

# AGENTES SOCIALES LOCALES

## LA NECESIDAD DE UN MODELO INTEGRADO PARA EL DESARROLLO SOCIOECONÓMICO DEL TERRITORIO

RICARD CALVO PALOMARES

*DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA Y ANTROPOLOGÍA SOCIAL. UNIVERSITAT DE VALÈNCIA*

IGNASI LERMA MONTERO

*DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA Y ANTROPOLOGÍA SOCIAL. UNIVERSITAT DE VALÈNCIA*

Recepción: 01/06/09; aceptación: 30/10/09

### RESUMEN

EL PRESENTE ARTÍCULO PRESENTA COMO EJE CENTRAL UNA REFLEXIÓN SOBRE EL MODELO DE DESARROLLO LOCAL IMPLANTADO EN NUESTRO PAÍS, Y MÁS CONCRETAMENTE PRETENDE PONER DE MANIFIESTO UNA DE LAS ASIGNATURAS PENDIENTES DEL MISMO: LA GENERACIÓN DE SINERGIAS ENTRE LOS DISTINTOS AGENTES SOCIALES A NIVEL LOCAL. SE PLANTEA UNA APROXIMACIÓN A LOS PRINCIPALES FACTORES QUE HAN DIFICULTADO E IMPOSIBILITADO EN MUCHOS DE LOS CASOS, AL MENOS A LA VISTA DE LOS DATOS DE LA INVESTIGACIÓN QUE SE PRESENTA, ESTE PROCESO DE INTEGRACIÓN ENTRE LOS AGENTES PRESENTES EN EL ÁMBITO LOCAL.

### PALABRAS CLAVE:

DESARROLLO LOCAL, AGENTES DE EMPLEO Y DESARROLLO LOCAL, AEDL,  
AGENTES SOCIALES LOCALES

### INTRODUCCIÓN

En un contexto económico globalizador como el actual, el modelo de desarrollo local continúa siendo una de las piezas claves para la mejora del progreso económico y social de un territorio en concreto. Su funcionalidad básica, en cuanto que se le puede atribuir el papel de ser el encargado de entrar en contacto directo con los recursos disponibles en el mismo, intentando corregir los desequilibrios existentes a través de actuaciones, políticas, programas y acciones -de carácter público y/o privado-, remite a la movilización de dichos recursos endógenos territoriales en favor de la consecución de una verdadera mejora colectiva de la población.

El desarrollo local valora al territorio como el espacio idóneo para el desarrollo de las prácticas sociales, y como una unidad de análisis en sí mismo determina la importancia del territorio y de los agentes -sociales, económicos y productivos-

presentes y partícipes en el proceso de desarrollo. El espacio micro de lo local deberá evolucionar hacia la configuración de un marco propio de sus relaciones sociales.

Es por ello, que en el presente artículo se pone de manifiesto la necesidad de que todos estos agentes sociales locales -entre los que destacaríamos a los propios Agentes de Desarrollo Local (ADL ó AEDL indistintamente) como máximo exponente del modelo de desarrollo local-, pero también a otros con presencia local que contribuyen a esta mejora, como son las organizaciones empresariales y los sindicatos, las entidades pertenecientes al Tercer Sector y las organizaciones de economía social, las asociaciones deportivas, culturales, ecologistas o vecinales y los grupos de presión pública entre otros- evolucionen hacia un modelo de integración, en la medida de lo posible integrado e integrador, en el que pongan en común todos sus

esfuerzos para la consecución de un propósito de mejora consensuado.

Este planteamiento central lo basaremos en los resultados obtenidos en una reciente investigación desarrollada en el seno del Departamento de Sociología y Antropología Social de la Universitat de València, que indagaba sobre los efectos –medición y análisis– de las políticas activas de empleo y el papel asumido por los Agentes de Empleo y Desarrollo Local, de la que presentaremos los aspectos metodológicos y los resultados más destacados. Ello nos permitirá reflexionar sobre los principales inconvenientes a superar en la actualidad, para poder alcanzar los niveles de mejora y de progreso pretendidos, y proponer algunos de los retos de futuro a los que se enfrenta el modelo.

#### **EL ETERNO DEBATE DEL MODELO DE DESARROLLO LOCAL: ALCANCE Y DIMENSIONES**

El concepto de desarrollo local, uno de los más utilizados en el lenguaje socioeconómico, remite en la actualidad a la conjunción de las acciones de una pluralidad de actores sociales sobre una multidimensionalidad de ámbitos de intervención sobre el territorio. Es pues, por naturaleza, un concepto dinámico, incompleto y en continua evolución. La pluralidad de perspectivas analíticas desde las que viene siendo abordado, dan prueba de ello y ha sido uno de los factores que más han enriquecido este debate. Pero también, el ejercicio profesional de economistas, juristas, sociólogos, geógrafos o psicólogos entre otras muchas profesiones que trabajan en este ámbito, han conformado su conceptualización, generando “disyuntivas independentistas” que –en algunos casos– han intentado apropiarse de la verdad única del desarrollo local.

Fruto de esta confluencia de perspectivas variadas, podemos tomar como definición inicial aplicada aquella que sitúa al desarrollo económico local como un 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 región, que se materializa en un proceso de crecimiento y cambio estructural que afecta a una comunidad territorialmente definida, y se concreta en una mejora del nivel de vida de sus habitantes (Vázquez Barquero, 2007).

