

I

POLÍTICAS DE EMPLEO A NIVEL LOCAL: LA NECESIDAD DE MEDIR LOS EFECTOS^(*)

Ricard CALVO PALOMARES
Ignasi LERMA MONTERO
Universidad de Valencia

SUMARIO

	<u>Página</u>
I. AGENCIAS DE DESARROLLO LOCAL (ADL): LA NECESIDAD DE CONOCER SU ENTORNO	25
II. EL ESTUDIO DE CASOS REALIZADO: LOS DATOS MÁS DESTACADOS	28
1. Metodología, objetivos y población de referencia de la investigación	28
2. Técnicas de análisis aplicadas y datos más destacados del estudio	29
3. Los efectos observados de la no aplicación de las técnicas de investigación social para la medición de los efectos	34
III. UNA PROPUESTA DE FACTORES QUE IMPIDEN LA APLICACIÓN DE LAS TÉCNICAS PARA LA MEDICIÓN DE LOS EFECTOS	35
IV. CONCLUSIONES: ALGUNAS DE LAS POSIBLES UTILIDADES DE LA MEDICIÓN DE LOS EFECTOS EN EL MODELO DE DESARROLLO LOCAL	37
V. BIBLIOGRAFÍA	38

(*) 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 sus efectos reales.

RESUMEN

En un contexto como el actual en el que la información se convierte en el activo máspreciado y determinante para el éxito de cualquier actividad, y donde la capacidad de retroalimentar datos y resultados es una de las ventajas competitivas clave para el mejor funcionamiento y para el cumplimiento de los objetivos de cualquier tipo de organización en su entorno, la presente comunicación pretende reflexionar sobre la necesidad de los Agentes de Empleo y Desarrollo Local —como máximo exponente del modelo de desarrollo socioeconómico local y responsables de aplicar y desarrollar las políticas de empleo en un territorio concreto— de conocer a través de la medición periódica y continua los efectos alcanzados con la ejecución de los programas y acciones para el empleo. Para ello, presentamos, en primer lugar, los resultados más destacados de una investigación desarrollada con la red de agentes locales de empleo de la comarca valenciana de La Ribera Alta, que ponen de manifiesto esta realidad. A partir de lo cual en segundo lugar se analizarán los factores que actualmente están dificultando la realización de esta actividad por parte de estas entidades. Finalmente concluiremos la comunicación con el planteamiento de la cuestión de fondo de ésta, realizando una propuesta de clasificación de las posibles utilidades que puede tener este tipo de mediciones para la labor de estos agentes.

ABSTRACT

In a context like the present where the information becomes the most valued asset and crucial to the success of any activity, and where the ability to feed data and results is a key competitive advantage for the best performance and the satisfying the objectives of any organization in its environment, this communication is intended to reflect on the needs of the operators of employment and local development as the greatest exponent of the model of local socio-economic development and responsible for developing and implementing employment policies in a particular territory, to meet periodically through the measurement and continues, the effects achieved with the implementation of programs and activities for employment. To this end, we present first the most significant results of research carried out with a network of local employment in the valencian district of La Ribera Alta, reflecting this reality. From this second will analyze the factors that are hindering the realization of this activity by these entities. Finally finish the communication with the approach of the merits of it, made a proposal for the classification of any utilities that may have this type of measurement for the work of these agents.

Palabras clave: ADL, desarrollo local, políticas de empleo, agentes de desarrollo local, investigación social.

Key words: ADL, local development, employment policy, local development agents, social research.

I. AGENCIAS DE DESARROLLO LOCAL (ADL): LA NECESIDAD DE CONOCER SU ENTORNO

Por desarrollo local entendemos el «conjunto de iniciativas dirigidas a dinamizar la economía y la actividad productiva y empresarial en el ámbito local, favoreciendo una actitud social activa frente al paro, impulsando la cultura emprendedora y contribuyendo a generar empleo y renta a través del aprovechamiento de los recursos endógenos y de las ventajas comparativas y competitivas del territorio, así como de los nuevos yacimientos de empleo que en él se detectan», Diputació d'Alacant (2000, p. 36).

Tanto esta definición como cualquiera otra que podamos tomar nos presenta un modelo de desarrollo vinculado con las necesidades concretas del territorio, que para poder cumplir con su principal objetivo es necesario que quien desarrolla la aplicación del modelo conozca la realidad social y económica de la localidad, y así poder tomar las decisiones más adecuadas y actuar sobre las desigualdades y desequilibrios existentes en su ámbito de actuación.

