

ELS ACTORS SOCIALS DAVANT DEL REPTE DE L'ACTUACIÓ TERRITORIAL AL PAÍS VALENCIÀ¹

EL CAS DELS SINDICATS

JUAN R. GALLEGO BONO
JOSEP V. PITXER I CAMPOS
DEPARTAMENT D'ECONOMIA APLICADA
UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

Recepció: maig 2012; acceptació: novembre 2012

R E S U M

EN ELS ANYS VUITANTA TÉ LLOC L'INICI D'UN PROCÉS DE DESCENTRALITZACIÓ POLÍTICA, AMB LA CONSEGÜENT TRANSFERÈNCIA DE COMPETÈNCIES AL NOU GOVERN AUTONÒMIC. I AQUEST PROCÉS S'ACOMPANYA D'UN ALTRE, CONSISTENT EN EL CREIXENT DESPLEGAMENT DE POLÍTIQUES DE DESENVOLUPAMENT LOCAL. AMBDÓS FENOMENS SUPOSEN UNA OPORTUNITAT PER A UNS ACTORS SOCIALS ENCARA JOVES, EN TANT QUE S'OBRI UN CAMP DE POSSIBILITATS PER A AVANÇAR EN L'ACCIÓ SOCIOPOLÍTICA I LA CONCERTACIÓ SOCIAL, TANT A ESCALA AUTONÒMICA COM LOCAL. AMB TOT, TAMBÉ SUPOSA EL REPTE PER ALS ACTORS SOCIALS DE DOTAR-SE D'UNES ESTRUCTURES ADEQUADES PER A DESPLEGAR UNA ACTUACIÓ TERRITORIAL (MUNICIPAL I COMARCAL) SATISFACTÒRIA. SEMBLA QUE ELS SINDICATS MÉS REPRESENTATIUS HAN SABUT AFRONTAR EL REPTE (MOLT MILLOR QUE LA PATRONAL) I FINS I TOT HAN ACTUAT COM A IMPULSORS DE LA CONCERTACIÓ TERRITORIAL. PER NO HEM DE LLANÇAR LES CAMPANES AL VOL, PERQUÈ ENCARA QUEDA BASTANT CAMÍ PER RECÓRRER.

PARAULES CLAU

ACTORS SOCIALS, GOVERNANÇA, PARTICIPACIÓ, DESENVOLUPAMENT LOCAL, POLÍTICA LOCAL D'OCUPACIÓ, APRENTENTATGE

CODIS JEL

H7, J08, J5, R58

¹ Agraïm al Servei de Política Lingüística de la Universitat de València l'acurada revisió d'aquest article. Al seu torn, també donem les gràcies als qui l'han avaluat de forma anònima. Sens dubte, els comentaris i suggeriments procedents d'aquests dos fronts han contribuït a millorar el resultat i la presentació finals.

1. INTRODUCCIÓ

en els anys vuitanta, amb la constitució del govern autonòmic, s'obri un nou camp d'acció sociopolítica per als sindicats amb una certa implantació al País Valencià. Quelcom semblant ocorre amb les organitzacions empresarials (Reig, 2007). Quasi simultàniament, s'enceta un procés d'extensió creixent de polítiques de desenvolupament local. Aquestes experiències assoleixen ben sovint un caràcter participatiu, la qual cosa amplia el camp d'actuació sociopolítica dels actors socials.

L'escenari descrit comporta un repte per als sindicats (i també per a la patronal) al País Valencià, atès que han de dotar-se d'una capacitat d'actuació suficient a escala territorial i alhora articular-la adequadament amb l'acció sindical a escala autonòmica. Aquest article, per tant, se centra a identificar les estructures que han bastit els sindicats més representatius al País Valencià per afrontar aquest repte, i també a comprovar en quina mesura han anat incorporant l'acció sociopolítica territorial a la seua agenda d'activitats. Al mateix temps, l'exercici s'acompanya de la identificació de la capacitat d'actuació territorial assolida, vist que afrontar el repte territorial és un ingredient imprescindible perquè pugua beneficiar-se el conjunt de l'organització sindical. I això és particularment important en moments com l'actual, en què es qüestiona amb força el paper d'aquestes organitzacions.

L'article esbossa un marc conceptual evolucionista i territorial en termes de governança. Es distingeixen dos àmbits bàsics (però interdependents) de la governança: la governança vertical (organitzativa) i la governança horitzontal (territorial). La interrelació entre aquests dos àmbits és susceptible d'explicar la dinàmica dels processos de concertació social en el territori. Emprarem el marc conceptual anterior per a estudiar la participació dels actors socials en els Pactes Territorials per l'Ocupació (PTO) al País Valencià, un dels exemples de la seua acció sociopolítica a escala territorial. Unes breus conclusions sintetitzaran els principals resultats aconseguits.

Per abordar aquesta tasca hem recorregut a la realització d'entrevistes personals en profunditat a membres de les organitzacions sindicals i empresarials,

i als actors públics que també són part de l'acció sociopolítica a escala autonòmica i territorial. El treball de camp ha suposat la realització d'unes cinquanta entrevistes en el període 2009-2012, amb les quals hem cercat cobrir els distints nivells de l'estructura organitzativa dels actors implicats.

2. GOVERNANÇA: COORDINANT RELACIONS I POLÍTQUES EN EL TERRITORI

2.1. Governança: geografia de formes o tectònica de nivells?

Si prenem la governança com a procés de presa de decisions públiques, la principal novetat que suposa una anàlisi en termes de governança segurament és el reconeixement explícit que les polítiques públiques concerneixen una pluralitat d'actors, els quals tractaran d'influir-hi de diverses maneres (Gallego i Pitxer, 2010). Per tant, la governança engloba els diferents mecanismes de coordinació i de regulació dels conflictes entre actors heterogenis públics, privats i mixtos (Leloup *et al.* 2005; Chia *et al.*, 2008). A més, en el marc de realitats socials complexes, on coincideixen en el temps processos de concertació social amb processos de descentralització política, s'imposa també la coordinació i la resolució de conflictes a dintre de cadascun dels diferents actors, la qual cosa evidentment s'aplicaria tant a administracions públiques com a la resta d'actors participants (Blatter, 2004; Gallego i Pitxer, 2011).

