

**Desarrollo local:  
¿clientelismo subvencionado?  
conclusiones críticas al modelo actual**

RICARD CALVO PALOMARES E IGNASI LERMA MONTERO

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA Y ANTROPOLOGÍA SOCIAL  
UNIVERSIDAD DE VALENCIA

**Resumen:** El presente artículo reflexiona sobre la situación actual en la que se encuentran las Agencias de Desarrollo Local –ADL– en la aplicación y desarrollo de las políticas activas de empleo y de los programas derivados de ellas. Más concretamente plantea una cuestión de fondo relacionada con la financiación del modelo de desarrollo local implantado, una vez han transcurrido más de dos décadas de funcionamiento del mismo, ¿hemos creado un clientelismo subvencionado que mantiene en pie dicho modelo?.

**Palabras clave:** ADL, Desarrollo local, Políticas de empleo, Agentes de Desarrollo Local.

## **Local development: subsidised patronage? conclusions criticising current model**

**Summary:** This article looks at the current situation of the Local Development Agencies –LDAs– in applying and developing active employment policies, along with the programmes derived from such policies. More specifically, it examines the important subject of financing for the model of local development implanted, now that over two decades have elapsed since it was first implemented. Have we created a type of subsidised patronage shoring up such a model?

**Keywords:** LDA, Local Development, Employment policies, Local Development Agents.

# Desarrollo local: ¿clientelismo subvencionado? conclusiones críticas al modelo actual<sup>1</sup>



Ricard Calvo Palomares  
Ignasi Lerma Montero

## 1. Introducción: el nivel local como una apuesta de futuro para el desarrollo

*El potencial de un territorio o de una colectividad ya ha dejado de residir únicamente en su capacidad de ceñirse a las reglas del juego de los grandes circuitos económicos externos, para incluir también, y sobre todo, sus aptitudes para inventar y promover una dinámica de sociedad local que permita la innovación y la realización de proyectos y, por ello, la creación de espacios de autonomía. (Vachon, 2001). Desde la óptica planteada por Bernard Vachon, en el desarrollo local no debe ser el recurso el que crea el proyecto, sino el proyecto el que posibilita el recurso. Es preciso pasar de una actitud pasiva a una posición activa, en la que todos los involucrados en el proceso de desarrollo se impliquen y comprometan de forma decidida en la definición y puesta en marcha de un proyecto común de mejora económica y social a nivel local.*

Este aspecto clave descrito, en el modelo de desarrollo local español no ha tenido plenamente su reflejo, ya que nuestro sis-

---

<sup>1</sup> Este artículo 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 ADL'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.

tema se ha caracterizado por ser un modelo de reacción, puesto en práctica mayoritariamente en la década de los ochenta como respuesta a una grave situación de crisis económica con implicaciones sociolaborales muy marcadas –unas tasas de desempleo muy superiores a las europeas causadas por cierres masivos de centros de trabajo, expedientes de regulación de empleo e intensivos procesos de sustitución de mano de obra que generaron evidentes desigualdades regionales y sectoriales. Desde sus orígenes mismos, el modelo se muestra aplicado y no concebido, no nace con unas directrices claras y bien definidas, ni con unos objetivos concretos y concretados, aspectos de los que por tanto adolecerá en un futuro y que en determinados momentos supondrán una clara limitación a los posibles efectos del mismo.

La situación de premura socioeconómica en la que aparece el modelo se pone de manifiesto desde un primer momento, concretadas en unas intenciones básicas –claras y pragmáticas– que orientan los inicios del desarrollo local: crear nuevas empresas, autoemplear parados a toda costa, fomentar la actividad empresarial entre los emprendedores, buscar iniciativas locales de empleo, etc. Todas ellas, actividades dirigidas a actuar sobre el desempleo –la base de la situación negativa vivida en aquellos momentos– en la que van a aparecer y con la que van a tener que convivir estos primeros Agentes para el Desarrollo Local como los nuevos instrumentos de actuación directa a nivel micro.

