

“COOPERACIÓN DE ACTORES EN EL DESARROLLO: LA EXPERIENCIA DE LOS PACTOS TERRITORIALES POR EL EMPLEO EN ANDALUCÍA, ESPAÑA Y EL NORTE DE PORTUGAL”

Sandra Díaz Arreguín¹

RESUMEN

El contexto actual exige que las iniciativas de empleo y desarrollo local, se inscriban cada vez menos en la lógica del subsidio y la solución dictada por los poderes públicos, la inversión extranjera, y las grandes empresas; para que sean los actores territoriales públicos y privados quienes diseñen las estrategias de intervención, fortaleciendo la organización en el territorio, la cooperación de actores, y la búsqueda de soluciones y estrategias de desarrollo desde el territorio mismo.

Con el surgimiento de una nueva visión de los procesos de desarrollo, en la que se reconoce la importancia del territorio, los recursos endógenos y la cooperación de actores para la eficacia de los procesos de desarrollo; se presentan también, en diversos territorios, una serie de propuestas de desarrollo innovadoras. En este contexto se inscriben los pactos territoriales por el empleo, su estudio representa una oportunidad para plasmar las características particulares de este tipo de tácticas, el reconocimiento de sus logros y la puntualización de sus deficiencias para su mejora y posible reproducción, siempre con miras a alcanzar el desarrollo integral de los territorios.

¹ Estudiante de Doctorado en Ciencias del Desarrollo Regional y Tecnológico, en el Instituto Tecnológico de Oaxaca. Maestra en Desarrollo Regional por el Colegio de la Frontera Norte; egresada del Máster Mundusfor en Formación de Profesionales de la Formación en la Universidad de Granada, España y la Universidad de Oporto, Portugal. Teléfono celular: 466 109 2021, correo electrónico: sandradiaz@correo.ugr.es; sandesarrollo@hotmail.com

No obstante, y como cualquier política pública, los pactos por el empleo tampoco son la panacea. Es por ello que surge la necesidad de analizar tal estrategia en los procesos actuales de desarrollo local, en un contexto particular (en Andalucía y el Norte de Portugal para el presente). En tal sentido, el problema de investigación que se planteó, consistía en explicar la correspondencia de los pactos territoriales por el empleo con el proceso de desarrollo local. En conclusión, se reconoce que, si bien, los pactos territoriales por el empleo representan una estrategia por veces efectiva para actuar en el territorio, buscando mitigar los efectos del desempleo en la población, promoviendo reactivar el sistema productivo local, con lo que se creen más y mejores empleos y la empleabilidad de la misma, no representan de ningún modo una receta de desarrollo; la estrategia deberá ser definido por cada territorio con la cooperación de los diferentes actores que tienen lugar en el mismo, así como tomando en cuenta el sentir y las expectativas de la población, se definirá su propia estrategia de desarrollo.

Palabras clave: Pacto territorial, Desarrollo, Empleo

INTRODUCCIÓN

Aunque para muchos el desarrollo, en una época como la que nos ha tocado vivir, llena de vicisitudes y con recurrentes crisis económicas y monetarias parece una utopía. Para uno de los máximos exponentes del pensamiento regionalista europeo afirma que “el desarrollo local es una estrategia que ofrece soluciones a los problemas de la crisis” (Vázquez- Barquero, 2009). Los teóricos del desarrollo territorial coinciden en que las potencialidades del desarrollo se concentran en los recursos endógenos y en los actores locales, en la interacción de éstos con el entorno y en su pronunciación por el cambio y el progreso.

El contexto actual exige que las iniciativas de empleo y desarrollo local, se inscriban cada vez menos en la lógica del subsidio; para que los actores territoriales públicos y privados actúen,

fortaleciendo la cooperación de actores, la organización en el territorio, y la búsqueda de soluciones y estrategias de desarrollo desde abajo. En tal sentido, corresponde al Estado proponer nuevas estrategias de actuación territorial que mitiguen los efectos negativos del sistema actual y proporcione a la población las herramientas necesarias para incorporarse efectivamente a los procesos de desarrollo y alcanzar una mejor calidad de vida.

Es precisamente dentro de esta visión que surgen los pactos territoriales por el empleo que han tenido lugar desde 1996 a lo largo de la Unión Europea, como una de las actuaciones más importantes llevadas a cabo desde la UE para subsanar los problemas derivados de las altas tasas de desempleo. Su estudio representa una oportunidad para plasmar las características particulares de este tipo de estrategias, reconocer sus logros y la puntualizar sus deficiencias para su posible reproducción; siempre con miras a alcanzar el desarrollo integral de los territorios, donde quiera que estos se encuentren. El concepto de pacto territorial por el empleo hace alusión a la aplicación de políticas activas de empleo a nivel local de manera integrada y coherente.

En principio, hacen referencia a un pacto local o territorial por el empleo aquellas iniciativas que reúnen tres características básicas (Rosetti, Lope y Gibert, 2002; Comisión Europea 1999):

- a) Sus contenidos son de carácter socio- económico, generalmente centrados en cuestiones laborales.
- b) Se adoptan a una escala local.
- c) Son resultado de un proceso activo de diálogo y negociación que se traduce en un pacto entre los principales actores que participan en el mercado de trabajo.

