

EL AEDL COMO INSTRUMENTO DEL DESARROLLO LOCAL EN GALICIA. ANÁLISIS DE SU PERFIL.

Marta CAMINO SANTOS

Departamento de Organización de Empresas y Comercialización
Universidad de Santiago de Compostela, marta.camino.santos@usc.es

Francisco-Jesús FERREIRO-SEOANE

Departamento de Economía Aplicada.
Universidad de Santiago de Compostela, franciscojesus.ferreiro@usc.es

Manuel Octavio DEL CAMPO VILLARES

Departamento de Economía Aplicada,
Universidad de A Coruña, moctadcv@udc.es

Resumen

El agente de empleo y desarrollo local surge en la década de los 80, debido a la crisis económica que por aquel entonces predominaba en España. Hoy en día, se han convertido en una pieza clave para las administraciones públicas y otras instituciones donde realizan su labor profesional cuyas funciones principales son la dinamización económica del territorio, fomentar el crecimiento económico de la zona y el desarrollo local, y que ello se traduzca en un incremento del empleo y una mejora de las condiciones de vida de las áreas geográficas donde trascienda su actuación.

El presente estudio tiene como objetivo el análisis de la figura del agente de empleo y desarrollo local, así como las políticas de desarrollo local y promoción económica. A continuación, se identificará AEDL en Galicia desde su origen realizando un estudio en su trayectoria profesional hasta la actualidad. Se analizará el perfil del AEDL gallego: género, edad media, nivel de estudios, coste laboral anual medio para la entidad, tipo de contrato, funciones realizadas. Finaliza el estudio con las conclusiones obtenidas en el análisis.

Palabras clave: agentes de empleo y desarrollo local, Galicia, promoción económica, políticas públicas.

Title: THE AELD AS AN INSTRUMENT FOR THE LOCAL DEVELOPMENT OF GALICIA.
ANALYSIS OF ITS PROFILE.

Abstract

The agent of employment and local development appears in the 80's due to the economic crisis existing in Spain those years. Nowadays, they have become a key piece for the public administrations and other institutions where they develop their role. This would consist on the economic revitalization of the territory, supporting the economic growth of the area and the local development and transforming it into the increase of employment and the improvement of life conditions in those geographical areas where their acts transcend. The present study has the objective of analysing the figure of the agent of employment and local development as well as the politics of local progression and economic promotion. After that, the AELD of Galicia will be identified since its origin studying its professional career until today. The profile of the Galician AELD will be analysed: gender, average age, level of studies, average annual cost for the entity, type of contract and functions performed. The study will conclude with the conclusions obtained from the analysis.

Keywords: Agents of Employment and Local Development, Galicia, economic promotion, public politics.

1. Introducción

La década de los 80 en España se caracterizó por unas elevadas tasas de inflación y desempleo como consecuencia de la crisis económica mundial que tiene lugar se produce

en la década anterior. Para combatir estos altos niveles de desempleo era necesario una remodelación de las políticas económicas del país. Hasta entonces, éstas se caracterizaban por una política centralizada en la que las entidades locales apenas tenían protagonismo, a raíz de la crisis reseñada, se comienzan a desarrollar políticas de desarrollo locales que favorecieran el desarrollo económico de las regiones o municipios consiguiendo con esto una disminución del desempleo. Surge entonces la figura del agente de empleo y desarrollo local como resultado de la implantación de iniciativas que contribuyan en la creación de empleo, en aquel momento, denominadas escuelas taller y casas de oficios e iniciativas locales de empleo.

El agente de empleo y desarrollo local nace con el propósito de reactivar la economía a medio plazo a nivel local Calvo, (2013). Actualmente, se considera una pieza fundamental de las administraciones locales para lograr la dinamización del territorio a través del fomento del emprendimiento y de la creación de empresas y empleo. En el presente artículo se estudia el perfil profesional del agente de empleo y desarrollo local a través del análisis de las respuestas obtenidas en la realización de encuestas a los AEDLs gallegos: género, edad, estudios realizados, tipo de contrato, coste laboral medio, porcentaje que asumen las administraciones subcentrales de ese coste laboral, finalmente, un análisis de las funciones realizadas por estos. El estudio finaliza con las conclusiones obtenidas.

2. Políticas de desarrollo local y promoción económica.

No será hasta la década de los 60 cuando empiece a utilizarse el término desarrollo local. El uso del término ha ido cambiando con el paso del tiempo (Pitarch y Planells, 2013). Actualmente, se considera una actividad fundamental para los gobiernos nacionales, regionales y locales pues su objetivo principal es el crecimiento económico de la zona o región. Las actividades de desarrollo local toman fuerza como consecuencia de los altos niveles de desempleo en la década de los 80, que fueron más evidentes en el caso de colectivos en riesgo de exclusión social¹ (Sanchis, 2002) y que conlleva una degradación de la calidad de vida (Stiglitz, 2002). Se hace patente, entonces, la necesidad de la búsqueda de nuevas fórmulas de empleo en contraposición a las políticas tradicionales (Sanchis, 2006) dando mayor importancia a las administraciones subcentrales (Rodríguez y Morales, 2006; Krugman, 1995; Cagmani, 2002) y, con ellas, a los agentes sociales, políticos y económicos del entorno a desarrollar (Alcañiz, 2008). White y Gasser (2001) apuntan en su estudio cuatro elementos característicos del desarrollo local: la participación y el diálogo social, la territorialidad, la movilización de recursos locales y una gestión local.

