

LA CREACION DE EMPRESAS DE ECONOMIA SOCIAL EN EL MODELO DE DESARROLLO LOCAL: REFLEXIONES SOBRE LA DIVERGENCIA ACTUAL DEL CASO VALENCIANO

POR

Ricard CALVO PALOMARES* y

Javier GONZALEZ CARDONA**

RESUMEN

La hipótesis central de nuestro artículo gira en torno al papel asumido por el modelo de desarrollo local implantado en España desde la década de los 80 en el proceso de creación de empresas, y en concreto en el proceso de creación de empresas de Economía Social. Plantea la reflexión sobre cómo en sus inicios el modelo apostaba encarecidamente por el fomento y la constitución de cooperativas como política activa de empleo, y en cómo en la actualidad, parece haber abandonado esta línea de actuación en favor de otras formas jurídicas. Para ello, presentaremos los datos oficiales existentes sobre la evolución de los dos modelos en la Comunitat Valenciana, poniendo de manifiesto cómo el continuo crecimiento de Agencias Locales de Empleo y Desarrollo no ha tenido un reflejo directo en la promoción y constitución de entidades de Economía Social. Finalmente concluiremos el artículo proponiendo una serie de factores, que a nuestro entender han sido los determinantes de todo este proceso.

Palabras clave: Desarrollo local; Agentes de empleo; Políticas de empleo; Economía social

Claves ECONLIT: J540, M190, M200, O100

* Profesor de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universitat de València. Dirección de correo electrónico: Ricardo.Calvo@uv.es

** Técnico ADL Ayuntamiento de Benetússer (Valencia) y Presidente de FEPRODEL (Federación Nacional de Profesionales del Desarrollo Local). Dirección de correo electrónico: adl@benetusser.net

THE CREATION OF SOCIAL ECONOMY COMPANIES IN THE MODEL OF LOCAL DEVELOPMENT: REFLECTIONS ON THE PRESENT CASE VALENCIAN DIVERGENCE

ABSTRACT

The central hypothesis of this article focuses on the role played by the local development model implemented in Spain since the 80's in the process of business creation, and specifically in the creation of social economy enterprises. Raises the debate on how the model in its infancy, argued strongly for the promotion and development of cooperatives as active employment policy, and how at present, has abandoned this line of action in favor of other legal forms. For this, the analysis of existing official data on the evolution of the two models in the Valencia region, shown by the downward trend experienced in the promotion of cooperatives and on the contrary, the continuous growth of Local Agencies Employment and Development. Finally propose a number of factors, which we believe are the determinants of this process.

Keywords: Local development, Agents Jobs, Employment policy, Social economy

Lo que diferencia una economía en expansión de una en declive, no es la tasa de paro sino el espíritu de empresa (Cachón, 1996)

1. INTRODUCCIÓN: LA RAZÓN DE SER DEL ARTÍCULO

Una línea de conclusiones obtenida en una investigación iniciada en 2006 cuyo objetivo fue analizar los efectos generados sobre el territorio por las políticas de empleo y desarrollo local, puso de manifiesto cómo el modelo de desarrollo local implantado hasta el momento, cada vez contaba con una menor vinculación con el modelo de economía social como instrumento para la creación de empresas y para la inserción sociolaboral de la población desempleada. Además de ello, una aproximación a los datos oficiales existentes en la Comunitat Valenciana sobre creación de empresas según su forma jurídica, nos alertaba del

estancamiento y la paulatina pérdida de representatividad de las entidades de economía social en el entramado societario actual.

Estos dos hechos se convierten por tanto en el núcleo central del presente artículo, que se adentra en la actividad del empleo y el desarrollo a nivel local, presentando una de sus dimensiones prioritarias de actuación, la de creación de empleo. Más concretamente centra su interés en la actuación realizada por este modelo mediante la potenciación de la economía social y en el análisis de la relación existente entre los dos modelos. En nuestra reflexión no ponemos en duda ni la importancia que evidentemente ha adquirido el modelo de economía social en nuestra economía, ni la de su figura central, la cooperativa, como forma jurídica de carácter societario. Por lo que nuestro objetivo es realizar una nueva aportación, totalmente complementaria a las conclusiones obtenidas en los trabajos anteriores realizados sobre la materia cuando se constataba la existencia de una relación positiva entre la economía social y las políticas de desarrollo local (Barea y Monzón, 1992 y 1996; Morón, 1996; Tomás Carpi y Monzón, 1997; Chaves y Sajardo, 1999; Sanchis, 2001; Sanchis y Campos, 2005; Tubert, 2005; y Vidal, 1996a y 1996b).

Por tanto aprovechamos los indicios detectados para plantearnos la hipótesis de por qué los técnicos AEDL (Agentes de Empleo y Desarrollo Local), en su condición de máximos exponentes del modelo para el desarrollo socioeconómico del territorio, actores en contacto directo con los recursos endógenos del mismo y responsables de la promoción de una parte muy significativa de los procesos de creación de empresas y de inserción laboral a nivel local, han preferido orientar las potencialidades empresariales de sus territorios hacia otras formas jurídicas. Para ello nos basaremos en algunas de las informaciones obtenidas del estudio que origina el presente artículo.

2. LA CREACIÓN DE EMPLEO COMO FINALIDAD MÁXIMA DEL MODELO DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

El contexto económico y social vivido en España en la década de los ochenta, marcado por una situación de grave crisis económica, altas tasas de desempleo y continuos cierres empresariales, ponía de manifiesto la inoperatividad de las políticas económicas y socio-laborales definidas hasta el momento a nivel macro, lo que posibilitó la aparición de un nuevo

modelo de desarrollo basado en la actuación desde lo micro. A partir de ese momento, el nivel local se convirtió en el ámbito fundamental para la implementación y desarrollo de políticas y actuaciones para la mejora de la situación del binomio territorio-población.

El predominio de la acción sobre la reacción, de lo micro como unidad básica de actuación y la consideración del espacio como perspectiva de actuación (Salom, 2003), se convierten en ejes conductores y definitorios del nuevo modelo. Este nuevo modelo de desarrollo en palabras de Vázquez Barquero (1988) *propone un proceso de crecimiento y cambio estructural, que afecta a una comunidad territorialmente definida y que se concreta en una mejora del nivel de vida de sus habitantes*. La estrategia de desarrollo local persigue, por consiguiente, modificar la estructura socioeconómica del territorio para alcanzar un estadio de mayor competitividad, empleo y calidad de vida de la comunidad (Gómez y Román, 2005). Se trata de objetivos que combinan lo puramente cuantitativo y económico, con aspectos de índole social, y por tanto claramente cualitativos¹.

Este debate abierto en el seno del modelo de desarrollo implantado actualmente, suscita en sí mismo la idea de que el desarrollo local, entendido como el conjunto de iniciativas dirigidas a dinamizar la economía y la actividad productiva y empresarial en el ámbito local, favorece una actitud social activa frente al desempleo, impulsa la cultura emprendedora y contribuye a generar empleo y renta a través del aprovechamiento de los recursos endógenos y de las ventajas comparativas del territorio, así como los nuevos yacimientos de empleo que en él se detecten (Diputación de Alicante, 2000). Su implementación estará condicionada por la voluntad para concertar intereses de tres grandes elementos: los actores locales, las instituciones y los sectores presentes en el territorio.

A nivel micro es como cobra fuerza el proceso de reinención de lo local, determinando un proceso estructural de cambio sobre el territorio. Ello dependerá, entre otros factores, de la estimulación de la innovación y la capacidad emprendedora local (Madoery, 2000). También tendrá su importancia que las políticas de los gobiernos centrales descansen

¹ Anna Diamantopoulou, Comisaria de Empleo y Asuntos Sociales de la Unión Europea en noviembre de 2001, apuntaba en esta dirección cuando afirmaba que «El desarrollo local no sólo tiene por objeto la creación de empleo o el fomento del desarrollo económico, sino también la consecución de una sociedad más cohesionada, basada en una mayor calidad de vida, en la que todos participen activamente. Su objetivo es la propia democracia.»

cada vez más sobre la dinámica de las comunidades locales donde las autoridades públicas, las empresas y la sociedad civil en general deben ser capaces de establecer un partenariado capaz de asumir nuevos compromisos y seguir políticas de adaptación flexibles a los entornos cambiantes.