Una de las características que permite el éxito de los pactos territoriales por el empleo como parte de las políticas activas de empleo y de las políticas de desarrollo local, es la importancia

que tiene en estos la cooperación de actores en el territorio. Como asevera Henriques (2006), las propuestas de política de desarrollo territorial, tienden a no emerger del territorio; y esta no emergencia, deviene en la desestructuración económica y socio- institucional de las comunidades locales, por lo que éstas tienden a ser insuficientes e inadecuadas.

No obstante, y como cualquier política pública, los pactos por el empleo tampoco son la panacea. Es por ello que surge la necesidad de analizar tal estrategia en los procesos actuales de desarrollo local, en un contexto particular (en Andalucía y el Norte de Portugal para el presente). Considerando que, los pactos por el empleo pueden llegar a convertirse en una herramienta eficaz en la lucha contra el desempleo y la desigualdad, al mismo tiempo que puede convertirse en un instrumento del desarrollo local, por sus características particulares que se corresponden en gran medida con las teorías y políticas de desarrollo local que se han venido proponiendo hace unas décadas atrás.

DE LA COOPERACIÓN DE ACTORES EN EL TERRITORIO Y SU IMPORTANCIA EN EL PROCESO DE DESARROLLO

El entendido del desarrollo ha sufrido modificaciones al pasar del tiempo, transformándose a la par de la evolución de la sociedad y el territorio mismo (Vázquez-Barquero, 2005). Ha cobrado cada vez más fuerza la importancia del territorio en los procesos de desarrollo; enfatizándose cada vez más que la planeación de los procesos de desarrollo debe ser pensada desde el mismo territorio, contando con la participación de los diferentes agentes que participan en el mismo. Bervejillo (1999), puntualiza que las transformaciones que han sufrido las regiones pueden ser pensadas en dos sentidos: como desterritorialización y/o como reterritorialización; entendiéndose por la primera, la emergencia de sistemas globales que obvian las particularidades de los territorios. Mientras que por reterritorialización se entiende la confirmación de la

territorialidad, reconociendo la importancia de los factores y recursos endógenos para el desarrollo de países y regiones. En tal sentido, que los territorios aparecen a la vez cuestionados y reafirmados como ámbitos y sujetos del desarrollo.

Para Albuquerque (2006), el desarrollo local es un proceso en el que actores e instituciones locales se organizan para promover acciones a través de las cuales se puedan reforzar y preservar actividades y empleos, utilizando los recursos y medios existentes en el territorio. Al mismo tiempo, varios autores (Vázquez Barquero, 2005, 2009; Albuquerque, 2003, 2006; Boissier, 1998, 1999; Arocena 1995) hacen referencia a la necesidad de que las políticas de desarrollo sean diseñadas desde un área territorial bien definida, reconociendo que el desarrollo estará en función de múltiples factores endógenos y se verá condicionado por el contexto particular. En este mismo sentido, para Buendía, Expósito y Sánchez (2012), el desarrollo territorial estará condicionado tanto por la cualificación de los recursos humanos, como por su capacidad de adaptarse a las necesidades de la demanda en el mercado de trabajo.

Al mismo tiempo, cabe reconocer que, la intención de plantear la espacialización del desarrollo; al considerar que el desarrollo, entendido como un proceso local va más allá de una localización de las estrategias, se trata además, de un proceso cooperativo, en el que participen todos los agentes involucrados (Vázquez Barquero, 2005; Gómez y Román, 2005; Albuquerque, 2006; Ferraro, 2003); de tal manera que, el desarrollo local debe ser un proceso orientado en el que participen todos los actores del territorio, de los diferentes niveles institucionales, como de los sectores públicos y privados; buscándose además, alianzas con actores extra locales (Gallicchio, 2004).

Lo anterior cobra importancia al considerar que, *“para que el desarrollo se vuelva posible, es importante crear las condiciones para una coordinación de las iniciativas, lo que presupone la*

participación efectiva de los actores locales, haciendo emerger estructuras de apoyo, locales y regionales, que sirvan de intermediarias entre las colectividades y los poderes institucionales (públicos o privados)” (Nóvoa, et. al.1992: 25).

Se enfatiza la importancia de la cooperación de actores, ya no sólo en la búsqueda de crecimiento económico y desarrollo; sino también en otros muchos temas relacionados. Haciendo referencia a los pactos territoriales por el empleo, surge la necesidad de abordar además, la necesidad de cooperación en torno a la educación y la formación. En tal sentido, Antunes (1996: 112) cuestiona la apuesta de los Estados por la colaboración del sector privado y de las empresas con los sistemas de educación y formación; afirma que esta colaboración se busca –o se acepta- en cuanto al aumento de control sobre el sistema de enseñanza (al definir las competencias, capacidades, conocimientos y actitudes que, según el sector privado, el sistema educativo debe favorecer), y que no implica la división ó compartición de responsabilidades.

POLÍTICAS PÚBLICAS POR EL EMPLEO

Según Dye (1978), una Política Pública es todo aquello que el gobierno decida hacer o no hacer. Reconociendo que no hacer nada es también una decisión tomada, se entenderá por política pública cualquier decisión tomada por el gobierno. Mientras que, para Aguilar Villanueva (2003), una verdadera política pública, no sólo se define como una acción del gobierno en beneficio de la población, sino que será reconocida en función de que ésta misma población tenga la posibilidad de participar en la toma de decisiones.