Mientras que Cantarero et al. (2011) lo consideran como un concepto amplio y destacan entre otras la función de creación de empresas como la más importante que se realiza en el desarrollo local, para Antuñano et al. (1993) se trata de “una acción emprendida por los agentes sociales de una determinada comunidad, por la que se organiza el futuro de ésta, (Urgellés Cardoza, 2007; Márquez, 2002), con el fin de desarrollar el territorio local, manteniendo una negociación con los centros de decisión económicos, sociales y políticos de los que dependen. El desarrollo implica la búsqueda de bienestar social y la mejora de la calidad de vida de la comunidad local y concierne a múltiples factores, tanto públicos como privados que deben movilizar los numerosos factores (Millán, 2003), para responder a la estrategia de desarrollo previamente consensuada”. Para Alburquerque (2004) es el Estado el encargado de ejecutar este tipo de desarrollo pues considera que le

¹ Se trata de parados de larga duración, desempleados sin cualificación, desempleados mayores de 45 años, jóvenes y las mujeres.

corresponde la responsabilidad y la organización de propuestas para la mejora social y territorial de las regiones. Buarque (1999) considera al desarrollo local como “un proceso propio del territorio, capaz de promover el dinamismo económico y la mejora en la calidad de vida en la población”. Autores como Méndez y Lloret Feijóo (2004), Vázquez Barquero (1988) y Stöhr, (1986) le dan una triple dimensión: económica, sociocultural y de política administrativa, cada una de ellas con sus propios puntos fuertes, así, por la parte socioeconómica, se trataría de la capacidad productiva de las empresas, que debe ser suficiente para organizar los factores productivos; en la parte sociocultural, los valores y las instituciones locales y por la parte de la política administrativa, se establece que deben ser los poderes de ámbito local los que tienen que fomentar el desarrollo económico local, asociado a términos como Promoción Económica Local, Desarrollo Económico Local, Política de Desarrollo Local, Desarrollo Endógeno, Promoción y Creación de Empleo, etc. (Sanchís, 1999). Todas ellas relacionadas hoy en día con las políticas activas de empleo, pero ¿qué entendemos por políticas de empleo? El término viene definido en la ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo y en ella se define, en el artículo uno, como “el conjunto de decisiones que tienen como finalidad esencial la consecución del equilibrio a corto, medio y largo plazo, entre la oferta y la demanda de trabajo, en sus aspectos cualitativos y cuantitativos, así como la protección de las situaciones de desempleo” (España, 1980). Sin embargo, no será hasta la publicación de la ley 57/2003 de 16 de diciembre de medidas para la modernización del gobierno local (España, 2013) cuando, en el preámbulo, se introduce por primera vez la expresión “desarrollo local” en el régimen jurídico español como instrumento para el fomento de la colaboración intermunicipal (Pitarch y Planells, 2013).

Como ya se ha comentado, históricamente España no se caracterizó por tener una política organizada en términos económicos que impulsara la economía y el empleo en las zonas menos favorecidas. Es a partir de los años 80 cuando se produce un cambio en las políticas públicas desencadenado por la crisis económica de los años 70 (Medina et al., 1996): se pasa de un modelo de crecimiento económico centralizado en el que las instituciones regionales y locales no tenían competencias a un modelo descentralizado en el que cobran mayor protagonismo estas instituciones, debido a que son las que mejor conocen a la ciudadanía con problemas de desempleo, acudiendo a ellas el ciudadano en primera instancia (Calvo, 2008) y, por ello, debe estar preparada para acometer actuaciones que puedan paliar esta situación, haciendo especial hincapié a la dotación financiera necesaria para atender esta función. Se trata de iniciativas en materia de desarrollo local que se fundamentan, en un primer momento, en escuelas taller, casas de oficios e iniciativas locales de empleo (conocidas como ILE). Estas últimas nacen del programa para el desarrollo económico y el empleo local (*LEED Program*) impulsado por la OCDE (Cachón Rodríguez, 1999) y su objetivo fundamental es la inserción sociolaboral de los colectivos con mayor riesgo de exclusión social (Sanchis y Campos, 2005). Hay que destacar en este punto, que las iniciativas de desarrollo local que se acometían en España no tenían un carácter homogéneo y estructurado, únicamente se ciñen a la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (España, 1985) y a la Ley de Empleo y Medidas para la modernización del gobierno local aprobada en diciembre de 2003 (España, 2003). A partir de las iniciativas locales de empleo surgen los agentes de empleo y desarrollo local como una figura clave (Calvo, 2013) en el marco de las instituciones locales que será el encargado de promocionar la actividad, fomentar proyectos empresariales, promoviendo proyectos que creen empleo y riqueza en la economía local y bienestar social (Calvo, 2008). Esta figura se enmarca en las políticas de inserción sociolaboral dentro del contexto de la Estrategia Europea de Empleo (Sanchis y Ribeiro, 2008). Se trata, por tanto, de instaurar una serie de objetivos estratégicos a nivel local que

contribuyan a favorecer el desarrollo económico y social (Sanchis, 2002), la dinamización y promoción socioeconómica del municipio (Calvo, 2010) y consigan aumentar la empleabilidad.

3. Perspectiva laboral de los AEDL desde el punto de vista de la administración pública

En el momento de su creación, el agente de empleo y desarrollo local carecía de una regulación específica de su profesión como entes encargados de la promoción económica y el desarrollo local. Es con el paso del tiempo cuando consiguen que se vaya regulando su situación profesional, aunque esta regulación no ha establecido más que una mera descripción de aspectos genéricos de lo que debían acometer (Calvo, 2011).

A mediados de los 80, se publica la ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en la que se establece definitivamente la estructura organizativa del Estado, las potestades institucionales de los entes locales territoriales: los municipios, las provincias y las islas (Rodríguez y Morales, 2006) y se regula el marco básico de las competencias locales entre las que no se encuentran la promoción económica y el desarrollo local, por lo tanto, los municipios no tienen competencia directa sobre estas materias cuya competencia ostenta de manera exclusiva la comunidad autónoma. Actualmente, los ayuntamientos españoles continúan sin tener competencias en materia de empleo y promoción económica, sin embargo, pueden llevar a cabo acciones de estímulo de desarrollo local de fomento de empleo y de formación en sus respectivos territorios (Aragón et al., 2002). En 1986 se publica la primera Orden Ministerial con una referencia expresa a la figura del agente de empleo y desarrollo local, definiéndolo en el artículo 11 como “agentes de desarrollo, promotores de ocupación o expertos de naturaleza análoga, que tienen como función promover, desarrollar o asesorar iniciativas locales de ocupación” (España, 1986).

