

DESARROLLO LOCAL: ¿ACTIVIDAD MUNICIPAL DE PRIMERA O SERVICIO PÚBLICO COMPLEMENTARIO? UNA PROPUESTA DE CLASIFICACIÓN DE LOS FACTORES LIMITADORES(*)

RICARD CALVO PALOMARES

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: EL EMPLEO COMO SERVICIO MUNICIPAL: 1. La autoridad local como agente clave en los procesos de desarrollo local.– II. OBJETIVOS Y LÍNEAS DE ACTUACIÓN DE LAS AGENCIAS DE DESARROLLO LOCAL: 1. Objetivos de las Agencias de Desarrollo Local. 2. Líneas de actuación y programas de empleo de una Agencia de Desarrollo Local.– III. LOS DATOS MÁS DESTACADOS DEL ESTUDIO DE CASOS REALIZADO: 1. Objetivos del estudio. 2. Metodología y población de referencia de la investigación. 3. Los datos más relevantes del universo estudiado 4. Los datos más destacados del estudio de casos.– IV. LOS FACTORES LIMITADORES DE LA VALORACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LAS AGENCIAS DE DESARROLLO LOCAL: 1. Una propuesta de clasificación de los factores limitadores. 2. Una propuesta de modelo de interacción entre los factores limitadores.– V. A MODO DE CONCLUSIÓN FINAL.– REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

RESUMEN: El presente artículo reflexiona sobre la importancia asumida a nivel municipal por el fenómeno del desarrollo local desde su aparición en la década de los 80. La hipótesis central del mismo plantea cómo después de más de dos décadas de existencia del desarrollo local como tal, continua siendo una actividad de carácter secundario, complementario o de segundo orden en la administración local. Para ello repasamos los aspectos fundamentales del modelo de desarrollo local implantado actualmente, con el objetivo de plantear una propuesta de clasificación de los factores limitadores de la efectividad de los programas de empleo aplicados y que han influido directamente sobre su valoración como servicio público municipal. Concluiremos este artículo con la presentación de un modelo de interacción entre los distintos factores limitadores.

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 23 de junio de 2009 y evaluado favorablemente para su publicación el 2 de octubre de 2009.

Palabras clave: ADL; desarrollo local; Agencia de Desarrollo Local; empleo local.

ABSTRACT: This article reflects on the importance assumed at the municipal level by the phenomenon of local development since its emergence in the 80s. The central hypothesis of that, asks how after more than two decades of existence of local development as such activity remains a secondary, supplementary or second order in local government. To do this, we review key aspects of local development model currently implemented with the aim of raising the proposed classification of the factors limiting the effectiveness of employment programs that have applied and directly influenced its municipal valuation as a public service. We conclude this article with the presentation of a model of interaction between the various limiting factors.

Key words: ADL; local development; Local Development Agency; local employment.

I. INTRODUCCIÓN: EL EMPLEO COMO SERVICIO MUNICIPAL

1. La autoridad local como agente clave en los procesos de desarrollo local

Los tiempos en que las autoridades locales eran consideradas sólo como proveedoras de servicios públicos parece agotarse, ya que los continuos procesos de autonomía y descentralización, las reformas en el sistema de financiación y el traspaso directo de la gestión y administración de algunos de los servicios públicos a los municipios, explican en gran medida los nuevos desafíos a que han de enfrentarse las administraciones locales para dar respuesta a las necesidades y problemas territoriales (1).

El gobierno municipal, en el contexto del ordenamiento vigente, goza de autonomía para la gestión de los intereses concretos de su comunidad. Este derecho le permite convertirse en generador de actividad económica

(1) BORJA y CASTELLS (1997) señalan que lo global y lo local son complementarios, creadores conjuntos de sinergia social y económica, como ya lo fueron muchos siglos atrás. Los mismos autores apuntan a la importancia estratégica de lo local como centro de gestión de lo global en el nuevo sistema tecno-económico, cuestión que puede apreciarse en tres ámbitos principales, el de la productividad y competitividad económicas, el de la integración socio-cultural y el de la representación y gestión políticas.

local, como inversor a través de obras públicas e infraestructura; como contratista, apoyándose en empresas locales; como consumidor de bienes y servicios, suscitando una demanda selectiva y contribuyendo a una buena gestión del ahorro energético; como generador de servicios asistenciales, sanitarios y educativos, fomentando la cualificación de los recursos humanos; como regulador de la actividad económica local, puede, a través de ordenanzas y reglamentaciones, estimular o limitar la aparición de nuevas empresas; como promotor de actividades, puede estimular aspectos singulares de la localidad; como planificador del suelo, de sus usos, de las infraestructuras de los accesos y comunicaciones, puede contribuir a la dinamización de la actividad económica, atrayendo la localización de los sujetos actores de dicha actividad (VV.AA., 1991).

En el mismo sentido, ALBURQUERQUE (2002) apunta que una iniciativa de desarrollo local requiere también de una actitud proactiva por parte de los gobiernos locales y regionales en general, en relación con el fomento productivo y la creación de empleo, lo cual supone asumir nuevas funciones de la gestión pública local más allá de los roles tradicionales como suministradores de servicios sociales, urbanísticos o medioambientales. Por tanto comienza a vislumbrarse una nueva concepción del municipio y la administración local, la cual cada día asume mayores compromisos sobre el bienestar económico, social y físico de su población.

