



COMISIÓN EUROPEA  
FONDOS ESTRUCTURALES

**SEGUNDO INFORME INTERMEDIO RELATIVO A LOS PACTOS  
TERRITORIALES EN FAVOR DEL EMPLEO**

Documento de los servicios de la Comisión

Noviembre de 1999

**SEGUNDO INFORME INTERMEDIO RELATIVO A LOS PACTOS TERRITORIALES EN FAVOR DEL EMPLEO**

**Índice**

Introducción.....	1
Principios: breve reseña.....	2
Resultados obtenidos en materia de distribución de recursos .....	4
Análisis de los planes de actuación y ejemplos de acciones emprendidas .....	7
Cuantificación de los objetivos de empleo .....	11
Perspectivas de difusión .....	13
Anexos.....	15
1. Lista de los 89 Pactos Territoriales en favor del Empleo.....	16
2. Nota metodológica relativa al análisis de los planes de actuación.....	19
3. Resumen global de los planes de actuación .....	21
4. Esquema de los programas operativos "Pactos Territoriales" en España e Italia .....	.24



Bruselas  
SEC (99)1930

## SEGUNDO INFORME INTERMEDIO RELATIVO A LOS PACTOS TERRITORIALES EN FAVOR DEL EMPLEO

La situación del empleo en la Unión Europea era especialmente preocupante en 1994 y 1995 y lo sigue siendo hoy en día, pese a que la tasa media de desempleo haya descendido ligeramente desde entonces hasta situarse en el 9,6% de la población activa, lo que representa 16,2 millones de personas. Dicha situación exigía, por consiguiente, la movilización del conjunto de las políticas comunitarias en pro de la creación de empleo.

Éste era el contexto en el que se inscribía el Pacto de confianza para el empleo propuesto por la Comisión en junio de 1996<sup>1</sup>, mediante el cual se pretendía intensificar la incidencia en el empleo de todas las grandes políticas comunitarias y, en particular, de las políticas estructurales, cuyos recursos representan un total de 152.000 millones de euros en el período 1994-1999 (sin contabilizar el Fondo de Cohesión). A tal fin, en su Comunicación titulada "Las intervenciones estructurales comunitarias y el empleo"<sup>2</sup>, la Comisión preconizaba una reorientación de los programas, al objeto de contribuir, tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo, a la lucha contra el desempleo. Asimismo, la Comisión insistía en la necesidad de una ampliación y una intensificación de la cooperación, en particular, con los interlocutores sociales y el sector privado. Al mismo tiempo, proponía a los Estados miembros una acción piloto para completar y reforzar a nivel local las orientaciones del Pacto de confianza. El concepto de Pacto Territorial en favor del Empleo, que fue presentado al Consejo Europeo de Florencia (junio de 1996), fue respaldado por el Consejo Europeo de Dublín (diciembre de 1996), el cual refrendó asimismo una lista de 89 zonas infrarregionales seleccionadas por las Administraciones nacionales con vistas a la aplicación de tal iniciativa (véase lista en anexo 1). El Consejo Europeo de Amsterdam (junio de 1997) fue informado de la puesta en marcha de la acción piloto mediante un primer informe intermedio<sup>3</sup>.

La importancia de actuar a escala local se confirma actualmente en la estrategia europea en favor del empleo. Concretamente, en virtud de la aplicación de los cuatro pilares de las líneas directrices en favor del empleo (empleabilidad, espíritu empresarial, adaptabilidad e igualdad de oportunidades), los Estados miembros deberían tener en cuenta y apoyar la función y la responsabilidad del conjunto de interlocutores regionales y locales.

---

<sup>1</sup> CSE(96)1 de 5 de junio de 1996.

<sup>2</sup> COM(96)109 de 20 de junio de 1996.

<sup>3</sup> CSE(97)3 de 10 de junio de 1997.

La experiencia obtenida a través de la acción piloto "Pactos Territoriales en favor del Empleo" puede contribuir a orientar la actuación de los Estados miembros en el ámbito del desarrollo local del empleo. Dentro del cumplimiento de sus criterios de subvencionabilidad, esta actuación se verá respaldada por la utilización de los nuevos Reglamentos de los Fondos Estructurales comunitarios. Efectivamente, estos sitúan el desarrollo local del empleo en el centro de sus preocupaciones y, en este sentido, hacen una referencia explícita a la aplicación de los Pactos Territoriales en favor del Empleo, como medio esencial de la actuación a nivel local.

Tras recordar los principios y las distintas fases de la acción piloto, el presente informe intermedio precisa su impacto en lo tocante a la reorientación de la actual programación de los Fondos Estructurales, analiza los planes de actuación y sus efectos previsibles sobre el empleo y, por último, presenta las perspectivas de difusión para el período 2000-2006.

\* \*  
\*

1. Principios basados en la valorización de los recursos territoriales de cara a un planteamiento aplicado en estrecha cooperación con las autoridades nacionales

El concepto de los Pactos Territoriales en favor del Empleo descansa sobre cuatro constataciones:

- Los territorios encierran un potencial de actividad y crecimiento que, sumados, pueden tener un efecto significativo en el plano macroeconómico y, en concreto, en la lucha contra el desempleo. El aprovechamiento de este potencial exige que se canalicen las iniciativas locales mediante un enfoque ascendente, el único que puede garantizar la implicación en los proyectos de los agentes presentes sobre el terreno.

Éste es el contenido del diagnóstico realizado en cada uno de los Pactos Territoriales: las ventajas y deficiencias del territorio se examinan de forma objetiva, desde una perspectiva dinámica y en el marco de una amplia consulta del conjunto de las fuerzas vivas del mismo.

- La eficacia de las iniciativas locales puede potenciarse al máximo mediante una cooperación real y de más amplio espectro. Al margen de la cooperación tradicional, de tipo institucional, se va haciendo patente la necesidad de asociar a los agentes socioeconómicos y, en particular, al sector privado y asociativo. Únicamente este planteamiento hace posible una combinación óptima de competencias, responsabilidades y recursos.

