

Los servicios locales para el desarrollo socioeconómico del territorio: la revalorización de lo público en momentos de crisis¹

(Local services for socio-economic development of the land: the revaluation of the public in times of crisis)

CALVO PALOMARES, Ricard
Univ. de Valencia. Fac. de Ciencias Sociales. Avda. dels
Tarongers, s/n. 46021 Valencia
ricardo.calvo@uv.es

En momentos de crisis como los actuales, la proximidad de los servicios ofertados por las entidades locales a sus administrados, asume un papel fundamental en la mejora de la situación. Es por ello que, alcanzar un verdadero desarrollo social y económico del territorio, dependerá en gran medida del ajuste entre la calidad de la carta de servicios públicos ofertados y las necesidades reales de la localidad.

Palabras Clave: Desarrollo local. AEDL. Promoción socioeconómica. Territorio. Carta de servicios. Calidad.

Egungoa bezalako krisi denboretan, tokiko erakundeek eskaintzen dituzten zerbitzuak herritarrengandik hurbil egotea fun tsezkoa da egoera hobetzeko. Horregatik, gizartea eta ekonomia modu egokian gara daitezen, eskaintzen diren zerbitzu publikoen kalitateak tokiko beharrezanetara doitu beharko du, besteak beste.

Giltza-Hitzak: Tokiko garapena. AEDL. Sustapen sozio-ekonomikoa. Lurraldea. Zerbitzuen gutuna. Kalitatea.

En période de crise, la proximité des services que les entités locales et leurs administrateurs offrent, joue un rôle essentiel dans l'amélioration de la situation. C'est bien pour cela que le fait d'aboutir à un vrai développement social et économique du territoire dépendra surtout de l'harmonie qui existera entre la qualité de la charte de services public offerts et les besoins réels de la commune.

Mots Clés: Développement local. AEDL (agents pour l'emploi et pour le développement local). Promotion socio-économique. Territoire. Charte de services. Qualité.

1. Esta comunicación se basa en los resultados obtenidos en un proyecto de investigación en curso en el Departamento de Sociología y Antropología Social de la Universitat de València, que pretende analizar el papel clave que desarrollan los técnicos AEDL's en la aplicación, desarrollo y ejecución de las políticas activas de empleo, la tipología y evolución de los programas de empleo desarrollados, así como en la importancia de la medición de los efectos reales de las mismas.

1. INTRODUCCIÓN

El valor de lo público, depreciado en las últimas décadas por las continuas ingerencias del proceso de privatización definido conforme a las leyes del mercado libre y a los sobrecostes soportados por muchas entidades públicas, tiene ante sí un nuevo momento para la reflexión y el debate sobre su viabilidad. Voces de reconocido prestigio abogan por un nuevo paradigma económico, donde lo público vuelve a convertirse en una apuesta muy válida para la mejora de la calidad de vida de la población.

Revitalizar lo público en la actualidad, debe suponer un proceso de mejora del servicio ofertado al ciudadano, de sus garantías, alcances y nivel de vida conseguido para los mismos. Será en sí mismo un objetivo prioritario de la Administración pública actual –sea cual sea su nivel de actuación: nacional, autonómico o municipal– ajustar su carta de servicios a las necesidades reales del territorio.

En este sentido, el proceso de descentralización de las competencias en materia de empleo, y sobre todo de la ejecución y desarrollo de las políticas activas de empleo –PAE–, ha posicionado a las Corporaciones locales como los instrumentos idóneos, dada su cercanía con la situación para actuar, y así intentar mitigar directamente los efectos de la crisis económico-laboral e indirectamente mejorar la realidad de la población.

Por tanto las actuaciones a realizar a nivel local en materia de empleo, desarrollo y promoción socioeconómica del territorio suponen uno de los pilares fundamentales del servicio público ofertado por las Corporaciones locales a sus conciudadanos. Y en este aspecto, serán los Agentes de Empleo y Desarrollo Local –más conocidos como AEDL o simplemente ADL– los responsables de articular las acciones por y para el empleo que permitan a través de un servicio de calidad revitalizar el territorio, tanto en su dimensión económica como social.