Al mismo tiempo, se habla de tres modelos de implementación de políticas: top- down (de arriba hacia abajo); bottom- up (de abajo hacia arriba); y, los enfoques híbridos. El modelo top- down, se sustenta en la administración pública tradicional Estadounidense, en la que se separa

política y políticas de administración e implementación; para este modelo, lo importante y determinante sucede arriba, donde son diseñadas las políticas públicas; la visión racionalista es predominante. Para el enfoque bottom- up, lo importante es lo que sucede “abajo”; para Hjern, la importancia de este enfoque consiste en que, se reconoce que el éxito en la implementación de políticas públicas depende de las estructuras locales de implementación (Sabatier, 1986).

Las políticas de empleo pueden ser entendidas como: “el conjunto de actuaciones públicas dirigidas a incrementar la cantidad, calidad del empleo y a evitar los desequilibrios del mercado de trabajo” Gorelli (2012). De tal manera que, el crecimiento económico será el decisivo en la situación del empleo; por lo que las políticas y estrategias en materia de crecimiento constituirán el instrumento de intervención más relevante en cuanto al empleo y el mercado de trabajo (Monza, 2003).

Al hacer referencia a las políticas públicas de empleo, se definen dos tipos: las políticas activas y las políticas pasivas (OCDE, 1993; Escudero, 2008). A pesar de que ya en la década de los sesenta se hacía referencia a las políticas activas al estudiarse los efectos de las “medidas activas” sobre el mercado de trabajo, no es sino hasta mediados de la década de los noventa que tales políticas cobran relevancia en la lucha contra el desempleo (Tobes, 2002). Una política activa de empleo, es un conjunto de programas encaminados a alcanzar el pleno empleo, a través de la creación de nuevos puestos de trabajo donde la demanda es insuficiente (programas orientados hacia la demanda), o el reajuste de la mano de obra a la estructura de la demanda (programas orientados hacia la oferta); dentro de este tipo de estrategias, -cabe señalar-, se considera la formación como factor clave (Brunet y Belzunegui, 2003).

En otras palabras, dentro de las mismas políticas activas de empleo, se pueden distinguir dos grandes grupos: políticas de demanda y políticas de oferta. Las primeras suponen una discriminación positiva, incentivando la inserción laboral de los grupos más vulnerables. En

cuanto a las políticas de oferta, su objetivo es adecuar la cualificación de los recursos humanos a las necesidades y demandas del mercado de trabajo; de tal manera que, la formación (inicial, ocupacional y continua) se presentan indispensables (Tobes, 2002).

Mientras que, las políticas pasivas de empleo funcionan como paliativos para las personas desempleadas, se centran en el mantenimiento de cierto nivel de ingresos; estas no afectan ni a la oferta ni a la demanda del trabajo, sólo al ingreso del desempleado (FAMP, 2011). De acuerdo a Pérez (2010), las políticas pasivas de empleo se justifican porque: a) funcionan como paliativos de los efectos de las recesiones económicas; b) impulsan al alza la demanda en tiempos de expansión; c) ayudan en los procesos de ajuste del mercado de trabajo; d) facilita el reciclaje de cualificación de trabajadores en contextos de cambios tecnológicos; e) Son un incentivo para que las personas alarguen su presencia en el mercado de trabajo, o intensifiquen su productividad; además de que, f) tienen un efecto positivo sobre la productividad de una economía.

Como Tobes (2002) destaca, en ningún momento las políticas activas sustituyen a las pasivas, ni mucho menos se deben entender como antagónicas, sino más bien; han de entenderse como complementarias y deben estar integradas; buscando con ello, que las políticas pasivas también incentiven la reinserción laboral, evitando con ello, el que, a causa de la cobertura del desempleo, se prolongue la inactividad laboral. Pues como varios autores afirman, las prestaciones por desempleo pueden aumentar la permanencia en el desempleo de los beneficiarios del apoyo por desempleo; de acuerdo a Layard, Nickell y Jackman (1991), el subsidio por desempleo aumenta la permanencia en ese estado de un 20 a un 90%, dependiendo del país y de la situación del mercado de trabajo. Por lo tanto, existe una tendencia a observarse mayores tasas de desempleo en países con sistemas de protección al desempleo más generosos (Atkins y Micklewright, 1991).

PACTOS TERRITORIALES POR EL EMPLEO

La promoción del acceso al empleo se entiende ya no sólo como el acceso al rendimiento, a la integración social o como parte de los derechos sociales; ahora en un plano más amplio, pasa a tomar parte de las acciones necesarias para la integración económica y social, así como para la promoción de la ciudadanía. Así, las iniciativas locales a favor del empleo en Europa surgen a principios de la década de los ochenta como una estrategia a nivel local para hacer frente al problema del desempleo, resultado de la crisis estructural.

Ya que las políticas macroeconómicas y sectoriales parecían no dar respuesta a las problemáticas y circunstancias ocasionadas por el desempleo, mismas que se reconocen específicas en cada territorio. Se pretendía hacer frente a las consecuencias de las altas tasas de desempleo y al desempleo mismo; a través de la acción local, con la cooperación de actores públicos y privados en el territorio, promoviendo diversas iniciativas orientadas a la creación de empleo, el fomento al sector de las micro y pequeñas empresas, y la construcción de redes que apoyaran en la lucha contra la exclusión social mediante la promoción de actividades productivas (Albuquerque, 2003: 33).