En los años 90 se publican dos textos en los que se fundamenta la profesión de los agentes de desarrollo local: la Orden de 13 de abril de 1994 (España, 1994) y la Orden de 15 julio de 1999 (España, 1999a), en la primera, se establecen por primera vez algunas de las acciones a desarrollar por los AEDLs en su labor profesional y donde se establecerán las bases reguladoras de la concesión de subvenciones y ayudas a las ILE y a la contratación de los agentes de empleo y desarrollo local; y, en la segunda, se establece la misión principal y las funciones que realizarán los AEDLs en su desempeño profesional, funciones que se irán ampliando con el paso del tiempo. Con la publicación de esta segunda orden se consolida la situación de los agentes entre desarrollo local y su expansión por todo el territorio nacional (González, 2008) y por la que se establecen las bases de concesión de subvenciones públicas para el fomento del desarrollo local e impulso de los proyectos de empresas calificadas como I+E. y será la última regulación específica que se publique sobre dicha figura.

Desde su aparición, los agentes de empleo y desarrollo local se encuentran amparados en una subvención pública, su coste laboral era sostenido por el instituto nacional de empleo que abonaba hasta el 80% del coste (Calvo, 2008), incluida la cotización empresarial a la seguridad social por todos los conceptos. Mediante el Decreto 289/1997, de 9 de octubre, la Comunidad Autónoma gallega asumió las funciones y servicios transferidos por la Administración del Estado relativos a la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación, será en un primer momento la Consellería de Familia, Mujer y Juventud la que asuma dichas funciones para finalmente ser traspasadas a la Consellería de Economía, Empleo e Industria que desempeña

actualmente el ejercicio de las competencias y funciones, entre otras materias, en lo relativo a las políticas activas de empleo (Galicia, 1997).

El agente de empleo y desarrollo local entraba a formar parte del ayuntamiento y a desarrollar allí su labor profesional mientras duraba el período concedido que normalmente era de un año prorrogándose por períodos anuales hasta un máximo de cuatro años, regulado en el artículo 10 de la Orden de 15 de julio de 1999 (España, 1999a). En la mencionada Orden se especificaba que los agentes de empleo y desarrollo local no podían participar en los procesos de selección “para la cobertura de nuevas plazas subvencionadas de esta figura” (Calvo, 2008), aspecto que se modificó con la publicación de la Orden 49/2005 de 14 de enero quedando el punto 3 del artículo 10 redactado de la siguiente manera: “3. Transcurrida dicha duración máxima, la contratación del mismo Agente de Empleo y Desarrollo Local podrá ser subvencionada por el Servicio Público de Empleo competente siempre que esta contratación se realice por distinta Corporación Local o entidad dependiente o vinculada».

En Galicia, las primeras subvenciones de esta índole se publican en el año 1989 y su objetivo era la creación de agencias municipales en materia de empleo y destinadas a financiar el coste de la contratación, locales y equipamientos de estos servicios municipales. Dos años más tarde, esta línea de subvenciones desaparece y son las entidades locales y las diputaciones las que asumen este coste. La incorporación de España a la Comunidad Europea (Medina et al., 1996), se traduce en poder contar con Fondos Estructurales, lo que supone un fuerte impulso al desarrollo local.

El año 2008, se produce un cambio contractual de los/as profesionales que realizaban las funciones de agente de desarrollo local: se retomó la financiación por parte de la administración regional. En un primer momento, se financia hasta el 80% por ciento de los costes laborales, dentro de la Agenda 20² para el empleo. Actualmente en esa cifra ha bajado en la mayoría de los casos a una media de apenas un 15%, mientras que el 85% restante es asumido por los ayuntamientos. Esta disminución de los costes asumidos por la administración regional comenzó con la crisis económica que tuvo lugar en España y por ende en Galicia y que se inicia en el año 2007, lo que provoca una disminución de los ingresos públicos y se toman como medidas extraordinarias la contención del gasto público, lo que afectó de lleno a esta figura en cuanto a su financiación. En el año 2017, la Xunta de Galicia dedicaba un crédito destinado a este tipo de subvenciones para contratar AEDLs de 2.200.000 € cuando en el 2010 era de 6.317.363,91 euros, un 34,8 % de lo representaba hace 7 años.

La ley 20/1984, de 2 de agosto, confiere a la Administración Pública (AP) la capacidad de contratar en el artículo 19: “Las Administraciones Públicas seleccionan su personal, ya sea funcionario, ya laboral, ...” (España, 1984), también recogido recientemente en el Estatuto Básico del Empleado Público (España, 2007). En la AP pueden dividirse las relaciones de trabajo en dos clases: funcionarios públicos y personal laboral o trabajadores por cuenta ajena (Jiménez y Rodríguez, 2006), este último regulado por el Estatuto de los

² Contiene medidas relacionadas con la orientación a servicios en la atención a las personas demandantes y empresas, entre otras, profundizar en la formación continua de Red de Técnicos de empleo gallegos entre los que se encuentran comprendidos los agentes de empleo y desarrollo local. Esta agenda, a través de 20 medidas, tiene como objetivo reducir el desempleo creando puestos laborales, fomentar el empleo de calidad, estimulación de la contratación indefinida o la conversión de contratos temporales en indefinidos, entre otras cosas, con el límite temporal de 2020.

Trabajadores (España, 1995) y es a este modo de contratación, con carácter temporal, al que recurren la mayoría de los municipios gallegos cuando se contrata a un AEDL al amparo de una subvención pública (Quintans, 2010). Ahora bien, la contratación temporal se produce mediante la figura del contrato por obra o servicio determinado regulado en el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores, para cuya celebración deben concurrir los siguientes requisitos³: que la obra o servicio que constituya su objeto presente autonomía y sustantividad propia dentro de la actividad de la empresa; que su ejecución, aunque limitada en el tiempo, es de duración incierta; que se especifique e identifique en el contrato, con precisión y claridad la causa o la circunstancia que lo justifique; que en el desarrollo de la relación laboral el trabajador sea normalmente ocupado en la ejecución de aquella o en el cumplimiento de esto y no en tareas distintas (España, 1995; 1998).

4. Los AEDLs gallegos. Análisis de la figura desde su origen.

Las primeras iniciativas en materia de desarrollo local, como ya se ha comentado, surgen impulsadas por la crisis económica mundial que tuvo lugar en la década de los setenta (Gainza, 2008; Medina et al., 1996) lo que ocasionó unas altas tasas de inflación y desempleo (Camino et al. 2017). Como respuesta a estas altas tasas de desempleo surgen iniciativas en materia de crecimiento económico en forma de escuelas taller, casas de oficio e iniciativas locales de empleo.

