

## **AGENCIAS DE EMPLEO Y DESARROLLO LOCAL: ¿UNA ACTIVIDAD DEL TERCER SECTOR?**

**Ricardo Calvo Palomares**  
**Universitat de València**

### **Empleo, intervención pública y políticas sociolaborales a nivel local**

Una realidad como la actual en donde las carencias y las necesidades sociales se plantean como la justificación suficiente para la articulación de un discurso intervencionista de los estamentos gubernamentales, permite la aparición de una serie de políticas con matices sociolaborales. Así aparecen las políticas de empleo, que entendidas como *“el conjunto de decisiones que tienen como finalidad esencial la consecución del equilibrio a corto, medio y largo plazo, entre la oferta y la demanda de trabajo, en sus aspectos cualitativos y cuantitativos, así como la protección de las situaciones de desempleo”* [1], se plantean como verdaderos ejes vertebradores de un desarrollo social y económico con efectos y vinculaciones a todos los niveles.

Políticas de empleo, en las que se vislumbran dos grandes orientaciones. Por un lado aquellas concretadas como activas, actuaciones de carácter público que pretenden la inserción laboral o el mantenimiento del empleo, fomentando la creación del mismo mediante subvenciones, mejorando la empleabilidad de los desempleados a través de la formación, y mejorar el ajuste entre la oferta y la demanda con la orientación e intermediación laboral. Y por otro, las políticas pasivas, cuyo gran objetivo es mantener

el nivel adquisitivo de los desempleados mientras dure esa situación a través de prestaciones y subsidios económicos.

En este contexto, se configura una situación de dualidad en la aplicación de las citadas políticas. En primer lugar, nos encontramos con un nivel europeo armonizador, que establece unas directrices únicas para todo el territorio comunitario, que han de cumplirse para garantizar —o al menos intentarlo— la existencia de un desarrollo común. Y en segundo, en donde la aplicación de las mismas se realiza a y en un territorio en concreto, lo cual nos conducirá a una diversidad de perspectivas en la actuación territorial muy amplia. Es justamente en este escenario en el que se apuesta por el desarrollo local como un mecanismo de actuación próximo al desequilibrio a corregir, a la situación que se pretende mejorar.

Se hace necesario, por tanto, el acercamiento de las políticas de empleo definidas a nivel macro —general e inespecífico— y a un nivel micro —concreto y específico— que permita la operacionalización de las mismas. Dada la cercanía de la Agencia Local de Empleo, de carácter municipal en la mayoría de los supuestos, a los destinatarios de los programas de y para el empleo desarrollado, se convierte en un instrumento para la mejora social del municipio y del entorno en general.

Se trata de un proceso que posibilita el establecimiento de objetivos a nivel local que a su vez contribuyan a la dinamización y a la promoción socioeconómica del municipio. Aspecto éste potenciado desde los estamentos europeos, que otorgan desde la aparición de la Estrategia Europea para el Empleo, EEE, [2] un papel fundamental a lo local. La Dirección General de Políticas Regionales define el Desarrollo Local *como una política de desarrollo económico, aplicada por los agentes locales en un territorio coherente, generalmente subregional*. Lo que nos sitúa ante un nuevo escenario establecido en términos de operatividad funcional y de adaptación de las directrices de carácter genérico.

Por todo ello, debemos entender el desarrollo local como un proceso localizado de cambio social y crecimiento económico, que tiene por finalidad el progreso permanente de la comunidad local y de los individuos que forman parte de ella. Aspectos de mejora

social que se convierten en objetivos prioritarios inherentes a la actividad del desarrollo local de un territorio, atendiendo tanto a su vertiente económica como social.

### **La importancia de la relación con los agentes presentes en el territorio**

El desarrollo local sitúa como prioritarios, además de la problemática del territorio y la valoración de todos los recursos allí existentes, la adecuada concertación de actores y la creación de un entorno adecuado e innovador en cada localidad, esperando alcanzar, según las características propias de cada territorio, la modalidad específica de desarrollo local. Basándose en el fomento incesante y continuo de la motivación, actitud y participación, debe posibilitar un adecuado consenso que permita el establecimiento de directrices comunes de todos los agentes sociales, económicos e institucionales en el quehacer de dichas iniciativas locales de promoción socioeconómica.