Las Agencias de Desarrollo Local –ADL- responden a este nuevo enfoque de desarrollo económico territorial descansando esencialmente, en el mejor aprovechamiento del potencial de recursos endógenos, a fin de incrementar el nivel de empleo y el crecimiento económico sostenible a escala local. Al frente de las mismas, los Agentes de Empleo y Desarrollo Local –más conocidos como AEDL, o simplemente ADL-, son la figura clave en la práctica del desarrollo local. Realizan de forma permanente, las funciones de promotores, intermediadores, catalizadores, animadores, informadores y capacitadores para el desarrollo del territorio y de la población (Alburquerque, 2002). La Agencia Local se convierte pues, en el organismo que recoge el testigo en la aplicación de las políticas de empleo en el ámbito local², y de la mejora de la situación socioeconómica del municipio. La agencia se configura como la entidad más cercana a los colectivos destinatarios de los programas de empleo, asumiendo así su papel dinamizador de fuente de empleo a nivel local y de verdadero catalizador de las ayudas en forma de acciones que pueden llegar a aplicarse en la población. La Agencia de Desarrollo Local o la persona del técnico AEDL en su caso son un instrumento al servicio de los ciudadanos cuya principal función es la de planificar y gestionar todos aquellos aspectos que favorecen el desarrollo del municipio, tanto en su vertiente económica como en su vertiente social.

Así pretenderá alcanzar unos mayores niveles de crecimiento económico y de empleo, mejorando con él el bienestar de la población. Para conseguirlo, a nuestro entender las agencias locales ofrecen seis grandes líneas de trabajo que permiten llevar adelante y aplicar las políticas activas de empleo: fomento del empleo, autoempleo, formación, orientación e intermediación laboral, servicios de asesoramiento empresarial y, por último, la promoción económica y social del territorio (Calvo y Lerma, 2007). En el mismo sentido, Sanchis y

² En el presente artículo nos referimos tan solo a las políticas activas de empleo. Recordemos que las políticas de empleo se clasifican en *políticas activas*: actuaciones públicas que pretenden la inserción laboral o el mantenimiento del empleo como principal objetivo, fomentando la creación de puestos de trabajo –por cuenta propia o ajena-, buscando la adecuación de la mano de obra a las necesidades de las empresas básicamente a través de la formación, y mejorar el ajuste entre oferta y demanda de trabajo a través de la orientación y la facilitación de información respecto del mercado de trabajo y mediante los servicios de empleo –o las entidades colaboradoras de los mismos-, y en *políticas pasivas*: aquellas que intentan alcanzar el objetivo de proteger al parado mediante rentas económicas que garanticen la cobertura de sus necesidades.

Campos (2005) apuntan que el papel del agente de inserción sociolaboral en el ámbito local se centrará en dos grandes áreas de actuación: el apoyo a la creación y desarrollo de empresas locales y el apoyo a la contratación de trabajadores, en especial de aquellos grupos en situación de riesgo de exclusión social.

De entre las líneas expuestas de trabajo de la agencia local destacamos las de Fomento del Empleo, Autoempleo, Formación y Orientación e Intermediación Laboral, que tradicionalmente han formado el eje básico de actuación de una agencia de empleo local, siendo las otras dos desarrollos aplicados de ellas. Se trata de líneas de actuación a nivel local que han dado lugar a una serie de programas y acciones desarrollados por las agencias, que de manera esquemática presentamos en la tabla 1.

Tabla 1. Tipos de programas desarrollados por una ADL

A. PROGRAMAS DE FOMENTO DEL EMPLEO	A.1 EMCORP, PAMER e INEM–Corporaciones Locales A.2 SALARIO JOVEN A.3 PLANES INTEGRALES DE EMPLEO (P.I.E.)
B. PROGRAMAS DE AUTOEMPLEO	B.1 AUTOEMPLEO (Emprendedores) B.2 CREACIÓN DE EMPRESAS B.3 I.L.E. (Iniciativas Locales de Empleo)
C. PROGRAMAS DE MEJORA DE LA EMPLEABILIDAD A TRAVÉS DE LA FORMACIÓN	C.1 FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO ³ C.2 ESCUELAS TALLER C.3 CASAS DE OFICIO C.4 TALLERES DE EMPLEO C.5 PROGRAMAS DE CUALIFICACIÓN PROFESIONAL INICIAL (P.C.P.I.) ⁴ C.6 TALLERES DE FORMACIÓN E INSERCIÓN LABORAL (T.F.I.L.)
D. PROGRAMAS DE INTERMEDIACIÓN Y ORIENTACIÓN LABORAL	D.1 ACCIONES DE ORIENTACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO Y EL AUTOEMPLEO (OPEA)
E. PROGRAMAS DE ASESORAMIENTO EMPRESARIAL	E.1 BOLSAS DE TRABAJO E.2 INFORMACIÓN Y TRAMITACIÓN DE SUBVENCIONES

³ Sustituye a la anterior Formación Profesional Ocupacional (F.P.O) y Formación Profesional Continua.

⁴ Sustituye a los Programas de Garantía Social (P.G.S.)

**F. OTROS PROGRAMAS
DE CARÁCTER SOCIAL**

F.1 PROGRAMAS CULTURALES (entre otros CURSOS DE FOTOGRAFIA,
COCINA, EXPOSICIONES, SEMANAS Y FERIAS CULTURALES)
F.2 AULAS Y CURSOS DE ACCESO A LA INFORMÁTICA
F.3 OTROS PROGRAMAS DE FOMENTO LOCAL

Fuente:Elaboración propia

Por todo lo expuesto, la figura del técnico local se configura conforme a lo establecido en el artículo 7 de la Orden de 15 de julio de 1999⁵, como un trabajador de las corporaciones locales o entidades dependientes o vinculadas a una Administración local que tiene como misión principal colaborar en la promoción e implantación de las políticas activas de empleo relacionadas con la creación de actividad empresarial. Para ello se le encomiendan originariamente las siguientes tareas (art. 8 de la citada orden):

1. Prospección de recursos ociosos o infrutilizados, de proyectos empresariales de promoción económica local e iniciativas innovadoras para la generación de empleo en el ámbito local, identificando nuevas actividades económicas y posibles emprendedores.
2. Difusión y estímulo de potenciales oportunidades de creación de actividad entre los desempleados, promotores y emprendedores, así como instituciones colaboradoras.
3. Acompañamiento técnico en la iniciación de proyectos empresariales para su consolidación en empresas, los proyectos generadores de nuevos empleos, asesorando e informando sobre la viabilidad técnica, económica y financiera y, en general, sobre los planes de lanzamiento de las empresas.
4. Apoyo a promotores de las empresas, una vez constituidas éstas, acompañando técnicamente a los mismos durante las primeras etapas de funcionamiento, mediante la aplicación de técnicas de consultoría en gestión empresarial y asistencia en los procesos formativos adecuados para coadyuvar a la buena marcha de las empresas creadas.
5. Y cualesquiera otras que contribuyan a la promoción e implantación de políticas activas de empleo e impulsen la creación de actividad empresarial.

⁵ Orden por la que se establecen las bases de concesión de subvenciones públicas para el fomento del desarrollo local e impulso de los proyectos y empresas calificados como I+E (modificada parcialmente por la Orden de 27 de diciembre de 1999, por la Orden 49/2005, de 14 de enero y por la Orden TAS/360/2008, de 6 de febrero).

Por tanto, la creación de un clima *empresedor y cooperativo* en la zona, donde todos los posibles actores del desarrollo estén implicados, se convierte en una de las actuaciones prioritarias del técnico AEDL. Las redes que se establecen en esta cooperación serán claves en la consolidación de un tejido social -y por tanto económico- sólido por un lado, y, por otro, en la vertebración de una colectividad en *auténtica comunidad* (Cachón, 1996).

En esta misma dirección podemos alinear el objetivo principal del desarrollo local, que se establecerá en torno a la movilización, estímulo e introducción de innovaciones en el tejido empresarial local (Alburquerque, 2002). Ello posibilitará el mejoramiento del empleo y la calidad de vida de la población de la comunidad territorial correspondiente así como la elevación de la equidad social. Para lograr estas máximas, deben cumplir con una serie de preceptos de carácter específico, entre los que podríamos nombrar los siguientes: 1. transformación del sistema productivo local, incrementando la eficiencia y competitividad; 2. fomento de la diversificación productiva local e incremento del valor agregado en las actividades económicas locales; y 3. sostenibilidad ambiental de las actividades locales.

Atendiendo a estos criterios, el programa de agentes de empleo y desarrollo local resulta fundamental para coordinar desde abajo todas las políticas activas de empleo puestas a disposición de los municipios, y en particular para fomentar el fomento de la actividad económica de un territorio mediante la creación de un tejido empresarial autóctono lo que representa uno de los objetivos prioritarios de cualquier política de desarrollo local.