El modelo de desarrollo local implantado en España en la década de los 80 —recordemos que aparece como un instrumento de reacción ante la situación de fuerte crisis económica y de reestructuración productiva vivida en dichos años— trae consigo la instauración de la figura del Agente de Empleo y de Desarrollo Local —más conocido como AEDL o simplemente ADL— que recoge el testigo de actuar, plantear y buscar soluciones a nivel micro, dada la incapacidad demostrada por las políticas macro en materia económica y laboral de frenar dicha situación.

Hoy en día, después de más de veinte años de vigencia del modelo de desarrollo local y de diez de implantación masiva —y efectiva— de él, aparece como una necesidad del mismo el articular un proceso para la medición de los efectos generados por las actuaciones realizadas por los agentes locales.

Se trata ésta —la labor de medir, analizar e investigar la realidad social— posiblemente de una de las principales asignaturas pendientes del actual modelo, que más centrado en aspectos operativos del desarrollo de los programas de empleo, ha dejado de lado una labor primaria de recolección de datos —e informaciones— que, son la base natural para un adecuado trabajo del técnico. Pero la realidad nos muestra una situación bien distinta, ya que los técnicos ADL dedican mayormente sus esfuerzos a «administrar» un proceso burocrático de justificación de su trabajo.

Proceso de justificación este que nace junto a los programas de empleo, entendidos como la máxima concreción de las políticas activas de empleo, ya que en su mayoría se acogen a la cobertura subvencionada de un fondo público —y sea éste social europeo, laboral nacional u operativo autonómico. Lo que supone en sí mismo iniciar un camino repleto de documentos que justifiquen su labor. La propia solicitud para el desarrollo del programa se inicia con la articulación y el cumplimiento de presentación de una laboriosa memoria previa de actividades a realizar, que una vez aprobada su ejecución se convertirá en un continuo registro de actuaciones, gastos y demás movimientos.

Carece de sentido en la actualidad que una organización no tenga en cuenta los efectos que está generando a y en su entorno. La capacidad de las organizaciones de articular un proceso para la recogida de informaciones referidas a los resultados generados adquiere sin lugar a dudas un papel fundamental. No contar con este tipo de datos impide la aparición de una eficacia operativa y supone la no consecución plena de los objetivos previstos. Las agencias locales de empleo no son distintas en este aspecto y debemos ser conscientes que, para la consecución de su propósito de mejora económica y social del territorio en el que actúan, necesitan articular un proceso continuo de retroalimentación de la información.

La excelencia organizativa establece en sí misma una etapa final de control de los resultados obtenidos que planteará fundamentalmente la cuestión de fondo: si hemos cubierto adecuadamente o no los objetivos.

Concretamente el perfil, los requerimientos y el conjunto de las actuaciones a realizar por estos técnicos se describen originariamente en el Título II de la Orden de 15 de julio de 1999 del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales sobre «Fomento del Desarrollo Local e impulso de los proyectos y empresas calificadas como I+E»⁽¹⁾. La citada orden regula en su artículo 7 que los Agentes 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, desarrollándose dicha colaboración en el marco de actuación conjunta y acordada de la entidad contratante y el Instituto Nacional de Empleo⁽²⁾.

Por su parte las funciones asignadas originariamente al técnico ADL quedan recogidas en el artículo 8, donde se enumeran las siguientes:

- Prospección de recursos ociosos o infrautilizados, de proyectos empresariales de promoción económica local e iniciativas innovadoras para la generación de empleo en el ámbito local, identificando nuevas actividades económicas y posibles emprendedores.
- Difusión y estímulo de potenciales oportunidades de creación de actividad entre los desempleados, promotores y emprendedores, así como instituciones colaboradoras.
- Acompañamiento técnico en la iniciación de proyectos empresariales para su consolidación en empresas, los proyectos generadores de nuevos em-

(1) Modificada parcialmente por la Orden de 27 de diciembre de 1999 y por la Orden 49/2005, de 14 de enero.

(2) En la actualidad la competencia de empleo ha sido asumida por la mayoría de Comunidades Autónomas, que han creado su órgano competente, en el ámbito de la Comunitat Valenciana ha sido el SERVEF (Servicio Valenciano para el Empleo y la Formación).

pleos, 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, acompañándolos técnicamente 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 impulsen la creación de actividad empresarial.