El análisis de la cooperación que suponen los Pactos Territoriales muestra, desde este punto de vista, un enriquecimiento y una ampliación notables con respecto a las prácticas anteriores: entre los integrantes usuales de los Pactos Territoriales, cabe así citar las asociaciones, las entidades financieras, los establecimientos educativos y de formación, los interlocutores sociales y las cámaras de comercio e industria. Estos diversos agentes participan en el comité de dirección del Pacto y designan, de común acuerdo, un coordinador que no pertenece necesariamente al sector público.

- La eficacia de tales medidas puede optimizarse también mediante un enfoque integrado en el que tengan cabida a un tiempo las problemáticas de la oferta y de la demanda de empleo: de nada sirve crear puestos de trabajo si no pueden ser provistos por una mano de obra local que responda a las necesidades de las empresas. Al mismo tiempo, una formación, aun cuando sea muy escogida y de elevada calidad, no tendrá sino una escasa utilidad si no existen ofertas de empleo correspondientes.

Esta voluntad de integración queda plenamente plasmada en la estructuración de la mayor parte de los planes de actuación, encaminados, a un tiempo, al desarrollo de las actividades comerciales y la valorización de los recursos humanos, tal como lo demuestran los ejemplos que figuran a continuación y el análisis más detenido de los mismos que se recoge en la 3ª parte.

- Por último, la eficacia de las iniciativas locales depende, en gran parte, de su grado de innovación: probar nuevas soluciones al problema del desempleo en un ámbito territorial limitado facilita la experimentación y permite extraer conclusiones a escala reducida, las cuales pueden posteriormente difundirse de forma concéntrica.

Éste era el objetivo de las pautas de reflexión innovadoras propuestas por la Comisión, de las que podemos encontrar numerosos ejemplos de aplicación en los planes de actuación, tal como se pone de manifiesto en la 3ª parte.

- **Pacto del Vale do Sousa**, (obj. nº 1): este Pacto, dirigido por la asociación de municipios del Vale do Sousa, cuenta con más de 100 miembros: administraciones públicas responsables de la educación, la formación y el empleo, agrupaciones sindicales y patronales, cámaras de comercio, centros de formación, representantes de la economía social, etc. La zona tiene 300.000 habitantes y los niveles de cualificación observados en ella son bajos. En este contexto, el plan de actuación del Pacto Territorial prevé medidas de formación inicial, continua y permanente en sectores importantes para la economía local (artesanado, agricultura) y de acuerdo con las necesidades de las empresas. Se está estudiando también la posibilidad de consolidar la agencia de desarrollo regional y de crear un *Centro de Innovación Empresarial*, a fin de estructurar en mayor medida el tejido productivo regional.
- **Pacto del Vallés Occidental** (obj. nº 2): el territorio del Vallés Occidental (680.000 habitantes) está situado en la periferia de Barcelona, en una zona que registra tasas de desempleo muy superiores a la media regional (13,7% en 1996, en promedio). El Pacto está destinado a desarrollar las sinergias entre la Comunidad Autónoma, la provincia, los municipios, los sindicatos y las empresas locales. Así, las orientaciones estratégicas pueden debatirse de forma colegial en una "asamblea plenaria". Las intervenciones previstas en el plan de actuación pretenden combatir las diferentes causas del subempleo y van encaminadas, concretamente, a facilitar la implantación de nuevas empresas (zonas industriales), fortalecer el tejido productivo existente (ayudas a la exportación y formación), fomentar la contratación de trabajadores en las grandes empresas (convenios firmados entre interlocutores sociales en el marco de un grupo de trabajo) y promover las nuevas fuentes de empleo. El plan de actuación podría desembocar en la creación o el mantenimiento de 100 puestos de trabajo y la formación de 1.500 personas.
- **Pacto de Kronjylland** (obj. nº 3 y 4): ocho municipios de esta región del norte de Dinamarca han decidido colaborar para intentar resolver el problema estructural del desempleo de larga duración en una zona de 130.000 habitantes relativamente desfavorecida con respecto al resto del país. Con el apoyo de los sindicatos y los representantes de los centros de formación, el Pacto pretende ofrecer tanto un "foro" de debate estratégico como un medio de impulsar medidas originales y eficaces en favor del empleo, las cuales han comenzado ya a aplicarse. Una característica interesante de este Pacto es la voluntad de hacer surgir ideas y proyectos a través de la consulta a los propios desempleados. Los objetivos del plan de actuación prevén la creación o el mantenimiento de unos 200 puestos de trabajo.

- **Pacto del Norte de Gales** ( obj. nº 5b): las medidas previstas en el Pacto territorial del Norte de Gales (640.000 habitantes) están destinadas a responder al desafío que representa la creación de empleo en una región rural en dificultades y que registra una tasa de desempleo elevada para el Reino Unido (8,6%). El objetivo anunciado es la creación o el mantenimiento de 130 puestos de trabajo en la zona. Para ello, está previsto un auténtico diagnóstico económico y social de las necesidades de los agentes locales, mediante la financiación de estudios. Asimismo, se realizará un importante esfuerzo para organizar una red de empresas, estructurar los sectores productivos y mejorar la mercadotecnia y la calidad de los productos y servicios. El turismo rural se considera un sector de actividad especialmente prometedor. Por último, en lo que respecta a la inserción profesional, se pondrá en marcha un programa para favorecer el autoempleo de las personas en dificultades en el mercado de trabajo.

La aplicación de los Pactos Territoriales ha seguido el procedimiento habitual de los proyectos piloto comunitarios, si bien se ha procurado lograr una articulación rápida con las intervenciones generales de los Fondos Estructurales.

