

**AGENTES DE DESARROLLO LOCAL Y POLÍTICAS DE
EMPLEO: UN ANÁLISIS CUALITATIVO.
EL ESTUDIO DE CASOS DE LA RIBERA ALTA.**

RICARD CALVO PALOMARES

IGNASI LERMA MONTERO

Profesores Departamento Sociología y Antropología Social - Universitat de València

Ricardo.Calvo@uv.es, Ignacio.Lerma@uv.es

Facultat de Ciències Socials
Departamento de Sociología y Antropología Social
(Edificio Departamental Oriental)
Avda. dels Tarongers s/n
46022 VALENCIA
Telf. 963828470

SUMARIO

Introducción.

1. El estudio de casos realizado.
2. Los programas de empleo desarrollados en La Ribera Alta.
3. Las conclusiones del estudio de casos: el análisis cualitativo.
4. A modo de cierre: tres grandes retos para el futuro del desarrollo local.

Referencias bibliográficas.

INTRODUCCIÓN

En un entorno como el actual en el que el nivel local se convierte en la pieza fundamental en la implementación de las políticas activas de empleo, el presente artículo presenta los principales resultados obtenidos en una investigación desarrollada en el departamento de Sociología y Antropología Social de la Universitat de València, cuyo objetivo principal fue estudiar el papel desarrollado por los Agentes de Desarrollo Local –ADL’s- en la aplicación, desarrollo y ejecución de dichas políticas públicas en la comarca valenciana de La Ribera Alta desde la aparición de las primeras agencias hasta la actualidad.

Para ello el discurso se articula en primer término a partir de la descripción de la metodología, objetivos y población de referencia del citado estudio de casos. En el apartado segundo, se intenta ofrecer una imagen de los programas de empleo desarrollados en dicha comarca tomando como punto de partida una propuesta de clasificación al efecto, junto a ello planteamos una serie de reflexiones sobre la evolución sufrida por los mismos. En el apartado tercero, se presentan las conclusiones, fruto del análisis cualitativo de la información recogida de primera mano de los técnicos locales de empleo. Y por último, cerramos el artículo con un apartado con una orientación clara hacia el futuro del modelo de desarrollo local, donde planteamos desde nuestro punto de vista los tres grandes retos a asumir por el actual modelo de desarrollo local si éste quiere desarrollar plenamente su papel.

1. EL ESTUDIO DE CASOS REALIZADO

Metodología, objetivos y población de referencia de la investigación

El estudio tuvo lugar entre los meses de abril y junio del año 2006. El objetivo general de nuestra investigación, como ya hemos planteado, fue estudiar el papel desarrollado por los agentes de 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.

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

Para desarrollar esta investigación se decidió emplear tres tipos de herramientas con la totalidad de técnicos de la población de referencia –concretamente 26 técnicos correspondientes a las 18 agencias locales existentes- que estaban trabajando en dicho momento en las agencias de desarrollo del área geográfica de La Ribera Alta¹: en primer lugar un pequeño 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 momento²; 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 agentes entrevistados³; 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 ellos⁴.

1 En este sentido, se han incluido en el censo como Agencias de Desarrollo a estudiar todas aquellas figuras existentes en el área geográfica de La Ribera Alta que desarrollan esta actividad tanto al ámbito municipal como comarcal, concretamente las agencias y los agentes entrevistados han sido las siguientes: Alberic (Noelia Díez), L'Alcúdia (Eva Martínez y Manuel Alarcón), Algemesí (Carme Ferrís), Alginet (Cristina Oliver), Alzira (Carmen Herrero), Antella (David Estarlich), Beneixida (Nieves Anaya), Benifaió (Teresa Aragón), Benimodo (Ana Medán), Carcaixent (Carolina Moreno), Càrcer (Vicent Alegre), Carlet (Inmaculada Botella), Gavarda (Ana Boscá), La Pobla Llarga (M^a Carmen Pla), Senyera (Emilio Revert), Sumacàrcer (Ester Azorín), Turís (José Nogueroles), Tous (Rosario Lliso), y La Mancomunitat de La Ribera (Gema March).

Hay que decir que han quedado fuera de la investigación municipios que se encontraban en trámites de constitución de la agencia –como Sant Joan d'Énova y Castelló de la Ribera-, y aquellos municipios que no contaban con un servicio de desarrollo local como tal: Alcàntera de Xúquer, Alfarp, Benimuslem, Catadau, Cotes, L'Énova, Guadassuar, Llombai, Manuel, Massalavés Montroi, Montserrat, Rafelguaraf, Real de Montroi y Sellent –todas ellas poblaciones con menos de cuatro mil habitantes y que representan un porcentaje muy bajo respecto de la población total de la comarca.

² Los contenidos del cuestionario remitido por correo electrónico anterior a la entrevista versaba sobre las siguientes informaciones: fecha aproximada de inicio de la actividad de la agencia de desarrollo local; número de recursos humanos disponibles de carácter estable en la agencia; programas de empleo desarrollados hasta el momento; y población activa y número de habitantes de la población.

³ Los contenidos básicos de la entrevista fueron los siguientes: breve descripción del mercado de trabajo de la localidad; perfil del ADL (formación académica, complementaria y experiencia previa). ¿cómo afrontas este trabajo?; ¿cómo nace la agencia en esta localidad? Años de trabajo; líneas básicas de trabajo de la agencia y objetivos de la misma; actuaciones, acciones y programas desarrollados; proceso seguido para la de detección de necesidades en la localidad; aplicación de métodos para el seguimiento y medición de los efectos de los programas: percepción de las utilidades de la tarea desarrollada: ¿indicadores?; principales dificultades con las que te encuentras en el desarrollo de tu tarea; esfuerzo de la corporación municipal. valoración de la implicación política; recursos disponibles (humanos y técnicos).

⁴ Por lo que respecta al grupo de discusión se estructuró en tres rondas con turno rotatorio de palabra de los técnicos asistentes sobre los siguientes contenidos: 1. Opinión sobre las conclusiones expuestas, si había alguna con la que no estuvieran de acuerdo, o si añadirían ningún más; 2. ADL's, políticas de empleo y mejora social, ¿una realidad o una utopía?; y 3. Principales retos de futuro del desarrollo local desde su perspectiva.

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 enviados y de las memorias anuales de las Agencias con las que se ha trabajado, y por otra, dado que la entrevista y el grupo de discusión son herramientas de recogida de información de carácter cualitativo, hemos utilizado la técnica de análisis de contenidos de las mismas.

2. LOS PROGRAMAS DE EMPLEO DESARROLLADOS

Una clasificación de los programas de empleo

La figura clave para el buen funcionamiento del modelo de desarrollo local es sin lugar a dudas la del Agente de Empleo y Desarrollo Local –AEDL- o en su caso, Agente de Desarrollo Local –ADL-, que es el responsable de la aplicación, desarrollo y ejecución de las políticas activas de empleo a nivel operativo. Se convierte por tanto en un agente intermediario muy necesario entre el organismo que promociona la acción para el empleo –de forma genérica e indeterminada- y el territorio o situación –concreta y específica- en el que va a ser aplicada.

Concretamente el perfil, los requerimientos y el conjunto de las actuaciones a realizar por estos técnicos se describen originariamente en el Título II 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"⁵. Concretamente sus funciones quedan recogidas en el artículo 8, donde se indica que:

- 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.

⁵ modificada parcialmente por la Orden de 27 de diciembre de 1999 y por la Orden 49/2005, de 14 de enero.

Estas funciones establecidas por la citada orden, se concretan desde una perspectiva práctica principalmente en tres grandes líneas de trabajo: fomento del empleo, formación y orientación laboral. A continuación proponemos en la tabla 1 una clasificación de los programas de empleo en los que se materializan cada una de estas líneas de actuación a nivel local, basada en las informaciones facilitadas –programas desarrollados- por las Agencias de Desarrollo Local de la comarca de La Ribera Alta a las que se ha estudiado.