Seguint essencialment a Enjolras (2010), podem delimitar l'existència de tres tipus de governança rellevants per al nostre treball. En primer lloc, una *governança jeràrquica*, la qual es caracteritza perquè la coordinació es produeix per la via coercitiva, i això per part d'una instància pública o privada. En segon lloc, podem referir-nos a una *governança corporatista* per designar una situació on la participació procedeix únicament i exclusiva per atribució institucional de la representació. En els processos de concertació entre govern, sindicats i organitzacions empresarials aquest sistema de governança comporta una participació limitada, perquè es desdria quins són els actors reconeguts per a participar en el diàleg social, però també perquè aquesta selecció

s'acompanya d'un reconeixement recíproc entre els actors (distints del govern) que reforça la seua legitimitat enfront d'altres possibles aspirants (Berger, 1988; Köhler i Martín Artiles, 2010). En tercer lloc, una *governança cooperativa*, que es basa en l'autonomia efectiva (i relativament simètrica) dels actors en la presa de decisions.

Aquestes diferents formes de governança es produiran tant en les relacions entre actors en una determinada demarcació espacial (*governança horitzontal* o *territorial*) com en les relacions internes a cadascun d'aquests actors (*governança vertical* o *organitzativa*). Es defineixen, doncs, diferents nivells i àmbits de governança, cadascun dels quals està proveït d'objectius específics. Anem a veure-ho ràpidament en el cas dels Pactes Territorials per l'Ocupació (PTO).

Aquests PTO comporten la conformació d'un conjunt d'estructures formals i informals per a la presa de decisions (i la generació de projectes col·lectius) entre administracions públiques locals, sindicats i patronal a escala comarcal. L'actuació d'aquests actors locals que participen en els pactes resulta condicionada, com veurem en el paràgraf següent. Tanmateix, això no arriba a anul·lar el marge de maniobra dels actors locals, els quals gaudeixen d'una certa autonomia relativa i d'una capacitat i voluntat d'agència. Podem parlar, doncs, d'una *governança territorial*. Així, tot i que acompanyat d'altres objectius específics, aquests actors locals comparteixen un objectiu: el desenvolupament del territori, concretat en la creació d'ocupació i el seu desenvolupament socioeconòmic. Aquest objectiu esdevé *l'objectiu de la governança territorial*. I, per a assolir-lo o avançar-hi, els actors locals han de coordinar-se i resoldre els possibles conflictes i diferències que hi sorgeixen en desenvolupar els PTO.

Ara bé, encara que hi ha camp de decisió a escala territorial, no hem de perdre de vista que les possibilitats d'actuació d'aquests actors locals estan doblement condicionades. D'una banda, pel marc institucional dels PTO definit per les administracions públiques regionals i supraregionals. Açò constitueix una primera dimensió de la *governança vertical*. I, d'una altra banda, perquè, cadascun

d'aquests actors locals és part d'una organització més àmplia que opera en altres escales territorials (supralocals), de les quals depèn en part i amb les quals comparteix en gran mesura un seguit d'*objectius* com a *organització*. En aquest segon sentit, la governança vertical també inclou la coordinació interna entre les diferents escales territorials que componen l'estructura d'organització interna de cadascun d'aquests actors (administració pública, sindicats o patronal).

2.2. Governança: la interdependència entre nivells genera una dinàmica

La interacció que existeix entre les diferents formes de governança vertical i territorial fa que la dinàmica dels PTO estiga molt influïda per la interdependència relativa entre ambdós tipus de governança.

En l'àmbit de la interdependència entre la governança vertical i la governança territorial, si seguim Enjolras (2010:27), els poders públics fan un paper estructurador de les estratègies, els comportaments i les oportunitats dels actors locals, de manera que condicionen la governança territorial. D'altra banda, en sentit contrari, la governança dels actors locals (territorial) influeix de forma recíproca sobre la governança vertical pel joc de les relacions de poder (Enjolras, 2010). Ara bé, en el nostre plantejament (en què conviuen actors públics i privats en l'àmbit de la governança horitzontal –territorial–), aquesta capacitat d'autoorganització local reforça la legitimitat dels actors i les construccions institucionals locals enfront del govern extern (Verdier, 2008; Gallego i Pitxer, 2010a), i allhora dota d'una major autonomia l'entramat institucional local respecte de les administracions públiques supralocals. Aquest major protagonisme de l'àmbit i els actors locals es troba vinculat amb la creixent capacitat d'establir noves relacions, d'accedir a noves fonts de recursos i de desenvolupar noves competències individuals i col·lectives. En definitiva, la relativa independència que pot generar la governança territorial a través del desenvolupament i l'establiment de formes de governança cooperatives pot constituir una font important de creativitat territorial.

Finalment, resulta essencial la interdependència entre la governança vertical i la territorial a través dels seus objectius. La nostra hipòtesi és que les formes cooperatives de governança en un determinat àmbit espacial (horitzontal) només són sostenibles quan els actors que operen en els dos plans de la governança (vertical i horitzontal) consideren que els seus objectius en ambdues vessants es reforcen recíprocament. En efecte, quan els actors en l'àmbit de la governança vertical assumeixen que una bona governança territorial pot reforçar les probabilitats i l'eficàcia d'assolir els seus objectius verticals, llavors la forma de la governança vertical tendirà a adoptar un caire cooperatiu i, per tant, incrementaran els recursos i la participació de les seues estructures locals (els actors locals). Amb aquesta resposta més descentralitzadora, les cúpules de les estructures de les organitzacions contribueixen i ajuden a aconseguir l'objectiu de la governança territorial. I el mateix ocorre en sentit invers.