La selección de las zonas participantes ha sido efectuada conjuntamente por la Comisión y las autoridades nacionales competentes. En cada una de tales zonas se ha designado a un coordinador que se encarga de dirigir las tareas de organización y elaboración de un plan de actuación integrado en favor del empleo. El coordinador de cada Pacto ha disfrutado paralelamente de una asistencia técnica comunitaria de un importe máximo de 200.000 euros, que se corresponde con la cofinanciación hasta el 80% de un programa de trabajo destinado a la formalización de un plan de actuación y a actividades de comunicación. Paralelamente a la fase de finalización de los planes de actuación, que desemboca en un reconocimiento comunitario confirmado por la Comisión, es decir, entre marzo y diciembre de 1998, los planes fueron presentados a los Comités de seguimiento de las intervenciones correspondientes, con vistas a garantizar su financiación dentro de la programación en curso y, en su caso, de la revisión intermedia de esta última.

¿Qué resultados cabe observar tras este período inicial de aplicación y cuál ha sido el efecto multiplicador de la asistencia técnica inicialmente concedida por la Comisión?

2. Se han conseguido resultados significativos en materia de asignación de recursos, en particular desde la perspectiva de la reorientación de los Fondos Estructurales y de su efecto multiplicador sobre la cofinanciación:

Esta reorientación de las intervenciones estructurales, de un importe de 481 millones de euros de los fondos comunitarios, se ha encauzado, dependiendo de los Estados miembros y los objetivos de los fondos, hacia una de las tres finalidades siguientes:

En primer lugar, ha dado lugar al lanzamiento de nuevos programas operativos.

La acción piloto de los Pactos Territoriales se emprendió en el mismo momento en que se negociaba la revisión intermedia de las intervenciones correspondientes a los objetivos nº 1, 3, 4 y 5b de los Fondos Estructurales y en que se establecía el segundo período (1997-1999) de los programas del objetivo nº 2. Tal como la Comisión preconiza en su Comunicación titulada "Las intervenciones estructurales comunitarias y el empleo", antes citada, los márgenes de maniobra disponibles dentro de la programación han podido aprovecharse en beneficio del empleo. Estos márgenes correspondían fundamentalmente a los importes no utilizados en determinados programas y a la utilización de su deflactor anual.

Así, las autoridades nacionales españolas e italianas han elaborado progresivamente dos programas multifondo de apoyo a los Pactos Territoriales con motivo de la revisión de sus MCA para el objetivo nº 1. El P.O.M. italiano recibe contribuciones públicas por un valor total de 234 millones de euros, cubre 9 Pactos del objetivo nº 1 y se beneficia de una ayuda de los tres Fondos Estructurales y el IFOP por importe de 140 millones de euros. Por último, el décimo Pacto, Appenino Centrale, (fuera del P.O.M.) se financia exclusivamente por fondos nacionales por un importe de recursos públicos de 51 millones de euros, a los que hay que añadir una contribución del sector privado de 105 millones de euros. Desde su lanzamiento, las autoridades italianas han decidido ofrecer a los diez Pactos Territoriales en favor del Empleo italianos la posibilidad de acceder a los recursos nacionales por un importe de 208 millones de euros, como complemento de su financiación en aquellos casos en los que se haya iniciado totalmente el programa.

Al igual que el programa español correspondiente, de un importe total de 103,8 millones de euros, de los cuales 64,5 provienen de las intervenciones estructurales, y a los que hay que añadir 19 millones de euros provenientes del sector privado, este programa se divide en subprogramas específicos para cada Pacto, que, a su vez, se componen de un conjunto de medidas que agrupa las consignadas en los respectivos planes de actuación. (Véase el anexo 4).

Una segunda posibilidad es que los Pactos Territoriales reciban financiación prioritaria al amparo de programas existentes que, en varias regiones del objetivo nº 1 (Flevoland, Alentejo y Henao belga), se aplican en el mismo territorio que el Pacto.

Esta prioridad ha quedado plasmada en una decisión del Comité de seguimiento de asignar al apoyo de los Pactos una dotación financiera específica derivada, bien del producto del deflactor de los programas, bien de la reprogramación de ciertas medidas.

Están incluidos, asimismo, en esta categoría los nuevos subprogramas en fase de elaboración dentro de los programas regionales del MCA para Grecia y España dentro del objetivo nº 2 (Cataluña). Figuran igualmente los DOCUP del objetivo nº 2 de varios Estados miembros (Bélgica, Francia, Luxemburgo y Países Bajos), así como los MCA o DOCUP del objetivo nº 3 en Alemania, Austria, Dinamarca, Suecia y Finlandia.

Finalmente, en los demás casos, los planes de actuación de los Pactos Territoriales se financiarán de forma individualizada y sin un claro orden de prioridad, mediante imputación a las medidas correspondientes seleccionadas dentro de los programas regionales o nacionales. Dentro de esta última categoría, únicamente un pequeño número de Pactos tropiezan, en principio, con algunas dificultades de financiación de sus planes de actuación, dado que los recursos disponibles siguen siendo insuficientes.

Esta reorientación de las intervenciones estructurales ha producido un efecto multiplicador sustancial sobre la cofinanciación nacional, regional y local.

Los Pactos Apennino Centrale y Sangro Aventino en Italia constituyen dos ejemplos del efecto multiplicador. El primero no está cubierto sino muy parcialmente por el objetivo nº 5b, en tanto que el segundo está excluido de todo objetivo regional desde el 31 de diciembre de 1998. Únicamente están financiados por fondos nacionales, públicos y privados, de un importe total de más de 252 millones de euros, en el marco del Programa Operativo Multifondo.

Los recursos que está previsto asignar a la aplicación de los Pactos Territoriales ascienden, en promedio, a 43 euros por habitante<sup>4</sup>, con variaciones bastante marcadas entre los Pactos de los Estados miembros dependiendo, en gran parte, de la población contemplada y de las posibilidades de reprogramación de los Fondos Estructurales (véanse gráficos 1 y 2). Globalmente, los recursos superan en total los 1.609 millones de euros, con lo que el multiplicador se sitúa entre 1 y 3,35. Este efecto multiplicador es evidente en el caso de las contrapartidas nacionales y aún más pronunciado en el caso de la cofinanciación regional y local. En relación con las prácticas anteriores de ciertas zonas (Mezzogiorno italiano, en particular), destaca la cofinanciación del sector privado, que alcanza globalmente unos 568 millones de euros. En este contexto se verifica, pues, una de las ventajas que se esperaba obtener mediante la ampliación de la cooperación, incluida la financiera, por la que se caracterizan los Pactos Territoriales.

