

NOTA DE TRABAJO

La experiencia de los “Pactos Territoriales para el Empleo” - Cuatro años de experimentación de políticas de desarrollo local en favor del empleo

1. Origen y puesta en marcha

1.1 Inventario

La situación del empleo en la Unión Europea era particularmente preocupante en 1994, año en que alcanzó el 11,1% de la población activa, es decir, 18.488.000 personas¹. Exigía, en consecuencia, una movilización del conjunto de las políticas comunitarias al servicio de la creación de empleo, como lo prevé el artículo 127 del TCE. Obviamente necesarias, las medidas adoptadas en el plano nacional ya no eran probablemente, en efecto, suficientes en el contexto del mercado del empleo. La mundialización de la economía, que se apoya en una competencia cada vez más mundial y en una aceleración del progreso técnico, requería, obviamente, respuestas a un nivel comunitario. Mas incitaba igualmente a los responsables territoriales a una reacción: la reestructuración constante de las grandes empresas y de sus implantaciones, la fragilidad financiera de un número excesivo de pequeñas y medianas empresas (PYME), la explosión de los presupuestos sociales de las colectividades locales, el costo elevado del trabajo escasamente calificado y la orientación pasiva de las políticas nacionales de empleo, en las que los dos tercios de los gastos se siguen consagrando exclusivamente a la indemnización del paro, eran otros tantos ejemplos que precisaban una acción de acompañamiento de las políticas comunitarias y nacionales con intervenciones locales.

En junio de 1996 la CE lanzó el “Pacto de confianza para el empleo” dedicado a reforzar la repercusión sobre el empleo de todas las políticas estructurales. A este respecto, preconizaba una reorientación de los programas a fin de que contribuyeran más y mejor al empleo e insistía en la necesidad de una ampliación y de una profundización de la colaboración en dirección, en particular, de los asociados sociales y el sector privado. En este contexto, la CE propuso a los Estados Miembros el concepto de “Pactos Territoriales para el Empleo” (P.T.E.), que se lanzó como una acción experimental en la Cumbre de Amsterdam. A propuesta de los Estados Miembros la CE seleccionó 89 P.T.E..

1.2. Principios básicos

La metodología de los P.T.E. se centra en la explotación de los recursos endógenos de los territorios para adoptar un enfoque de desarrollo de tipo ascendente y una estrategia integrada e innovadora, puesta en aplicación por medio de una colaboración ampliada y lo más representativa posible de los componentes importantes de la sociedad civil del territorio. El concepto de Pactos Territoriales para el Empleo se apoya, por tanto, en una cuádruple comprobación:

- ⇒ Los territorios encierran en su seno potenciales de actividad y de crecimiento cuya agrupación puede producir un efecto no desdeñable en el plano macroeconómico y, en particular, en la lucha contra el desempleo. La explotación de este potencial necesita

¹ Comisión Europea, "L'Emploi en Europe 1998. Des emplois pour les gens - des gens pour les emplois : transformer les lignes directrices politiques en actions", Luxemburgo, 1998.

canalizar las iniciativas locales en una gestión ascendente que es la única capaz de garantizar la apropiación de los proyectos por los agentes sobre el terreno.

- ⇒ La eficacia de estas iniciativas locales se eleva al máximo en el marco de una colaboración ampliada y real. Más allá de la asociación clásica, de tipo institucional, surge la necesidad de una asociación de los agentes socioeconómicos y, sobre todo, del sector privado. En efecto, sólo este enfoque permite una organización óptima de las competencias, la legitimidad y los recursos.
- ⇒ La eficacia de estos actos alcanza igualmente su nivel óptimo gracias a una gestión integrada que aborda simultáneamente las problemáticas de la oferta y la demanda de empleo: de nada sirve crear puestos de trabajo si no pueden ser ocupados por una mano de obra local que corresponda a las necesidades de las empresas. Al mismo tiempo, incluso bien orientadas y eficaces, sólo tendrán una escasa utilidad si no se inician ofertas de empleo correspondientes.
- ⇒ Por último, la eficacia de las iniciativas locales se basa en gran medida en una dosis de innovación: poner a prueba nuevas soluciones al problema del desempleo a un nivel territorial adecuado facilita la experimentación y permite sacar enseñanzas en modelo reducido. Estas pueden más tarde difundirse de manera concéntrica.