Una distinción que se puede realizar a partir de esta definición, es la existente entre “desarrollo local endógeno” y “desarrollo local exógeno”. En el primero, la comunidad local es capaz de liderar el cambio estructural, mientras que en el caso de un desarrollo exógeno, dependerá de agentes externos a dicho territorio. Peña Sánchez (2008) señala que los procesos de desarrollo endógenos se producen gracias a la utilización eficiente del potencial económico local, que se ve facilitada por el funcionamiento adecuado de instituciones y mecanismos de regulación presentes en el territorio.

En este proceso intervienen también otros agentes que actúan de intermediarios entre la oferta y la demanda de trabajo, desarrollando políticas activas de empleo<sup>1</sup> que contemplan tanto las características y las necesidades de la oferta como las de la demanda de trabajo. Por tanto el desarrollo local valora al territorio como un espacio para las prácticas sociales, y como una unidad de análisis. El desarrollo local sitúa como prioritarios, además de la problemática existente en el territorio, la valoración de todos los recursos allí existentes, la concertación de actores, y la creación de un en-

1. Las políticas de empleo se clasifican en políticas activas y políticas pasivas (Ruiz, 2004). Las *políticas activas* son actuaciones públicas que pretenden la inserción laboral o el mantenimiento del empleo como principal objetivo, fomentando la creación de puestos de trabajo –por cuenta propia o ajena, buscando la adecuación de la mano de obra a las necesidades de las empresas básicamente a través de la formación, y mejorar el ajuste entre oferta y demanda de trabajo a través de la orientación y la facilitación de información respecto del mercado de trabajo y mediante los servicios de empleo –o las entidades colaboradoras de los mismos. Y las *políticas pasivas* aquellas que intentan alcanzar el objetivo de proteger al parado mediante rentas económicas que garanticen la cobertura de sus necesidades. De entre ellas podemos destacar las más importantes: las prestaciones por desempleo a nivel contributivo –que se abonará en función del tiempo trabajado y cotizado–, y las prestaciones a nivel asistencial o no contributivo –como los subsidios que se abonan a todos aquellos parados que han agotado la prestación contributiva y justifican la carencia de unos ingresos mensuales mínimos a la unidad familiar.

torno adecuado e innovador que permita la mejora económica y social de la población.

Se trata de un modelo donde prima la consideración integrada de la funcionalidad de los recursos, que presenta un desarrollo fuertemente condicionado por la voluntad y capacidad de los actores locales presentes en el medio. Esta concertación de intereses se manifiesta en relación con los contextos institucionales que los favorecen a través de una articulación interinstitucional e intersectorial. La dimensión política municipal debe asumir su responsabilidad en la mejora de las estructuras para favorecer el desarrollo en el entorno local. Pero también, es preciso que los agentes sociales y económicos contribuyan de manera solidaria a mantener los sistemas locales de interacción que se pongan en funcionamiento en los que participen.

Por ello, son factores importantes y decisivos en el desarrollo local endógeno las propias instituciones locales y los valores y aptitudes del capital humano, así como los recursos naturales propios, la disponibilidad de ahorro y el deseo de permanecer y crear riqueza y futuro en la región como base fundamental de desarrollo, tanto por parte de los agentes privados como públicos (Gómez y Román, 2005).

La concertación entre actores locales permite mostrar también las aspiraciones colectivas de la comunidad y su proyección futura. Esto es, como señala Albuquerque, (2002) para que el proceso de desarrollo local genere una dinámica de cambio, es preciso que sea participativo y concertado, que la interacción entre agentes y componentes territoriales se realice tanto horizontalmente (estableciendo vinculaciones entre componentes territoriales y con otros territorios) como verticalmente, buscando las relaciones de asociación entre diferentes niveles institucionales.

La búsqueda del bien común a nivel local, como objetivo, supone la necesaria integración de todos y cada uno de los agentes presentes en el territorio. La identificación de los actores sociales locales constituye el punto de partida de esta actividad. Cuestión distinta, serán las dificultades que surgen en dicho proceso. El agente será aquella persona que tiene la capacidad de actuar por o para alguien. Los actores deben ser los que verdaderamente actúen, protagonizando el desarrollo local (Ginés, 2008).

En la figura 1 se propone una clasificación de estos agentes sociales locales –actores a nivel micro- en base a la naturaleza de su relación con el proceso de promoción y desarrollo socioeconómico.

**Figura 1**  
**Clasificación de los actores sociales locales (ASL)**

<b>DIRECTOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• AGENCIAS DE EMPLEO Y DESARROLLO LOCAL</li> <li>• ADMINISTRACIONES PÚBLICAS</li> <li>• GREMIOS Y ASOCIACIONES DE EMPRESARIOS</li> <li>• SINDICATOS</li> </ul>	
<b>INDIRECTOS</b>	ASOCIACIONES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ASOCIACIONES DE VECINOS</li> <li>• ASOCIACIONES DEPORTIVAS Y CULTURALES</li> <li>• ASOCIACIONES JUVENILES</li> <li>• ASOCIACIONES DE JUBILADOS</li> <li>• ASOCIACIONES Y COMUNIDADES RELIGIOSAS</li> </ul>
	GRUPOS SOCIALES EXISTENTES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ORGANIZACIONES SIN ÁNIMO DE LUCRO (ONG's)</li> <li>• MOVIMIENTOS ECOLOGISTAS</li> <li>• PARTIDOS POLÍTICOS</li> </ul>
	ORGANIZACIONES SOCIALES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ORGANIZACIONES PERTENECIENTES AL TERCER SECTOR</li> <li>• COOPERATIVAS Y ENTIDADES DE ECONOMÍA SOCIAL</li> </ul>
	OTRAS ENTIDADES Y ORGANIZACIONES PRESENTES EN EL MUNICIPIO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• INSTITUTOS</li> <li>• FUNDACIONES</li> <li>• OBRAS SOCIALES</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

co del territorio. Diferenciamos en primer lugar entre aquellos actores que entran directamente en contacto con las políticas activas de empleo, y se convierten por tanto en agentes corresponsables de la consecución de la mejora social, y en segundo, aquellos que a su vez deben ser tenidos en cuenta por la importancia de sus actuaciones en el entramado social del municipio.