El concepto de pacto territorial por el empleo hace alusión a la aplicación de políticas activas de empleo a nivel local de manera integrada y coherente; al tiempo que, hacen referencia a un pacto local o territorial por el empleo aquellas iniciativas que reúnen tres características básicas (Rosetti, Lope y Gibert, 2002; Comisión Europea 1999):

- a) Sus contenidos son de carácter socio- económico, generalmente centrados en cuestiones laborales.
- b) Se adoptan a una escala local.
- c) Son resultado de un proceso activo de diálogo y negociación que se traduce en un pacto entre los principales actores que participan en el mercado de trabajo.

Así, los “Pactos Territoriales para el Empleo”, surgen como parte de las políticas activas de empleo, con la finalidad de generar actividades, empresas y/o nuevos empleos. Nacen en Europa en 1996, con la intención de formalizar la preocupación por la promoción del acceso al empleo a nivel local; como respuesta a las altas tasas de desempleo que se vivieron en la UE en 1994 y 1995. Al mismo tiempo, cabe destacar que, no es sino a partir de 1997 que la Comisión Europea otorga especial atención al desempleo a nivel local; reconociendo así la acción local como indispensable en el combate al desempleo, la promoción del emprendedurismo y en la construcción de nuevas formas de gobernanza.

Los pactos no responden a una secuencia previamente planificada y definida; más bien se ha de tratar de ajustes sucesivos, paso a paso, de acuerdo a las decisiones de los actores locales e institucionales que tienen cabida en el territorio. Se trata de un nuevo enfoque de intervención territorial, caracterizado por políticas que buscan desarrollar la interacción entre agentes en la búsqueda del mejoramiento de los recursos humanos, el aprendizaje colectivo, así como el impulso de los procesos de innovación institucional y productiva, fundamentales para alcanzar un mayor nivel de eficacia y competitividad (Bennett y Krebs, 1994; Courlet y Soulage, 1995, Boscherini y Poma, 2000).

Para Boisier y Canzanelli (2009), la valorización de las capacidades locales, así como la formación de redes territoriales permiten mejorar la competitividad no sólo de las empresas, sino también de los territorios. Sin embargo, existen dos cuestiones que condicionan el resultado de las acciones que se emprendan en pro del desarrollo territorial, el potencial de desarrollo existente en cada territorio y la capacidad organizativa de los diferentes actores locales. Vázquez- Barquero (2009) asevera que cada territorio cuenta con un conjunto de recursos, los cuales constituyen su potencial de desarrollo; por ello, será conveniente que la estrategia de desarrollo local sea planteada de manera diferenciada para cada territorio,

partiendo de las características y necesidades de cada territorio. Y es justamente, bajo esta perspectiva que se promueven los pactos territoriales por el empleo a los que se estará haciendo alusión.

LOS PACTOS TERRITORIALES POR EL EMPLEO DE ANDALUCÍA, ESPAÑA Y EL NORTE DE PORTUGAL

Si bien es cierto que las instituciones europeas tomaron conciencia sobre la problemática que envolvía la creciente tasa de desempleo en los países de la Unión Europea desde la década de los ochenta. No fue sino hasta 1993, que el Consejo Europeo redactó el Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo; documento en el que se planteaban las medidas a seguir para incrementar la tasa de ocupación.

La Unión Europea, consciente de las altas tasas de paro, hace hincapié en los altos costes sociales, políticos, económicos y humanos que el desempleo representa; reconoce en la promoción del empleo una de las prioridades de política en los estados miembros (artículo 2 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea). Entre sus principales recomendaciones para diseñar una estrategia de lucha contra el desempleo, se encuentra la inversión en Formación Profesional, y en Formación para el Empleo, buscando aumentar las posibilidades de empleabilidad de la Población Económicamente Activa (PEA) y la obtención de una población activa cualificada y apta para la movilidad (Libro Blanco de Delors, 1993; Garmallo, 2005); que se corresponda con las exigencias del actual proceso de globalización de la economía y a la transformación de la sociedad a la nueva sociedad del conocimiento y la información.

A partir de la puesta en marcha de los pactos por el empleo piloto a lo largo de la UE, se reconoció la importancia de trabajar por el empleo desde la escala local; se entendía que una política concreta de fomento del empleo debería tomar en cuenta cuatro líneas estratégicas:

empleabilidad, espíritu empresarial, adaptabilidad, e igualdad de oportunidades (Lois, R., et. al., 2005). Se enfatiza además, la necesidad de que exista una cooperación real entre actores, misma que deberá ser legitimada y apoyada por el Estado.

En este mismo sentido, la UE plantea tres criterios que cada estado miembro ha de tomar en cuenta en cuanto a los pactos territoriales en favor del empleo.

1. Un enfoque <<bottom-up>>: Deberá de tratarse de iniciativas locales y no impuestas.
2. Una cooperación ampliada y efectiva: Ha de buscarse la cooperación entre todos los actores implicados en la creación de empleo en el territorio (empresas, sindicatos, asociaciones, etc.).
3. Una estrategia integrada e innovadora: Todas las medidas deben estar coordinadas, y todas las medidas adoptadas deberán ser innovadoras dentro del territorio.

Cabe destacar que, a pesar de que la UE a través de sus comunicados y documentos dirigidos a los países miembros exhorta a las naciones a seguir una serie de recomendaciones en cuanto a temas de interés general, como la promoción del empleo y el fomento de la formación para la empleabilidad. Son los estados miembros los que diseñan sus propias políticas y deciden cómo aplicar sus recursos, buscando la eficacia y eficiencia en la administración de los mismos.