A partir de l'anterior és possible formular una hipòtesi addicional, que cal contrastar, sobre l'organització i estructura sindical, i que alhora constitueix una proposició general sobre la política del govern autonòmic. Primer, quant a l'organització i l'estructura internes d'un actor, sembla lògic esperar que la seua implantació territorial propicie no sols una governança vertical (interna) més cooperativa i democràtica, sinó també una major capacitat per part de les estructures locals de promoure, d'ampliar els continguts i, en definitiva, de fer un paper de catalitzador de la concertació local. Però res d'açò no tindrà lloc si aquesta implantació territorial no és (o no es converteix en) un reflex de la importància estratègica que atorguen els actors a l'objectiu desenvolupament territorial com a via per a aconseguir els propis objectius de l'organització com un tot. Perquè quan un actor no assumeix l'objectiu territorial, ni la cúpula de l'organització refermarà de forma sistemàtica i continuada la seua representació territorial, ni l'organització mateixa serà capaç de bastir canals mitjançant els quals pugua beneficiar-se de l'activitat de les seues estructures com a actor en el territori. Així, aquesta activitat local acabarà pansint-se. Segon, i referit en exclusiva als actors públics (ja que l'anterior també

els és aplicable), la importància que atorguen als objectius territorials dels PTO com un instrument (objectiu intermedi) de la política autonòmica pot ser determinant de l'estratègia autonòmica en matèria dels PTO i de la marxa d'aquests pactes.

3. GOVERNANÇA TERRITORIAL: LIMITACIONS INTERNES I EXTERNES

La Generalitat Valenciana té entre les seues competències un conjunt de matèries en el camp de les polítiques d'ocupació, agrupades actualment en la Conselleria d'Educació, Formació i Ocupació. De la seua gestió s'encarrega el SERVEF (Servei Valencià d'Ocupació i Formació), un organisme autònom creat amb aquesta finalitat. La Conselleria defineix les directrius de la política d'ocupació i formació del Govern Valencià i proposa al Consell el nomenament de la persona que dirigirà el SERVEF, mentre que aquest organisme ha de fer-se càrrec de l'impuls i l'execució de les polítiques. Altres característiques destacables del model dissenyat són la participació dels actors socials, alhora que aconseguir un grau raonable de coordinació de les polítiques i de la seua territorialització. Al seu torn, considerant que la política d'ocupació va més enllà de les intervencions de les autoritats laborals (Banyuls i Pitxer, 2009), hauríem d'incloure-hi el conjunt d'intervencions de caràcter socioeconòmic de la Generalitat i implicar en la política d'ocupació pràcticament el conjunt de conselleries i departaments de l'administració autonòmica. Aquesta accepció ampliada de les polítiques d'ocupació autonòmiques exigeix intensificar l'interès de la participació, la coordinació i la territorialització del conjunt, i això encara que no haja estat reflectit formalment en cap reglament.

De cara a afrontar aquest repte ens hem dotat de certs instruments que propicien una certa coordinació horitzontal entre els actors socials i els organismes i actors públics a escala autonòmica. El Pacte Valencià pel Creixement i l'Ocupació –PAVACE– (i altres pactes autonòmics previs de semblants característiques), en tant que pacte plurianual dirigit a fomentar el creixement i l'ocupació de manera consensuada entre el Govern Valencià i els actors socials més representatius, i també la participació d'aquests

actors socials en altres àmbits autonòmics en què es defineixen fragments de la política d'ocupació (participació en els òrgans de direcció del Servei Valencià d'Ocupació i Formació –SERVEF– o en el Consell Valencià de Formació Professional, per exemple), són mecanismes que propicien aquesta coordinació. Al seu torn, la recentment aprovada Estratègia Territorial de la Comunitat Valenciana (ETCV), que permet avançar en el caràcter integral de les polítiques de desenvolupament socioeconòmic, al nostre parer pateix d'un dèficit important en matèria de participació pel fet d'haver exclòs les organitzacions sindicals del Comitè Estratègic de Política Territorial de la CV.¹

A l'anterior s'afegeix el fet que el repte de la territorialització de les polítiques d'ocupació no està ben resolt. Pel que fa al SERVEF, la figura de l'agent d'ocupació i desenvolupament local (AEDL) i el programa de Pactes Territorials per l'Ocupació (PTO) són els dos mecanismes adreçats a aconseguir progressos en matèria de coordinació vertical, uns progressos que s'acabarien traduint en una autèntica territorialització dels programes d'aquest organisme. Ara bé, la renúncia per part del SERVEF a apostar decididament per un àmbit comarcal d'actuació,² acompanyada de carencies en els dos instruments esmentats (AEDL i PTO), expliquen els dèficits en matèria de territorialització. Al seu torn, la nul·la articulació entre aquest interès del SERVEF i les àrees funcionals definides en l'ETCV, tampoc ens fa esperar avanços en aquesta direcció (Gallego i Pitxer, 2011).

Malgrat les limitacions que acabem d'exposar, el marc institucional general dels PTO ha generat incentius a la concertació entre les administracions públiques locals, els sindicats i les associacions empresarials. En aquest sentit, segons el parer de la major part dels actors entrevistats (siguen públics o privats), els PTO haurien estimulat la cooperació entre actors i, per tant, haurien ajudat a la superació de conflictes o fins i tot haurien propiciat un

canvi dels seus valors i actituds. En efecte, els Pactes haurien generat tant mecanismes formals (òrgans de govern) com informals de relació entre actors, uns mecanismes que haurien operat com a espais de diàleg, d'intercanvi d'opinions i de concertació. En definitiva, s'ha conformat en principi un procés de governança territorial cooperativa entre administracions públiques i agents socials.