Los organismos especializados a nivel local los podemos definir como organizaciones de mediación entre la administración, el mercado y la sociedad, a través de los cuales se instrumenta la estrategia de desarrollo local (Sanchís, 2005). Pero no puede analizarse lo local sin hacer referencia al espacio más amplio en el que se encuentra y con el que necesariamente convive. Lo local es un concepto relativo a un espacio más amplio. 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 política.

*LAS DIMENSIONES DE LO LOCAL (DESARROLLO LOCAL VS DESARROLLO LOCALISTA)*

Entre los *mandamientos para el desarrollo local* establecidos por Cachón (1996), cabe resaltar a efectos de este trabajo aquel que expone la necesidad de crear un clima social “cooperativo” en la zona, donde todos los posibles actores del desarrollo queden implicados. Las redes que se establezcan en este proceso de cooperación serán claves para la consolidación de un tejido social y económico sólido y para la vertebración de una colectividad como auténtica comunidad.

Ello implica pues que un territorio “local” sea un territorio proxémico, en el que las relaciones interpersonales, los contactos cara a cara y las tradiciones familiares y sociales válidas, obtengan un grado de mayor importancia como significativo social que permita redimensionar las relaciones

impersonales mediatizadas por instituciones y por el marco legal.

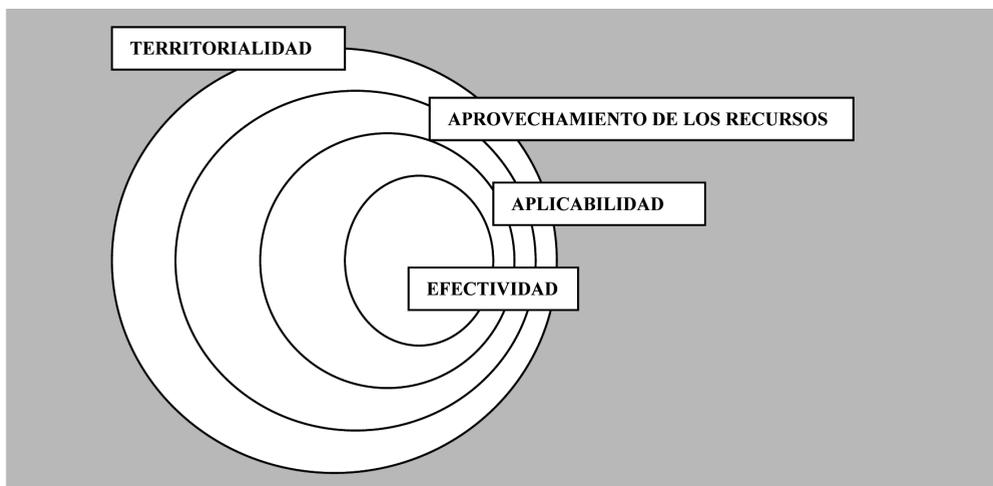
En este contexto podemos afirmar que el modelo de desarrollo implantado en España desde la década de los años 80, apuesta claramente por cuatro grandes dimensiones básicas que lo configuran:

1. Territorialidad. La localidad se convierte en el centro de cualquier actuación y por tanto es el elemento fundamental que determina las necesidades concretas del territorio.
2. Aprovechamiento de recursos presentes en el medio. Es un modelo de interacción endógena de los recursos, que necesita conocer y aprovechar dichos medios para conseguir la mejora de la situación.
3. Aplicabilidad. Se trata de un modelo configurado desde una perspectiva activista, que se basa en la ejecución de programas y acciones concretas (manifestadas en la mayoría de los casos en programas de y para el empleo).
4. Efectividad. El modelo nace como respuesta a una delicada situación económica, en la que las actuaciones macro demuestran su ineficacia y que apuestan por una intervención a nivel micro, directa sobre el desequilibrio.

Estas cuatro dimensiones las podemos ver representadas en la figura 2, en donde se intenta plasmar la relación existente entre las mismas, de manera que unas influyen sobre las otras y viceversa.

En definitiva, el desarrollo endógeno es la habilidad de innovar a nivel local, la capacidad para transformar el sistema socio-económico; la habilidad de reaccionar a los desafíos externos; la promoción de aprendizaje social; y la habilidad para introducir formas específicas de regulación social a nivel local que favorecen el desarrollo de las características anteriores (Garafoli, 1995). Pero no se trata sólo de la movilización de factores productivos sino que es un aprendizaje colectivo, un cambio cultural y una construcción política en un contexto concreto.

**Figura 2**  
**Representación gráfica del Modelo dimensional del desarrollo local**



Fuente: Elaboración propia.

### **EL LIDERAZGO DE LA AGENCIA LOCAL DE EMPLEO Y DESARROLLO**

Es indudable el liderazgo que las entidades locales han de asumir en los procesos de reestructuración económica, como dinamizadores y mediadores para el consenso social, favoreciendo la aparición de estructuras reticulares en las que se integren y asuman responsabilidades todos los agentes sociales presentes en el medio.