Por su parte PEÑA SÁNCHEZ (2008) destaca tres dimensiones en el proceso de crecimiento y cambio estructural de la economía de una localidad o región: una *dimensión económica*, referida a la capacidad que demuestran las empresas endógenas para organizar los factores productivos con niveles de productividad suficientes para ser competitivas en el mercado; una *dimensión socio-cultural*, que manifiesta el hecho de que los valores e instituciones locales sirven de base al proceso de desarrollo y se fortalecen en el ejercicio de la propia estrategia, y constituye un conjunto de elementos entre los que cabe destacar la identidad cultural local; y una tercera *dimensión política y administrativa*, en que las iniciativas locales crean un entorno favorable a la producción e impulsan el desarrollo sostenible.

La dimensión política debe asumir su responsabilidad en la mejora de las estructuras para el favorecimiento del desarrollo en el entorno local, pero también es preciso que los agentes sociales y económicos contribuyan de manera solidaria a mantener los sistemas que se implementan en su beneficio.

Según lo expuesto el desarrollo económico local debe ser entendido como el proceso de crecimiento y cambio estructural que, mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio, conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o una región (VÁZQUEZ BARQUERO, 2000). Se trata de una nueva concepción del desarrollo a nivel local, un nuevo enfoque basado en la consideración del espacio como la perspectiva de actuación, el predominio de la acción sobre la estructura, el predominio del nivel micro de análisis, cierto predominio de lo local sobre lo global y una perspectiva epistemológica basada en los principios de contextualización, dependencia de la trayectoria funcional y contingencia de la situación (SALOM, 2003).

En este escenario, concretamente es donde a las Corporaciones locales se les exige cada vez más, redefinir su papel en la sociedad —poniéndose como sujetos activos del desarrollo local— e incrementar así su nivel de eficiencia. Hoy en día los expertos en administración local coinciden en que los principales factores de éxito de los servicios locales se derivan de la adecuada triangulación de los recursos endógenos disponibles (culturales, organizativos, sociales, económicos y otros), de la infraestructura (transportes y comunicaciones), de la calidad y del uso eficiente de los servicios de utilidad pública (agua, luz, limpieza), y del funcionamiento interno de la Administración Pública en sus diversas articulaciones: educación, empleo, urbanismo, sanidad, servicios sociales, etc.

El desarrollo local valora el territorio como un espacio para las prácticas sociales y como una unidad de análisis. El desarrollo local representa así, la búsqueda de una nueva lógica de articulación y complementación entre los espacios socio-económicos regionales y locales, para poder hacer frente a los desequilibrios económicos y sociales generados por el sistema económico. El desarrollo económico consiste en crear, dentro de una economía local o regional, la capacidad necesaria para hacer frente a los retos y oportunidades que puedan presentarse en una situación de rápido cambio económico, tecnológico y social. No se trata tan sólo de un simple incremento de la actividad y la productividad económicas, sino que viene acompañado de transformaciones estructurales (SANCHÍS, 2005).

La administración municipal está en contacto directo y personal con los ciudadanos, y el ciudadano, en el marco de un interés colectivo, es el principio y el fin de toda la actividad administrativa y, por ello, su figura posee una doble vertiente. En primer lugar, debe de ser considerado des-

tinatario de dichos servicios, y por otra, es un individuo con obligaciones dentro de la sociedad, entre las que se encuentra no sólo su contribución a la financiación de las necesidades municipales, sino también su participación en el diseño de las políticas, interviniendo en la elección de los representantes políticos de los gobiernos de las administraciones, y en la definición, diseño y desarrollo de dichas políticas públicas, a través de diferentes cauces de participación.

Por tanto, el servicio municipal de empleo se configura como una actividad necesaria en pos de la consecución de un interés colectivo común —material o inmaterial según los casos— para su ámbito territorial de actuación. Como un servicio público más, la gestión local del empleo debe cumplir con unos principios básicos de legalidad, transparencia, responsabilidad y eficiencia; así como debe ser capaz de orientarse a ofrecer un servicio de calidad al ciudadano, a cumplir con sus necesidades y expectativas presentes y prever las potenciales o latentes que pudieran surgir en el futuro. Al mismo tiempo, la gestión de la Corporación local debe responsabilizarse en la inversión de los fondos públicos, conjugando la eficacia con la eficiencia y necesariamente la economía de recursos con los principios mencionados anteriormente.

Desde la aparición de los primeros servicios locales de empleo en la década de los ochenta, en su mayoría en dependencia directa de las Corporaciones locales (2), sitúan al desarrollo local como una más de las prestaciones públicas ofertadas por los Ayuntamientos. Actividad por tanto que formará parte necesariamente de la Carta de Servicios Municipales que la entidad tendrá que elaborar y ofertar a sus ciudadanos. Documento éste que cumplirá necesariamente con una serie de directrices, entre las que destacamos: orientada a los ciudadanos, basada en el compromiso, enfocada a la mejora continua, posibilitará la interacción con los ciudadanos, facilitando un modelo de participación ciudadana en la gestión local.