En el Norte de Portugal, la promoción de los pactos territoriales por el empleo, es llevada a cabo por la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Norte de Portugal (CCDR-N). La CCDR-N reconoce en los pactos un instrumento de vinculación de los actores del territorio para intervenir en la temática de la empleabilidad, contribuyendo en la capacitación de los actores institucionales más relevantes en el contexto de la problemática. Entendiendo, al mismo

tiempo, que la adecuación de las competencias individuales de la población a las necesidades y oportunidades del mercado de trabajo se relacionan intrínsecamente con los desafíos que presenta la empleabilidad en todos los niveles.

Con esta visión, para el 2009, la CCDR-N propone el *“Pacto Regional para a Competitividade da Região do Norte de Portugal”*. Y para el 2010 pone en marcha el *“Pacto Territorial para a Empregabilidade de Tâmega e Sousa”*; mismo que ha servido como referente para el diseño de otros dos nuevos pactos territoriales para la empleabilidad que se encuentran en proceso, *“Pacto Territorial para a Empregabilidade de Minho-Lima”* y el *“Pacto Territorial para a Empregabilidade de Ave”*.

Anteriormente se ha referenciado la importancia de los pactos territoriales por el empleo en la Unión Europea, en la lucha contra el desempleo; por lo que la UE propone que en principio, estos se lleven a cabo en territorios con altas tasas de desempleo, subempleo y bajos niveles de cualificación de los recursos humanos. Estas son algunas de las características que llevan a la CCDR-N identificar a *Tâmega e Sousa* como una región en la que la puesta en marcha de un pacto para la empleabilidad aumentaría las posibilidades de desarrollo del territorio y de su población.

En 1996, con la puesta en marcha de los pactos territoriales por el empleo pilotos en la UE, en España tuvieron lugar 6 experiencias en: Bahía de Cádiz (Andalucía); Vallés Occidental (Cataluña); Cuencas Mineras de Asturias; Cuencas Mineras de Palencia y León (Castilla y León); Ceuta y Melilla, respectivamente. Al mismo tiempo, en mayo de 1997, la Junta de Andalucía, la CCOO, la UGT y la CEA firmaron el *“Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico de Andalucía”*. Después, en la Cumbre del Empleo de Lisboa, llevada a cabo en el 2000, la Comisión Europea, destacó la importancia de la cooperación de los agentes sociales y

económicos en el diseño y gestión de las políticas territoriales de empleo (en las que se insertan los pactos).

Cabe destacar que en Andalucía, en los últimos años se han propuesto pactos locales por el empleo en las municipalidades. Por ejemplo, en noviembre de 2008, con la participación de diferentes agentes gubernamentales, sociales y económicos, se firmó el *“Pacto Local por el empleo de la ciudad de Granada”*. Además, en el 2013 se ha estado trabajando en torno a una nueva estrategia de cooperación interinstitucional por el desarrollo de Andalucía, denominado: *Pacto por Andalucía*.

LA COOPERACIÓN DE ACTORES EN LOS PACTOS TERRITORIALES POR EL EMPLEO DE ANDALUCÍA, ESPAÑA Y EL NORTE DE PORTUGAL

A continuación se estará haciendo referencia a parte de los resultados de la investigación desarrollada para obtener el grado de maestra en Formación de Profesionales de la Formación, dentro de un programa Mundusfor con movilidad en la Universidad de Granada, en España y la Universidad de Oporto, en Portugal. Con la que se pretendió analizar en qué medida se inscriben los pactos en las políticas de desarrollo local, así como hasta qué punto los pactos son una política paliativa más y en qué medida pueden mejorarse para responder a las características y necesidades de territorios concretos.

Se ha optado por trabajar bajo un esquema de estudio de múltiples casos exploratorios, a partir de la metodología de análisis inductivo en la que se parte de algunos supuestos teóricos generales sobre el entendido de la importancia en el desarrollo, de la cooperación de actores en el territorio; tanto como de los pactos por el empleo y su relación con el desarrollo local. Así, el proceso de investigación ha constado de tres etapas. En una primera etapa se recopiló la información documental sobre el tema a tratar, además de la información estadística de los

territorios en los que tuvo lugar el estudio. La segunda etapa consistió en un acercamiento empírico a los pactos para la empleabilidad en el Norte de Portugal y Andalucía, España; en la que se aplicó un cuestionario semiestructurado a representantes de las diferentes instituciones que han participado en los diferentes pactos territoriales por el empleo en Andalucía y en el Norte de Portugal, elaborado en *Google Docs* para ser llenado en línea, y se llevaron a cabo una serie de entrevistas para corroborar las respuestas.

En una tercera etapa se organizó la información recopilada para ser analizada e interpretada a la luz de los fundamentos teóricos que dan lugar a la investigación. De los resultados obtenidos en este proceso, se recupera la información relacionada con la cooperación de actores en el desarrollo, a través de su participación activa en los pactos territoriales por el empleo.

Bajo el entendido de que dependiendo de la definición que se le otorgue al término, serán las posibilidades que al mismo se le atribuyan; se ha tenido a bien construir un concepto a partir de la concepción de desarrollo local que tienen los expertos que han tenido a bien colaborar en la investigación referenciada. Así, se entiende el desarrollo local como:

Un proceso continuo de avance de un territorio determinado, cuyas estrategias son definidas a partir del reconocimiento de los recursos endógenos, con la participación activa de los actores públicos y privados que participan en el territorio, con el fin principal de mejorar la calidad de vida de la población.