La puesta en marcha de este tipo de iniciativas no puede ni debe ser el resultado de actitudes aisladas e inconexas, sino la fructificación de un esfuerzo global de todos los actores socioeconómicos en el conocimiento del entorno, su problemática y especificidades, así como de una utilización adecuada de los recursos disponibles para llevar a cabo una empresa de este tipo (VV.AA., 1991).

Las agencias de desarrollo local —como entidad— o los agentes de desarrollo local —como los técnicos que desarrollan la actividad<sup>2</sup>—, responden

a este nuevo enfoque del desarrollo territorial, que descansa esencialmente en el mejor aprovechamiento del potencial de recursos endógenos, a fin de incrementar el nivel de empleo y el crecimiento económico sostenible a escala local. Se trata de un nuevo instrumento de promoción económica y de desarrollo productivo y empresarial territorial, creado concertadamente entre agentes públicos y privados locales (Albuquerque, 2002). Sus actuaciones son, básicamente, de intermediación cualificada entre la oferta y la demanda de servicios de apoyo a la producción, promoviendo la participación y la concertación estratégica de los actores sociales, así como la asociatividad empresarial y la circulación de información relevante para el desarrollo productivo y empresarial local.

En este sentido uno de los requisitos básicos exigidos a las agencias de desarrollo local, será, que cuenten con la capacidad de concertación y coordinación entre los actores sociales y niveles adminis-

2. El artículo 7 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" (Modificada parcialmente por la Orden de 27 de diciembre de 1999, por la Orden 49/2005, de 14 de enero y recientemente por la Orden TAS/360/2008, de 6 de febrero) definió a los Agentes de Empleo y Desarrollo Local (AEDL) 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 em-

trativos territoriales. Para ello con carácter previo se hace necesario el haber conseguido la credibilidad y la confianza por parte de estos agentes socioeconómicos locales. En otro orden de cosas, debe colaborar con otros agentes sociales presentes en el medio y favorecer el proceso de aprendizaje colectivo en la práctica de intervención social.

Para que la estrategia de concertación entre actores sociales locales sea útil y adaptada al territorio, ha de contar necesariamente con una serie de factores que le permitan aprovechar los efectos de un enfoque interactivo. La visión agregada de los distintos agentes permitirá la creación de entornos territoriales favorables para el crecimiento, el empleo y la mejora social. Algunos de estos factores son los siguientes:

- La *adecuada movilización de los actores*, lo que obliga a que uno de ellos inicie el proceso de concertación.
- Generar un *espacio de confianza* que derive en la definición de unos foros que permitan el diálogo continuado entre los agentes.
- Debe responder a la *problemática real del territorio*, para lo que se tendrán que haberse realizado los estudios y análisis pertinentes.

- La *madurez técnica* para la aplicación posterior de los acuerdos y medidas determinadas como necesarias.

- La *capacidad profesional* de búsqueda del bien común colectivo, y no de los intereses individuales existentes.

Al objetivo genérico de movilizar y estimular la innovación en el tejido empresarial local, como uno de los pilares fundamentales de actuación de la ADL, se le deben asociar necesariamente una serie de funciones que éste debe conseguir:<sup>3</sup>

- Coordinar políticas sociales a nivel local, establecer las líneas prioritarias de actuación y determinar los agentes locales implicados.

- Promocionar nuevas actividades económicas y de empleo que favorezcan el mejor aprovechamiento de los recursos locales —reales y potenciales en su caso.

- Fomentar la cooperación a nivel local, y la participación de los agentes locales en proyectos comunes.

Implicar a toda la población en el proceso de desarrollo, supone tres momentos: analizar y conocer lo que cada persona y colectivo pueden aportar e involucrarlos incentivando su participación de

presarial. Barberá (1992) por su parte, definió al Agente de Desarrollo Local como un operador público o privado al servicio del público, que promueve, organiza y elabora a nivel territorial operaciones integradas de desarrollo local, de las que son protagonistas las instituciones, as fuerzas técnicas, sociales y empresariales”.

3. El artículo 8 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", establece en este sentido las funciones a desarrollar por los Agentes de Desarrollo Local, y entre ellas podemos destacar 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.

forma responsable y continuada; favorecer el desarrollo y la vertebración del tejido social, resaltando la mejora de la gestión de las asociaciones de todo tipo: vecinales, económicas, culturales, deportivas, juveniles, etc., y dotarlas de conocimiento y herramientas para que su participación en el entorno sea más efectiva.

*LOS PROGRAMAS DESARROLLADOS EN UNA AGENCIA DE DESARROLLO LOCAL*

Mientras que la definición clásica de AEDL está muy orientada hacia la creación de empresas, el autoempleo y la mejora de las capacidades de empleabilidad del parado, la visión actual del desarrollo local, y del técnico ADL como máximo exponente del mismo, responde a una visión más amplia con irradiaciones necesarias hacia el resto de actividades desarrolladas por el Ayuntamiento hacia los ciudadanos (servicios sociales, cultura, deporte, educación, etc.). Es por tanto una perspectiva ampliada y mejorada de un técnico que hace algo más que aplicar políticas activas de empleo.

El papel dinamizador de la agencia local se concreta en el diseño, ejecución y control de una serie de programas por y para la mejora del territorio. Estos programas desde una perspectiva limitada, acotada a la funcionalidad natural de la agencia, podrían ser entendidos tan solo como programas de empleo —es decir, aquellos que promovidos por una administración pública superior (autonómica, nacional o comunitaria) concede unos fondos subvencionados para el desarrollo de los mismos—, pero que desde una perspectiva más amplia permiten plantear, además de estas acciones concretas ante el desempleo, otros programas de carácter social a nivel local —en su mayoría promovidos con fondos propios de la Corporación local— y complementarios al resto.