Ello nos conduce necesariamente a que el carácter pluridimensional e integrado del desarrollo local y su puesta en práctica, plantee cambios intrínsecos en la lógica de actuación de las personas, organizaciones e instituciones presentes en el territorio. La importancia actual de la cercanía entre los agentes sociales presentes en el medio, se convierte sin lugar a dudas en uno de los factores de éxito del objetivo planteado por el modelo de desarrollo local: la mejora integral del entorno.

Este modelo de desarrollo local implantado en España desde la década de los ochenta debe potenciar los espacios comunes entre los agentes locales, evitando duplicidades y esfuerzos baldíos. El desarrollo local, por lo descrito hasta el momento, vemos que claramente se orienta y consiguientemente obedece, a una estrategia de carácter global en la que se manifiestan múltiples enfoques, situaciones y agentes y en la que se entremezclan aspectos diversos de carácter geográfico, histórico, cultural, administrativo, económico y social (Honrubia López, 2004). No obstante, la realidad con la que nos encontramos habitualmente es bien diferente, ya que el panorama predominante define rasgos de intereses y directrices marcados por la unidimensionalidad, poco dada a compartir con el resto de agentes. Es un mandato del legislador, y por tanto principio regulador del modelo como más adelante recalcaremos, que se potencie el trabajo común en pos del bien común del territorio.

En opinión del profesor Valcárcel-Resalt, un proceso de desarrollo local debe orientarse a satisfacer las necesidades básicas de la población. La participación de instituciones y asociaciones locales como entidades auxiliares contribuirá sin lugar a ninguna duda al desarrollo local. Dicha participación de todos los actores sociales de la población, es la clave del éxito de un Plan de Desarrollo Local, ya que en tal caso aprovecha su potencial endógeno humano, principal recurso de cualquier área para conseguir un crecimiento económico equilibrado y sostenido, así como el mejoramiento de su medio físico, social y cultural (VV.AA, 1991).

Agentes de todo tipo forman parte de este proceso, desde la propia agencia local para el desarrollo y promoción, hasta las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales presentes en la localidad. Todo ello sin dejar de lado otros muchos agentes que pueden realizar su aportación al modelo, entre los que destacamos en este artículo, las fundaciones y asociaciones benéficas, deportivas o culturales. Estas fundaciones y asociaciones responden claramente a un modelo de Tercer Sector, donde el enfoque funcional de la organización no es el meramente económico, sino que plantea perspectivas que tienen en cuenta aspectos sociales de carácter más amplio.

Como conclusión de este apartado introductorio, podemos decir que las relaciones externas de la agencia local de promoción del empleo se convierten en una necesidad que la actividad diaria y futura de ésta, que debería establecer a través de contactos formales o informales con organismos y entidades públicas o privadas a nivel local, y también desarrollar convenios y participar en distintos programas con asociaciones y redes sociales de cooperación.

### **El dilema entre lo económico y lo social del actual modelo de desarrollo local**

Francisco Albuquerque (1997), apunta en uno de sus primeros tratados sobre desarrollo local que *“la creación de entornos territoriales innovadores junto con la capacidad de gestión empresarial son, elementos fundamentales para el desarrollo local. Todo ello debía concretarse en la elaboración de una estrategia territorial de desarrollo local consensuada por los principales actores locales, donde el objetivo fundamental debía orientarse hacia la mayor utilización de los recursos endógenos de la localidad”*. Lo que concreta en cuatro grandes funciones del desarrollo local: fomentar y apoyar nuevas

iniciativas empresariales, promover y mejorar la competencia de las empresas locales, mejorar la transparencia del mercado laboral y las oportunidades de empleo, y captar y facilitar las vías de utilización de las potencialidades locales.

A grandes rasgos el modelo propuesto presenta las siguientes características (Vázquez Barquero, 1988): el territorio es un agente de transformación social y no simplemente un soporte físico del desarrollo; el desarrollo potencial de una zona depende de sus propios recursos; ofrece una perspectiva además de la territorial (y no funcional), microeconómica (y no macroeconómica) y de producto (no sectorial); se muestra relevante el protagonismo y actuación de las administraciones públicas, sobre todo la local, pero también de la regional y central; y es necesaria la actuación conjunta de los gestores públicos y los agentes privados a través de una “interacción colectiva”.

