



# XIV JORNADAS DE ECONOMÍA CRÍTICA

*Perspectivas económicas alternativas*

Valladolid, 4 y 5 de septiembre de 2014

## *El territorio: ámbito de ampliación de la Agenda de la Concertación Social.*

Juan R. Gallego Bono y Josep V.  
Pitxer i Campos

Universitat de València

## **EL TERRITORIO: ÁMBITO DE AMPLIACIÓN DE LA AGENDA DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL**

Juan R. Gallego Bono  
Departament d'Economia Aplicada  
Universitat de València  
E-mail: [Juan.R.Gallego@uv.es](mailto:Juan.R.Gallego@uv.es)

Josep V. Pitxer i Campos  
Departament d'Economia Aplicada  
Universitat de València  
E-mail: [Josep.V.Pitxer@valencia.edu](mailto:Josep.V.Pitxer@valencia.edu)

### **Resumen**

En las dos últimas décadas, el territorio se ha revelado como un ámbito capaz de impulsar un enriquecimiento de la agenda de la concertación social. Este proceso se ha fundamentado en un aprovechamiento de las oportunidades que brinda el marco europeo para crear partenariados entre actores públicos y sociales a nivel local y regional. Ahora bien, para que estos procesos de partenariado cumplan este papel se impone una transformación de la organización y de los objetivos de las administraciones públicas y de los propios actores sociales. En efecto, es necesario, de un lado, que los actores locales públicos y sociales desarrollen una coordinación o gobernanza vertical cooperativa en el seno de la organización y, de otro, que hagan suyos en los niveles estatal y regional los objetivos territoriales. Pero este no es siempre el caso. Así lo evidencia esta comunicación que analiza los Pactos Territoriales por el Empleo en el País Valenciano a partir de una investigación cualitativa centrada en la realización de más de medio centenar de entrevistas en profundidad en el periodo 2009-2014.

#### **Palabras clave:**

concertación social, gobernanza, territorio, aprendizaje

#### **Códigigos JEL:**

H7 (Gobiernos Centrales y Municipales; Relaciones Intergubernamentales)

J5 (Relaciones Laborales, Sindicatos y Negociación Colectiva)

R5 (Análisis Regional del Gobierno)

## 1. Introducción

En nuestras sociedades la mayoría de los ciudadanos están cada vez más preocupados por cuestiones tales como la preservación del medio ambiente, la igualdad de género, la conciliación de la vida familiar y laboral, la no discriminación social, la integración de la población inmigrante o la cooperación al desarrollo. La importancia que adquieren todos estos elementos ha hecho que no sólo los poderes públicos sino también los agentes sociales y, muy especialmente, los sindicatos, estén crecientemente abiertos a incorporar los en su agenda y en la propia agenda de la concertación social.

Desde esta perspectiva, se supone que para hacerse eco de estas nuevas inquietudes y ampliar la agenda de los sindicatos y de la discusión en la concertación social, a los “aspectos tradicionales de la ‘política de distribución’, centrada en los salarios, el tiempo y la organización del trabajo, etc., hay que incorporar la ‘política de reconocimiento’ de comunidades de interés y de identidad organizadas alrededor de la discapacidad, la etnia, las creencias religiosas, el género y la sexualidad” (Pike et al, 2006: 112). Es decir, se trata de asumir que estos aspectos más generales y transversales merecen ser introducidos en el campo de las preocupaciones de los actores sociales y de la concertación social. Y ello atendiendo tanto a la importancia creciente que les otorgan los miembros de estas organizaciones, como a la relevancia que adquieren para la construcción de una sociedad más justa, más democrática y más avanzada.

Por otra parte, los procesos de descentralización política regional y local, obligan a los agentes sociales a organizarse o a potenciar sus organizaciones a escala regional y local, al tiempo que les brinda con frecuencia la oportunidad de participar en la toma de decisiones en áreas que desbordan con mucho los ámbitos tradicionales de participación sindical y patronal. Estas nuevas áreas son también importantes en la calidad de vida y en las preocupaciones fundamentales de los ciudadanos en general, y de los miembros y afiliados de sindicatos y de las organizaciones empresariales en particular.

Desde finales de los años noventa, la Unión Europea ha impulsado los procesos de concertación social a escala territorial. Dicho impulso ha resultado de vital importancia para la progresiva consolidación de la iniciativa de los Pactos Territoriales por el Empleo (en adelante PTE) en el País Valenciano a lo largo de la etapa de crecimiento económico que acaba en 2008. Esta iniciativa ha debido continuar con mayores dificultades en el periodo que se abre desde entonces. A partir de algo más de cincuenta entrevistas en profundidad realizadas entre 2009 y 2014 a los actores implicados de manera más o menos directa en estos procesos de concertación social territorializada, identificamos los factores que devienen cruciales para la eficacia socioeconómica de estas iniciativas, así como los elementos que las obstaculizan. Una buena coordinación a distintos niveles y unas estructuras organizativas descentralizadas, así como unas mínimas dosis de sensibilidad territorial por parte de los actores participantes en dichos procesos de concertación, constituyen ingredientes necesarios para el buen desarrollo de estos pactos.

Las dificultades que los distintos protagonistas de la concertación social experimentan de manera creciente en la crisis actual, a lo que se une la deriva

recentralizadora de la reciente reforma local (instrumentada a través de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local de finales de 2013), constituyen un freno a la mencionada concertación social territorial, justo en el momento en que más intensos resultan los problemas en los distintos territorios. Con todo, en esta nueva etapa se aprecia que el impacto negativo no es vivido por igual por todos los PTE, sino que algunos han mostrado una relativa mayor capacidad de auto-organización y de desarrollo (de una matriz de actuaciones y de relaciones internas y externas al territorio) más compleja de forma autónoma. A su vez, la nueva política estructural de la Unión Europea puede constituir un balón de oxígeno que permita revertir o atenuar la tendencia general.

La concertación social territorial no ha sido un tema que haya merecido gran atención en las ciencias sociales. Además, la literatura existente se ha dedicado más a destacar las dificultades y la importancia de que los sindicatos amplíen su agenda, por ejemplo en el marco de procesos de descentralización política (O'Brien et al, 2004; Pyke et al, 2006), que al abordaje de estas cuestiones desde la perspectiva de la concertación social. Aunque hay algunas excepciones importantes, por ejemplo en España y en el ámbito regional (Aragón et al, 2008). Ahora bien, por lo que respecta al ámbito territorial subregional (comarcal, etc.) cabe destacar algunos estudios relativos a Francia (Meriaux y Verdier, 2009; Garnier, 2012) y a Italia (Regalia, 2007) que abordan algunos de estos aspectos. Nuestro artículo tomará en consideración algunos aspectos de estos trabajos pero adoptará un enfoque distinto que se apunta a continuación.

La estructura del artículo es la siguiente. En la próxima sección se esboza un marco teórico siguiendo un enfoque evolucionista y territorial que tratará de conceptualizar la pertinencia del territorio como ámbito propicio de la ampliación y enriquecimiento de la concertación social pero también de los límites que se plantean al proceso. Después se aplicará este marco teórico al ámbito de los PTE en el País Valenciano. Las entrevistas personales en las que se basa este análisis han tenido una duración media de entre 1,5 y 2 horas y se han realizado a representantes de las administraciones públicas, sindicatos y asociaciones empresariales. Aunque los cuestionarios son parcialmente diferentes entre ellos, en todos los casos se ha preguntado por la organización de cada actor, organización y participación en el PTE, problemática horizontal (territorial) y vertical (organizativa) del PTE y de cada actor, naturaleza de las relaciones entre actores y problemática, valoración (territorial y sobre cada actor) y perspectivas del PTE. Unas conclusiones cerrarán este artículo.

## **2. Contribución del territorio a la ampliación de la concertación social: vehículo de la cooperación de los actores clásicos y de su interacción con nuevos actores**

### **2.1. El territorio como ámbito propicio a la participación: oportunidades para la “democracia deliberativa” y limitaciones internas**

A veces se ha argumentado que la acción sindical a escala territorial, frente a otros niveles más centralizados de gobierno y de toma de decisiones, sería relativamente más propicia a la ampliación de la agenda sindical porque favorecería un enfoque pluralista (en términos de actores participantes) frente al enfoque tripartito propio de la negociación centralizada (O'Brien et al, 2004; Pyke et al 2006). Y el mismo argumento se podría hacer extensible al ámbito de la concertación social.