Esta distinción la planteamos en la figura siguiente (ver figura 3) en la que proponemos una clasificación de los programas desarrollados por las ADL, con el objetivo principal pretendido y los colectivos a los que van encaminados sus esfuerzos.

**Figura 3**  
**Clasificación programas desarrollados por la ADL**

PROGRAMAS DE ACTUACIÓN			OBJETIVO PRINCIPAL	DESTINATARIOS
PROGRAMAS DE EMPLEO	PROGRAMAS DE FOMENTO	Autoempleo (emprendedores) y creación de empresas e I.L.E. (iniciativas locales de empleo) Emcorp, Pamer e Inem - Corporaciones locales Salario joven P.I.E. (programa integral de empleo) Bolsa de empleo	Favorecer el espíritu emprendedor, el empleo autónomo, mejorar el tejido empresarial con la creación de empresas, aumentar la empleabilidad y mejorar la cualificación profesional del desempleado.	Principalmente desempleados y colectivos en situación de riesgo de exclusión social
	PROGRAMAS DE FORMACIÓN	Formación profesional para el empleo Escuelas taller, casas de oficios y talleres de empleo Talleres de formación e inserción laboral (T.F.I.L.) Programas de cualificación profesional inicial (P.C.PI.)		
	PROGRAMAS DE ORIENTACIÓN	Acciones de orientación profesional para el empleo y el autoempleo (OPEA)		
OTROS PROGRAMAS SOCIALES	PROGRAMAS CULTURALES	Semanas y ferias culturales Actividades de promoción comercial	Mejorar la situación social de la población	Cualquier persona residente en el municipio
	OTROS PROGRAMAS DE FOMENTO CULTURAL	Ciclos de conferencias, exposiciones y cursos de fotografía, cocina, etc. Aulas y cursos de acceso a la informática Otras actividades diversas		

Fuente: Elaboración propia.

## UNA APROXIMACIÓN EMPÍRICA A LA SITUACIÓN AC-TUAL: LOS RESULTADOS MÁS DESTACADOS DEL ESTU-DIO DE CASOS REALIZADO

### OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

Los datos que se aportan como base empírica para la elaboración de las conclusiones del presente artículo, han sido extraídos de una investigación desarrollada en el segundo semestre del año 2008.<sup>4</sup> El objetivo básico de dicho estudio fue analizar el papel asumido por los distintos técnicos AEDL como agentes coordinadores del resto de agentes sociales a nivel local. Para la consecución de este objetivo principal se establecieron otros de carácter complementario al mismo como: conocer el grado de interacción de los técnicos AEDL con el resto de agentes sociales a nivel local; conocer los factores que facilitan o dificultan, en su caso, esta interacción; obtener una visión más real de los agentes presentes en medio local; analizar los foros generados para la interacción entre agentes; y analizar el grado de implicación política de la Corporación local.

Dadas las características del proyecto y el tipo de participantes en la investigación, se optó por realizar una investigación en la que la recogida de la información se realizara a través del estudio de casos con la aplicación combinada de técnicas cuantitativas –cuestionario diseñado al efecto– y de técnicas cualitativas –entrevista telefónica posterior–. El fin último de esta estrategia investigadora consistía en analizar casos de estudio en las distintas Agencias de Desarrollo Local en funcionamiento en la comarca valenciana de La Ribera Alta.

La población de referencia del estudio comprendió 20 casos, correspondientes a las Agencias de Empleo y Desarrollo Local en funcionamiento en 2008 en la comarca. Un total de 19 agencias de carácter local y una de carácter comarcal son un buen reflejo de la implantación del modelo de desarrollo local en la comarca, aspecto que podemos observar en la figura 4, donde se aportan datos sobre la representatividad del modelo en el citada territorio.

Por lo que respecta a las técnicas utilizadas para la recogida de las informaciones, se utilizaron básicamente dos, el envío de un cuestionario

**Figura 4**  
**Representatividad comarcal de los municipios con adl propia sobre la población**

	HABITANTES	%
TOTAL POBLACIÓN LA RIBERA ALTA	210.637	100%
TOTAL POBLACIÓN MUNICIPIOS CON ADL PROPIA	177.206	81,75%

Fuente: Elaboración propia y [www.ive.es](http://www.ive.es).

a través del correo electrónico y el contacto telefónico posterior con la finalidad de puntualizar determinados aspectos de las informaciones facilitadas previamente por los técnicos. El cuestionario estructurado en base a los objetivos específicos pretendidos, combinaba preguntas cerradas con algunas semiabiertas en las que el técnico según su respuesta debía concretarla. El grado de respuesta obtenido tanto para el cuestionario como para el contacto telefónico posterior ha sido de la totalidad de las agencias encuestadas.

El cuestionario diseñado adhoc para la ocasión, se estructuró en diecisiete ítems que respondían a

un proceso de operacionalización en el que la variable dependiente fue el grado de interacción del técnico AEDL con el resto de agentes locales sociales (que a su vez afectaba al objetivo principal del estudio de conocer el grado de coordinación asumido por estos técnicos en el desarrollo de su trabajo). Por su parte las principales variables independientes fueron las siguientes: 1. Recursos humanos disponibles; 2. Tipo de programas desarrollados en la Agencia; 3. Tipo de financiación de los programas; 4. Existencia de foros sociales a nivel local; 5. Tipos de foro social existente a nivel local; 6. Prioridad en la actividad de la Agencia; 7. Grado de implica-

4. A su vez este estudio es continuación de otro iniciado en 2006 con la misma población en el que se analizaban las políticas activas de empleo desarrolladas por los técnicos ADL desde sus inicios.

ción política de la Corporación local; y, 8. Tipo de dificultades y resistencia existentes en el desarrollo de este proceso de coordinación social.

