



Abstract ampliado

RESUMEN AMPLIADO

Título: De los pactos territoriales para el empleo a los acuerdos territoriales en materia de empleo y desarrollo local en la Comunitat Valenciana.

Autores y e-mails: Javier González Cardona – javigoncar@gmail.com

Departamento: Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local

Universidad: Universitat Jaume I de Castelló (UJI)

Resumen: *El origen de los pactos territoriales para el empleo radica en una acción piloto sobre ochenta y nueve zonas infrarregionales de la Unión Europea puesta en marcha en el año 1997 y que propició la Guía de Pactos Territoriales 2000-2006, promovida por la Comisión Europea.*

Al igual que otras tipologías de estructuras de desarrollo promovidas desde las instituciones comunitarias como el enfoque “Leader” de los grupos de acción local, los pactos incorporan un enfoque “bottom-up” de tipo ascendente donde iniciativa debe partir del nivel local y la cooperación de todos los interlocutores implicados en la creación de empleo en el territorio es fundamental, pudiendo promoverse a escala regional o local, en ciudades, zonas rurales o cuencas de empleo cuyas características socioeconómicas sean semejantes.

Para la Comisión, el objetivo fundamental de los Pactos era lograr una amplia colaboración regional o local que permitiese descubrir las dificultades, preocupaciones y perspectivas de los diferentes agentes territoriales con responsabilidades en materia de empleo, movilizandolos todos los recursos disponibles para generar una estrategia integrada, aceptada por todos los agentes interesados y articulada en torno a sus verdaderas necesidades. La formalización de esta estrategia se produciría mediante un compromiso denominado Pacto Territorial en favor del Empleo. Con ello, se produciría una mayor integración y coordinación de las medidas en favor del empleo.

Basándose en este modelo, comenzaron a configurarse los pactos territoriales para el empleo en la Comunitat Valenciana. Tras la creación de los primeros pactos impulsados fundamentalmente por los agentes sociales, ayuntamientos y mancomunidades de municipios, el Servicio Valenciano de Empleo y Formación apoyó la creación y mantenimiento de estos pactos mediante un programa de subvenciones destinadas a los mismos.

Este escenario parecía que iba a dotar al territorio valenciano de un modelo de estructuras de desarrollo local con una escala adecuada a sus necesidades territoriales, similar al modelo de agencias de desarrollo consolidadas en el País



Vasco, o los modelos que empezaban a implantarse en Cataluña con estructuras de carácter comarcal o los consorcios territoriales que más tarde desaparecerían en Andaluía. Es importante señalar que uno de los puntos débiles de las agencias de desarrollo local en la mayor parte del territorio estatal es el reducido tamaño de sus estructuras, así como la escasez de recursos económicos y humanos. Estos factores dificultan el éxito de las estrategias de desarrollo local que, siguiendo los criterios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), dependen de un conjunto de condiciones del entorno, capacidades institucionales, inteligencia, liderazgo en las intervenciones y desarrollo de instrumentos que avancen juntos en el diseño y el lanzamiento de estrategias de desarrollo local. Las entidades locales pueden impulsar agencias y organizaciones públicas que marquen la diferencia en el resultado de las políticas públicas y la articulación de estrategias locales, especialmente si sus inversiones y esfuerzo en la organización del desarrollo local cuentan con la participación del sector privado, la sociedad civil y los actores locales del desarrollo.

De este modo, a finales de 2007, ya existían nueve pactos territoriales para el empleo en la Comunitat Valenciana que, sin embargo, no conseguían abarcar todo el territorio autonómico y dejaban amplias zonas sin cubrir. Los espacios territoriales donde se ubicaron estos primeros pactos fueron los siguientes: l'Horta Nord, l'Horta Sud, la Serranía, el valle de Ayora-Cofrentes, la Ribera, el Valle del Vinalopó, la Vega Baja, así como las ciudades de València y Elche. Posteriormente, se crearon los Pactos de la Cerámica, la Plana Baixa y la Safor.

Sin embargo, cuando estos pactos empezaban a generar impacto sobre el empleo en sus respectivos ámbitos territoriales, el gobierno autonómico puso fin al programa de ayudas que había iniciado unos años antes, provocando la desaparición de la mayoría de pactos existentes. Esta realidad puso de manifiesto la debilidad de las estructuras de desarrollo generadas y la carencia de autonomía económica para su sostenibilidad. Otra de las carencias importantes que se observó durante este periodo fue la falta de cooperación e integración de estrategias, en la mayoría de los casos, entre estas nuevas estructuras y las agencias de desarrollo local existentes a nivel municipal, caracterizadas por su carácter unipersonal.

En el año 2016, el gobierno autonómico recuperó el apoyo a este modelo, subvencionando los diagnósticos territoriales y los proyectos experimentales en el ámbito de los acuerdos territoriales en materia de empleo y desarrollo local en la Comunitat Valenciana. En ese momento, únicamente cuatro de los pactos generados en la etapa anterior habían conseguido mantener su actividad a duras penas.

El nuevo marco generado en esta etapa incluye novedades que van más allá del cambio de denominación que se produce al incluir acertadamente el término desarrollo local en la misma. Menor aportación supone la sustitución del término pactos por acuerdos en dicha denominación.