Desde la perspectiva de la concertación social, la cuestión prioritaria debe ser a nuestro juicio cómo afecta el territorio a los actores clásicos, que constituyen el núcleo de la misma. Desde esta óptica, el territorio, entendido como espacio socialmente construido por los actores a través de su interacción, se va desarrollando y potenciando con los procesos de partenariado que se desarrollan en el mismo y eso es lo que va a poner en marcha toda una serie de procesos positivos de creatividad social. En efecto, la posibilidad de participación en los procesos de partenariado (de decisión sobre aspectos concretos que afectan a los actores del territorio) propicia los fenómenos de discusión amplia entre empresas, sindicatos y administraciones públicas. Esto les lleva a intercambiar puntos de vista, lo que mejora su conocimiento mutuo y la confianza entre ellos. Esta confianza estimula, y se ve estimulada por, la cooperación entre actores, lo que favorece la conformación de un tipo de mecanismos de coordinación o de gobernanza territorial de tipo cooperativo.

En este sentido, se podría decir que la descentralización ofrece un “espacio institucional” (Martin, 1998; citado por O'Brien et al, 2004) a los actores que hace que la proximidad geográfica que ya existía entre ellos se convierta en una proximidad institucional (Kirat, 1993) y organizada (Torre y Salles, 2004; Torre, 2008 y 2009). Es decir, deviene una proximidad en términos de cultura y de valores compartidos, al tiempo que supone la creación de un cierto saber-hacer también compartido relativo a la forma de acometer determinados problemas (dimensión organizacional de la proximidad organizada).

Para entender la posible aportación de los procesos de partenariado territorial hay que tener en cuenta que siempre suponen una oportunidad para que los actores (clásicos) locales discutan normalmente sobre nuevos problemas o, cuanto menos, sobre la base de un formato distinto (fuera de la empresa y de la negociación colectiva, por ejemplo), e incluso exploratorio o experimental. Pero lo más importante es que a través de la interacción los actores aprenden y comprenden que cooperando pueden desarrollar muchas más actividades de las que habían pensado. Y además descubren que a la hora de abordar aspectos en los que tienen menos experiencia pueden apoyarse en otros colectivos y actores locales directamente afectados y/o preocupados por las nuevas problemáticas que los primeros quieren ahora incorporar a la discusión. Es así porque recurriendo a movimientos ecologistas, a asociaciones de inmigrantes y de ayuda a los mismos, a asociaciones de mujeres, etc., se mejoran las condiciones para incorporar nuevos ámbitos a la discusión. En suma, puede argumentarse que el ámbito territorial (comarcal o local, por ejemplo) proporciona una proximidad y propicia una creatividad y una facilidad para la discusión plural y fluida entre actores, que puede favorecer esa progresiva ampliación de la agenda de la concertación social.

Los partenariados territoriales son por lo general inclusivos, lo que favorece y permite la participación de un gran número de actores diferentes. Ello hace posible la movilización de mayores recursos, competencias y perspectivas, así como el logro de un mayor apoyo y cobertura de los proyectos e iniciativas por los actores involucrados. Es lógico esperar que cuanto mayor sea el número y variedad de los actores implicados mayor será la amplitud, la complejidad y el alcance de los proyectos que pueden lanzarse así como el respaldo de los mismos. De este modo, la incorporación de los actores que defienden los intereses de la “política de reconocimiento” puede ayudar a los sindicatos y a las organizaciones empresariales a incorporar estas nuevas problemáticas que preocupan también a sus bases, de una manera informada, creativa y práctica. Y por esta misma razón se entiende y cabe esperar que la falta de implicación de las grandes empresas que operan en el territorio (algo que teóricamente será más frecuente cuando éstas respondan a iniciativas de origen y control exógeno) limitan con frecuencia las políticas factibles para los partenariados y la gobernanza territoriales y el propio alcance socioeconómico de las mismas.

Siguiendo los trabajos de Amartya Sen (y en especial Sen, 2000), resulta útil interpretar el proceso de discusión colectiva que favorecen los partenariados territoriales como un ejercicio que puede conducir a un proceso de desarrollo territorial deliberativo. “La ‘democracia deliberativa’ es un proceso de ‘planificación conjunta, de solución de problemas’ que involucra a los ciudadanos comunes y en el cual ‘se estructuran y elaboran estrategias y soluciones mediante la *deliberación* y la *planificación* con los otros participantes’, de tal forma que los ‘participantes a menudo transforman sus preferencias iniciales. Si fuese posible implantar este tipo de proceso deliberativo en unidades políticas suficientemente grandes como para tener un impacto en las trayectorias de desarrollo, por ejemplo, a nivel municipal o provincial, tendríamos algo que podríamos llamar ‘desarrollo deliberativo’” (Evans, 2007: 285).

Un aspecto esencial de este proceso es que puede permitir orientar los proyectos locales en coherencia con los recursos, las competencias, las necesidades y los valores específicos de las sociedades concretas.

En apretada síntesis, y extendiendo el argumento apuntado más arriba relativo al compromiso relativo de las grandes empresas en los partenariados territoriales, se puede considerar que los principales límites internos que enfrentan los procesos de partenariado local son de dos tipos: de un lado, el grado de implicación de los actores y la propia variedad y riqueza de las competencias y la trama (interna y externa) de relaciones socio-económicas y socio-políticas (capital social y relacional) de los mismos. Todos estos elementos definen el modelo de desarrollo del territorio que sea el caso. De otro lado, son importantes el ambiente y la naturaleza de las relaciones entre partidos políticos y entre éstos y los agentes sociales y de la sociedad civil, así como las relaciones y recursos de poder externos que unos y otros son capaces de movilizar.

## **2.2. Los límites organizativos a la participación territorial: la gobernanza vertical**

El proceso de partenariado territorial tampoco está exento de límites externos. El más importante a nuestro juicio es que cada uno de los actores que participa de la *gobernanza territorial* pertenece a una organización más amplia de la que depende. De este modo, la capacidad para que los actores locales desplieguen la gobernanza territorial está en gran medida supeditada a que los actores organizados a niveles territoriales más elevados asuman los objetivos y las acciones de los actores del territorio como propias<sup>1</sup>. Y es precisamente el que esta asunción se pueda producir efectivamente la que redobla el carácter estratégico del nivel territorial porque amplifica el alcance de la creatividad que pueda producirse dentro del mismo. Estaríamos entonces ante la posibilidad de una gobernanza cooperativa también en el plano de la organización de cada actor, y, eventualmente, también del marco general que fija una administración pública de escala superior. Pero la gobernanza vertical también podría ser jerárquica y los actores locales verían seriamente comprometida su capacidad para desplegar una gobernanza territorial cooperativa. Es más, ese podría ser un factor importante para que la propia gobernanza territorial degenerase en una gobernanza jerárquica no cooperativa<sup>2</sup>.

La argumentación relativa al carácter estratégico del ámbito territorial para ampliar el campo de la concertación social se sustenta en una idea fundamental. Se trata de la eventual capacidad de los actores locales de aprender (o madurar) a través de la interacción con otros actores en el territorio la necesidad de operar un cambio profundo en sus objetivos como organización y en su estrategia de lucha o de negociación con la contrapartida patronal/sindical, de forma que pueda impulsar un proceso de cambio más general. Y este proceso de replanteamiento reflexivo/interactivo ha de comportar por lo general dos vectores distintos pero complementarios. De un lado, una ampliación (hacia el conjunto de la sociedad) de las actuaciones tanto de los sindicatos como de las asociaciones empresariales. De otro, la superación de una lógica de relaciones exclusivamente conflictiva y su complementación con otra lógica de carácter cooperativo; lo que se ve precisamente favorecido por la ampliación de la agenda clásica (conflictiva) de la negociación que sólo evacúa el conflicto distributivo a través del Estado.

Y una cuestión muy importante es que no todos los actores (tanto en el plano interno como en el ámbito externo de su inserción en una organización más amplia) van a percibir estos cambios del mismo modo, de lo que cabe esperar la existencia de inercias y elementos de transición y de ruptura que van a producirse en el seno mismo de los procesos de partenariado territorial.

<sup>1</sup> Por poner un ejemplo de algo que veremos a continuación en relación con los pactos en el País Valenciano: La capacidad para que las uniones territoriales de los sindicatos y las organizaciones empresariales territoriales (actores locales ambos) desarrollen una gobernanza territorial adecuada está supeditada a que las estructuras del sindicato a nivel autonómico, por la parte sindical, y las confederaciones empresariales provinciales, por la parte patronal, asuman los objetivos y las acciones de sus organizaciones territoriales como asunto propio también del nivel más centralizado de la organización.

<sup>2</sup> Para una discusión sobre los diferentes niveles de gobernanza y la articulación entre los mismos pueden consultarse Enjolras (2010) y Gallego y Pitxer (2010 y 2011).