2. BINOMIO PÚBLICO-PRIVADO: LA ECONOMÍA MIXTA COMO GESTORA DEL SERVICIO PÚBLICO

2.1. La crisis como aceleradora del cambio

Tanto el liberalismo como el marxismo durante más de tres siglos han aportado una visión muy limitada del bien común, muy dirigida hacia un bien común que identificaba éste directamente con los gobiernos democráticos, mientras circunscribía los intereses privados a la sociedad, las empresas y el mercado. Hoy en día no cabe mantener esta dicotomía entre público/privado, ya que la realidad social se ha hecho tan compleja, que sus partes están tan relacionadas que esa separación no tiene sentido desde esa perspectiva. Lo que sí cabe es plantearse una cuestión de fondo, aunque ya de antemano presumimos tiene difícil respuesta: ¿existe un espacio para lo público en lo privado? o, por el contrario, ¿un espacio para lo privado en lo público?.

El proceso continuo al que hemos asistido en las últimas décadas, de liberalización de las actividades vinculadas con los servicios públicos a la sociedad –el llamado bien común o colectivo– ha definido las líneas maestras de actuación de lo que podríamos llamar un nuevo liberalismo público. En la década de los noven-

ta, este neoliberalismo público ha impuesto un concepto de servicio público con la consiguiente desregulación de sectores o actividades, como forma de asegurar una presunta prestación eficaz del mismo. La titularidad de estos servicios ha continuado siendo pública, pero con una gestión privada –o de mercado– como la han tildado muchos. Ello ha tenido lugar en un contexto en el que en ningún momento se ha puesto en tela de juicio el principio de mantener un sector público fuerte y responsable en último término, pero donde el desarrollo de este principio ha propuesto nuevas formas organizativas y de gestión diferentes a las que antiguamente se aceptaban.

Durante este período, la administración pública ha ido quedando apartada de todas aquellas actividades que se han economizado y que por tanto podían ser rentabilizadas. La administración ha ocupado tan solo los espacios donde el beneficio no podía existir, o donde incluso cabía la posibilidad de ser por qué no, un servicio deficitario por la naturaleza de la actividad, donde éste podía ser mínimo, por la interacción de los actores implicados, o simplemente se trataba de un beneficio establecido en el largo plazo, por las dificultades que entraña en sí mismo el desarrollo de la actividad. Por el contrario todo aquello donde pudiera ser factible la obtención de un beneficio se ha ido privatizando y ha pasado a formar parte de la actividad productiva del sector privado.

Actividades relacionadas con los servicios sociales son un claro ejemplo de lo expuesto. Durante mucho tiempo los servicios sociales, han sido un servicio a la comunidad deficitario en origen, que recaía directamente sobre la administración pública, que era la única que lo prestaba. Desde hace aproximadamente una década, algunas actividades de este sector como las residencias de tercera edad o la nueva regulación de la dependencia, debido a la dotación pública de recursos económicos, se han convertido en nichos de negocio muy importantes, hecho que ha despertado el interés del capital privado.

Lo privado ha crecido a costa de lo público. Todas aquellas actividades de la oferta pública que podían interesar al sector privado, han sido extraídas de dicho catálogo, siendo asumidas por la iniciativa privada. Esta nueva concepción de lo público nos ha llevado a separar las funciones y responsabilidades de financiación y de aseguramiento, de la de provisión o prestación del servicio. La idea básica sobre la que se asienta este principio ha sido que lo que hace público un servicio no es quien lo presta sino quien lo paga, y cuando se financia a través de fondos públicos el servicio es público aunque su gestión e incluso su titularidad sea privada.

El proceso de globalización mal entendido al que hemos asistido en las últimas décadas ha ratificado estas actuaciones y, ha supuesto que el Estado ha tenido que renunciar a gran parte de su capacidad para la regulación económica, en favor del sector privado. La excesiva desregulación de los mercados financieros mundiales y la aplicación de un liberalismo sin límites, ha supuesto una nueva situación de crisis financiera global. La situación de crisis no ha hecho más que poner de manifiesto el no adecuado funcionamiento del mercado, y la no conveniencia siempre de “lo privado” como la fórmula idónea de gestión.

Ello nos enseña otro tipo de desequilibrios, en que lo privado no ha sido capaz de recuperar la situación y ha recurrido a lo público como solución a la situación. Ejemplos muy actuales de este debate abierto son, por un lado cómo desde hace

unos meses aquel que aboga por la conveniencia de volver a crear una banca pública, sólida y solvente, o por otro cómo dirigentes de la Patronal reclamaban al gobierno de Rodríguez Zapatero que “había que abrir un paréntesis en el modelo de mercado libre” con el fin de justificar la petición de ayuda pública para las empresas privadas.