Ara bé, aquest procés cooperatiu no ha tingut, llevat d'excepcions, ni la intensitat ni la continuïtat necessàries, en tant que els PTO no han estimulat una aposta suficientment decidida per part del govern autonòmic. D'ací que, si bé és cert que els PTO han contribuït a trencar inèrcies, per exemple facilitant l'entrada de nous actors en les polítiques de desenvolupament local o estimulant el desenvolupament de noves competències i de noves relacions entre actors, també ho és que no han aconseguit encara estimular de forma sistemàtica en els territoris un procés de canvi estructural (modernització dels sectors dominants, diversificació econòmica, canvi de model econòmic i social, etc.). A més, aquesta manca d'impuls als PTO ha generat una deriva cap a mecanismes i formes de governança més jeràrquics i més burocratitzats a escala territorial, on són les administracions públiques locals les que adopten les principals decisions, amb escassa participació dels agents socials.³

4. ORGANITZACIÓ TERRITORIAL I GOVERNANÇA VERTICAL DE LES ORGANITZACIONS SINDICALS

4.1. L'organització dels sindicats en el territori

les dues organitzacions sindicals més representatives, CCOO i UGT, s'han dotat d'una estructura organitzativa que respon a dos principis vertebradors, l'un, sectorial (les federacions de branca d'activitat: 11 en el cas de CCOO i 10 en el d'UGT) i l'altre, territorial (els àmbits espacials d'actuació). Ja que es tracta d'organitzacions de caràcter estatal, aquesta estructura territorial es presenta

¹ En un altre treball hem analitzat amb més detall aquest entramat (Gallego i Pitxer, 2011).

² La part de formació d'aquest organisme n'és una excepció.

³ Una anàlisi detallada de les limitacions tant internes (governança territorial) com externes (governança vertical) que han dificultat l'avanç envers un procés decidit de governança territorial cooperativa, de caràcter estable i de base àmplia, es troba en Gallego i Pitxer (2011).

en tres nivells diferenciats: l'estatal, l'autonòmic i el comarcal.

D'acord amb l'anterior, tant la Confederació Sindical de CCOO del País Valencià com la UGT del País Valencià es constitueixen com a sindicats que adopten el País Valencià com a àmbit territorial d'acció. Aquestes confederacions, al seu torn, amb la intenció d'afrontar de manera raonable l'acció sindical en els altres dos nivells indicats, procedeixen com mostrem tot seguit. D'un costat, s'integren en les seues respectives organitzacions a escala estatal. De l'altre, conformen unitats territorials d'actuació a escala inferior a l'autonòmica. Aquestes unitats territorials són les que permeten desplegar una acció sindical en un pla local que esdevé fonamental per a les organitzacions sindicals en dos sentits, distints però complementaris alhora.

Les Unions Territorials d'ambdós sindicats estan integrades pels distints sindicats de branca presents en la demarcació corresponent. Un primer paper d'aquestes unions territorials dels sindicats consisteix a donar suport i coordinar els esforços i els treballs dels diversos sindicats de branca que les conformen (una tasca doncs vinculada a la negociació col·lectiva i a la millora de les condicions d'ocupació i de treball). Una segona funció d'aquestes unitats territorials consisteix a desplegar una activitat de caire sociopolític que, essent complementària de l'anterior, esdevé necessària per a la defensa dels interessos dels seus afiliats.

Una anàlisi atenta dels estatuts de CCOO-PV i d'UGT-PV evidencia un clar contrast en les seues estratègies d'acció sindical, on les diferències rau en qui protagonitza l'activitat sociopolítica del sindicat. Concretament, si aquesta acció és responsabilitat exclusiva de les estructures autonòmiques del sindicat o si, al contrari, les unions territorials hi participen. En aquest punt CCOO-PV defineix una estratègia dirigida a cobrir simultàniament la defensa de les condicions d'ocupació i de treball, per un costat, i una acció sociopolítica de llarg abast,

per l'altre. Amb aqueix objectiu, s'hi opta per establir una clara separació de papers entre ambdues estructures del sindicat, alhora que les situa en un mateix nivell d'importància (art. 14 dels Estatuts): correspon a les federacions sectorials »desenvolupar la negociació col·lectiva [dels treballadors] i defensar els seus interessos i drets en les relacions laborals», mentre que és funció de les unions comarcals atendre »l'acció socioeconòmica i sociopolítica com a conjunt de problemes dels treballadors i les treballadores fora de l'empresa, i de les persones desocupades», i tot això gaudint ambdues vessants del sindicat d'autonomia en el desenvolupament de les seues funcions. Per la seua banda, UGT-PV sembla dedicar més atenció a l'acció sindical de caràcter sectorial, atès que no fa una menció explícita de les activitats de caràcter sociopolític en relació amb les seues unions comarcals, alhora que els encomana la tasca de coordinació de »les funcions de tots els organismes existents en la seua demarcació sense distinció d'activitats» (art. 4 dels Estatuts).