La Xunta de Galicia se posiciona como uno de los motores del desarrollo socioeconómico del territorio mediante la implantación de políticas activas de empleo, creación de empresas e impulso del crecimiento económico, ya que, como hemos visto, es la administración regional quien tiene las competencias en materia de promoción económica y desarrollo local (España 1985, 2003, 2013). En la década de los 90 surgen las primeras Agencias de Desarrollo Local en Galicia mediante la subvención de los costes laborales, locales y equipamientos por parte del gobierno regional y en la que se apostaba por la creación de agencias municipales en materia de empleo. Se crea, a continuación, el BIC⁴ Galicia, dependiente de la Consellería de Economía e Industria y cuyas funciones principales son el fomento del espíritu emprendedor, dotar a los futuros empresarios de los conocimientos y habilidades necesarias para gestionar su empresa, la promoción de proyectos innovadores y actuar como agente de desarrollo endógeno regional (Xunta de Galicia, 2009). Este ente trabaja de forma coordinada con Xesgalicia⁵ y el IGAPE⁶, que se funda al año siguiente mediante la Ley 5/1992, del 10 junio, que actuará como una agencia de desarrollo económico de carácter autonómico (España, 1992). Será un año más tarde cuando el IGAPE integre plenamente a BIC Galicia en su estructura operativa, por lo que aúna a dos entes en uno solo y servirá de guía para los agentes de empleo y desarrollo local en el ámbito del apoyo al emprendimiento y a la creación de empresas.

En el año 1998 surge la Red de Técnicos/las Locales de Empleo (TLE) subvencionada por la Xunta de Galicia. Red compuesta por las figuras de técnicos/las locales de empleo; agentes de empleo; técnicos/as de empleo especializados/as en Iniciativas de Empleo de

³ STS de 19 de marzo de 2002.

⁴ *Business Innovation Center* o Centro de Europeo de Empresas e Innovación (CEEI). Los CEEI se crean gracias al apoyo de la Unión Europea a través de la Dirección General de Política Regional de la Unión Europea (D. G. XVI).

⁵ Sociedad gestora de entidades de capital riesgo gallega, financia el desarrollo empresarial mediante participaciones temporales y minoritarias en el capital social de las empresas. Otorga préstamos participativos o préstamos ordinarios a largo plazo a empresas participadas. Se crea en el año 1999.

⁶ Instituto Gallego de Promoción Económica.

Base Tecnológica; técnicos/as de las Unidades de Promoción y Desarrollo (UPD). Pero no será hasta 2008 cuando se retoma con fuerza y definitivamente la figura del AEDL como instrumento central para el buen funcionamiento del modelo de desarrollo local (Calvo y Lerma, 2008), posicionándose como agentes estratégicos para la implementación de procesos de intervención local (Zurbano et al., 2010) y protagonistas fundamentales en la instauración de las políticas públicas de empleo y otros aspectos del desarrollo local que tengan como objetivo principal la inserción sociolaboral (Sanchis, 2010), el fomento del emprendimiento y la creación y consolidación de empresas en el territorio.

5. El perfil de los AEDLs gallegos. Análisis estadístico de su profesión.

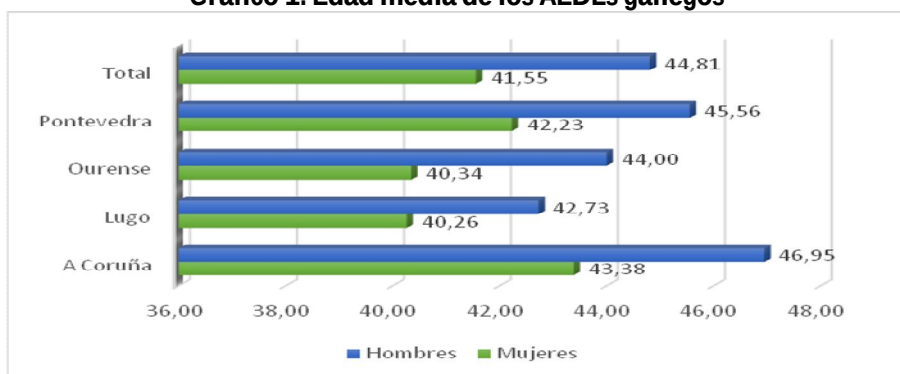
Descripción de la muestra: Tal como se expuso en el apartado anterior, los AEDLs prestan actualmente sus servicios primordialmente en organizaciones de desarrollo local dependientes, en su mayoría, de los ayuntamientos y otras entidades locales, Sanchis y Ribeiro (2008). Para la obtención de la muestra, se ha realizado la búsqueda de un medio de contacto con el AEDL de las administraciones subcentrales gallegas a través de llamadas telefónicas con el objetivo de determinar los datos de contacto del AEDL. Una vez recogidos los contactos de los AEDLs participantes, se les envió correo electrónico con el enlace a un cuestionario estructurado, cuya aplicación se realizó vía on-line. A su vez se solicitó colaboración a la asociación de profesionales de desenvolvimiento local en Galicia (Afiprodel). El cuestionario constaba de una serie de preguntas cuya finalidad era la de obtener información relativa a municipio y comarca de pertenencia del AEDL, edad, tipo de estudios, tipo de contrato del agente de empleo y desarrollo local, coste laboral, porcentaje de financiación y qué entidades financian ese coste laboral y funciones realizadas en su desempeño profesional, número de asesoramientos que se realizan, número de empresas creadas, etc... Las encuestas se realizaron durante la primera mitad del año 2017. La muestra se compone de 178 respuestas procedentes de profesionales de las entidades locales, universidades, fundaciones, cámaras de comercio, ... que se han considerado que realizan las funciones establecidas para la profesión de Agente de Empleo y Desarrollo Local. No existe una base de datos oficial que indique el número de AEDLs en Galicia, pero según consulta efectuada a la Consellería de Economía, Emprego e Industria de la Xunta de Galicia, el número a final del 2017 es inferior a los 320 agentes de empleo. Lo que supone que las 178 respuestas obtenidas sea una muestra suficientemente representativa (> 50%) del colectivo objeto de estudio.