En todas estas funciones descritas como contenidos básicos de la actividad del ADL, se ponen de manifiesto como punto clave de su labor la necesidad de conocer las características concretas y particulares del territorio. Estas características engloban desde el análisis básico de la estructura productiva local —peso de cada uno de los sectores económicos presentes en el municipio—, hasta el mismo conocimiento de las características concretas del perfil de los desempleados de la localidad.

Para la realización de todos estos análisis y estudios, el ADL debe contar con conocimientos suficientes en materia de investigación social, aplicar un método, determinar unos objetivos, así como aportar el dominio en la administración de las distintas técnicas —entre las que podemos destacar por su aplicabilidad: la utilización de fuentes documentales y estadísticas de carácter secundario, y de otras como cuestionarios, entrevistas, grupos de discusión o incluso la propia observación sistemática de la realidad—, que aportarán informaciones primarias.

Además esta necesidad de analizar la realidad de su ámbito de actuación no será algo puntual o concreto en el tiempo, sino que tendrá que ser duradero y prolongarse a lo largo de toda su actividad, ya que los cambios a los que está sujeta su labor, obligan al técnico local a una adaptación constante. El ADL cuando se enfrenta a esta realidad sociolaboral y se plantea conocer sus aspectos básicos y determinantes, abre un verdadero proceso de investigación de dicha realidad. En este proceso los objetivos que persigue pueden ser muy variados, desde cumplir con un nivel muy básico de exploración de la situación, hasta uno máximo de buscar una verdadera intervención sobre ella. Entre estos dos extremos podemos citar otros como la posible descripción de lo ocurrido, la necesidad de clasificar la realidad ante la que se encuentra, la comprensión de hechos o acontecimientos acaecidos y su posterior explicación o razonamiento, así como la posible predicción de situaciones futuras.

Y junto a todo ello, se planteará la utilización de las técnicas de investigación social en distintos momentos de su trabajo, que le suministrarán informaciones distintas pero necesarias en cada momento. Básicamente nos referimos a tres grandes momentos: detección inicial de las necesidades del territorio que le permite un posicionamiento y un conocimiento inicial de la situación; en segundo lugar, la observación continua del entorno que le rodea le permitirá su mejor adaptación ante los cambios y, en tercer lugar, la medición de los efectos de los programas de empleo desarrollados por el ADL. En la presente nos centraremos tan sólo en la última de ellas.

II. EL ESTUDIO DE CASOS REALIZADO: LOS DATOS MÁS DESTACADOS

1. METODOLOGÍA, OBJETIVOS Y POBLACIÓN DE REFERENCIA DE LA INVESTIGACIÓN

El estudio tuvo lugar entre los meses de abril y junio del año 2006. El objetivo general de nuestra investigación, como ya hemos planteado, fue estudiar el papel desarrollado por los agentes de desarrollo local —ADL's— en la aplicación, desarrollo y ejecución de las políticas públicas de empleo en la comarca valenciana de La Ribera Alta desde la aparición de las primeras agencias hasta la actualidad.

Para poder alcanzar este objetivo genérico, nos planteamos otros de carácter específico y complementarios a éste, como son los siguientes: analizar las características del entorno que rodea al agente en el desarrollo de su actividad; conocer el momento en el que son constituidas las diferentes agencias de la comarca y analizar los motivos que llevaron a los distintos municipios a solicitar la constitución de éstas; conocer las características básicas de la tarea desarrollada y los recursos humanos de que dispone; analizar las características propias del agente, y obtener un perfil de éste basado en variables como la edad, el sexo, la antigüedad en el puesto de trabajo, la titulación académica, la formación complementaria en la materia, la experiencia previa y la relación laboral-contractual; conocer las líneas de trabajo desarrolladas por los ADL's de la comarca con exactitud, así como los programas de empleo desarrollados desde su constitución como tal, y analizar la evolución del tipo de programas de empleo desarrollados por los ADL's de La Ribera Alta en todo este tiempo, por años y por agencias; conocer los colectivos a los que se dirige, tipo de empresas con las que entra en contacto y características del mercado local de trabajo, analizar el grado de implicación social de la actividad profesional del técnico, y cuál es la principal orientación de ésta, y, por último, analizar las características del servicio que preste el agente y los principales impedimentos con que se encuentra y el grado de implicación política municipal existente en los distintos municipios.