La ubicación de la actividad del desarrollo local en la Corporación local asume por tanto un papel fundamental. La prestación pública municipal del empleo —manifestada en estos años a través de las Agencias de Desarrollo Local, ADL— es un servicio, constituido por la adición de

(2) Nos basamos en los datos del estudio realizado por Sanchís (2005), donde señala que en el contexto nacional, el 68,60 % de las agencias en funcionamiento están en dependencia directa de una Corporación de carácter local.

una serie de servicios individuales a través de una cadena de valor, o de proveedor-cliente, donde existirán agentes intermediarios, que, además de su condición de receptores de un servicio, son a su vez proveedores. Dicha cadena de adición sucesiva de valor por parte de los diferentes agentes que intervienen en la prestación del servicio, se dirige en última instancia a satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos, usuarios o no de los servicios y tanto desde el punto de vista del servicio prestado como de la adecuada gestión pública. Por tanto la vinculación del servicio local de empleo con el resto de servicios municipales es clave para el cumplimiento de los objetivos previstos.

II. OBJETIVOS Y LÍNEAS DE ACTUACIÓN DE LAS AGENCIAS DE DESARROLLO LOCAL

Como se señala en el pliego introductorio de la Orden de 15 de julio de 1999 del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales sobre «Fomento del Desarrollo Local e impulso de los proyectos y empresas calificadas como I+E» (3), *el papel de la Administración pública en un escenario de producción de empleo en el ámbito local no puede ser otro que el de poner a punto un dispositivo que ayude a promover iniciativas y articular mecanismos para que las Administraciones locales actúen como impulsores del desarrollo local desde la perspectiva de que existen «huecos» productivos no explotados susceptibles de generar puestos de trabajo y es en el ámbito local donde se encuentran las mayores posibilidades de detección y aprovechamiento en beneficio del empleo.*

Para que estas funciones se pongan en práctica, es necesaria la presencia de agentes locales (4) con la formación y experiencia necesaria que les permita utilizar una metodología de desarrollo local y que puedan desempeñar diversas tareas como promotores de actividad, prospectores de mercado y asesores puntuales de proyectos de empresa. Todo ello

(3) Modificada parcialmente por la Orden de 27 de diciembre de 1999, por la Orden 49/2005, de 14 de enero y por la Orden TAS/360/2008, de 6 de febrero.

(4) El artículo 7 de la citada Orden define a los Agentes de Empleo y Desarrollo Local (AEDL): *Los Agentes de Empleo y Desarrollo Local se configuran como trabajadores de las corporaciones locales o entidades dependientes o vinculadas a una Administración local que tienen como misión principal colaborar en la promoción e implantación de las políticas activas de empleo relacionadas con la creación de actividad empresarial.*

ha posibilitado que el técnico AEDL —o la agencia como grupo— sea actualmente mucho más que un mediador, un articulador o un integrador de factores a nivel local, se ha convertido con el paso del tiempo en un agente activo, y por lo tanto es aquel que expresa incidencia y compromiso sobre el proceso de desarrollo territorial.

1. Objetivos de las Agencias de Desarrollo Local

Los objetivos definidos originariamente para las Agencias Locales de Empleo —o para su figura clave el Agente de Empleo y Desarrollo Local (AEDL)— se describen en el Título II de la mencionada Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Concretamente sus funciones quedan recogidas en el artículo 8, donde se indican las siguientes:

- Prospección de recursos ociosos o infrautilizados, de proyectos empresariales de promoción económica local e iniciativas innovadoras para la generación de empleo en el ámbito local, identificando nuevas actividades económicas y posibles emprendedores.
- Difusión y estímulo de potenciales oportunidades de creación de actividad entre los desempleados, promotores y emprendedores, así como instituciones colaboradoras.
- Acompañamiento técnico en la iniciación de proyectos empresariales para su consolidación en empresas, los proyectos generadores de nuevos empleos, asesorando e informando sobre la viabilidad técnica, económica y financiera y, en general, sobre los planes de lanzamiento de las empresas.
- Apoyo a promotores de las empresas, una vez constituidas éstas, acompañando técnicamente a los mismos durante las primeras etapas de funcionamiento, mediante la aplicación de técnicas de consultoría en gestión empresarial y asistencia en los procesos formativos adecuados para coadyuvar a la buena marcha de las empresas creadas.
- Cualesquiera otras que contribuyan a la promoción e implantación de políticas activas de empleo e impulse la creación de actividad empresarial.

2. Líneas de actuación y programas de empleo de una Agencia de Desarrollo Local

Estas funciones descritas inicialmente para el técnico ADL, se concretan —como podemos ver en la figura 1— en una serie de líneas de actuación desarrolladas por ellas. Fomento del empleo, formación, orientación laboral u otros programas de carácter social, se convierten por tanto en los ejes fundamentales del trabajo de este tipo de entidades. A partir de las cuales, aparece un nivel de concreción mayor manifestado en los programas de empleo —que representan la acción específica desarrollada.