Una nueva reformulación del modelo plantea la viabilidad de “lo público” para el desarrollo de muchos de los servicios necesarios en la comunidad. Reinventar el espacio de lo público es una oportunidad que se le presenta a la administración, y que debe aprovechar no de manera coyuntural –como ya ha ocurrido en ocasiones anteriores y que simplemente ha servido para maquillar la situación– sino como una clara apuesta por la recuperación de un espacio que nunca debería haber perdido.

Así que este es un momento propicio para reflexionar sobre el modelo de la economía pública y privada, y de sus límites en cualquiera de los dos casos. Es la oportunidad para que los criterios de gestión aplicados cambien, y se orienten teniendo en cuenta criterios más vinculados con lo social y no únicamente centrados en lo económico.

2.2. La economía mixta como gestora del servicio público

En este punto cabría preguntarse si no hay alguna forma de economía *mixta* capaz de equilibrar el binomio público-privado, sin que la economía de mercado se resienta y, que al mismo tiempo, garantice unas mínimas ventajas para la mayoría de la sociedad. Urge incorporar nuevas formas de gestionar y decidir sobre los asuntos colectivos, movilizándolo en la medida de lo posible los recursos sociales en favor del desarrollo colectivo. Ello conlleva la necesaria mejora del servicio público ofertado.

Los servicios públicos necesitan un cambio profundo, que orientado preferentemente a la mejora de su eficiencia, no altere su elemento principal de justicia social y de equidad en su prestación. Una sociedad dinámica no puede permitirse que lo público se convierta en sinónimo de ineficaz. Tendremos que ser capaces de encontrar los criterios de actuación transparentes y factibles, que posibiliten una mejora real de la calidad de vida de la comunidad. La carta de servicios ofertada por la Administración pública en este sentido, debe evolucionar hacia un servicio público dinámico y, en lo posible, ajustado a la realidad de cada contexto social.

Todo servicio público debe suministrarse con un criterio técnico gerencial adecuado y con cuidadosa consideración a las funciones a cumplir por el proceso administrativo. A su vez, debe funcionar de manera permanente, es decir, de manera regular y continua para que pueda satisfacer las necesidades de las comunidades por sobre los intereses de quienes los prestan. Junto a ello, una máxima, la prestación del servicio público no debe perseguir principalmente fines de lucro; se antepone el interés de la comunidad a los fines del beneficio económico de personas, organismos o entidades públicas o privadas que los proporcionan.

Este nuevo contexto de *gobernanza* –entendida ésta como el conjunto de normas, usos, costumbres y procesos de toma de decisión en materia de asuntos de carácter colectivo– debería permitir una mayor participación de los actores sociales en la toma de decisiones. Y en este sentido constituir, de acuerdo con lo anteriormente manifestado, la necesidad de implementar y ejecutar políticas públicas que establezcan vínculos entre las organizaciones de la sociedad civil y las Administraciones, de

tal suerte que permitan la interacción permanente entre poderes públicos y agentes económicos y sociales en la búsqueda del bien común.

Por todo ello, hay que superar los viejos conceptos en donde lo público y lo privado eran excluyentes, y asumir la nueva situación en la que ambos pueden actuar complementariamente en la prestación de servicios públicos. Tanto es así que, que las empresas y lo privado busquen el beneficio no niega su carácter social, ni su contribución al desarrollo colectivo y al bien común. Lo privado no tiene por qué ser la negación de lo público: más bien son complementarios de un proyecto de desarrollo que debe ser compartido, que debe asegurar el bienestar colectivo y la continuidad de la sociedad como marco en el que se van a mover ambos.

3. LA DESCENTRALIZACIÓN COMPETENCIAL COMO MOTOR DE LO LOCAL

3.1. La descentralización de las políticas activas de empleo

La década de los ochenta, con los primeros pasos de la democracia española, y la de los noventa, con su consolidación, permitió que se acometiera el desarrollo de un paulatino proceso de descentralización a las comunidades autónomas de competencias funcionales que hasta el momento habían recaído tan solo en manos de la administración central.

Entre estas competencias, se descentralizó el empleo y las políticas activas de empleo² –más conocidas como PAE's– en todo aquello referente a la ejecución y desarrollo de los programas y acciones que se derivarán de dichas actuaciones³. Las políticas activas de empleo tienen un doble objetivo: por un lado, facilitar la conexión entre demanda y oferta de trabajo, y por otro, incrementar la empleabilidad de los trabajadores. Para ello, requerirán de buenos sistemas de intermediación entre trabajadores –desempleados o no– y empresas, para que ambas partes puedan lograr un mejor ajuste entre las vacantes existentes y las personas disponibles y dispuestas a ocuparlas.