Indudablemente ello supone que desde el ámbito local se opte por pensar estratégicamente y por apoyar a quienes proponen y alientan buenas ideas para la promoción socio-económica, siempre y cuando antes de llevarlas a cabo se organicen y pongan a prueba a través de una fase de planificación y diseño que estudie y analice todos los aspectos que intervendrán en la misma. De este modo podrán detectar las ventajas y los inconvenientes de cada uno de los proyectos.

Es concretamente la Agencia de Desarrollo Local, entendida ésta como el órgano creado para el cumplimiento de los objetivos de mejora económica y social del municipio, o la figura del técnico Agente de Empleo y Desarrollo Local, AEDL o ADL, como la personificación y el encargado de estar al frente de dicha entidad, los responsables directos del desarrollo de las políticas activas de y para el empleo a nivel local.

El objetivo general de un ADL, es construir un entorno territorial favorable con políticas, programas, servicios e instrumentos de apoyo y fomento a las empresas, a fin de asegurar la modernización de los sectores productivos y potenciar las capacidades tecnológicas y empresariales del tejido productivo territorial.

Las agencias de desarrollo local, se caracterizan por (Albuquerque, 2002):

- Tener objetivos relacionados con el desarrollo económico y social en el municipio o territorio en cuestión (el ámbito local se refiere a veces a un grupo de municipios con situación socioeconómica homogénea).
- Incorporar o ser el resultado de la concertación de intereses de actores públicos y privados territoriales por el desarrollo local y la generación de empleo.
- Actuar directamente, en algunos casos facilitando información y asesoramiento tecnológico, financiero, legislativo, etc.
- Asegurar el acceso a los servicios avanzados de apoyo a la producción.
- Incidir de una manera especial en la rentabilidad social, además de la rentabilidad económica.

El técnico ADL aparece en casi la totalidad de los supuestos en dependencia de una Administración pública local, aspecto éste que genera en sí mismo la constatación de unas directrices básicas orientadas hacia la prestación de un servicio municipal de empleo, que en la medida de lo posible contribuya a mejorar la situación social de la población a través de una serie de actuaciones que se materializarán en los programas para el empleo a desarrollar. [3]

Por todo ello, podemos afirmar que en la concepción originaria del técnico está muy presente un componente importante de orientación hacia la creación de empresas y de empleo. Concreción que responde fundamentalmente al contexto de crisis económico-laboral en la que aparecen, aspecto éste que convivirá con la existencia posterior del técnico. El agente local tiene por tanto sus orígenes definidos en términos de necesidad, ya que nacen como un instrumento de respuesta y actuación ante una situación desfavorable del mercado. El trabajo del AEDL comprende tres componentes centrales: el conocimiento teórico de actuación, la comprensión del proceso de movilización y el pensamiento estratégico (Sanchís Palacio, 2005).

En definitiva, el técnico local de empleo será el encargado de promocionar actividad, realizar estudios de mercado y fomentar proyectos empresariales; gestionando a tal efecto la actividad encargada del desarrollo local creado por el ayuntamiento y coordinando este con el resto de departamentos del consistorio; promoviendo desde allí proyectos que creen empleo y riqueza en la economía local y bienestar social. En toda

esta actuación el técnico tendrá necesariamente que conjugar dos vertientes presentes en su actividad, la económica —como motor local del empleo— y la social —como activista del bien social colectivo—.

### **El campo de actuación del desarrollo local: los programas de y para el empleo**

Como complemento de lo dicho anteriormente y antes de adentrarnos en el análisis de las similitudes y diferencias existentes entre un ADL y una entidad de Tercer Sector, y por la importancia que tienen en el desarrollo del modelo, presentamos las actuaciones del técnico ADL que se materializan en una serie de programas definidos por y para el empleo a través de los que desarrollará principalmente su actividad. Proponemos a continuación —*ver figura 1*— una propuesta de clasificación de los programas con los que se encuentran con mayor frecuencia los técnicos en el desarrollo de su trabajo. Se trata de las acciones para el empleo más utilizadas por las Agencias de Desarrollo Local, de las que destacamos como características descriptivas el objetivo principal pretendido por cada una de ellas y el colectivo al que van dirigidos.