Figura 1. Tipos de programas desarrollados por una ADL (5)

A. PROGRAMAS DE FOMENTO DEL EMPLEO:

- A.1 AUTOEMPLEO (Emprendedores)
- A.2 CREACIÓN DE EMPRESAS
- A.3 I.L.E. (Iniciativas Locales de Empleo)

(5) Como podemos observar en el cuadro anterior, cuatro son las grandes líneas en las que podríamos clasificar los programas de empleo desarrollados por las Agencias de Desarrollo Local: programas de fomento del empleo, programas de formación, programas de orientación y otros programas sociales.

- En el primer grupo, el fomento del empleo es el fin social perseguido principalmente por este tipo de programas, tanto desde la perspectiva de la constitución de su propio puesto de trabajo —programas de emprendedores, autoempleo, creación de empresas e iniciativas locales de empleo—, como a través de la contratación directa por parte del Ayuntamiento para la realización de acciones de mejora del entorno local —programas pamer, emcorp, inem-corporaciones locales y salario joven— o con la constitución de una base de datos que permita atender a las ofertas de empleo directamente generadas y así ocupar puestos de trabajo en la localidad —planes integrales de empleo y bolsas de trabajo.
- En el segundo, el objetivo social pretendido es el de mejorar la empleabilidad de los individuos a través de programas de formación. Entendida esta en su sentido más literal —programas de formación profesional para el empleo (ocupacional y continua)—, como en algunos casos combinando la formación con las prácticas o el desarrollo de una actividad laboral como tal —programas de escuelas talles, casas de oficio y talleres de empleo— o generando una situación formativa para colectivos con dificultades específicas similar a un puesto de trabajo —programas de cualificación profesional inicial y talleres de formación e inserción laboral.
- En el tercero, la orientación y la intermediación entre la oferta y la demanda a través de un proceso personalizado establecido en un itinerario individualizado ajustado a las necesidades particulares del desempleado.
- Y por último, otros programas sociales que son desarrollados por las Agencias en el ámbito local, que aún no estando directamente vinculados con el empleo, suponen una actividad necesaria para el municipio, tales como programas de animación sociocultural, organización de eventos a nivel local, etc.

- A.4 EMCORP
- A.5 PAMER
- A.6 INEM – Corporaciones Locales
- A.7 SALARIO JOVEN
- A.8 P.I.E. (Programa Integral de Empleo)
- A.9 BOLSA de EMPLEO

B. PROGRAMAS DE FORMACIÓN:

- B.1 FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO (6)
- B.2 ESCUELAS TALLER
- B.3 CASAS DE OFICIOS
- B.4 TALLERES DE EMPLEO
- B.5 TALLERES DE FORMACIÓN E INSERCIÓN LABORAL (T.F.I.L.)
- B.6 PROGRAMAS DE CUALIFICACIÓN PROFESIONAL INICIAL (P.C.P.I.) (7)

C. PROGRAMAS DE ORIENTACIÓN:

- C.1 ACCIONES DE ORIENTACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO Y EL AUTOEMPLEO (OPEA)

D. OTROS PROGRAMAS SOCIALES

- D.1 PROGRAMAS CULTURALES
- D.2 OTROS PROGRAMAS DE FOMENTO LOCAL

Fuente: *Elaboración propia y www.servef.es (8).*

III. LOS DATOS MÁS DESTACADOS DEL ESTUDIO DE CASOS REALIZADO

1. Objetivos del estudio

Los datos e informaciones que sirven de base al presente artículo están extraídos tanto del estudio desarrollado en 2006 cuyo objetivo principal fue estudiar el papel desarrollado por los agentes de empleo y desarrollo local —ADL's— en la aplicación, desarrollo y ejecución de las políticas públicas de empleo en la comarca valenciana de La Ribera Alta desde la aparición de las primeras agencias hasta la actualidad (9), como en la

(6) Engloba tanto la formación profesional ocupacional (F.P.O.) como la formación profesional continua.

(7) Sustituye a los Programas de Garantía Social (P.G.S.).

(8) En el ámbito valenciano, el SERVEF —Servicio Valenciano para el Empleo y la Formación— asume las competencias relacionadas con el desarrollo de los programas de empleo a nivel autonómico.

(9) Para poder alcanzar este objetivo genérico, nos planteamos otros de carácter específico y complementarios a éste, como los siguientes: analizar las características del entorno que rodea el

continuación posterior —fruto de los resultados obtenidos en dicha investigación—, donde iniciamos una línea de trabajo cuyo objetivo específico fue conocer la valoración tanto propia como del resto de departamentos municipales del trabajo desarrollado por una Agencia. Concretamente la mayor parte de las informaciones de este artículo fueron recogidas entre los meses de septiembre y noviembre del año 2008.

2. Metodología y población de referencia de la investigación

Para desarrollar esta investigación se decidió utilizar la herramienta del cuestionario, que se remitió por correo electrónico a la totalidad de técnicos —concretamente 32 técnicos correspondientes a las 21 agencias locales existentes— que estaban trabajando en dicho momento en la red de agencias de desarrollo del área geográfica de La Ribera Alta (10).