Gráfico 1

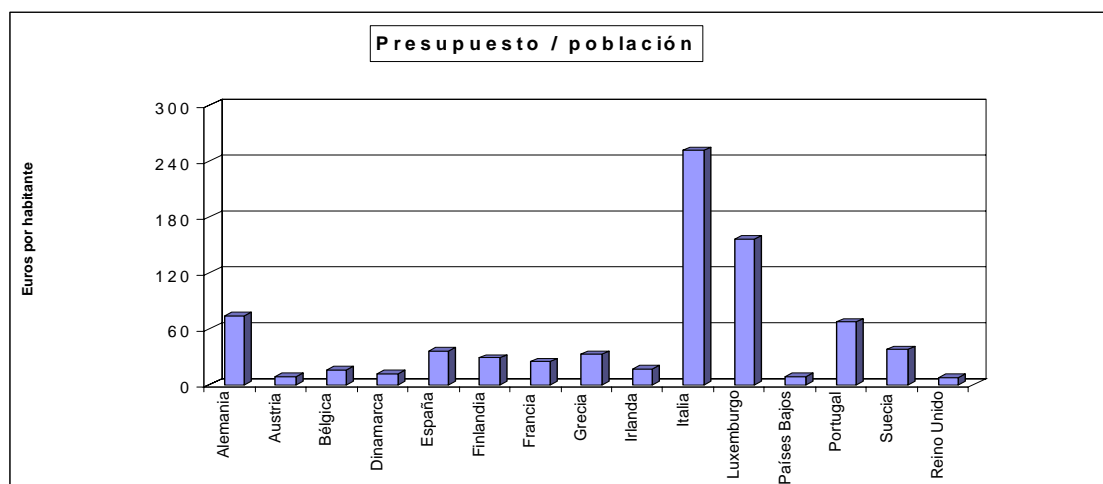
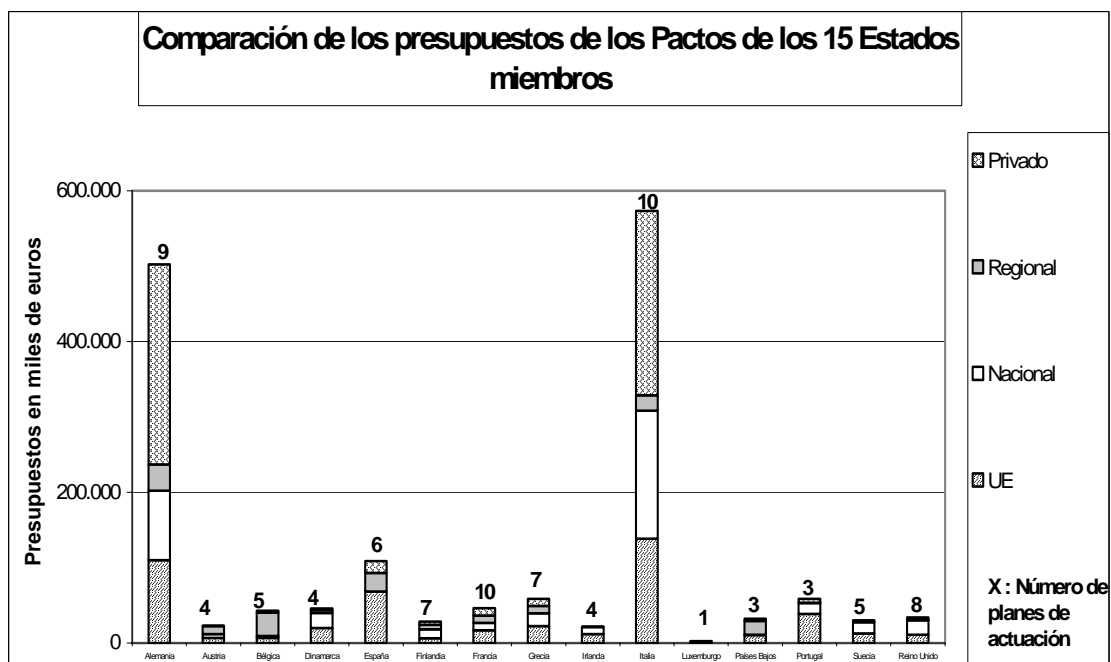


Gráfico 2



<sup>4</sup> Frente a una asignación media por habitante de 187 euros para el objetivo nº 1 y de 46 euros para el objetivo nº 2 (1994-1999).



Otra conclusión que cabe extraer es que este tipo de cooperación desempeña un papel catalizador y acelerador en la gestión de los programas, dentro de los cuales hace posible la definición de proyectos que disfrutaran de un amplio consenso y de un elevado grado de participación de los agentes locales.

Para ser plenamente positiva, esta reorientación de la programación exige ahora una aplicación cuidadosa, habida cuenta, en particular, de lo reducido de los plazos disponibles hasta la conclusión de los compromisos. En este contexto, la responsabilidad de los Comités de seguimiento y de las autoridades encargadas de hacer efectivas las intervenciones es determinante. También es importante la de los coordinadores de los Pactos, en aquellos casos en que los planes de actuación no estén respaldados por un programa o un conjunto de medidas específicas.

A ellos corresponde en tal caso convertir las intervenciones previstas en el Pacto en actuaciones subvencionables al amparo de tal o tal medida de un subprograma operativo, o incluso varios de ellos.

Estas complicaciones en la gestión justifican plenamente que se mantengan y coordinen las estructuras de dirección y organización de los Pactos Territoriales, así como la propuesta formulada por la Comisión en favor de los Pactos de cara a la posible prolongación de la asistencia técnica comunitaria más allá del 31 de diciembre de 1999.