*Figura 1. Clasificación de los programas de empleo desarrollados en una ADL*

<b>LÍNEA DE ACTUACIÓN</b>	<b>PROGRAMA DE EMPLEO</b>	<b>FINALIDAD U OBJETIVO PRINCIPAL</b>	<b>COLECTIVOS DESTINATARIOS</b>
A. PROGRAMAS DE FOMENTO DEL EMPLEO	A.1 AUTOEMPLEO Y CREACIÓN DE EMPRESAS	Favorecer el espíritu emprendedor y el empleo autónomo como mecanismo de inserción laboral de los desempleados	Desempleados que creen su propio puesto de trabajo
	A.2 INICIATIVAS LOCALES DE EMPLEO (I.L.E.)	Mejorar el tejido empresarial con la creación de empresas que puedan ser calificadas como I.L.E. o I+E	Empresas creadas calificadas como I+E
	A.3 EMCORP, PAMER E INEM-CORPORACIONES LOCALES	Mantener el empleo en zonas de interior con el fin de paliar ritmos demográficos y las menores tasas de actividad económica, a través de la contratación de personas para la realización de obras de interés social y general en la localidad	Trabajadores desempleados inscritos en la oficina pública como demandantes de empleo que acrediten determinadas características como minusvalía, cargas familiares, nivel de protección por desempleo, rentas familiares

	A.4 SALARIO JOVEN	Aumentar la empleabilidad del joven, permitiéndole conocer una actividad igual a su profesión y así mejorar las posibilidades de acceso al mercado de trabajo futuro	Jóvenes desempleados menores de 30 años sin experiencia profesional, inscritos como demandantes de empleo al menos durante tres meses
	A.5 PROGRAMA INTEGRAL DE EMPLEO (P.I.E)	Fomentar la inserción de colectivos con especiales dificultades y en situación de riesgo de exclusión social, a través de ayudas directas a su contratación	Colectivos varios, tales como inmigrantes desempleados, recolocación de trabajadores afectados por procesos de reconversión o de reestructuración de empresas, mujeres desempleadas, salario joven en empresas, personas con discapacidad, personas desempleadas en situación o riesgo de exclusión social, personas desempleadas mayores de 45 años o en situación de desempleo de larga duración
	A.6 BOLSA DE TRABAJO	Conectar oferta y demanda de trabajo a nivel local	Desempleados o empleados inscritos en la propia bolsa de trabajo
B. PROGRAMAS DE FORMACIÓN	B.1 FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO (desempleados) [4]	Mejorar la cualificación profesional del desempleado para facilitar su inserción laboral	Desempleados en general inscritos como demandantes en el servicio público de empleo
	B.2 FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO (empleados) [5]	Adquirir los conocimientos, las habilidades y las aptitudes necesarios ante la incorporación de tecnologías avanzadas, procesos de reconversión o ampliación de sus posibilidades de promoción.	Trabajadores en activo (por cuenta propia o ajena)
	B.3 ESCUELA TALLER	Mejorar la ocupabilidad de los jóvenes. El aprendizaje y la cualificación se alternan con el trabajo productivo en actividades de interés público o social	Jóvenes desempleados menores de 25 años
	B.4 CASA DE OFICIOS		Jóvenes desempleados de 25 o más años
	B.5 TALLER DE EMPLEO		