Empleo, promoción socioeconómica y economía social

Como hemos apuntado, una línea estratégica tradicional en el trabajo de cualquier agencia local –vital más si cabe en momentos de crisis- es la del fomento del empleo a través del autoempleo, la creación de empresas y la potenciación de iniciativas locales de empleo. Posibilitar las condiciones idóneas para la existencia de un vivero continuo de empresas que aprovechen los recursos endógenos presentes en el territorio debe ser uno de los objetivos básicos del modelo de este desarrollo local.

Con base en ello, la creación de nuevas actividades empresariales generadoras de riqueza debe suponer una retroalimentación de la misma dinámica del modelo hacia el territorio. Subrayando la conexión entre crecimiento y desarrollo, el desarrollo económico

local se configura como un proceso continuado cuyo mecanismo esencial consiste en la aplicación reiterada del excedente en nuevas inversiones, y que tiene, como resultado la expansión incesante de la comunidad (Solari, Franco y Jutkovich, 1976).

Saber, querer y poder aprovechar las oportunidades que ofrece el entorno es una de las competencias necesarias del técnico AEDL, para lo que deberá favorecer la existencia de un entorno empresarial dinámico y activo. Para ello, será el canalizador de las oportunidades del territorio, a través del apoyo y asesoramiento técnico necesario para la puesta en funcionamiento de nuevas actividades empresariales. En dicho proceso, el agente se convertirá en un consultor público, con capacidad técnico-profesional suficiente para orientar adecuadamente el proyecto de empresa que se le presenta, ya que como afirma el profesor Alburquerque (2002) *la promoción de las actividades empresariales innovadoras es fundamental, pues desempeñan el papel principal en la generación de riqueza y empleo productivo*. Por todo ello, este agente público será el responsable de la realidad posterior que asuma la empresa. En esa realidad empresarial, y en su proceso de constitución como tal, la asesoría técnica sobre las posibles formas jurídicas y las repercusiones sociales que tendrá el proyecto adquieren una dimensión clave.

La economía social, en este aspecto, se convierte en una de las opciones más válidas para el fomento y creación de empresas de carácter societario, y que tradicionalmente por las abundantes similitudes existentes entre los dos modelos ha sido una clara apuesta del modelo de desarrollo local desde sus orígenes. Las características de las organizaciones de economía social –cooperativas principalmente- han sido un pilar fundamental sobre el que se ha basado el modelo de desarrollo. Entre ellas podemos destacar la cooperativa, que representa una entidad que engloba la filosofía de la asociación y la empresa, por lo que encuentran el equilibrio necesariamente aspectos económicos y sociales. Las cooperativas con un planteamiento en el que adquiere una importancia teórica el compromiso en la creación y mantenimiento de empleo; persiguen el interés del socio y su entorno; generan riqueza distribuida más equitativamente; presentan una preocupación por el medio ambiente, y están reconocidas como escuelas de democracia (Gómez y Román, 2005).

Coque (1999), apunta la clara identificación de las empresas cooperativas como agentes de desarrollo local por motivos como su vinculación y pertenencia al tejido local, la promoción y participación como agentes especialmente implicados en el territorio (promoción

y educación cooperativa) y la tendencia a la integración en redes mediante la intercooperación a todos los niveles. Aunque entre la aparición del modelo de la Economía Social y el modelo de Desarrollo Local transcurren más de ciento cincuenta años, tanto uno como otro son fruto de una estrategia de organización social para hacer frente desde lo micro a las necesidades de sus territorios a través de la participación de la propia comunidad en su proceso de desarrollo. Son modelos que van de abajo a arriba y por tanto su éxito depende, en gran medida, de que las personas, que son la materia prima y el objetivo final, identifiquen y asuman el modelo como propio. Ambos generan procesos reactivadores de la economía y dinamizadores de la sociedad local que aprovechan eficientemente los recursos existentes en una determinada zona y son capaces de estimular el crecimiento económico, crear empleo y mejorar la calidad de vida de la población.

El territorio es el espacio donde ambos modelos se reconocen como piezas de un mismo entramado. La Economía Social tiene su origen en el territorio y surge como respuesta a unas necesidades locales, aprovechando y haciendo emerger el potencial que el mismo territorio ofrece tanto a nivel económico, como de capital humano, sociocultural y medioambiental. Por tanto, hablamos de organizaciones empresariales fuertemente arraigadas a la comunidad donde se encuentran, en las que a partir de la iniciativa colectiva y del espíritu emprendedor se genera una capacidad de respuesta a unas necesidades que le son propias.

Tanto el modelo de la Economía Social como el de Desarrollo Local contemplan la implicación de la ciudadanía para influir de forma directa en el proceso económico y social, el que puede representar un formato de participación cívica válido para otros entornos. Asimismo, dado su carácter relacional, ambos tienden a crear de forma natural sólidas vinculaciones con los otros grupos presentes en el territorio como puede ser el partenariado con autoridades locales, sindicatos, otras empresas o asociaciones privadas, posibilitando así una estructura en red, donde la intercooperación se convierte en herramienta de consolidación con efecto multiplicadores. A esta participación hay que añadir dos adjetivos: la gestión democrática y la autonomía, que vienen a reforzar esta lógica de funcionamiento.

Las empresas de Economía Social fijan su principal finalidad en el interés general de la colectividad, en el interés común o mutuo de los miembros que las conforman, que al mismo tiempo son miembros de la comunidad local. En esta finalidad tiene un papel clave, al igual que en el Desarrollo Local, el crecimiento cualitativo que integra en una misma realidad

las expectativas económicas y las expectativas sociales. La sociedad cooperativa hay que entenderla como realidad de proyecto empresarial, en un régimen de democracia que es trasladada al ámbito económico con el mismo fundamento con el que se desarrolla en la vida política: la participación es lo que caracteriza a la organización y funcionamiento (García-Gutiérrez, 1999). Las entidades cooperativas, al estar basadas teóricamente en los valores de ayuda mutua, responsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad, se constituyen como agentes económicos impulsores de responsabilidad social en el desempeño de la actividad económica empresarial y de compromiso con la búsqueda de un desarrollo sostenible⁶.

3. UNA APROXIMACIÓN EN DATOS A LA DISTINTA EVOLUCIÓN DE LOS DOS MODELOS

⁶ Los principios cooperativos determinados en el Congreso de Viena (1996) por la Alianza Cooperativa Internacional, máximo órgano de representación de las cooperativas a nivel mundial, son las pautas establecidas mediante las cuales las cooperativas ponen en práctica sus valores. De forma resumida estos son los siguientes:

1. **PRIMER PRINCIPIO: ADHESIÓN VOLUNTARIA Y ABIERTA.** Las cooperativas son organizaciones voluntarias, abiertas a todas las personas capaces de utilizar sus servicios y dispuestas a aceptar las responsabilidades de ser socio, sin discriminación social, política, religiosa, radical o de sexo.
2. **SEGUNDO PRINCIPIO: GESTIÓN DEMOCRÁTICA POR PARTE DE LOS SOCIOS.** Las cooperativas son organizaciones gestionadas democráticamente por los socios, los cuales participan activamente en la fijación de sus políticas y en la toma de decisiones. Los hombres y mujeres elegidos para representar y gestionar las cooperativas son responsables antes los socios. En las cooperativas de primer grado, los socios tienen iguales derechos de voto (un socio, un voto), y las cooperativas de otros grados están también organizadas de forma democrática.
3. **TERCER PRINCIPIO: PARTICIPACIÓN ECONÓMICA DE LOS SOCIOS.** Los socios contribuyen equitativamente al capital de sus cooperativas y lo gestionan de forma democrática. Al menos una parte de los activos es, por regla general, propiedad común de la cooperativa. Normalmente reciben una compensación, si la hay, limitada sobre el capital entregado como condición para ser socio. Los socios asignan los excedentes para todos o alguno de los siguientes fines: el desarrollo de la cooperativa; la constitución de reservas, de las cuales, al menos una parte sería indivisible; el beneficio de los socios en proporción a sus operaciones con la cooperativa; y el apoyo de otras actividades aprobadas por los socios.
4. **CUARTO PRINCIPIO: AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA.** Las cooperativas son organizaciones autónomas de autoayuda, gestionadas por sus socios. Si firman acuerdos con otras organizaciones, incluidos los gobiernos, o si consiguen capital de fuentes externas, lo hacen en términos que aseguren el control democrático por parte de sus socios y mantengan su autonomía cooperativa.
5. **QUINTO PRINCIPIO: EDUCACIÓN, FORMACIÓN E INFORMACIÓN.** Las cooperativas proporcionan educación y formación a los socios, a los representantes elegidos, a los directivos y a los empleados para que puedan contribuir de forma eficaz al desarrollo de sus cooperativas. Informan al gran público, especialmente a los jóvenes y a los líderes de opinión, de la naturaleza y beneficios de la cooperación.
6. **SEXTO PRINCIPIO: COOPERACIÓN ENTRE COOPERATIVAS.** Las cooperativas sirven a sus socios lo más eficazmente posible y fortalecen el movimiento cooperativo trabajando conjuntamente mediante estructuras locales, nacionales, regionales e internacionales.
7. **SÉPTIMO PRINCIPIO: INTERÉS POR LA COMUNIDAD.** Al mismo tiempo que se centran en las necesidades y los deseos de los socios, las cooperativas trabajan para conseguir el desarrollo sostenible de sus comunidades, según los criterios aprobados por los socios.