Para desarrollar esta investigación se decidió emplear tres tipos de herramientas con la totalidad de técnicos de la población de referencia —concretamente 26 técnicos correspondientes a las 18 agencias locales existentes— que estaban trabajando en dicho momento en las agencias de desarrollo del área geográfica de La Ribera Alta⁽³⁾: en primer lugar, un pequeño cuestionario que se les mandó a los ADL's por

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

correo electrónico, en el que se les pedía información básica respecto de su actividad y de los programas de empleo desarrollados hasta el momento⁽⁴⁾; en segundo lugar, una entrevista personal con ellos, se optó por una entrevista semiestructurada donde hubieran establecidos unos ítems básicos de trabajo común a todos, y que nos permitiera adaptarla a cada situación en concreto, y así poder profundizar en los aspectos más interesantes de cada uno de los agentes entrevistados⁽⁵⁾, 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⁽⁶⁾.

2. TÉCNICAS DE ANÁLISIS APLICADAS Y DATOS MÁS DESTACADOS DEL ESTUDIO

Por lo que respecta a las técnicas de análisis aplicadas a los datos recogidos, hemos utilizado básicamente dos: unas de carácter cuantitativo, sobre todo para trabajar con los datos recogidos de los cuestionarios enviados y de las memorias anuales de las Agencias con las que se ha trabajado, y por otra, dado que la entrevista y el grupo de discusión son herramientas de recogida de información de carácter cualitativo, hemos utilizado la técnica de análisis de contenidos de éstas.

Fruto de este trabajo a continuación presentamos una serie de informaciones vinculadas directamente con la materia que nos ocupa, diferenciándola en dos gru-

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

(4) 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.

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

(6) 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 alguna 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.

pos: aquellos datos referidos a las agencias y aquellos vinculados con los programas desarrollados en ellas.

Antes de presentar directamente los datos más destacados obtenidos, es de gran importancia sin lugar a dudas contextualizar inicialmente los resultados del estudio realizado, para ello en la Tabla 1 presentamos la información referente a la representatividad absoluta del modelo de desarrollo local en el ámbito territorial escogido. Más de un 80% de la población total de la comarca encuentra en su localidad la existencia de al menos un técnico ADL, lo que nos da muestras de la amplia cobertura del modelo en dicho territorio.

TABLA 1
REPRESENTATIVIDAD COMARCAL DE LOS MUNICIPIOS CON ADL
PROPIA SOBRE LA POBLACIÓN TOTAL

	Total habitantes	Representatividad
Total población de la Ribera Alta	210.637	100%
Total población de municipios con ADL propia	172.206	81,75%

Fuente: Elaboración propia.

Por lo que respecta a los datos referentes a las agencias locales de empleo, presentamos a continuación la Tabla 2 en la que podemos observar los recursos humanos disponibles en cada una de las agencias estudiadas, su representatividad y el número de habitantes de cada una de las localidades. Por el contrario, en la Tabla 3 presentamos datos referidos a la titulación de origen de los técnicos y el nivel de experiencia previa que aportaban éstos.

TABLA 2
RECURSOS HUMANOS DISPONIBLES EN LAS AGENCIAS

	Número	Porcentaje	Municipios y número de habitantes
ADL's unipersonales	13	72,23%	Alberic (10.081), Alginet (12.820), Antella (1.500), Beneixida (636), Benifaió (12.208), Benimodo (2.050), Càrcer (2.040), Gavarda (1.171), La Pobla Llarga (4.451), Senyera (1.045), Sumacàrcer (1.300), Tous (1.116), Turís (5.556)
ADL's con 2 miembros	2	11,11%	L'Alcúdia (10.838), Algemesí (26.740),

Continúa

	Número	Porcentaje	Municipios y número de habitantes
ADL's con 3 miembros	2	11,11%	Carcaixent (21.299), Carlet (14.812)
ADL's con 4 miembros o más	1	5,55%	Alzira (42.543)
<i>Totales</i>	<i>18</i>	<i>100%</i>	

Fuente: Elaboración propia.

TABLA 3
TITULACIÓN ACADÉMICA Y EXPERIENCIA PREVIA DE LOS ADL'S

Titulaciones			Tipo de experiencia laboral previa		
Licenciatura en derecho	6	23,07%			
Diplomatura en relaciones laborales	5	19,23%	En otra agencia	3	11,54%
Licenciatura en psicología	5	19,23%			
Licenciatura en económicas	3	11,55%	En la empresa privada	15	57,69%
Diplomatura en empresariales	2	7,69%			
Licenciatura en ADE	1	3,85%	En la Administración pública	6	23,08%
Licenciatura en sociología	1	3,85%			
Diplomatura en trabajo social	1	3,85%			
Licenciatura en historia del arte	1	3,85%	Sin experiencia previa	2	7,69%
Licenciatura en pedagogía	1	3,85%			
<i>Totales</i>	<i>26</i>	<i>100%</i>	<i>Totales</i>	<i>26</i>	<i>100%</i>

En las Tablas 4 y 5, la información que aparece es aquella referida a los sistemas y criterios seguidos tanto para la medición de los efectos de los programas de empleo desarrollados y de los motivos alegados por los técnicos de los municipios para la medición o no de los efectos.