Sense negar l'anterior, del nostre treball de camp (en concret, a partir de les entrevistes a responsables d'unions territorials d'ambdós sindicats) es conclou que les diferències en l'activitat d'ambdues organitzacions sindicals no són tan pronunciades com les que es deriven d'aquesta anàlisi estatutària. També les unions comarcals d'UGT desenvolupen una acció sociopolítica complementària a la coordinació dels sindicats sectorials i a la potenciació d'àmbits de caràcter transversal, com, per exemple, la igualtat de gènere o la prevenció de riscos laborals. Bona mostra d'aquest fenomen és la participació i la implicació de les unions comarcals d'UGT-PV en els pactes territorials per l'ocupació o en altres iniciatives territorials semblants.⁴

Essent fonamental, per tant, la conformació d'estructures adients per a garantir aquesta actuació territorial, cal identificar els trets principals de les estructures conformades per ambdós sindicats. Com pot apreciar-se en el quadre adjuntat, es tracta d'un

⁴ I en aquesta mateixa línia s'apunta en els documents de l'últim congrés celebrat per l'organització, on s'esmenten explícitament les unions comarcals en l'apartat d'acció institucional: »Cal treballar també en clau de cooperació amb la tasca institucional que les unions comarcals de la UGT-PV porten a terme. Per aquesta raó, ha d'existir en el sindicat un compromís de cooperació i coordinació amb les unions comarcals.» (UGT-PV, 2009 –Dictamen de la Comissió de Treball A, p. 82; traducció dels autors).

mapa d'unions comarcals no sempre coincident en els dos sindicats. Aquestes unions comarcals, vuit en el cas de CCOO-PV i deu en el de l'UGT-PV, responen al perfil següent: *a*) es tracta d'una estructura que cobreix la totalitat del País Valencià,⁵ la qual cosa possibilita desenvolupar l'acció sindical en tots els municipis i comarques; *b*) el seu àmbit espacial comprèn diverses comarques (generalment, amb l'excepció de les comarques més septentrionals, de dues a quatre), fruit d'una decisió en què pesa tant la vocació per a apropar-se al territori i a l'empresa, d'un costat, com no incórrer en costos excessius, d'un altre; *c*) aquestes unions territorials disposen d'una seu central i, generalment, entre cinc i deu delegacions locals (en el cas de CCOO-PV) o altres seus (en el de l'UGT-PV) en el seu àmbit de treball, la qual cosa facilita l'acció territorial; *d*) disposen d'òrgans polítics propis, integrats per la persona que ocupa el càrrec de la secretaria de la unió comarcal, junt amb la resta de membres de l'executiva; *e*) les unions comarcals participen directament en diversos òrgans (consultius o de decisió) del sindicat a escala autonòmica,⁶ la qual cosa afavoreix la coordinació vertical dins de l'organització.

4.2. Marc general, objectiu i lògica de l'actuació dels sindicats

En principi, podem suposar que els sindicats, en tant que organitzacions, segueixen un patró de comportament molt semblant al de les organitzacions empresarials. En concret, busquen avançar en la defensa dels interessos dels afiliats i en la capacitat d'interlocució amb les administracions públiques i amb les organitzacions empresarials. Per tant, les organitzacions sindicals també han de conciliar la lògica d'afiliació amb la lògica de la influència (Köhler i Martín Artilles, 2010; Beneyto, 2000).

Ara bé, com acabem de veure, i a diferència del que succeeix amb les organitzacions empresari-

als, al País Valencià els sindicats han prestat una atenció important a la seua participació en l'arena social i política com un espai de defensa no sols de la seua influència negociadora sinó també dels interessos dels seus afiliats i d'un determinat model de societat. En clar contrast amb el que ocorre amb les organitzacions empresarials, açò els situaria en millors condicions *a priori* per a assumir i reforçar els objectius territorials a l'interior de la pròpia organització (vertical).

Açò ha permès, per exemple, una coordinació més equilibrada i cooperativa entre les federacions sectorials i les unions territorials en l'àmbit dels sindicats, comparativament amb allò que ha succeït en les organitzacions empresarials. I aquest és un aspecte que es troba una mica més desenvolupat en CCOO que en UGT, com hem indicat més amunt.

Aquest major equilibri afavoreix l'adopció de mesures horitzontals (intersectorials), i fa que el caràcter sectorial dels convenis col·lectius no constituïska un obstacle a l'adopció d'accions adreçades al conjunt d'empreses d'un determinat àmbit espacial (comarcal, provincial, autonòmic), independentment del sector al qual pertanyen. Açò contrasta amb el que ocorre en les associacions empresarials.

En termes generals, pot avançar-se que aquestes particularitats sindicals han afavorit dos processos. D'un costat, el fet d'haver assolit molt sovint un paper promotor dels Pactes Territorials per l'Ocupació. De l'altre, i íntimament relacionat amb l'anterior, haver assolit una certa capacitat per a ampliar l'agenda sindical a través de la introducció d'aspectes transversals al conjunt de sectors (igualtat de gènere, innovació organitzativa, medi ambient, immigració, etc.).

Aquesta acció sociopolítica dels sindicats, desplegada en part a través dels Pactes Territorials, ha tingut un paper important com a vehicle d'aquest

⁵ Amb l'excepció en el cas de CCOO-PV del conjunt de la comarca de l'Horta, que és atesa directament per les estructures autonòmiques del sindicat (art. 15 dels estatuts de la CS de CCOO del PV).

⁶ En el cas de l'UGT-PV amb menor pes que les federacions sectorials en el Comitè Nacional, màxim òrgan entre congressos (art. 13.2 dels estatuts), encara que amb el mateix protagonisme en el Consell Nacional, que té caràcter deliberatiu (art. 22 dels estatuts). El Consell Confederal, l'equivalent en CCOO-PV al Comitè Nacional d'UGT-PV, està integrat a parts iguals per membres dels sectors i dels territoris (art. 33 dels estatuts).