### **3. Los Pactos Territoriales y la ampliación de la concertación social en el País Valenciano**

#### **3.1. Marco de los Pactos**

Los PTE son unas políticas que reúnen la triple característica de definirse de manera participativa, abordar los contenidos propios de las políticas de empleo (aunque muy decantadas hacia las políticas activas de empleo) y desarrollarse a una escala local (infraautonómica), por lo general supramunicipal. Son, por tanto, uno de los ingredientes de las políticas locales de empleo en sentido amplio.

Estos pactos son promovidos por la Unión Europea, como uno de los elementos con los que avanzar hacia el fortalecimiento de la dimensión territorial de las políticas socioeconómicas. Se trata por tanto de caminar hacia un mayor grado de adecuación entre las políticas diseñadas e instrumentadas a escala local, de un lado, y los problemas y necesidades de los territorios concretos, de otro. Tras un periodo de prueba a finales de los noventa del siglo pasado, que contó con 89 experiencias piloto a nivel europeo (6 de las cuales tuvieron lugar en el Estado español), con el inicio de la década de 2000 empiezan a ponerse en marcha los primeros PTE en el País Valenciano. La cofinanciación desde el ámbito europeo actúa como estímulo, al tiempo que la Comisión Europea define los rasgos generales de la iniciativa. Con todo, es la Generalitat Valenciana, en tanto que administración responsable de las políticas activas de empleo, quien concretará estos rasgos a escala valenciana, y quien se encargará de la puesta en marcha de la misma. Conviene pues analizar el contexto en el que la Generalitat tomará estas decisiones, y cuál es el marco que finalmente define para la iniciativa de los PTE.

Es cierto que el surgimiento de estos PTE coincide con una etapa de expansión económica, fuerte creación de empleo y progresiva reducción de los niveles y las tasas de paro. Pero esto no significa que se hubiesen resuelto todos los problemas socioeconómicos y laborales. Así pues, a pesar de la “buena evolución económica”, quedaba pendiente cambiar las bases del modelo económico (algo permanentemente aplazado desde hace décadas), aumentar las oportunidades laborales para acabar con el desempleo y atender el problema de la precariedad laboral.

A lo anterior se une la diversidad territorial en materia socioeconómica. Más allá de que hace quince años siguieran existiendo desigualdades territoriales, cada territorio presentaba su dinámica y sus problemas específicos, por lo que resultaba pertinente avanzar hacia la territorialización de las políticas de empleo. Y el programa de PTE constituía un primer paso para afrontar esta necesidad con el concurso activo de los actores locales, tanto los poderes públicos locales como los actores sociales también locales, en tanto que principales protagonistas del programa. Ahora bien, el recurso a estos actores tropieza con algunos obstáculos.

Por lo que respecta a los poderes públicos locales, el principal inconveniente estriba en el mapa municipal. Al igual que en España, el mapa municipal del País Valenciano resulta excesivamente fragmentado y altamente heterogéneo



(esto es, conviven municipios muy pequeños con grandes urbes). Con algo más de 540 municipios en el País Valenciano, la escala en que se desarrollan los procesos económicos, sociales y laborales es supramunicipal, como también lo es el ámbito en el que se deben desarrollar las políticas para resolver los problemas inherentes a estos procesos. Así pues, cuando se empiecen a poner en marcha los PTE; cada uno de éstos exigirá la adhesión y consiguiente coordinación de un número elevado de ayuntamientos de tamaños muy diversos. Se exige pues una buena coordinación entre los mismos para que la iniciativa resulte fructífera. De haberse puesto en marcha un proceso de comarcalización, la territorialización de las políticas hubiese resultado mucho más sencilla. Desafortunadamente, ni en el 2000 ni hoy (tres décadas después de la puesta en marcha del gobierno autonómico) se ha conseguido iniciar un proceso decidido hacia una efectiva comarcalización.

Otro inconveniente no menor de los poderes públicos locales es su falta de competencias en materia socioeconómica y laboral. De acuerdo con la Ley de Bases del Régimen Local de 1985, ni la promoción económica ni las políticas activas de empleo forman parte de las competencias de los gobiernos locales. De este modo, sus incursiones en estos campos siempre estarán sometidas a los imperativos de los niveles superiores de gobierno. Se tratará de actividades consistentes mayoritariamente en la ejecución de programas diseñados en otras instancias, por lo que el margen a las especificidades locales se estrecha de manera notable, y es un margen definido por los niveles superiores de gobierno, principalmente el autonómico. La poca sensibilidad territorial de este último acabará traducéndose en la conformación de un modelo dirigista y jerárquico de definición e instrumentación de las políticas socioeconómicas locales.

En cuanto a los actores sociales, la situación de los sindicatos es muy distinta de la de la patronal. Los primeros presentan una clara predisposición a las intervenciones socio-políticas a escala territorial. De hecho, y en coherencia con lo anterior, los dos sindicatos mayoritarios y que cuentan con representatividad institucional (CCOO-PV y UGT-PV) se han dotado de una estructura organizativa que permite la acción territorial. En el momento de poner en marcha los primeros PTE, ambas organizaciones contaban con unas uniones territoriales dirigidas tanto a dar apoyo a las federaciones sectoriales del sindicato como a garantizar la acción sindical de la organización a escala territorial. En suma, esta mayor vocación por la intervención a escala territorial de los sindicatos, unida a la adopción de estructuras territoriales de actuación por parte de los mismos, explica que estas organizaciones sindicales hayan actuado como motor de los PTE desde un primer momento.

Por lo que respecta a la patronal, si bien aglutina organizaciones sectoriales y territoriales, son las primeras quienes ostentan el protagonismo y marcan las pautas de las confederaciones empresariales (de carácter provincial). De este modo, las organizaciones con capacidad de implicarse en los PTE ocupan una posición secundaria. Esto es algo coherente con la insuficiente sensibilidad y la escasa apuesta por las intervenciones a escala territorial de estas confederaciones. Incluso cuando en la segunda mitad de los años noventa se creó (con apoyo financiero del gobierno autonómico) una red de oficinas comarcales de las confederaciones empresariales valencianas, estas oficinas comarcales disponían de una nula capacidad de actuación política a escala

territorial, y sus conexiones con las organizaciones empresariales territoriales han resultado muy escasas. A la vista de lo anterior, las organizaciones empresariales no actuarán como motor de los PTE, sino más bien como acompañantes cuando el proceso lo requiera. Incluso cuando en época más reciente la patronal valenciana comienza a incorporar a su discurso y actividad una apuesta por el cambio de modelo productivo, no le resulta sencillo vincular esta apuesta con una mayor implicación en las políticas territoriales.

En este contexto, cuando se pone en marcha el programa de PTE en el País Valenciano, es la Generalitat Valenciana, a través del SERVEF<sup>3</sup> (el organismo autónomo responsable de la gestión de la batería de programas recogidos en las políticas activas de empleo asumidas por el Gobierno Autonómico) quien acaba definiendo el marco en el que se desplegará este programa, y quien controlará el efectivo desarrollo del mismo. Para conseguirlo, este organismo se dota de dos herramientas básicas. De un lado, es él quien da el visto bueno (o por el contrario rechaza) a las distintas iniciativas surgidas desde los territorios. Únicamente aquellos pactos alcanzados en los territorios que obtienen el mencionado visto bueno se traducirán en la firma de un convenio con el SERVEF (en representación de la Consejería responsable en materia de empleo). De otro, el SERVEF es quien dicta la normativa reguladora de los requisitos y la actividad de los distintos PTE en el País Valenciano. Unas normas que se reeditan anualmente, con los cambios que el SERVEF considera oportunos.

No podemos pasar por alto que desde la base, desde los territorios más dinámicos en este tipo de iniciativas, se ha estimulado a la Generalitat a desarrollar el programa de PTE (sobre todo en los primeros años). Y en esta tarea han jugado un papel clave los sindicatos y ciertas empresas de servicios avanzados. Sin embargo, esto no impide constatar que es a escala autonómica donde se definirán los elementos clave del proceso de implantación del mismo. Tanto por el impuso que se recibe desde los acuerdos tripartitos firmados en el País Valenciano, como sobre todo porque el SERVEF asumirá las riendas en el proceso de diseño, instrumentación y control del mismo.

En este marco acaban poniéndose en marcha catorce pactos por el empleo a escala territorial que, tras la firma y el reconocimiento del SERVEF, obtendrán el reconocimiento oficial de PTE. Y todo esto bajo un modelo de carácter jerárquico y dirigista desde el ámbito autonómico y, en contrapartida, dependiente y con reducido margen de maniobra a escala territorial. La responsabilidad fundamental de este modelo reside en la Generalitat Valenciana (y el SERVEF) que, como hemos podido comprobar en nuestro trabajo de campo, no acaban de creerse la importancia de dotar de una dimensión territorial a las políticas socioeconómicas de la Generalitat (ni las de empleo ni otras), ni consideran conveniente dotar de un margen de maniobra razonable a los actores locales en el diseño y gestión de las políticas socioeconómicas relativas a su territorio. En coherencia con lo anterior, el SERVEF tomó la opción de definir un marco de actuación que encorseta en gran medida las decisiones que pueden adoptarse desde el territorio, al tiempo

<sup>3</sup> El SERVEF es el Servei Valencià d'Ocupació i Formació (Servicio Valenciano de Empleo y Formación).

que definía este marco unilateralmente, sin contar con el *feedback* (la retroalimentación) procedente desde el territorio.