Las políticas activas de empleo pretenden por tanto, contribuir al incremento de las posibilidades de incorporación y mantenimiento laboral de los desempleados, combinando, al mismo tiempo, garantías de flexibilidad y seguridad en el empleo. Además, en términos macroeconómicos, las políticas activas para el empleo, son la actuación selectiva sobre la oferta y la demanda, con medidas tales como el fomento de la iniciativa privada, la ayuda a la movilidad a sectores con suficiente demanda o la creación directa de empleo, que permiten reducir los desequilibrios o desajustes en el mercado de trabajo, sea cual sea el nivel en el que lo analicemos.

2. Que no de todas las políticas de empleo, ya que aquellas conocidas como *políticas de empleo pasivas*, 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.

3. En el caso valenciano, el Decreto 2673/98, de 11 de diciembre, es el que regula la transferencia de las políticas activas de empleo a la Generalitat Valenciana.

Así, aunque con posterioridad presentaremos los programas con más detenimiento, inicialmente y atendiendo al objetivo principal de las políticas activas de empleo podemos distinguir entre tres grandes grupos, a partir de la clasificación realizada por Sáez (1997):

1. Las que persiguen el desarrollo de un buen sistema de intermediación entre la oferta y la demanda a través de medidas de diversa naturaleza.
2. Las actuaciones encaminadas a la mejora de los mecanismos de educación y formación a efectos de facilitar a los jóvenes una base de partida que les permita desempeñar una profesión y avanzar en la cualificación profesional de los adultos.
3. Y, las que tienen una directa conexión con la promoción del empleo.

3.2. Lo local como fuente de riqueza

Junto al proceso de descentralización competencial acometido en favor de las comunidades autónomas, otro proceso, en este caso en el ámbito municipal irrumpió con fuerza en la década de los ochenta. La Constitución Española había establecido los principios de autonomía y descentralización como fundamentadores del nuevo Estado en ella diseñado (V.V.AA., 1991). Ello suponía que con la democracia las Corporaciones locales iban a reclamar también su espacio en el nuevo entramado administrativo que se estaba configurando. Los Ayuntamientos iniciaban así su particular proceso de asunción de competencias sobre el territorio.

Su cercanía a la población y al territorio en general, la posicionaban claramente como uno de los instrumentos idóneos para alcanzar mayores niveles de calidad de vida entre sus conciudadanos. En este sentido, estos más de veinte años de municipalización, han servido para configurar un poder local administrativo que determine, sobre las características y necesidades de sus administrados las actuaciones más adecuadas para la mejora de la realidad social de la población.

Y en este proceso, el empleo y las políticas activas para el mismo, han sido una de las competencias que las Corporaciones locales han ido desarrollando con mayor asiduidad. Pese a no ser una de las competencias que aparece recogida en la Ley de Bases del Régimen Local, sí que ha sido una competencia que desde un punto de vista aplicado ha recaído en gran medida sobre el poder local⁴.

4. En un principio las competencias del Poder Público Municipal quedan fijadas en el artículo 178 de la Constitución Española, que nos indica que es de la competencia del Municipio el gobierno y administración de sus intereses y la gestión de las materias que le asigne esta Constitución y las leyes nacionales, en cuanto concierne a la vida local, en especial la ordenación y promoción del desarrollo económico y social, la dotación y prestación de los servicios públicos domiciliarios, la aplicación de la política referente a la materia inquilinaria con criterios de equidad, justicia y contenido de interés social, la promoción de la participación, y el mejoramiento, en general, de las condiciones de vida de la comunidad, en las siguientes áreas:

1. Ordenación territorial y urbanística; patrimonio histórico; vivienda de interés social; turismo local; parques y jardines, plazas, balnearios y otros sitios de recreación; arquitectura civil, nomenclatura y ornato público.
2. Vialidad urbana; circulación y ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías municipales; servicios de transporte público urbano de pasajeros.

En este aspecto, la crisis de la década de los setenta –con sus verdaderos efectos sobre la realidad española diez años después– supuso un punto de inflexión en el modelo de desarrollo económico en funcionamiento hasta el momento. El motor del desarrollo ya no serán la producción en masa, ni las políticas macroeconómicas –que demostraron su inoperatividad ante la situación de crisis vivida– sino que el espacio de lo local, aparece como una opción muy válida para luchar contra los efectos de la crisis. Irrumpe así un nuevo modelo de desarrollo económico, con grandes connotaciones en el terreno de lo social, que tiene en cuenta el territorio en concreto como el espacio para la actuación, y que valora los recursos presentes en el mismo, como los factores propios –endógenos– a utilizar y revitalizar (Vázquez Barquero, 1988).