El citado cuestionario, estructurado en tres bloques temáticos —con veintidós ítems en los que se les facilitaban las posibles categorías de res-

agente en el desarrollo de su actividad; conocer el momento en el que son constituidas las diferentes agencias de la comarca y analizar los motivos que llevaron a los distintos municipios a solicitar la constitución de éstas; conocer las características básicas de la tarea desarrollada y los recursos humanos de que dispone; analizar las características propias del agente, y obtener un perfil de éste basado en variables como, la edad, el sexo, la antigüedad en el puesto de trabajo, la titulación académica, la formación complementaria en la materia, la experiencia previa y la relación laboral-contractual; conocer las líneas de trabajo desarrolladas por los ADL's de la comarca con exactitud, así como los programas de empleo desarrollados desde su constitución como tal, y analizar la evolución del tipo de programas de empleo desarrollados por los ADL's de La Ribera Alta en todo este tiempo, por años y por agencias; conocer los colectivos a los que se dirige, tipo de empresas con las que entra en contacto y características del mercado local de trabajo, analizar el grado de implicación social de la actividad profesional del técnico, y cuál es la principal orientación de ésta; y, por último analizar las características del servicio que preste el agente y los principales impedimentos con que se encuentra, y, el grado de implicación política municipal existente a los distintos municipios.

(10) La respuesta de los técnicos fue del 100%, ya que todos ellos habían participado en la investigación inicial realizada años atrás. En ella, en su momento se decidió emplear tres tipos de herramientas con la totalidad de técnicos —concretamente 26 técnicos correspondientes a las 18 agencias locales existentes— que estaban trabajando en 2006 en las agencias de desarrollo de La Ribera Alta. La primera de las técnicas fue un cuestionario que se les mandó a los ADL's por correo electrónico, en el que se les pedía información básica respecto de su actividad y de los programas de empleo desarrollados hasta el momento. En segundo lugar una entrevista personal con ellos, se optó por una entrevista semiestructurada donde hubieran establecidos unos ítems básicos de trabajo común a todos, y que nos permitiera adaptarla a cada situación en concreto, y así poder profundizar en los aspectos más interesantes de cada uno de los ADL's entrevistados. Y en tercer lugar, se planteó la realización de un grupo de discusión entre los técnicos locales de empleo con un objetivo doble, por un lado presentar las conclusiones obtenidas hasta ese momento para que las validaran y por otro generar un pequeño debate entre ellos

puesta y con una opción abierta a completar (se les insistía en el interés científico de estas aportaciones)—, ahondaba en materias como las funciones realizadas por la agencia, la implicación política de la corporación local, y la valoración de la labor profesional desarrollada por la agencia, tanto propia como en la percepción que el resto de departamentos, negociados o áreas funcionales del ayuntamiento tienen de ella (11).

Por lo que respecta a las técnicas de análisis aplicadas a los datos recogidos, hemos utilizado básicamente dos: unas de carácter cuantitativo, sobre todo para trabajar con los datos recogidos de los cuestionarios, y con las aportaciones en los ítems abiertos, hemos utilizado la técnica de análisis de contenidos de las mismas.

3. Los datos más relevantes del universo estudiado

Importante es sin lugar a dudas contextualizar inicialmente los resultados del estudio realizado, para ello en la *figura 2* presentamos la información referente a la representatividad absoluta del modelo de desarrollo local en el ámbito territorial escogido. Más de un 80 % de la población total de la comarca encuentra en su localidad la existencia de al menos un técnico ADL, lo que nos da muestras de la amplia cobertura del modelo en dicho territorio.

Figura 2. Representatividad comarcal de los municipios con ADL propia sobre la población total		
	TOTAL HABITANTES	REPRESENTATIVIDAD
TOTAL POBLACIÓN LA RIBERA ALTA	210.637	100%
TOTAL POBLACIÓN MUNICIPIOS CON ADL PROPIA	172.206	81,75%

Fuente: *Elaboración propia.*

(11) Para esta última medición les pedimos a los técnicos ADL que nos facilitaran datos de contacto de otras áreas funcionales del ayuntamiento a los que remitimos la parte del cuestionario referida a la valoración del trabajo de la Agencia en el municipio.

4. Los datos más destacados del estudio de casos

A continuación, presentamos los datos e informaciones más destacables del estudio de casos realizado. Reproducimos algunos de los ítems del cuestionario con las respuestas cuantificadas (12), así como algunos de los comentarios realizados en forma de citas textuales, agrupados en torno a tres ejes clave en la investigación, que después nos serán de máxima utilidad en la determinación de la clasificación de los factores limitadores del modelo: la perspectiva del técnico o de la agencia, la perspectiva del resto de áreas, negociados o departamentos del Ayuntamiento y un tercero referido a datos complementarios de la realidad del desarrollo local en el municipio.