Por otra parte, los actores sociales que protagonizan la concertación social autonómica son los que tienen legalmente reconocida la representatividad institucional: CCOO-PV y UGT-PV, por la parte sindical, y CIERVAL, con sus tres confederaciones provinciales (CEV, CEC y COEPA), por la parte patronal<sup>4</sup>. Cuando nos trasladamos al ámbito territorial, estas organizaciones sociales hacen extensiva su representatividad institucional en el plano autonómico, lo que tiene dos tipos de implicaciones. En primer lugar, supone un reconocimiento mutuo de la capacidad para negociar a escala local, de modo que serán las uniones comarcales y territoriales de CCOO-PV y de UGT-PV quienes pueden participar del proceso, mientras que por parte de la patronal únicamente podrán participar aquellas organizaciones adheridas a alguna de las tres confederaciones provinciales enumeradas más arriba. En segundo lugar, comporta restringir el abanico de entidades que pueden participar de los procesos de concertación social a escala territorial, en tanto que se excluyen los sindicatos y patronales distintos de los anteriores, así como limitar el protagonismo que en los PTE pueden alcanzar aquellas otras organizaciones distintas a las sindicales y patronales, como por ejemplo las de la economía social y cooperativa.

### **3.2. Los Pactos Territoriales por el Empleo: espacio de una gobernanza territorial cooperativa: limitaciones internas y externas**

Todos los actores entrevistados coinciden en que, en principio, los PTE cuentan con unos órganos de gobierno político (Consejo Rector o Consejo Directivo) y técnico (Comisión Permanente o Comité Asesor) que permiten la participación y la coordinación de las actuaciones entre actores. En el primero únicamente participan por lo general las administraciones locales, los sindicatos y las asociaciones empresariales, quedando fuera pues otras entidades de la sociedad civil. Ahora bien, pese a este hecho, se considera que la organización de los PTE es suficientemente flexible para dar entrada a otro tipo de actores distintos a los actores clásicos cuando las cuestiones abordadas así lo aconsejan. En este último caso, la participación de estas otras entidades suele darse a través de las comisiones de trabajo. Todo ello no significa que no se hayan producido algunos importantes conflictos, no sólo en lo relativo a las entidades que deben ostentar la representación empresarial y sindical (Gallego y Pitxer, 2012b) sino también en cuanto al derecho o la pertinencia socio-económica de la participación de otras entidades como las cooperativas y otras entidades de la economía social (Gallego y Pitxer, 2012a).

Es importante destacar, como indican algunas de las personas entrevistadas, que la coordinación horizontal (territorial) entre actores no es plena a través de

<sup>4</sup> Por la parte sindical, CCOO-PV es la Confederació Sindical de Comissions Obreres del País Valencià y UGT-PV es la Unió General de Treballadors del País Valencià. En cuanto a la patronal, CEV es la Confederación Empresarial Valenciana, COEPA es la Confederación Empresarial de la Provincia de Alicante y CEC es la Confederación de Empresarios de Castellón, mientras que CIERVAL es la Confederación de Organizaciones Empresariales de la Comunidad Valenciana.

todo este conjunto de mecanismos institucionales formales de gobierno y de toma de decisiones de los PTE. Esta insuficiencia se atribuye en algunos casos al funcionamiento burocrático de las administraciones locales, cuyas prácticas tendrían tendencia a trasladarse a los propios PTE. Esto se evidenciaría, por ejemplo, en la votación e inmediata aprobación en algunos casos de las actuaciones a desarrollar presentadas por las administraciones locales sin apenas discusión sobre las mismas. Y hay que tener en cuenta a este respecto, que la administración autonómica con su política rígida de subvenciones tampoco estimula la discusión formal entre actores para el desarrollo de proyectos. Se evidenciaría así la interrelación, a nivel formal de coordinación, entre la gobernanza territorial, a veces burocrática y jerárquica (al menos en el ámbito de las relaciones formales), y la gobernanza vertical jerárquica. Pero este es un aspecto esencial sobre el que insistiremos al analizar los límites de la gobernanza territorial cooperativa.

Lo que han generado los PTE es sobre todo una mayor fluidez en la dinámica de las relaciones entre actores que conduce a superar los límites de las relaciones formales.

*“No se hacen reuniones con cierto peso y con cierta reflexión, entonces al final se tiene que funcionar en «petit comité» y con contactos personales para hacer las cosas. Yo hablo con fulano comiendo después de una mesa redonda en la que ambos hemos participado y le sugiero la necesidad de hacer algo que después él se lo comenta a quién corresponda y así poco a poco se va construyendo [una red], pero creo que no se utilizan los canales que deberían utilizarse por la inercia que contagia la administración local. Es necesario que en las reuniones del Pacto se discuta sobre qué proyectos son posibles. Yo echo en falta el poder realizar algunas reuniones en las que todos podamos hablar y en las que se establezcan proyectos más flexibles. Pero en este punto es evidente que la cuestión de las subvenciones y de los recursos disponibles es un factor limitante” (Entrevista con directivo empresarial, 2011)*

Un segundo aspecto que muestra el estímulo a la participación que han supuesto los PTE es que la mayoría de las personas entrevistadas considera que el PTE ha favorecido la participación efectiva de la diversidad de actores locales en la definición, aplicación (y eventualmente seguimiento y evaluación) de las políticas de desarrollo local y comarcal.

Además, y en coherencia con lo anterior, la mayoría de actores entrevistados también coincide en que el Pacto está consiguiendo conformar progresivamente el germen de lo que podría ser una política comarcal de desarrollo local. En este camino, muchas de las personas entrevistadas consideran que la falta de una administración política comarcal en el País Valenciano no ha sido un obstáculo insalvable en el proceso y que incluso los PTE permiten avanzar progresiva y “espontáneamente” hacia la potenciación de este nivel comarcal en la toma de decisiones políticas. Teniendo en cuenta todas las limitaciones que impone el marco legal a las políticas locales, el avance en la conformación de políticas locales comarcales denota la capacidad de los actores locales para aprovechar las posibilidades de participación cuando éstas se presentan efectivamente, como en el caso de los PTE

(Gallego y Pitxer, 2010; Boix, 2013). Ahora bien, los logros de los PTE en la conformación de una política y un sentimiento de comarca<sup>5</sup> en muchos territorios constituyen un indicador sintético-general de performatividad o logro de los PTE que es necesario explicar de forma más desagregada y precisa analíticamente.

En primer lugar, hay que reparar en que gracias a los PTE se ha producido un cambio en la naturaleza de las relaciones, tanto entre actores públicos y sociales como entre estos últimos, con una perspectiva mucho más abierta y cooperativa. En este sentido, y en un plano general, podemos hablar de unanimidad entre los actores interpelados en afirmar que los PTE han propiciado un proceso de cooperación entre actores para realizar nuevos proyectos económicos y sociales. Y puede suponerse, como así lo respaldan plena y explícitamente las personas entrevistadas, que los Pactos han favorecido la superación de los conflictos y/o la conformación de una visión más cooperativa de los problemas. Estos resultados reflejan dos procesos importantes. De un lado, que los PTE han abierto un proceso simultáneo de interacción entre actores y de participación en la toma de decisiones en los temas objetivo del Pacto que ha mejorado las relaciones de confianza entre todos los actores del territorio; base para la cooperación en torno a nuevos proyectos colectivos. Esta es, sin duda, la principal carta de presentación y lo que confiere prestigio a los PTE. Ahora bien, y de otro lado, estos resultados también reflejan que ya estuviese en su trayectoria político-estratégica o haya sido aprendida *chemin-faisant*, tanto los sindicatos como las asociaciones empresariales han descubierto en los PTE una herramienta para ir desarrollando una actividad sindical y patronal que desborde el estricto ámbito de la empresa. Esta actividad se extiende a los aspectos relativos al “reconocimiento”, pero también lo desbordan abrazando de forma dinámica cualquier problemática de orden socio-económico que pueda parecer relevante en un momento dado en el territorio.