Un modelo creado *ad hoc* para la situación y el territorio, que busca reinventar el modelo de crecimiento, no valorizando tan solo lo macro, sino también lo micro. Un modelo práctico y aplicado, al que se le exigen resultados desde un primer momento, donde su objetivo básico –inicial– será la creación de empleo y sus puntos de apoyo las estructuras locales, ya que los órganos de poder local constituirán la base para construir el futuro de las zonas y de los colectivos más desfavorecidos (Valcárcel-Resalt, 2001).

Así es como se empieza a configurar un nuevo servicio ofertado por los Ayuntamientos a sus administrados, el empleo y la promoción socioeconómica del territorio. Y junto a este nuevo servicio aparecen los Agentes para el Empleo y el Desarrollo Local (AEDL) que se convertirán con el paso del tiempo en la figura clave del modelo. Concebidos como trabajadores de las corporaciones locales o entidades dependientes o vinculadas a una Administración local se les encomienda como misión principal colaborar en la promoción e implantación de las políticas activas de empleo relacionadas con la creación de actividad empresarial, desarrollándose dicha colaboración en el marco de actuación conjunta y acordada de la entidad contratante y el Instituto Nacional de Empleo⁵. Se trata de un nuevo instrumento de promoción económica y de desarrollo productivo y empresarial territorial (Albuquerque, 2002).

3. Espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto concierne a los intereses y fines específicos municipales.
4. Protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental; aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recolección y tratamiento de residuos y protección civil.
5. Salubridad y atención primaria en salud, servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia y a la tercera edad; educación preescolar, servicios de integración familiar del discapacitado al desarrollo comunitario, actividades e instalaciones culturales y deportivas. Servicios de prevención y protección, vigilancia y control de los bienes y las actividades relativas a las materias de la competencia municipal.
6. Servicio de agua potable, electricidad y gas doméstico, alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas; cementerios y servicios funerarios.
7. Justicia de paz, prevención y protección vecinal y servicios de policía municipal, conforme a la legislación nacional aplicable.
8. Las demás que les atribuya la Constitución y la ley. Las actuaciones que corresponden al Municipio en la materia de su competencia no menoscaban las competencias nacionales o estatales que se definan en la ley conforme a la Constitución.

5. Texto del 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).

Tabla 1. Clasificación programas desarrollados por una agencia de empleo y desarrollo local⁶

PROGRAMAS DE ACTUACION			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 FORMACION	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.P.I)		
	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 LOCAL	Ciclos de conferencias, exposiciones y cursos de fotografía, cocina, etc. Aulas y cursos de acceso a la informática Otras actividades diversas		

Fuente.- Elaboración propia

Para cumplir con este objetivo de carácter genérico, la citada orden establece en su artículo 8 las funciones a desarrollar por estos técnicos Agentes de Desarrollo Local. Concretamente son las siguientes:

- Prospección de recursos ociosos o infrautilizados, de proyectos empresariales de promoción económica local e iniciativas innovadoras para la generación

⁶ Esta clasificación es fruto de una investigación en curso, que como hemos mencionado al principio de la comunicación, pretende analizar el papel clave que desarrollan los técnicos AEDL's en la aplicación, desarrollo y ejecución de las políticas activas de empleo, la tipología y evolución de los programas de empleo desarrollados, así como en la importancia de la medición de los efectos reales de las mismas.

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.

Todas las funciones que se le encomiendan al técnico AEDL, se concretan desde un punto de vista práctico en una serie de programas y actuaciones por y para el empleo. En la tabla siguiente hemos intentado resumir dichas actuaciones en una clasificación de los programas que desarrollan habitualmente las Agencias Locales de Empleo y Desarrollo Local (*ver tabla 1*), indicando el objetivo principal pretendido por la actuación, sí como los colectivos de destinatarios a los que se dirigen.

En conclusión, según el discurso expuesto, podemos afirmar que estos agentes claramente han contribuido a la municipalización del Desarrollo Local como un servicio público local más de la carta de servicios ofertada al municipio.