Quadre 1
 Organització territorial de CCOO i UGT al País Valencià

COMARCA	CCOO PV		UGT PV	
	Unió Intercomarcal (UI)	Seu	Delegacions	Unió Comarcal (UC)
Bloc 1: - 8 comarques (*) - 1 UI (CCOO) - 2 UC (UGT)	Pors Alt Maestrat Baix Maestrat Alicanien Plana Alta Plana Baixa Alto Palancia Alto Mijares	Castelló Castelló Castelló Castelló Castelló Castelló Castelló Castelló	10 10 10 10 10 10 10 10	Unió Comarcal (UC) Plana Alta - Maestrat - Pors Plana Alta - Maestrat - Pors Plana Alta - Maestrat - Pors Plana Alta - Maestrat - Pors Plana Alta - Maestrat - Pors Millars - Plana Baixa - Palancia Millars - Plana Baixa - Palancia
Bloc 2: - 11 comarques - 4 UI (CCOO) - 3 UC (UGT)	Rincón de Ademuz Serranos Camp de Tírria Camp de Morvedre Horta Nord Horta Oest Valencia Horta Sud Plana de l'Ibi - Requena Hoya de Baniol Valle de Ayora	Castelló Castelló Castelló Castelló Castelló Castelló Castelló Castelló Castelló Castelló Castelló Castelló	10 10 10 10 10 10 10 10 10 10 10 10	Unió Comarcal (UC) Rincón de Ademuz Serranos - Rincón de Ademuz Camp de Tírria - Serranos - Rincón de Ademuz Camp de Morvedre - Alto Palancia Delegacions de Horta Delegacions de Horta Delegacions de Horta Hoya de Baniol - Plana l'Ibi-Requena - Valle de Ayora Hoya de Baniol - Plana l'Ibi-Requena - Valle de Ayora
Bloc 3: - 12 comarques - 3 UI (CCOO) - 4 UC (UGT)	Sifor Ribera Baixa Ribera Alta Canal de Navarres Costera Vall d'Albuixida Comtat Comarques Centrals Alcoia Alt Vinalopó Vinalopó Mirjà Baix Vinalopó Baix Segura	Alzira Alzira Alzira Alzira Alzira Alzira Alzira Alzira Alzira Alzira Alzira Alzira Alzira	11 11 11 10 10 10 10 10 10 10 10 10 10	Unió Comarcal (UC) Ribera Baixa - Sifor - Vall d'Albuixida Ribera Baixa - Sifor - Vall d'Albuixida Costera - Ribera Alta - Canal de Navarres Costera - Ribera Alta - Canal de Navarres Ribera Baixa - Sifor - Vall d'Albuixida La Mantunya - Vall del Vinalopó La Mantunya - Vall del Vinalopó La Mantunya - Vall del Vinalopó Baix Vinalopó - Vega Baixa Baix Vinalopó - Vega Baixa
Bloc 4: - 3 comarques - 1 UI (CCOO) / 2 UC (UGT)	Murria Alta Murria Baixa Alicantí	Alicantí Alicantí Alicantí	2 2 2	Unió Comarcal (UC) Murria Baixa - Las Matenas Alicantí - Las Matenas Alicantí - Las Matenas

(*) L'Alto Palancia és una comarca a cavall entre els blocs 1 i 2.

Font: Elaboració pròpia.

enriquiment de l'agenda sindical, la qual cosa no significa que no tinga límits.

4.3. L'origen de la participació sindical en els PTO: una combinació descendent-ascendent (top-down/bottom-up) amb vocació territorial

El marc general europeu de referència dels Pactes fa dels sindicats un actor de participació obligada en la conformació d'un Pacte Territorial, junt amb les administracions locals i les associacions empresarials. Aquest reconeixement legal constituirà un esperó per al desenvolupament de l'acció sociopolítica dels sindicats, en aquest cas en el marc de les polítiques actives d'ocupació.

Així, el primer Pacte, el de l'Horta Sud, està impulsat pels sindicats, per algunes empreses del sector de serveis avançats a les empreses amb bones relacions personals amb ells i per la Mancomunitat de l'Horta Sud. En una primera etapa, el procés és animat des de la pròpia confederació de CCOO-PV a través de la seua Secretaria d'Ocupació. Ara bé, aquesta activitat animadora per part CCOO-PV (quelcom extensible a UGT-PV) és part d'un procés més general. En efecte, des de la Secretaria d'Ocupació s'ha impulsat el desenvolupament de Pactes en diversos territoris a través de les pròpies estructures territorials del sindicat. Per tant, quan els sindicats disposen d'una estructura territorial, és aquesta estructura la que assumeix la iniciativa en la negociació inicial dels Pactes. I tot això no lleva que les estructures autonòmiques dels sindicats no hagen desplegat també paral·lelament un procés de coordinació de la seua actuació en els territoris en matèria de Pactes.

Per tant, s'ha anat conformant una governança vertical de les organitzacions sindicals essencialment cooperativa, i això ja des de la primera etapa de posada en marxa dels Pactes Territorials. Aquest procés no és comprensible sense parar atenció a l'existència d'una àmplia implantació, organització i fins i tot una elevada autonomia de les unions territorials dels sindicats. Més encara, des de les mateixes cúpules sindicals també s'ha potenciat aquesta orientació territorial en general, ben palesa en els PTO, especialment en les primeres etapes de la construcció d'aquests Pactes Territorials.

