor de los gobiernos locales”, *Claves de Razón Práctica*, nº 114, 38-42.
- BLANCO, I. y GOMÀ, R. (2002): “Proximidad y participación: Marco conceptual y presentación de experiencias”, en BLANCO, I. y GOMÀ, R. (Coord.): *Gobiernos locales y redes participativas*, Barcelona, Ariel, pp. 21-42.
- BONO, E., JORDÁN, J.M^a y TOMÁS CARPI, J.A. (1983): “Notas sobre crisis de legitimación, déficit público y transición política en España”, *Économies et Sociétés, Cahiers de L'ISMEA*, nº 25, 1741-1761.
- BONO, E., SÁNCHEZ, A. y TOMÁS CARPI, J.A. (1985): “Economía i autonomia al País Valencià. Notes crítiques sobre política econòmica y legitimación”, *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, nº 1, 147-182.
- CENTELLES, J. (2006): *El buen gobierno de la ciudad. Estrategias urbanas y política relacional*, Plural Editores - IIG - INAP, Bolivia - Barcelona - Madrid.
- CONFEDERACIÓN EMPRESARIAL VALENCIANA (2010): *Memoria de la Confederación Empresarial Valenciana 2008*, Valencia, CEV (disponible en <http://www.cev.es/>).
- CORIAT, B. y DOSI, G. (1999): «Learning how to Govern and Learning how to Solve Problems: On the Co-Evolution of Competences, Conflicts and Organizational Routi-

- nes”, cap. 6 en CHANDLER, A.F., HAGSTRÖM, P. y SÖLVELL, Ö. (Eds): *The Dinamic Firm*, Oxford, Oxford University Press, pp. 103-133.
- CREVOISIER, O. (1996): “Proximity and territory versus space in regional science”, *Environment and Planning A*, vol. 28, 1683-1697.
- FERREIRA, A.X. (2007): “Una aproximación a las fórmulas de colaboración y cooperación municipal en España”, en *Innovaciones en política territorial. Comarcas y otras experiencias internacionales de cooperacion intermunicipal*, Zaragoza, Fundación Economía Aragonesa, pp. 167-186.
- FONTAN, J-M., MAMEL, P., MORIN, R. y SHARAGGE, E. (2009): “Community Organizations and Local Governance in a Metropolitan Region”, *Urban Affairs Review*, 44(6), 832-857.
- GALLEGO, J.R. y PITXER, J.V. (2009): “Políticas locales participativas y desarrollo territorial. Los Pactos territoriales por el Empleo en el País Valenciano”, *Arxius de Ciències Socials*, nº 21, 21-36.
- (2010): Nuevas orientaciones de la política de desarrollo local: Los Pactos Territoriales por el Empleo, Document de Treball, Universitat de València, Mimeo.
- NOËL, A. (1988): “Action collective, partis politiques et relations industrielles: Une logique politique pour l’approche de la regulation”, en *Congreso Internacional sobre la teoría de la Regulación*, Barcelona.
- 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.
- PICHIERRI, A. (2002): “Concertation and Local Development”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 26(4), 689-706.
- PRECEDO, A. y MÍGUEZ, A. (2007): “Una nueva perspectiva teórica del desarrollo territorial, como soporte para la cooperación intermunicipal y la comarcalización”, en *Innovaciones en política territorial. Comarcas y otras experiencias internacionales de cooperacion intermunicipal*, Zaragoza, Fundación Economía Aragonesa, pp. 63-107.
- REIG, R. (2007): “Los agentes económicos y sociales”, en AA.VV. (2007): *La Comunidad Valenciana en el umbral del siglo XXI. Estrategias de desarrollo económico*, València, Universitat de València-ICO, pp.187-212.
- SABEL, C.F. (1994): “Learning by Monitoring: The Institutions of Economic Development”, cap. 6 en SMELSER, N.J. y SWEDBERG, R. (Eds): *The handbook of economic sociology*, Princeton, Princeton University Press, pp. 137-165.
- SERVEF (2009): *Memoria de actividades del SERVEF 2008*, València, SERVEF (disponible en <http://www.servef.es/>).
- TEAGUE, P. (2006): “Social Partnership and Local Development in Ireland: The Limits to Deliberation”, *British Journal of Industrial Relations*, 44(3), 421-443.
- TORRE A. (2008): “On the role played by temporary geographical proximity in knowledge transmission”, *Regional Studies*, 42(6), 869-889.
- VERDIER, E. (2008): “Vers une gouvernance territoriale des risques du travail ?”, *Travail et Emploi*, nº 113, 103-115.