2. Los planes de acción de los P.T.E.

Las asociaciones locales de los Pactos disponen de una asistencia técnica de la CE de 200.000 euros para organizarse y preparar los planes de acción. A esta primera asignación se agrega una asistencia técnica complementaria de 100.000 euros para los Pactos que han podido justificar un plan de acción consecuente y un consumo de los primeros recursos. Se han logrado resultados significativos en lo que respecta a la asignación de los recursos, en particular desde el punto de vista de una reorientación de los Fondos Estructurales y de su efecto incentivador sobre las cofinanciaciones públicas y privadas.

Esta reorientación de las intervenciones estructurales ha producido un efecto impulsor sustancial en las cofinanciaciones nacionales, regionales y locales.

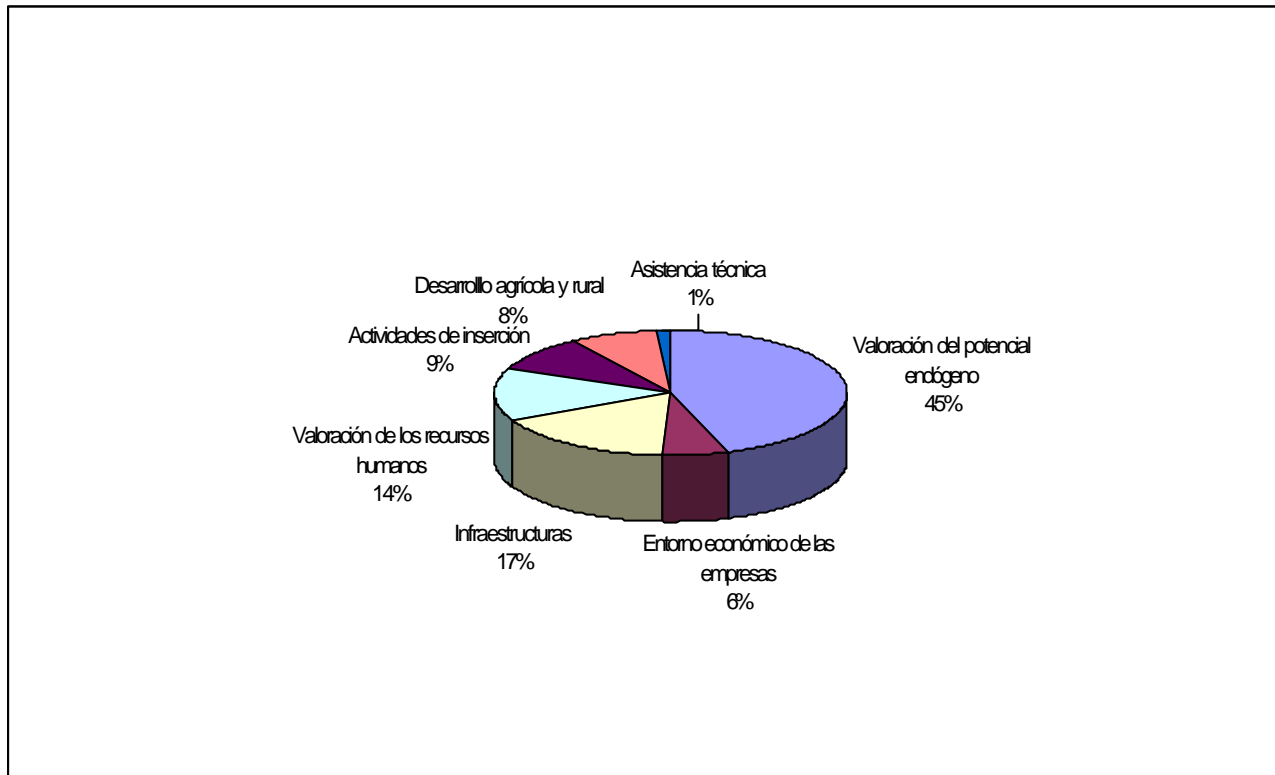
En comparación con las prácticas anteriores de determinadas zonas (en particular el *Mezzogiorno* italiano), destacan las cofinanciaciones procedentes del sector privado. Se observa, a este respecto, uno de los valores añadidos previsto de la ampliación de la colaboración que caracteriza los pactos territoriales. La función catalizadora y aceleradora de este tipo de asociación en la gestión de los programas ha permitido que surjan proyectos impulsados por un amplio consenso y que se benefician de un fuerte grado de apropiación por los agentes locales.