Las políticas activas de empleo y el fomento de la economía social: una aproximación al estado de la cuestión

Mientras que la Constitución Española establece en su artículo 129.2 un imperativo legal a los poderes públicos para que fomenten las figuras y los mecanismos de economía social, el Desarrollo Local no encuentra ese apoyo en el ámbito constitucional. Ese apoyo tampoco se aprecia en las normas legales reguladoras de las competencias municipales. De este modo, uno de los principales problemas que han hallado los entornos locales españoles a la hora de gestionar políticas activas de empleo y desarrollo económico local ha sido la ausencia de competencias municipales al respecto. En este sentido, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, no otorga ninguna competencia a los Ayuntamientos en materia de empleo y promoción económica. Estas competencias son asumidas por el Estado y las Comunidades Autónomas.

Entre los años 1999 y 2003 se produce una progresiva transferencia de competencias en materia de políticas activas de empleo y desarrollo local del Estado a las Comunidades Autónomas. En la actualidad, con el traspaso realizado en 2010 al País Vasco, todas las comunidades autónomas ya tienen transferidas las competencias en esta materia.

Por su parte, la Ley 56/2003 de 16 de diciembre, de Empleo, hace referencia constantemente a la coordinación de las políticas de empleo en diversos artículos. Así, concretamente el artículo 3.1, establece que *“en el ámbito de competencia estatal corresponde al Gobierno, a través del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en el marco de los acuerdos adoptados por la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales, la coordinación de la política de empleo”*. Asimismo, el artículo 5 define al Sistema Nacional de Empleo como *“el conjunto de estructuras, medidas y acciones necesarias para promover y desarrollar la política de empleo”*. El Sistema Nacional de Empleo está integrado tanto por el Servicio Público de Empleo Estatal y como por los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, este carácter coordinador de las políticas de empleo únicamente se ciñe a los programas encuadrados dentro del Sistema Nacional de Empleo, quedando fuera otros programas de especial importancia en el ámbito de las políticas activas de empleo promovidos por otras Administraciones Públicas, ya sean estatales, autonómicas y/o locales. Así pues,

quedarían fuera de este ámbito de coordinación todos aquellos programas de apoyo a la creación de empresas y al fomento de la cultura emprendedora impulsados por la Dirección General de Política de la PYME del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, o el fomento del desarrollo rural impulsado por el Ministerio de Medio Ambiente y del Medio Rural y Marino⁷, entre otros.

En este sentido, hemos sido testigos de cómo no se ha desarrollado adecuadamente el propio artículo 4 de la citada Ley de Empleo, donde se señala que *“de acuerdo con lo establecido en la Estrategia Europea de Empleo (EEE)⁸, las políticas de empleo en su diseño y modelo de gestión deberán tener en cuenta su dimensión local para ajustarlas a las necesidades del territorio, de manera que favorezcan y apoyen las iniciativas de generación de empleo en el ámbito local. De conformidad con la Constitución, con los Estatutos de Autonomía y con la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, los Servicios Públicos de Empleo de las comunidades autónomas establecerán los mecanismos de colaboración oportunos y en su caso de participación con las corporaciones locales para la ejecución de los programas y medidas de las políticas activas de empleo”*.

Esta falta de coordinación sobre el conjunto de políticas que podrían ser consideradas políticas activas de empleo, contrastan con la excesiva rigidez existente para facilitar el desarrollo de los programas promovidos por el Sistema Nacional de Empleo en las diferentes comunidades autónomas. Este hecho se debe fundamentalmente al carácter finalista de los fondos que se destinan a los diferentes programas, pero lo bien cierto es que esta realidad está dificultando enormemente la adaptabilidad de las políticas de empleo al territorio y el enfoque de abajo a arriba establecido por la Comisión Europea. Por el contrario, algunas Comunidades Autónomas, han completado estas políticas definidas en el ámbito estatal con algunos programas propios, financiados fundamentalmente a través de sus respectivos programas operativos.

La evolución del modelo de desarrollo local: un crecimiento continuo

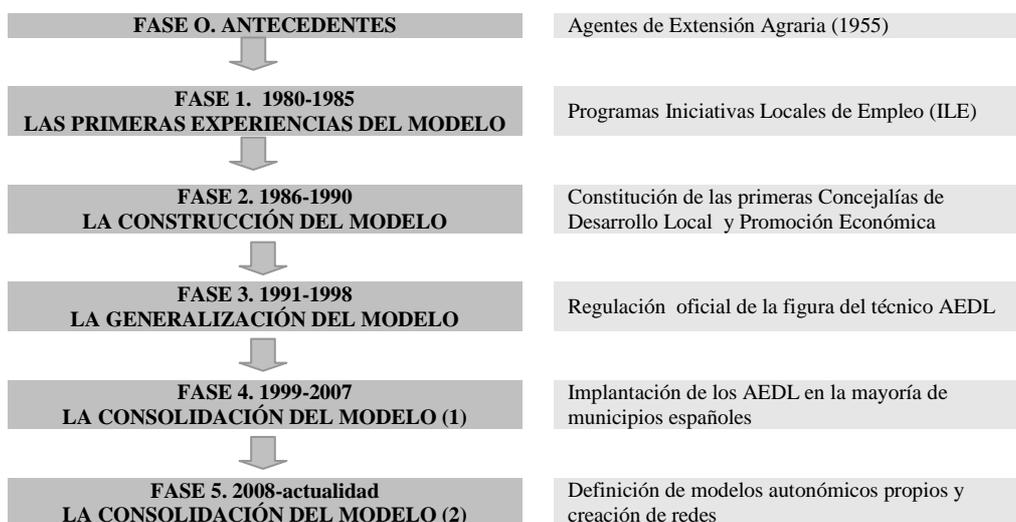
⁷ Es necesario destacar que estos programas tienen en muchos municipios y Agencias de Desarrollo Local una importancia mayor que las propias políticas activas de empleo impulsadas por el Ministerio de Trabajo e Inmigración. Lo mismo ocurre cuando analizamos el ámbito autonómico de los mismos.

⁸ Definida en el Consejo Europeo de Amsterdam en 1997.

Conforme al discurso planteado hasta el momento, una idea debe regir el mismo, hablar de modelo de desarrollo local, en nuestro caso, es hablar necesariamente del técnico AEDL –en formato unipersonal o en estructura multidisciplinar- que asumirá entre otras las competencias en materia de políticas activas de empleo a nivel local. En España, es necesario remontarse hasta 1955 para hallar el primer precedente del Agente de Empleo y Desarrollo Local: el agente de extensión agraria. Son muchos los factores o señas de identidad que en un principio asimilan su perfil con el del perfil actual del técnico AEDL, destacando entre ellas las tareas de asistencia técnica que se le atribuyen y su papel dinamizador del territorio.

No obstante, la aparición como tal del Agente de Empleo y Desarrollo Local se produce en la década de los ochenta, respondiendo así a la incompetencia operativa demostrada por el anterior modelo ante la situación vivida en aquellos momentos de grave crisis económica y social. En este proceso de construcción de la figura profesional del técnico AEDL, es necesario establecer cinco grandes momentos o etapas (véase *tabla 2*).

Tabla 2. Proceso evolución profesional del técnico AEDL



Fuente: Elaboración propia

Primera fase 1980 – 1985: La aparición de este nuevo profesional es totalmente experimental y está ligada al programa de Iniciativas Locales de Empleo de la OCDE y la línea de subvenciones a la contratación que contempla. En España el Ministerio de Trabajo a través

del INEM se convierte en el órgano administrativo que ejerce la gestión y tutela de este programa⁹.

Segunda fase 1986 – 1990: El elemento determinante del giro que se observa en estos años es el ingreso de España en la Unión Europea, ligado al incremento de recursos económicos que para la formación y la contratación supone la intervención del Fondo Social Europeo (FSE)¹⁰. En esta etapa se va detectando un giro del perfil profesional hacia la promoción de proyectos empresariales y es en esta época en la que se crean las primeras concejalías de Desarrollo Local y Promoción Económica en los Ayuntamientos. Sin embargo, la ausencia de referentes claros en los municipios españoles y el desconocimiento de estas nuevas políticas activas de empleo en la gran mayoría de ayuntamientos son factores que impiden un crecimiento más rápido del modelo. A principios de los años noventa todavía es muy escasa la presencia de profesionales del desarrollo local en los municipios españoles¹¹.