Seguramente éste era un proyecto más maduro del lado sindical, y buena muestra de ello es que lo que se llama en la jerga sindical la “dimensión socio-política de la actividad sindical” goza de una importante tradición en los dos sindicatos mayoritarios, como se refleja tanto en la documentación de los congresos de ambos sindicatos como en las entrevistas realizadas. Y, siguiendo el argumento, ésta es seguramente una de las razones esenciales de que los sindicatos jugasen un importante papel promotor de los PTE desde sus inicios. Además, el hecho de contar desde antaño con una organización territorial (Gallego y Pitxer, 2012b) ha contribuido al fenómeno descrito.

Este proceso ha tenido lugar de forma más tardía entre las asociaciones empresariales, porque existe una menor tradición de actuación en el ámbito socio-político y esta última se había visto limitada por una menor organización en el territorio, salvo en los casos en que había asociaciones sectoriales fuertes como consecuencia de la elevada especialización sectorial de determinados territorios. Además de tardío, el interés por esta actuación más transversal a

<sup>5</sup> Este reforzamiento en el sentimiento de pertenencia a una comarca debería incorporarse seguramente como una de las dimensiones de una “política de reconocimiento” en las actuaciones sindicales y patronales, pero también de las administraciones públicas territoriales.

escala territorial no es comparable al de los sindicatos, como evidencian las escasas funciones asignadas a las oficinas comarcales.

Desde esta perspectiva, los PTE han servido en algunas comarcas valencianas para superar una lógica exclusivamente conflictiva patronal y sindical de relación con la otra parte, dando paso también a una lógica más preocupada por la mejora de la competitividad estructural de las empresas (lógica patronal) y una mejora en las condiciones de vida de los trabajadores y de la población menos favorecida en general (lógica sindical), como muestran los siguientes comentarios de dos de las personas entrevistadas:

*“Hasta hace poco existía una cultura empresarial basada en el conflicto sindical y no tanto en una nueva cultura empresarial, y esto ha cambiado” (Entrevista a directivo de confederación empresarial, 2011).*

*“Gracias al Pacto, la visión conflictiva de la lógica de la negociación colectiva vía federación se ha roto. Los representantes empresariales ya no ven al sindicalista como al enemigo” (Entrevista a dirigente sindical, 2010).*

Y este proceso se ha hecho propiciando desde los PTE, si bien con impacto reducido, la incorporación en las negociaciones entre empresas y sindicatos de un mayor énfasis en cuestiones como los planes de igualdad, la seguridad en el trabajo, la integración social de colectivos con dificultades, la sostenibilidad medioambiental, la innovación y el cambio tecnológico, la responsabilidad social de la empresa y otros aspectos de calado territorial.

Además, los actores entrevistados destacan los esfuerzos que se están haciendo tanto por parte de las asociaciones empresariales como de los sindicatos o incluso de forma crítica por parte de algunos actores clave en el liderazgo de los PTE<sup>6</sup> para que las personas que negocian en representación de las organizaciones sindicales y patronales lo hagan desde la defensa del territorio como ámbito propicio para el logro de los objetivos de cada una de estas organizaciones. En este sentido, la extensión de la agenda socio-política y la propia extensión de la agenda de la concertación social, ha debido jugar un papel importante en la valoración positiva que tienen por lo general las confederaciones y las asociaciones empresariales y sindicales en cuanto al efecto positivo de los PTE en el logro de los objetivos de sus organizaciones (sindicatos y patronal) y en los beneficios que obtienen los integrantes de las mismas (empresas y trabajadores) de la participación de aquellas organizaciones en los PTE. Así, la mayoría de asociaciones empresariales entrevistadas considera que los PTE han estimulado la integración de las nuevas asociaciones empresariales, la vertebración empresarial de las comarcas, un mayor conocimiento y reconocimiento de los mismos y el logro de los objetivos de las asociaciones empresariales. Y además consideran que por lo general la participación empresarial en los PTE ha reportado a las empresas asociadas numerosos beneficios, entre otros en términos de mejoras en la formación y la competitividad de las mismas.

<sup>6</sup> Son estratégicos porque lideran el desarrollo efectivo de los proyectos de los PTE gracias a que se sitúan a medio camino entre empresarios y sindicalistas, por su experiencia organizativo-gerencial y su sensibilidad social.

Mucho más matizada es la valoración de muchos representantes sindicales en cuanto a la aportación de los PTE. Para algunas personas entrevistadas los PTE “no han afectado a la acción sindical, excepto en lo relativo a mis relaciones [secretaría general comarcal] con mis sindicatos [federaciones sectoriales de la comarca]” (Entrevista con dirigente sindical, 2011). En lo relativo a los afiliados, se considera que los sindicatos han mejorado la capacidad para conseguir sus objetivos de defensa de los intereses y las preocupaciones de los trabajadores. Sin embargo, se considera que los sindicatos no dedican el esfuerzo necesario a comunicar adecuadamente sus actuaciones y su presencia a nivel territorial (Entrevista con dirigentes sindicales, 2011).

De todos modos, lo que planea en la mayoría de entrevistas con sindicalistas en lo relativo a estas cuestiones es la idea de que a quienes han servido realmente los PTE para organizarse territorialmente y poder desplegar así una acción socio-política en favor de sus asociados es a las organizaciones empresariales. En contraste, los sindicatos ya habrían contado con mayor tradición de participación territorial y se habrían implicado más en la promoción de los PTE. Por eso los sindicatos reconocen la importancia territorial y organizativa de los PTE pero también subrayan los efectos positivos sobre la patronal en tanto que organización. Pero lo que a veces se pasa por alto es que es gracias en buena medida a esta organización empresarial en el territorio como los sindicatos han podido conseguir importantes logros para sus asociados vía mejora y ampliación de los términos de sus relaciones con las asociaciones empresariales y también con las administraciones públicas.

En algunos casos muy concretos, incluso se ha generado un proceso profundo de cooperación entre actores públicos y privados y de liderazgo territorial capaz de suscitar una dinámica endógena vibrante, en virtud de la cual los actores locales han utilizado los PTE como una plataforma o estructura a partir de la cual han desarrollado numerosas iniciativas en múltiples campos desbordando tanto el ámbito estricto de las políticas activas de empleo como el marco de financiación del SERVEF y de la Generalitat Valenciana. Tal es el caso por ejemplo de los Pactos del Pactem Nord (de l’Horta Nord), de l’Acord Comarcal per l’Ocupació de l’Horta Sud, del Pacte de la Ciutat de València, del PATER de la Ribera o del Pacto de los Valles del Vinalopó. Se trata de un proceso que evidencia cómo la *gobernanza territorial cooperativa* puede tejer toda una serie de redes internas y externas que dote al proceso de participación y de creatividad territorial de una cierta dimensión de irreversibilidad y de una relativa independencia del marco autonómico (Gallego y Pitxer, 2011). Los resultados comentados más arriba en la dirección de la conformación progresiva de unas políticas y enfoques comarcales de los problemas, y ello pese a la ausencia de una estructura de gobierno comarcal, es coherente con estos resultados.

Ahora bien, este proceso cooperativo no ha tenido, salvo excepciones, ni la intensidad ni la continuidad necesaria, seguramente como razón explicativa esencial (como lo apoya la evidencia empírica) porque los PTE no han concitado una apuesta suficientemente decidida del gobierno autonómico. De ahí un importante límite de los PTE. En efecto, es cierto que los PTE han contribuido a romper inercias, por ejemplo facilitando la entrada de nuevos actores en las políticas de desarrollo local o estimulando el desarrollo de

nuevas competencias y de nuevas relaciones entre actores (como así lo indican una parte significativa de las personas entrevistadas de todos los colectivos). Sin embargo, los PTE no han conseguido todavía estimular de forma sistemática en los territorios un proceso de cambio estructural (modernización de los sectores dominantes, diversificación económica, cambio de modelo económico y social, etc.). Además, esta falta de impulso a los PTE ha generado una deriva hacia mecanismos y formas de gobernanza más jerárquicos y burocratizados, donde son las administraciones públicas locales las que adoptan las principales decisiones, con escasa participación de los agentes sociales. Es importante destacar que, por lo general, en los únicos PTE en los que los actores entrevistados vislumbran que los PTE puedan estar suponiendo este cambio estructural es en aquellos PTE más dinámicos referidos hace un momento, en los que entre otros rasgos distintivos se encuentra la capacidad para ir enrolando progresivamente a un número creciente de asociaciones e instituciones, la incorporación (aunque sea a través de estas últimas) de algunas grandes empresas en el proceso, la ampliación de las actuaciones de los actores del PTE no sólo a las actuaciones de “reconocimiento” sino también a otros proyectos territoriales, etc.