La organización local, la configuración en red de los agentes a nivel nacional y comunitario, el apoyo a los mismos mediante un asesoramiento externo y el intercambio de experiencia entre ellos constituyen un aspecto fundamental del planteamiento. Los seminarios de información y de intercambio de experiencias de Roma (1997) y de Bremen (1998), seguidos de seminarios temáticos de sensibilización organizados en el otoño de 1997, y, finalmente, la bolsa de intercambios de experiencias que tuvo lugar en octubre de 1998 en Turku, han contribuido sin lugar a dudas a un nutrido intercambio metodológico y operativo entre coordinadores de los Pactos.

3. Los planes de actuación aplican con un enfoque integrador numerosas medidas innovadoras, fijando, al mismo tiempo, para los participantes objetivos cuantificados de creación de empleo

### **Análisis de los planes de actuación de los Pactos Territoriales y de su impacto previsible sobre el empleo**

El análisis pormenorizado de los planes de actuación muestra que los Pactos Territoriales representan, en relación con las intervenciones tradicionales de los Fondos Estructurales, una mejora cualitativa notable desde el punto de vista del tipo de medidas aplicadas. Más allá de esta constatación, la evaluación del impacto previsible de los planes de actuación, realizada conjuntamente por los responsables de los Pactos y los servicios de la Comisión Europea, permite prever cierta mejoría de la actividad y el empleo en las zonas consideradas.

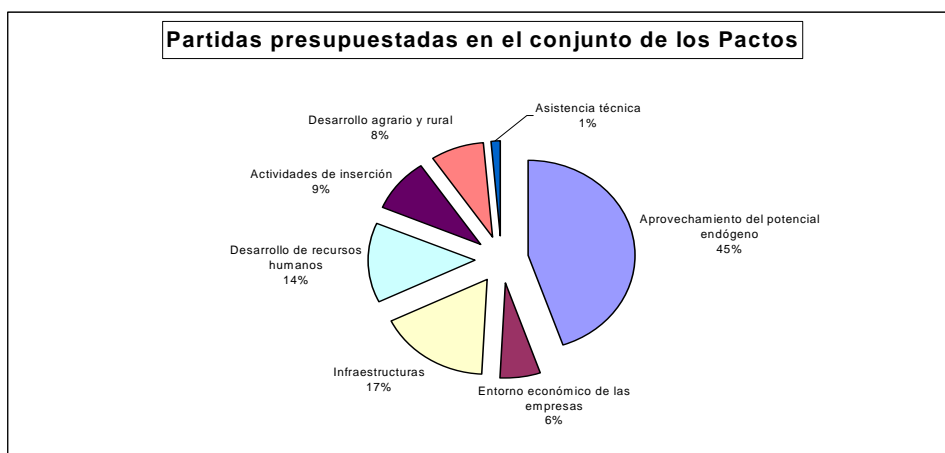
Se ha realizado una síntesis de todos estos planes a partir de un modelo común (véanse las definiciones utilizadas en el anexo 2), con el objeto de facilitar la comparación de los datos. Seguidamente, la Comisión ha elaborado una síntesis global, que se recoge en el anexo 3. La tipología de las medidas definida con tal ocasión permite delimitar las orientaciones estratégicas seguidas en los diferentes Pactos; algunos de ellos dan prioridad a las políticas de empleo y formación, en tanto que otros dan preferencia a las políticas de apoyo a las actividades económicas.

La tipología de las medidas permite distinguir varias categorías principales, que se desglosan seguidamente en subcategorías. Las principales categorías se refieren al aprovechamiento del potencial endógeno, el entorno económico de las empresas, las infraestructuras, el desarrollo de los recursos humanos, las actividades de inserción, el desarrollo agrario y rural y, por último, la asistencia técnica.

*Los planes de actuación de los Pactos Territoriales reflejan ante todo un esfuerzo de innovación y adaptación al contexto local.*

El gráfico 3 muestra la distribución del presupuesto global previsto en los planes de actuación en función de esos distintos conceptos<sup>5</sup>. El aprovechamiento 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 derivados de los Pactos se destinarán, pues, al apoyo a las empresas, en particular las PYME, en sectores de interés específico para los territorios considerados. Cabe destacar, en este contexto, la inclusión del turismo (7,4%) y de las nuevas fuentes de empleo (3,8%). Asimismo, resulta oportuno poner de manifiesto que los Pactos reflejan la prioridad concedida en las Directrices para el empleo al desarrollo del espíritu empresarial, siendo este aspecto particularmente patente en los Pactos pertenecientes a zonas del objetivo nº 1 de los Fondos Estructurales.

Gráfico 3 - Distribución del presupuesto total de los Pactos en función del tipo de medidas



#### Ejemplos de medidas de apoyo a las nuevas fuentes de empleo

*En Portugal, al amparo del Pacto del Vale Do Sousa, está previsto establecer un sistema de cheque empleo-servicio, así como una red municipal de ayuda a domicilio.*

*En Bélgica, el Pacto de Bruselas-Capital prevé la creación de nuevos oficios urbanos, tales como los de agente de prevención y gestor de economía local. Los Pactos de Halle-Vilvoorde y de la cuenca del Henao también apuntan a la creación de numerosos servicios de proximidad para la atención a los niños de corta edad, los cuidados a domicilio y el desarrollo de los barrios.*

<sup>5</sup> Un análisis más detallado por Estados miembros está disponible en el folleto "89 interlocutores sociales se enfrentan al reto del desempleo".

Los gastos en infraestructuras representan tan sólo el 16,8% del presupuesto total, frente a más del 30%, aproximadamente, en los Fondos Estructurales<sup>6</sup>. Por lo demás, las infraestructuras están destinadas básicamente a respaldar las actividades económicas, así como a proteger el medio ambiente. Estas cifras traducen un cambio de orientación con respecto a las políticas tradicionales de desarrollo, inclusive en el objetivo nº 1, en el sentido de que se intenta tener más en cuenta a los agentes que crean riqueza y empleo a nivel local, ya se trate de empresas, de entidades locales o del "tercer sector". A este respecto, cabe mencionar que los planes de actuación integran las expectativas específicas de las PYME en materia de financiación, puesto que están previstos mecanismos de ingeniería financiera por el equivalente al 2,6% del presupuesto global.