Buena muestra de cómo se ha ido configurando el modelo de desarrollo local, es también la regulación oficial de la figura y de la actividad del ADL, que no llega hasta 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"<sup>2</sup>, que supone el reconocimiento a nivel oficial de una nueva actividad a desarrollar a nivel local con implicaciones tanto sociales como económicas. Los Agen-

---

<sup>2</sup> 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.

tes de Empleo y Desarrollo Local se configuran como trabajadores de las corporaciones locales o entidades dependientes o vinculadas a una Administración local que tienen como misión principal colaborar en la promoción e implantación de las políticas activas de empleo relacionadas con la creación de actividad empresarial. Su labor principal será la de actuar como impulsores del desarrollo local desde la perspectiva de que existen “huecos” productivos no explotados susceptibles de generar puestos de trabajo. Es concretamente en el ámbito local donde se encuentran las mayores posibilidades de detección y aprovechamiento en beneficio del empleo.

Cabe citar que en el artículo 8 de la Orden, se indican las funciones a desarrollar por un ADL: 1. Prospección de recursos ociosos o infrutilizados, 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; 2. Difusión y estímulo de potenciales oportunidades de creación de actividad entre los desempleados, promotores y emprendedores, así como instituciones colaboradoras; 3. 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; 4. 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; y 5. Cualesquiera otras que contribuyan a la promoción e implantación de políticas activas de empleo e impulse la creación de actividad empresarial.

Desde un punto de vista aplicable y en consonancia con lo expuesto hasta el momento, la citada norma se orienta hacia el establecimiento de una línea de subvenciones y de directrices genéricas para concretar el proceso de contratación de estos nuevos técnicos locales –ADL’s– aparecidos en la década ante-

rior en los distintos municipios. Relación que se establecerá a través de un convenio de colaboración entre el INEM –en aquel momento– y la Corporación local<sup>3</sup>.

Junto a la nota característica del modelo de una inexistencia de estructura interna aparece otra relacionada con su sistema de financiación, adolece de una financiación propia y autónoma. Los distintos programas para el empleo se han configurado alrededor de una serie de ayudas y subvenciones. Desde el establecimiento de la Estrategia Europea para el Empleo (EEE)<sup>4</sup>, el impulso comunitario al desarrollo local no ha cesado y ha coincidido con la dotación de determinados fondos de carácter estructural que han servido para impulsar y promover distintas líneas para la mejora del empleo, destacando aquellas relacionadas con la formación y la orientación laboral de carácter profesional. España con su designación como área de necesaria intervención ha recogido buena parte de dichos fondos, y los ADL's –a través de sus comunidades autónomas– han sido una pieza clave en el proceso de acceso a dichas subvenciones y acercamiento de recursos económicos al territorio.

Pese a todo ello, *el desarrollo local entendido como el desarrollo integrado de un territorio y, como consecuencia, su política deberá contemplar un esquema multidimensional de factores y agentes implicados* (VV.AA., 1991), tiene ante sí una gran oportunidad, aprovechar la cercanía de los técnicos a la situación concreta en la que existe un posible desequilibrio sobre el que actuar.

En este sentido cobra vital importancia el grado de conocimiento del territorio por parte del agente, que debe facilitar la búsqueda y la aplicación adecuada de los recursos necesarios y así, obtener una mayor eficiencia en el aprovechamiento de los mismos. Según Vázquez Barquero (1988) *todo proceso de desa-*

---

<sup>3</sup> En la actualidad la competencia de empleo ha sido asumida por la mayoría de Comunidades Autónomas, que han creado su órgano competente propio que se encarga de desarrollar la misma, En el ámbito de la Comunitat Valenciana ha sido el SERVEF (Servicio Valenciano para el Empleo y la Formación).

<sup>4</sup> La Estrategia Europea por el Empleo (EEE), establecida en la Cumbre del Consejo Europeo de Amsterdam en 1997, determinó unas nuevas directrices de actuación para la lucha contra el desempleo, estableciendo los principios y los procedimientos de una EEE coordinada para conseguir los objetivos establecidos para 2010. En todas estas directrices se otorgaba un papel importante de futuro al ámbito de actuación local en materia de empleo.