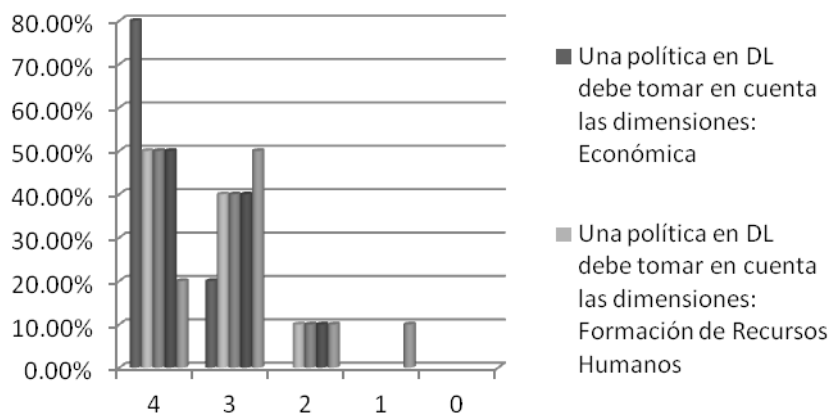
A nivel teórico se reconoce la importancia de la participación de los actores locales en el proceso de desarrollo, como en la consecución de objetivos de desarrollo local; y es observada en la presentación de los pactos territoriales; por ello, se cuestionó a los participantes su punto de vista al respecto y, coincidiendo en la importancia. A continuación se enumeran algunas de las aseveraciones hechas por los participantes en el proceso de investigación, a través de las

que se denota la importancia otorgada a la participación de actores públicos y privados en los procesos de desarrollo:

1. *Es Importante para ganar en eficiencia y eficacia económica y social*
2. *Facilita un mayor conocimiento del entorno y la aplicación de medidas concretas.*
3. *De la calidad de las interacciones entre actores es que se alcanzarán las verdaderas condiciones para activar los instrumentos de desarrollo local.*
4. *La objetividad de las instituciones privadas, sumadas al potencial de los medios públicos, lleva a alcanzar mejores resultados.*

En tal sentido, los participantes entrevistados tuvieron a bien especificar el, o las instituciones que de acuerdo a su punto de vista, debieran ser responsables del desarrollo local, como se puede observar en la siguiente figura.

Figura 1. Las dimensiones que una política en DL debe tomar en cuenta



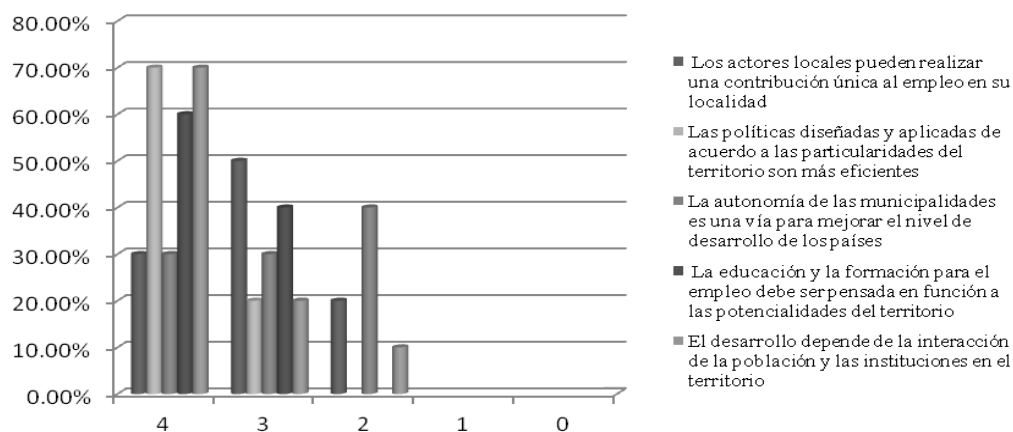
Fuente: Elaboracion propia a partir de las respuestas obtenidas en el trabajo de campo.

La mayoría de los participantes coincidieron en que en que el responsable del desarrollo local debe ser el gobierno local, seguido de las empresas y las organizaciones empresariales, lo cual refleja la distancia a la que nos encontramos de la cultura de corresponsabilidad necesaria para

Llevar a buen fin los pactos territoriales por el empleo, como parte de las políticas de desarrollo local, al mismo tiempo que reflejan nuevamente, el entendido de superioridad otorgado a la dimensión económica por encima de la coordinación entre actores y la participación social, necesarias para lograr la gobernanza esperada.

Al mismo tiempo, haciendo referencia al territorio, los informantes destacaron que el desarrollo depende de la interacción de la población y las instituciones, y que las políticas públicas diseñadas y aplicadas de acuerdo a las particularidades del territorio, al tiempo que afirmaban que la educación y la formación para el empleo deben ser pensadas en función de las potencialidades del territorio.

Figura 2. Nivel de concordancia con afirmaciones sobre Territorio



Fuente: Elaboración propia a partir de las respuestas obtenidas en el trabajo de campo.

Mientras que en gran medida, estuvieron de acuerdo en la negativa de que la autonomía de las municipalidades sea una vía para mejorar el nivel de desarrollo de los países; y que los actores locales puedan realizar una contribución única al empleo en su localidad.