Ejemplo de mecanismo de ingeniería financiera : El Pacto de Berlín Neukölln ha creado un instrumento de financiación de finalidad social para ayudar a los creadores de empresas y actividades, de edad comprendida entre los 18 y los 35 años y cuya empresa tenga menos de tres años de existencia. El fondo, que entró en funcionamiento en octubre de 1998, forma parte de una serie de servicios destinados a respaldar la creación de actividades. Está gestionado por una sociedad privada (GmbH). Los fondos concedidos no exceden de 15.000 euros por proyecto y están destinados a incrementar el capital de partida y fomentar la creación de nuevos empleos. En una primera fase, está previsto que 50 candidatos a empresarios y 30 jóvenes empresarios ya establecidos se beneficien de este apoyo.

El grado de cooperación alcanzado en los Pactos Territoriales entre el sector público y el privado, que viene ilustrado por el hecho de que el 35,3% de los recursos previstos en los planes de actuación proviene de la financiación privada, puede ofrecer un elemento de explicación.

En lo que respecta a las políticas de empleo, estrictamente hablando, las medidas de desarrollo de los recursos humanos e inserción suponen el 23% de los gastos previstos. El análisis detallado de esta categoría de medidas muestra un predominio de las actividades de formación continua y permanente (8% del presupuesto), sin olvidar las medidas específicas en favor de las personas en dificultades en el mercado del trabajo (5,3%) y las mujeres (1,6%). También se intenta influir en la demanda de trabajo a través de dispositivos de ayuda al empleo (4,1%). En conjunto, los planes de actuación dan cabida, por tanto, a los objetivos prioritarios de la empleabilidad, la adaptabilidad de la mano de obra y la promoción de la igualdad de oportunidades.

El 7,9% del presupuesto global se destina al desarrollo agrario, a la pesca y, en menor medida, a la diversificación de las zonas rurales, mediante medidas de renovación de los pueblos (esta última categoría de gastos absorbe el 1,3% del total).

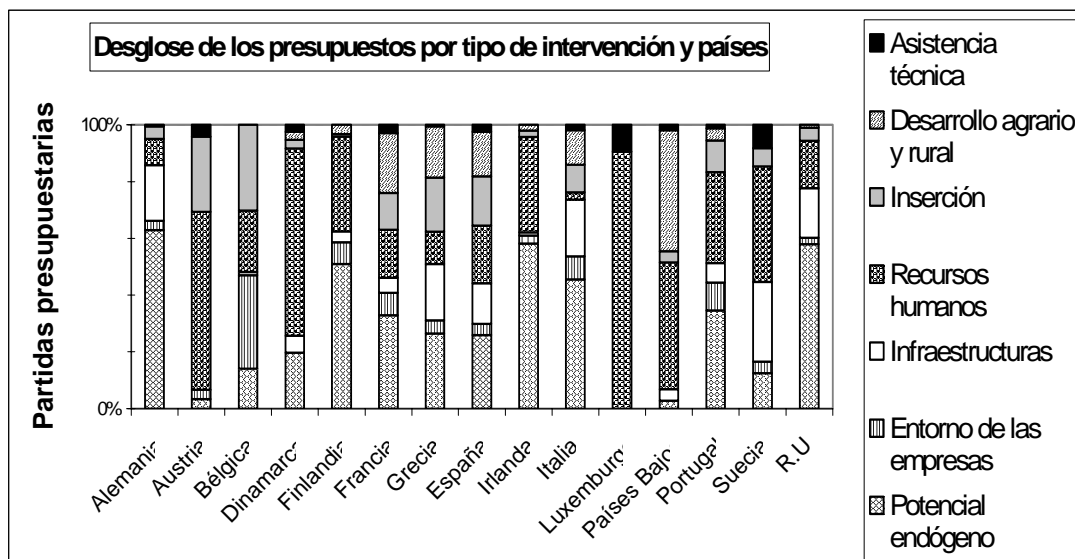
Finalmente, habida cuenta de lo innovador del planteamiento y de la labor de estructuración del proceso de cooperación que ha resultado necesaria, las cantidades que se dedican a la asistencia técnica (1,4%) y que cubren las estructuras organizativas, el asesoramiento externo y la participación en las actividades de red, parecen plenamente adecuadas.

---

<sup>6</sup> Primer informe sobre la cohesión económica y social, Comisión Europea, 1996, OPOCE.

Este primer análisis transversal tiende a demostrar que los Pactos Territoriales aportan realmente un valor añadido a las intervenciones de los Fondos Estructurales, a través de la utilización integrada de los distintos mecanismos que impulsan el desarrollo económico y social, ya se trate del apoyo a las PYME, de las infraestructuras, de la formación o de las medidas de discriminación positiva en favor de determinadas categorías de trabajadores. Esta labor de integración es, sin duda, la pieza maestra de los planes de actuación y sólo es posible merced a la cooperación activa entre los distintos agentes, que se materializa en aportaciones concretas de cada uno de ellos. Esta constatación es válida en la mayor parte de los casos. No obstante, se observan ciertas variaciones entre Estados miembros, debido a las diferentes circunstancias nacionales y locales (véase el gráfico 4).

Gráfico 4 – Distribución del presupuesto de los Pactos por tipo de intervención y por países



El desarrollo endógeno constituye una prioridad en Alemania (en particular en los nuevos Estados federados, en los que el apoyo a las PYME de nueva creación es fundamental), en Italia (esencialmente en los sectores del turismo y agroalimentario), en el Reino Unido, en Irlanda y en Finlandia.