El análisis detallado de los planes de acción muestra que los Pactos Territoriales representan, con respecto a las intervenciones tradicionales de los Fondos Estructurales, un salto cualitativo notable desde el punto de vista del tipo de medidas aplicadas. La evaluación de la repercusión de los planes de acción ha permitido mejorar la situación de la actividad y del empleo en las zonas afectadas.

Los planes de acción de los Pactos Territoriales muestran en primer lugar un esfuerzo de innovación y de adaptación al contexto local. La tipología de las medidas determinada en esta ocasión permite comprender las orientaciones estratégicas seguidas en los diferentes Pactos, algunas de las cuales propician las políticas de empleo y de formación y otras las políticas de apoyo a las actividades económicas. Las principales categorías están

relacionadas con la valoración del potencial endógeno, el medio económico de las empresas, las infraestructuras, los recursos humanos, las actividades de inserción, el desarrollo agrícola y rural y, por último, las actividades de asistencia técnica.

Distribución del presupuesto total de los Pactos según el tipo de medida



La valoración del potencial endógeno y el entorno económico de las empresas representan, respectivamente, el 44,7% y el 6,2% de las intervenciones. Globalmente la mitad de los gastos de los Pactos se consagra, por lo tanto, al apoyo a las empresas, en particular las PYME en sectores que representan un interés específico para los territorios afectados. Se observará a este respecto que se tiene en cuenta el turismo (7,4%) y las nuevas fuentes de empleo (3,8%).

Los gastos de infraestructura sólo representan el 16,8% del presupuesto total, frente a un 30% aproximadamente por término medio en los Fondos Estructurales. En fin de cuentas, estas infraestructuras se refieren esencialmente al apoyo a las actividades económicas así como a la protección del medio ambiente. **Estas cifras marcan un cambio de orientación con respecto a las políticas de desarrollo tradicionales, en el sentido de que se toman más en consideración a los agentes implicados en la creación de riquezas y de empleo a nivel local, ya se trate de empresas, colectividades locales o el tercer sector. A este respecto, los planes de acción integran los intentos específicos de las PYME en materia de financiación, puesto que están previstos dispositivos de ingeniería financiera a un nivel de 2,6% del presupuesto global, sobre todo en la esfera del capital de riesgo. El grado de cooperación alcanzado en los Pactos Territoriales entre sectores público y privado puede aportar un elemento explicativo corroborado por el hecho de que el 35,3% de los recursos previstos en los planes de acción provienen de financiaciones privadas.**

Por lo que respecta a las políticas de empleo en sentido estricto, las actividades de valoración de los recursos humanos y de inserción alcanza el 23% de los gastos previstos. El análisis detallado de esta categoría de medidas pone de manifiesto el predominio de las actividades de formación continua y permanente (8% del presupuesto), pero también el esfuerzo particular realizado en favor de los grupos de la población en dificultad en el mercado de trabajo (5,3%) y de las mujeres (1,6%). Se interviene asimismo en la demanda de trabajo, por medio de dispositivos de ayuda al empleo (4,1%). El 7,9% del presupuesto global se destina al desarrollo agrícola y a la pesca y, en menor medida, a la diversificación de las zonas rurales, por medio de medidas de renovación de las aldeas (esta última categoría de gastos absorbe el 1,3% del total).