TABLA 4
SISTEMAS APLICADOS PARA LA MEDICIÓN DE LOS EFECTOS DE LOS PROGRAMAS DESARROLLADOS

Tipo de sistema de medición	Cantidad	Representatividad
Sistemas formales	2	11,11%
Sistemas informales	12	66,67%
Ningún sistema	4	22,22%
<i>Totales</i>	<i>18</i>	<i>100%</i>

Fuente: Elaboración propia.

TABLA 5
MOTIVOS ALEGADOS PARA LA MEDICIÓN O NO DE LOS EFECTOS DE LOS PROGRAMAS DESARROLLADOS

Sistemas formales	<ul style="list-style-type: none"> • El sistema de gestión de la calidad (ISO 9001:2004) les obliga a ello. • Compromiso. • Indicadores útiles.
Sistemas informales	<ul style="list-style-type: none"> • Es suficiente. • Falta de tiempo. • No hace falta. • Carencia de conocimientos.
Ningún sistema	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de tiempo. • Nadie les obliga. • Sobrecarga de trabajo.

Fuente: Elaboración propia.

Por lo que respecta a los datos vinculados con los programas desarrollados en las citadas agencias, la Tabla 6 nos proporciona una información sobre la proporción de programas de empleo que cuentan con un sistema intrínseco de medición de los efectos y la Tabla 7 sobre el plazo estipulado para la realización de dicha medición. Por su parte la Tabla 8 informa sobre el tipo de medición planteada en dichos programas y la Tabla 9 sobre el tipo de técnica utilizada para la medición.

TABLA 6
PROGRAMAS DE EMPLEO Y MEDICIÓN DE LOS EFECTOS

Programas de empleo con medición de los efectos	12%
Programas de empleo sin medición de los efectos	88%
<i>Total</i>	<i>100%</i>

Fuente: Elaboración propia.

TABLA 7
PLAZO DE MEDICIÓN DE LOS EFECTOS

Sin medición	88%
A tres meses	12%
A seis meses	0%
<i>Total</i>	<i>100%</i>

Fuente: Elaboración propia.

TABLA 8
TIPO DE MEDICIÓN PLANTEADA

Satisfacción de los participantes	78%
Inserción de los participantes	15%
Calidad del programa	7%
<i>Total</i>	<i>100%</i>

Fuente: Elaboración propia.

TABLA 9
TIPO DE TÉCNICAS DE MEDICIÓN DE LOS EFECTOS

Cuestionario	80%
Seguimiento telefónico	8%
Entrevistas posteriores	2%
Fuentes de datos	10%
<i>Total</i>	<i>100%</i>

Fuente: Elaboración propia.

Junto a todos estos datos aportados desde una perspectiva numérica, nos parece muy conveniente complementarlas con una serie de citas —algunas de ellas de las propias entrevistas y otras del grupo de discusión— relacionadas directamente con la medición de los efectos de los programas que ilustran la realidad de esta cuestión:

«... como es un pueblo muy pequeño, es muy fácil percibir sensaciones, de manera objetiva no tengo ningún instrumento —sí que los tenía cuando empecé, pero me di cuenta de no servían para mucho, era más el trabajo que me suponía que la utilidad que le daba...».

«... simplemente lo sabemos, cuando conoces y te conocen no hacen falta indicadores, la gente misma te lo dice...».

«... lo intentamos, pero es muy difícil medir los resultados respecto de las medidas aplicadas (...) es un criterio que combina la intuición con la experiencia y un alto grado de conocimiento que tenemos del pueblo...».

«... si me preguntas por la medición de los efectos, te diré que tan sólo para la Escuela Taller...».

«... en mi caso, claro que sí, la gente del pueblo y el alcalde mismo me lo dice directamente, se hacen muchas cosas para el pueblo...».

«Yo espero que las políticas de colocación y los programas que aplico generen mejora social real, pero en mi caso aún es un poquito pronto para saberlo, llevo un año...».

«Aspectos de mejora para el pueblo sí que se ven, es necesario, ¿tú sabes la cantidad de dinero que llevamos al pueblo?, decir que no sería mentir (...) Estamos muy limitados por las subvenciones, que marcan nuestro trabajo a todos los niveles...».