Tercera fase 1991 – 1998: Se constata la importancia que el modelo de Desarrollo Local está teniendo en la creación de actividad empresarial, la generación de empleo y la vertebración de territorios, por lo que se sigue invirtiendo gran cantidad de fondos públicos provenientes principalmente del Fondo Social Europeo, aunque también se sigue profundizando en el área rural mediante los programas Proder y Leader, por lo que comienzan a recibirse fondos destinados al desarrollo agrario, rural y medioambiental. Durante este periodo se configura el actual modelo de desarrollo local existente en España. Se regula la figura del agente de empleo y desarrollo local como la entendemos actualmente y las políticas activas de empleo se expanden por todo el territorio estatal. Empiezan a producirse actuaciones conjuntas en el territorio entre los programas de fomento de empleo y los de desarrollo rural¹².

⁹ El Programa de Acción y Cooperación de la OCDE sobre iniciativas locales para la creación de empleo (Programa I.L.E.) fue puesto en marcha por primera vez por Decisión del Consejo de la OCDE de 22 de julio de 1982 como un programa especial dentro de la Organización. España se adhiere a este programa desde su puesta en marcha.

¹⁰ La primera regulación legal del programa I.L.E. aparece en una Orden Ministerial de 21 de febrero de 1986, que incluye medidas de apoyo a la creación de empleo. Contemple subvenciones destinadas a las entidades locales para financiar el 50 % de los costes laborales derivados de la contratación de un profesional del desarrollo local con el límite de una anualidad

¹¹ En esta época existen alrededor de 300 profesionales en todo el Estado, cuando la cifra de municipios supera los 8.000.

¹² Entra en vigor la Orden del Ministerio de Trabajo de 12 de abril de 1994 por la que se regulan las iniciativas locales de empleo y los Agentes de Empleo y Desarrollo Local, y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones. Esta norma introduce nuevos aspectos: por primera vez se contempla la denominación de agente de empleo y desarrollo local. Se amplía la subvención hasta el 75 % de los costes laborales totales durante un periodo de tres años.

Cuarta fase 1999-2007: Entre el año 1999 y 2003 se produce una progresiva transferencia en materia de gestión y control de las políticas activas de empleo del Estado a las diferentes Comunidades Autónomas, asumiendo todas ellas estas competencias y creando sus respectivos servicios autonómicos de empleo. En 1999 se amplía el periodo y la cuantía de subvención destinada a la contratación de Agentes de Empleo y Desarrollo Local, coincidiendo con un incremento importante de las transferencias que el Ministerio de Trabajo destina a los diferentes servicios autonómicos de empleo para el fomento del desarrollo local. Es precisamente durante este periodo cuando se alcanza y se supera la cifra de más de seis mil profesionales del desarrollo local a nivel estatal y también se produce durante este periodo un importante aumento de los profesionales contratados con fondos propios de las entidades locales.

Quinta fase 2008 - actualidad: En febrero de 2008, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales asume una importante reivindicación del colectivo de profesionales del desarrollo local y de las asociaciones que los representan. Se trata de la eliminación del límite de los cuatro años existente hasta el momento para la concesión de subvenciones a los ayuntamientos que contratasen AEDL¹³. Esta modificación normativa supone el reconocimiento, por un lado, de la necesidad que las corporaciones locales tienen de contar con la figura del agente de empleo y desarrollo local y, por otro, la oportunidad de aprovechar al máximo la experiencia de los técnicos cuyas contrataciones han sido objeto de subvención. Ya se realizó una modificación en el año 2005¹⁴, de forma que se posibilitaba que los agentes de empleo y desarrollo local que hubieran estado contratados y subvencionados por los servicios públicos de empleo durante la duración máxima subvencionable establecida de cuatro años pudieran participar en los procesos de selección para la cobertura de nuevas plazas subvencionadas como agente de empleo y desarrollo local en una corporación local distinta a aquella en la que hubieran prestado servicios. Esta primera modificación se mostró insuficiente a la hora de aprovechar de manera plena la experiencia de estos técnicos, pues se mantenía la imposibilidad de que la contratación de un mismo Agente de Empleo y Desarrollo Local pudiera ser subvencionada cuando se realizase por la misma corporación local o entidad dependiente o vinculada, además de limitar temporalmente el periodo máximo subvencionable a cuatro años. Con ella se suprime el periodo máximo durante el que se puede

¹³ ORDEN TAS/360/2008, de 6 de febrero, por la que se modifica la Orden de 15 de julio de 1999, por la que se establecen las bases de concesión de subvenciones públicas para el fomento del desarrollo local e impulso de los proyectos y empresas calificadas como I + E.

¹⁴ Orden TAS/49/2005, de 14 de enero.

conceder la subvención por la contratación de un Agente de Empleo y Desarrollo Local y se permite que las sucesivas contrataciones del mismo se realicen indistintamente con la misma o distinta corporación local o entidad dependiente o vinculada¹⁵. Sin embargo, la adaptación autonómica de esta normativa que se está llevando a cabo en la actualidad, muestra las carencias que muchas comunidades autónomas tienen en la definición de políticas de desarrollo socioeconómico local.

A pesar de estos inconvenientes, la implantación de los profesionales del desarrollo local en la gran mayoría de municipios españoles es un hecho evidente, al igual que el reconocimiento de la labor que han realizado en la implantación de las políticas activas de empleo. Sin embargo, durante el periodo de mayor crecimiento y consolidación de agentes de empleo y desarrollo local en España, todos los índices de evolución de las empresas de economía social, como más adelante aportaremos, nos muestran un crecimiento negativo (véase tabla 3):

Tabla 3. Evolución del modelo (Comunitat Valenciana, 1985-2009)

	NÚMERO AEDL	POBLACIONES CON SERVICIO DE AEDL	TASA DE COBERTURA
1985	14	9	14,42 %
1990	48	41	21,30 %
1995	100	89	33,74 %
2000	211	165	52,90 %
2005	495	293	65,77 %
2009	631	405	88,71 %

Fuente.- Elaboración propia y Adlypse¹⁶

¹⁵ Junto a esta normativa que regula con carácter específico a los profesionales del desarrollo local, durante este periodo aparecen multitud de programas que establecen las políticas activas de empleo en España. Es en este marco de financiación a través de subvenciones para el desarrollo de políticas activas de empleo y desarrollo local donde los ayuntamientos empiezan a intervenir en el desarrollo socioeconómico del municipio. Así pues, de forma progresiva comienzan a contratarse agentes de empleo y desarrollo local para planificar y ejecutar programas de fomento de empleo, formación y creación de empresas a nivel municipal.

¹⁶ *Adlypse* es la Asociación de Agentes de Desarrollo Local y Promoción Socio-Económica de la Comunitat Valenciana (España).

Tabla 4. Evolución de la importancia de lo local en la gestión y desarrollo de las políticas activas de empleo

	AEDL	OTRAS ENTIDADES ¹⁷
1985	17,4 %	82,6 %
1990	28,2 %	71,8 %
1995	37,6 %	62,4 %
2000	43,5 %	56,5 %
2005	67,1 %	32,9 %
2009	78,3 %	21,7 %

Fuente: Elaboración propia y Adlypse

Junto a estos datos que dan buena muestra de la evolución en el número de técnicos AEDL presentes en el territorio valenciano y de la tasa de cobertura que suponen sobre el mismo, es muy conveniente tener presente la información de la *tabla 5*, en la que se muestra la evolución de los fondos destinados a ayudas para la contratación de agentes de empleo y desarrollo local por parte de las corporaciones locales. Reafirman nuestra hipótesis de que tanto en cobertura como en medios el modelo de desarrollo local ha tenido un crecimiento continuo en el tiempo.

Tabla 5. Evolución de los fondos destinados a ayudas para la contratación de agentes de empleo y desarrollo local por las corporaciones locales en España y en la Comunitat Valenciana. (2005-2009)

	2005	2006	2007	2008	2009
España	94.861.780	94.861.780	96.759.020	98.694.210	100.668.090
Comunitat Valenciana	8.159.773	8.159.773	8.338.420	8.498.282	8.661.693

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración

La evolución del modelo de economía social: un proceso de estancamiento

En las siguientes tablas presentamos datos e informaciones que dan buena muestra de la evolución sufrida a la baja por el modelo de economía social, hecho que no hace sino sustentar nuestra hipótesis de partida cuanto más lo relacionamos con los presentados en el

¹⁷ Organizaciones empresariales, sindicatos, Administraciones públicas varias y otras entidades sin ánimo de lucro.

apartado anterior referentes al modelo de desarrollo local. Las *tablas 6, 7 y 8*, muestran la evolución del modelo de economía social desde la perspectiva del número de entidades constituidas en la Comunitat Valenciana, del saldo neto de este proceso (es decir aquellas que son constituidas menos aquellas que desaparecen) y de la comparativa necesaria con la evolución de otro tipo de sociedades.

Tabla 6. Número de entidades constituidas de economía social en la Comunitat Valenciana 1996-2007 (por tipo de entidad y año)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Sociedades cooperativas	262	221	148	212	224	236	224	172	206	202	142	120
Sociedades anónimas laborales	54	44	19	4	5	3	4	12	9	8	2	3
Sociedades limitadas laborales	0	75	361	442	473	412	530	648	355	285	244	206
TOTAL	316	340	528	658	702	651	758	832	570	495	388	329

Fuente: Observatorio Valenciano de la Economía Social y Ministerio de Trabajo e Inmigración. Secretaría General de Empleo. Dirección General de Fomento de la Economía Social, del Trabajo Autónomo y de la Responsabilidad Social de las Empresas.

Tabla 7. Saldo neto evolución sociedades cooperativas Com. Valenciana (1996-2007)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Sociedades cooperativas Constituidas	262	221	148	212	224	236	224	172	206	202	142	120
Sociedades cooperativas disueltas	59	112	98	107	147	170	142	54	245	193	126	136
Total sociedades cooperativas	2.130	2.239	2.289	2.394	2.471	2.537	2.619	2.737	2.698	2.707	2.723	2.707
TOTAL	203	109	50	105	77	66	82	118	-39	9	16	-16

Fuente.- Observatorio Valenciano de la Economía Social y Ministerio de Trabajo e Inmigración. Secretaría General de Empleo. Dirección General de Fomento de la Economía Social, del Trabajo Autónomo y de la Responsabilidad Social de las Empresas.

Tabla 8. Evolución comparada constitución empresas economía social respecto de sociedades mercantiles (Comunitat Valenciana 1996-2007)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Sociedades mercantiles	-	-	-	-	12.218	13.134	13.723	14.993	16.045	17.136	17.852	16.371
Sociedades de economía social	316	340	528	658	702	651	758	832	570	495	388	329

Fuente.- Instituto Nacional de Estadística y Observatorio Valenciano de la Economía Social

Por su parte las *tablas 9 y 10*, presentan informaciones sobre la evolución de los fondos destinados a ayudas y subvenciones a entidades de economía social.

Tabla 9. Evolución de los fondos destinados a subvenciones a cooperativas y sociedades laborales por la incorporación de desempleados como socios trabajadores o de trabajo, asistencia técnica, y ayudas a la formación, difusión y fomento de la economía social vinculadas directamente a la promoción de empleo. (2005-2008)

	2005	2006	2007	2008
España	9.281.500	10.209.650	10.209.650	10.209.650
Comunitat Valenciana	1.111.044	1.111.044	999.940	899.947

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración

Tabla 10. Evolución de los fondos destinados a subvenciones a cooperativas y laborales en concepto de ayuda directa a las inversiones en sociedades activos fijos y bonificación de intereses. (2005-2008)

	2005	2006	2007	2008
España	4.010.210	4.411.210	4.411.210	4.411.210
Comunitat Valenciana	482.857	482.857	434.571	439.723

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración

Y por último en la tabla 11 se presentan informaciones sobre el mapa empresarial valenciano a través del número de empresas y su representatividad según el tipo de entidad y año.

Tabla 11. Número de empresas en la Comunitat Valenciana 1999-2007 (por tipo de entidad y año)

	1999		2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007	
	Nº	%																
Sociedades anónimas	8.471	3,17	8.350	3,02	8.226	2,92	8.051	2,79	7.884	2,64	7.779	2,47	7.756	2,36	7.680	2,20	7.549	2,05
Sociedades de responsabilidad limitada	73.250	27,46	79.263	28,72	84.932	30,13	89.322	30,98	94.872	31,68	102.051	32,37	111.504	33,86	122.244	35,06	132.308	35,90
Sociedades colectivas	49	0,02	45	0,02	41	0,01	38	0,01	31	0,01	39	0,01	34	0,01	33	0,00	31	0,00
Sociedades comanditarias	4	0,00	3	0,00	4	0,00	4	0,00	5	0,00	4	0,00	3	0,00	4	0,00	4	0,00
Comunidades de bienes	8.675	3,25	9.025	3,27	9.555	3,39	9.862	3,42	10.198	3,40	11.621	3,69	12.866	3,91	14.323	4,12	15.345	4,16
Sociedades cooperativas	2.394	0,90	2.471	0,89	2.537	0,90	2.619	0,91	2.737	0,92	2.698	0,85	2.707	0,82	2.723	0,79	2.707	0,73
Asociaciones y otros tipos	4.500	1,69	5.096	1,85	5.386	1,91	5.835	2,02	6.632	2,21	7.514	2,39	7.992	2,43	8.830	2,53	9.476	2,58
Organismos autónomos y otros	524	0,19	540	0,19	534	0,19	524	0,18	714	0,24	713	0,23	710	0,21	744	0,21	735	0,20
Personas físicas	168.896	63,32	171.239	62,04	170.717	60,55	172.153	59,69	176.379	58,40	182.795	57,99	185.762	56,40	192.111	55,09	200.431	54,38
TOTAL	266.763	100	276.032	100	281.932	100	288.408	100	299.452	100	315.214	100	329.334	100	348.692	100	368.586	100

Fuente.- Instituto Nacional de Estadística y elaboración propia

4. REFLEXIONES SOBRE LA DIVERGENCIA ACTUAL: UNA PROPUESTA DE FACTORES¹⁸

A la vista de todo lo expuesto hasta el momento, en el presente apartado proponemos una serie de factores que a nuestro entender argumentaría nuestra hipótesis inicial de divergencia –o al menos de no convergencia- entre los dos modelos. Para ello planteamos seis grandes grupos en los que clasificamos los distintos factores. Estas agrupaciones de factores son las siguientes: 1. factores relacionados con el contexto; 2. factores relacionados con el técnico AEDL; 3. factores relacionados con la estructura del modelo de desarrollo local; 4. factores relacionados con el tipo de actividad desarrollada; 5. factores relacionados con las características propias del sector (economía social); y 6. factores relacionados con la implicación político-oficial.

1. Factores relacionados con el contexto

Dos dimensiones del contexto son clave en este apartado, por un lado la social y por otro la económica. Por lo que respecta a la primera, adquiere su propia importancia en este proceso dado que la vinculación entre los dos modelos varía según el momento concreto en el que se analiza. A tenor de los datos aportados, estos parecen indicarnos que las necesidades de economía de carácter social que la sociedad demanda actualmente son considerablemente menores a las existentes en la década de los ochenta y los noventa. Ello posiblemente muy debido a la consiguiente menor importancia relativa que se le otorga a esta modalidad de empresa en la actualidad, ya que los criterios sociales seguidos claramente se orientan hacia un modelo más mercantilista. Y en segundo, la dimensión económica del contexto viene marcada por la situación o el momento concreto en el que se encuentre la economía, lo que también adquiere una gran importancia en sí mismo. Un

¹⁸ Para la elaboración de las reflexiones aportadas en el presente apartado se toma como base empírica una investigación en curso desde 2006 en el departamento de Sociología de la Universitat de València que plantea como objetivo principal analizar los efectos que sobre el territorio han generado las distintas políticas activas de empleo y desarrollo local implementadas. La investigación toma como población de referencia las agencias locales existentes en cada momento en la Comunitat Valenciana. El estudio ha alcanzado una representatividad del 25,99 por cien de ella. Concretamente los datos aportados corresponden a distintas fases del mismo desarrolladas entre febrero de 2008 y mayo de 2009. En base a ello, las principales variables tenidas en cuenta para el análisis de la hipótesis planteada han sido las siguientes: años de funcionamiento de la agencia; número de recursos humanos disponibles; titulación del técnico; formación complementaria en creación de empresas; experiencia previa en la materia; programas desarrollados en la agencia; si realiza directamente la labor de asesoramiento para la creación de empresas en el municipio (en caso negativo a quién lo deriva); número y forma jurídica de las empresas creadas; grado de conocimiento de las distintas formas jurídicas.

momento de expansión económica o de recesión tendrá efectos directos sobre la creación de empleo y la constitución de empresas, sobre el tipo de empresa a constituir y sobre los recursos disponibles para ello. En este caso momentos de crecimiento como los que ha tenido nuestra economía han tenido un efecto más destacado sobre empresas de economía no social que sobre empresas de economía social. Ello lo podemos ver en la figura 11, cómo un momento de expansión como el vivido desde el año 2000 no ha tenido un reflejo directo en el incremento porcentual de empresas de economía social.

2. Factores relacionados con el técnico AEDL

Un segundo bloque de factores nos orienta hacia la propia figura del técnico AEDL como generadora en sí misma de dificultades entre los dos modelos. La multiplicidad de enfoques funcionales que puede tomar hoy por hoy el desarrollo local a través de los agentes de empleo y desarrollo local es tan amplia que puede ser considerada incluso como indefinida. La ausencia de un soporte teórico previo a la aparición de la actividad – manifestado habitualmente con unos estudios superiores de referencia- ha provocado que se contemple la figura profesional desde múltiples enfoques funcionales. Por ello el perfil de técnico AEDL, que según su titulación de origen y su experiencia previa puede encontrarse con determinadas carencias formativas vinculadas con el proceso de creación de empresas en general y en particular con las características propias de las entidades de economía social. Si no conoce los entresijos de la realidad de las entidades de economía social difícilmente optará por fomentar este tipo de forma societaria. Un insuficiente nivel de conocimientos sobre el funcionamiento de las empresas de economía social, o incluso una falta de convencimiento personal y profesional, se convertirán en aspectos que limitarán su posible apuesta por este tipo de empresas, lo que tiene sus efectos sobre su promoción como empresas societarias. En la tabla siguiente presentamos esta relación entre la titulación académica, el conocimiento de la economía social y el efecto que tiene sobre su posible promoción.

Tabla 12. Titulación académica AEDL¹⁹

	%	Grado conocimiento eco. social	Grado promoción eco. social
Licenciatura en Psicología	20,89	6,4	4,5
Licenciatura en Derecho	19,40	7,1	5,6
Licenciatura en Económicas-ADE	18,66	8,3	6,4
Diplomatura en RRLL-Cc. del Trabajo	16,88	8,5	6,9
Licenciatura en Geografía e Historia	6,72	3,2	3,2
Diplomatura Trabajo Social	5,22	4,7	3,8
Diplomatura en Empresariales	3,73	7,6	6,3
Licenciatura en Sociología	1,49	5,8	5,6
Diplomatura en Turismo	1,49	7,1	6,9
Otros estudios (Arquitectura técnica, Logopedia, Farmacia, Pedagogía, Publicidad y Relaciones públicas, Periodismo, Ingeniería agrónomos, etc..)	5,97	3,5	4,1

Fuente.- Elaboración propia

3. Factores relacionados con los elementos estructurales del modelo de desarrollo local

En este sentido la inexistencia de estructuras estables de funcionamiento en las agencias de desarrollo local y de organización de su trabajo también provocan efectos que dificultan la confluencia entre los dos modelos. Su configuración en torno a la existencia de subvenciones conlleva el establecimiento de una temporalidad innata en los programas desarrollados. Se trata de un modelo muy orientado hacia lo cuantitativo, que deja de lado un aspecto importante de la labor social del técnico como es lo cualitativo, poniendo de manifiesto su carácter de modelo productivista (finalista) que busca resultados en el corto plazo. Aspecto que lo aleja de la concepción de la economía social.

Junto a esta limitación operativa del modelo, aparece otra relacionada con la carencia de medios para el desarrollo de su trabajo. Las administraciones de ámbito superior al municipal en este tiempo se han limitado a convocar programas subvencionados, no asumiendo un papel activo en la dotación de redes, órganos de coordinación,

¹⁹ Las columnas de grado de conocimiento de la economía social y grado de promoción de la economía social están valoradas en una escala de 0-10.

infraestructuras o herramientas de trabajo. Esta carencia de medios se observa directamente en que el modelo de desarrollo implantado, es un modelo muy personificado en la figura del técnico AEDL (*ver tabla 13*), lo que ha generado una gran dependencia del mismo en la manera en que ha tenido que aplicarse desde su vertiente práctica.

Tabla 13. Recursos humanos disponibles

Unipersonales	70,4 %
Con 2 técnicos	20,0 %
Con 3 técnicos	5,2 %
Con 4 técnicos	1,7 %
Con 5 ó más técnicos	2,7 %

Fuente.- Elaboración propia

Esta carencia ha alcanzado a todo tipo de recursos, tanto materiales, económicos, humanos y como también temporales. En este sentido los técnicos se han visto muy limitados en su capacidad de hacer por la escasez de tiempo para gestionar adecuadamente su actividad. Ello ha conducido su labor a una operativa basada en la repetitividad. Esta importante limitación ha impedido la implementación de políticas para el desarrollo del territorio en todas sus acepciones, siendo una muy buena muestra de ello la no existencia de foros sociales locales en los que se puedan generar efectos sinérgicos entre los distintos actores sociales locales (*ver tabla 14*).

Tabla 14. Existencia de foros sociales locales

SI	34,25 %
Tipo de foros existentes:	
Consejos locales (de carácter periódico)	60 %
Reuniones puntuales (de carácter esporádico)	40 %
NO	65,75 %

Fuente.- Elaboración propia

La excesiva personificación del modelo y la falta de unas directrices claras para el desarrollo del puesto de AEDL, han descrito una realidad cuya concreción queda en manos del técnico, casi en exclusividad de su propia voluntad o de la del político asignado. Con estas premisas el modelo ha evolucionado hacia un desarrollo localista

desmesurado, que no ha beneficiado al desarrollo integral del territorio. En estos veinticinco años de implantación del modelo hemos asistido a un continuo crecimiento de la actividad realizada por el técnico responsable del desarrollo a nivel local -funciones, tareas, actividades y competencias necesarias para el desarrollo de su actividad- sin que nadie estableciera los límites ni el alcance de las mismas. Ello ha generado que el técnico ha tenido que priorizar entre las actividades a realizar, no optando por aquellas de carácter social (*ver tabla 15*).

Tabla 16 . Orientación profesional principal del AEDL en el desarrollo de su trabajo

Orientación social	33,33 %
Orientación economicista	55,55 %
Orientación legalista	5,56 %
Otras orientaciones	5,56 %

Fuente.- Elaboración propia

4. Factores relacionados con el tipo de actividad desarrollada

Como hemos expuesto, una actividad como el desarrollo local, con una visión puesta en el corto plazo y con una orientación economicista de la labor del técnico AEDL, opera además con una sujeción muy alta a programaciones por y para el empleo de carácter anual. La configuración a nivel micro de las políticas de empleo no ha contemplado el otorgamiento a las agencias locales un margen razonable de maniobra que le permita aplicar dichas actuaciones y así cumplir con sus objetivos de mejora económica, y también social.

En este sentido, un factor añadido es el alto grado de experimentalidad de los programas desarrollados por las agencias y los agentes. En su mayoría se trata de actuaciones novedosas que nunca antes se habían desarrollado en España, donde en el mejor de los casos los referentes los podemos encontrar en otros países europeos. Ello ha obligado al modelo a aprender de una manera aplicada en su práctica en el día a día, siendo un aspecto positivo el fuerte voluntarismo de los profesionales que, con implicación en el desarrollo del modelo y ante la falta de apoyo oficial, han asumido en muchos casos su trabajo con

una alta motivación, convirtiéndose incluso en vocación profesional, conscientes de su destacado papel en la implantación de este nuevo modelo de desarrollo socioeconómico.

Y junto a todo ello, el desconocimiento social y político de la actividad desarrollada. Desde sus inicios existe un importante desconocimiento acerca del trabajo desempeñado por los profesionales del desarrollo local. Este desconocimiento alcanza no sólo a la ciudadanía sino que en la mayoría de casos también a muchos políticos que promueven la contratación de estos profesionales. En este sentido se trata de otra limitación, que si bien indirecta puede tener también sus efectos sobre los efectos del modelo.

5. *Factores relacionados con las características propias del sector (economía social)*

En este apartado, y muy vinculado con lo dicho hasta el momento, aparecen las dificultades derivadas de los rasgos definitorios del proceso de constitución o del funcionamiento de las organizaciones de economía social. Aspectos como el número mínimo de socios necesarios para la puesta en funcionamiento del proyecto, el predominio de la persona sobre el capital, los trámites constitutivos o la aplicación futura de los contenidos de los principios cooperativos, en determinados momentos pueden generar resistencias que llevan a los técnicos a apostar, y por tanto apadrinar, otro tipo de formas jurídicas para los proyectos de negocio que se les presentan en sus agencias.

6. *Factores relacionados con la implicación político-oficial*

Y por último, también parece clara la menor relevancia otorgada desde los estamentos públicos (administración principalmente) a la economía social. No se apuesta tanto por esta línea, ya que con un predominio de visión mucho más próxima a criterios liberales donde el capital asume un papel fundamental, los fondos dedicados a promocionar la economía social se han ido reduciendo paulatinamente, dejando paso libre al avance de tipos de sociedades mercantiles como la sociedad anónima y sobre todo, la sociedad de responsabilidad limitada.

Una realidad ha sido la escasa apuesta del consistorio local –o administración autonómica por extensión- por la economía social, aspecto que también se hace patente desde hace unos años en gran medida provocado por la dedicación de los esfuerzos oficiales a otras

actividades. La limitación política del apoyo a la economía social es claramente manifiesta. Las entidades locales, comarcales o provinciales no han aprovechado las ventajas de este tipo de entidades para el fomento de actividades en el ámbito local – servicios al ciudadano-, sino que han apostado mayoritariamente por la subcontratación de los servicios municipales.

5. CONCLUSIONES FINALES: UN PUNTO DE ENCUENTRO NECESARIO PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DEL TERRITORIO

A tenor de lo expuesto podemos afirmar que durante los últimos años, ambos modelos no han aprovechado todo el potencial que podría haberles proporcionado el establecimiento de una estrategia común. Por este motivo, resulta imprescindible plantearse la definición de espacios de encuentro y colaboración teniendo en cuenta que, a partir del territorio, el Desarrollo Local es capaz de generar toda una serie de estrategias de actuación donde la Economía Social sea uno de sus agentes principales, y que convierta al mismo territorio en un motor de transformación (Tubert, 2005).

La situación socioeconómica actual requiere de la necesidad de impulsar nuevas formas de interacción social, formas renovadas de cooperación y nuevas fronteras entre lo público y lo privado. La mayoría de procesos de cambio a los que nos enfrentamos sólo podrán ser resueltos a través del establecimiento de redes de actores sociales que establezcan nuevas formas de interacción y de cooperación y no como fruto de una acción aislada. El esquema actual de desarrollo se muestra claramente insuficiente para afrontar todos los retos de la realidad socioeconómica local en el momento actual. Quizás haya llegado el momento en el ámbito del desarrollo local –política y técnicamente- de dar toda su importancia al capital social y a su valor como factor de desarrollo. Habrá que avanzar en la construcción de nuevas interacciones sociales creando nuevas oportunidades para que se consolide esta interacción. En este sentido, el modelo de la Economía Social puede proporcionarnos unas herramientas muy útiles cuya eficacia está más que contrastada (Barreiro, 2002).

En este sentido las empresas de Economía Social presentan una estructura y un núcleo empresarial dinámico y flexible que permite una alta adaptabilidad a los cambios y a las necesidades locales. Asimismo puede ser generador de puestos de trabajo estables y de

calidad, con experiencias innovadoras y diferenciadoras, que posibiliten la respuesta a situaciones de riesgo o desequilibrio en el territorio. Por lo que la acción preferente y el protagonismo de la Economía Social en los procesos de Desarrollo Local pueden encontrar una pista de avance en la prospección de las nuevas necesidades no satisfechas y de nuevos mercados. Esto significa colaborar en los intentos de reconstruir un mercado potencial de actividades y nuevos empleos a partir de los cambios acaecidos en un entorno determinado, para luego imaginar las forma de dar respuesta a estas nuevas necesidades de acuerdo con las singularidades y tradiciones de cada territorio, pero adoptando paralelamente un planteamiento de pensamiento global que ayude a situarlas en la perspectiva de tendencias generales y experiencias superadoras del marco estrictamente local.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBURQUERQUE F., *Desarrollo económico territorial. Guía para agentes*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria, 2002.
- ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL (ACI), Los principios cooperativos del siglo XXI. *CIRIEC-España. Revista de debate sobre la economía pública, social y cooperativa*, nº 19, 1995, pp. 38-39.
- BAREA, J. y MONZÓN, J. L. (directores), *Libro Blanco de la Economía Social en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992
- BAREA, J. y MONZÓN, J. L. (directores), *Informe sobre la situación de las cooperativas y las sociedades laborales en España*. Valencia: Editorial CIRIEC-España, 1996.
- BARREIRO, F., El modelo de Desarrollo Local y el papel de la Economía Social: un enfoque en torno a los NYE. *Economía Social, Nuevos Yacimientos de Empleo y Desarrollo Local*, 2002.
- BUENDIA, I y VIDAL, J., *Cooperativismo y desarrollo local*. Madrid: Centro de estudios Ramón Areces, Fundación Luís Vives, 2003.
- CACHÓN, L., Los nuevos yacimientos de empleo en España: una (primera) visión general. *Revista Economía y sociología del trabajo*, nº 29-30, (Ejemplar dedicado a: Nuevas necesidades, nuevas actividades y nuevos empleos: desafíos y perspectivas), 1996, pp. 124-142.

- CALVO, R. y LERMA, I., Una aproximación a las relaciones laborales-contractuales generadas por una agencia de desarrollo local (ADL): propuesta de clasificación y conclusiones críticas. *Revista Documentación laboral*, nº 80, 2007, pp. 145-155.
- CHAVES, R. y SAJARDO, A., La inserción laboral a través de la economía social en el ámbito de las políticas activas de empleo. *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, nº 26, 1999, pp. 57-84.
- COQUE, J., Industrialización en el entorno local a través de sociedades cooperativas. *REVESCO Revista de Estudios Cooperativos* nº 68, (Ejemplar dedicado a: Jornadas técnicas sobre cooperativismo y desarrollo local), 1999, pp. 119–137.
- DIPUTACIÓN DE ALICANTE, *Manual para la creación y funcionamiento de una Agencia de Desarrollo Local*. Alicante, 2000.
- GARCÍA-GUTIÉRREZ, C., Cooperativismo y desarrollo local". *REVESCO Revista de Estudios Cooperativos* nº 68, (Ejemplar dedicado a: Jornadas técnicas sobre cooperativismo y desarrollo local), 1999, pp. 33-46
- GOMEZ, J.M. y ROMAN, A., La economía social y su contribución a la promoción del desarrollo local y regional. *Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo*, nº 6, 2005, pp. 254-289.
- MADOERY, O., El proyecto local como alternativa de desarrollo, en Fernández, A y Gaveglio, S. *Globalización, Integración, Mercosur y Desarrollo Local*. Rosario (Argentina): Homo Sapiens, 2000.
- MORÓN, P., Los agentes de la Economía Social coordinadores y gestores de las políticas públicas: aplicación a la integración socio-laboral de jóvenes marginados. *CIRIEC - España. Revista de economía pública, social y cooperativa*, nº 24, 1996, pp. 63-90.
- SANCHIS, J. R., *Dirección Estratégica de Empresas Cooperativas*, Valencia: Promolibro, 2001.
- SANCHIS, J. R. y CAMPOS, V., Inserción Sociolaboral, Economía Social y Desarrollo Local. Estudio empírico sobre la realidad actual del Agente de Empleo y Desarrollo Local en España. *CIRIEC - España. Revista de economía pública, social y cooperativa*, nº 52, 2005, pp. 279-306.
- SOLARI, A., FRANCO, R. y JUTKOWICH, J., *Teoría, acción social y desarrollo en América Latina*. México: Siglo XXI., 1976.
- TOMAS, J. A. y MONZÓN, J. L. (directores), *Libro Blanco de la Economía Social en la Comunidad Valenciana*, Valencia: Editorial CIRIEC-España, 1997.

- TOMAS, J. A., El desarrollo local sostenible en clave estratégica. *CIRIEC - España. Revista de economía pública, social y cooperativa*, nº 61, (Ejemplar dedicado a: Desarrollo sostenible, medio ambiente y economía social), 2008, pp. 73-101.
- TUBERT, X., L'economia social i el desenvolupament local: dos gens en l'ADN del progrés al territori. *La Revista online del Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya*, 2005.
- VAZQUEZ, A., *Desarrollo local: una estrategia de creación de empleo*. Madrid: Pirámide, 1988.
- VIDAL, I., *Inserción social por el trabajo. Una visión internacional*, Barcelona: CIES, 1996.
- VIDAL, I., La inserción social por la economía: una realidad empresarial. *CIRIEC - España. Revista de economía pública, social y cooperativa*, nº 22, 1996, pp. 43-58.
- VV. AA., *Manual de desarrollo económico local*, Madrid: FEMP, 1991.