*Desarrollo local tiene tres objetivos generales: la transformación del sistema productivo local, el crecimiento de la producción y la mejora del nivel de vida y empleo de la población con el fin último de crear puestos de trabajo cualificados para la población, alcanzar una estabilidad económica local y construir una economía local diversificada.*

Se trata por tanto, de un modelo de desarrollo local proactivo constituido en su esencia por un conjunto de iniciativas desarrolladas a nivel micro dirigidas a dinamizar la economía, la actividad productiva y empresarial del territorio, favoreciendo la implicación de los distintos agentes sociales presentes, buscando a su vez una mejora social de la población.

## **2. Los programas de empleo: una propuesta de clasificación**

Este impulso de lo local, promovido desde ámbitos europeos ha significado que la actividad descrita para los ADL en la aplicación y desarrollo de las políticas activas de empleo<sup>5</sup>, adquiera su máximo nivel de concreción en una serie de programas de y para el empleo. En este sentido, se hace necesaria una pequeña referencia a dichos programas desarrollados en el seno de las Agencias de Desarrollo Local, y que por tanto, conforman el contenido central de su actividad.

Para ello –ver tabla 1–, hemos intentado resumir en el siguiente cuadro la amplitud de programas de empleo existente, en aquellos que son en cierta manera los más aplicados por éstas, para ello, el criterio clasificatorio aplicado ha sido el objetivo principal pretendido por la acción. Hemos diferenciado un primer bloque de programas que pretenden el fomento del empleo, tanto directo como indirecto, desde distintas perspectivas: A. programas de fomento del empleo a través de la inicia-

---

<sup>5</sup> Políticas activas de empleo, entendidas como las actuaciones públicas que pretenden la inserción laboral o el mantenimiento de la ocupación 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.

tiva empresarial; B. programas de fomento del empleo a través de la contratación temporal directa del Ayuntamiento; y, C. programas de fomento del empleo indirecto a través de la conexión de la oferta con la demanda de trabajo. Un segundo bloque de actuaciones vinculadas con la mejora de las posibilidades de empleabilidad de los demandantes de ocupación: D. programas de mejora de la empleabilidad a través de la formación profesional; E. programas de mejora de la empleabilidad a través de una formación de carácter mixto (formación + trabajo); y, F. programas de mejora de la empleabilidad a través de una formación adaptada a colectivos especiales en peligro de exclusión social. En tercer lugar, programas de intermediación y orientación profesional para el empleo y el autoempleo. Y por último, otros programas de carácter social que aún no siendo actuaciones directamente vinculadas con el empleo se desarrollan en las agencias y dan soporte a la actividad de las mismas.

### 3. Los datos más relevantes del estudio de casos realizado

En nuestra intención de dar respuesta a la hipótesis central del artículo que plantea como cuestión de fondo el sistema de financiación del modelo de desarrollo local y más concretamente si hemos creado un *clientelismo subvencionado* que lo mantiene en funcionamiento, presentamos en este apartado los resultados más relevantes obtenidos de un estudio que tuvo lugar entre los meses de abril y junio del año 2006. El objetivo general de nuestra investigación fue estudiar el papel desarrollado por los Agentes de Desarrollo Local –ADL’s- en la aplicación, desarrollo y ejecución de las políticas activas de empleo en la comarca valenciana de La Ribera Alta desde la aparición de las primeras agencias hasta el momento de cierre del estudio<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Para poder alcanzar este objetivo genérico, nos planteamos otros de carácter específico y complementarios a éste, como los siguientes: analizar las características del entorno que rodea el agente en el desarrollo de su actividad; conocer el momento en el que son constituidas las diferentes agencias de la comarca y analizar los motivos que llevaron a los distintos municipios a solicitar la constitución de éstas; conocer las características básicas de la tarea desarrollada y los recursos humanos de que dispone; analizar las características propias del agente, y obtener un perfil de éste basado en variables como, la edad,