	B.6 TALLERES DE FORMACIÓN E INSERCIÓN LABORAL (T.F.I.L.)	Facilitar la formación adaptada y la cualificación profesional a personas desempleadas con dificultades de integración en el mercado de trabajo	Parados de larga duración, jóvenes menores de 25 años, mujeres, discapacitados, inmigrantes y personas en situación de riesgo de exclusión social
	B.7 PROGRAMAS DE CUALIFICACIÓN PROFESIONAL INICIAL (P.C.P.I.) [6]	Adquisición de capacidades y destrezas suficientes para desempeñar un puesto de trabajo, y completar la formación básica	Jóvenes menores de 25 años que no hayan alcanzado los objetivos de la ESO
C. PROGRAMAS DE ORIENTACIÓN	C.1 ACCIONES DE ORIENTACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO Y EL AUTOEMPLEO (O.P.E.A.)	Mejorar las posibilidades de empleabilidad del individuo a través de la planificación de un itinerario de inserción profesional	Demandantes de empleo, prioritariamente aquellos no ocupados
D. OTROS PROGRAMAS SOCIALES	D.1 PROGRAMAS CULTURALES D.2 OTROS PROGRAMAS DE FOMENTO LOCAL	Mejorar la situación social de la población	Cualquier vecino del municipio

Fuente.- Elaboración propia y [www.servef.es](http://www.servef.es) [7]

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

En el primer grupo, el fomento del empleo es el fin social perseguido principalmente por este tipo de programas, tanto desde la perspectiva de la constitución de su propio puesto de trabajo —programas de emprendedores, autoempleo, creación de empresas e iniciativas locales de empleo—, como a través de la contratación directa por parte del Ayuntamiento para la realización de acciones de mejora del entorno local —programas PAMER, EMCORP, INEM-corporaciones locales y salario joven— o con la constitución de una base de datos que permita atender a las ofertas de empleo directamente generadas y así ocupar puestos de trabajo en la localidad —planes integrales de empleo y bolsas de trabajo—.

En el segundo, el objetivo social pretendido es el de mejorar la empleabilidad de los individuos a través de programas de formación. Entendida esta en su sentido más literal —programas de formación profesional para el empleo (ocupacional y continua)—, como en algunos casos combinando la formación con las prácticas o el desarrollo de una actividad laboral como tal —programas de escuelas talles, casas de oficio y talleres de empleo— o generando una situación formativa para colectivos con dificultades específicas similar a un puesto de trabajo —programas de cualificación profesional inicial y talleres de formación e inserción laboral—.

En el tercero, la orientación y la intermediación entre la oferta y la demanda a través de un proceso personalizado establecido en un itinerario individualizado ajustado a las necesidades particulares del desempleado.

Y por último, otros programas sociales que son desarrollados por las Agencias en el ámbito local, que aún no estando directamente vinculados con el empleo, suponen una actividad necesaria para el municipio, tales como programas de animación sociocultural, organización de eventos a nivel local, etc.

### **Desarrollo local y Tercer Sector: decálogo de valores comunes**

Una vez presentadas en los apartados anteriores, tanto la finalidad y como los objetivos principales de la actividad de una agencia de desarrollo local, así como la tipología de programas que son el contenido fundamental de su trabajo, es el momento de adentrarnos en la cuestión central pretendida por el artículo, que no es otra que analizar si las ADL's pueden ser consideradas como entidades de Tercer Sector. Para ello, en este apartado y en el siguiente, presentamos los aspectos que aproximan o alejan en su caso, la actividad de una agencia a la dinámica de funcionamiento de una entidad perteneciente al Tercer Sector.

Centrándonos en las primeras, entre las entidades de Tercer Sector y las Agencias de Desarrollo Local podemos encontrar una serie de aspectos que aproximan sus realidades, y que nos sitúan en espacios comunes a ambas, entre ellos podemos destacar los siguientes:

1. ***El fin social como objetivo de la actividad.*** El mayor nexo de unión entre ambas es la existencia de un interés colectivo que se convierte en sí mismo en la finalidad básica de la actividad desarrollada por ellas. En este interés, destaca la búsqueda de la mejora del entorno social como un pilar de actuación muy importante, para lo que se presumen como existentes en el desarrollo de la actividad —presentes en sus contenidos básicos de trabajo— unos criterios orientados hacia lo social.
2. Por otro lado, tanto la ADL como el Tercer Sector nacen como una ***necesidad a una situación que el mercado no es capaz de cubrir*** por sí misma. Se trata de actividades de respuesta ante las carencias económicas, sociales y laborales del municipio, que responden por tanto a una serie de necesidades reales de carácter local.
3. Como hemos dicho, ambas optan por aplicar ***criterios de respeto del entorno*** con el que interactúan, tanto de las personas, del tejido social, como del medio ambiente del territorio. El medio natural de actuación de la agencia local es el municipio que se conforma como el entorno básico de actividad.
4. El desarrollo local es una iniciativa planteada desde sus orígenes —cabe recordar que nace como una subvención del INEM para posibilitar la mejora económica y social a nivel local— como una ***actividad sin ánimo de lucro***. Es esta una característica crucial en el desarrollo de su labor social que permite su contacto con colectivos que difícilmente podrían pagar los servicios ofertados por ellas. No cabe ni mencionar el carácter no lucrativo de la mayoría de entidades pertenecientes al Tercer Sector, ni los colectivos con los que habitualmente trabajan.
5. El ***progreso social del municipio*** será uno de los objetivos básicos de ambos modelos. La agencia local de empleo actuará en primer término sobre aquellas personas desempleadas —inscritas o no oficialmente en las oficinas públicas—, pero en su meta de progreso colectivo pondrá especial énfasis en los colectivos que se encuentren en situación de peligro de exclusión social. Colectivos con necesidades puntuales y colectivos desfavorecidos frente a la

dinámica del mercado de trabajo. Su misión será evitar en la medida de lo posible que el trabajo sea otro factor que cause la exclusión. Las entidades de Tercer Sector desde su constitución van orientadas a colectivos con dificultades sociales específicas.

6. Junto a la anterior, es un rasgo definitorio de la actividad de los ADL's su necesaria *perspectiva intervencionista del medio* en el que actúan. Es un aspecto destacable de su actuación, ya que los técnicos locales se posicionan como un instrumento para la consecución de una mejora social a través de su capacidad de transformación social del medio. Así mismo las entidades de Tercer Sector abogan por la transformación social como instrumento de mejora, proponen una equidad social clara en pos de sus colectivos de destinatarios.
7. La *cooperación con el resto de agentes sociales y entidades presentes en el medio local*. Ambos promulgan —al menos sí como principio institucional— la articulación de unas redes sociales consistentes y duraderas en el tiempo que permitan la potenciación de valores como la colaboración y la implicación colectiva de todos ellos. La capacidad de institucionalizar espacios para el diálogo y la mejora se posicionan como determinantes en este aspecto.
8. A su vez, cabe destacar como un punto de cercanía la definición dada habitualmente de la figura del técnico ADL en términos de *implicación y compromiso social*, tanto con la tarea y como con la finalidad social que persigue la misma, la implicación profesional —y personal— del técnico deviene en un factor de éxito de su actividad, sin el cual ésta difícilmente conseguiría los resultados actuales. Sin lugar a dudas que el Tercer Sector es una actividad donde el compromiso social es el motor fundamental, que posibilita que cumpla a la perfección su labor social.
9. *Independencia en el ejercicio de su labor profesional*. El modelo de desarrollo local nace como un servicio público y se convierte en un staff técnico especializado al servicio de la administración, y por tanto en órgano asesor en la materia. Es el referente municipal del desarrollo a nivel local en

materias de fomento del empleo, formación para desempleados y orientación e intermediación de carácter laboral. Por el contrario, el Tercer Sector pese a su dependencia de ayudas y subvenciones públicas, garantiza en el desarrollo de su actividad una independencia que le permite desarrollar su trabajo.

10. La *adaptación ante los continuos cambios del entorno*, la capacidad de actuación y de innovación en el territorio, suponen las bases del trabajo de ambos modelos. A su vez, el dinamismo que imprimen en la ejecución y desarrollo de los programas de promoción sociolaboral es a principal de las ventajas prácticas a desarrollar.

En la figura siguiente hemos representado de forma gráfica todos estos aspectos en los que las Agencias de Desarrollo Local y las entidades de Tercer Sector comparten valores, formas de actuar, objetivos, orientaciones, etc... En ella también hemos expuesto las características básicas que estos dos modelos no comparten que por tanto suponen un alejamiento entre ambos.