Figura 3. Percepción del técnico ADL		
	SÍ	NO
¿Las instalaciones de la Agencia están en el mismo edificio que el Ayuntamiento?	69,3%	30,7%
¿Participa en proyectos, reuniones, etc... entre negociados?	58,1%	41,9%
¿Ha participado en el diseño de los polígonos industriales del municipio?	16,6%	83,4%
¿Informa de manera continua de su actividad al resto de negociados del Ayuntamiento?	70,3%	29,7%
¿Recibe colaboración del resto de negociados?	23,5%	76,5%
¿Qué valoración cree que darían el resto de negociados de su actividad? (valoración de 0-10)	6,2	
¿Qué valoración daría de la implicación política del Ayuntamiento con la Agencia? (valoración de 0-10)	7,1	

Fuente: Elaboración propia.

« ... empezamos en un despacho muy pequeño, perdido en la quinta planta, sin ordenador ... »

« ... ni participo ni participaré en la creación de los polígonos, eso es coto privado de Urbanismo y Alcaldía ... aunque después quién tendrá que hablar con los empresarios para ofrecerles cursos de formación seré yo. »

(12) Aunque las categorías de respuesta eran más amplias, hemos simplificado la presentación de los datos en Sí/No.

«... mi concejal lo intenta, todos los años convocamos una reunión con todos los jefes de negociado, pero la respuesta es muy limitada, cuesta mucho ...»

«... yo creo que todavía hay departamentos del ayuntamiento que desconocen lo que hacemos en la agencia de desarrollo local ... creen que lo único que hacemos es tramitar subvenciones ...»

Figura 4. Percepción del resto de negociados del ayuntamiento		
	SÍ	NO
¿Conoce la existencia de la agencia de desarrollo local?	95,4%	4,6%
¿Conoce los programas que desarrolla la ADL?	81,2%	18,8%
¿Recibe información de la actividad de la ADL?	34,7%	65,3%
¿Conoce los resultados de los programas desarrollados por la ADL?	21,6%	78,4%
¿Qué valoración daría de la actividad desarrollada por la ADL? (valoración de 0-10)	5,4	

Fuente: Elaboración propia.

Figura 5. Datos complementarios de la actividad de los ADL's		
Programas desarrollados con subvenciones no municipales	89,10%	
Grado de repetición sistemática de los programas desarrollados	76,4%	
Ayuntamientos con una partida presupuestaria específica para empleo	38,89%	
Evolución de la partida específica para empleo en los últimos años	Se ha ampliado	12,40%
	Se ha mantenido	79,20%
	Se ha reducido	8,40%

Fuente: Elaboración propia.

IV. LOS FACTORES LIMITADORES DE LA VALORACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LAS AGENCIAS DE DESARROLLO LOCAL

1. Una propuesta de clasificación de los factores limitadores

Una vez presentadas en los apartados anteriores las características del servicio local de empleo y desarrollo, y al máximo exponente del modelo de desarrollo local manifestado en la actividad desarrollada por la Agencia Local de Empleo y Desarrollo, es el momento de mencionar cómo ésta puede verse afectada por una serie de factores presentes en el día a día de su actividad. Se trata de factores que limitan en gran medida sus posibles y deseados efectos sobre el territorio. De entre ellos, en base a los resultados aportados del estudio realizado, hemos seleccionado los que a nuestro entender constituyen las principales dificultades de actuación de los servicios locales de empleo, y que influyen de manera directa o indirecta en la valoración realizada del servicio.

Para ello, proponemos una clasificación que toma como su criterio definitorio el origen o naturaleza del factor. Concretamente, diferenciamos en cinco grandes agrupaciones los factores limitadores del modelo: organizacionales, institucionales, estructurales, instrumentales y funcionales.

Figura 6. Clasificación de los factores limitadores de la actividad de las agencias de desarrollo local
<ul style="list-style-type: none"> • FACTORES ORGANIZACIONALES • FACTORES INSTITUCIONALES • FACTORES ESTRUCTURALES • FACTORES INSTRUMENTALES • FACTORES FUNCIONALES

Fuente: Elaboración propia.

Por lo que respecta al primer grupo, referido a los factores cuya naturaleza está íntimamente vinculada con la organización de la actividad, pondría de manifiesto una serie de aspectos relacionados con el nivel de compromiso de la Corporación local con la agencia y con su trabajo: factores como la dotación de recursos económicos, humanos y técnicos suficientes para el desarrollo de las actuaciones de empleo, el esfuerzo municipal por integrar la función en el organigrama del ayuntamiento y así prestigiar su trabajo futuro, plantear un verdadero proceso de coordinación

interno con el resto de áreas, departamentos o negociados municipales supone a su vez otro de los factores limitadores en este aspecto. Y junto a ellos, el reconocimiento del trabajo desarrollado por la agencia, tanto a nivel directo e interno, como indirecto y externo.