Tabla 1. Tipos de programas desarrollados por una ADL

<b>A. Programas de fomento del empleo a través de las iniciativas empresariales</b>	A.1. Autoempleo (Emprendedores) A.2. Creación de empresas A.3. I.L.E. (Iniciativa Local de Empleo)
<b>B. Programas de fomento del empleo a través de la contratación temporal directa del ayuntamiento</b>	B.1. Emcorp B.2. Pamer B.3. INEM - Corporaciones Locales B.4. Salario joven
<b>C. Programas de fomento del empleo indirecto a través de la conexión de la oferta con la demanda de trabajo</b>	C.1. Bolsas de trabajo C.2. Planes integrales de empleo (P.I.E.)
<b>D. Programas de mejora de la empleabilidad a través de la formación profesional</b>	D.1. Formación profesional ocupacional D.2. Formación profesional continua
<b>E. Programas de mejora de la empleabilidad a través de una formación mixta (formación + trabajo)</b>	E.1. Escuelas taller E.2. Casas de oficio E.3. Talleres de empleo
<b>F. Programas de mejora de la empleabilidad a través de una formación adaptada a colectivos en peligro de exclusión social</b>	F.4. Programas de garantía social (P.G.S.) F.5. Talleres de formación e inserción laboral (T.F.I.L.)
<b>G. Programas de intermediación y orientación laboral</b>	G.1. Acciones de orientación profesional para el empleo y el autoempleo (OPEA)
<b>H. Otros programas de carácter social</b>	H.1. Cursos de fotografía, cocina, etc. H.2. Exposiciones H.3. Aulas y cursos de acceso a la informática H.4. Semanas y ferias culturales H.5. Actividades diversas

Fuente: Elaboración propia.

el sexo, la antigüedad en el puesto de trabajo, la titulación académica, la formación complementaria en la materia, la experiencia previa y la relación laboral-contractual; conocer las líneas de trabajo desarrolladas por los ADLs de la comarca con exactitud, así como los programas de empleo desarrollados desde su constitución como tal, y analizar la evolución del tipo de programas de empleo desarrollados por los ADLs de La Ribera Alta en todo este tiempo, por años y por agencias; conocer los colectivos a los que se dirige, tipo de empresas con las que entra en contacto y características del mercado local de trabajo, analizar el grado de implicación social de la actividad profesional del técnico, y cuál es la principal orientación de ésta; y, por último analizar las características del servicio que preste el agente y los principales impedimentos con que se encuentra, y, el grado de implicación política municipal existente a los distintos municipios.

Para desarrollar esta investigación se decidió emplear tres tipos de herramientas con la totalidad de técnicos –concretamente 26 técnicos correspondientes a las 18 agencias locales existentes<sup>7</sup>– que estaban trabajando en dicho momento en las agencias de desarrollo del área geográfica de La Ribera Alta: en primer lugar un pequeño cuestionario que se les mandó a los ADL's por correo electrónico, en el que se les pedía información básica respecto de su actividad y de los programas de empleo desarrollados hasta el momento<sup>8</sup>; en segundo lugar una entrevista personal con ellos, se optó por una entrevista semiestructurada donde hubieran establecidos unos ítems básicos de trabajo común a todos, y que nos permitiera adaptarla a cada situación en concreto, y así poder profundizar en los aspectos más interesantes de cada uno de los ADL's entrevistados<sup>9</sup>; y en tercer lugar, se planteó la realización de un grupo de discusión entre los técnicos locales de empleo con un objetivo doble, por un lado presentar las conclusiones obtenidas hasta ese momento para que las validaran y por otro generar un pequeño debate entre ellos<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Entre ellas, una de carácter supralocal perteneciente a la Mancomunitat de La Ribera (que aglutina a los municipios tanto de La Ribera Alta como de La Ribera Baixa).

<sup>8</sup> Los contenidos del cuestionario remitido por correo electrónico anterior a la entrevista versaba sobre las siguientes informaciones: Fecha aproximada de inicio de la actividad de la agencia de desarrollo local; Número de recursos humanos disponibles de carácter estable en la agencia; Programas de empleo desarrollados hasta el momento; y Población activa y Número de habitantes de la población.