4. LA DIMENSIÓN ACTUAL DEL DESARROLLO LOCAL COMO ACTIVIDAD MUNICIPAL

4.1 El empleo como un servicio público estratégico en momentos de crisis

En la última década, la municipalidad, más allá de una simple ejecución de proyectos y prestación de servicios, se ha convertido en un actor fundamental de la dinamización del desarrollo económico del marco local, y de la población presente en él. Los efectos que este servicio público puede tener sobre la ciudadanía son múltiples y de gran importancia, más si cabe en momentos de crisis como los actuales, en los que la reestructuración productiva, los ajustes de plantillas y el cierre de centros de trabajo son desgraciadamente lo más habitual. Una de las consecuencias más rápidas y más visibles de la crisis es el colectivo que queda en situación de desempleo. La situación de desempleo es una situación que preocupa directamente al que lo sufre y en gran medida a la sociedad en general, por los efectos que sobre ella pueda llegar a tener.

Las administraciones locales deben ser el brazo ejecutor de las actividades que permitan a muchos de sus vecinos encontrar un empleo que les ayude a superar esta situación. Serán por tanto el motor que movilice al resto de sectores o agentes. Para ello será necesario que estos agentes locales para el empleo y el desarrollo –y por

consiguiente sus agencias, como órgano mancomunado– conozcan las necesidades del terreno en el que desarrollan su labor. Requerirá de un alto conocimiento de las características –factores propios del territorio– que les permitirá detectar las necesidades y las potencialidades del mismo. Un continuo trabajo de investigación social en el que se recojan informaciones varias sobre la realidad en la que se encuentran los distintos colectivos en situación de riesgo de exclusión social, será la base del éxito de cualquier actividad a desarrollar por estas entidades.

A través de actuaciones como las que hemos enumerado en la tabla 1, el objetivo de este servicio por encima de todo será intervenir sobre el territorio, intentando reajustar a nivel local la oferta con la demanda de trabajo. Ello supondrá actuar en distintas esferas de lo económico, pero también de lo social, promoviendo actuaciones que permitan este reajuste. Una línea de actuaciones deberá dirigir sus esfuerzos claramente hacia el fomento del empleo, alentar y favorecer el espíritu emprendedor, el empleo autónomo y la mejora del tejido empresarial con la creación de empresas. Aumentar la empleabilidad y mejorar la cualificación profesional del colectivo desempleado, será otra de las líneas que pondrán en funcionamiento estas agencias para mejorar la situación. La empleabilidad determinará el nivel de competitividad de un trabajador en el entorno del mercado laboral, determinando la capacidad de una persona de ser empleada en un puesto que ofrece el mercado de trabajo, siendo la formación en este sentido una herramienta clave para la mejora de las posibilidades de encontrar un empleo, y por tanto ajustar un poco más la oferta y la demanda a nivel local.

Junto a estas utilidades en el plano subjetivo o personal del desempleado, también hemos de nombrar una serie de beneficios que aportan estos programas de empleo a la comunidad. Muchos de ellos plantean como motivo que los origina la realización de obras y servicios con una finalidad colectiva –un bien común–. Por tanto el municipio puede verse recompensado indirectamente con la puesta en funcionamiento de este tipo de actuaciones.

4.2 La importancia actual del empleo y el desarrollo local en la actividad municipal: una aproximación en datos⁷

La década de los noventa como hemos comentado consolidó a las Agencias locales –y/o a sus Agentes– como el eje motor clave de las políticas activas de empleo, posicionándolas, en el núcleo del modelo de desarrollo. Lo que se inició como una me-

7. Los datos e informaciones que sirven de base al presente apartado de la comunicación están extraídos de una investigación en curso cuyo principal objetivo es analizar el papel asumido y desarrollado por los agentes de empleo y desarrollo local –ADL's– en la aplicación, desarrollo y ejecución de las políticas públicas de empleo. Concretamente la mayor parte de las informaciones de esta comunicación fueron recogidas entre los meses de noviembre y diciembre del año 2008. Para desarrollar esta investigación se decidió utilizar la triangulación de dos herramientas, el cuestionario y la entrevista. En primer término, se utilizó un cuestionario remitido por correo electrónico a la totalidad de técnicos AEDL en funcionamiento en la Comunitat Valenciana en el momento de la investigación –un total de 610 técnicos. Y en segundo lugar, una entrevista de carácter semi-estructurado nos permitió complementar los datos anteriormente obtenidos desde una perspectiva cualitativa.