Tabla 1. TIPOS DE PROGRAMAS DESARROLLADOS POR UNA ADL

| |
|---|
| <p>A. PROGRAMAS DE FOMENTO DEL EMPLEO:</p> <p>A.1 AUTOEMPLEO (Emprendedores)</p> <p>A.2 CREACIÓN DE EMPRESAS</p> <p>A.3 I.L.E. (Iniciativa Local de Empleo)</p> <p>A.4 EMCORP</p> <p>A.5 PAMER</p> <p>A.6 INEM – Corporaciones Locales</p> <p>A.7 SALARIO JOVEN</p> <p>A.8 P.I.E. (Programa Integral de Empleo)</p> <p>A.9 BOLSA de EMPLEO</p> <p>B. PROGRAMAS DE FORMACIÓN:</p> <p>B.1 FORMACIÓN PROFESIONAL OCUPACIONAL (F.P.O)</p> <p>B.2 FORMACIÓN PROFESIONAL CONTINUA</p> <p>B.3 ESCUELAS TALLER</p> <p>B.4 CASAS DE OFICIOS</p> <p>B.5 TALLERES DE EMPLEO</p> <p>B.6 TALLERES DE FORMACIÓN E INSERCIÓN LABORAL (T.F.I.L.)</p> <p>B.7 PROGRAMAS DE GARANTIA SOCIAL (P.G.S.)</p> <p>C. PROGRAMAS DE ORIENTACIÓN:</p> <p>C.1 ACCIONES DE ORIENTACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO Y EL AUTOEMPLEO (OPEA)</p> |
|---|

Fuente.- Elaboración propia

Los programas de empleo desarrollados

Basándonos en la clasificación anterior, a continuación presentamos una tabla resumen en la que reflejamos las informaciones referentes a los programas de empleo desarrollados en las Agencias de Desarrollo Local de la comarca de La Ribera Alta clasificados por años, desde la aparición de cada una de ellas hasta el momento de cierre del estudio.

Tabla 2 . ADL'S, AÑOS Y PROGRAMAS DESARROLLADOS

| MUNICIPIOS | AÑOS | | | | | | | | | | | |
|--------------|-------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|----------------------------|----------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
| Alberic | | | A4,A5 | A4,A5,A6,B1 | A4,A5,A6,B1 | A4,A5,A6,B1,B3 | A1,A2,A4,A5,A6,B3,B6 | A1,A2,A4,A5,A9,B3,B6 | A1,A2,A4,A5,A6,A9,B3 | A1,A2,A4,A5,A6,A9,B5 | A1,A2,A4,A5,A6,A7,A9,B5 | A1,A2,A4,A5,A6,A7,A9 |
| L' Alcúdia | | | | | | A1,A2,A3,A4,A6,A9,B1 | A1,A2,A3,A4,A6,A7,A9,B1,B2, B7 | A1,A2,A3,A4,A6,A7,A9,B1,B2, B7 | A1,A2,A3,A4,A6,A7,A9,B1,B2, B7 | A1,A2,A3,A4,A6,A7,A9,B1,B2, B7 | A1,A2,A3,A4,A6,A7,A9,B1,B2, B7 | A1,A2,A3,A4,A6,A7,A9,B2,B7 |
| Algemesí | | A6,B4 | A6,B3,B4,B6,C1 | A3,A6,B3,B4,C1 | A3,A4,A6,B3,B4,C1 | A3,A4,A6,B3,B4,C1 | A3,A4,A6,B1,B5,B6, C1 | A4,A6,B3,B6,B7,C1 | A3,A4,A6,A7,B3,B7, C1 | A4,A6,A7,A9,B7,C1 | A3,A4,A6,A9,B3,B6,B7,C1 | A4,A6,A7,A9,B3,B6,B7,C1 |
| Alginet | | | | | | | | | | | A8,A9,B4,B7 | A8,A9,B1,B4,B7 |
| Alzira | A1,A2,A9,B1,B3,B4 | A1,A2,A9,B1,B3,B4, C1 | A1,A2,A9,B1,B3,B4, C1 | A1,A2,A9,B1,B4,C1 | A1,A2,A9,B1,B4,B6, C1 | A1,A2,A9,B1,C1 | A1,A2,A9,B1,C1 | A1,A2,A9,B1,C1 | A1,A2,A9,B1,B4,C1 | A1,A2,A4,A9,B1,B4,B6,C1 | A1,A2,A4,A6,A7,A8,A9,B1B4,B6,C1 | A1,A2,A8,A9,B1,B4, C1 |
| Antella | | | | | | | | A4,A5 | A4,A5 | A4,A5 | A4,A5,A6 | A4,A5,A6 |
| Beneixida | | | | | | | | | A4,A5,A6,A7 | A4,A5,A6,A7,B1,B2 | A4,A5,A6,A7,B1 | A4, A5, A6, A7, B1 |
| Benifaió | | | | | | | A4,A5,A6,A9,B6,B7 | A4,A5,A6,A9,B6,B7 | A4,A5,A6,A9,B1,B4,B6,B7 | A4,A5,A6,A9,B1,B6,B7 | A4,A5,A6,A9,B1,B6,B7,C1 | A1,A2,A4,A5,A6,A9,B1,B5,B6, B7,C1 |
| Benimodo | | | | | | | | | | | A1,A2,A4,A5,A9 | A1,A2,A4,A5,A9 |
| Carcaixent | | | | | A1,A2,A3,A4,A5,A6,B3,B4,C1 | A1,A2,A3,A4,A5,A6,B1,B3,C1 | A1,A2,A3,A4,A5,A6,B3,C1 | A1,A2,A3,A4,A5,A6, B3 | A1,A2,A3,A4,A5,A6,B1,B3,B7 | A1,A2,A3,A4,A5,A6,A7,A8,A9,B1,B3,B7 | A1,A2,A3,A4,A5,A6,A8,A9,B3,B6,B7,C1 | A1,A2,A3,A5,A6,A8,A9,B1,B3, B7,C1 |
| Càrcer | | | | | | A4,A5,A6 | A4,A5,A6 | A4,A5,A6 | A1,A4,A5,A6 | A1,A4,A5,A6,A9 | A1,A4,A5,A6,A9 | A1,A4,A5,A6,A9 |
| Carlet | | A1,A2 | A1,A2,A3,A4,A5,B1, B3 | A1,A2,A4,A5,B1,B3,C1 | A1,A2,A3,A4,A5,A9,B1,B3,C1 | A1,A2,A4,A5,A9,B1,B3,C1 | A1,A2,A4,A5,A6,A9,B1,B3,B6, C1 | A1,A2,A4,A5,A6,A9,B1,B3,B6,C1 | A1,A2,A4,A5,A6,A9,B1,B5,C1 | A1,A2,A4,A5,A6,A7,A8,A9,B1,B3,B5,C1 | A1,A2,A4,A5,A6,A7,A8,A9,B1,B3,B5,C1 | A1,A2,A4,A5,A6,A7,A8,A9,B1,B3,B5,C1 |
| Gavarda | | | | | | | | A1,A2,A9 B1 | A1,A2,A9,B1 | A1,A2,A4,A6,A9,B1 | A1,A2,A4,A6,A9,B1 | A1,A2,A4,A6,A9,B1 |
| La Pobla Ll. | | | | | | | | | A4,A5,A6,B1 | A4,A5,A6,B1,B6 | A4,A5,A6,B1,B2,B6 | A4,A5,A6,B1,B2,B6 |
| Senyera | | | | | | | | | | | A9, B6 | A9, B6 |
| Sumacàrcer | | | | | | | | | A4,A6,B1 | A4,A5,A6,B1 | A1,A2,A4,A6,B1 | A1,A2,A4,A5,A6 |
| Tous | | | | | | | A4,A5,A6 | A4,A5,A6 | A4,A5,A6,B1 | A4,A5,A6,B1 | A4,A5,A6,B1 | A4,A5,A6 |
| Turís | | | | | A4,A5 | A4,A5 | A4,A5,A9 | A4,A5,A9 | A4,A5,A9 | A4,A5,A9 | A4,A5,A9,B1 | A4,A5,A9 |

Fuente: Elaboración propia

La evolución de los programas de empleo desarrollados

Si analizamos de la evolución de los programas de empleo desarrollados en las agencias de La Ribera Alta a lo largo de los años de su existencia, dos son los aspectos característicos que condicionan la mecánica de actuación de las ADL's de la comarca: por una parte, las claras directrices de solicitar todo lo que se pueda, acercar el mayor número de recursos económicos al municipio y así poder incidir sobre él, y de otra, intentar llevar una trayectoria creciente en la actividad de la agencia, en el cumplimiento de los objetivos y en la cantidad de programas desarrollados.