<sup>9</sup> Los contenidos básicos de la entrevista fueron los siguientes: breve descripción del mercado de trabajo de la localidad; Perfil del ADL (formación académica, complementaria y experiencia previa). ¿Cómo afrontas este trabajo?; ¿Cómo nace la agencia en esta localidad? Años de trabajo; Líneas básicas de trabajo de la agencia. Objetivos de la misma; Actuaciones, acciones y programas desarrollados; Proceso seguido para la de detección de necesidades en la localidad; Aplicación de métodos para el seguimiento y medición de los efectos de los programas; percepción de las utilidades de la tarea desarrollada: ¿indicadores?; Principales dificultades con las que te encuentras en el desarrollo de tu tarea; Esfuerzo de la corporación municipal. Implicación política; Recursos disponibles (humanos y técnicos).

<sup>10</sup> Por lo que respecta al grupo de discusión se estructuró en tres rondas con turno rotatorio de palabra de los técnicos asistentes sobre los siguientes contenidos: 1. Opinión sobre las conclusiones expuestas, si había alguna con la que no estuvieran de acuerdo, o si añadirían ningún más; 2. ADL's, políticas de empleo y mejora social, ¿una realidad o una utopía?; y 3. Principales retos de futuro del desarrollo local desde su perspectiva.

Tabla 2. Grado de repetición de los programas de empleo.

PROGRAMAS	Agencias de desarrollo local (año de constitución)																	
	1996	2000	1996	2005	1995	2002	2003	2001	2005	1999	2000	1996	2002	2003	2005	2002	2001	1999
	Alberic	L'Alcúdia	Algemesi	Alginet	Alzira	Antella	Beneixida	Benitakió	Benimodo	Carcaixent	Càrcer	Carlet	Gavarda	La Pobla L1	Senyera	Sumacàrcer	Tous	Turís
A.1 Autoempleo	3	4	1	1	5	1	1	2	2	4	3	5	3	1	1	2	1	1
A.2 Creación empr.	3	4	1	1	5	1	1	2	2	4	1	5	3	1	1	2	1	1
A.3 Iniciativas loc. empleo (I.L.E.)	1	4	3	1	1	1	1	1	1	4	1	2	1	1	1	1	1	1
B.1 EMCORP	4	4	4	1	2	3	3	3	2	4	4	5	2	3	1	3	3	4
B.2 PAMER	4	1	1	1	1	3	3	3	2	4	4	5	1	3	1	2	3	4
B.3 INEM	4	4	5	1	2	2	3	3	1	4	4	4	2	3	1	3	3	1
B.4 Salario joven	2	3	2	1	2	1	3	3	1	2	1	2	1	1	1	1	1	1
C.1 Bolsa empleo	3	4	2	2	4	1	1	3	2	2	1	4	1	1	1	1	1	3
C.2 Plan integral de empleo (P.I.E.)	1	1	1	2	2	1	1	1	1	2	1	2	1	1	1	1	1	1
D.1 Formación pr. ocupacional (F.P.O.)	2	3	2	2	5	1	3	3	1	3	2	5	3	3	1	2	2	2
D.2 F. pr. continua	1	3	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	2	2	1	1	1	1
E.1 Esc. taller	3	1	4	1	2	1	1	1	1	4	1	4	1	1	1	1	1	1
E.2 Casas de oficios	1	1	3	2	4	1	1	2	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1
E.3 Taller de empleo	1	1	2	1	1	1	1	2	1	1	1	3	1	1	1	1	1	1
F.1 Progr. garantía social (P.G.S.)	1	3	3	2	1	1	1	3	1	3	1	1	1	1	1	1	1	1
F.2 Talleres form. e inser. lab. (T.F.I.L.)	2	1	3	1	2	1	1	3	1	2	1	2	1	2	2	1	1	1
G.1 Acciones OPEA	1	1	4	1	5	1	1	2	1	3	1	4	1	1	1	1	1	1

1. Ninguno  
 2. Entre 1-3 años  
 3. Entre 4-6 años  
 4. Entre 7-9 años  
 5. 10 años o más

Fuente: Elaboración propia.