Los Pactos italianos y alemanes, a los que corresponde el mayor porcentaje de gastos por habitante (dejando a un lado el único Pacto luxemburgués, esto es, el de Dudelange), han dado preferencia más que otros a las infraestructuras. Estas representan, fundamentalmente, inversiones menores, dirigidas a apoyar a las empresas y a la mejora y valorización del medio ambiente. Esta tendencia se explica, sin duda, en gran parte por la magnitud de los presupuestos, la necesaria rapidez de los compromisos financieros que de ello se deriva y la preponderancia de las zonas del objetivo nº 1. En Suecia, por su parte, se observa un pronunciado predominio de la financiación de infraestructuras vinculadas al medio ambiente.

La mejora de los servicios y del entorno de las empresas (asesoramiento, mercadotecnia y financiación) son ámbitos relativamente prioritarios en Bélgica, Portugal, Francia, Finlandia e Italia.

### Cualificación de los objetivos de empleo: ejemplos de aprovechamiento del potencial endógeno

*En Francia, la experiencia del Pacto de Hérault, que bajo el lema "100 jóvenes titulados/100 empresas" consiste en ofrecer a estudiantes una misión exploratoria específica en una empresa, está dando sus frutos. A la luz de los resultados del período experimental de 1998, cabe esperar que de los 120 jóvenes titulados que se movilizarán cada año, 19 participarán en la creación de su propio empleo y 77 serán contratados directamente por la empresa.*

*En Bélgica, al amparo del Pacto de Haspengouw, en la región de Genk, se está constituyendo una plataforma de servicios a domicilio y creando el equivalente a 60 puestos de trabajo a tiempo completo reservados a mujeres con responsabilidades familiares. Los horarios han sido, pues, adaptados y se dividen en tres categorías: verde, cuando la disponibilidad es importante, ámbar cuando lo es menos, y roja cuando es casi nula.*

*En el Reino Unido, el Pacto del Norte de Gales se basa en una idea original, que consiste en alentar a los trabajadores autónomos y las empresas unipersonales a contratar a un desempleado para desarrollar sus actividades.*

*En Suecia, el Pacto de Strömstad apuesta por el deporte y, más concretamente, las manifestaciones deportivas que se organizan reiteradamente para desarrollar el tejido social y crear nuevas actividades y empleos permanentes. Las empresas locales participan activamente en esta iniciativa, tanto en calidad de patrocinadoras como de proveedoras de nuevos servicios.*

Austria, los Países Bajos y Luxemburgo, así como los países nórdicos (Dinamarca, Finlandia y Suecia) y algunos países beneficiarios del Fondo de Cohesión que desean aumentar el nivel de cualificación de sus trabajadores (Portugal e Irlanda) aplican a gran escala medidas encaminadas al desarrollo de los recursos humanos, en particular de formación. Las medidas de inserción socioprofesional destacan sobre todo en Bélgica y España, al ser las tasas de desempleo más elevadas que la media de los Pactos (que se sitúa en el 13,6%), así como en Austria, Portugal y Grecia.

### Ejemplos de medidas en pro del empleo y la formación

*En Austria, en virtud del Pacto de Vorarlberg, se ha constituido la red "Carla-Tex": se trata de empresas de inserción que operan en el sector del reciclado de materiales textiles y que ayudan a las mujeres sin empleo en zonas rurales y semi-rurales. La iniciativa más destacable a la que ha dado lugar el Pacto es la agrupación de 24 alcaldes de la zona de Feldkirch dentro de la asociación ABF, para luchar conjuntamente contra el desempleo de larga duración. Entre todos ellos han ideado una gama completa de ayudas de inserción en sectores que representan "nuevas fuentes de empleo", como el artesanado o también el archivo en microfilmes y el reparto de correo en bicicleta.*

El desarrollo agrario y rural es objeto de especial atención en los Países Bajos y Francia, y en menor medida en Grecia y España. Los Pactos más directamente afectados corresponden a zonas en las que la agricultura genera una parte importante del valor añadido o el empleo regional y que, en su mayoría, están incluidas en el objetivo n° 5b.

En conjunto, las orientaciones estratégicas que quedan plasmadas en cada Pacto dependen de factores externos, como la cantidad de recursos financieros disponibles, y de factores ligados al entorno regional, como el reparto sectorial de los empleos y actividades, la calidad de los servicios de apoyo a las empresas existentes, el nivel de formación de la mano de obra o la tasa de desempleo. Las diferencias observadas en la estructuración de los planes de actuación reflejan, en definitiva, la adaptación de las medidas a las necesidades y, en menor grado, a la distribución por zonas de los territorios.

Los efectos previsibles de los Pactos Territoriales sobre el empleo permiten esperar cierta mejoría de la situación de las zonas consideradas.

Los promotores de los Pactos Territoriales han procedido, a petición de los servicios de la Comisión, a cuantificar el impacto de las medidas previstas en sus planes de actuación sobre el empleo. La cualificación se refiere a los puestos de trabajo creados o mantenidos, en equivalente de trabajo a tiempo completo, en la zona de cada Pacto y durante el período de aplicación de los planes de actuación. En ella se tienen en cuenta los efectos directos brutos sobre el empleo de los proyectos financiados y no los efectos económicos indirectos (aumento de la renta regional disponible y mejora de la oferta productiva), ni el efecto de desplazamiento de los empleos de un sector a otro o de una región a otra, dado que este último es especialmente difícil de evaluar. Tampoco se toman en consideración los efectos indirectos y a más largo plazo que supondrá la actividad ni los efectos esperados de las medidas de formación.