«A partir de l'experiència de l'Horta Sud es va tractar de veure on es podien establir Pactes Territorials, on poguérem tindre una interlocució directa, per exemple amb patronals xicotetes. Açò va molestar bastant la CEV i CEPYMEV, perquè nosaltres ens dirigírem a les associacions empresarials del territori i no a les grans patronals, perquè veia com les associacions territorials intentaven assolir un major protagonisme dins del seu àmbit territorial. Cal tindre en compte que el sindicat sí que estava vertebrat comarcalment (encara que no existia una unió comarcal de l'Horta, sí que es gestionava directament des de la Confederació de CCOO). I llavors el que intentaves sempre és veure quines són les entitats o les persones que poden participar. [...] La meua idea era treballar en el disseny d'unes polítiques d'ocupació arrelades al territori» (entrevista amb un sindicalista impulsor dels Pactes, 2011)

Açò denota que la iniciativa sindical de promoció dels Pactes no va estar exempta inicialment de tensions amb les cúpules de les associacions empresarials. A la base d'aquestes tensions hi ha una diferència essencial entre sindicats i patronal. La relativament important vertebració –implantació i/o organització– territorial sindical contrasta en aquesta època (i actualment encara) amb una menor vertebració –implantació i/o organització– territorial de les associacions empresarials. S'evidencia doncs que la llavor dels Pactes (d'on naixen) es troba en un procés relativament descentralitzat i territorialitzat, encara que també existisca un cert estímul sindical des de l'organització a escala autonòmica.

Tot això es produeix en un moment en què els Pactes encara no s'havien incorporat de forma sistemàtica als acords socials autonòmics del moment (l'AVEF) i en què els Pactes deixarien de constituir un programa experimental del Fons Social Europeu (FSE) per incorporar-se als Programes Operatius de l'FSE ja en 2000-2006. Per tant, la participació en els Pactes esdevenia una via d'accés a importants ajudes.

En aquest context, el procés de generalització dels Pactes al País Valencià a través del PAVACE ha incidit sobre els sindicats de manera diferent de com

ho ha fet sobre les organitzacions empresarials. El reconeixement explícit dels Pactes Territorials com un instrument tripartit per part del PAVACE ha tingut l'efecte de reforçar la capacitat d'interlocució i concertació local de les estructures territorials dels sindicats, mentre que en les organitzacions empresarials no ha estat així i l'efecte ha sigut més aviat el contrari. Aquest reforçament de la capacitat d'actuació sindical és la contrapartida d'una representació dels interessos per part dels sindicats territorials que no deriva tant del seu reconeixement institucional via PAVACE, com de la seua pròpia presència, integració i participació territorial prèvies.

Per aquestes raons el procés d'institucionalització dels Pactes Territorials que va fer possible el PAVACE no ha suposat una deriva cap a una governança vertical de tipus jeràrquic (on s'anul·la el protagonisme dels actors territorials en la conformació de les polítiques públiques). Ans al contrari, gràcies al desenvolupament d'unes estructures territorials acceptables en el cas dels sindicats majoritaris, i també a la seua participació en els òrgans de govern autonòmics de la pròpia organització sindical, seria un error interpretar la incorporació dels pactes al PAVACE com una eliminació del protagonisme de les unions comarcals. En contrast, l'efecte sobre les organitzacions empresarials ha sigut molt distint, atès que la benedició dels Pactes en el PAVACE ha debilitat la posició de les associacions empresarials territorials, unes associacions territorials que havien participat activament en la gestió dels Pactes en els diversos territoris (Gallego i Pitxer, 2011).

En efecte, en el cas dels sindicats és evident que la seua participació en els Pactes té una dimensió corporatista des del moment en què els actors que participen en els òrgans de govern dels Pactes són una rèplica dels signants del PAVACE i basen la seua participació en última instància en el reconeixement institucional que es dispensen les parts mútuament. Ara bé, la governança vertical no és jeràrquica. En el marc organitzatiu existent, i fins i tot limitant-nos a l'àmbit intern o orgànic dels sindicats, aquestes organitzacions posseeixen canals a través dels quals l'activitat sindical en l'àmbit dels Pactes no sols és susceptible d'enriquir altres àm-

bits de l'activitat sindical en el territori sinó també d'alimentar i d'interaccionar amb el PAVACE (i amb l'activitat sociopolítica de les estructures del sindicat a escala autonòmica en general). Tot això fa que en els sindicats predomine una governança vertical de tipus essencialment cooperatiu en matèria de Pactes.

4.4. L'efecte dels Pactes sobre els sindicats

Els Pactes Territorials per l'Ocupació que des de fa un poc més d'una dècada s'han desenvolupat al País Valencià han incidit positivament sobre els sindicats en diversos sentits, tot exigint una readaptació de les seues estructures. Han millorat clarament la capacitat sindical per a participar en les polítiques municipals i comarcals de desenvolupament local, la qual cosa ha afavorit la *lògica d'influència*, en paral·lel amb el que ha passat amb les organitzacions empresarials. Amb tot, no sols es tracta de beneficis organitzatius, sinó d'una incidència positiva sobre els territoris, i sobre la capacitat d'enriquir la negociació col·lectiva i l'acció sindical en l'empresa amb continguts nous (adicionals a salaris i jornada). Açò últim, amb el temps, redunda en avanços en la *lògica d'afiliació*, alhora que evidència que les dues lògiques citades (d'influència i d'afiliació) es poden reforçar mútuament. D'ací la valoració positiva que es fa d'aquestes intervencions sociopolítiques territorials: »Seguirem impulsant plans estratègics comarcals i locals. Els pactes territorials per l'ocupació s'han mostrat eficaços, per a mobilitzar recursos, obtenir ajudes, concretar objectius i planificar actuacions» (CCOO PV, 2009: 35).

Ara bé, si aquesta valoració és encertada, el repte consisteix en la necessitat de readaptar les estructures sindicals en una doble direcció. En primer lloc, cal reforçar les estructures territorials dels sindicats o com a mínim no caure en la temptació de reduir-les mitjançant una política d'ajust de despeses. Quelcom difícil en la situació actual en què els recursos dels actors socials es veuen disminuïts substancialment. En segon lloc, i de forma complementària, es tracta d'incrementar si és possible el protagonisme d'aquestes unions comarcals en els òrgans de govern autonòmics de les respecti-

ves organitzacions sindicals, tot afavorint simultàniament els mecanismes de coordinació vertical cooperativa.