En segundo lugar, los factores institucionales, intentan aglutinar todos aquellos limitadores relacionados con las propias carencias internas del modelo actual de desarrollo local. Aspectos como la dependencia económica generada por la aplicación de un modelo en el que las entidades locales basan su actividad en el desarrollo de programas cubiertos por una serie de partidas subvencionadas, suponen dificultades prácticas para el cumplimiento real de los objetivos previstos. A su vez, aparece un clientelismo por parte de los usuarios de los programas de empleo —entendidos estos en sentido amplio, es decir tanto las propias ADL's como los participantes en las acciones— que genera una repetición automática del programa de empleo en el territorio en cuestión, sin responder esta ejecución a una necesidad real del mismo, en casi ninguna de las situaciones estas actuaciones están basadas en un análisis del territorio en el que van a ser aplicadas. Por otro lado aparecen dificultades en la aplicación de los programas de empleo, derivadas de la rigidez existente en la definición de los mismos, que adolecen de una adaptabilidad suficiente como para que ofrezcan los resultados esperados. El proceso desarrollado es unívoco, ya que el técnico es el encargado de hacer todo lo posible para aplicar y desarrollar el programa de empleo en la realidad en la que se encuentra, adaptando en muchas ocasiones realidad del municipio a las características de la convocatoria del programa para poder así solicitar el mismo.

Un tercer grupo de factores, los estructurales, nos presenta el modelo de desarrollo local como un modelo productivista, es decir generador de resultados visibles a corto plazo, con poca capacidad de visión a medio y/o largo plazo, lo que impide desarrollar una planificación adecuada de los programas de empleo. Esta orientación mercantilista —presente desde los mismos inicios del desarrollo local— limita y encorseta el desarrollo de la actividad de la agencia, que no consigue obtener los resultados deseables en la esfera de lo social. Junto a ello, la insuficiente definición de la labor profesional de la agencia de desarrollo local, de la concreción de los límites y de los contenidos básicos del puesto de trabajo se posicionan como grandes dificultadores de los efectos del modelo, ya que los técnicos se encuentran ante un puesto de trabajo en el que los contenidos son tan amplios como su voluntad e implicación personal les marquen. Esta inde-

finición inicial ha tenido su continuidad en la ausencia de una titulación oficial —reconocimiento académico— que recogiera el testigo de formar y preparar a los técnicos ADL. Son a su vez factores añadidos la ausencia de un colegio profesional o una asociación lo suficientemente representativa, así como la inoperatividad manifiesta de la red de ADL's existentes. Todo ello ha dado como resultado una falta de prestigio profesional dentro de la administración pública municipal.

El cuarto bloque referido a los factores de carácter instrumental, nos presenta una limitación basada en la ausencia de indicadores de gestión en el desarrollo de la actividad de un ADL. Se aparca la labor investigadora del técnico —proceso que le permitirá conocer la realidad en la que va a desarrollar su trabajo— en pos de un sucesivo trabajo de repetición automatizada de los programas desarrollados año tras año y que conforman su actividad. El técnico se convierte por tanto en un eslabón más de una cadena más amplia de ejecución de acciones, pero carente ésta de una visión real y adaptada de las necesidades del territorio en que se van a aplicar. Razonamientos como la falta de tiempo, la importancia de la percepción directa y personal de la realidad por parte del técnico o la negación de su necesidad son algunas de los motivos alegados por los ADL's para no realizar este análisis de forma periódica. Junto a ello, la orientación principal del actual modelo de desarrollo local, basada en términos de resultados económicos a corto plazo, deja a un lado aparca-dos aspectos sociales que forman parte necesariamente de su actividad, dando mayor importancia aspectos burocráticos o de justificación de los recursos económicos de las subvenciones.

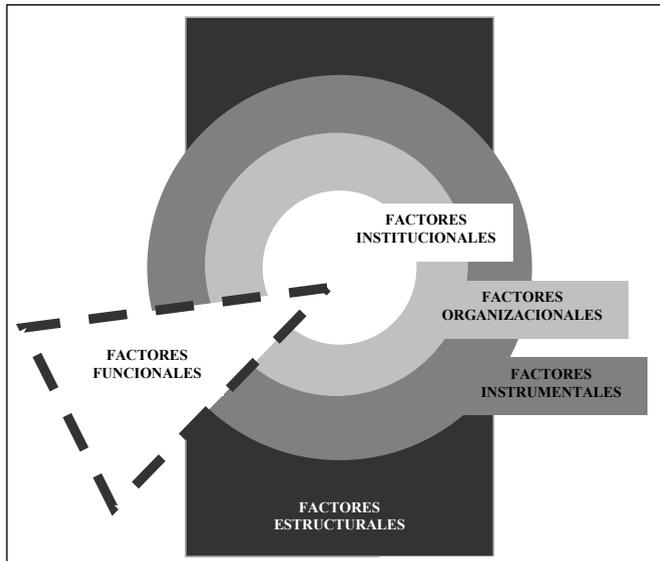
En quinto y último lugar, factores instrumentales, que giran alrededor de las características y de la tipología de los programas de empleo desarrollados por las agencias locales. Entre ellos cabe destacar el elevado grado de dependencia de las subvenciones públicas, aspecto que perjudica la actividad, ya que genera unas dinámicas de trabajo en dependencia de la línea subvencionada, no como planteábamos anteriormente en función de las necesidades detectadas en el municipio. La tardanza en la publicación de estos programas por parte de sus promotores originarios supone una imposibilidad manifiesta de realizar una programación de las actividades de los técnicos adecuada, están en continua alerta, a la caza de posibles programas que pudieran aparecer. Además se encuentran con una limitación temporal importante, los programas publicados vienen con un planteamiento a corto plazo —habitualmente menos de un año, salvo algunas

excepciones existentes— que acotan el margen de maniobra de los ADL's, cuya perspectiva de planificación sufre un recorte muy considerable.