Por otro lado, se pidió a los participantes que aportaron una definición desde su perspectiva, a partir de las que se construye la definición retomada para la investigación en cuestión. Con base a esto, por *pacto* se entenderá, *un conjunto de estrategias de desarrollo, elaboradas a partir de un diagnóstico profundo de la realidad; contando con la cooperación de los diferentes actores que participan en el territorio, desde la planeación, hasta la puesta en marcha y la evaluación del mismo*. De lo contrario, se estará haciendo referencia a una política pública más, dictada y aplicada por el gobierno, en la que (tal vez) se requiera la intervención de ciertos actores territoriales, mas no se estará hablando de un pacto propiamente.

La cooperación de actores en el desarrollo y en la puesta en marcha de los pactos territoriales por el empleo, es una de las características más importantes de los pactos, enfatizada tanto en la promoción de los pactos por las instituciones cooperantes, como por el Consejo Europeo que promueve tales estrategias como parte de los procesos de desarrollo local.

CONCLUSIONES

Los pactos territoriales por el empleo, son una estrategia innovadora de desarrollo, a través de la que se ha buscado dar respuesta a la problemática creciente del desempleo en la Unión Europea, como tal han sido reconocidos y estudiados. Ciertamente que algunas de estas estrategias han visto resultados favorables, es por ello que el trabajo de investigación en torno a los mismos debe continuar. Sin embargo, estas investigaciones no han de centrarse sólo en el reconocimiento del valor de las estrategias y sus características positivas. Es necesario que se promuevan trabajos en los que se analicen los pactos desde su nacimiento, dando valor al territorio en el que tienen lugar, al contexto local y global, a las instituciones que lo promueven y a los actores que en estos participan.

Los pactos territoriales por el empleo tienen en común con las teorías de desarrollo local más que la localización, o la espacialidad. Tienen en común la diversidad de modos de intervención en el territorio, el reconocimiento de la participación de actores en el territorio para el éxito de las políticas, y la misma *multidisciplinariedad* tanto de los pactos como de las teorías. Al menos en teoría, puesto que, cabe destacar que, a partir de la investigación, se ha observado que la participación de actores territoriales en los pactos está siendo infravalorada, y por lo tanto no se lo ha sacado el provecho posible. La participación de los actores en el desarrollo territorial, tal vez no sea lo único necesario, pero si es una de las condicionantes para que se pueda incurrir en un proceso real y duradero de desarrollo.

En cuestión de políticas públicas, con el entendido de alcances medibles por medio de datos cuantitativos, se ha tendido a apoyar medidas paliativas, -sobre todo en torno a temas como el desempleo-, arrojando datos positivos como programas promocionados, y número de beneficiarios. Dejando de lado la inmediatez de los resultados que se ha pretendido adjudicar como requisito básico a las políticas públicas a nivel mundial; los pactos territoriales por el empleo pueden llegar a convertirse en la mejor estrategia de desarrollo tanto para los gobiernos, como para la sociedad misma. El reconocimiento de los recursos y las capacidades endógenas de los territorios, tanto a corto, como a mediano y largo plazo; así como la participación de los actores en el territorio en la definición y puesta en marcha de los pactos territoriales como nuevas formas de política pública, se inscriben en un proceso más amplio de gobernanza que permite acceder a un proceso equilibrado y sostenido de desarrollo.

Al mismo tiempo, es necesario reconocer que si bien los pactos territoriales por el empleo representan una estrategia por veces efectiva para actuar en el territorio, buscando mitigar los efectos del desempleo en la población; promoviendo reactivar el sistema productivo local, con lo que se creen más y mejores empleos; y la empleabilidad de la misma; no representan de

ningún modo una receta de desarrollo. Que cada territorio, con la cooperación de los diferentes actores que tienen lugar en el mismo, así como tomando en cuenta el sentir y las expectativas de la población, puede y debe definir su propio pacto territorial, respondiendo a las problemáticas y necesidades del territorio, haciendo uso de los recursos existentes en el mismo.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

Aguilar Villanueva, Luis (2003) *Antología II: La hechura de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa. México.

Albuquerque, Francisco (2003) *Curso sobre Desarrollo Local*. Curso OIT: Estrategias para el desarrollo económico local. Instituto de Economía y Geografía. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, España, Turín

Bervejillo, Federico (1999) *Reinvención del territorio. Los agentes de desarrollo entre el conocimiento y el proyecto colectivo*. En: Javier Marsiglia (comp.). *Desarrollo Local en la Globalización*. Montevideo: CLAEH

Boscherini, Fabio y Lucio Poma (2000) *Más allá de los sistemas industriales: El nuevo concepto del territorio en el marco de la economía global*. Boscherini, F. y L. Poma (comps.), *Territorio, conocimiento y competitividad de la empresa: El rol de las instituciones en el espacio global*. Buenos Aires/Madrid: Miño y Dávila Editores, 23-38.

Brunet, Ignasi y Ángel Belzunegui (2003) *Flexibilidad y formación*. Icaria ed. España.

Dye, Thomas (1978) *Understanding Public Policy*. Prentice- Hall, 3ª ed.; 338 pp.

Layard, Richard, Stephen Nickell y Richard Jackman (1991) *Unemployment: Macroeconomic performance and the labour market*. Oxford: Oxford University Press.