Dado que aplicamos tanto técnicas de análisis de carácter cuantitativo, sobre todo para trabajar con los datos recogidos de los cuestionarios enviados, como de carácter cualitativo a través del análisis de los contenidos de las entrevistas y del grupo de discusión, presentamos los datos más destacados del estudio agrupados en dos grandes bloques. En primer lugar, en forma de tablas y datos numéricos que cuantifican de alguna manera el trabajo realizado, y en segundo, en forma de citas y comentarios extraídos de los contenidos de las entrevistas realizadas y del grupo de discusión planteado. Esta combinación de lo cuantitativo con lo cualitativo nos ofrece una perspectiva muy válida y completa para la determinación de las conclusiones posteriores.

Por lo que respecta a los datos que ofertamos, en la *tabla 2*, presentamos datos referidos al grado de repetición de los programas de empleo en las distintas agencias estudiadas. Ello nos permitirá analizar la importancia de esta repetitividad y vincularla con la existencia o no de una subvención económica.

En la *tabla 3*, podemos observar la representatividad de los programas de empleo desarrollados en las ADL's analizadas, que están financiados con fondos no municipales –bien con subvenciones procedentes de fondos europeos, partidas nacionales o líneas de ayudas a nivel autonómico. En la *tabla 4*, aparecen datos correspondientes al volumen de los programas desarrollados con fondos propios de la Corporación local en cada una de las áreas funcionales del Ayuntamiento.

Tabla 3. 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 %
Total	100 %

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4. Programas desarrollados por los ayuntamientos con fondos municipales.

<i>Tipo de actividad o programa</i>	
Cultura	45,40 %
Deportes	20,53 %
Servicios sociales	12,35 %
Juventud	12,00 %
Empleo	9,72 %
Total	100 %

Fuente: Elaboración propia.

Por su parte en las *tablas 5, 6 y 7*, nos aportan información complementaria referente a los municipios que cuentan con una partida específica en los presupuestos municipales para el desarrollo de programas de empleo, a la utilización concreta que realizan de la misma y a la evolución sufrida por ésta en los últimos cinco años.

Tabla 5. Existencia de una partida presupuestaria para empleo.

Ayuntamiento con una partida presupuestaria específica para empleo	7	38,89 %
Ayuntamiento sin una partida específica para el empleo	11	61,11 %
Totales	18	100 %

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 6. Utilización de la partida presupuestaria municipal para empleo.

Si que la utilizan	24,50 %
No la utilizan, porque disponen de subvenciones suficientes	75,50 %
Totales	100 %

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 7. Evolución de las partidas presupuestarias para empleo en los últimos cinco años.

Se han ampliado	12,40 %
Se han mantenido	79,20 %
Se han reducido	8,40 %
Totales	100 %

Fuente: Elaboración propia.

Además de las tablas anteriores, aportamos a continuación unos fragmentos de las entrevistas realizadas a los Agentes de Desarrollo Local de la comarca y del grupo de discusión planteado con posterioridad, en los que se ponen de manifiesto básicamente, dos grandes ideas que con posterioridad matizaremos: por un lado, la función del ADL como responsable directo del acercamiento de recursos económicos –en forma de subvenciones– al municipio, y por otro, el clientelismo generado en los usuarios del servicio.

*“Mi función sería traer dinero al pueblo para que el pueblo se enriquezca de formación y empleo. Y por otra parte, sería la promoción de la empresa, patearme las empresas y verlas...”*

*“El objetivo básico que en este caso me viene muy marcado por el alcalde es la búsqueda de subvenciones –tal cual- para poder hacer cosas en el pueblo de cualquier índole: obras, trabajo, cualquier historia, cosas que teniendo una cara económica importante de cara al pueblo...”*

*“Existe y ha existido una partida específica para comercio, para industria y para desarrollo local (ADL). Son tres partidas de que disponemos, no están dotadas con grandes cantidades, pero sí es un principio, que si hace falta más se amplían (ahora no nos hacen falta, porque tenemos muchas subvenciones)...”*