Análisis realizado: De las respuestas obtenidas puede observarse la distribución de los AEDLs en las provincias gallegas, así, un 38,76% de los encuestados corresponden a la provincia de A Coruña, un 19,10% a la de Lugo, un 22,47% a la de Ourense y el 19,66% a la provincia de Pontevedra. En las 4 provincias, son mayoritariamente mujeres (un 67,98%) las que desempeñan dicho puesto profesional frente al 32,02% de los hombres, también cabe destacar aquí que han sido un número elevado de mujeres las que han respondido a las encuestas. Estos resultados coinciden con los expuestos por Sanchis (2006, 2010) en su estudio comparativo entre comunidades autónomas, donde concluía que el agente de empleo y desarrollo local es en su mayoría mujer para el caso de todas las comunidades autónomas excepto en Andalucía y Baleares, donde se produce una situación más igualitaria. Continúa analizando la edad media de los AEDLs y los resultados del estudio muestran que en el año 2006 la edad oscilaba entre los 25 y 35 años⁷. En el caso de los AEDLs gallegos, en cuanto a la edad media por provincias y tal como se establece en

⁷ Datos del año 2006, es decir, 10 años antes.

el gráfico 1, en A Coruña, la media se establece en los 43,38 años para las mujeres y 46,95 años en el caso de los hombres; en el caso de Lugo, en 40,26 años para las mujeres y 42,73 años para los hombres; en el caso de Ourense, en los 40,34 años para las mujeres y los 44 años para los hombres y, en el caso de la provincia de Pontevedra, 42,23 años para las mujeres y 45,56 para los hombres. Con estos datos se constata que los profesionales que actualmente desempeñan el cargo de Agentes de Empleo y Desarrollo Local en las instituciones gallegas son de mediana edad, con una media de 41,55 años para las mujeres y 44,81 años para los hombres.

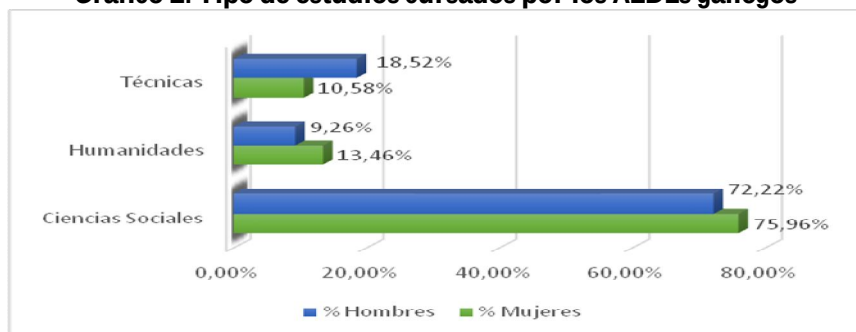
Gráfico 1. Edad media de los AEDLs gallegos



Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas realizadas a los AEDLs gallegos

Analizando ahora el tipo de estudios, nos encontramos en el Gráfico 2 con que mayoritariamente, los AEDLs que han estudiado en la rama de Ciencias Sociales son mujeres, con un 75,96% de las encuestadas frente al 72,22% de los hombres, la segunda elección es de la rama Técnica, donde observamos que son mayoría los hombres que poseen este tipo de estudios, con un 18,52% frente al 10,58% de las mujeres. En cambio, en la rama de Humanidades se repite la tendencia de las Ciencias Sociales, siendo las mujeres las que, con un 13,46% han optado por esta rama frente al 9,26% de los hombres. En todo caso, comprobamos cómo la rama elegida por la mayoría de hombres y mujeres es la de Ciencias Sociales, posible muestra de una mayor relación entre las titulaciones que integran este tipo de estudios y las funciones desempeñadas por los AEDLs en su quehacer diario. Hay que destacar también que el 100% de los profesionales que han respondido a las encuestas posee un título superior.

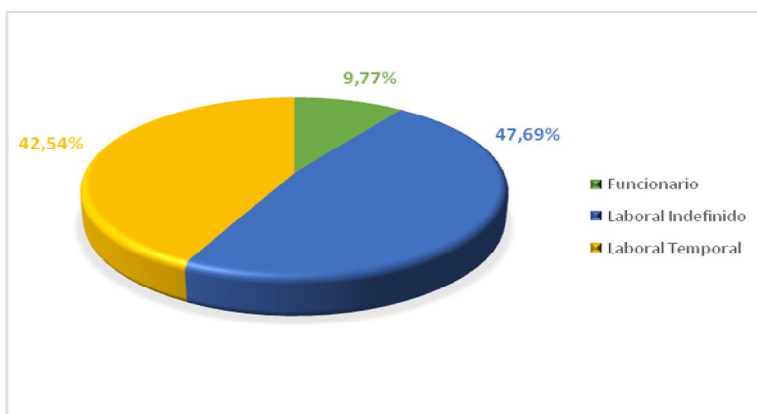
Gráfico 2. Tipo de estudios cursados por los AEDLs gallegos



Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas realizadas a los AEDLs gallegos

La situación contractual de los AEDLs generó en su momento y sigue generando mucha controversia. En un primer momento, como ya vimos, nacen amparados a la concesión de una subvención, por lo que el contrato que se les hace es por obra o servicio determinado, contrato que se iría renovando conforme se le siguiera concediendo la subvención a la administración local para el sostenimiento de dichos costes laborales (Calvo, 2006). Pero la jurisprudencia establece una duración máxima de renovación para este tipo de contratos, por lo que derivarían en contratos indefinidos, previa sentencia judicial, y se podrían adscribir provisionalmente a las RPTs (Relación de Puestos de Trabajo) de las distintas administraciones, con lo que dichas plazas tienen la obligación legal de ser convocadas como Laborales Fijos o Funcionarios, lo que llevaría a que los AEDLs formen parte de la estructura de personal de las administraciones locales. En el Gráfico 3, observamos la situación actual de los AEDLs gallegos que respondieron a las encuestas. De los 178 datos objeto de análisis, un 9,77% son funcionarios, un 42,54% son laborales temporales y un 47,69% son laborales indefinidos. Como vemos, la situación más común es el tipo de contrato laboral temporal y dado que han respondido que llevan años contratados en los ayuntamientos, estamos ante claros casos de contratos en fraude de ley.