*Figura 2.*  
VALORES COMUNES ENTRE EL MODELO DE DESARROLLO LOCAL Y EL TERCER SECTOR



Fuente.- Elaboración propia

## **Desarrollo local y Tercer Sector: decálogo de factores divergentes**

Como hemos podido observar en la figura 2, además de aspectos que aproximan los dos modelos, también se manifiestan una serie de factores alejan la actividad de las ADL's de la esfera de las organizaciones pertenecientes al Tercer Sector, entre ellos destacamos los siguientes:

1. La actuación de las Agencias de Desarrollo Local se caracteriza por una cierta *limitación estructural* en el desarrollo de su actividad, manifestada en una *visión a muy corto plazo* de la misma. Aspecto que impide en muchas ocasiones implantar un verdadero proceso de cambio social que aproveche plenamente los recursos disponibles y que generen unos efectos reales en términos de mejora social. Por el contrario el modelo de Tercer Sector plantea sus objetivos a medio o largo plazo, siendo muy conscientes que a corto plazo no tendrían razón de ser.
2. El *predominio de los criterios económicos sobre los sociales* es otra de las grandes cuestiones que alejan las ADL's de la esfera del Tercer Sector. El predominio de estos aspectos cosifican en gran manera la labor desarrollada por los servicios locales de desarrollo local, orientándolos tan solo hacia lo material y fácilmente observable. Por tanto, todo aquello no cuantificable, queda en la actualidad lejos del modelo de desarrollo local.
3. Sin duda, la *dependencia operativa de las subvenciones públicas* es un gran factor limitador de la actividad social de las agencias de empleo. Nos encontramos ante un modelo de desarrollo local que subsiste gracias a la existencia de programas subvencionados. Modelo que después de más de veinte años no ha sido capaz de generar un entramado de actuaciones independiente de los fondos públicos supralocales subvencionadores. En el Tercer Sector se combinan las entidades que dependen directamente de subvenciones públicas con aquellas que actúan con fondos privados.
4. Es, como hemos apuntado, un *modelo basado en la búsqueda de resultados cuantitativos* —y por tanto a corto plazo. Se busca a toda costa la eficacia,

definida en términos de justificación documental de la ejecución de los programas, dejando de lado en gran parte de las actuaciones la eficiencia de los recursos invertidos. Los resultados del Tercer Sector se sitúan en el plano de lo inmaterial, lo social difícilmente puede quedar cuantificado y mucho menos en el corto plazo.

5. Aparecen una serie de *limitaciones originarias en los propios programas* para el empleo que afectan directamente a sus efectos. Entre ellos, podemos citar como los más destacados, la carencia estructural de no analizar la situación de partida lo que lleva directamente a la definición de unos objetivos en un ámbito muy lejano a la realidad en donde van a ser aplicados, y que en muchos casos no serán totalmente alcanzables. Por su parte el Tercer Sector nace de un análisis de la realidad con la que ha de convivir, siendo una necesidad del territorio.
6. Otra de estas limitaciones que por su consistencia cabe citar de forma autónoma, es la *escasa o nula capacidad de adaptación de los programas de empleo a la realidad concreta del municipio*. Esta carencia institucional del actual modelo de desarrollo local, origina una situación en la que más bien se adapta la realidad del municipio a los programas. El Tercer Sector potencia programas adaptados que nacen definidos en sí mismos por la propia necesidad.
7. Las *directrices políticas municipales y el grado de implicación de la Corporación local*, que determinan los objetivos de la ADL, son factores muy a tener en cuenta en el desarrollo de la misma. Serán los encargados de delimitar el terreno de actuación de la Agencia local, posibilitarán o no la mejor coordinación con el resto de actividades municipales, etc.
8. La *temporalidad de los programas de empleo* —que desde un punto de vista práctico tan solo aparecen unos meses al año— genera un foco de limitación muy importante, impidiendo la posibilidad de realizar una planificación adecuada a medio o largo plazo e imposibilitando disponer de los recursos humanos necesarios, ya que éstos abandonan el modelo en busca de trabajos con mayores garantías de continuidad en el tiempo. La vida de una entidad de Tercer Sector no tiene fecha de caducidad, aparece de cara al futuro.