2. Una propuesta de modelo de interacción entre los factores limitadores

En la figura que presentamos a continuación se pone de manifiesto como los factores anteriormente descritos generan unas dinámicas de interacción entre ellos. Dinámicas que influyen determinantemente en la realidad de la actividad de una ADL, y en último término a la valoración del trabajo realizado por éstas.

Figura 7. Modelo de interacción entre los factores limitadores



Fuente: Elaboración propia.

Como podemos observar en la figura 7, en la base del modelo encontramos los factores definidos como estructurales que conviven con todos los restantes y los afectan de manera genérica. Sobre éstos aparecen tres niveles fundamentales que representamos en la figura con círculos concéntricos que se superponen. Un primer nivel, conformado por los factores instrumentales vinculados con la concepción originaria de los programas

de empleo y que suponen en sí mismo como ya hemos expuesto una limitación operativa al futuro de los mismos. En un segundo nivel, los factores organizacionales —principalmente definidos por los recursos disponibles y la implicación política de la Corporación local— matizan una realidad con la que convive el técnico de manera continuada. En el centro del modelo situamos los factores institucionales definidos en términos de características básicas del modelo de desarrollo local implantado, ya que se convierten en el punto clave del mismo. Por último, los factores limitadores denominados como funcionales —vinculados con las características y la tipología de los programas desarrollados— afectan de manera transversal al resto de factores.

V. A MODO DE CONCLUSIÓN FINAL

De lo expuesto en los apartados anteriores podemos concluir que la valoración de la actividad desarrollada por las Agencias de Desarrollo Local se pone en tela de juicio de una manera continuada en el tiempo. Tanto desde una perspectiva interna a la Corporación local, como desde la visión externa que puede tener el ciudadano del servicio.

Internamente la falta de coordinación, y la importancia otorgada a la actividad de la agencia influyen decisivamente en el papel secundario, complementario o de segundo orden desarrollado por las mismas. Externamente el usuario se encuentra con limitaciones tan importantes como la ausencia de programas de empleo en ciertos periodos del año, o en su caso en la obligación de participar en otros en momentos nada adecuados.

A su vez, la valoración otorgada a este órgano municipal de fomento del empleo y de la formación, del desarrollo económico y social de la localidad, tiene una doble vertiente: una teórica, fruto de la concepción del servicio y de la puesta en práctica del mismo por parte del gobierno local, y otra, real que pone de manifiesto la verdadera concepción del servicio por parte de los políticos. Plantea por tanto nuevamente una duda razonable sobre si las Agencias de Desarrollo Local, después de más de veinte años de existencia han conseguido convertirse en el referente a nivel local del fomento del empleo y de la promoción socioeconómica.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Francisco ALBURQUERQUE LLORENS, *Desarrollo económico territorial. Guía para agentes*, Sevilla, Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria, 2002.
- Jordi BORJA SEBASTIÀ y Manuel CASTELLS OLIVÁN, *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Barcelona, UNCHS, Taurus, 1997.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Libro blanco sobre el crecimiento, competitividad y empleo*. Bruselas, COM (93) 700 final, 1993.
- Fermín RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ (coord.), *Manual de Desarrollo Local*, Oviedo, CeCodet, 1999.
- Julia SALOM CARRASCO, *Innovación y actores en los nuevos espacios económicos, un estado de la cuestión*, en «Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles», nº 36, pp. 7-30, número dedicado al XVIII Congreso de la AGE, celebrado en Barcelona, septiembre 2003.
- Antonio SÁNCHEZ PEÑA, *Las disparidades económicas regionales en España: las infraestructuras como factor de convergencia en el periodo 1980-2000*, en «Revista de Estudios Regionales», nº 82, pp. 105-132, 2008.
- Joan Ramón SANCHÍS PALACIO, *Manual para agentes de inserción socio-laboral: desarrollo local y creación de empresas*, Valencia, UNED, 2002.
- Joan Ramón SANCHÍS PALACIO, *El papel del agente de empleo y desarrollo local en la implementación de las políticas locales de empleo y en la creación de empresas en España. Estudio empírico y análisis comparativo entre CC.AA.* Informes y Estudios Empleo, núm. 26, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2005.
- Germán VALCÁRCEL-RESALT PORTILLO, *El desarrollo local en España. Un enfoque estratégico para la reactivación de áreas desfavorecidas*, en «Información Comercial Española», núm. 679, marzo, pp. 75-94, 1990.
- Antonio VÁZQUEZ BARQUERO, *Desarrollo local: una estrategia de creación de empleo*, Madrid, Pirámide, 1988.
- Bernard VACHON, *El desarrollo territorial. Teoría y práctica*, Oviedo, CeCodet, 2001.
- VV. AA., *Manual de desarrollo económico local*, Madrid, FEMP, 1991.