3. LOS EFECTOS OBSERVADOS DE LA NO APLICACIÓN DE LAS TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN SOCIAL PARA LA MEDICIÓN DE LOS EFECTOS

En base a las informaciones y datos presentados con anterioridad, estamos en condiciones de afirmar que la no aplicación de las técnicas de investigación social en la actividad de las ADL's está produciendo una serie de efectos nada positivos para la misma. Entre ellos, destacamos en los siguientes párrafos aquellos que consideramos tienen mayor relevancia.

De forma genérica podemos afirmar que el cumplimiento no completo de los objetivos de la actividad es uno de estos efectos observados y nada deseados. La escasa eficiencia de los programas desarrollados donde la preocupación principal es la cantidad y no la calidad de sus efectos, donde la vertiente social queda aparcada en favor de la aplicación de criterios básicamente economicistas.

Aquellos municipios que aplican sistemas formales para la medición de los efectos suelen ser los municipios de mayor población y que cuentan con mayor número de recursos humanos trabajando en sus instalaciones. El resto de municipios presuponen existentes sus efectos, utilizando el nivel informal como fuente de recogida de información.

La evolución del modelo hacia una rutina funcional de la actividad, que genera la repetición automática de los programas de empleo, sin un planteamiento basado en datos constatados en la realidad social del municipio, supone una fuerte limitación de sus efectos. Se aplican criterios personalistas, visiones o impresiones propias del técnico, que en muchos casos no responden a las necesidades reales del municipi-

pio, sino más bien a la aplicación y desarrollo de programas de empleo cubiertos por una subvención y «rentables» económicamente para el municipio.

La ausencia de indicadores de la actividad realizada por parte de los ADL's se convierte en una realidad visible, lo que origina una carencia estructural del modelo, carecen de una base técnica sobre la que fundamentar futuras decisiones. La falta de informaciones cuantitativas y cualitativas respecto de la actividad realizada se convierte en una limitación real de su labor y sobre todo del grado de consecución de los objetivos.

A destacar es la limitación en el tipo de técnicas utilizadas para la medición de los efectos, predominando la utilización del cuestionario estandarizado de fácil administración, que permite una tabulación rápida de las informaciones recogidas y posibilita la generalización de los resultados obtenidos.

Es por ello que la carencia de una perspectiva de intervención sobre la realidad socioeconómica del municipio impide alcanzar mayores niveles de excelencia, los resultados de su actividad en muchas de las ocasiones se presumen existentes más que se constatan con datos e indicadores reales. Tanto es así que el grado de intervención social que consiguen en el territorio es más limitado de lo pretendido inicialmente.

Todo ello causa una cierta desmotivación en el técnico en relación con la tarea realizada —sobre todo en un horizonte a medio o largo plazo— ya que su empeño profesional, acompañado en la mayoría de las ocasiones de un gran esfuerzo e implicación personal con la actividad, no obtiene todos los resultados deseados, convirtiéndose en un mero aplicador de un proceso burocratizado. Se limitan sus capacidades y, por extensión, la calidad de la actividad del ADL.

III. UNA PROPUESTA DE FACTORES QUE IMPIDEN LA APLICACIÓN DE LAS TÉCNICAS PARA LA MEDICIÓN DE LOS EFECTOS

La sobrecarga de trabajo se convierte sin duda en uno de los factores determinantes que impiden una adecuada aplicación de las técnicas de investigación social al modelo de desarrollo local. Si a este hecho añadimos que la mayor parte de las agencias existentes en la actualidad son de carácter unipersonal, constatamos cómo su capacidad de trabajo se limita a la capacidad personal de trabajo del técnico responsable.

Junto a ello, la escasa implicación de las entidades públicas que originan los programas de empleo en la medición de los efectos de los programas de empleo aplicados, tan sólo un 12% de ellos cuenta con un mecanismo de medición de los efectos definido en el momento de su diseño.

Además, una serie de factores vinculados con la organización de los proyectos de empleo ponen de manifiesto carencias del modelo de desarrollo local: la visión limitada de la actividad, puesta en el corto plazo, trabajo contrarreloj con plazos ajustados para la solicitud de los programas y acciones, la escasa o muy limitada

capacidad de planificación de la tarea con convocatorias anuales que obligan a las agencias a esperarlas año tras año para poder aplicar dichos programas sin contar con un margen de maniobra, etc., todo ello supone dedicar recursos en estar pendientes del momento concreto de la publicación y así evitar posibles sorpresas.