Es importante destacar que cuando se pregunta a la diversidad de actores participantes en los PTE, cuáles son los principales obstáculos que dificultan el desarrollo efectivo de los PTE y, en especial, la traducción de los grandes objetivos a actuaciones concretas, el principal problema que aparece es el carácter limitado y restrictivo de la programación autonómica de los PTE y, en especial, de los criterios muy restrictivos de concesión (y de evaluación de la utilización) de las subvenciones y de contratación del personal para el desarrollo de los proyectos. Este es un factor de importancia aplastante frente a otros de orden interno como pueden ser el insuficiente nivel de capital social, la debilidad de las relaciones y competencias económicas, los conflictos políticos, etc.

Esto último evidencia la pertinencia de la idea de que para que se despliegue la gobernanza territorial hace falta que se produzcan cambios en la gobernanza vertical organizativa de los actores participantes y en la propia gobernanza vertical de las administraciones públicas respecto al resto de actores (en cada nivel territorial y desde los niveles superiores respecto a los inferiores). Pero profundicemos en esta cuestión de la gobernanza vertical, de los agentes sociales y de las administraciones públicas.

### **3.3. La necesaria mejora en las distintas aristas de la gobernanza vertical**

Existen distintas escalas espaciales significativas, tanto desde una perspectiva socioeconómica como política, siendo el territorio (aproximadamente en lo que sería el nivel comarcal) el ámbito más básico de esta realidad multinivel. En este contexto, el tipo de relación entre los actores participantes de los partenariados territoriales (la *gobernanza horizontal-territorial* de la que acabamos de ocuparnos en el subepígrafe anterior) resulta en gran medida influida y condicionada por lo acontecido en estos ámbitos supraterritoriales: el autonómico, fundamentalmente, pero también el estatal y el europeo. Esta segunda vertiente, la *gobernanza vertical*, comprende a su vez dos



dimensiones. De un lado, la acción reguladora de las administraciones públicas supraterritoriales dirigida a definir el marco general regulador de las relaciones entre los actores territoriales (Enjolras, 2010), dictando por ejemplo quién puede participar en los partenariados y en qué condiciones, o también cuáles son las competencias y el margen de maniobra de las administraciones locales. De otro, puesto que los actores locales participantes del proceso de concertación social territorial forman parte de estructuras organizativas más amplias que operan en ámbitos espaciales supraterritoriales (autonómico, estatal y, en cierta medida también, europeo), una segunda dimensión de la gobernanza vertical es la relativa al proceso de coordinación interna entre las diferentes escalas de actuación de cada uno de los actores.

En la primera de las dimensiones, esto es, la conformación del marco regulador en el que pueden operar los actores locales, debemos distinguir entre la acción de la Unión Europea, de un lado, y la de los gobiernos central y autonómico de otro. Y la apuesta de una y otros es muy distinta. Así, la Unión Europea propicia a través de diversas iniciativas, como el programa de PTE entre otros, la cesión de protagonismo y capacidad de decisión a los territorios y sus actores. Favorece, por tanto, una gobernanza vertical de tipo cooperativo<sup>7</sup>. En cambio, los poderes políticos central y autonómico no se han sumado a esta apuesta. El primero puso en marcha la cesión de competencias y recursos a las Comunidades Autónomas en la primera mitad de la década de los ochenta, pero en ningún momento ha abordado la denominada “segunda descentralización” en favor de los poderes públicos locales. Es más, cuando en diciembre de 2013 se aprueba la reforma de la administración local (la *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*), ésta presenta un perfil claramente recentralizador. Por su parte, la Generalitat Valenciana ni refuerza el protagonismo de los gobiernos locales (en el caso de los PTE, por ejemplo, esto se traduce en destinar pocos recursos al programa y hacerlo con un sentido finalista, en lugar de una financiación global como solicitaban los actores del territorio), ni ha tenido la voluntad a lo largo de sus tres décadas de actividad de desarrollar un proceso de comarcalización en el País Valenciano (Membrado, 2013), elemento que habría facilitado la implantación de las iniciativas de partenariado territorial al tiempo que habría permitido una territorialización de las políticas del gobierno autonómico. En suma, lo que se ha propiciado desde los gobiernos central y autonómico es una gobernanza vertical de carácter jerárquico, algo que no ha favorecido la necesaria gobernanza horizontal de carácter cooperativo.

Como contrapeso a este proceder, y también desde el ámbito autonómico, se halla el impulso que desde el proceso de concertación social autonómica han recibido los PTE. Y este impulso es resultado del convencimiento de los actores sociales, sobre todo las organizaciones sindicales, de la necesidad de apostar por esta figura como elemento de dinamización socioeconómica de los territorios. Lo que no es ajeno a la existencia de una gobernanza vertical de carácter cooperativo en el seno de las organizaciones sindicales, como veremos a continuación. Y lo que a su vez evidencia la importancia de este tipo

<sup>7</sup> Lo que no significa que no pueda hacer más en favor de una “mayor flexibilidad respecto a los objetivos temáticos, atendiendo a las necesidades territoriales específicas” (Lope, 2013: 8).

de gobernanza vertical para el fortalecimiento y el enriquecimiento de la concertación social territorial.

A lo anterior cabe añadir, como elemento que desde las administraciones públicas refuerza el carácter jerárquico de la gobernanza vertical, que el SERVEF, organismo responsable del diseño, implantación y control del programa de PTE, renuncia a participar *de facto* en los órganos políticos de estos pactos, a pesar de su pertenencia *de iure*. A su vez, este organismo autónomo tampoco se implica en estos PTE a través de las extensiones territoriales de su organización, ya sean sus oficinas de empleo o sus centros de formación.

De acuerdo con lo anterior, gran parte de los actores locales entrevistados coinciden en señalar que el dirigismo de la Generalitat y el SERVEF, tanto a nivel financiero (al brindar exclusivamente subvenciones finalistas) como reglamentario (lo que limita enormemente el margen de maniobra local), constituye un handicap a la hora de obtener resultados socioeconómicos de los pactos. Una referencia al dirigismo que apunta hacia lo que hemos calificado de gobernanza vertical de carácter jerárquico. A lo anterior añaden que la reducida cantidad de dinero que se asigna a los pactos, y por tanto la escasez de programas que éstos gestionan, son claramente insuficientes para alcanzar un impacto significativo en la realidad socioeconómica del territorio en cuestión. En palabras de uno de los dirigentes sindicales entrevistados, “el pacto territorial no nos va a sacar de pobres”, a lo que añade, “siete u ocho programas es una gota de agua en un océano (...), para que se notara algo se necesitarían ochenta programas”.

Además, la excesiva fragmentación municipal, la falta de una apuesta decidida por la comarcalización y la situación de dependencia financiera en que se encuentran los poderes públicos locales, se hallan estrechamente relacionadas con este carácter dirigista y poco proclive a la territorialidad de las políticas por parte de los niveles superiores de gobierno. Y esto es algo que entorpece el avance hacia una perspectiva comarcal por parte de los poderes públicos locales. De ahí que algunos de los actores sociales locales entrevistados se lamenten, aunque no en todos los casos, de la frecuencia con que los ayuntamientos asumen una posición localista y de lo difícil que les resulta adoptar una perspectiva comarcal.

Con esto ya nos estamos adentrando en la segunda de las dimensiones de la gobernanza vertical, concretamente, la relativa a la coordinación interna entre las diferentes escalas de actuación de cada uno de los actores. Efectivamente, el modelo de gobernanza vertical en el seno de las administraciones públicas responde de nuevo al perfil jerárquico. Al respecto, ningún espacio institucional ha sido habilitado para recabar propuestas o aspiraciones por parte de los poderes públicos locales en relación con los programas autonómicos de carácter socioeconómico y, más en general, de las políticas autonómicas con incidencia territorial. Afortunadamente, el modelo de gobernanza vertical es distinto en el caso de los actores sociales, especialmente en el de los sindicatos. Empezaremos por la patronal y seguiremos con el caso de los sindicatos.

En el País Valenciano la patronal está formada por tres confederaciones provinciales (CEV en Valencia, COEPA en Alacant y CEC en Castelló), que a su vez se agrupan en la CIERVAL, la confederación de carácter autonómico pero que tiene escaso protagonismo en relación con las primeras. A su vez, cada una de las tres confederaciones provinciales aglutinan asociaciones empresariales, de carácter sectorial en unos casos y de ámbito territorial (intersectoriales) en otros. Y son las primeras, las asociaciones sectoriales, quienes verdaderamente controlan las confederaciones provinciales. A esto cabe añadir que, desde mediados de los noventa, cada confederación provincial cuenta con una red de oficinas comarcales dirigidas a facilitar el acceso de las empresas a la información y la formación que ofrece la confederación.

Por lo general, quienes participan en los PTE por parte empresarial son las asociaciones territoriales, y la mayor parte de las mismas afirman mantener escasas relaciones con las asociaciones empresariales sectoriales. Y cuando tienen alguna relación suele ser a través de la integración de algunas de sus empresas asociadas en asociaciones o federaciones sectoriales de peso. Este es un aspecto que adquiere gran relevancia, no tanto para que las asociaciones territoriales puedan desarrollar y desplegar su papel en el territorio, como para que la creatividad territorial de la concertación social se extienda a las estructuras de poder y de negociación colectiva.