Tomando como referencia la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, así como los objetivos previstos en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, enfocados a la promoción de un desarrollo socioeconómico inclusivo, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente, estos nuevos acuerdos territoriales pretenden



ampliar la participación, además de a las asociaciones empresariales y sindicales más representativas, a otros actores clave del territorio, como por ejemplo representantes del tercer sector y en general actores asociativos, actores institucionales, administración territorial local, autonómica o estatal, administración corporativa, agentes sociales que no tengan la condición de más representativos, universidades, etc. Este modelo participativo es más acorde con las recomendaciones de la guía de pactos y otras asociaciones de desarrollo promovidas desde diversas instancias de la Unión Europea.

También, en consonancia con estas recomendaciones, se han reducido las dificultades administrativas para la constitución de los acuerdos territoriales, no siendo necesaria la creación de nuevas entidades con personalidad jurídica propia para su puesta en marcha. Estas facilidades, unidas a las convocatorias anuales de subvenciones destinadas a financiar los proyectos de empleo y desarrollo local, han generado una constitución de acuerdos territoriales sin precedentes en el territorio de la Comunitat Valenciana. En la actualidad, existen veintitrés acuerdos territoriales que abarcan la mayor parte de la población y del territorio autonómico, siendo previsible que en fechas próximas se constituyan algunos más.

Cabe destacar el protagonismo que están adquiriendo las universidades públicas valencianas en este periodo. En el marco del programa Avalem Territori, la Universitat de València Estudi General, la Universitat Jaume I de Castelló y la Universitat d'Alacant han coordinado la elaboración de los diagnósticos territoriales subvencionados a cada uno de los acuerdos, completándolos con la realización de diagnósticos en las áreas en las que no existen acuerdos, así como con la elaboración de un monográfico que agrupa todos los diagnósticos autonómicos.

Además de fomentar la elaboración de diagnósticos territoriales, otro importante aspecto que incorpora como objeto este programa es el fomento de proyectos de carácter innovador o experimental en el ámbito del empleo, el emprendimiento, la economía social y el desarrollo local, dando respuesta a las necesidades específicas del territorio, en coherencia con el diagnóstico previo del territorio y sustentándose asimismo en una estrategia previamente consensuada con los actores clave del correspondiente ámbito territorial.

Este enfoque supone una novedad importante en la gestión de los programas de políticas activas de empleo por parte de las administraciones públicas de ámbito estatal y autonómico, ya que con carácter habitual dichos programas se caracterizan por una excesiva regulación y encorsetamiento desde arriba que dificulta enormemente la puesta en marcha de proyectos surgidos desde el territorio que den respuesta a sus necesidades. Estamos, por tanto, ante una importante oportunidad para poner en valor la creatividad y el saber hacer de los profesionales del desarrollo local y de los actores del territorio, sin las trabas habituales que suelen plantearse para la puesta en marcha de muchas iniciativas.

Todavía es pronto para sacar conclusiones sobre los resultados de estos proyectos experimentales, aspecto en el que también están colaborando las universidades, pero la recopilación de buenas prácticas que pueden generarse, así como el intercambio y la



difusión de las mismas por todo el territorio valenciano, no se antoja excesivamente complicado.

Un aspecto importante a mejorar es el fortalecimiento y la estabilidad de los acuerdos generados, ya que existe un riesgo evidente de que pueda ocurrir lo mismo que en la anterior etapa, cuando la mayoría de los pactos cesaron su actividad por falta de financiación. Esta situación ya se ha repetido durante el último trimestre del año en gran parte de los nuevos acuerdos. No se puede reducir una política tan estratégica para el empleo y el desarrollo del territorio a una subvención que, por otra parte, no cubre todo el periodo anual de las actuaciones. Además de la falta de continuidad y la imposibilidad de planificar a medio y largo plazo, la carga administrativa de este modelo aumenta considerablemente. Es necesario un esfuerzo de todos los actores implicados, especialmente de la administración autonómica que tiene asignada las competencias, para dotar de estabilidad a estos acuerdos, superando el modelo de subvenciones y garantizando una financiación plurianual.

Se ha iniciado un camino ciertamente interesante que puede contribuir decisivamente al desarrollo de la dimensión local de las políticas activas de empleo y a la modernización y adecuación de las mismas a las necesidades del territorio que, a su vez nos lleva a plantearnos un nuevo reto: generar una red de estructuras o agencias de desarrollo local coherente con los sistemas locales de empleo existentes en la Comunitat Valenciana, alcanzado las mismas una dimensión adecuada que permita dar respuesta a las necesidades existentes en el territorio. Para ello, es un factor clave la participación del personal técnico en gestión del desarrollo local, así como la coordinación con las agencias y micro-agencias de desarrollo local como parte estratégica de los acuerdos territoriales de empleo y desarrollo local sostenible.

Es importante recordar que en los modelos de éxito de desarrollo local, las estructuras o agencias más eficaces son aquellas que operan dentro de sistemas de desarrollo bien coordinados y bien diseñados, y esta responsabilidad corresponde a todas las administraciones en su conjunto, no solo a las agencias o estructuras de desarrollo local.

Palabras Clave: *pactos, territoriales, empleo, acuerdos, desarrollo, local.*

Clasificación JEL: