

MARÍA DOLORES PITARCH*

MARÍA PLANELLS**

LAS AGENCIAS DE DESARROLLO LOCAL: EVALUACIÓN Y PROPUESTAS DE FUTURO. EL CASO DEL ÁREA METROPOLITANA DE VALENCIA

RESUMEN

El desarrollo desde la perspectiva local se ha convertido en los últimos años en objeto de estudio y reflexión desde distintas disciplinas, como resultado de un interés creciente por parte de la política europea de cohesión. Las entidades que en España responden de manera más directa y práctica a fomentar el desarrollo local son las Agencias de Desarrollo Local. Dichas entidades han venido funcionando desde los años 90, financiadas, en gran parte por fondos de la UE. En el presente artículo se realiza un análisis de estas agencias en el área metropolitana de Valencia con el fin de conocer cuál ha sido su evolución y en qué medida han contribuido realmente al desarrollo local en un área con unas características específicas como es un área metropolitana. El análisis se basa en una encuesta realizada a los agentes de desarrollo local del área así como entrevistas personales a informadores cualificados. Las principales conclusiones apuntan a que el papel clave que ejercieron estas agencias en determinados municipios especialmente dinámicos, en particular el fomento del empleo, puede estar en riesgo como consecuencia de la crisis actual, lo cual agudiza aún más los problemas a escala local.

PALABRAS CLAVE: desarrollo local, área metropolitana, agencias de desarrollo, Valencia.

ABSTRACT

THE LOCAL DEVELOPMENT AGENCIES: ASSESSMENT AND FUTURE PROPOSALS. THE CASE OF THE METROPOLITAN AREA OF VALENCIA

Development from the local perspective has become in recent years under study and reflection from different disciplines, as a result of growing interest of European cohesion policy. Entities in Spain which respond more direct and practical to promote local development are the Local Development Agencies. These entities have been operating since the 90's, financed largely by funds from the EU. This article is an analysis of these agencies in the metropolitan area of Valencia in order to know what has been their evolution and to what extent have actually contributed to local development in an area with specific characteristics such as a metropolitan area. The analysis is based on a survey of local development agents in the area as well as personal interviews with qualified informants. The main conclusions are that the key role these agencies exercised in certain municipalities particularly dynamic, including the promotion of employment, may be at risk as a result of the current crisis, which further exacerbated the problems locally.

KEY WORDS: local development, metropolitan area, development agencies, Valencia.

* Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local. Departamento de Geografía. Universitat de Valencia. Email de contacto: maria.pitarch@uv.es

** Economista.

Fecha de recepción: marzo 2012. Fecha de aceptación: abril 2013.

1 EL DESARROLLO LOCAL. DEFINICIÓN E IMPLEMENTACIÓN

La definición de desarrollo local ha ido poco a poco cambiando desde los años 60, cuando empezó a generalizarse el término, hasta la actualidad. Hoy es una actividad importante para los gobiernos locales y un reto para la sociedad, pues es el reflejo de una preocupación general sobre aspectos relacionados con la calidad de vida y el desarrollo sostenible (PIKE *et al.*, 2006). La exposición a la competencia en un mundo global, ha originado el colapso de las estructuras productivas locales ineficientes (baja intensidad tecnológica, baja cualificación, dependencia de sectores banales, etc.) generando importantes problemas de desempleo y, con ellos, de degradación de la calidad de vida en muchas regiones del mundo, tanto de países desarrollados como en vías de desarrollo (STIGLITZ, 2002). Otras regiones o entornos locales han podido ocupar puestos de preferencia en el mercado global. La polarización que los cambios económicos están produciendo, conduce, sin duda, a una mayor concentración de la actividad y de la riqueza en unos pocos espacios de cada país, y ello no hace sino incrementar el desequilibrio económico y de renta dentro de los mismos. La competitividad territorial se acrecienta en un escenario como el señalado y los países ya no son los protagonistas, sino las regiones e incluso los entornos locales. Krugman (1995) o Cagmani (2002), entre otros, inciden en el papel de las regiones en el proceso de posicionamiento nacional e internacional, pues, a pesar de que éstas no tienen acceso a determinados instrumentos políticos, como la devaluación de la moneda, sí gozan de las ventajas estratégicas creadas por el propio territorio y que son capaces de atraer inversión móvil, con la ayuda de una administración pública proactiva y unas especificidades creadas a lo largo del tiempo, es decir, una cultura territorial. La adecuada combinación de estos y otros aspectos genera opciones para las personas, las empresas y las comunidades locales con el fin de conseguir desarrollo sostenible y, en definitiva, bienestar a nivel local.

En este contexto, la intervención de la gestión pública aparece como un factor fundamental para generar sinergias entre los distintos actores sociales, económicos y el territorio. Los contextos sociales e institucionales débiles o deficientes explican el fracaso de muchas políticas de desarrollo a nivel local.

El planteamiento de una política desarrollada desde el territorio y para el territorio ha ido adquiriendo más fuerza, por la evidencia de su éxito, en la Unión Europea desde finales de los 80. White y Gasser (2001) señalan que los aspectos que caracterizan las estrategias de desarrollo local son cuatro: participación y diálogo social, territorialidad, movilización de los recursos locales y una gestión/dirección local. Cualquier estrategia de desarrollo local implica la capacidad institucional de la zona para diseñar, implementar y evaluar la estrategia de desarrollo en su conjunto (VÁZQUEZ BARQUERO, 1999). Los gobiernos y los actores sociales necesitan, pues, poner en marcha procesos de gobernanza liderados por las instituciones a nivel local. En el caso de la mayor parte de los países de la Unión Europea,

[2]

son las Agencias de Desarrollo Local (con diversas denominaciones) las encargadas, al menos en teoría, de tan complicada labor.

2 EL DESARROLLO LOCAL EN LA COMUNIDAD VALENCIANA: LAS AGENCIAS DE DESARROLLO LOCAL

En España, la ley 57/2003 de 16 de diciembre de medidas para la modernización del gobierno local, introduce por primera vez en el régimen jurídico español la expresión “desarrollo local” y fomenta la colaboración intermunicipal (a través de las mancomunidades).

El desarrollo local se encuentra plenamente integrado dentro de las políticas de cohesión económica y social de la UE. Este concepto apareció en los 80 del siglo pasado vinculado a las iniciativas locales de empleo y a los nuevos yacimientos de empleo, así como en la Política Agraria Común en referencia al desarrollo rural. Sin embargo, lo más importante es la inclusión del desarrollo local en el debate general de la cohesión económica y social y, sobre todo, en la articulación de los instrumentos financieros.

La evolución de las políticas relacionadas con el desarrollo local está vinculada a la transformación de los Fondos Estructurales. La política de empleo se ha ido consolidando en la UE como una de las líneas de acción más importantes, en particular a partir del Libro Blanco “Crecimiento, competitividad y empleo” de 1993 en el que, como uno de los objetivos prioritarios de la UE, se estableció el fomento de iniciativas de creación de empleo a escala regional y local.

Las políticas nacionales de desarrollo local responden a las directivas europeas relacionadas con la generación de empleo y desarrollo sostenible. Un elevado volumen de fondos se ha destinado, en forma de subvenciones, a la generación de desarrollo local. Son los Fondos Estructurales los que han aportado la práctica totalidad de estas ayudas y subvenciones, que son de carácter condicionado y, por tanto, actúan como mecanismos de gestión, moldeando las políticas de los Estados miembros y de las regiones. La mayor parte de los Fondos y de las Iniciativas vinculan su concesión a la existencia de una entidad que los gestione y ponga en marcha los distintos programas y líneas de actuación. En España, esta gestión a nivel local suele encargarse a la Agencia (agente) de Desarrollo Local, en su mayoría, orientadas a tareas de inserción laboral y autoempleo, aunque no son sus únicas funciones.

Los municipios del Área Metropolitana de Valencia (AMV), con el fin de poder optar a distintas subvenciones, en particular a aquellas que garantizaban el salario del técnico, denominado en muchas ocasiones agente de empleo y desarrollo local, crearon distintas entidades dentro de los ayuntamientos para el fomento del empleo y el desarrollo económico de su territorio. Algunas de ellas se han consolidado, superando la dependencia

de las subvenciones, mientras que otras se han mancomunado en busca de una gestión más eficiente.

A continuación se analizan las Agencias de Desarrollo Local del AMV con el fin de conocer las características de las mismas, de su personal y de las tareas que realizan, lo cual nos dará una idea de su capacidad para movilizar los recursos locales, generar sinergias y superar los obstáculos que la situación económica general haya podido empezar a producir.

3 LAS AGENCIAS DE DESARROLLO LOCAL EN EL ÁREA METROPOLITANA DE VALENCIA¹

3.1 OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

Como se ha señalado, el objetivo de este artículo es caracterizar las Agencias de Desarrollo Local de un territorio concreto, el Área Metropolitana de Valencia (AMV), con el fin de evaluar la capacidad de las mismas para generar desarrollo sostenible en un contexto de cambio económico como el que vivimos.

Para ello, se ha contado con una doble aproximación, cualitativa y cuantitativa, de manera que se incluyen tanto indicadores estadísticos de diversas fuentes (para caracterizar el área de estudio), como resultados de una encuesta realizada a los agentes de entidades de desarrollo territorial y de entrevistas a informadores cualificados de distintas agencias e instituciones.

Uno de los más importantes obstáculos encontrados es que no existe un censo oficial de entidades de desarrollo territorial, por tanto el censo con el que se ha trabajado ha sido de elaboración propia a partir de varias fuentes: Asociación de Agentes de Desarrollo Local y Promoción Socioeconómica de la Comunidad Valenciana (ADLYPSE), Federación Valenciana de Empresas Cooperativas de Trabajo Asociado (FEVECTA), información del Consorcio Pactem Nord, información proporcionada por Ayuntamientos vía telefónica y búsqueda en páginas de internet².

El cuestionario de elaboración propia, fue enviado a todas las entidades del AMV entre mayo y julio de 2009. Dicho cuestionario se divide en tres bloques:

¹ De SANCHIS, J.R. (2006) se ha obtenido el censo de Agencias y Agentes de la Provincia de Valencia, Comunidad Valenciana y España, siendo las principales conclusiones, respecto a esta área, las siguientes: a) La Comunidad Valenciana pertenece al grupo de autonomías de España con mayor red de agencias, destacando el bajo grado de coordinación existente entre sus Agencias, siendo este bastante inferior al del resto de autonomías dentro de este grupo. y b) La Provincia de Valencia concentra casi dos tercios del total de Agencias de la Comunidad Valenciana (el 64%), destacando la importancia de las Agencias pertenecientes a Mancomunidades.

² La actualización del listado de personas de contacto dentro de las agencias de desarrollo local (nombres de agentes, teléfonos y direcciones electrónicas) ha sido también una tarea compleja, ya que las fuentes eran incompletas o estaban desfasadas, hecho que se explica por la importante rotación de los puestos de trabajo de Agente de Desarrollo Local.

1. *Funcionamiento de la Agencia:* con preguntas dirigidas a conocer la estructura interna de la Agencia, su ámbito de actuación, su tamaño, su gestión y nivel de rotación del personal.
2. *Características del Servicio:* preguntas cuantitativas y cualitativas (valoración en base a una escala de 1-4) sobre el área de actuación y sus condicionantes.
3. *Perfil del agente:* género, edad, residencia, experiencia y formación, tipo de relación contractual.

En cuanto a las entrevistas, éstas se han realizado siguiendo un guión preelaborado, de preguntas abiertas, similar al de la encuesta, pero tratando de recabar información cualitativa y de valoración de diferentes temas. Se ha dado el caso, en función del nivel de información de cada interlocutor/a, de obtener información significativa fuera de dicho guión. Se han realizado un total de 17 entrevistas al colectivo de Agentes de Desarrollo Local y Comarcal, organizaciones y entidades supralocales y profesores universitarios³.

El estudio del AMV no incluye las agencias de ámbito provincial, por tanto nos centramos en ámbito local y comarcal, pues consideramos que son éstas las más vinculadas a los problemas reales del territorio a escala local. El censo de entidades a nivel local y comarcal del AMV es de 69 entidades y 123 agentes (a fecha de la realización de la encuesta).

El AMV concentra a más de la mitad de las agencias de la Provincia de Valencia (el 53%) y el 35% de la Comunidad Valenciana. En el AMV, de esta extensa red de agencias, 63 (el 91%) son de ámbito local y 6 de ámbito comarcal, porcentaje superior al de la provincia de Valencia y al de la Comunidad Valenciana (82% y 84% respectivamente) y muy por encima al del conjunto de España (74%).

Los 11 municipios del AMV que no disponen de ADL son municipios pequeños, entre 105 habitantes (Llocnou de la Corona) y 2.725 habitantes (Gilet), mayoritariamente localizados en la segunda corona metropolitana, que por lo que se ha podido constatar a través de los servicios de información general de sus Ayuntamientos, derivan los posibles temas que les surgen en materia de creación de empresas, inserción y formación, a las entidades supralocales relacionadas con ellos (Pactos Territoriales, Mancomunidades y Diputación). Sin embargo, otros municipios de similares características en el AMV (menos de 3.000 habitantes) si que disponen de agencia local, además de estar vinculados a sus correspondientes entidades supramunicipales. Esto viene a indicar que, si bien el tamaño

³ Las entrevistas se han realizado a informadores cualificados de los siguientes organismos: Agentes de Desarrollo Local de los municipios de Catarroja, Benetusser, Godella, Vinalessa, Almussafes, Beniparrell, Marines, Massanasa; Agentes de Desarrollo Local de ADLs comarcales: Pactem Nort y Mancomunidad de L'Horta Sud; entidades de ámbito supralocal: ADLYPSE, Federación Valenciana de empresas cooperativas de trabajo asociado-FEVECTA, Federación de Empresas Ealencianas de Economía Social, Federación Valenciana de Sociedades Laborales -FEVES-FESAL, Fundación Valenciana Región Europea y profesores de la Universitat de València especialistas en Economía y Geografía.

de un municipio condiciona la existencia o no de una ADL (a menor tamaño poblacional menor disponibilidad de recursos humanos y económicos), el mismo no supone una limitación a su existencia.

3.2 DELIMITACIÓN Y CARACTERÍSTICAS DEL ÁREA DE ESTUDIO

A partir del estudio de Salom y Casado (2007) se identifica un interesante ámbito susceptible de ser analizado, el Mercado Local de Trabajo del área Metropolitana de Valencia. Se trata de un área funcional que responde a una realidad territorial, un espacio vivido por sus habitantes. Así, Salom y Casado (2007) definen el mercado de trabajo de ámbito local como *“un territorio formado por la intersección entre a) el área definida por la distancia máxima a la que un número determinado de trabajadores estaría dispuesto a desplazarse para ocupar una vacante sin que ello implicara un cambio de residencia (lo que determinaría la oferta de trabajo), y b) el área que delimita las preferencias de un conjunto de empleadores a la hora de reclutar a sus trabajadores (demanda de trabajo)”* (p.16). Esta área metropolitana, delimitada a partir del mercado de trabajo es el territorio idóneo para el análisis que pretendemos, pues las Agencias de Desarrollo Local pretenden una estrecha relación con su entorno socioeconómico, en particular laboral, siendo el mercado de trabajo real el ámbito de actuación natural de las mismas. Es en éste donde se refleja el éxito de las acciones que desde la agencia se implementan.

El mercado de trabajo local del área metropolitana de Valencia engloba 75 municipios pertenecientes a 11 diferentes comarcas, ocupa una extensión de 2.037 km², lo que representa el 19% de la provincia de Valencia (10.806 km²) y el 9% de la Comunidad Valenciana (23.254 km²).

De extensión muy irregular, casi dos tercios de los municipios del área (el 63%) no alcanzan los 20 km², el 20% tienen entre 20 y 50 km², el 12% tiene una extensión de más de 50 km². La densidad de población del área es de 875 habitantes por km², muy por encima de la densidad poblacional de la provincia de Valencia (235 hab/km²) y de la Comunidad Valenciana (216 hab/km²). Municipios como Mislata, Benetusser, Emperador, Tavernes Blanques, Burjassot y Alaquás presentan una densidad superior (con una máxima de 21.037 hab/km²) a la densidad poblacional de la ciudad de Valencia (5.925 hab/km²). Todos ellos pertenecen a la primera corona metropolitana (tabla 1).

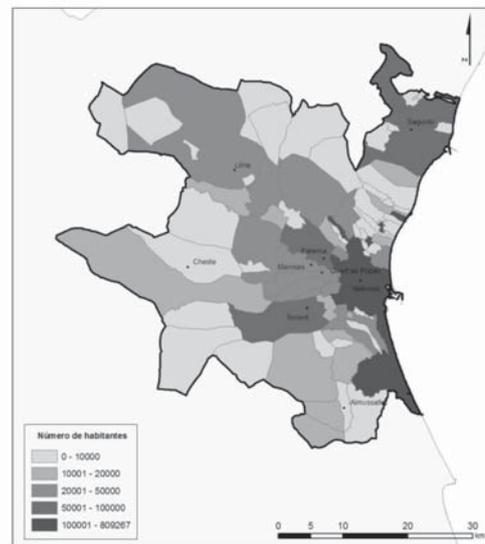
La población del AMV es en el 2011 de 1.864.796 habitantes (789.000 habitantes en la ciudad de Valencia), lo que representa el 70% de la población de la provincia de Valencia (2.578.719 habitantes) y el 35% de la población de la Comunidad Valenciana (5.117.190 habitantes). En la década 2001-2010 el área metropolitana ha aumentado su población en 261.000 habitantes, que se han repartido, preferentemente, en la gran mayoría de los asentamientos de tamaño intermedio y, en menor medida, en los núcleos más grandes y mejor comunicados (Torrent, Sagunto, Paterna, Mislata, etc.), ya que Valencia solo ha

Tabla 1: Población y densidad por coronas metropolitanas

Ámbito	Distancia a Valencia	Superficie (km ²)	Densidad de Población 1996 (hab./ km ²)	Densidad de Población 2000 (hab./ km ²)	Densidad de Población 2011 (hab./ km ²)
Valencia	0	134,63	5546,19	5489,22	5927,60
Primera Corona	1-15 km	456,42	1250,91	1293,72	1591,14
Segunda Corona	15,1-30 km	1317,71	168,95	176,72	235,54
Tercera Corona	>30 km	277	67,84	69,90	98,98
Total AMV	-	2185,8	714,24	723,86	851,89

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de INE

sumado 62.655 habitantes con una tasa de crecimiento real anual medio de solo 0,89%, por debajo de la ofrecida por el área metropolitana (1,67%). A pesar de ello, la ciudad de Valencia representa el 45% de la población del área, seguida de las comarcas de L’Horta Oest y L’Horta Nort (19% y 12%). Sólo 9 municipios (el 12%) tienen una población superior a los 30.000 habitantes y representan el 66% del total poblacional del área, se trata de la propia ciudad de Valencia, Sagunt (que en 1991 constituía un mercado de trabajo local independiente al norte de la Ciudad de Valencia y que ha sido absorbido por el AMV) y centros productivos situados al oeste y sur de la capital (Paterna, Torrent, Mislata, Xirivella, Manises, Alaquás y Burjassot) (mapa 1).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE.

Mapa 1: Distribución de la población a nivel municipal. AMV, 2010

La Comunidad Valenciana sigue siendo una de las cinco comunidades de España con mayores crecimientos poblacionales (BURRIEL, E. *et al.*, 1998) motivado por el gran dinamismo poblacional de cada una de sus regiones, pero sobre todo por Alicante.

Un análisis desagregado a nivel municipal indica que:

- El 74% de los municipios del AMV (55 municipios) han crecido por encima del conjunto del AMV siendo los municipios de mayor crecimiento (entre el 262% y 57%) los siguientes: Náquera, Canet d'En Berenguer, Emperador, Poble de Vallbona, Monserrat, Gilet, Olocau, Serra, Bétera, Ribarroja del Turia, La Eliana, Albalat dels Tarongers, Alboraya, Montroy, Vilamarxant, Llíria, Albal, Rocafort y Poble de Farnals. Analizando la tipología de estos municipios observamos que se trata de poblaciones medianas de menos de 25.000 habitantes, que están ubicadas, en su gran mayoría, al Norte y Noroeste de la Ciudad de Valencia y en el eje suroeste.
- Los municipios con un crecimiento inferior a la media del área representan la cuarta parte del AMV siendo estos, por orden de mayor a menor crecimiento, los siguientes: Sagunto, Xirivella, Tabernes Blanques, Silla, Massanassa, Casinos, Mislata, Meliana, Burjassot, Valencia, Albalat del Sorells, Benetusser, Alfara del Patriarca, Alfajar, Benifaió, Bugarra, Quart de Poblet, Segart y Llocnou de la Corona (los cuatro últimos presentan crecimientos negativos hasta en un -13%). Analizando su tipología, se trata de la propia ciudad de Valencia y algunos municipios cercanos a ella con escasa población. El resto se encuentran alejados de la capital y también con poca población, excepto Sagunto (65.595 habitantes).

Las razones que explican el aumento demográfico de determinados municipios del AMV se relacionan con la mejora durante la última década de los transportes públicos (metro, tranvía, autobús metropolitano) y de la red de carreteras, así como con una mayor disponibilidad de medios de transporte privado y la elevación del nivel de vida general que se puede traducir en un cambio preferencial en la tipología de residencia (búsqueda de lugares menos contaminados y tranquilos) generando o fortaleciendo el proceso de suburbanización y la consolidación de nuevas centralidades en el interior del AMV. Burriel *et al.* (1998), indican que que *“la dinámica poblacional de los núcleos menores de 30.000 habitantes se ha incrementado de manera notoria”* y que *“en el área metropolitana de Valencia, la segunda corona metropolitana, y en particular la comarca de El Camp de Turía, se ha convertido en uno de los principales focos de atracción de toda la Comunidad Valenciana.”* (p.136). Así mismo, Salom y Albertos (2006), en su análisis industrial del área metropolitana, indican que los ejes Norte y Noroeste siguen un desarrollo más residencial que industrial, lo que explica su mayor dinamismo demográfico.

Una parte de este crecimiento poblacional se debe a la llegada de población extranjera en la última década. El porcentaje de extranjeros sobre el total de población a diciembre

2008 en el AMV es del 11%, similar a la provincia de Valencia (12%) y algo inferior al de la Comunidad Valenciana (17%). Del análisis por municipios destaca que las mayores tasas de extranjeros respecto a la población total (más de 4 puntos porcentuales por encima de la tasa de extranjeros del AMV) se dan en 4 municipios del área (Pedralba, Montroy, Real de Montroy y Monserrat), cuyas tasas de población extranjera son del 21%, 20%, 16% y 15% respectivamente.

La actividad productiva⁴ del AMV es destacable (808.762 trabajadores) en el conjunto de la Comunidad Valenciana, suponiendo el 41% de los trabajadores de la región. Por sectores productivos la aportación del AMV al conjunto de la Comunidad supone el 23% del sector primario, el 36% del sector industrial, el 33% en construcción y el 45% en servicios. El mismo análisis respecto a la provincia de Valencia supone un peso mucho más importante del AMV (tabla 2).

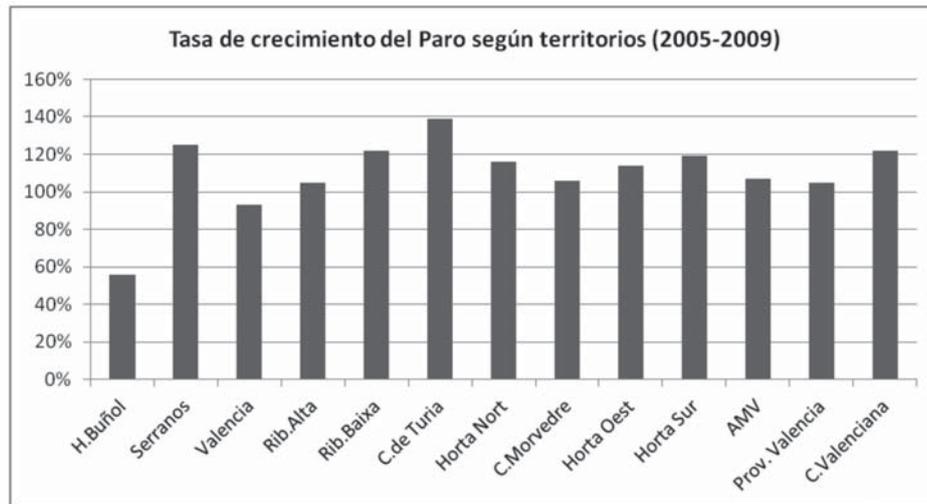
Tabla 2: Porcentaje de trabajadores sobre el total de la comunidad valenciana según sectores productivos.

	Total Sectores		Agricultura		Industria		Construcción		Servicios	
	Trabajadores	%	Trabajadores	%	Trabajadores	%	Trabajadores	%	Trabajadores	%
AMV	808.762	41	19.948	23	118.114	36	88.321	33	582.379	45
Resto										
Prov.Valencia	259.117	13	24.905	29	55.334	17	45.425	17	133.454	10
Alicante + Castellón	916.809	46	41.123	48	156.091	47	130.013	49	589.582	45
C.Valenciana	1.984.688	100	85.976	100	329.539	100	263.759	100	1.305.414	100

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Caja España, 2009

Las comarcas de L'Horta y la propia ciudad de Valencia siguen siendo los núcleos industriales más importantes del área si bien el crecimiento industrial ha seguido una pauta territorial de deslocalización y descentralización productiva con decrecimiento de la actividad en el municipio de Valencia, mantenimiento y ligero declive en la primera corona (L'Horta) y fuerte crecimiento de la inversión industrial en el área más externa. Destaca el mayor crecimiento industrial en los ejes de comunicación que parten de la ciudad de Valencia, especialmente en sentido Oeste (Horta Oest, Camp de Turia y Hoya de Buñol) y Sudoeste (Ribera Alta).

⁴ El estudio de la estructura productiva del área se ha realizado a partir de la única fuente de información desagregada a nivel municipal encontrada que trabaja dichos datos, Caja España, cuyos datos han sido proporcionados por el Ministerio de Trabajo e Inmigración y la Tesorería General de la Seguridad Social. A fecha de obtención de datos (septiembre 2009), se han observado diferencias sustanciales (en los datos de industria y por consiguiente en los datos totales de trabajadores y empresas) entre las fichas autonómicas y provinciales ya elaboradas y los datos obtenidos como suma agregada de municipios. La misma se debe a que las fichas provinciales y autonómicas solo contemplan el régimen general mientras que los datos municipales integran todos los regímenes. Para el análisis se ha utilizado los datos municipales.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SERVEF.

Gráfico 1.

Respecto al tipo⁵ de inversión industrial, en la periferia existe un mayor predominio de sectores de demanda débil, mientras que los sectores de demanda fuerte (de valor añadido, caracterizados por requerir mayor innovación y tecnología) incrementan su presencia al adentrarnos en el área metropolitana. Por ejes, el Oeste y Noroeste tiene predominio claro de sectores de demanda fuerte y media, mientras que el eje Norte-Sur se caracteriza por sectores de demanda débil.

El desempleo es, desde 2007 uno de los problemas más importantes a nivel local. A fecha de octubre 2009 (año en el que se realiza la investigación), la información municipalizada más actual encontrada en materia de empleo ha sido el Paro Registrado por el Servef. A falta de la disponibilidad de la población activa -con la que se podría haber construido una Tasa de Paro real-, se ha optado por calcular una Tasa Sintética de Paro (TSP) que relaciona el paro registrado con la población en edad de trabajar (15-64 años), conjunto poblacional que más se puede asemejar a la población activa. Con ello se evita penalizar a los municipios que han experimentado mayores crecimientos poblacionales.

⁵ Sectores de demanda débil: Siderurgia, metales no féreos, construcción naval, productos metálicos, productos de minerales no metálicos, mueble, madera y corcho, textil, cuero, calzado y confección, juguete, otras industrias manufactureras.

Sectores de demanda media: caucho y plásticos, automóviles, maquinaria y equipo mecánico, material ferroviario, otro material de transporte, alimentación, bebidas y tabaco, refino de petróleo y papel y artes gráficas.

Sectores de demanda fuerte: Aeronaves, maquinaria de oficina y ordenadores, maquinaria y material eléctrico, material electrónico, instrumentos de precisión, productos farmacéuticos, química. BUIGUES y GOYBERT, P. (1985), Conselleria d'indústria, Comerç i Turisme (1990).

El periodo analizado (2005 y 2009) muestra un importante crecimiento del desempleo que se explica por la coyuntura actual de crisis económica (gráfica 1). El AMV ha duplicado en 4 años su TSP, pasando del 6% al 13%, al igual que la Provincia de Valencia y algo menos que la Comunidad Valenciana. En la actualidad (2011), la TSP en la provincia de Valencia se encuentra a un nivel aún mayor, alrededor del 17%.

Cabe señalar que los municipios con las tasas de paro más bajas se caracterizan por su pequeño tamaño poblacional (la media es de 6.656 habitantes por municipio), con elevado crecimiento poblacional (superior al 73%) y concentrados en el eje Norte y Noroeste (Horta Nort, Camp de Morvedre y Camp de Turia). Sin embargo, los municipios con las tasas más elevadas se concentran en L'Horta Sur y L'Horta Oest, siendo su tamaño medio poblacional de 20.369 habitantes y un crecimiento poblacional acorde con la media del AMV (alrededor del 23%).

3.3 ANÁLISIS DEL ENTORNO INSTITUCIONAL

Sin olvidar el papel que juegan las instituciones de ámbito provincial o autonómico, nos centraremos aquí en el análisis los principales acuerdos, asociaciones y redes, relacionados con el desarrollo local. Los municipios del AMV se integran en redes institucionales que apoyan determinadas actuaciones más allá del ámbito estrictamente local. A continuación se analizan las cuatro redes más importantes de impacto local: los Pactos Territoriales por el Empleo, Mancomunidades, las Agendas 21 Locales y la red AFIC.

a) Los Pactos Territoriales por el Empleo en el AMV

En el área de estudio coexisten 5 de los 9 Pactos Territoriales firmados en la Comunidad Valenciana (cuadro 1), lo cual denota un alto grado de preocupación por la problemática del empleo, así como la existencia en el área de un gran número de entidades con fuerza e interés por generar acuerdos. Como señalan González *et al.* (2005), *"se puede sintetizar y afirmar que un Pacto Territorial a favor del Empleo es una acción coordinada por una administración pública regional o local que utiliza recursos de los Fondos Estructurales de la UE, en el que participan una serie de administraciones públicas y privadas, agentes sociales, centros de formación e investigación, etc., de un territorio que presenta un desequilibrio y una tasa de desempleo muy pronunciado"* (p.344).

El AMV concentra un elevado número de estos Pactos, lo cual, siendo como es un área que se define como un único mercado de trabajo local, conduce, cuanto menos, a preguntarse si la dimensión territorial de algunos Pactos Territoriales es la idónea.

El siguiente cuadro resume las características básicas de cada uno de los Pactos Territoriales activos en el AMV que afectan al 69% de sus municipios.

Se identifican tres grupos de actores firmantes de los pactos: las entidades públicas, los sindicatos y los agentes sociales privados. Estos últimos son principalmente asociaciones

de carácter empresarial. Según el presidente de ADLYPSE, una mayor diversificación y ampliación de este último grupo hacia el comercio, asociaciones de carácter social y el ámbito universitario, proporcionaría una visión más amplia de la realidad socioeconómica y redundaría en una mayor eficacia de los Pactos.

Cuadro 1: Resumen: Pactos Territoriales.

PACTOS TERRITORIALES ⁶	ENTIDADES INTEGRANTES	AMBITO (*)	ENTIDADES que GESTIONAN
ACCOHS: Acord comarcal per la creació d'ocupació L' Horta Sud. - Creado en 2001.	- Mancomunidad L'Horta Sud. - 20 municipios ▪ 12 de la comarca L'Horta Sur ▪ 8 de la comarca L'Horta Oest - CCOO y UGT - Agrupación comarcal de empresarios (ACE). - Club de gerentes de Torrent.	- Comarcal/ Supracomarcal	- CONSORCIO de l'acord comarcal per l'ocupació de L'Horta Sud, que gestiona el ACCOHS.
PTELS: Pacto Territorial Empleo de la Serranía.	- Mancomunidad de la Serranía. - 12 municipios - Mancomunidad del Alto Turia. - 5 municipios - CC.OO, U.G.T - AVA (Asociación Valenciana de Agricultores) y ASAJA (Asociación Agraria Jóvenes Agricultores) - Asociación de Comerciantes e Industriales de Villar del Arzobispo,	- Supracomarcal	- CONSORCIO para el Fomento y Desarrollo Integral de La Serranía, que gestiona el PTELS. - ASOCIACION LIDER SERRANIA DEL TURIA-VALENCIA. Socios: 50% socios públicos (19 Ayunt. de la Comarca de la Serranía, Loriguilla, Manco. La Serranía, Manco. Alto Turia y Dip. de Valencia) y 50% socios privados (Asociaciones, empresas, cooperativas y sindicatos agrarios...). Es un Grupo de Acción Local (GAL) que gestiona: - PTELS - ADL Comarcal de la Manc. La Serranía. - Federación Empresarial Comarcal - Proyectos (Leader Plus, Punto Proxi-Impiva, PIE's, Marca de calidad Territorial).
PATER: Pacto Territorial para el empleo en la Ribera.	- Mancomunidad de la Ribera Alta. - 35 municipios - Mancomunidad de la Ribera Baixa. - 12 municipios - CCOO y UGT. - FEDALCIS (Federación de agrupaciones locales de comercio, industria y servicios de las Riberas. - FER (Federación empresarial de la Ribera)	- Supracomarcal	- CONSORCIO de la RIBERA que gestiona: - EI PATER - Centro de iniciativas empresariales de la Ribera (CIER) - Agencia Comarcal de Turismo. AFIC comarcal. - La ADL Comarcal "Agencia Energética de la Ribera-AER" - Proyectos de mejora medio ambiental, paisajística, condicionamiento de ríos y barrancos.
PACTEM NORD - Creado en 2001	- 21 municipios de L'Horta Nord - Paterna (Horta Oest) Nota: Godella es el único municipio de la comarca L'Horta Nord no consorciado. - UGT y CC.OO - AEFÉ (Asociación de Empresas para la Formación y el Empleo) - ASIVALCO (Asociación de Empresas del Polígono Industrial Fuente del Jarro)	- Comarcal	- CONSORCIO para la Creación de Empleo PACTEM NORD, que gestiona: - El Pacto Territorial Pactem Nord - AFIC Comarcal - ADL Comarcal. ▪ Promoción de Empleo y Formación ▪ Promoción Económica y Empresarial ▪ Proyectos Europeos (I.C. Equal) ▪ Diagnóstico y Análisis del contexto socioeconómico.
Pacto para el empleo de la Ciudad de Valencia. - Creado en 2001	- Ayuntamiento de Valencia - UGT y CC.OO - CEV (Confederación de empresarios de Valencia) - CEPYME (Confederación de empresarios de la pequeña y mediana empresa)	- Municipal	- FUNDACION DEL PACTO POR EL EMPLEO que gestiona el Pacto para el empleo de la Ciudad de Valencia. - CEyD: Centro de Estrategias y Desarrollo de la Ciudad de Valencia. - Servicio de Empleo y Promoción de Proyectos Emprendedores: Centro Asociado al Servef, Políticas Activas de Empleo, Centro de Promoción Económica.

Fuente: GUIA DE PACTOS TERRITORIALES DE EMPLEO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA.

Nota: Los datos han sido actualizados y revisados a fecha octubre 2009, en las distintas páginas Web de los PACTOS Y CONSORCIOS.

Una comparativa de la situación frente al paro (Tasa Sintética de Paro, TSP) del grupo de municipios con Pactos frente a los municipios sin Pactos indica que estos últimos tienen una TSP sensiblemente inferior al grupo de municipios con Pacto (tabla 3); de estos últimos los municipios de los pactos de L'Horta, en especial L'Horta Sud (Acchs), son los que tienen mayor TSP a diferencia del núcleo central, Valencia, con una TSP similar a los Pactos de la segunda corona metropolitana. Sin embargo el crecimiento de la TSP de los municipios sin pacto es mucho mayor que el crecimiento alcanzado en los municipios con Pacto, observando en ellos comportamientos muy diversos.

Los Pactos, pues, influyen positivamente sobre la tasa de paro, no tanto en reducir la cantidad de personas desempleadas, que en muchas ocasiones está condicionada por el tamaño poblacional, sino en cómo evoluciona ésta, ya que ante una situación de crisis como la actual, los municipios sin Pacto Territorial disponen de menos mecanismos de lucha contra el paro y por tanto su capacidad de reacción es menor, dando lugar a un mayor crecimiento del desempleo.

Tabla 3: Tasa sintética de paro y su evolución según municipios con y sin pacto territorial por el empleo.

	2005			2009			Tasa Crecimiento 2005-09
	Paro Registrado	Pobl-15-64	TSP	Paro Registrado	Pobl-15-64	TSP	
Municipios CON Pacto	65.381	1.057.180	6%	138.248	1.091.705	13%	205
Municipios SIN Pacto	7.622	143.776	5%	18.758	158.103	12%	224
Total Municipios	73.003	1.200.956	6%	157.006	1.249.808	13%	207
Pactos							
ACCHS	21.189	301.865	7%	47.687	317.020	15%	214
Pactem Nord	10.214	174.638	6%	24.197	188.251	13%	220
Pecv	32.619	555.202	6%	63.199	558.497	11%	193
Pater	1.256	23.208	5%	2.906	25.467	11%	211
Ptel	103	2.267	5%	259	2.470	10%	231
TOTAL	65.381	1.057.180	6%	138.248	1.091.705	13%	205

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de SERVEF e INE

b) Mancomunidades

Las mancomunidades son formas asociativas voluntarias de municipios, no territoriales y por lo tanto no requieren que los municipios que las componen sean colindantes ni pertenecientes a una misma comarca. Requieren, que se fijen con claridad los objetivos, que exista un presupuesto propio y unos órganos de gestión independientes. En el AMV existen 11 mancomunidades, el 40% de las existentes en la provincia de Valencia.

Cuadro 2: Resumen: Mancomunidades.

MANCOMUNIDAD	MUNICIPIOS INTEGRANTES	AMBITO (*)	INTEGRANTE de algún PACTO TERRITORIAL	ENTIDADES RELACIONADAS / GESTIONAN	SERVICIOS QUE OFRECEN
Horta Sur	20 municipios: Toda L'Horta Sur y 8 de los 9 municipios de L'Horta Oest	Comarcal/ Supracom arcal	ACCOHS.	-ADL comarcal	-Proyectos (Nacionales y Europeos) -Museo Comarcal -Centros : ▪ Ocupacionales ▪ SS Interculturales ▪ Educación especial
Horta Nort	10 municipios de los 22 de L'Horta Nort	Infracom arcal			-Aguas residuales, limpieza -Educación y Sanidad -Incendios -Matadero
Camp de Turia	15 municipios de los 16 de El Camp de Turia	Comarcal		-AFIC comarcal	-Cultura y educación -Salubridad y medio ambiente -Mataderos y mercados -SS sociales -Promoción agropecuaria, turística, industrial -Gestión urbanística y tributaria.
Ribera Alta	Los 35 municipios de la Ribera Alta	Comarcal	PATER	-ADL comarcal -AFIC comarcal (ambas SS. Generales)	-Generales: ▪ Cultura, deporte, formación. ▪ Punto de encuentro familiar -Opcionales: ▪ Archivo comarcal ▪ SS Sociales de base ▪ Residuos ▪ Aguas
Ribera Baixa	Los 12 municipios de la Ribera Baixa	Comarcal	PATER	-ADL comarcal	-Proyectos comarcales, intercomarcales y europeos -SS Sociales -Promoción económica -Servicios comarcales generales
Barrio del Cristo-Aldaia-Q.de Poblet	2 municipios de los 9 de L'Horta Oest	Infracom arcal			-Sanidad ambiental, aguas, vías públicas -Ss sociales -Educación, cultura y deporte -Mercados
Hoya de Buñol-Chiva	11 municipios: Los 9 de Hoya de Buñol, Millares (Canal de Navarrés) y Corts de Pallás (Valle de Ayora).	Comarcal/ Supracom arcal			-Dar a conocer la comarca -Programas Europeos -Ss sociales -Residuos -Formación
La Baronía	8 mun.de los 16 del Camp de Morvedre	infracom arcal			-Limpieza y residuos -SS Sociales
La Serranía	12 de los 19 municipios de la Serranía	Comarcal	PETELS	-ADL comarcal -Asociación Líder Serranía del T.)	-Residuos, medio ambiente, vía pública y conservación. -SS Sociales -Salud, Cultura, Deportes y Educación
Carraixet	5 municipios de los 22 de L'Horta Nord	Infracom arcal			-SS Sociales, medio ambiente, de Bienestar y de Mantenimiento. -Participación Ciudadana, ocupación, proyectos europeos.
Vall dels Alcalans	3 municipios de los 35 de la Ribera Alta	Infracom arcal			-Aguas, limpieza y residuos -Matadero -Urbanismo

FUENTE: Elaboración propia.

Tanto por las entrevistas realizadas como por la propia labor de investigación, se constata que el protagonismo de las Mancomunidades en el AMV es elevado. El 82% de sus municipios pertenecen a una o varias de ellas, promueven 3 de los 5 pactos territoriales

por el empleo del área, de ellas dependen 4 de las 6 ADLs comarcales del AMV, y como veremos más adelante, el 92% de los agentes encuestados declara mantener contacto con su Mancomunidad. Esta circunstancia también es característica del conjunto de la provincia de Valencia, según las observaciones realizadas por Sanchis, J.R. (2006).

Las Mancomunidades con mayor grado de cohesión son las que han desarrollado un mayor volumen de entidades y acuerdos (agencias, pactos, asociaciones) indicando así que un mayor grado de cohesión favorece la creación de un entorno más dinámico y un mayor entramado de organizaciones, que potencialmente favorecen al desarrollo territorial.

c) Agenda 21 Local

La adopción de un proceso de Agenda 21 Local (A21L) en un municipio supone la adopción de una serie de principios básicos cuyo objetivo es alcanzar un desarrollo sostenible en el tiempo y en el territorio a partir de un proceso amplio de participación ciudadana. Basadas en diferentes estrategias nacionales e internacionales, en particular la Carta de las ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad o Estrategia de Aalborg (1994 y ratificada en 2004), supone el compromiso voluntario de todas las ciudades adheridas a realizar una A21L. De los 265 municipios que componen la Provincia de Valencia, tan sólo 160 han sido signatarios de la Carta de Xàtiva (adaptación de la Estrategia de Aalborg a las características de la provincia de Valencia) y de ellos una cuarta parte manifiestan haber iniciado procesos de A21L en su municipio (44 municipios), 11 municipios han iniciado los Planes de Acción Local, y únicamente 3 municipios los han finalizado y aprobado.

Entre las dificultades en la implementación de estos procesos, predominan los aspectos políticos y económicos (el 78% por escasa voluntad política y el 77% por insuficiente dotación económica), así como la falta de dotación técnica, en un 40% de los casos.

Respecto a la calidad de los procesos de Agenda 21, se constata que en un 60% de los casos, las Agendas se coordinan desde Alcaldía o desde las Concejalías de Medio Ambiente. La dependencia de una única concejalía limita enormemente la transversalidad del proceso.

Para el análisis del área de estudio se ha utilizado la única información municipalizada encontrada: la Red de Municipios Valencianos hacia la Sostenibilidad. Si bien pertenecer a la misma no implica la puesta en marcha de la A21L, sí que da un leve indicativo del nivel de compromiso con la misma.

De los 216 socios numerarios de la Red en la Comunidad Valenciana (a fecha septiembre 09), 64 son municipios del AMV. Ivorra (2004) indica que casi el 50% de los procesos de A21L de la Comunidad Valenciana se están desarrollando en municipios entre 10.000 y 50.000 habitantes, dato altamente coincidente con la tipología de municipios pertenecientes a la Red de Municipios Valencianos hacia la Sostenibilidad.

d) La Red de Agencias para el fomento de la innovación comercial- Red AFIC.

La red de Agencias para el Fomento de la Innovación Comercial (Red AFIC), es un instrumento mediante el cual, la Generalitat Valenciana, en colaboración con la Administración Local, trata de impulsar el proceso de modernización y ordenación del comercio local.

La red AFIC está formada por 102 entidades (Ayuntamientos, Mancomunidades y Consorcios de Pactos por el Empleo) de la Comunidad Valenciana. Su nivel de implantación es inferior al de las Agencias de Desarrollo Local pero se caracteriza, a diferencia de las anteriores, por tener una imagen y actuación unificada. Esta característica diferencial aumenta la potencialidad de desarrollo y de impacto de las actuaciones de las AFIC y es considerado por ADLYPSE como un ejemplo a seguir, según entrevista mantenida con su presidente.

En el AMV, 31 municipios se encuentran adscritos a la red AFIC, además de 4 entidades supralocales (Mancomunidad de la Ribera Alta, Mancomunidad del Camp de Turia, Pactem Nord y Pater). Eso supone que el área objeto de estudio concentra el 66% del total de AFICs de la Provincia de Valencia y el 34% del total de la Comunidad Valenciana. De las observaciones realizadas por los agentes encuestados y entrevistados se detecta un alto grado de vinculación entre ADL y AFIC cuando ambos conviven en un mismo espacio.

Como conclusión, cabe señalar que tanto Mancomunidades como Pactos Territoriales se identifican como piezas clave dentro del entorno de desarrollo. La primera por su alta vinculación institucional, que le confiere gran capacidad y fuerza negociadora frente organismos públicos de rango superior, por su elevado nivel de cobertura municipal, que la hace representativa del territorio, y por su capacidad para generar acuerdos y pactos supramunicipales. La segunda por su capacidad de crear consenso social, que depende en gran medida del nivel de diversificación de los agentes sociales firmantes.

3.4 CARACTERIZACIÓN DE LAS ADL

A partir de la encuesta realizada, podemos identificar algunas características clave de las Agencias de Desarrollo Local y de los profesionales que las componen. El porcentaje de recepción de encuestas no ha sido del 100% (el 38% de las agencias censadas y el 22% de los agentes censados), sin embargo, es superior al conseguido por Sanchis, J.R. (2009) en su estudio a nivel Nacional por Comunidades Autónomas (481 respuestas de 3.469 agentes censados a nivel estatal, es decir el 13.8%). La muestra nos da una idea muy fiable de las características de las entidades en la zona de análisis.

a) Las Agencias de Desarrollo Local

La denominación mayoritaria de las agencias es la de Agencias de Empleo y Desarrollo Local (AEDL) en un 46% de los casos, seguido de Agencias de Desarrollo Local (ADL) en

un 23% de los casos. El resto se reparte en una gran disparidad de denominaciones entre las que se encuentran: Servicio de Desarrollo Local y Participación, AEDL y Promoción Económica, Departamento de Promoción Económica, MECAD (Métodos, Estadística, Comunicación y Desarrollo Local), etc.

Los organismos o empresas de los que dependen las Agencias son principalmente Ayuntamientos (el 92%) y en su mayoría (el 44% de los casos) están adscritas al área de Promoción Económica, seguido de la propia Alcaldía (20%), área de Ocupación y Empleo (12%), Promoción Industrial y Comercio (8%) y, por último, Asuntos Sociales (4%), porcentajes similares se dan para el conjunto de la Comunidad Valenciana (SANCHIS, 2009).

Respecto a la antigüedad de las Agencias, el 28% de las agencias se ha creado antes de 1998 y casi un cuarto después de 2001, mientras que en la Comunidad Valenciana el porcentaje de creación anterior a 1998 es del 39% y sólo un 11% después de 2001.

Sobre el personal de las agencias, cabe señalar que desde el año de su creación la media de personas que trabajan en las agencias del AMV se ha duplicado, pasando de 1,68 a 3,60. Este crecimiento no viene tanto por los agentes (tasa evolutiva del 143) sino por el resto de personal distinto del agente, "administrativos" (225) y sobre todo por "otros" que se llega a quintuplicar (533), de manera que se ha reducido el peso de los agentes sobre el total del personal de la agencia desde un 67% en el momento de creación de la agencia a un 44% en el momento actual. En los últimos años el personal de las ADL se ha estancado, e incluso en algunas ha empezado a disminuir.

En conclusión, existe un crecimiento tendencial del número de personas por agencia –hasta el estancamiento actual-, en parte por el crecimiento de agentes, pero sobre todo por las contrataciones de personal de apoyo, de nivel administrativo y principalmente con nivel técnico, a través de programas de fomento del empleo con subvención pública.

Existe una analogía entre el tamaño (total de trabajadores) de la agencia y el volumen poblacional y productivo del área de actuación de la misma: a más población mayor número de trabajadores. Asimismo, las áreas de mayor dinamismo en términos de crecimiento poblacional y productivo son las que disponen de mayor número de agentes por agencia.

Por otra parte, la composición de los colectivos (agente y personal de apoyo) está vinculada al entorno del desarrollo local del área, generándose mayor presencia de personal de apoyo en aquellas agencias que incorporan mayor número de responsabilidades en territorios más dinámicos desde el punto de vista económico. Las agencias que dependen de la ADL comarcal de la Mancomunidad de L'Horta Sud tienen una distribución compensada entre agentes y personal de apoyo, mientras que las agencias de L'Horta Nord, que dependen de la ADL comarcal de Pactem Nord tienen mucho más personal de apoyo que agentes de desarrollo local.

El número de agencias del AMV de carácter unipersonal se ha reducido a la mitad desde su creación y se han triplicado las de 2-3 agentes, tendencia similar a la que se constata para el conjunto de ADLs de la Comunidad Valenciana (tabla 4).

Tabla 4: Tipología de agencias de desarrollo local según número de agentes.

Nº de Agentes por Agencia	AMV				C.Valenciana	
	Año de creación		2009		Año de creación	2003
	Núm.	%	Núm.	%	%	%
<2	22	88%	14	56%	85%	62%
2-3	3	12%	10	40%	11%	17%
>3	0	0%	1	4%	4%	21%
TOTAL	25	100%	25	100%	100%	100%

Fuente: Resultados de la encuesta del AMV y SANCHIS, J.R. (2006)

El valor medio de rotación del puesto por agencia es de 1,4 para el AMV y del 1,7 para la Comunidad Valenciana. Por las entrevistas realizadas, se constata que este diferencial no se debe a las características específicas de las áreas sino a una mayor estabilidad del puesto proporcionada por la nueva normativa que permite que el agente continúe en su mismo puesto de trabajo transcurridos 4 años desde su contratación.

Sobre los objetivos de la agencia, el 80% declara fijar objetivos tanto cualitativos como cuantitativos, y también el 80% declara realizar una evaluación de los mismos, siendo los sistemas de evaluación mayoritarios, el seguimiento cuantitativo, las encuestas de satisfacción y las memorias anuales (el 70% declara elaborarlas).

Para concluir con las características de las ADL, señalaremos que casi la mitad declara disponer de menos de 50.000€ de presupuesto anual y la otra mitad más de 100.000€, siendo este presupuesto subvencionado en un 60% por fondos europeos y regionales. Destacan el conjunto de agencias de L'Horta Nord como las que manejan mayores presupuestos y las mayores subvenciones (más del 70%). En el lado contrario, el conjunto de agencias del noroeste del AMV y de L'Horta Oest declaran trabajar con presupuestos más ajustados y menor nivel de subvención (el 66%).

b) Los Agentes de Desarrollo Local

El profesional del desarrollo local, el ADL, en el AMV es mayoritariamente mujer (67% para encuestados y 62% en la Comunidad Valenciana), con una edad superior a los 36 años en el 70% de los casos (35% en la C.V) y la mitad reside y trabaja en el mismo municipio. El ADL presenta las siguientes características laborales:

- Tiene una relación laboral de carácter fijo en un 52% de los casos (21% en la Comunidad Valenciana).
- Con una antigüedad superior a los 4 años en el 74% de los casos (el 30% en la Comunidad Valenciana).

- Su contrato depende de una subvención pública en el 33% de los casos (77% en la Comunidad Valenciana).
- Ha trabajado anteriormente como agente en el 52% de los casos (el 36% para la Comunidad Valenciana).
- Tiene mucha experiencia laboral previa diferente de la de Agente de Desarrollo Local (78% encuestados, 71% en la Comunidad Valenciana).
- La mayoría son titulados superiores (el 89% encuestados, el 79% en la Comunidad Valenciana) siendo las titulaciones mayoritarias y por este orden: Psicología, Economía y Derecho, mientras que en la Comunidad Valenciana las titulaciones mayoritarias son las mismas pero en distinto orden, Economía, Derecho y Psicología. Todos han realizado formación complementaria principalmente en materia de Desarrollo Local, seguida de informática, gestión de proyectos, economía y recursos humanos.
- Todos mantienen contactos con otras agencias o entidades, principalmente con las Mancomunidades en el AMV y estos contactos son tanto formales como informales, predominando los primeros.

En conclusión, el perfil del agente del AMV es especializado, con elevada formación, experiencia previa y gran capacidad para generar y mantener redes sociales e institucionales. Además, se detecta un cambio tendencial en el perfil del agente respecto a su edad (mayor edad) y su relación laboral (menos temporal, de mayor antigüedad y menos dependiente de una subvención pública).

c) Características del servicio ofrecido por las Agencias.

Las áreas en las que trabajan las agencias por orden de mayor a menor tiempo de dedicación, son las siguientes:

- 1º) Empleo, gestión de proyectos, gestión interna de la oficina y documentación.
- 2º) Recogida y difusión de información, colaboración con otros organismos, bolsa de trabajo y seguimiento de la realidad.
- 3º) Creación de empresas, dinamización, asesoramiento a empresas y empresarios, formación.
- 4º) Gestión del suelo industrial y vivero de empresas.

Las fuentes de información más utilizadas son la consulta por internet y las instituciones públicas y privadas. Sin embargo, aunque parezca paradójico, las menos utilizadas son la propia investigación y los servicios de asesoría empresarial locales.

Respecto a las fuentes de financiación para los proyectos y actuaciones llevados a cabo por las agencias, destacan las subvenciones públicas autonómicas y los fondos de la propia

entidad generalmente ayuntamiento o mancomunidad). La financiación menos utilizada es la banca (préstamos) y la proveniente de entidades privadas (patrocinios...).

El motivo por el que surge la necesidad de gestionar un proyecto es principalmente la existencia de una convocatoria que lo financie, seguido de cerca por una idea que surge de un agente y el cumplimiento de un programa político. El interés de las personas comprometidas es considerado el principal factor de éxito de un proyecto. Otros factores que también contribuyen al éxito del mismo, aunque en menor medida son: la disponibilidad de tiempo, los fondos, los beneficios que aporta a la comunidad y la adecuación de los objetivos a las convocatorias oficiales. Las dificultades técnicas son las que menos condicionan, según los encuestados, el éxito del proyecto.

Las actividades más importantes, según los propios ADLs, son las relacionadas con la asistencia social (incluido el tema del empleo), la gestión de residuos y el patrimonio cultural, y, por último el desarrollo de productos autóctonos.

La oferta formativa para los usuarios es una actividad importante en las Agencias, sin embargo, muchas de ellas derivan este tema, así como el asesoramiento a emprendedores, a las Agencias Comarcales o entidades supralocales, incluso sindicatos o la propia Diputación.

Respecto al tipo de proyectos los de carácter social predominan sobre los de carácter empresarial. Sin embargo, el tema de la economía social es completamente desconocido para los ADL, siendo muy pocos aquellos agentes que pueden aconsejar o, al menos, informar, sobre las posibilidades de empleo y empresariales vinculadas al tercer sector.

4 CONCLUSIONES

Las agencias del AMV se caracterizan por depender mayoritariamente de los Ayuntamientos, y concretamente de las áreas de Promoción Económica, Alcaldía Empleo. Son de tamaño medio 2-3 agentes y más de la mitad de su presupuesto (el 60%) depende de subvenciones públicas no vinculadas a los ayuntamientos.

Algunas de sus características son comunes con otros territorios y responden a un cambio generalizado de las mismas en los últimos años. Por ejemplo, el aumento del protagonismo de las áreas específicas de Desarrollo Local y Participación Ciudadana dentro de los propios Ayuntamientos, la existencia de un crecimiento tendencial del número de trabajadores por agencia, en parte por el crecimiento de agentes, pero sobre todo por las contrataciones de personal de apoyo, de nivel administrativo y principalmente con nivel técnico, a través de programas de fomento del empleo con subvención pública, la reducción de la rotación del puesto de ADL, y la reducción del número de agencias unipersonales.

Tanto las características socioeconómicas como el Entorno del Desarrollo Local influyen sobre la tipología de agencia, detectándose similitudes y diferencias entre las agencias:

[20]

- a) A menor peso económico y poblacional del área menor tamaño de la agencia (Camp de Turia y L'Horta Sud vs. L'Horta Nord y L'Horta Oest)
- b) A menor nivel de actividad económica, menores son las contrataciones de personal de apoyo distinto del agente de desarrollo, siendo menor por tanto el uso de programas de empleo. Así mismo, menor es la dependencia de subvenciones públicas y menor la rotación del puesto de trabajo (Camp de Turia vs L'Horta).
- c) Incluso dentro de un mismo nivel de actividad económica, se detectan particularidades en función de la organización supracomarcal de la que dependen (Horta Sur y Oest vs Horta Nort).

La mejora del marco legislativo que regula el puesto y las funciones de Agente de Desarrollo Local, junto con un mayor protagonismo del desarrollo local dentro de los propios Ayuntamientos, hacen que la figura del ADL se consolide. Ello redundará en un perfil de Agente de mayor antigüedad y consecuentemente de mayor edad, con más experiencia y con una menor dependencia de subvenciones públicas, dado que el propio Ayuntamiento dedica mayor partida presupuestaria al área de Desarrollo. Pero este mayor peso del Desarrollo Local, genera mayor actividad y por tanto también aumentan las necesidades de personal para llevar a cabo los distintos proyectos. Este mayor dinamismo no se traduce siempre en un aumento del número de Agentes, sino que buena parte de esta labor extra se lleva a cabo con otro tipo de mano de obra más barata (más subvencionada) y con menos vinculaciones laborales.

El AMV es un área de alta densidad de agencias, existiendo éstas incluso en municipios de tamaño muy reducido. El empleo es el área a la que se le dedica mayor tiempo, junto a la gestión de proyectos. Las distintas agencias marcan sus diferencias en su estructura interna, siendo mínimas en los servicios ofrecidos por cada una de ellas. Cuando los equipos de agentes son reducidos cuentan con el apoyo de las Entidades Supralocales a las que se derivan principalmente la formación y el área de empresas. Estos agentes experimentan una mayor rotación del puesto de trabajo (su contratación tiene mayor dependencia de la subvención pública). Su capacidad para obtener y gestionar proyectos subvencionados a través de las entidades supralocales supone, por un lado, la contratación de personal de apoyo subvencionado a través de los distintos planes de empleo, así como la consolidación del puesto de ADL, y por otro, que ante una situación económica adversa, como la actual, el aumento del paro en su área se contenga más gracias a estos planes.

Siguiendo a Precedo (2006), entre los espacios urbanos, el área metropolitana constituye una escala adecuada, al igual que las comarcas en los espacios rurales, para implantar sistemas de gobernabilidad que ayuden a despegar el potencial endógeno, generando un desarrollo territorial integrado, creando valor y marketing territorial y favoreciendo una acción social potenciadora de la cohesión, la innovación y la competitividad. La realidad observada en el AMV es que, existiendo una alta identidad

territorial a nivel funcional, ésta no se ve reflejada a nivel administrativo, siendo por tanto éste un punto débil a superar.

Tras el análisis realizado, proponemos a continuación unas líneas de actuación para conseguir una mejor eficiencia del trabajo realizado por las agencias en su entorno local, el AMV, en particular en tiempos de crisis económica como los actuales:

- 1) Lograr una mayor conexión entre agencias, proponiendo para ello la creación de una "Red de Agencias de Desarrollo Local" al igual que existe una Red AFIC. Existen experiencias similares como la de GARAPEN en el País Vasco que demuestran la viabilidad de la propuesta.
 - *Como objetivos de la Red:* impulsar la creación y consolidación de ADL's, unificar la imagen de las ADL's y representarlas ante otras entidades, diseñar políticas y gestionar proyectos de interés común, fomentar el intercambio de experiencias y conocimientos.
 - *Para garantizar el éxito de la Red,* ésta debe aportar beneficios visibles, por tanto la misma debería centrar sus esfuerzos en ofrecer servicios y productos que aporten valor añadido a los asociados, los debe saber promocionar y distribuir, en definitiva se requiere incorporar un enfoque de mercadotecnia.
 - *La promoción de la Red,* debería surgir por la principal organización que actualmente sustenta a las ADL's, el Servef, si bien ello condicionaría en gran medida el servicio ofrecido y daría lugar a una sobre orientación sectorial hacia el Empleo. Por tanto se considera más conveniente que tal iniciativa venga de otro organismo menos sectorizado, tanto de ámbito público como privado, como La Diputación, La Federación de municipios y Provincias o la propia Generalitat Valenciana.
- 2) Aumentar el nivel de asociación de los Agentes a ADLYPSE que actualmente cuenta con un nivel relativamente bajo de socios (130 agentes, el 20% del censo de la C.V., de los que 80, el 62%, son de la provincia de Valencia). Los agentes del área mantienen contactos entre sí, pero lo hacen de una manera informal. Ante esta situación, ADLYPSE debería mejorar su capacidad de atracción. Cabe señalar que las líneas de actuación de esta asociación avanzan en este sentido ya que recientemente se han firmado acuerdos de colaboración con 2 CEEI, Valencia y Alcoi, con los que se pretende impulsar la cooperación entre ambas entidades. Los objetivos de estos acuerdos se centran principalmente en potenciar la difusión de sus actividades y crear un acercamiento del emprendedurismo al territorio.
- 3) Lograr una mayor cohesión, comunicación e interrelación entre Mancomunidades, más allá de la puesta en común de buenas prácticas, que consiga generar políticas de suma positiva en lugar de suma cero o negativa. La creación de la Red de ADL puede contribuir en gran medida a lograrlo.
- 4) Diversificar el tipo de actores sociales firmantes de los Pactos Territoriales, incluyendo agentes privados, tanto empresariales como otros colectivos sociales.

- 5) Se debería discernir entre el nivel gestor de estrategia (papel principal de las entidades supralocales) y el nivel local más operativo y ejecutivo, evitando tanto que el primero asuma parte de las tareas locales como que el ámbito local delegue cualquier tarea en el supralocal.
- 6) Aumentar la valía y el reconocimiento del agente como figura clave e indispensable para el Desarrollo Local, promocionando la calidad, la innovación y el valor añadido en el trabajo del agente. Ello se potenciaría a través de las asociaciones locales.
- 7) Reducir el nivel de dependencia de las ayudas públicas y poder así aumentar su nivel de autonomía, para lo cual se necesita la colaboración de entidades públicas locales y, sobre todo, privadas.
- 8) Las formas jurídicas de las ADL debieran permitirles generar ingresos propios, alternativos y/o complementarios a las subvenciones, colaboraciones y patrocinios. Al respecto existen comunidades (País Vasco y Cataluña) dónde hay Agencias de Desarrollo Local mercantiles, que disponen de órganos y administración propios y pueden generar ingresos privados. En el AMV existe sólo una ADL con esas características, PEMSA (Promoción Económica de Moncada S.A), empresa mercantil municipal, creada en 1989.

En conclusión, el desarrollo local sigue siendo uno de los elementos clave para generar empleo y bienestar entre la población. En muchas ocasiones, es la Agencia de Desarrollo Local la entidad más cercana al ciudadano que puede contribuir a paliar determinados problemas concretos relacionados con el empleo, la formación, el emprendedurismo, etc. Sin embargo, estas agencias son también el eslabón más débil en tiempos de crisis económica, principalmente por su elevada dependencia de las subvenciones, pero también por otros problemas como la falta de asociacionismo, de comunicación con los agentes sociales, e incluso de implicación con su entorno más inmediato. Ello genera una falta de eficiencia que las coloca en la cuerda floja de la gestión local. Algunas de las actuaciones propuestas podrían contribuir a una mejor gobernanza de las mismas y, con ellas, del territorio. En definitiva, mejorar la calidad de vida de la población en un área compleja como es el AMV.

BIBLIOGRAFIA

- BURRIEL, E., SALOM, J., DELIOS, E. (1998): "Continuidad y cambio en las pautas territoriales del crecimiento demográfico valenciano. Análisis del periodo 1991-1996." *Cuadernos de Geografía*, 63, p.103-137.
- CAMAGNI, R. (2002): "On the concept of territorial competitiveness: sound or misleading?", *Urban Studies*, 39 (13), p. 2396-2411.

- CARMONA, R. (2006): "Los Pactos Territoriales en Italia: Un análisis de la experiencia reciente y sus implicaciones en términos de governance", *Revista EURE*, vol. XXXII, 96, p.117-133.
- COMISIÓN EUROPEA (1999): *Guía de los Pactos Territoriales a favor del Empleo 2000-2006*, Bruselas, Comisión Europea.
- CIDEC (1999): "Estrategias Regionales y Territoriales. El papel de las Agencias de Desarrollo", Colección *Cuadernos de Trabajo-Formación, Empleo, Cualificaciones*, 29, Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad social, Gasteiz, Gobierno Vasco.
- GONZÁLEZ, R., MIRAMONTES, A., PIÑEIRO, A., RODRIGUEZ, R. (2005): "Los Pactos Territoriales a favor del Empleo en España", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 39, p. 335-360.
- VV.AA (2007): "Guía de pactos territoriales de empleo de la Comunidad Valenciana". III Encuentro Autonómico de Pactos Territoriales de la Comunidad Valenciana (Diciembre 2007). Nº 12, Colección *Territorio y Políticas Sociales*, Consorcio Pactem Nord.
- IVORRA, E.S. (2004): *Las Agendas 21 Locales en la Provincia de Valencia: Análisis de la implementación en los municipios firmantes de la Carta de Xàtiva*, Organismo Autónomo Parques Nacionales, Ministerio de Medio Ambiente. Centro de Documentación del CENEAM.
- KRUGMAN, P. (1995): *Development, Geography and Economic Theory*, Cambridge, MIT Press.
- NOGUERA, J., PITARCH, M.D. y ESPARCIA, J. (eds.) (2006): *Gestión y Promoción del Desarrollo Local*. Valencia, Universidad de Valencia.
- PIKE, A., RODRIGUEZ-POSE, A. y TOMANEY, J. (2006): *Desarrollo local y regional*, Valencia, Publicacions de la Universitat de València.
- PRECEDO, A. (2006): "Cooperación intermunicipal e identidad territorial en espacios rurales: el futuro de la comarca", *Urban Public Economics Review*, 6, p-113-149.
- RAMOS, R., SURIÑACH, J., ARTIS, M. (2009): "La efectividad de las políticas activas de mercado de trabajo para luchar contra el paro. La experiencia de Cataluña", *Research Institute of Applied Economics, Working Papers* 19, 22 pgs. Grup d'Anàlisi Quantitativa Regional (AQR-IREA), Universitat de Barcelona, Departament d'Econometria, Estadística i Economia Espanyola.
- RODRIGUEZ, J.M. (2001): *Experiencias prácticas de Desarrollo Local. 19 estudios de casos de dinamización socioeconómica en ámbitos locales*, Barcelona, Editorial Bayer Hnos. S.A.
- SALOM, J., ALBERTOS, J.M. (2006): "Industria y ciudad. El área metropolitana de Valencia.", *Industria y ciudad en España: nuevas realidades, nuevos retos*, Navarra, Thomson Civitas, p. 273-306.
- SALOM, J., CASADO, J.M. (2007): "Movilidad cotidiana y mercados locales de trabajo en la Comunidad Valenciana, 1991-2001", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 44, p.29-52.
- SANCHIS, J.R. (2006): *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., Colección informes y estudios. Serie empleo. n° 26 del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones.

STIGLITZ, J. (2002): *Globalization and its Discontent*, Nueva York, Norton.

VACHON, B. (2001): *El Desarrollo Local. Teoría y práctica. Reintroducir lo humano en la lógica del desarrollo*, Gijón, Ediciones Trea, S.L.

WHITE, S. y GASSER, M. (2001): *Local Economic Development: A tool for supporting locally owned and managed development processes that foster the global promotion of decent work*, Job creation and Enterprise Development Department, Geneva, ILO.