Concretamente, se recogieron un total de 84 cuestionarios lo que supone un grado de respuesta con una representatividad del 13,77 %. Por lo que respecta a la entrevista cualitativa, se realizaron seis, muestra de técnicos que fueron seleccionados aplicando un criterio no aleatorio de conveniencia o proximidad.

cida coyuntural de respuesta ante la difícil situación económica vivida, transcurridos más de veinte años, se ha transformado en una actuación totalmente estructural. Este planteamiento lo podemos ver reflejado en los datos que aparecen a continuación, que si bien corresponden al ámbito autonómico valenciano, consideramos son perfectamente extensibles al resto del territorio nacional. En la tabla 2, se observa el paulatino proceso de implantación del modelo a través de la evolución en el número de técnicos AEDL existentes y el número de Ayuntamientos que ofertan este servicio a sus conciudadanos, lo que nos da buena muestra de la tasa de cobertura poblacional del modelo.

Tabla 2. Evolución del modelo de desarrollo Comunitat Valenciana (1985-2008)

	NÚMERO AEDL's	Nº DE POBLACIONES CON SERVICIO DE AEDL	TASA DE COBERTURA DE LA POBLACIÓN
1985	14	9	14,42 %
1990	48	41	21,30 %
1995	100	89	33,74 %
2000	211	165	52,90 %
2005	495	293	65,77 %
2008	610	401	87,21 %

Fuente.- Elaboración propia y Adlypse⁸

Las primeras actuaciones, llamadas iniciativas locales de empleo (ILE), respondían a unas orientaciones muy dirigidas hacia la creación de empleo –directo o indirecto– a través del fomento de la contratación por cuenta ajena o del fomento del autoempleo. El origen de las mismas tenía una clara referencia en el contorno europeo en el que se encontraba España. Ello supuso los primeros recursos económicos, fondos de carácter social en su mayoría, que el ámbito local conseguía acercar al territorio. Estas actuaciones iniciales dejaron paso rápidamente a un abanico más amplio de iniciativas y programas basados en la apuesta por la mejora de la capacidad de emplearse por parte del desempleado a través de la formación. Con posterioridad nuevas líneas aparecidas intentaron conectar la oferta con la demanda a través de la orientación y la intermediación, creando las herramientas necesarias para que los colectivos en desempleo cuenten con los instrumentos para la consecución de su objetivo central: el empleo.

Esta evolución ha redundado en que *los técnicos AEDL en la actualidad son mucho más que una mera política activa de empleo*. Se han convertido en promotores, intermediadores, catalizadores, animadores, informadores y capacitadores para el desarrollo socioeconómico del territorio (Alburquerque, 2002). Donde la vertiente so-

8. **Adlypse** es la Asociación de Agentes de Desarrollo Local y Promoción Socio-Económica de la Comunitat Valenciana.

cial de la labor del técnico es en uno de los pilares fundamentales de su aportación a la comunidad. Las actuaciones en el ámbito de lo social se han convertido en una faceta más de su trabajo. Ello lo podemos ver reflejado en la tabla 3, donde hemos diferenciado entre aquellas actuaciones en el terreno del empleo –espacio natural del desarrollo local y de los técnicos AEDL– y en todas aquellas actuaciones en el terreno de lo social, de carácter complementario en la mayoría de las ocasiones, y que como hemos mencionado, suponen hoy por hoy una de las líneas de actuación más prioritarias para las agencias locales. Concretamente, dicha evolución la podemos observar en la tabla 3, en la que en base a la clasificación realizada de los programas desarrollados por una AEDL, aparece la representatividad de ambas tipologías.

Tabla 3. Representatividad programas desarrollados por las AEDL C.V. (1985-2008)

	PROGRAMAS DE EMPLEO	OTROS PROGRAMAS SOCIALES
1985	100,00 %	0,00 %
1990	96,70 %	3,30 %
1995	91,10 %	8,90 %
2000	86,81 %	13,19 %
2005	75,36 %	24,64 %
2008	68,25 %	31,75 %

Para valorar la importancia actual que tienen el empleo y el desarrollo local a nivel municipal, otro aspecto a tener en cuenta es la propia importancia que se le da desde dentro del ayuntamiento al citado servicio de empleo. En las tablas siguientes (*ver tablas 4 y 5*) podemos observar aspectos vinculados con esta importancia, mostrándonos con claridad una dicotomía operativa: empleo y desarrollo local cuenta con muy pocos recursos propios del ayuntamiento, pero por el contrario son capaces de acercar gran cantidad de recursos externos al mismo.