Esto plantea la importancia de que las organizaciones empresariales desarrollen mecanismos de coordinación no sólo al nivel centralizado de las confederaciones provinciales, que sobre todo en el caso de la provincia de Valencia es señalado por los dirigentes entrevistados como el mecanismo y ámbito básico de la coordinación. También es importante que exista un nivel descentralizado de coordinación (a escala territorial) aunque sean las instancias provinciales las que eventualmente promuevan este proceso, como ocurre con la Confederación Empresarial de la Provincia de Alicante (COEPA) y, en menor medida, también con la Confederación Empresarial de Castellón (CEC), donde se descarga en las oficinas comarcales ese papel de coordinación a escala territorial. Incluso en estos casos las oficinas comarcales se integran en los pactos, para enriquecer las aportaciones de las asociaciones empresariales presentes en los mismos y para propiciar cambios empresariales y de modelo productivo también a escala territorial<sup>8</sup>.

En este proceso se puede ver con claridad la importancia de la coordinación entre la esfera de la negociación colectiva (sectorial y empresarial) y la esfera de la acción socio-política (territorial). También refleja que una cooperación vertical y territorial más intensa entre las asociaciones empresariales estimula

<sup>8</sup> Esto refleja el hecho de que, para que las estructuras empresariales provinciales y sectoriales apoyen a las asociaciones empresariales territoriales, no basta con que las asociaciones empresariales territoriales que participan en los PTE mejoren los servicios a los asociados y el logro de los objetivos de la asociación empresarial y de la propia Confederación provincial y regional en la que ésta se integra. La razón estriba en que aunque los objetivos generales de las diferentes asociaciones empresariales sean similares, la forma en alcanzarlos puede divergir y sobre todo las asociaciones pueden estar vinculadas y representar a estructuras de poder que pueden ser fuente de inercia. Por esta razón, resulta esencial que las confederaciones en su conjunto hagan suyos los objetivos de las asociaciones territoriales y promuevan el cambio interno de las relaciones de poder entre los distintos tipos de asociaciones que las integran.

una gobernanza territorial más cooperativa y propicia un enriquecimiento de los contenidos de la agenda negociadora en la concertación social territorial. Lo que es más, la participación en los pactos está propiciando una creciente atención y apoyo (aunque de escasa entidad todavía) por parte de las confederaciones provinciales hacia las asociaciones territoriales, como mecanismo para acercar sus servicios al territorio y, en definitiva, para implicarse más en los territorios en tanto que entornos empresariales significativos.

Con todo, es en las organizaciones sindicales donde más claramente se aprecia una gobernanza vertical de carácter cooperativo. En este caso, quienes participan en los pactos son las uniones territoriales de los sindicatos, las cuales además de prestar servicios y apoyo a las federaciones sectoriales presentes en el territorio también despliegan una acción socio-política a escala territorial. Quienes participan en los pactos son los secretarios comarcales junto a algún otro miembro de la ejecutiva comarcal. Y son estos mismos secretarios comarcales los que, al formar parte de los órganos de gobierno a escala autonómica, desarrollan la función de coordinación en el seno de la organización sindical entre las escalas autonómica y territorial del mismo. Por otra parte, en las estructuras del sindicato a nivel autonómico se obtiene el asesoramiento necesario en materia de pactos, al tiempo que desde este ámbito autonómico se despliega una mínima coordinación entre las distintas participaciones en los pactos por parte de los sindicatos. Algo que de manera incipiente comienza a observarse también en las confederaciones empresariales provinciales más dinámicas a este respecto.

Es cierto que las organizaciones sindicales, como también ocurría con la patronal, presentan una estructura que aglutina un eje sectorial (con federaciones sectoriales) junto a otro territorial (con uniones comarcales/territoriales). Pero en este caso se trata de una estructura bastante equilibrada entre ambos ejes, a diferencia de lo que ocurría con la patronal. Por otra parte, también es cierto que el esfuerzo y la preocupación sindical se centra en la negociación colectiva y la acción sindical en la empresa. Con todo, esto se completa y se complementa con una acción sociopolítica en las diferentes escalas de actuación de los sindicatos, incluyendo la territorial. De ahí que desde el primer momento las organizaciones sindicales hayan actuado como promotores de los PTE, tanto desde cada uno de los territorios concretos, como desde el nivel autonómico. En este último caso a través del asesoramiento a las uniones territoriales, pero también mediante el impulso de los pactos a través de la concertación social autonómica. Evidentemente, esta forma de proceder no es ajena al hecho de que la gobernanza en el seno de las organizaciones sindicales es de carácter cooperativo, y que desde el principio se ha tenido claro que la actuación territorial no está reñida con la negociación colectiva, además de que se trata de dos vías complementarias para defender los intereses de las personas afiliadas. Esto es lo que les lleva a implicarse en los partenariados territoriales, lo que acaba traducándose en un enriquecimiento de la agenda negociadora.

A pesar de lo anterior, no es infrecuente que desde las uniones territoriales de los sindicatos se afirme que en tanto que organización la participación en el pacto les aporta poca cosa, lo que no es ajeno al poco conocimiento que en general se tiene de la existencia y actuaciones del propio pacto. Y con esto lo

que se remarca es que la incidencia del PTE sobre el nivel de afiliación sindical es nula, y que el impacto sobre la negociación colectiva tampoco es apreciable. Ahora bien, lo que sí que se reconoce es que el pacto ha propiciado una visión más cooperativa de los problemas, que ha facilitado nuevas relaciones entre actores y roto inercias (lo que incluye las relaciones entre los representantes sindicales y los representantes empresariales, así como con algunos empresarios), y también que ha servido en algunos casos para introducir entre las materias objeto de negociación aspectos de interés sindical, como la igualdad de género o la inmigración, por ejemplo. Un cierto enriquecimiento de la agenda negociadora fruto de esa confluencia entre una gobernanza territorial cooperativa, de un lado, y la gobernanza vertical también cooperativa en el seno de los sindicatos, de otro.

Desafortunadamente, los progresos alcanzados en este ámbito son muy limitados a causa de la escasa entidad de los recursos gestionados por los PTE, y también del desconocimiento que en el territorio se tiene de los mismos. Ahora bien, la limitación principal procede de las propias restricciones derivadas del modelo por el que ha apostado la Generalitat. De hecho, algunos dirigentes sindicales entrevistados reconocen que en los primeros años de los pactos pioneros existía una mayor implicación y participación en la gestión del pacto por parte sindical, pero que con el paso del tiempo el funcionamiento se ha ido burocratizando, reduciéndose significativamente esa participación sindical. Esto lógicamente evidencia que la sinergia entre la gobernanza territorial cooperativa y la vertical también cooperativa en los sindicatos resulta en buena medida anulada por el dirigismo de la Generalitat y el SERVEF. Algo que será mucho más evidente cuando desde el gobierno autonómico se liquide el programa de pactos, y cuando esto se sume al recorte substancial de recursos que llegan a los actores sociales.

#### **4. Conclusiones**

Como hemos señalado, el surgimiento de los PTE en el País Valenciano coincide con una etapa de expansión económica, fuerte creación de empleo y progresiva reducción de los niveles y las tasas de paro, pero también de persistencia de ciertos problemas estructurales como son las carencias y debilidades del modelo económico y productivo, la insuficiencia de oportunidades laborales para acabar con el desempleo y la elevada incidencia de la precariedad laboral. Además, la desigual distribución territorial de estos problemas socioeconómicos, unido a las particularidades de cada realidad territorial, es algo que exige la territorialización de las políticas socioeconómicas, en el sentido de diseño de las mismas ajustado a la idiosincrasia de cada territorio.

A lo anterior se une una creciente preocupación social por cuestiones relativamente nuevas, como la preservación del medio ambiente, la igualdad de género y la conciliación de la vida familiar y laboral, entre otras.

En este contexto se acrecienta el interés por desarrollar políticas a escala territorial y por ampliar la lista de contenidos de las mismas. Y, cuando los PTE brindan la oportunidad de avanzar en esta dirección, las organizaciones

sindicales junto a otros actores locales apostarán de manera decidida por aprovecharla.

El resultado es el desarrollo de procesos de partenariado a escala territorial, y el progresivo despliegue de modelos de gobernanza territorial con un importante carácter cooperativo. Se van consolidando, pues, a escala territorial estructuras organizativas y relaciones de confianza entre actores cada vez más sólidas, lo que confiere a los procesos de un cierto carácter de irreversibilidad.