Gráfico 3. Tipo de contrato de los AEDLs gallegos



Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas realizadas a los AEDLs gallegos

En un primer momento era el Instituto Nacional de Empleo el que asumía hasta el 80% del coste laboral (incluidas las cotizaciones a la seguridad social), mientras que el 20% restante era asumido por la institución que tenía contratado al AEDL. Actualmente, en el caso gallego, la Consellería de Economía, Empleo e Industria es quien financia el coste de los mismos, pero el porcentaje de coste asumido ha variado en cifras significativas en la mayoría de los casos. Como podemos comprobar en la tabla 1, la Xunta de Galicia financia de media el coste laboral del 23,35% de los AEDLs encuestados, siendo la provincia de Ourense donde mayor es el impacto (28,78%) y donde más contribuyen las mancomunidades a la financiación de estas figuras (6,55%). La explicación se halla en que la mayoría de los ayuntamientos de esta provincia tienen muy poca población y se hace muy complicado para los consistorios poder asumir estos costes, en algunos casos, incluso un mismo AEDL trabaja en distintos municipios ante la imposibilidad para sostener este servicio por parte de un único ayuntamiento.

También se debe destacar que, si originariamente las diversas administraciones públicas financiaban hasta el 80% del coste de los AEDLs, y en la tabla 1, se aprecia que los

ayuntamientos asumen un coste medio del 74,88%, poniendo de manifiesto cómo estas figuras, que empezaron siendo recursos locales eventuales, se han convertido en estructurales en la mayoría de los ayuntamientos financiándose a través del capítulo 1 de gastos de personal de la propia administración local.

Combinando estos datos con los obtenidos con el gráfico 3, se aprecia un importante problema laboral en los AEDLs gallegos, ya que la Ley 7/1985, de 2 abril, reguladoras de las Bases del Régimen Local, Título VII. Personal al servicio de las entidades locales, establece en el artículo 92 Funcionarios al servicio de la Administración Local, apartado 2: “Con carácter general, los puestos de trabajo en la Administración local y sus organismos Autónomos serán desempeñados por personal funcionario” (España, 1985), lo que choca con los datos obtenidos en el análisis de que sólo el 9,77% sean funcionarios, claro indicador de la situación laboral en la que se encuentran los AEDLs gallegos.

A esto hay que añadir que el RD 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TRLEBEP), establece en el artículo 9. Funcionarios de Carrera, apartado 2, “En todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguarda de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos...” (España, 2015). A su vez, la Ley 2/2015, de 29 de abril, del empleo público de Galicia, lo establece en el artículo 22 Funciones y puestos de trabajo reservados al personal funcionario cuando dice que “corresponde exclusivamente al personal funcionario el ejercicio de las funciones que impliquen participación directa o indirecta en el ejercicio de potestades públicas o en la salvaguarda de los intereses generales de las administraciones públicas” (Galicia, 2015). Por tanto, poca duda legal existe de que los AEDLs deben formar parte de la estructura de personal de las administraciones públicas locales, siendo financiados mayoritariamente con recursos propios y con subvenciones. Por lo que, deberían tener la condición de funcionarios, cuando sólo el 9,77% lo son.

En la tabla 1, se observa el coste laboral en euros que el sostenimiento de la figura de los agentes de empleo y desarrollo local supone a los ayuntamientos gallegos, casi tres millones de euros para 2015, mientras que la Xunta de Galicia asume un coste de apenas 900.000 euros que se corresponde con el 23,35% de los costes laborales de la tabla 1.

Tabla 1. Coste laboral y promedio del AEDL gallego asumido por la Xunta de Galicia, el ayuntamiento u otros, en porcentaje

Provincia	Coste laboral total	Xunta	Coste laboral asumido por la Xunta	Ayuntamientos	Coste laboral asumido por los ayuntamientos	Otros	Coste laboral asumido por Otros
A Coruña	1.367.810,69	21,26%	290.796,55	78,85%	1.078.518,73	0,08%	1.094,25
Lugo	806.101,85	20,82%	167.830,41	78,85%	635.611,31	0,33%	2.660,14
Ourense	810.592,84	28,78%	233.288,62	64,67%	524.210,39	6,55%	53.093,83
Pontevedra	874.741,44	22,54%	197.166,72	77,14%	674.775,55	0,32%	2.799,17
Total	3.859.246,82		889.082,30		2.913.115,97		59.647,39
Promedio		23,35%		74,88%		1,82%	

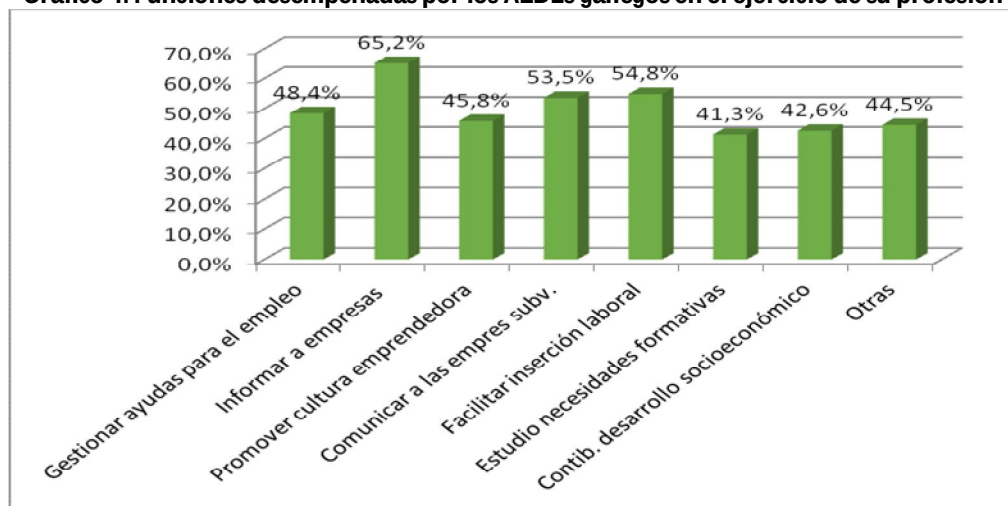
Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas realizadas a los AEDLs gallegos

Como vemos en el gráfico 4, mayoritariamente, los AEDLs encuestados se dedican al fomento de creación y consolidación de empresas, así la función principal que realizan es

la de información a empresas con un 65,2%, a continuación, y todas ellas muy ligadas con esta primera, está la de informar a las empresas de las subvenciones que se convocan a lo largo del año (un 53,5%), promover la cultura emprendedora (45,8%) y contribuir al desarrollo socioeconómico del ayuntamiento (42,6%).

Por otro lado, también se comprueba cómo los AEDLs gallegos realizan funciones de fomento del empleo y la inserción laboral, como facilitar la inserción laboral (54,8%) gestionar ayudas para el empleo (48,4%), estudio de necesidades formativas de desempleados (41,3%). En el apartado “Otras” se han agrupado aquellas funciones menos comunes, que no son realizadas por todos los profesionales, pero que forman parte de su día a día laboral, como apoyos en el puesto a personas con diversidad funcional, coordinación del departamento de turismo, tramitación de subvenciones para el ayuntamiento, redacción, gestión y control de contratos del sector público menores y mayores o redacción de bases para procesos de selección. De media, los agentes de empleo y desarrollo local gallegos solo dedican un 49,51% de su tiempo a la realización de las funciones principales de su profesión.

Gráfico 4. Funciones desempeñadas por los AEDLs gallegos en el ejercicio de su profesión



Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas realizadas a los AEDLs gallegos

6. Conclusiones

Como hemos visto a lo largo del artículo, los agentes de empleo y desarrollo local se han convertido en una figura de referencia en la implementación de actividades de promoción económica y dinamización del territorio a través del fomento del emprendimiento y de la creación de empresas y empleo, además de ser un coste de funcionamiento plenamente consolidado en el presupuesto municipal. La proximidad al entorno y medio local, así como la reducida dimensión socioeconómica de las administraciones locales gallegas los ha convertido en el agente básico en materia de desarrollo y estimulación local.

En el caso concreto de Galicia y después del análisis de las respuestas obtenidas a partir al realizar una serie de encuestas estructuradas a los agentes de empleo y desarrollo local de la comunidad, se obtienen los siguientes resultados: la mayoría de los AEDLs son mujeres (67,98%), de en torno a los 42 años y que han estudiado en la rama de Ciencias Sociales. En minoría se encuentran los hombres (32,02%), de en torno a los 45 años y que han estudiado en la rama de Ciencias Sociales, y todos los AEDLs tienen estudios universitarios.

Como profesionales, son contratados mayoritariamente a través de contratos temporales por obra o servicio determinado, y sostenidos estos en subvenciones públicas que financian los costes laborales de su contratación, incluidos los costes de la seguridad social. En cuanto al tipo de contrato, mayoritariamente, son contratos laborales (tanto temporales como indefinidos) y muchos menos, los de carácter funcionario. Debido a las restricciones en materia de gasto público que tienen las entidades locales actualmente, en muy pocos de ellos se ha producido la funcionarización de esta figura. Sin embargo, se trata de una figura de carácter estructural dentro de la administración local que debería tener el carácter de funcionario, o de personal laboral fijo y que se encuentra, en muchas ocasiones, con una vinculación temporal habiendo sobrepasado el tiempo máximo para la aplicación de este tipo de contratación, por lo que estaría en fraude de ley.

La Xunta de Galicia financia de media menos de la cuarta parte del coste laboral (23,35%) de los AEDLs encuestados, lo que supone que esta institución regional asume solo 889.082,30 euros, siendo los ayuntamientos gallegos los que asumen la mayor cantidad de coste (un 74,88%), 2.913.115,97 euros. Puede ser este uno de los motivos por los que los agentes de empleo y desarrollo local gallegos, de media, solo dedican el 49,51% del tiempo a la realización de las funciones establecidas en la Orden de 15 de julio de 1999 y que serían las funciones para las que han sido contratados, el AEDLs en Galicia es ya una figura multifuncional dentro de la estructura laboral del consistorio. Como hemos visto, los AEDLs gallegos dedican un 65,2% a informar a las empresas, muy ligada a otra función que tiene que ver con esta primera, la de informar a las empresas de las subvenciones que se convocan a lo largo del año (un 53,5%), fomento de la inserción laboral (54,8%) y gestionar ayudas para el empleo (48,4%).

7. Bibliografía

- Alcañiz, M. (2008): "Globalización y desarrollo local", en Fuertes, A.M. y Gatica, L. (2008): *De la economía global al desarrollo local*. Publicaciones de la Universidad de Valencia.
- Aragón, J.; Rocha, F. y Fernández, A. (2002): *Políticas de Fomento del empleo en el ámbito local*. Fundación 1º de Mayo. Documento de trabajo 2/2002.
- Cachón Rodríguez, L. (1999): "Sobre desarrollo local y nuevos yacimientos de empleo", *Política y Sociedad*, nº 31, p. 117-130.
- Calvo, F.J. (2006): "Políticas activas de empleo, subvenciones y contratación temporal: El caso de los Agentes de Empleo y Desarrollo Local", *Temas Laborales*, nº 83, p. 193-208.
- Calvo, R. (2008): "La situación laboral-contractual del agente de empleo y desarrollo local como factor limitador de los efectos de su actividad: una propuesta de clasificación", *Temas Laborales*, nº 93, pp. 157-169.
- Calvo, R. (2010): "Agencias de Empleo y Desarrollo Local: ¿Una actividad del Tercer Sector?" Aposta. *Revista de Ciencias Sociales* [en línea] 2010, (enero-marzo): [Fecha de consulta: 5 de enero de 2018] Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=495950240005>
- Calvo, R. (2011): AEDL (Agente de Empleo y Desarrollo Local): *Una aproximación sociológica al estudio de una nueva profesión*. Tesis doctoral. Servei de Publicacions. Universidad de Valencia.
- Calvo, R. (2013): "¿Técnicos o profesionales? ¿Qué opinan los implicados? El caso de los agentes de empleo y desarrollo local (AEDL)". *Papers*, nº 99, p. 5-20.
- Calvo, R. y Lerma, J.I. (2008): "Agentes de desarrollo local y políticas de empleo: un análisis cualitativo. El estudio de casos de La Ribera Alta", *Revista de treball, economia i societat*, N 47, p.9-29.
- Camagni, R. (2002): "On the concept of territorial competitiveness: sound or misleading?", *Urban Studies*, 39 (13), pp. 2396-2411. <https://doi.org/10.1080/0042098022000027022>
- Ferreiro, F.J. y Camino, M. (2016): "Los Agentes de Empleo y Desarrollo Local: concepto, evolución y funciones". En *XLII Reunión de Estudios Regionales, 30 años de integración en*

Europa en perspectiva regional: lecciones de los pasados y futuros desafíos, Santiago de Compostela, 2016.