En primer término, en la tabla 4, vemos el escaso reconocimiento oficial que se le otorga al empleo, manifestado en la dedicación de fondos propios municipales a este menester. Por otro lado en la tabla 5, se plantea cómo de la totalidad de proyectos desarrollados a nivel municipal un 37,3 % dependieron en 2008 de fondos –subvenciones y ayudas en su mayoría– relacionados con empleo, desarrollo local o promoción socioeconómica del territorio, lo que claramente demuestra su importancia actual.

Tabla 4. Representatividad partidas municipales (Presupuestos 2008)

PERSONAL	44,6 %
URBANISMO	15,4 %
CULTURA Y FIESTAS	12,3 %
EDUCACIÓN E IGUALDAD	11,5 %
PROMOCIÓN TURÍSTICA	10,6 %
EMPLEO	4,7 %
OTRAS	0,9 %

Tabla 5. Representatividad programas desarrollados AEDL C.V. según el origen del proyecto (2008)

EMPLEO	37,3 %
CULTURA Y EDUCACIÓN	21,7 %
JUVENTUD	12,9 %
MUJER E IGUALDAD	8,4 %
PATRIMONIO	15,6 %
OTRAS	4,1 %

5. CONCLUSIONES FINALES

Dos son a nuestro entender las grandes líneas expuestas en la presente comunicación, por un lado la viabilidad de revitalizar lo público como una esfera válida para el desarrollo de servicios públicos a la comunidad, y por otro, cómo el empleo y el desarrollo local, son un claro ejemplo de un servicio público ofertado desde el propio Ayuntamiento que en momentos de crisis como los actuales asumen un papel estratégico para la ciudadanía.

El compromiso de lo público con la comunidad ha de ser uno de los pilares actuales de nuestra sociedad. Lo público y lo privado no tienen por qué ser antagónicos, ni tener intereses divergentes, sino que pueden complementarse de manera casi perfecta. Para ello será necesaria la iniciativa privada y el respaldo público, pero tam-

bién la iniciativa pública y el respaldo privado. Nuestro sistema social debe implicar a todos los agentes presentes en él y hacerlos corresponsables en su justa medida, ya que sin ello, la verdadera mejora del modelo socioeconómico actual –y por tanto de la calidad de vida de la población será prácticamente imposible.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBURQUERQUE LLORENS, Francisco (2002): *Desarrollo económico territorial. Guía para agentes*, Instituto de Desarrollo Regional. Sevilla, Fundación Universitaria.
- BERUMEN, Sergio A. (2006): *Competitividad y desarrollo local en la economía global*. Barcelona, Escuela Superior de Gestión Comercial y Marketing, ESIC.
- BORJA SEBASTIA, Jordi; CASTELLS OLIVÁN, Manuel (1997): *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. UNCHS, Santillana S.S. Barcelona, Taurus.
- CALVO PALOMARES, Ricard; LERMA MONTERO, Ignasi (2008): “Desarrollo Local: ¿Clientelismo subvencionado?. Conclusiones críticas al modelo actual”. En *Revista Acciones e Investigaciones Sociales*, núm. 25, enero-junio 2008.
- 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, Gioachino (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.
- HONRUBIA LÓPEZ, José (coord.) (2004): *Globalización y desarrollo local: una perspectiva valenciana*. Valencia, Publicacions de la Universitat de València.
- MURGA MENOYO, María Angeles (coord.) (2006): *Desarrollo local y Agenda 21*. Madrid, Pearson Educación.
- PEREZ RAMÍREZ, Bartolomé; CARRILLO BENITO, Emilio (2000): *Desarrollo local: manual de uso*. Madrid, ESIC-Editorial- FAMP.
- RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, Fermín (coord.) (2001): *Manual de Desarrollo Local*. Oviedo, CeCodet.
- SÁEZ FERNÁNDEZ, Felipe (1997): “Políticas de mercado de trabajo en Europa y en España”. *Papeles de Economía española*, número 72, pp. 309-325.
- SANCHIS PALACIO, Joan Ramon (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.
- VALCÁRCEL-RESALT, Germán (2001): “Bases del Desarrollo Local sustentable”, en Fermín Rodríguez (coord.), *Manual de Desarrollo Local*. Oviedo, CeCodet.
- VAZQUEZ BARQUERO, Antonio (1988): *Desarrollo local: una estrategia de creación de empleo*. Madrid, Pirámide.
- VACHON, Bernard (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).