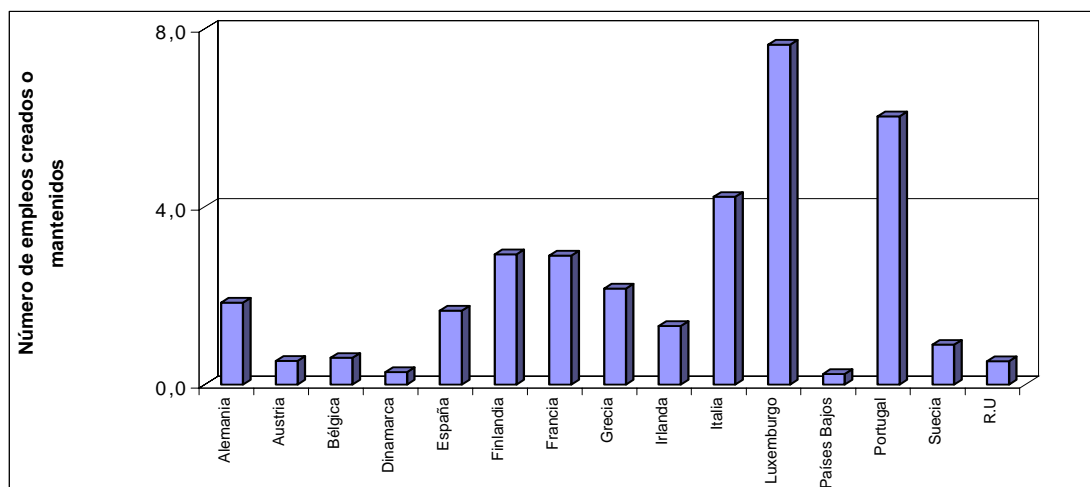
La primera ventaja de este ejercicio, al margen del compromiso de alcanzar una serie de objetivos cuantificados que supone, ha sido la de concienciar a los interesados de la conveniencia de contar con mecanismos de seguimiento y evaluación. Además, la evaluación *previa* ha permitido mejorar la capacidad metodológica de las autoridades regionales y locales y, sin duda, ha contribuido a una aproximación de los métodos de evaluación, que difieren considerablemente en función de los Estados miembros.

A modo de ejemplo, los países nórdicos o los Países Bajos dan preferencia al enfoque cualitativo, en tanto que los que registran una tasa de desempleo relativamente elevada efectúan un cómputo más sistemático de los empleos creados o mantenidos.

En lo que respecta a la formación, sigue siendo difícil barajar cifras y prever con exactitud el número de empleos directos creados a raíz de medidas de este tipo. No obstante, 10.132 personas recibirán una formación merced a los 89 Pactos.

Globalmente, y suponiendo que no haya ningún otro cambio, los Pactos Territoriales desembocarán, en principio, en la creación o el mantenimiento de 54.438 empleos, es decir, 1,5 puestos de trabajo por cada 1.000 habitantes. No se contabilizan en estos datos los empleos a que darán lugar las medidas de formación. El gráfico 5 muestra esa misma ratio referida a los Pactos de los 15 Estados miembros.

Gráfico 5 - Ratio de los empleos creados o mantenidos por cada 1.000 habitantes



La relación entre los resultados esperados y los recursos financieros utilizados (o "eficiencia") ofrece interesantes indicaciones, aun cuando éstas deban manejarse con cierta prudencia. En promedio, para crear o mantener un empleo serán necesarios fondos públicos por importe de 19.100 euros (que se desglosan en 8.800 euros de fondos europeos y 10.300 euros procedentes de la financiación regional o nacional), a los que se añade una contribución de 10.400 euros del sector privado.

Con todas las reservas que merece la fiabilidad de las estimaciones del impacto sobre el empleo, se trata de un resultado alentador si se compara con las evaluaciones previa realizadas en relación con el objetivo nº 2 (1997-1999) utilizando una metodología similar (coste público medio de 20.600 euros).

#### 4. Perspectivas : favorecer la difusión de esta estrategia en el marco de la programación 2000-2006 de los Fondos Estructurales

A juzgar por estos primeros resultados, el enfoque en el que se basan los Pactos Territoriales merece ser fomentado con motivo de la futura programación 2000-2006, dado que, en diversos aspectos, se ajusta plenamente a las modificaciones introducidas en los Reglamentos de los Fondos Estructurales<sup>7</sup>, así como a las orientaciones de la Comisión<sup>8</sup>.

En lo que respecta a la difusión de la metodología y las buenas prácticas recopiladas, que, por ahora, se refieren a menos del 10% de la población comunitaria, la Comisión se propone tomar las siguientes medidas:

- contribuir a la intensificación del intercambio de experiencia entre Pactos y entre estos y el conjunto de las regiones interesadas en esta estrategia; para ello, está en curso la concesión de un complemento de asistencia técnica comunitaria de un importe de 100.000 euros por Pacto, previa solicitud del coordinador del mismo y sobre la base de un programa de trabajo acordado con la Comisión; al mismo tiempo, se seguirá renovando y actualizando el sitio Internet<sup>9</sup> de los Pactos Territoriales, a fin de ofrecer información en línea y espacios de debate entre agentes locales;
- organizar, durante los días 8, 9 y 10 de noviembre en Bruselas, una conferencia o bolsa de intercambios que permita a los responsables de los Pactos y las autoridades nacionales que coordinan su aplicación dar a conocer su experiencia y ofrecer a las entidades territoriales interesadas consejos prácticos con ocasión de reuniones bilaterales.
- Difusión de una guía de los Pactos Territoriales que abarque el período de programación 2000-2006<sup>10</sup>.

\*

\*                      \*

---

<sup>7</sup> SEC(99)25, de 3 de febrero de 1999, DOCE, serie L nº 161 de 26 de junio de 1999 y nº 213 de 13 de agosto de 1999.

<sup>8</sup> COM (99) 344 de 1 de julio de 1999.

<sup>9</sup> <http://europa.eu.int/comm/pacts>.

<sup>10</sup> Documento de los servicios de la Comisión, noviembre de 1999.

La Comisión propone someter lo expuesto en el presente informe a un intercambio de pareceres lo más amplio posible entre los Estados miembros y las demás instituciones comunitarias. Con motivo de la conferencia que, bajo el lema "Socios en favor del empleo", se celebrará en Bruselas los días 8, 9 y 10 de noviembre, podrá realizarse una primera síntesis de dichos debates.

La Comisión pretende promover así una incorporación de la dimensión territorial en la preparación de las intervenciones estructurales en favor de la actividad económica y el empleo en la Unión Europea.



# **ANEXOS**