*“...lo más importante es pedirlo todo, todo lo que se pueda...”*

*“...nos convertimos en verdaderos cazadores de subvenciones...”*

*“...dudo mucho que exista alguna subvención que desde nuestra agencia no solicitemos...”*

*“El ayuntamiento no dedica recursos porque tenemos subvenciones que cubren nuestro trabajo, el coste de la ADL aquí es cero...”*

*“Yo tramito hasta mi propia subvención como ADL, si no, no creo que existiera...”*

*“...Hay programas que crean dependencia, les damos trabajo unos meses al año, el resto lo cobran del INEM y realmente no estamos insertando a nadie, sobretudo estos programas van a menos...”*

*“Si miras el objetivo final, que es dar ocupación a gente que está en paro perfecto, después lo que pasa es que determinada gente del pueblo está esperando a que venga el Pamer y el Emcorp para trabajar unos meses y les es bastante ...”*

#### **4. Conclusiones críticas al modelo actual**

A la vista de los resultados presentados en el apartado anterior, concluimos este artículo reafirmandonos en la existencia de un vínculo entre el desarrollo de acciones y programas para el empleo con la existencia de una línea subvencionada que permite la ejecución de los mismos de manera repetitiva. La reali-

dad nos muestra una clara dependencia, en algunos supuestos casi exclusiva, del modelo de desarrollo local con la existencia o no de subvenciones para el desarrollo de programas para el empleo.

Esta dependencia pone de manifiesto una cierta falta de compromiso real por parte de las Corporaciones locales con el empleo y la formación a nivel municipal. En su mayoría apuestan por un servicio municipal de empleo y formación mientras el coste del mismo sea cero o mínimo para la Corporación, lo que denota el escaso grado de necesidad que les otorgan a este tipo de actuaciones.

El empleo es visto a nivel local como una competencia transferida *de facto*, que asumen sin mayor oposición, siempre que venga con los recursos suficientes para ser desarrollada. En el momento el municipio no recibe las ayudas públicas necesarias, la acción queda aparcada de inmediato, o en su caso, nunca llega a realizarse, lo que desde un punto de vista práctico limita en gran medida los efectos de las acciones y de los recursos invertidos en ellas. Carece de todo sentido, unas acciones para la orientación laboral, por ejemplo, que tan solo se oferten a los usuarios en determinados meses del año, como si el resto del año no fuera necesaria dicha actuación. En esta línea, la mayor parte de los Ayuntamientos no han sido capaces de cubrir las carencias del modelo con fondos propios, limitándose a actuar tan solo cuando la actuación está subvencionada.

Por otro lado, el técnico ADL debido a su situación de inseguridad laboral –recordemos su origen como una línea subvencionada más, que se renueva anualmente– no consigue una completa posición de control sobre su actividad. Los factores del contexto funcional del modelo (tipo de actividad, temporalidad de las acciones, plazos y convocatorias, etc.) no le permiten establecer unos objetivos definidos a medio o largo plazo, lo que le obliga a orientar sus esfuerzos hacia el cumplimiento de objetivos de la actividad desarrollada a corto plazo.

Fruto de todo lo dicho con anterioridad, el modelo se ha configurado básicamente como un modelo cuantitativista, centrado en la búsqueda de resultados visibles y observables. Aspecto éste, que bien aplicado es muy positivo para cualquier actividad, pero que en este supuesto, conduce principalmente a la actividad a una justificación burocrática de las partidas económicas

aplicadas en los programas subvencionados concedidos, sin realizar casi ningún tipo de seguimiento ni observación posterior de los efectos de los programas. Deja totalmente aparcada la vertiente de análisis del grado de efectividad y utilidad de las acciones implementadas.

La realidad del modelo de desarrollo local –personificado en la figura del Agente de Desarrollo Local<sup>11</sup>– está muy marcada por una indefinición de contenidos, funciones y tareas que forman parte del mismo. La evolución práctica de la actividad ha generado una permisividad que ha supuesto que los técnicos sean considerados como un *cajón de sastre*, donde cualquier actividad a desarrollar en el municipio referida a desarrollo económico, social o incluso local, cabe. Además se convierte en una dificultad importante para la profesionalización de la actividad, aspecto que en municipios de reducido tamaño<sup>12</sup> todavía se manifiesta con mayor virulencia, ya que los técnicos son utilizados como personal especializado con coste cero disponible para cualquier actividad pública municipal –desde la mera atención telefónica a la tramitación de impuestos municipales, cobros y un largo etcétera–.