Gainza, X. (2008): *Instituciones y territorio: Las Agencias de Desarrollo Local vascas en la promoción económica local*. Tesis doctoral, Universidad del País Vasco.

Galicia (1997): Decreto 289/1997, de 9 de octubre, sobre asunción del traspaso a la Comunidad Autónoma de Galicia mediante Real decreto 1375/1997, de 29 de agosto, de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación, y su asignación a la Consellería de Familia, Mujer y Juventud. Diario Oficial de Galicia, nº 201, pp. 10.142.

Galicia (2015): Ley 2/2015, de 29 de abril, del empleo público de Galicia. Diario Oficial de Galicia, nº 82.

González, J. (2008): "El Agente de Empleo y Desarrollo Local: competencias profesionales y trabajo en red", en Fuertes, A.M. y Gatica, L. (2008): *De la economía global al desarrollo local*. Publicaciones de la Universidad de Valencia.

Jiménez, J. y Rodríguez, R.V. (2006): "Las administraciones públicas y la contratación laboral temporal", *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas*, nº 10/11, pp. 116-148.

Juárez, G. (2013): "Revisión del concepto de desarrollo local desde una perspectiva territorial", *Revista Líder*, vol. 23, pp. 9-28.

Krugman, P. (1995): *Development, Geography and Economic Theory*, Cambridge, MIT Press.

Medina, U.; Rodríguez, T. y Fuentes, M.L. (1996): "Agencias de Desarrollo Local. El caso de Canarias", *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 24, p. 41-61.

Pitarch, M.D. y Planells, M. (2013): "Las agencias de desarrollo local: evaluación y propuestas de futuro. El caso del área metropolitana de Valencia", *Cuadernos de Geografía*, nº 93, pp. 1-26.

Quintans, J. (2010): "La contratación laboral en las Administraciones Públicas", *Fundación Democracia y Gobierno Local*, pp. 75-100.

Rodríguez, M. y Morales, T. (2006): "Estructuras organizativas del desarrollo local en Canarias", en *Teoría y práctica del desarrollo local en Canarias. Manual para agentes de desarrollo local y rural*, pp. 235-257.

Sanchis, J.R. (2002): "El Agente de Desarrollo Local y las políticas activas de empleo", *Revista Arxius de Ciencias Sociales*, nº 7, p. 111-133.

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.* Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.

Sanchis, J.R. y Campos, V. (2005): "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, p. 279-306.

Sanchis, J.R. y Ribeiro, D. (2008): "Servicios de inserción sociolaboral por parte de los Agentes de Empleo y Desarrollo Local en el marco de la internacionalización", *ICE Comercio e Internacionalización de servicios*, nº844, p. 167-183.

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

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.

Xunta de Galicia (2009): *Manual de acogida para Agentes de Empleo y Desarrollo Local*. C.E.E.I. Galicia, S.A. (BIC GALICIA). Santiago de Compostela.

Zurbano, M.; Asián, R. y Rodríguez, V. (2010): "La Gobernanza Local y su vinculación con el desarrollo local y regional. Análisis del papel de las Agencias de Desarrollo en el País Vasco y Andalucía". En XXXVI Reunión de Estudios Regionales, *The future of the cohesion policy*, Badajoz, 2010.

Legislación :

España (1980): Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo. Boletín Oficial del Estado nº 250, pp. 23133-23138.

España (1984): Ley 20/1984, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública. Boletín Oficial del Estado, nº 185 pp. 22629-22650.

España (1985): Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Boletín Oficial del Estado, nº 80.

España (1986): Orden de 21 de febrero de 1986 por la que se establecen diversos Programas de apoyo a la creación de empleo. Boletín Oficial del Estado, nº 50 pp. 7634-7636.

España (1992): Ley 5/1992, de 10 de junio, de creación del Instituto Gallego de Promoción Económica. Boletín Oficial del Estado, nº 247, pp. 34614-34616.

España (1994): Orden de 13 de abril de 1994 por la que se dictan normas de desarrollo del Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo, por el que se regula el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional. Boletín Oficial del Estado, nº 101, pp. 13207-13218.

España (1995): Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, que aprueba el texto refundido de la ley del Estatuto de los Trabajadores. Boletín Oficial del Estado, nº 75, pp. 9654-9688.

España (1998): Real Decreto 2720/1998, de 18 de diciembre, por el que se desarrolla el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores en materia de contratos de duración determinada. Boletín Oficial del Estado, nº 7, pp. 568-570.

España (1999a): Orden de 15 de julio de 1999 del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales sobre "Fomento del Desarrollo Local e impulso de los proyectos y empresas calificadas como I+E". Boletín Oficial del Estado, nº 182, pp. 28733-28738.

España (1999b): Orden de 27 de diciembre de 1999, 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 calificados como I+E. Boletín Oficial del Estado, nº 28, pp. 4724-4778.

España (2003): Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. Boletín Oficial del Estado, nº 301.

España (2005): Orden TAS/49/2005, de 14 de enero, 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 calificados como I+E. Boletín Oficial del Estado, nº 19, pp. 2694-2695.

España (2007): Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. Boletín Oficial del Estado, nº 89.

España (2008): 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. Boletín Oficial del Estado, nº 40, pp. 8527-8528.

España (2013): Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Boletín Oficial del Estado, nº 312, pp. 106430-106473.

España (2015): Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. Boletín Oficial del Estado, nº 261.