Cada análisis de caso que se ha realizado en las Agencias participantes nos ha permitido extraer un completo marco de referencia de los principales factores que en la actualidad están dificultando la labor de coordinación social a nivel local desarrolla el técnico AEDL. Mediante la aplicación de esta metodología los agentes locales participantes en la investigación han tenido la posibilidad en voz propia de describir su situación de partida y aportar su perspectiva sobre las cuestiones planteadas, lo que ha permitido al investigador obtener una información muy relevante sobre los aspectos clave presentes en el desarrollo de la labor de estos técnicos a nivel local.

*LOS DATOS MÁS DESTACADOS*

Las informaciones que a continuación se presentan en forma de tablas responden a las principales

variables o indicadores que influyen en el grado de interacción del técnico AEDL con el resto de agentes sociales locales. Concretamente, en este subapartado presentamos cinco tablas en las que se configura el marco en el que desarrollan su actividad los agentes de desarrollo local. Se trata de aspectos clave para la detección de los factores que dificultan la existencia de una verdadera actividad social en el municipio promovida por el ADL.

La primera de las tablas está referida al descriptor recursos humanos disponibles en la Agencia de Desarrollo Local. Cabe mencionar, aunque en el apartado de conclusiones volveremos sobre ello, que uno de los rasgos característicos del modelo de desarrollo local implantado es la excesiva identificación de la Agencia como órgano administrativo de actuación con la figura personal del técnico que está al frente de la misma. Ello en parte es debido a la unipersonalidad predominante en el modelo, y que queda patente en la figura 5.

**Figura 5**  
**Recursos humanos disponibles en las agencias**

MUNICIPIOS Y NÚMERO DE HABITANTES		
ADL's UNIPERSONALES	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	11,11%	L'Alcúdia (10.838), Algemesí (26.740)
ADL's CON 3 MIEMBROS	11,11%	Carcaixent (21.299), Carlet (14.812)
ADL's CON 4 MIEMBROS	5,55%	Alzira (42.543)
<i>TOTALES</i>	<i>100%</i>	

Fuente: Elaboración propia.

Las directrices, objetivos y finalidades de la propia Agencia, definidos en muchos de los casos bajo criterios más en la esfera de lo político que en la esfera de lo técnico, dan buena muestra de la realidad de la actividad profesional desarrollada desde las Agencias de desarro-

llo local. El peso específico de las actuaciones para la promoción del empleo y de la actividad económica —productiva o comercial— continúan teniendo una valoración muy considerable en las prioridades de la actividad de la Agencia (ver figura 6).

**Figura 6**  
**Prioridades actividad agencia**

FORMACIÓN	47,30%
EMPLEO Y AUTOEMPLEO	34,40%
COMERCIO	10,80%
OTRAS ACTIVIDADES SOCIALES LOCALES	7,50%
<i>TOTAL</i>	<i>100%</i>

Fuente: Elaboración propia

Muy relacionado con lo anterior, la tercera de las tablas aportadas nos sitúa en el tipo de programas desarrollados. Determinando al respecto dos grandes categorías de la variable, según si se trata de programas desarrollados directamente relacionados con el empleo y las políticas activas de empleo, o bien si se trata de otros programas desarrollados en la agencia no vinculados directamente con el mismo. Una clara orientación hacia la paulatina –aunque lenta- ampliación y no una visión únicamente centrada en el

empleo como vía para la consecución del desarrollo económico y social del territorio marcan la evolución del modelo y de las actuaciones desarrolladas por las agencias. Como complemento la figura 8 muestra la fuente de financiación de los programas desarrollados por las Agencias, poniendo de manifiesto otra de las carencias del modelo: la excesiva dependencia de las subvenciones económicas externas y la no necesaria dedicación de recursos propios por parte de los Ayuntamientos.

**Figura 7**  
**Tipo de programas desarrollados**

PROGRAMAS DE EMPLEO	86,20%
RESTO DE PROGRAMAS DESARROLLADOS	13,80%
<i>TOTAL</i>	<i>100%</i>

Fuente: Elaboración propia

**Figura 8**  
**Tipo de financiación de los programas desarrollados**

PROGRAMAS DESARROLLADOS CON SUBVENCIONES NO MUNICIPALES	89,10%
PROGRAMAS NO SUBVENCIONADOS Y DESARROLLADOS CON FONDOS MUNICIPALES	10,90%
<i>TOTAL</i>	<i>100%</i>

Fuente: Elaboración propia

Y por último, un descriptor a valorar será la existencia de foros sociales a nivel local, así como el tipo de foro existente. La labor de punto de encuentro social del técnico AEDL como resultado de la interacción de multitud de factores, genera

que tan solo en un 34,25 % de los casos estudiados exista un foro social de encuentro entre los distintos agentes sociales existentes a nivel local y que casi la mitad de ellos sean de carácter esporádico o puntual.

**Figura 9**  
**Existencia de foros sociales**

SÍ		34,25%
	Tipo de foros existentes:	
	Consejos locales (de carácter periódico)	60%
	Reuniones puntuales (de carácter esporádico)	40%
NO		67,75%
	<i>TOTAL</i>	<i>100%</i>

Fuente: Elaboración propia

**CONCLUSIONES: LAS PRINCIPALES DIFICULTADES**

El objetivo perseguido por el artículo giraba alrededor de determinar los factores que impedirían el adecuado cumplimiento de las finalidades del modelo de desarrollo local implantado. Para ello, en primer lugar iniciamos este

apartado de conclusiones con una propuesta de clasificación de las resistencias detectadas en el estudio (ver figura 10), presentes en el medio local, que dificultan la posibilidad de plantear una visión conjunta de la participación de los agentes.