Por último, dado el carácter muy innovador de esta manera de actuar y de los esfuerzos de estructuración de la asociación que han sido necesarios, las sumas dedicadas a la asistencia técnica (1,4%) parecen perfectamente adaptadas.

La relación entre los resultados y los medios financieros empleados (« la eficiencia ») es particularmente alentadora. Por término medio, la creación o el mantenimiento de un empleo en el marco de los P.T.E. ha representado un costo netamente inferior a las mismas políticas públicas llevadas a cabo de manera centralizada.

3. La puesta en práctica de los Pactos Territoriales para el Empleo

La puesta en práctica de los Pactos Territoriales para el Empleo constituye un verdadero laboratorio permanente de la innovación en la esfera de la programación, y la colaboración y en el contenido de las actividades que ponen en ejecución.

3.1. Progresos y dificultades con que se ha tropezado

Los Pactos Territoriales para el Empleo han previsto a veces procedimientos de aplicación y de gestión innovadores, han innovado asimismo en la esfera de la colaboración y son numerosas las medidas de los planes de acción que resultan extrañas en comparación con las actividades habitualmente puestas en ejecución en el marco de los fondos estructurales.

3.1.1 Progresos

⇒ En la esfera de la programación

Italia en particular y España en menor grado han puesto en aplicación en el marco del programa operacional de los Pactos **procedimientos de gestión delegada de los compromisos y los pagos en una estructura intermedia de gestión especial, responsable para el conjunto del Pacto. Este mecanismo refuerza la responsabilidad de los organismos subsidiarios de programación y de gestión y acorta considerablemente los plazos de compromiso y pago de los programas de apoyo al desarrollo y al empleo. Se trata ciertamente del valor añadido más importante de los Pactos porque en territorios en los que los proyectos comienzan normalmente con grandes declaraciones políticas y luego se atascan en las sinuosidades administrativas y son puestos en ejecución, en el mejor de los casos, con mucho retraso, el desaliento de los ciudadanos frente a la actuación pública es tal que las fuerzas vivas de estos territorios se apartan muy a menudo del interés colectivo. Movilizar de nuevo a estas fuerzas vivas, darles confianza, es el paso obligado hacia el círculo vicioso del desarrollo.**

3.1.2. Dificultades con que se ha tropezado

La aplicación de los Pactos ha tropezado con ciertas dificultades que cabe clasificar en tres categorías: los Pactos que han tenido dificultades estructurales, la dificultad de reconocimiento por las autoridades nacionales/regionales encargadas de la gestión de los Fondos Estructurales, la dificultad de ejecución de las medidas programadas.

Con respecto a todos los Pactos, se han planteado cuestiones de coacción debido a la índole misma de ser un proyecto experimental que, al perseguir objetivos cualitativos y cuantitativos que van a ponerse de manifiesto sólo a plazo medio y largo, coloca a los promotores de los P.T.E. en una posición de debilidad. En efecto, no siempre están en condiciones de justificar el fundamento de las opciones políticas y estratégicas con relación al territorio concernido con la fuerza de resultados mensurables ya a breve plazo.

Además, a veces el principio fundamental de asociación no corresponde a un auténtico compromiso de los agentes locales. Así sucede, por ejemplo, con el inmovilismo administrativo de determinadas autoridades públicas regionales o locales que no llegan a modificar su mentalidad y modus operandi, sino que tratan más bien de “participar en la gestión” de la asociación de manera pasiva, en lugar de comprometerse en ella.

Otro ejemplo típico de una mala aplicación de la lógica asociativa es la de la función de los bancos. Sobre todo en los P.T.E. de los países del sur de Europa, las instituciones financieras y de crédito muy raras veces han desempeñado una función activa en la determinación de los medios financieros necesarios para la realización de las actividades programadas o en la aceleración de los circuitos financieros.