9. Fruto de todo ello, la *posibilidad real de definir objetivos en términos alcanzables y en términos de mejora social* se reduce considerablemente. Resultado de todos los aspectos anteriores es una programación basada en la repetición casi automática de programas y en la solicitud de subvenciones año tras año. Aparece un clientelismo de la agencia hacia los programas ejecutados en ejercicios anteriores, que les permiten cumplir con sus objetivos de cantidad de trabajo realizado.
  
10. Por último, como complemento a todo lo dicho, una *escasa atención a la búsqueda de indicadores sociales de referencia* nos muestra las debilidades internas de un modelo como el implantado. Los técnicos actúan en muchas ocasiones basándose en su intuición, voluntad o predisposición, sin contar con una base de información técnico-científica que asegure el éxito de la intervención.

## Notas:

[1]: Artículo 1, Ley Básica de Empleo (LBE).

[2]: EEE que queda establecida inicialmente en la Cumbre de Luxemburgo de diciembre de 1997, quedando definida en la Cumbre de Lisboa del año 1999, donde se definen los pilares y los objetivos de la misma.

[3]: Conjunto de actuaciones que 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” (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). 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.

[4]: Sustituye a la anterior Formación Profesional Ocupacional (FPO).

[5]: Sustituye a la anterior Formación Profesional Continua.

[6] Sustituye a los Programas de Garantía Social (PGS).

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

## Referencias bibliográficas

ALBURQUERQUE, F. (1997): *El proceso de construcción social del territorio para el desarrollo económico local*, Dirección de Desarrollo y Gestión Local (ILPES). Santiago de Chile.

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

ALUJAS, J. A. (2002): *Políticas Activas de mercado de trabajo en España. 1985-2000*. Departamento de Política Económica y Estructura Económica Mundial. Universidad de Barcelona.

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

FOREM (1999): 'Estudio de necesidades de formación de agentes de desarrollo local y figuras profesionales afines', Secretaría de Formación y Cultura de la C.S. de CC.OO., Fundación Formación Empleo Miguel Escalera, Madrid.

GENERALITAT DE CATALUNYA (2000): 'Seminari sobre el Tercer Sector', Espais de reflexió, 5, Seminario celebrado el día 3 de febrero del año 2000 en la Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona.

HONRUBIA LOPEZ, G. (2004): *Globalización y desarrollo local: una perspectiva valenciana*, Universitat de València, Valencia.

RUIZ OLABUÉNAGA J. I. (dir.) (2000): *El Sector No Lucrativo en España*, Madrid, Fundación BBV. Documenta.

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.

VALCARCEL-RESALT, G. (1990): 'El desarrollo local en España. Un enfoque estratégico para la reactivación de áreas desfavorecidas', en *Información Comercial Española* núm. 679, marzo, pp.75-94.

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

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

## **Resumen**

En la actualidad, el desarrollo económico y social de un territorio necesita de los esfuerzos mancomunados de todos y cada uno de los agentes presentes en el medio. Es por ello que el presente artículo pretende reflexionar sobre la vinculación directa existente entre dos de ellos, por un lado las Agencias de Desarrollo Local –ADL’s- como máximo exponente del modelo de desarrollo local y por otro las organizaciones pertenecientes al Tercer Sector, como entidades clave en el sostenimiento y desarrollo social de la comunidad. Para ello partiendo de las características propias del modelo actual de desarrollo local implantado, propondremos dos decálogos de conclusiones, que analicen tanto las similitudes como las divergencias existentes entre estos dos modelos.

## **Palabras clave**

Desarrollo local, Agentes de Desarrollo Local, ADL, AEDL, Tercer Sector.

## **Abstract**

*Currently, the economic and social development of an area requires the combined efforts of each and every one of the agents in the environment. That is why this article aims to reflect on the direct link between two of them, first Local Development Agencies (ADLs) exponent model as local development and other organizations within the Third Sector, as entities key to sustaining social and community development. To do this based on the characteristics of current local development model in place, we will propose two decalogues conclusions, that analyze the similarities and differences between these two models.*

## **Key words**

*Local Development, Local Development Agents, ADL, AEDL, Third Sector.*