Otro aspecto destacable es la percepción por parte de los técnicos de la medición del trabajo realizado como esfuerzo innecesario, ya que alegan ser conscientes de sus beneficios, se trata de aspectos más que lógicos que, como indicábamos en el apartado anterior se presumen existentes más que se constatan en la realidad. Junto a ello, la inexistencia de unas herramientas definidas al alcance del técnico que le permitan su aplicación de forma sencilla. El técnico se encuentra sin la «obligación» de medir su labor.

Y en este proceso se convierte en clave el convencimiento personal y/o profesional del técnico. Si éste no percibe la aplicación de estos instrumentos y estas técnicas de investigación social como necesarias y no se compromete a llevarlas a la práctica de manera continua y sistemática a la práctica, difícilmente van a dar los resultados esperados, ni servirán para mejorar su actividad de manera continua. La experiencia previa del técnico y la formación académica son aspectos que en muchos casos determinan la aplicación y utilización de las técnicas de investigación social en su trabajo.

La falta de tiempo, junto a la sobrecarga de trabajo, son dos de los impedimentos alegados en mayor número de ocasiones por los técnicos. La clara orientación hacia la tarea impide desarrollar este tipo de actividades que complementarían cualitativamente su labor. El modelo de desarrollo local implantado es un modelo que pretende resultados a corto plazo, soluciones en el presente y efectos cuanto antes.

El órgano municipal responsable de la actividad de la Agencia de Desarrollo Local —concejalía, regiduría o la propia alcaldía— en muchos de los supuestos perciben la medición de los efectos de los programas de empleo desarrollados o la detección de las necesidades del territorio como una pérdida de tiempo. Llegados a este momento podríamos establecer una distinción entre municipios de reducido tamaño y los municipios más grandes e incluso entre el grado de formación y experiencia de los políticos responsables en la materia, en poblaciones de mayor tamaño se acepta con más facilidad la realización de estas tareas, no siendo así en municipios de menores dimensiones.

Por otro lado, la indefinición inicial del puesto de trabajo de ADL, la ausencia de unas directrices claras en cuanto al alcance de la actividad del desarrollo local son aspectos que fundamenta la falta de profesionalización de la labor de los ADL's. El modelo de desarrollo local en sus veinte años de existencia ha sido incapaz de definir un perfil claro del técnico y configurar unos estudios de carácter universitario que cumplan con este requerimiento del mercado de trabajo. No se ha conseguido una unificación de conocimientos, capacidades y/o habilidades del perfil del técnico. Cada agencia define su realidad —entendida como trabajo a desarrollar— sin una supervisión externa que normalice los requerimientos mínimos a desarrollar. Esto supone una amplitud de actuación por parte de la ADL tan grande como defina o por el contrario tan limitada como desee.

Por tanto se trata de una serie de factores de distinta naturaleza que obstruyen y dificultan la aplicación de las técnicas de investigación social en el proceso de trabajo de la ADL: aspectos vinculados directamente con los contenidos de la actividad, con la concepción de ésta, con la figura del técnico o con la propia organización de la actividad que acaban limitando la actividad del desarrollo local y por tanto sus posibles efectos.

IV. CONCLUSIONES: ALGUNAS DE LAS POSIBLES UTILIDADES DE LA MEDICIÓN DE LOS EFECTOS EN EL MODELO DE DESARROLLO LOCAL

En este último apartado de conclusiones presentamos algunas de las posibles utilidades que la aplicación de las técnicas de investigación social para la medición de los efectos de los programas desarrollados puede ofrecer al modelo de desarrollo local —ver Tabla 10—, diferenciando entre aquellos efectos que podemos considerar son visibles o al menos observables de manera sencilla y aquellos que están presentes en la actividad de una manera más oculta o son más dificultosos de constatar en ella.

TABLA 10
UTILIDADES DE LA INVESTIGACIÓN SOCIAL EN EL ACTUAL MODELO DE DESARROLLO LOCAL

Efectos/utilidades inmatrimales u ocultos	Mejora de la satisfacción. Mejora de la imagen. Mayor justificación de recursos. Mejora de sistema de retroalimentación. Mejora de la calidad percibida.	
Efectos/utilidades materiales, visibles u observables	Internos	<ul style="list-style-type: none"> • Eficiencia de la actividad: cumplimiento de objetivos. • Elaboración de memorias anuales. • Ajuste actuaciones-realidad. • Mayor intervención social.
	Externos	<ul style="list-style-type: none"> • Justificación ante órganos oficiales. • Posibilidades de ampliar programas. • Información cuantitativa y cualitativa suficiente.