5. CONCLUSIONS

En aquest article hem tractat de mostrar la complexitat que han definit, en les dues últimes dècades al País Valencià, dos processos de caràcter interdependent: un, de descentralització política i, un altre, de desenvolupament de la concertació social, tant a escala regional com comarcal. El focus d'anàlisi s'ha dirigit a descobrir com han fet front a aquests processos els sindicats majoritaris, encara que posant-ho en relació amb el comportament de les organitzacions empresarials. Després de l'estudi d'aquesta experiència de concertació local de tipus corporatista, tres resultats bàsics se'n deriven.

Comparativament amb el que ha ocorregut amb les organitzacions empresarials, en els sindicats s'evidencia que la seua major presència territorial de partida ha afavorit una governança territorial més participativa i també un cert paper d'estímul general al procés de concertació territorial. A més, l'esmentada implantació territorial pot generar una creixent articulació i una retroacció (*feedback*) positiva entre el desenvolupament territorial (com a objectiu teòricament compartit per tots els actors) i els objectius particulars de l'organització sindical en el seu conjunt. Però açò requereix segurament un major nivell de suport a les estructures territorials per part de la cúpula sindical autonòmica.

En segon lloc, l'actuació dels actors socials en el territori genera nous impulsos modernitzadors sobre la seua estructura organitzativa. En aquest sentit, la investigació ha permès descobrir que el territori constitueix un nou espai fructífer per a la concertació social (tant la local com la general). En efecte, entre altres fruits, cal remarcar que ha possibilitat una ampliació de l'agenda de negociació dels actors, concretada amb la incorporació d'un nou camp de qüestions transversals d'entitat (igualtat de gènere, medi ambient, immigració, etc.), d'una banda, i també que ha dotat de major fluïdesa les relacions entre les associacions sindicals i les empresarials, i entre aquestes i les

administracions públiques, en un clima marcat per una creixent confiança i cooperació, d'una altra banda.

Ara bé, res de l'anterior podrà consolidar-se, ni tan sols mantenir-se, sense una aposta més clara i més decidida del govern autonòmic per la concertació local com a àmbit estratègic del desenvolupament d'una concertació i unes polítiques autonòmiques realment efectives i eficaces. Desafortunadament, no sembla que el Govern de la Generalitat dispose de la sensibilitat territorial suficient. Des d'aquesta perspectiva, les brutals retallades que estan experimentant els recursos destinats en particular a les polítiques actives d'ocupació no permeten concloure de forma optimista. Amb tot, l'oportunitat existeix. Els espais de concertació local, com ara els Pactes Territorials per l'Ocupació, són un camp privilegiat per a territorialitzar el conjunt de les polítiques autonòmiques i d'aquesta manera abordar els problemes de la crisi de forma eficaç, eficient, equitativa i solidària.

REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

- BANYULS, J. i PITXER, J.V. (2009): «Políticas de Empleo», dins I. ANTUÑANO i A. SÁNCHEZ (coords.): *Política Económica. Elaboración y políticas coyunturales*, València, Tirant lo Blanch, p. 187-211.
- BENEYTO, P. (2000): *El asociacionismo empresarial como factor de modernización. El caso valenciano (1977-1997)*, València, Publicacions de la Universitat de València.
- BERGER, S. (1988) (comp.): *La organización de los grupos de interés en Europa Occidental*, Madrid, Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social. (V.O. 1981)
- BLATTER, J. (2004): «From Spaces of Place to 'Spaces of Flows'? Territorial and Functional Governance in Cross-border Regions in Europe and North America», *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 28(3), 530-48.
- CHIA, E.; TORRE, A. i REY-VALETTE, H. (2008): «Conclusion. Vers une «technologie» de la gouvernance territoriale! Plaidoyer pour un programme de recherche sur les instruments

- et dispositifs de la gouvernance des territoires», *Norois*, Vol. 4, núm. 209, pp. 167-177.
- CCOO PV (2009): *Amb participació decidim. Documents per al debat. 9é Congrés*, València, CS CCOO PV.
- ENJOLRAS, B. (2010) »Gouvernance verticale, gouvernance horizontale et économie sociale et solidaire: le cas des services à la personne», *Géographie, Économie et Société*, 12(1), pp.15-30.
- GALLEGO, J.R. i PITXER, J.V. (2010): »Los Pactos Territoriales por el Empleo. Una aproximación a la compleja articulación entre actores y niveles territoriales en las políticas de desarrollo local», dins I. ANTUÑANO, J.M. JORDÁN i J.A. TOMÁS CARPI (eds.): *Crisis y Transformación. Ensayos en homenaje al profesor Emèrit Bono*, València, Publicacions de la Universitat de València, p. 351-369.
- (2011): »Participación y gobernanza en los Pactos Territoriales por el Empleo», *X Jornadas de Política Económica*, Málaga 20-21 de Octubre de 2011.
- KÖHLER, H-D i MARTÍN ARTILES, A. (2010): *Manual de la Sociología del Trabajo y de las Relaciones Laborales*, Madrid, Delta Publicaciones (3a edició).
- LELOUP, F, MOYART, L. i PECQUEUR, B. (2005): »La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale?», *Géographie, Économie et Société*, 4(7), 321-332.
- REIG, R. (2007): »Los agentes económicos y sociales», dins DD.AA. (2007): *La Comunidad Valenciana en el umbral del siglo XXI. Estrategias de desarrollo económico*, València, Universitat de València-ICO: pp.187-212.
- UGT-PV (2009): *6º Congreso Nacional. Ni un pas arrere en l'avanç dels drets socials*.
- VERDIER, E. (2008): »Vers une gouvernance territoriale des risques du travail?», *Travail et Emploi*, núm. 113, 103-115.