Consecuencia de ello, la actividad del ADL se resiente estructuralmente, aparca su vertiente analista o de investigación de la realidad social que le rodea –y que intrínsecamente da sentido a su trabajo–, en favor de la aplicación de unos criterios más ligados a lo económico, a lo práctico, repetitivo y rentable en términos materiales para la Corporación.

Por último, como cierre y conclusión final de todas las anteriores, podemos afirmar que el clientelismo subvencionado, que planteábamos como hipótesis central del artículo, se manifiesta a un triple nivel: en primer lugar, el clientelismo de los ciudadanos que participan directamente en los programas, que ven en ellos una solución pasajera y estacional a su situación de desempleo; en segundo lugar, el clientelismo de las propias agencias con los promotores de los programas, ya que planifican su estructura y funcionamiento en base a estos programas subven-

---

<sup>11</sup> En nuestro estudio, 13 de las 18 agencias analizadas son de carácter unipersonal, lo que representa un 72,23 % del total.

<sup>12</sup> Municipios de menos de 5.000 habitantes.



cionados.; y en tercer y último lugar, aparece el clientelismo de la propia Corporación local, que realiza actuaciones y obras de carácter social bajo estas subvenciones económicas de carácter fijo ya que se repiten todos los ejercicios, pero discontinuas en el tiempo, aspecto éste que paraliza estas actividades en el momento finaliza la subvención.

## 5. Bibliografía

- ALBURQUERQUE, F. (2002): *Desarrollo económico territorial. Guía para agentes*. Sevilla, Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria.
- BERUMEN, A. (2006): *Competitividad y desarrollo local en la economía global*. Madrid, Escuela Superior de Gestión Comercial y Marketing, ESIC.
- CACHÓN, L. (1999): Sobre desarrollo local y nuevos yacimientos de empleo. En *Política y Sociedad*, núm. 31, págs. 117-132.
- CALVO, R. y LERMA, I. (2008): Agentes de desarrollo local y políticas de empleo: un análisis cualitativo. El estudio de casos de La Ribera Alta. En *Revista de Treball, Economia i Societat*, Consejo Económico y Social de la C.V., núm. 47, págs. 9-29.
- CALVO, R. (2008): La situación laboral-contractual del agente de desarrollo local como factor limitador de los efectos de su actividad: una propuesta de clasificación. En *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm. 93, págs. 157-172.
- CARRILLO, E. (2002): *Desarrollo local: nuevas perspectivas*. Sevilla, Dirección General de Administración Local.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1993): *Libro blanco sobre el crecimiento, competitividad y empleo*. Bruselas, COM (93) 700 final.
- MURGA, M.A. (coord.) (2006): *Desarrollo local y Agenda 21*. Madrid, Pearson Educación.
- RODRÍGUEZ, F. (coord.) (1999): *Manual de Desarrollo Local*. Oviedo, CeCodet.
- RODRÍGUEZ, J.C. y MARTÍN, A. (2005): La dimensión económica y territorial del desarrollo local en España. En *Noticias*

- de la economía pública social y cooperativa*, núm. 45, págs. 43-48.
- SANCHÍS, J. R. (2000): *Manual para agentes de inserción socio-laboral*. Valencia, UNED.
- SANCHÍS, J. R. (2002): *Manual para agentes de inserción socio-laboral: desarrollo local y creación de empresas*. Valencia, UNED.
- SANCHÍS, 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*. Madrid, Informes y Estudios Empleo Núm. 26. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A (1988): *Desarrollo local: una estrategia de creación de empleo*. Madrid, Pirámide.
- VACHÓN, B. (2001): *El desarrollo territorial. Teoría y práctica*. Oviedo, CeCodet.
- VV. AA. (1991): *Manual de desarrollo económico local*. Madrid, FEMP.