También se observa como determinadas agencias –sobre todo a municipios grandes- empiezan a trabajar sobre programas de empleo necesarios para su territorio. La máxima de actuación deja de ser tan solo el aprovechamiento de todas las subvenciones posibles alcanzar, centrándose más en programas que encajan con sus líneas de actuación y de trabajo.

Hay ADL's al máximo rendimiento –en los municipios más grandes- por lo que respecta al número de programas desarrollados. Alcanzan casi la totalidad de las subvenciones a las que podrían acceder. Por contra, en las ADL's más pequeñas la mentalidad es mucho más limitada por la falta de recursos que tienen, se conforman con tener una cierta continuidad de éstos. Otro aspecto a destacar es como las ADL's buscan la repetición automática de los programas a lo largo de los años. Son solicitados en un momento dado –habitualmente se solicita todo lo que se cree poder aplicar o como en muchos ayuntamientos, simplemente se solicita todo-, y una vez resuelta la concesión en su caso, se considera como un camino que se debe repetir todos los años. Este proceso repetitivo genera muchos efectos positivos sobre el municipio, porque permite continuar con proyectos de otros años no acabados, pero también genera una especie de efectos de carácter no tan positivo –sobre todo en los programas de empleo- como un cierto “clientelismo”, de colectivos que se acostumbran a determinados programas en determinadas épocas del año –normalmente suelen repetirse-, y simplemente confían obtener unos ingresos económicos de ellos, suficientes para enlazar con otro trabajo de temporada. Se trata por tanto de colectivos a los que no se les propone una búsqueda activa y real de trabajo, sino que se los mantiene activos un cierto período del año.

Otro de los aspectos característicos de la evolución de los programas de empleo en las diferentes agencias es como aquellas ADL's que iniciaron más pronto su trabajo como tal, lo hicieron con pocos programas en términos generales y han ido ampliando la gama de acciones a realizar. Por contra se observa que las Agencias de nueva creación –sobre todo a partir del año 2000-, inician ésta con una serie de programas que se mantienen en el tiempo en el mayor número de los supuestos.

Existen ciertos programas subvencionados que se convierten en el núcleo duro de los paquetes solicitados anualmente por las ADL's. Forman parte de este núcleo los programas vinculados con la vertiente de la ocupación, Emcorp (programa A4), Pamer (programa A5), Inem (programa A6), etc. Alrededor de ellos otras actuaciones –principalmente en la esfera de la formación- son los que van apareciendo y desapareciendo en función del año. Por lo que respecta a la vertiente de la orientación e intermediación laboral –programa C1-, observamos cómo tanto solo los municipios de más de 10.000 habitantes acceden a desarrollar este tipo de acciones.

3. LAS CONCLUSIONES DEL ESTUDIO: UN ANÁLISIS CUALITATIVO

Los principales resultados de la investigación se presentan en forma de conclusiones agrupadas en torno a diez cuestiones fundamentales que nos ayudarán a entender el papel desarrollado por los ADL's en la aplicación de las políticas activas de empleo en la comarca y así responder a los objetivos planteados inicialmente. Estos aspectos son los siguientes: el entorno de trabajo del ADL; los recursos humanos disponibles; el perfil del agente: formación y experiencia; la relación laboral del técnico; el inicio de las agencias en La Ribera Alta; los contenidos del trabajo de un ADL; las líneas de trabajo de una Agencia de Desarrollo Local; el funcionamiento de la Agencia y la gestión de los programas desarrollados; la valoración de la implicación política de la corporación local; y las principales dificultades del trabajo del ADL. Presentamos a continuación cada uno de estos grupos de conclusiones con los aspectos y los resultados más destacables, en forma de tablas y de contenidos textuales, tanto de las entrevistas y como del grupo de discusión.

El entorno de trabajo del ADL

El agente de desarrollo local es por definición un elemento dinamizador del desarrollo de una determinada localidad o zona geográfica (comunidad local) y su labor se está convirtiendo en una de las herramientas más importantes con las que cuentan las instituciones locales, comarcales o regionales, para favorecer el crecimiento económico y social de un determinado territorio.

En este contexto el ADL se ha encontrado con un factor añadido, como es el cambio experimentado por el mercado de trabajo, por la oferta y la demanda del mismo. Tanto es así, que ha visto como en los últimos años el peso de los sectores productivos ha ido variando sustancialmente. Actualmente nos encontramos con una situación productiva marcada por la terciarización de las actividades, la pérdida paulatina de peso del sector primario –agricultura en nuestro caso- y del sector secundario –industria y construcción- que han ido evolucionando hacia una fragmentación de la actividad productiva y la generación de una cadena de empresas subcontratadas que ofrecen servicios externos en los momentos necesarios. Todas estas empresas –en su mayoría empresarios de carácter individual- han sido encuadrados dentro del sector terciario. Es por eso que el papel clave del ADL en este proceso será la adecuación de los recursos desempleados a las necesidades, o al menos a esta nueva realidad del territorio.

El otro de los factores a destacar en este apartado, que ha afectado al entorno de trabajo del ADL, ha sido el proceso de creación de suelo y polígonos industriales a prácticamente la totalidad de los municipios, lo cual ha supuesto el crecimiento de un determinado tipo de empresa que ha trasladado fuera de la población su negocio cuando hasta el momento se encontraba dentro del municipio. Aspecto que, por otro lado, ha supuesto la atracción de nuevas empresas que se han acomodado en estos polígonos, y han generado la necesidad de mano de obra cualificada o con un perfil determinado.

Pero anecdóticamente, pese al papel clave que se le presume la técnico ADL en este proceso, la determinación de las directrices básicas y el establecimiento de los criterios de funcionamiento de estos nuevos polígonos, los ADL's han sido dejados de lado. De hecho, 12 de los 18 municipios analizados tienen en marcha actualmente la creación de

uno o más de un polígono industrial en su territorio, y tan solos dos de ellos participan de manera directa en este proceso. Lo que denota claramente cómo la función de empleo es considerada como una función anexa o complementaria al resto, no es en ningún caso percibida como una de las principales dentro del ayuntamiento. Esta insignificante participación en todos aquellos aspectos vinculados con la posible creación o atracción de empleo en el territorio del ADL, supone una contradicción total entre las políticas de empleo aplicadas o que se aplicarán en un futuro y la realidad con que conviven.

Los recursos humanos disponibles

Se observa una dependencia en todos el casos de la ADL de una administración local, pese a que como caso extraordinario existe la figura del ADL a nivel comarcal, concretamente de La Mancomunitat de municipios de La Ribera, cuyo ámbito de actuación, como ya hemos expuesto son todas aquellas poblaciones de las dos Riberas - Alta y Baixa-. A su vez como podemos constatar en la *tabla 3*, en general se observa una carencia de recursos especializados para desarrollar las actividades propias de la agencia con garantías. En los ayuntamientos de más reducido tamaño suelen ser órganos unipersonales, que limitan su actividad a la capacidad de trabajo de un único profesional. Por contra las Corporaciones locales más grandes de la zona –como L’Alcúdia, Algemesí, Alzira, Carcaixent y Carlet- parece que intentan generar un equipo multidisciplinar que cubra todas las vertientes de su tarea.

Tabla 3 . RECURSOS HUMANOS DISPONIBLES

| | NÚMERO | PORCENTAJE | MUNICIPIOS Y NÚMERO DE HABITANTES |
|----------------------------|-----------|--------------|---|
| ADL's UNIPERSONALES | 13 | 72,23 % | Alberic (10.081), Alginet (12.820), Antella (1.500), Beneixida (636), Benifaió (12.208), Benimodo (2.050), Càrcer (2.040), Gavarda (1.171), La Pobla Llarga (4.451), Senyera (1.045), Sumacàrcer (1.300), Tous (1.116), Turís (5.556) |
| ADL's CON 2 MIEMBROS | 2 | 11,11 % | L'Alcúdia (10.838), Algemesí (26.740), |
| ADL's CON 3 MIEMBROS | 2 | 11,11 % | Carcaixent (21.299), Carlet (14.812) |
| ADL's CON 4 MIEMBROS O MÁS | 1 | 5,55 % | Alzira (42.543), |
| <i>TOTALES</i> | <i>18</i> | <i>100 %</i> | |

Fuente.- Elaboración propia

Carencia que se extiende a todo tipo de recursos necesarios en el desarrollo de su actividad, tanto aquellos de carácter humano como hemos comentado, como de carácter material, económico y por supuesto temporal, aspectos que en determinados casos suponen verdaderos factores que dificultan la labor de estos técnicos. Por lo que respecta a los recursos humanos casi siempre están vinculados a la existencia de una subvención limitada en el tiempo, aspecto que a su vez impide la continuidad del propio técnico y por tanto la continuidad de su labor. Los ADL's suelen ser contratados a través de programas derivados de otras administraciones -la financiación suele provenir del Fondo Social Europeo instrumentalizado a través de los programas operativos, llevados adelante por el INEM, las Comunidades Autónomas o las Diputaciones Provinciales- con una duración determinada. En este sentido se plantea un problema de rotación excesiva del personal, los programas obligan en la mayoría de los supuestos a contratar desempleados, lo cual implica la renovación constante de los equipos. Supone por tanto una dificultad añadida en la consolidación de equipos estables de trabajo.