Monza, Alfredo (2003) *Los dilemas de la política de empleo en la coyuntura argentina actual*. Ed. Fundación OSDE -CIEPP, Colección diagnóstico y propuestas N° 2, Bs. As.

Vázquez Barquero, Antonio (2005) *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. Barcelona: Antoni Bosch Editor.

REVISTAS

Antunes, Fátima (1996) *Uma leitura do 'Livro Branco: sobre crescimento, competitividade e emprego' do ponto de vista da educação*. Educação, Sociedade e Culturas, 6, pp. 95-115

Atkins, Anthony y John Mocklewright (1991) *Unemployment Compensation and Labor Market Transitions: A critical Review*. Journal of Labor Economics 11, 1.

Bennett, Robert John y Gunter Krebs (1994) *Local economic development partnership: an analysis of policy networks in EC-LEDA local employment strategies*. *Regional Studies*, 28, 2: 119-140.

Boisier, Sergio (1998) *Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial*. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, núm. 2, marzo-agosto 1998, pp. 5-18.

Boisier, Sergio (1999) *Desarrollo (Local): ¿De qué estamos hablando?*

Boisier Sergio y Canzanelli Giancarlo (2009) *Local Economic Development and Globalization*. Universitas Forum N° 1

Buendía, Leonor, Jorge Expósito y Micaela Sánchez (2012) *La formación profesional para el empleo; propuestas para el desarrollo local*. REOP. Vol. 23, no 1, 1er cuatrimestre, 2012, pp. 66-84

Courlet, Claude y B. Soulage (1995) *Industrial dynamics and territorial space*. Entrepreneurship & Regional Development, 7: 287-307.

Escudero, Ricardo (2008) *Empleo y desempleo: políticas activas y pasivas*. Teoría y Derecho nº 4

Gallicchio, Enrique (2004) *El desarrollo económico local: de la economía a la construcción de capital social*. En: Pobreza urbana y desarrollo, Serie Programa FORTAL, nº 22. Buenos Aires.

Gorelli, Juan (2010) *La política de empleo de la unión europea*. Análisis crítico. LEXMAGISTER.

Gómez, Jesús María y Roman, Azucena (2005) *La economía social y su contribución a la promoción del desarrollo local y regional*. *Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo*, no 6 (Ejemplar dedicado a Relaciones Laborales, Formación y Fiscalidad), pp. 254-289.

Lois, Rubén, Ángel Miramontes, Ángeles Piñeiro y Román Rodríguez (2005) *Los pactos territoriales a favor del empleo en España*. Boletín de la A.G.E., nº 39, pp. 335-360.

Nóvoa, Antonio, Carlos Castro- Almeida, Guy Le Boterf y Rui Azevedo (1992) *Formação para o desenvolvimento*. Fim de Século.

Sabatier, Paul (1986) *Enfoques de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba en la investigación sobre implementación: un análisis crítico y propuesta de síntesis*

Tobes, P. (2002) *El desarrollo de las políticas activas en España: Un análisis de los planes de acción para el empleo*. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, núm. 36, pp. 15-43

Vázquez Barquero, Antonio (2009) *Desarrollo Local, una estrategia para tiempos de crisis*. Universitas Forum, Vol. 1, No. 2.

DOCUMENTOS

Comisión Europea (1999) *Documento de los Servicios de la Comisión - Guía PTE*, 1999.

Delors, Jacques (1993) *Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo*.

FAMP-Federación Andaluza de Municipios y Provincias (2011) *Estudio Divulgativo sobre la aplicación de las políticas activas de empleo en las comunidades autónomas españolas*.

Ferraro, Carlo (2003) *Desarrollo productivo local en Argentina*. Estudio 1.EG.33.3 Componente B; Préstamo BID 925/OCAR. Pre II. Coordinación del Estudio: Oficina de la CEPAL-ONU en Bs As, a solicitud de la Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación; 87pp.

Garnallo, Ana (2005) *Cuaderno 1. Cumbre de Lisboa*. Estrategia Europea de Empleo. Fundación Luis Vives.

OCDE (1993) *Employment/ Unemployment study*. Interior Report, Paris.

Pérez, L (2010) *Política Laboral Española. Tema 10. Políticas Pasivas*. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales/ Universidad Autónoma de Madrid.

www.uam.es/personal_pdi/economicas/laurap/.../T10-Policaspasivas.pdf (19 de mayo de 2013)

TESIS

Henriques, Jose Manuel (2006) *Global Restructuring and Local Anti-Poverty Action: Learning with European Experimental Programs*. Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Tese de Doutoramento.

MEMORIAS DE CONGRESOS

Albuquerque, Francisco (2006) *El Enfoque del Desarrollo Local y la Cooperación Descentralizada para el Desarrollo*. Memorias del III Congreso de Educación para el Desarrollo. Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional/ Hegoa.

Arocena, José (1995) *El Desarrollo Local como desafío contemporáneo*. CLAEH-Nueva Sociedad.

Rossetti, Natalia, Andreu Lope y Francesc Gibert (2012) Los pactos locales por el empleo: proximidad y cooperación para crear empleo y dinamizar los territorios. Los casos del Vallés Occidental y de Mataró. Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal.

PÁGINAS ELECTRÓNICAS

www.ccdr-n.pt/ [17 de julio de 2013]

www.pactoporandalucia.es/ [17 de julio de 2013]

www.juntadeandalucia.es/ [17 de julio de 2013]