En el primero de los grupos de utilidades, aquellas que hemos calificado en la figura de visibles, materiales u observables, diferenciamos a su vez entre internos y externos, según donde se vaya a observar la utilidad que aportan a la agencia local de empleo. Entre los internos, destacamos sin duda la consecución de una mayor eficiencia de la actividad desarrollada manifestada principalmente en el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos, ello redundará en otra utilidad como es la de disponer de datos y de información suficiente para la elaboración de las memorias

e informes anuales —de carácter obligatorio para las citadas entidades— y que sirven a su vez como una proyección exterior de la imagen de la actividad desarrollada. Junto a éstos, claro está la importancia del trabajo realizado en cuanto a que los programas aplicados se ajustarán en mayor medida a la realidad del territorio en el que son desarrollados, con lo que además conseguimos un mayor nivel de intervención social, de mejora y de progreso de la comunidad.

Dentro de este primer grupo, planteábamos a su vez una serie de utilidades a nivel externo a la agencia, entre las que destacamos la mejora de la capacidad de ésta para justificar su labor ante los órganos oficiales —dado que cuenta con mayor cantidad y calidad de informaciones sobre las acciones y programas de empleo desarrollados—. Esta mejor justificación del trabajo desarrollado supone a su vez una oportunidad clara y manifiesta de ampliar las líneas de actuación en materia de empleo, a través de la renovación de los programas o de su ampliación —en número e incluso en dotación económica—.

Por lo que respecta a las utilidades de carácter no tan visible para las ADL's, la mejora de la satisfacción de los usuarios de los servicios públicos ofertados —tanto usuarios entendidos directamente como ciudadanos o indirectamente como el resto de departamentos de la propia Corporación local— y por tanto de un mayor grado de la calidad percibida por ellos. Se aumenta la retroalimentación interna del sistema de trabajo —que ayuda a todo lo anterior, sobre todo al mejor cumplimiento de los objetivos—, mejora la imagen del servicio público —que en muchas ocasiones al ser de carácter gratuito desemboca en una imagen degradada del mismo— y además todo ello supone una mayor justificación de los recursos invertidos en el proceso de implementación de las políticas activas de empleo.

Como cierre del artículo podemos decir que muchas son por tanto las utilidades que podemos entrever tiene la aplicación de técnicas de investigación social del entorno que rodea al técnico ADL en el desarrollo de su actividad profesional, convirtiéndose sin dudarle en uno de los grandes retos de futuro que el modelo de desarrollo local tendrá que definir, desarrollar y dar respuesta.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ALBURQUERQUE, F. (2002): *Desarrollo económico territorial. Guía para agentes*, Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria, Sevilla.
- BELTRÁN, M. (1991): *La realidad social*, Tecnos, Madrid.
- CACHÓN, L. (1999): «Sobre desarrollo local y nuevos yacimientos de empleo», *Política y Sociedad*, núm. 31. pp. 117-132.
- CALLEJO, J. (2001): *El grupo de discusión: introducción a una práctica de investigación*, Ariel, Barcelona.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1993): *Libro blanco sobre el crecimiento, competitividad y empleo*, Bruselas, COM (93) 700 final.

- CORBETTA, P. (2003): *Metodología y técnicas de investigación social*, McGraw Hill, Madrid.
- DIPUTACIÓ D'ALACANT (2000): *Manual para la creación y funcionamiento de una Agencia de Desarrollo Local*, Unidad de Promoción y Desarrollo de la Diputació d'Alacant.
- GARCÍA FERRANDO, M., IBÁÑEZ, J. y ALVIRA, F. (comp.) (2000): *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*, Alianza, Madrid.
- RODRÍGUEZ, F. (coord.) (1999): *Manual de Desarrollo Local*, CeCodet, Oviedo.
- SANCHÍS, J.R. (2002): *Manual para agentes de inserción socio-laboral: desarrollo local y creación de empresas*, UNED, Valencia.
- (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 CCAA», *Informes y Estudios Empleo*, núm. 26, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- VACHÓN, B. (2001): *El desarrollo territorial. Teoría y práctica*, CeCodet, Oviedo.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1988): *Desarrollo local: una estrategia de creación de empleo*, Pirámide, Madrid.
- VV.AA. (1991): *Manual de desarrollo económico local*, FEMP, Madrid.