En este sentido las aportaciones municipales son simbólicas en proporción al volumen de recursos gestionados por la agencia. La mentalidad municipal se centra en gran medida en la obtención de un servicio de coste real “cero” para la Corporación local. Como podemos observar en la *tabla 4* de los 26 técnicos ADL’s actualmente existentes en la comarca, un porcentaje muy representativo está financiado con contratos vinculados con a subvención (65,38 %), cifra que se incrementaría bastante más si tuviéramos en cuenta todos aquellos que actualmente han adquirido la condición de trabajadores funcionarios –interinos o con plaza- empezaron con una relación contractual basada en esta subvención anual renovable. Además también incrementaría éstos datos el hecho de que en los últimos diez años han habido diversas sustituciones de los técnicos a las diferentes agencias de desarrollo.

Tabla 4. DEPENDENCIA ECONOMICA DE LA ADL.

| | | |
|--|----|---------|
| ADL CON DEPENDENCIA ECONÓMICA DE UN PROGRAMA SUBVENCIONADO | 17 | 65,38 % |
| ADL CON DEPENDENCIA ECONÓMICA DIRECTA DEL AYUNTAMIENTO | 9 | 34,62 % |

Fuente.- Elaboración propia

Además si cruzamos esta variable, con el número de habitantes del municipio, podemos añadir que los municipios que asumen directamente la mano de obra de la agencia son municipios con más de 10.000 habitantes, tan solo dos casos rompen esta correlación – Tous y Turís- que asumen directamente los costes de su ADL, pero a cambio de que el técnico realizará tareas no tan solo de empleo sino que formará parte del organigrama administrativo del ayuntamiento. El resto de municipios pequeños no pueden alcanzar esta contratación directa y por tanto las subvenciones para mantener el servicio de ADL en el municipio de forma continua.

El perfil del agente: formación y experiencia

Se trata en general de un profesional orientado a la tarea que desarrolla, motivado, disponible, dinámico, sociable y con capacidad de adaptación y facilidad para establecer contacto con otros actores locales y para trabajar en equipo. Tienen la capacidad de pensar estratégicamente, de analizar sus alrededores –estructurada o no estructuradamente- y de tomar las decisiones más convenientes. Es por tanto un conocedor del proceso de toma de decisión en todas sus vertientes. Además, tiene la capacidad de gestionar los proyectos desde la misma fase de planificación y diseño, pasando por la organización de los recursos, la ejecución de estos, así como del seguimiento, control y evaluación de los resultados.

Como podemos observar en las *tablas 5 y 6*, el perfil de la ADL en la comarca de La Ribera Alta es de una persona joven, de entre 25 y 35 años, de sexo femenino en su mayoría, titulado universitario con cierta experiencia profesional previa en el mercado de trabajo -aunque no demasiada vinculada con el desarrollo local. Concretamente las titulaciones académicas de los agentes son muy variadas, alcanzando desde, las habituales como la Licenciatura en Derecho (6), los Licenciados en Psicología (5), los Licenciados en ADE o en Económicas (4), y a los últimos años los Diplomados en Relaciones Laborales (4), hasta otras titulaciones como Licenciados en Sociología, en Pedagogía, en Trabajo Social o en Historia del Arte.

Por lo que respecta a la experiencia profesional previa de los ADL's entrevistados hay que mencionar que en su mayor parte contaban con cierta experiencia en el mercado laboral, aspecto por otro lado muy vinculado con la edad de entrada en el puesto de técnico. Si analizamos tan solo la experiencia previa en el mundo del desarrollo local, los porcentajes se reducen, son pocos los que han trabajado previamente en otra agencia de desarrollo local, tanto solo el 11,54 % -es decir 3 de los 26 técnicos analizados- cuenta con ésta.

Tabla 5 . EDAD Y SEXO DE LOS ADL's.

| EDAD | | | SEXO | | |
|------------------|----|---------|---------|----|---------|
| HASTA 25 ANOS | 1 | 3,85 % | HOMBRES | 5 | 19,23 % |
| ENTRE 26-30 AÑOS | 8 | 30,77 % | | | |
| ENTRE 31-35 AÑOS | 10 | 38,46 % | | | |
| ENTRE 36-40 AÑOS | 6 | 23,07 % | | | |
| MÁS DE 40 AÑOS | 1 | 3,85 % | MUJERES | 21 | 80,77 % |
| <i>Totales</i> | 26 | 100 % | | | |

Fuente.- Elaboración propia

Tabla 6. TITULACIÓN ACADÉMICA Y EXPERIENCIA PREVIA DE LOS ADL's

| TITULACIONES | | | TIPO DE EXPERIENCIA LABORAL PREVIA | | |
|-------------------------------------|----|---------|------------------------------------|----|---------|
| LICENCIATURA EN DERECHO | 6 | 23,07 % | EN OTRA AGENCIA | 3 | 11,54 % |
| DIPLOMATURA EN RELACIONES LABORALES | 5 | 19,23 % | | | |
| LICENCIATURA EN PSICOLOGÍA | 5 | 19,23 % | EN LA EMPRESA PRIVADA | 15 | 57,69 % |
| LICENCIATURA EN ECONÓMICAS | 3 | 11,55 % | | | |
| DIPLOMATURA EN EMPRESARIALES | 2 | 7,69 % | | | |
| LICENCIATURA EN ADE | 1 | 3,85 % | EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA | 6 | 23,08 % |
| LICENCIATURA EN SOCIOLOGÍA | 1 | 3,85 % | | | |
| DIPLOMATURA TRABAJO SOCIAL | 1 | 3,85 % | | | |
| LICENCIATURA HISTORIA DEL ARTE | 1 | 3,85 % | SIN EXPERIENCIA PREVIA | 2 | 7,69 % |
| LICENCIATURA EN PEDAGOGÍA | 1 | 3,85 % | | | |
| <i>TOTALES</i> | 26 | 100 % | <i>TOTALES</i> | 26 | 100 % |

Fuente.- Elaboración propia

La relación laboral-contractual del técnico

Hay que decir que la relación laboral que vincula al Agente con la agencia en primer término y con el ayuntamiento en segundo, es en general una relación contractual de carácter temporal, vinculada en la mayor parte del casos con la subvención –como ya hemos expuesto antes- del organismo público que financia este servicio, actualmente la Conselleria de Hacienda, Economía y Empleo. En la tabla siguiente podemos observar la evolución contractual de las relaciones que unen a los ADL's con sus ayuntamientos. La información se presenta de todas las agencias desde su aparición, y con todas las contrataciones realizadas al efecto.

Tabla 7.

| MUNICIPIO | AÑOS | | | | | | | | | | | |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
| Alberic | | | | | | | | | | | | |
| L'Alcúdia | | | | | | | | | | | | |
| Algemesí | | | | | | | | | | | | |
| Alginet | | | | | | | | | | | | |
| Alzira | | | | | | | | | | | | |
| Antella | | | | | | | | | | | | |
| Beneixida | | | | | | | | | | | | |
| Benifaió | | | | | | | | | | | | |
| Benimodo | | | | | | | | | | | | |
| Carcaixent | | | | | | | | | | | | |
| Càrcer | | | | | | | | | | | | |
| Carlet | | | | | | | | | | | | |
| Gavarda | | | | | | | | | | | | |
| La Pobla Llarga | | | | | | | | | | | | |
| Senyera | | | | | | | | | | | | |
| Sumacàrcer | | | | | | | | | | | | |
| Torís | | | | | | | | | | | | |
| Tous | | | | | | | | | | | | |

Subvención ADL
 Personal Laboral Fijo
 Funcionario Interino
 Funcionario de carrera

Fuente: Elaboración propia

Dos son las conclusiones básicas de la observación y análisis de esta tabla; en primer lugar, el proceso evolutivo habitual o normal que afecta a los técnicos cuando son asumidos directamente por los ayuntamientos. En este aspecto hay que decir que el más observado es que a la finalización del plazo subvencionado de tres o cuatro años, según el momento de esta, el técnico pase a ser o bien contratado laboral con una modalidad de contratación indefinida o fija o funcionario de carácter interino, en ambos casos supone una asunción directa por parte del ayuntamiento de los costes del personal, así como una garantía de continuidad de la semilla desarrollada por el ADL en su lugar de trabajo. Dada la corta existencia de agencias a la comarca –hay que recordar que la más antigua tiene ahora doce años, que no es un plazo largo para el tipo de actividad que estamos analizando-, las ADL's s empiezan a transformar las relaciones contractuales de sus técnicos en plazas de funcionarios definitivas, creadas y constituidas al efecto (como se el caso de L'Alcúdia, Algemés, Alzira, Carlet, Tous y Turís).

Y en segundo lugar, llama la atención la relación existente entre funcionarización de los técnicos y número de habitantes del municipio en cuestión. Haciendo una análisis bivariante de las variables tipo de relación laboral y volumen de la población donde desarrolla su tarea el ADL, podemos concluir que la evolución más habitual para que el técnico de empleo abandone su condición de trabajador de carácter temporal y pase a formar parte del organigrama del ayuntamiento suele ser mayor a municipios de más de 10.000 habitantes, destacando dos excepciones: Tous y Turís, que tendrían una justificación en la contratación directa por parte del municipio, y es que son poblaciones pequeñas donde el ADL realiza funciones bastante más amplias de las que le corresponderían, por lo que el ayuntamiento decide que este técnico que conoce la sistemática municipal continúe trabajando allí. De hecho en ambos supuestos, la categoría en que son contratados directamente por el ayuntamiento no es como Técnico ADL, sino como Auxiliar Administrativo o en su caso, Administrativo.

Si a este análisis añadimos una nueva variable, como es el tiempo de existencia del servicio de ADL al municipio, podemos ver como aquellos municipios que antes empezaron a disponer de esta actividad, son los primeros que han empezado el proceso de funcionarización de los técnicos que la iniciaron, y que en el mayor número de los casos no han sido sustituidos por otros.

Los inicios de las Agencias en La Ribera Alta

Otro aspecto clave a analizar han sido los inicios de las agencias en la comarca de La Ribera Alta. Ha resultado interesante trabajar con tres variables principales: el momento concreto de aparición de la agencia –y que por lo tanto marca su experiencia en el desarrollo de la localidad-, el número de habitantes del municipio –que como la mayor parte de las conclusiones supone un factor limitador de la actuación de la agencia-, y como tercera el motivo que hace aparecer este servicio en la población. Para poder trabajar esta última variable hemos categorizado las respuestas de los entrevistados en cuatro niveles: la posibilidad de disponer de un técnico cualificado, la necesidad de dinamización del municipio, la creación de un servicio con un técnico para el empleo y finalmente aquellas que no tienen ningún motivo específico.

Tabla 8 . MOTIVO ORIGINARIO INICIOS DE LA ACTIVIDAD DE LA ADL

| MOTIVOS | CANTIDAD | PORCENTAJE |
|--|----------|------------|
| DISPONER DE UN TECNICO CUALIFICADO SUBVENCIONADO | 10 | 55,55 % |

| | | |
|---|----|---------|
| LA NECESIDAD DE DINAMIZAR EL MUNICIPIO | 3 | 16,67 % |
| LA CREACIÓN DE UN SERVICIO CON UN TÉCNICO | 2 | 11,11 % |
| SIN MOTIVO ESPECÍFICO | 3 | 16,67 % |
| TOTALES | 18 | 100 % |

Fuente.- Elaboración propia

Como podemos observar en la *tabla anterior* si tan solo tenemos en cuenta la variable motivo que origina la creación de la agencia, podemos afirmar que un 55,55 % de las agencias -concretamente 10 de las 18-, nacen en el ayuntamiento a través de una subvención, disponibilidad de un nuevo recurso humano especializado, que de otro modo no podría contratarse en la mayor parte de los casos; además que la necesidad de dinamizar económica y socialmente el municipio representa el 16,67 %, -3 de los 18 ADL's estudiados-, aquellas agencias que nacen sin ningún motivo específico; y por último, tan solo dos agencias del total fueron fruto de la necesidad de un técnico local que se encargara del empleo.

Por otro lado, haciendo un análisis multidimensional de las variables mencionadas, nuevamente denotamos la dependencia observada de los municipios de menor dimensión, que son los que constituyen las agencias más tarde en el tiempo y donde además con esta función pretenden disponer de uno nuevo recurso humano especializado y subvencionado, que ayude al desarrollo local, pero también al desarrollo de la actividad municipal. Por el contrario, la dependencia observada en los ayuntamientos de localidades con más habitantes es el contrario, ya no buscan tan solo un recurso humano especializado y subvencionado que ofrezca un servicio municipal, sino que los objetivos que pretenden alcanzar son más concretos y definidos: dinamizar económica y socialmente el municipio o generar nuevas dinámicas de empleo.

Los contenidos del trabajo de un ADL

Muchos son los que califican al ADL como un consultor local que tan solo se diferencia del consultor privado en que desarrolla sus funciones a través de iniciativas de carácter público. Sin embargo, en este aspecto dos serían las preguntas clave: en primer lugar, ¿cuáles son los límites de lo que llamamos habitualmente desarrollo local? y en segundo, ¿donde están definidas exactamente las funciones a desarrollar por un ADL? Ciertamente es que la Orden reguladora de los ADL en su articulado, establece las líneas funcionales de trabajo de un ADL –como hemos expuesto en apartado segundo-, pero quedan en eso, en líneas genéricas que difícilmente ofrecen un planteamiento práctico y aplicable. En este sentido la indefinición del técnico es muy grande, de hecho desarrollan su actividad con un alto grado de inseguridad por lo que respecta a si están haciendo bien sus funciones o no, y no hay ningún órgano que asesore y tutorice la ejecución de dicho trabajo.

Por tanto, la inexistencia de una definición clara de las funciones concretas a realizar por el agente, la falta de una descripción del puesto de trabajo sitúa al técnico con unas tareas que pueden ser tan amplias como desee. Es por ello que la iniciativa, la implicación y la predisposición se convierten en los elementos más importantes para el desarrollo de su puesto de trabajo. Estas características propias de la figura del técnico local también suponen un importante freno en el desarrollo de su actividad, el técnico se enfrenta al desarrollo económico y social, entendido con unas acepciones tan amplias

como se desee o tan limitadas como se planteen. Por eso cualquier actividad, acción o programa puede, por qué no, formar parte de la labor profesional del ADL.

Otro aspecto clave del contenido de la tarea del ADL, es la dependencia funcional y jerárquica dentro del ayuntamiento, es decir, de quien recibe las directrices y las órdenes a cumplir. En municipios pequeños es el propio alcalde el encargado directo de establecer o supervisar el trabajo del ADL, por contra en municipios de mayor dimensión, aparecen figuras como el concejal o el regidor, que son los responsables de este control.

Todo ello supone que en los municipios más pequeños –menos de 5.000 habitantes- la figura de la ADL es entendida como la de un técnico comodín, que a través de la percepción de un salario subvencionado, puede o debe realizar todo tipo de tareas dentro del ayuntamiento. Tanto aquellas que le corresponderían por su trabajo, como muchas otras necesarias en dicha entidad: atención al ciudadano, atención telefónica, recaudación, secretaría, y un largo etcétera. En los municipios pequeños los ADL's son catalogados de técnicos contratados para desarrollar todo tipo de trabajos al ayuntamiento, no tan solo para su función natural de Formación y Ocupación -y otras muy próximas como Promoción económica, Turismo, o Comercio en algunos supuestos.

También hay que tener muy en cuenta la creciente demanda de la tarea realizada que, se concreta en una mayor exigencia por parte de los usuarios, demandan un tipo de servicio más especializado y adaptado a la realidad en que se mueven. Por otro lado, nos encontramos con colectivos que tienen unas exigencias que nunca serán cubiertas por una agencia de desarrollo local, ni por el contenido ni por los resultados de estas. Además gran parte de la población continúa desconociendo las actividades desarrolladas por este servicio. Como expondremos en las dificultades de la tarea, la respuesta de los usuarios potenciales, entendidos en sentido amplio desde el desempleado que puede hacer un curso de formación, hasta el empresario que quiere acceder a una subvención pública por una nueva contratación, es hoy por hoy muy limitada, y que si bien es una realidad que ha cambiado en los últimos años, aún queda mucho camino por recorrer.

Por último, un aspecto que destacan casi la mitad de los ADL's entrevistados es el carácter apolítico de su puesto de trabajo, no ligan su actividad a ningún color político e intentan desarrollar su tarea con el mayor grado de independencia profesional posible. Concretamente lo que piden es que la Corporación local –necesidad cubierta por muchos de ellos- les trate como verdaderos técnicos, confíe en ellos y defienda sus actividades ante el resto del ayuntamiento.

Las líneas de trabajo de una Agencia de Desarrollo Local

La perspectiva del desarrollo económico y social de un territorio, presente en la naturaleza misma de la figura del agente de desarrollo local, no tiene sentido en muchos de los casos analizados a causa de factores estructurales como la mala definición de las políticas de empleo, los plazos para su ejecución, la sistemática de trabajo desarrollada u otros obstructores presentes en su actividad. Todos ellos plantean un predominio completo en su trabajo de la cuestión económica sobre la cuestión social. El trabajo del ADL se establece en términos de cumplimiento de objetivos de carácter cuantitativo, como ya hemos mencionado la perspectiva económica tiene un completo predominio

sobre la social. La exigencia de cumplir con una cantidad de actividad realizada, y sobretodo con una cantidad de resultados materiales, impide muchas veces desarrollar verdaderos programas de mejora social.

Tabla 9. ORIENTACIÓN PROFESIONAL PRINCIPAL DEL ADL EN EL DESARROLLO DE SU TRABAJO

| | | |
|--------------------------|----|---------|
| ORIENTACIÓN SOCIAL | 6 | 33,33 % |
| ORIENTACIÓN ECONOMICISTA | 10 | 55,55 % |
| ORIENTACIÓN LEGALISTA | 1 | 5,56 % |
| OTRAS ORIENTACIONES | 1 | 5,56 % |
| TOTALES | 18 | 100 % |

Fuente.- Elaboración propia

El ADL se convierte en un *cazador* de subvenciones que de alguna manera avalen y justifiquen su puesto de trabajo, y que en la mayoría de las ocasiones no tienen en cuenta las necesidades reales –económicas o sociales- de la zona. El agente intenta generar y acercar al municipio el número más grande de recursos económicos posibles, aunque en muchos de los supuestos propuestos las acciones no sean líneas de actuación prioritarias. La mayor parte de los agentes entrevistados coinciden cuando afirman que muchos de los programas de empleo no intervienen en el mercado de trabajo desde una perspectiva completa en sus vertientes económica y social, sino que se limitan a desarrollar una visión económica. La implicación social del ADL es más directa en las poblaciones de más reducido tamaño, donde el técnico interactúa directa y personalmente con la población del municipio a la que dirigirá sus actuaciones. Todo esto supone una verdadera limitación de la capacidad real de intervención sobre el mercado de trabajo, ya que no generan un verdadero proceso de cambio social, sino que su actuación se limita generalmente a la tramitación y ejecución de programas públicos subvencionados de empleo. El margen real de trabajo que les permiten es muy limitado en proporción a la envergadura de los programas desarrollados

Las políticas de empleo se activan desde su faceta intervencionista del mercado de trabajo, buscando unos efectos a corto o medio plazo de carácter cuantitativo que avalen en todo momento la asignación y el gasto público realizado. Aparece aquí una cuestión relevante: a todos los niveles se presumen los efectos sociales positivos derivados de la aplicación de una partida económica. La mejora de la sociedad en general se plantea como algo anexo o de segundo orden, como una cuestión presuntamente existente en dicho contexto. Por tanto, la inexistencia de un proceso de validación pública cualitativa de los efectos sociales de los programas, se limita a la justificación documental, económica y numérica de las acciones ejecutadas.

Otro aspecto a destacar es la escasa atención a la búsqueda de indicadores sociales de referencia que permitan conocer en mayor medida el contexto social en que desarrollarán su actividad, definen la débil situación de partida de las actuaciones realizadas. A su vez, la preocupación por medir los efectos de los programas aplicados no tiene aplicación en casi la totalidad de las agencias analizadas. Los motivos alegados como justificación de esta falta de medición son muy variados: los ayuntamientos de tamaño reducido donde es habitual la figura única de la ADL en la agencia, alegan la falta de recursos, la imposibilidad manifiesta de realizar esta recogida de información y algunos incluso la no necesidad de ella por la proximidad con los vecinos. Y en los grandes se apuntan a la complejidad de la tarea como el factor fundamental de la no medida de estos indicadores sociales.

Tabla 10. CRITERIOS APLICADOS PARA LA DETECCIÓN DE NECESIDADES Y SISTEMAS DE MEDICIÓN DE LOS EFECTOS DE LOS PROGRAMAS DESARROLLADOS

| DETECCIÓN DE NECESIDADES | | | MEDICIÓN DE LOS EFECTOS | | |
|--|----|---------|-------------------------|----|---------|
| NO HACE FALTA | 1 | 5,55 % | SISTEMAS FORMALES | 2 | 11,11 % |
| NO POR FALTA DE TIEMPO | 4 | 22,22 % | | | |
| PERCEPCIÓN PERSONAL DEL ADL | 5 | 27,78 % | SISTEMAS INFORMALES | 12 | 66,67 % |
| MEDICIÓN PARCIAL | 3 | 16,67 % | | | |
| EXPERIENCIA AÑOS ANTERIORES | 3 | 16,67 % | NINGÚN SISTEMA | 4 | 22,22 % |
| APLICACIÓN DE UN PROCESO ESTANDARIZADO | 2 | 11,11 % | | | |
| TOTALES | 18 | 100 % | | | |

Fuente.- Elaboración propia

Por otro lado el perfil profesional del agente determina sus orientaciones profesionales y las directrices básicas aplicadas en el desarrollo de su trabajo: perspectiva más económica o perspectiva más social. Se observa que en aquellos municipios donde el agente proviene de titulaciones más vinculadas con las ciencias económicas y de la empresa el predominio de la visión economicista es muy superior. Al contrario, en los municipios donde el ADL aporta una titulación en la esfera de las ciencias sociales, la perspectiva aplicada no es tan economicista y sí un tanto más preocupada por los aspectos sociales de la población.

El funcionamiento de la agencia y la gestión de los programas desarrollados

Sin tener en cuenta el tipo de actividad desarrollada en las ADL's es prácticamente imposible entender el funcionamiento de una Agencia de Desarrollo Local. Se trata de una actividad donde los plazos, los objetivos y la manera de trabajar son claves para el cumplimiento del servicio ofertado al ciudadano. Aspecto que distan en gran medida del funcionamiento tradicional de una administración pública. Es por ello que gran número de autores sitúan el funcionamiento de una ADL más a cerca del sistema de trabajo de una entidad privada que no pública.

Escasa planificación, imposibilidad manifiesta en alguna ocasión de realizar una planificación de su tarea a lo largo del ejercicio. Gran dependencia de los programas o proyectos de las subvenciones del fondo público, las aportaciones municipales como ya hemos dicho no destacan por su cantidad, son simbólicas muchas de las ocasiones. El ADL no tiene la capacidad de poder planificar su actividad, sino que más bien convive con ella en el día a día intentando ejecutarla de la mejor manera posible. El sistema actual de líneas de políticas activas de empleo imposibilita la aplicación de una perspectiva a medio o largo plazo, y limita su actividad a la ejecución en el corto plazo. La capacidad de innovar en su actividad, es por tanto casi inexistente.

El dinamismo, la capacidad de trabajo, la adaptación constante a los cambios y la profesionalidad de los técnicos permite a las agencias poder llevar adelante una actividad que nace sin una estructura definida, que adolece en la mayor parte de los casos de recursos especializados suficientes para conseguir el éxito de la actividad. Los criterios internos de funcionamiento basados en calidad, eficiencia y mejora, continúan estando muy limitados y son muy poco aplicados. La orientación básica del trabajo del agente es hacia la tarea, y dejando de lado muchos de los efectos sinérgicos que podría conseguir de una adecuada gestión de los programas.

La competencia real entre los agentes de las localidades próximas, se convierte en una rivalidad por conseguir el programa antes de que el vecino y sin que éste lo sepa. Se

aplican criterios localistas que no consiguen romper una visión limitada, nada operativa ni beneficiosa a largo plazo para ninguno de ellos. Además la conexión entre agentes es escasa, prácticamente nula y se limita a reuniones esporádicas e informales, así como a contactos de carácter personal. No existe un organismo que los coordine o que fomente la cooperación entre ellos.

Poca o inexistente colaboración por parte del resto de departamentos del ayuntamiento, que puede, en muchos casos se encuentra con un nuevo servicio del que desconoce su utilidad y finalidad, y en otros, parece una nueva competencia interna. Por lo tanto la descoordinación entre áreas de la entidad local es grande. A esto, se suma el hecho de que en muchos ayuntamientos, a pesar de constatarse una cierta tendencia genérica hacia su reconocimiento, no se percibe a la ADL como una figura clave en la promoción del empleo y desarrollo local.

Si hay un factor determinante por encima del resto cuando nos referimos a la gestión de los programas desarrollados, es sin duda la necesidad de la consecución de los objetivos, manifestados en la cantidad de programas aplicados y en el cumplimiento de los plazos oficiales establecidos, que son los que darán opción o no a acceder a la subvención o a cobrarla en su caso. En cuanto a la gestión de los programas, destacable es la distancia existente entre la orientación dada en la norma original que regula el programa de empleo y la realidad con la que se encuentra el técnico en el momento de la aplicación del programa. Los problemas de los ADL's para poder aplicar las acciones y los programas son continuos. La ausencia de unas orientaciones y una información clara y útil para la aplicación del programa generan claroscuros legales donde nadie sabe, y en muchos casos no quiere, aclarar estos temas. Desde un punto de vista práctico, al ADL le supone hacer el esfuerzo de preparar un trabajo concretado en una documentación para formalizar la solicitud un programa que queda muchas veces en vía muerta ya que nadie sabe como resolverla.

Los programas públicos de empleo no tienen unas instrucciones útiles para su solicitud inicial ni para su posterior puesta en práctica. El ADL se encuentra desamparado sin la figura de un director a quien dirigirse en caso de duda, lo cual genera incertidumbres y afecta indirectamente al resultado final de la acción implementada. Muchas de las líneas públicas de empleo no son aplicables a la realidad del municipio o de la zona en cuestión, el Agente mayoritariamente intuye la posible utilidad que se le puede dar e intenta obtener la mayor financiación para ella. La incapacidad de adaptar la normativa que regula la actuación o el programa en concreto a la realidad del contexto local se convierte en un obstructor claro de su labor. La rigidez de los mismos genera situaciones contraproducentes para todos los implicados en el proceso. Una particularidad manifestada por la mayoría de los agentes es el gran número de medidas o programas en vigor tanto a nivel nacional como autonómico, que pueden entrar en competencia, contradicciones o problemas en su aplicación.

Hay un consenso generalizado por parte de los distintos ADL's de la excesiva burocracia existente alrededor de los programas que desarrollan, tanto en el momento inicial de la solicitud como en el momento de la justificación de los gastos finales, que imposibilita una completa utilidad del programa o de la acción. La sobrecarga burocrática de los programas desarrollados constituye otra de las críticas que con mayor énfasis manifiestan los ADL's de la comarca; desde el mismo momento de la solicitud, el técnico asume un papel de funcionario tradicional que la lleva a preparar una cantidad

de papeles muy grande. Así mismo el proceso de justificación económica de los proyectos ejecutados se convierte en una carga laboral para el técnico que absorbe gran parte de su tiempo.

La falta de herramientas para la detección de las necesidades locales existentes. No existe un proceso normalizado y estructurado a seguir por el técnico en el momento de decidir los programas que puede solicitar. El agente suele seguir dos directrices básicas: su percepción, de manera totalmente acientífica (aunque muy acertada en la mayor parte de los supuestos) y de otra, la peligrosa realidad de realizar acciones basándose en las subvenciones existentes en cada momento (adaptación de la realidad local a la subvención y no lo que sería deseable: que una subvención se adapte a la realidad local).

La valoración de la implicación política de la corporación local

La implicación política de la Corporación local con la tarea de desarrollar social y económicamente en el municipio se puede poner de manifiesto de diferentes maneras: con el apoyo directo del concejal/a a las iniciativas del ADL; con la dotación de una partida presupuestaria específica para empleo; con la confianza depositada en la profesionalidad del técnico/a; con la no interferencia por intereses partidistas en la labor del ADL; y un largo etcétera. Las Agencias de Desarrollo Local desde su aparición plantean un dilema para la Corporación local: los programas desarrollados hasta el momento por otras concejalías deben pasar a ser gestionados de forma única por la nueva figura emergente del ADL, y así poder conseguir una coordinación completa, y una perspectiva conjunta y global a toda la entidad local, la situación actual nos plantea una realidad distinta se mantiene la estructura en que cada dependencia municipal – regidorías- actúa de manera individual e independiente.

Tabla 11 . VALORACION DE LA IMPLICACION POLITICA

| | | |
|-------------|----|---------|
| EXCELENTE | 6 | 33,33 % |
| BUENA | 9 | 50,00 % |
| INDIFERENTE | 2 | 11,11 % |
| ESCASA | 1 | 5,56 % |
| INEXISTENTE | - | |
| TOTALES | 18 | 100 % |

Fuente.- Elaboración propia

Aparecen por tanto una serie de intereses no visibles –regidorías que creen perder poder e importancia por ceder ante este nuevo servicio municipal- que no son capaces de anteponer el bien común, y que en determinados momentos generan verdaderas situaciones de no colaboración. A todo esto, habría que añadir la indefinición natural de la agencia de desarrollo local en cuanto a su dependencia funcional formal dentro de la administración local. Se trata de funciones que tienen una relación directa con el empleo, con el desarrollo económico y social de la localidad, pero que tiene ramificaciones hacia servicios sociales, cultura, juventud o la mejora social en general.

Las orientaciones políticas de la Regidoría de Empleo y Promoción Económica –o el nombre que se le haya asignado en cada Corporación local- influyen en el ejercicio de la actividad del ADL. En este aspecto hay un reconocimiento generalizado, sobretudo en ayuntamientos de más de 5.000 habitantes, que el cargo político cada vez confía más en la profesionalidad del técnico/a y deja que tome sus decisiones basándose en criterios no políticos. La perspectiva de la regidoría por tanto es clave, si el político responsable de ésta tiene una mentalidad abierta y dinámica próxima al sistema de trabajo de la

Agencia, ésta tendrá mayores garantías de poder desarrollar su tarea en condiciones óptimas de éxito.

Las principales dificultades del trabajo del ADL

En este apartado se recopilan las dificultades manifestadas en mayor medida por los técnicos. En primer lugar la falta de recursos propios de cualquier tipo –humanos, técnicos, económicos e incluso temporales- suponen en muchos momentos un freno en el ejercicio de la actividad del técnico. Las partidas públicas municipales adscritas a políticas de desarrollo local y ocupación son muy limitadas y puntuales, apareciendo tan solo en aquellos municipios de cierto tamaño y donde el servicio de la agencia de desarrollo local esté consolidado desde hace años. Como podemos ver en la *tabla 12*, tan solo 5 de los 18 ayuntamientos analizados cuentan con una partida específica para empleo a los presupuestos municipales, el que representa un 38,89 % del total. Además si tenemos en lugar de qué ayuntamientos estamos hablando, se trataría de los seis que tienen mayor número de habitantes a la comarca, Alzira, Carcaixent, Algemesí, Carlet, Alberic y L’Alcúdia, y la excepción sería en este caso Benifaió que dispone de una línea específica para empleo siendo un municipio más pequeño.

Tabla 12 . EXISTENCIA DE UNA PARTIDA PRESUPUESTARIA PARA EMPLEO

| | | |
|--|----|---------|
| AYUNTAMIENTOS CON UNA PARTIDA ESPECÍFICA PARA EMPLEO | 7 | 38,89 % |
| AYUNTAMIENTOS SIN UNA PARTIDA ESPECÍFICA PARA EMPLEO | 11 | 61,11 % |
| TOTALES | 18 | 100 % |

Fuente.- Elaboración propia

Otra de las dificultades manifestadas por los ADL’s en mayor número de ocasiones, es la dependencia generada de los programas públicos subvencionados, que representan casi la totalidad de los programas desarrollados, y prácticamente el cien por cien de los recursos aplicados. Tan solo determinadas actuaciones ya consolidadas en el tiempo son con cargo a los presupuestos municipales. Nos hemos encontrado con el supuesto de ayuntamientos que teniendo una partida específica para empleo en el presupuesto municipal, cierran el año no utilizándola y generando un superávit para la agencia.

Además aparece la dificultad de hacer funcionar una agencia de desarrollo local que tiene unos criterios de funcionamiento próximos a los de la empresa privada –plazos de presentación de solicitudes, agilidad a la tramitación de expedientes, urgencia a las actuaciones, etc.- con una burocracia funcional generada tradicionalmente a la administración pública, que supone un freno en el trabajo de la agencia, y que es fuente interna de conflictos con otras áreas de la Corporación local. Además los Agentes manifiestan una complicación añadida cuando se refieren al resto de servicios municipales con los que entran en contacto, la ausencia de unos criterios de colaboración definidos, de una escasez de coordinación para lo que sería un bien común o una mejora conjunta del servicio ofrecido al ciudadano.

Como ya hemos dicho antes, aparecen una serie de dificultades vinculadas con la gestión de los programas, tales como: retrasos en la publicación de las convocatorias de los programas, complicaciones derivadas del mal funcionamiento del órgano originario de la convocatoria, la falta de unos criterios claros y definidos para la tramitación de las solicitudes, así como de personal cualificado para el asesoramiento necesario, la temporalidad estacional de las acciones, los plazos fijados para la ejecución de las actuaciones son verdaderos muros con los que tropiezan una y otra vez los ADL’s, etc.

Por otro lado la respuesta de los usuarios se convierte en otro de los factores limitadores de las actuaciones desarrolladas, tanto a nivel de desempleados como de empresarios o comerciantes. Los técnicos se encuentran en determinadas situaciones en que después de haber programado una actuación concreta –curso de formación, acciones para la orientación, ofertas de trabajo, etc.- no encuentran el apoyo ni la respuesta más adecuada por parte de los destinatarios de éstas, que deberían ser los verdaderos beneficiados de ellas, y por lo tanto los más interesados.

La acumulación de tareas que generan una sobrecarga de trabajo, impide al técnico poder desarrollar adecuadamente las acciones, que lo condiciona a trabajar siempre mirando el calendario y los plazos, y por tanto a vivir contrarreloj su actividad. Además esta carga de trabajo puede venir dada por la realización de tareas –sobretudo en municipios de dimensión reducido- no correspondientes a una ADL, de los entrevistados más de una tercera parte reconoce hacer tareas que no le corresponderían, pero que por costumbre, por falta de recursos especializados en el ayuntamiento, o simplemente porque hace falta, realizan tareas administrativas municipales (*ver tabla 13*). La carga de trabajo también supone un limitación de recursos temporales para poder acudir a reuniones técnicas, sesiones formativas o informativas, cursos y actividades organizadas para los ADL's.

Tabla 13 . ACTIVIDADES DESARROLLADAS POR LOS ADL'S

| MUNICIPIOS DE MENOS DE 10.000 HABITANTES | |
|---|------|
| DESARROLLO LOCAL | 65 % |
| OTRAS TAREAS MUNICIPALES | 35 % |

| RESTO DE MUNICIPIOS | |
|----------------------------|------|
| DESARROLLO LOCAL | 90 % |
| OTRAS TAREAS MUNICIPALES | 10 % |

Fuente.- Elaboración propia

Otro grupo de dificultades están vinculadas con la poca comunicación entre los distintos ADL's de los municipios vecinos que genera una dificultad al crecimiento conjunto del territorio, ya que la visión limitada de una agencia impide poder desarrollar de manera mancomunada o conjunta otros proyectos de mayor calidad, utilidad o eficacia. Todo esto y la inoperatividad de una red de AEDL -Agentes Económicos de Desarrollo Local- coordine y potencie la tarea de estos profesionales, y que sirva de apoyo en momento de duda o de órgano asesor técnico en momentos de necesidad, generan una situación de desconexión práctica de las diferentes agencias. A la vez la inexistencia de un plan de formación continua para los ADL's es en muchos de los supuestos un obstáculo al crecimiento y a la mejora del servicio ofertado al ciudadano.

Por último la mala definición de las funciones del puesto de trabajo de un ADL, ha generado una situación de menosprecio, o al menos de falta de reconocimiento de la actividad desarrollada por el técnico de empleo en el municipio. Esta limitación se hace patente tanto a nivel interno del ayuntamiento como nivel externo.

4. A MODO DE CIERRE: TRES GRANDES RETOS PARA EL FUTURO DEL DESARROLLO LOCAL

De entre los espacios para la mejora planteados en las conclusiones de la investigación pone de manifiesto, a nuestro entender, tres grandes retos que el actual modelo de

desarrollo local debe cubrir en un futuro próximo para poder cumplir plenamente con los objetivos inherentes al mismo: una mayor implicación de la Corporación local con la labor desarrollada por la ADL, una paulatina profesionalización de la actividad del desarrollo local y, la necesidad de articular un sistema para la medición de los efectos de los programas de empleo aplicados.

En lo referente al primero de ellos, el actual modelo de desarrollo local necesita de una mayor implicación de la Corporación local a todos los niveles, desde el compromiso económico manifestado en la dotación de partidas presupuestarias o de recursos materiales adecuados para el desarrollo directo de programas de empleo local, o en la integración futura de los técnicos ADL's en las plantillas municipales a través de un proceso de funcionarialización, o la valoración por parte de la Corporación local del servicio público prestado por la Agencia de empleo al mismo nivel que el resto de actividades desarrolladas por el Ayuntamiento, o la adecuada ubicación de la ADL en el organigrama municipal, o la definición y concreción de los objetivos y de las líneas estratégicas de actuación de la misma.

Por lo que respecta al segundo de ellos, la profesionalización de la actividad del Agente de Desarrollo Local, se trata de articular un paulatino proceso de reconocimiento de la profesión, tanto interno como externo a la Corporación local. Por lo descrito podemos afirmar que se trata de profesionales que aportan a su trabajo tanto conocimientos técnicos como un alto grado de motivación e implicación con la tarea y con los colectivos destinatarios. Por ello, se plantea como un reto de futuro la necesidad de buscar un referente académico que posibilite dicho trabajo y que aporte una definición interna de las tareas, funciones y actividades que debe desarrollar un ADL en el ejercicio de su labor profesional.

Y por último, la medición de los efectos de los programas de empleo, es el tercer aspecto a mejorar por parte del actual modelo de desarrollo local. La limitación actual con la que se encuentran los técnicos locales de desconocimiento del alcance real de los programas en su búsqueda de la mejora social y económica, debe dejar paso a la aplicación de técnicas simples y útiles que les permitan alcanzar un grado óptimo, de conocimiento de la situación y tomar las decisiones más adecuadas en cada momento.

Referencias bibliográficas

ALBURQUERQUE. (2002) F: *Desarrollo económico territorial. Guía para agentes, Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria. Sevilla.*

CACHÓN, L. (1999): Sobre desarrollo local y nuevos yacimientos de empleo. *Política y Sociedad*, núm. 31. Madrid.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1993): *Libro blanco sobre el crecimiento, competitividad y empleo*. Bruselas, COM (93) 700 final.

RODRIGUEZ, F. (coord.) (1999): *Manual de Desarrollo Local*. Oviedo. CeCodet.

SANCHIS, J. R (2000): *Manual para agentes de inserción socio-laboral*, Valencia, UNED.

SANCHIS, J. R. (2002): *Manual para agentes de inserción socio-laboral: desarrollo local y creación de empresas*. Valencia, UNED.

VAZQUEZ BARQUERO, A (1988): *Desarrollo local: una estrategia de creación de empleo*. Madrid, Pirámide.

VACHON, B. (2001): *El desarrollo territorial. Teoría y práctica*. Oviedo. CeCodet.

VV. AA. (1991): *Manual de desarrollo económico local*. Madrid, FEMP.