**Figura 10**  
**Clasificación de las resistencias presentes en el modelo**

Según el origen de la resistencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Internas al ayuntamiento</li> <li>▪ Externas al ayuntamiento</li> </ul>
Según la naturaleza de la actividad	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Propias de la actividad de la agencia</li> <li>▪ Ajenas a la actividad de la agencia</li> </ul>
Según los recursos necesarios para el desarrollo de la actividad	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Económicas</li> <li>▪ Técnicas</li> <li>▪ Humanas</li> <li>▪ Temporales</li> </ul>
Según el tipo de resistencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Políticas</li> <li>▪ Sociales</li> <li>▪ Económicas</li> </ul>
Según la naturaleza de la resistencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Funcionales</li> <li>▪ Organizativas</li> <li>▪ Costumbristas</li> <li>▪ Técnicas</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

Todas estas resistencias las podemos concretar en una serie de factores que consideramos como determinantes en la aplicación del modelo. Uno de estos primeros factores que limitan los efectos del modelo tiene que ver directamente con la naturaleza del mismo, ya que se trata de un modelo autoorganizado, sin unas directrices de funcionamiento claras y sin una determinación definida.

Los más de veinte años transcurridos desde la aparición de las primeras agencias han servido para la configuración aplicada de un modelo de desarrollo local en buena medida carente de una modelización teórica.

Esta carencia estructural del modelo se manifiesta en que adolece de una organización clara de funcionamiento, que por momentos roza incluso lo

“caótico” y lo personalista. Caótico porque permite que cada agencia funcione por libre, con directrices distintas y objetivos distintos; y personalista, porque dependiendo de la orientación que imprima el técnico la configuración que asumirá la actividad de la agencia será muy distinta.

La falta de recursos del modelo, es otro de los factores que acotan sus efectos. Recursos humanos, pero también técnicos, económicos y/o temporales se convierten en carencias del modelo. La unipersonalidad mayoritaria del modelo supone que el técnico opte por desarrollar las líneas de actuación que considera personalmente como prioritarias en la localidad. Estas acciones suponen centrarse en lo principal (empleo) y aparcar otras actividades que pueden no parecer tan necesarias (acción social en el municipio). Concretamente el fomento de las relaciones con el resto de actores sociales locales es una de las actividades dejadas de lado por parte del ADL.

La implicación oficial del político asignado tendrá una importancia capital para potenciar las relaciones existentes entre la agencia y el resto de agentes locales. Que el político o el consistorio orienten y permitan al técnico ADL fomentar momentos y espacios para la relación con el resto de entidades será un factor fundamental. Muy relacionado con este, la reticencia a dar el primer paso se convierte en una resistencia que adquiere su importancia.

La competencia en la que entran los actores sociales por algunos programas de empleo, fundamentalmente programas de formación y orientación laboral, se convierte en otro de los escollos a superar entre las ADL's y determinados agentes sociales como sindicatos y organizaciones empresariales. Si a esta competencia externa de la labor desarrollada por la agencia le sumamos que en muchos casos también existe una de carácter interno, donde los terrenos de poder entre áreas como Servicios Sociales, Comercio o Cultura, devienen en factores limitadores de las posibilidades de trabajo real de la agencia

Los distintos intereses perseguidos por los distintos agentes determinan formas de funcionar diferentes, donde los criterios de gestión interna suponen un freno a la confluencia de intereses colectivos. Junto a todo ello, un factor clave es la inexistencia de foros sociales a nivel local que pueda aprovechar el técnico ADL para buscar la relación con el resto de agentes.

En la figura 11 mostramos los principales efectos de la no convergencia entre las agencias locales de empleo y desarrollo y los actores sociales locales, diferenciados entre aquellos que son fácilmente perceptibles y los que quedan un tanto más ocultos.

**Figura 11**  
**Efectos de la no convergencia entre adl-asl**

Visibles (tangibles)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se limitan las actuaciones (efectos)</li> <li>▪ Competencia por programas</li> <li>▪ Distancia</li> <li>▪ Se limita el bien social colectivo (pierde la colectividad)</li> <li>▪ Limitación del dinamismo del municipio</li> </ul>
No visibles (intangibles)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ No se aprovechan todos los recursos disponibles</li> <li>▪ Persisten barreras que no se superan de ninguna manera</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

Todas estas prácticas seguidas, evidencian por lo tanto una realidad definida por la aplicación de un no-modelo, en cuanto tal no aporta en sí mismo una definición de la gestión adecuada del desarrollo local en el que se concreten los elementos, recursos, procedimientos, etc., que formen parte del mismo.

Ni se determina la metodología para cumplir con los objetivos de la agencia —estos como hemos visto quedan definidos de manera genérica y muy abstracta—. Para que cumplan las funciones clave de la gestión: planificar, organizar, ejecutar, coordinar y controlar, el modelo tan sólo determina objetivos

finalistas —en el plano de lo cuantitativo y de los resultados visibles— y no en todos los programas desarrollados, tan solo en algunos de ellos.