Por lo que respecta a las relaciones entre organizaciones sindicales y patronales, estos procesos de ningún modo suponen la sustitución del carácter conflictivo de las mismas por un modelo estrictamente de cooperación. Más bien, lo que ocurre es que adicionalmente a la negociación colectiva, de carácter conflictivo, se despliega una cooperación en proyectos de carácter más transversal. Y esto acaba comportando un cambio gradual en el perfil de las relaciones entre ambos actores, así como una cierta ampliación en los contenidos de la agenda negociadora. También supondrá un ligero desarrollo de la sensibilidad y la apuesta territorial por parte de la patronal.

Ahora bien, la entidad de las intervenciones no guarda proporción con la envergadura de los problemas a afrontar. Lo que es más, la respuesta no solo es ridícula en relación con los retos planteados, sino que cuando llega la crisis y los problemas crecen, la entidad de las intervenciones cae, llegando a desaparecer el programa de PTE.

Cabe ver, por tanto, los PTE como una etapa en la buena dirección. El camino escogido parece el correcto, pero el trayecto recorrido es todavía tímido. Se le puede sacar mucho más provecho a la iniciativa, y conseguir un avance mucho más decidido. Pero son limitaciones externas las que han impedido avanzar de manera más enérgica.

Es una gobernanza vertical de carácter jerárquico, principalmente en el ámbito de las administraciones públicas, quien actúa como condicionante de la gobernanza horizontal (territorial), lo que impide avanzar de manera clara y con la intensidad necesaria en los contenidos y en los efectos de los PTE. Y esto tiene dos implicaciones. De un lado, que solo podrá avanzarse en la profundización de las políticas locales participativas si las estructuras supraterritoriales de los actores participantes (públicos y sociales) asumen como propios los objetivos y actividades de sus organizaciones territoriales. Pero queda mucho trecho por recorrer a este respecto, especialmente por parte de las administraciones públicas. De otro lado, y como segunda implicación, que de no eliminarse estas limitaciones en unos pocos años podemos desandar todo el camino recorrido hasta ahora. Es cierto que existe una cierta irreversibilidad del proceso, pero también lo es que sin la complicidad y la colaboración por parte de las estructuras supraterritoriales de los actores implicados no podrá mantenerse gran parte de lo conseguido.

Y lo acontecido en estos últimos años de crisis no parece muy alentador a este respecto. Una reforma de la administración local recentralizadora, la perpetuación por parte de la administración autonómica de un modelo jerárquico y dirigista en materia de ayudas a la promoción económica y el desarrollo local, el impacto negativo de la política de recortes presupuestarios sobre las políticas activas de empleo y el desarrollo local, llegando incluso a la

supresión del programa de PTE, y también el impacto negativo que estas políticas de recortes está teniendo sobre los fondos a disposición de los actores sociales, quienes se ven obligados a ajustar sus estructuras, con impacto negativo sobre las estructuras territoriales de sindicatos y patronal. Valga como ejemplo de esto último la reducción en el número de unidades territoriales de los sindicatos, así como el cierre de algunas oficinas comarcales por parte de la patronal.

Es cierto que el impacto socioeconómico de los pactos ha resultado muy limitado, siendo más clara su repercusión en la conformación del cambio de actitud y percepciones por parte de los actores participantes y en la conformación de estructuras territoriales de actuación. Con todo, no sería justo olvidar que existen otros logros positivos atribuibles a los PTE, entre los que cabría destacar los dos siguientes. En primer lugar, un cierto enriquecimiento en los contenidos de la agenda negociadora entre los actores sociales, ya que tanto los sindicatos como las asociaciones empresariales han descubierto en los PTE una herramienta para ir desarrollando una actividad sindical y patronal que desborde el estricto ámbito de la empresa y la negociación colectiva. En segundo lugar, y ante la falta de una ley de comarcalización, no podemos pasar por alto que los pactos están consiguiendo conformar, aunque sea muy poco a poco, el germen de lo que podría ser una política comarcal de desarrollo local.

Ante los retos que tenemos planteados, no podemos desaprovechar las oportunidades que ofrece el territorio para ampliar la agenda de la concertación social y diseñar políticas territoriales adaptadas a las particularidades de cada caso. Y para conseguirlo, además del impulso de la Unión Europea, debemos contar con una participación activa por parte de los gobiernos central y autonómico, así como con unas intervenciones de este último (incluyendo el SERVEF, lógicamente) con una mayor perspectiva territorial. A lo largo del texto hemos apuntado los ingredientes que exige este cambio de rumbo político. Ahora toca propiciar esta renovación de perspectivas, ya que es mucho lo que está en juego.

## 5. Referencias bibliográficas

Aragón, Jorge; Blanco, Máximo; de la Fuente, Luís; Liceras, Lola; Puig-Samper, Fernando; Rocha, Fernando y Santana, Ana Isabel (2008): *La concertación social territorial en España. Una aproximación a los acuerdos autonómicos*, Documentos Fundación 1º de Mayo, Doc. 2/2008.

Boix, Andrés (2013): *Una nova planta per als valencians. Possibilitats i límits per a l'organització política i administrativa del País Valencià dins la Constitució de 1978*, Barcelona: Fundació Nexè, Col·lecció Demos, nº 4.

Enjolras, Bernard (2010): "Gouvernance verticale, gouvernance horizontale et économie sociale et solidaire: le cas des services à la personne", *Géographie, Économie et Société*, 12, pp.15-30.

Evans, Peter (2007): *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*, Bogotá (Colombia): ILSA, Colección Clave de Sur, 1ª Edición.

Gallego, Juan Ramón y Pitxer, Josep V. (2010): “Los Pactos Territoriales por el Empleo. Una aproximación a la compleja articulación entre actores y niveles territoriales en las políticas de desarrollo local”, en Isidro Antuñano; Josep Maria Jordán y Juan Antonio Tomás Carpi. (eds.): *Crisis y Transformación. Ensayos en homenaje al profesor Emèrit Bono*, València: Publicacions de la Universitat de València, pp. 351-369.

Gallego, Juan Ramón y Pitxer, Josep V. (2011): “Participación y gobernanza en los Pactos Territoriales por el Empleo”, *X Jornadas de Política Económica*, Málaga 20-21 de Octubre de 2011.

Gallego, Juan Ramón y Pitxer, Josep V. (2012a): “La Economía política de la concertación social territorial en España y la inclusión/exclusión de la economía social en un contexto de crisis. Análisis especial de los Pactos Territoriales en el País Valenciano”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 76, 127-157.

Gallego, Juan Ramón y Pitxer, Josep V. (2012b): “Els actors socials davant el repte de l'actuació territorial al País Valencià. El cas dels sindicats”, *Arxius de Ciències Socials*, nº 27, 137-148.

Garnier, Jacques (2012): “Appareil productif, territoire, dialogue social : pourquoi innover?”, *Cahiers d'économie de la innovation*, nº 38 (2), pp.167-184.

Kirat, Thierry (1993): “Innovation technologique et apprentissage institutionnel: institutions et proximité dans la dynamique des systèmes d'innovation territorialisés”, *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, nº3, p. 547-563.

Lope, Andreu (2013): “Las políticas comunitarias y el enfoque territorial: UE 2014-2020. ¿El empleo, una prioridad en las políticas locales?”, *P3T, Journal of Public Policies and Territories*, nº 4, pp. 6-16.

Membrado, Joan Carles (2013): “La división territorial valenciana: Antecedentes, problemas y política de la Generalitat”, *Investigaciones Geográficas*, nº 59, pp. 5-24.

Mériaux, Olivier y Verdier, Éric (2009): “Gouvernances territoriales et émergence d'une politique du rapport salarial”, *Espaces et Sociétés*, 1-2, 17-31.

O'Brien, Peter; Pike, Andy y Tomaney, John (2004): “Devolution, the governance of regional development and the Trade Union Congress in the North East region of England”, *Geoforum*, 35, 59-68

Pike, Andy O'Brien, Peter y Tomaney, John (2006): “Devolution and the Trades Union Congress in North East England and Wales”, *Regional and Federal Studies*, 18(2), 157-178

Regalia, Ida (2007): *Territorial Pacts and Local Concertation in Europe. A Multi-Level Governance Perspective*, NEWGOV. New Modes of Governance, <http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/> [Consultado 30/07/2009]

Sen, Amartya Kuman (2000): *Desarrollo y Libertad*, Barcelona: Editorial Planeta.

Torre, André (2008) “On the role played by temporary geographical proximity in knowledge transmission”, *Regional Studies*, 42(6), 869-889.



Torre, André (2009): "Retour sur la notion de Proximité Géographique", *Géographie, économie, société*, 11(1), 63-75.

Torre, André y Sallez, Antoine (2004): "Proximité et localisation", *Économie Rurale*, N° 280, 25-41.