#### UN CLARO RETO DE FUTURO PARA EL MODELO DE DESARROLLO LOCAL

A la vista de los datos presentados en los apartados anteriores, parece clara la necesidad de que el técnico AEDL, asuma su papel de motivador y dinamizador de la existencia a nivel local de vínculos sólidos y continuos entre los distintos agentes presentes en su territorio de actuación. Superar las resistencias descritas, supone sin lugar a dudas, uno de los principales retos que los ADLs deben asumir en un futuro no muy lejano, si realmente quieren alcanzar un completo desarrollo económico y social del territorio.

Conseguir efectos sinérgicos en base a la aportación conjunta de todos y cada uno de los agentes sociales presentes en el medio se convierte en el instrumento clave de mejora a nivel local. La búsqueda actual de la acción beneficiosa de la convergencia de posiciones entre los actores sociales a nivel local, se materializará en los efectos sinérgicos de un modelo integrado de acción social sobre el medio, lo que supone en sí mismo una mejora social colectiva del territorio. Junto a ello, la potenciación de los recursos endógenos propios conllevará la aparición de fuerzas dinamizadoras de la actividad local a todos los niveles: sociales, laborales, comerciales, culturales, educacionales, entre otros.

Esta mejora del territorio en su conjunto evitará la aparición de duplicidades en los esfuerzos para el desarrollo de las acciones y programas, en los recursos dedicados —bien sean propios o ajenos—, lo que a su vez evitará una rivalidad entre entidades que desarrollen dichos programas. La ausencia de competencia entre actores posibilita la puesta en común y el resultado del conjunto, y se presumen como claves de cara a la consecución de un modelo de desarrollo local efectivo, operativo y adaptado a la realidad del municipio

Una actuación local coordinada será fuente de efectos positivos a distintos niveles: a nivel individual, para todos aquellos agentes partícipes en dicho proceso; y a nivel colectivo, para el conjunto

de la comunidad donde a su vez están nuevamente integrados ellos.

En base a todo ello, podemos afirmar que el gran desafío que el actual modelo de desarrollo local debe acometer en breve, será la asunción por parte del técnico ADL del convencimiento suficiente para promover la interlocución entre agentes locales. Para ello tendrá que articular los procedimientos para la detección de los mismos, y fomentar los cauces para una vinculación continua.

#### BIBLIOGRAFIA

- ALBURQUERQUE, F. (2002): *Desarrollo económico territorial. Guía para agentes, Instituto de Desarrollo Regional*. Sevilla, Fundación Universitaria.
- BARBERÁ, L. (1992): “El sur, desarrollo local y agentes de desarrollo”, en C. del Canto Fresno (coord.) *Desarrollo local. Ejemplos europeos*, Madrid, MAPA.
- BERUMEN, S. (2006): *Competitividad y desarrollo local en la economía global*. Barcelona, Escuela Superior de Gestión Comercial y Marketing, ESIC.
- BORJA, J. y CASTELLS, M. (1997): *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. UNCHS, Santillana S.S. Barcelona, Taurus.
- CACHON, L. (1996): “Los nuevos yacimientos de empleo en España: una (primera) visión general”, en *Economía y sociología del trabajo*, nº 29-30, (Ejemplar dedicado a: Nuevas necesidades, nuevas actividades y nuevos empleos: desafíos y perspectivas), pp. 124-142.
- DIPUTACIÓN DE ALICANTE (2000): *Manual para la creación y funcionamiento de una Agencia de Desarrollo Local*. Alicante, Unidad de Promoción y Desarrollo de la Diputació d'Alacant.
- GARAFOLI, G. (1995): “Desarrollo económico, organización de la producción y territorio”, en A. Vázquez-Barquero y G. Garafoli (ed.), *Desarrollo Local en Europa*, Madrid, Colegio de Economistas de Madrid, Colección Economistas Libros.

- GINÉS, X. (2008): Els actors i les seues relacions en el marc local, en *Guia pràctica per al treball tècnic en desenvolupament rural*, Colecció Dossiers d'Extensió Universitària nº 6. Castellón, Servei de Comunicacions i Publicacions Universitat Jaume I.
- GÓMEZ, J.M. y ROMÁN, A. (2005): "La economía social y su contribución a la promoción del desarrollo local y regional", en *Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo*, nº 6 (Ejemplar dedicado a Relaciones Laborales, Formación y Fiscalidad), pp. 254-289.
- HONRUBIA, J. (coord.) (2004): *Globalización y desarrollo local: una perspectiva valenciana*. Valencia, Publicacions de la Universitat de València.
- MURGA, M.A. (coord.) (2006): *Desarrollo local y Agenda 21*. Madrid, Pearson Educación.
- PEÑA SÁNCHEZ, A. (2008): "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.
- RODRÍGUEZ, F. (coord.) (1999): *Manual de Desarrollo Local*. Oviedo, CeCodet.
- RUIZ, C. (Coord.) (2004): *Políticas Sociolaborales. Un enfoque multidisciplinar*. Barcelona, Editorial UOC.
- SANCHIS, J.R. (2002): *Manual para agentes de inserción socio-laboral: desarrollo local y creación de empresas*. Valencia, UNED.
- SANCHIS, J. R. (2005): *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.
- SERVEF (2007): *Plan Valenciano para el Crecimiento y el Empleo (PAVACE)*.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1988): *Desarrollo local: una estrategia de creación de empleo*. Madrid, Pirámide.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2007): "Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial", en *Investigaciones Regionales*, nº 11, pp. 183-210.
- VACHÓN, B. (2001): *El desarrollo territorial. Teoría y práctica*. Oviedo, CeCodet.
- VV. AA. (1991): *Manual de desarrollo económico local*. Madrid, FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias).