



CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y
Cooperativa, nº 24, noviembre 1996, pp. 41-61

Agencias de desarrollo local. El caso de Canarias

Urbano Medina Hernández
Teresa Rodríguez Ferrer
M. Lilibeth Fuentes Medina

Departamento de Economía Financiera y Contabilidad. Universidad de la Laguna
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

Agencias de desarrollo local. El caso de Canarias

Urbano Medina Hernández
Teresa Rodríguez Ferrer
M. Lilibeth Fuentes Medina

Departamento de Economía Financiera y Contabilidad.
Universidad de la Laguna
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

RESUMEN

En este trabajo se realiza un estudio de la figura de las Agencias de Desarrollo Local y su incidencia en el ámbito rural de las Islas Canarias en el periodo 1992-1994. La información disponible para llevar a cabo el estudio es escasa por lo que se ha decidido realizar una encuesta. Se recibe respuesta del 50 por 100 de las agencias encuestadas que consideramos suficientes para realizar nuestro trabajo.

El desarrollo Local se configura como un instrumento óptimo para mejorar el sistema productivo y los problemas relativos al desempleo. Estas iniciativas se adaptan a las características del entorno local y son eficaces para movilizar recursos en base a las disponibilidades de la zona.

RÉSUMÉ

Dans ce travail on fait une étude sur ce que représentent les Agences de Développement Local et de leur répercussion sur le milieu rural des Îles Canaries dans la période 1992-1994. L'information dont on dispose pour mettre en oeuvre cette étude est presque nulle, c'est pourquoi on a décidé de faire une enquête auprès des Agences concernées et dont on a reçu 50 por 100 de réponses; chiffre que nous considérons suffisant pour mener à bien notre travail.

Le développement local est envisagé comme le meilleur instrument pour améliorer le système productif et les problèmes relatifs au chômage. Les initiatives s'adaptent aux caractéristiques de l'environnement local et sont efficaces pour mobiliser des ressources conformément aux disponibilités de la zone.

ABSTRACT

In this paper will be study Local Development Agencies and their impact on the rural area of the Canary Islands for the 1992-1994 period. The available information to carry out the study is scarce therefore it has been decided to accomplish a survey. It is received reply from the 50 for 100 of the polled agencies that we consider sufficient to accomplish our work.

The Local Development is configured as an optimum instrument to improve the productive system and to surpass the relative problems to the unemployment. These initiatives are adapted to the characteristics of the local environment and they are effective to mobilize resources in base to the availabilities of the zone.

1.- Introducción

Este trabajo tiene como objeto realizar una valoración de las Agencias de Desarrollo Local en Canarias a través de una encuesta llevada a cabo entre las mismas durante el período 1992-1994¹.

Hemos considerado conveniente incluir, antes de comentar los resultados, un conjunto de observaciones de carácter general, que sin ánimo de ser exhaustivos, pueden servir para situarnos en la problemática de estas instituciones, con Éxitos en unos aspectos y fracasos en otros.

El periodo temporal objeto de análisis no es suficientemente amplio como para poder obtener resultados concluyentes respecto a las actuaciones llevadas a cabo por estas figuras de desarrollo local, por lo que sería preciso hacer un seguimiento a los efectos de obtener una mejor valoración.

2.- Antecedentes

Hasta los años ochenta no existía en España una política organizada de desarrollo local que impulsara la economía de las áreas rurales más desfavorecidas. Los poderes públicos consideraban que el papel del mundo no metropolitano en los procesos de crecimiento económicos del país era irrelevante y centraban su actuación fundamentalmente en la industrialización y tercerización de las ciudades.

En los años setenta, y con motivo de la crisis económica, la operatividad del modelo de crecimiento existente se ve seriamente cuestionada. El modelo dominante de las economías avanzadas, basado en la producción en masa en grandes plantas urbanas y la concentración de los medios de producción, da paso a una clara recomposición del sistema regional y a una serie de enfoques orientados hacia el aprovechamiento de las capacidades empresariales locales (Vázquez, 1984). La recesión interrumpe la tendencia hacia una mayor concentración espacial y el proceso de descentralización aparece como la respuesta política más adecuada (Allende, 1987).

Una de las secuelas de la crisis es la generalización de altas tasas de desempleo. La continua destrucción de puestos de trabajo, no se ve acompañada de la generación de otros a un ritmo suficientemente rápido capaces de compensar aquellos. A fin de frenar el creciente desempleo y en aras

¹ Este trabajo forma parte de uno más amplio inmerso en un proyecto de investigación titulado *Análisis de la Estructura Financiera de la Empresa de Economía Social: El caso de Canarias*, y financiado por la Universidad de La laguna, convocatoria 92/93 con fecha de finalización 2 de abril de 1995.

a favorecer el surgimiento de actividades productivas, los agentes sociales y poderes públicos llevan a cabo un conjunto de iniciativas locales. Estas iniciativas, espontáneas unas veces o programadas en otras, están encaminadas a paliar el efecto traumático causado por dichas circunstancias (Furió, 1994). Las miradas se dirigen hacia el mundo rural con la esperanza de que éste sea capaz de contribuir a mitigar esta complicada situación.

La crisis propicia una serie de experiencias de intervención económica dirigidas a revitalizar las economías locales en núcleos de población que sufrían las consecuencias de la misma con mayor crudeza. Estas iniciativas, consideradas aisladas en un principio, llegaron a consolidarse en los años ochenta y desde entonces se amplía el horizonte productivo y de creación de empleo a ámbitos regionales y locales.

La nueva estrategia de desarrollo local fue promovida por hechos tan significativos como la crisis económica, el establecimiento del Estado de las autonomías y la incorporación a la Comunidad Europea. La conjunción, en un período temporal relativamente corto de estos tres hechos ha supuesto un cambio radical en el modelo de desarrollo económico y productivo.

Los modelos locales de desarrollo introducen conceptos tales como espacio y tiempo en el análisis económico, obligando a reflexionar sobre el proceso de división territorial del trabajo y sobre los ritmos de los procesos de industrialización (Garofoli, 1986). Para lograr un desarrollo armónico es fundamental que se lleve a cabo una ordenación del territorio basado en una valoración del espacio y una utilización óptima de los recursos naturales (Landáburu, 1988).

El reconocimiento de las autonomías ha significado un notable refuerzo de la dimensión territorial de las políticas económicas. Las iniciativas a escala regional se ven apoyadas con más facilidad encajándolas, en su caso, de acuerdo con las prioridades y los recursos disponibles (Cuadrado, 1988). La Constitución de 1978² legitima y fomenta institucionalmente las necesidades regionales y locales y concede a las comunidades locales amplias competencias en materia económica, territorial y de prestación de servicios que les permita la creación de estrategias propias de desarrollo. Los entes territoriales cobran relevancia a la hora de adoptar decisiones de política económica que afectan exclusivamente a dicho ámbito y que no provienen de la administración central. La descentralización se convierte en un importante instrumento para promocionar el desarrollo local llevando a una reducción de aquellos procedimientos altamente burocratizados. En el marco de esta descentralización política y administrativa es donde se lleva a cabo la activación de recursos y motivaciones de las capacidades autónomas.

Según la Comisión de las Comunidades Europeas (1993) *“la descentralización refleja también un cambio profundo en la organización de nuestras sociedades”... “de ahí la importancia cada vez mayor del nivel local, en el que se integran con mayor facilidad todos los aspectos de la acción pública y proliferan las redes de cooperación”.*

Los agentes locales asumen un notable protagonismo en los procesos de cambio estructural de las economías contribuyendo a la transformación productiva y promoción de iniciativas a través de la política de desarrollo local (Vázquez, 1988.a). Así, Comienza a tomar forma una nueva estrategia de desarrollo con unos objetivos dirigidos hacia la reestructuración del sistema productivo, el aumento del empleo local y la mejora del nivel de vida de la población.

3.- Marco institucional

Entre las actuaciones que han llevado a cabo los poderes públicos para propiciar el crecimiento económico de las regiones y comarcas más atrasadas del país, cabe señalar el Fondo de Compensación Interterritorial³ y la Ley de Incentivos Regionales⁴. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social creó en 1986⁵ un programa de promoción de iniciativas locales para la creación de empleo cuya aplicación ha obtenido unos resultados un tanto decepcionantes debido fundamentalmente a una gestión deficiente, falta de flexibilidad y alto grado de burocratización. Este Ministerio ha promovido además otros programas tales como escuelas-taller y casas de oficio, con el objetivo de mejorar la formación de la población y tratar de paliar los efectos del desempleo.

Los gestores públicos locales, en algunos casos, han dado muestras de cierta capacidad para percibir de mejor forma los problemas existentes en su territorio y de una mayor flexibilidad para afrontar localmente los problemas de desempleo favoreciendo los procesos de reestructuración del sistema productivo. Por tanto, son los gobiernos locales los que deben asumir la responsabilidad de dinamizar, modernizar y diversificar el sistema productivo, jugando el papel fundamental que les corresponde en la ejecución de programas y proyectos reactivadores de la comunidad.

En el ámbito del desarrollo regional surgen en los ochenta las agencias de desarrollo regional orientando su actuación principalmente hacia las pequeñas y medianas empresas (PYME) y vinculando sus actividades al desarrollo de la zona en la que actúan. Los gobiernos regionales crean a través de sus respectivas leyes el Instituto de Fomento Económico con el objetivo de promover aquellas zonas a las que, por su problemática específica, no se les puede aplicar un tratamiento adecuado desde el marco de las políticas globales generales.

El desarrollo regional crea una serie de instrumentos de promoción económica que funcionan atendiendo a las características económicas, sociales y políticas de la región. Entre ellos se puede citar el Instituto para la Mediana y de la Pequeña Industria de la Generalidad Valenciana (IMPIVA)⁶, el Instituto

3 Ley 7/1984 de 31 de marzo.

4 27 de diciembre de 1985.

5 Orden de 21 de febrero de 1986 (BOE de 27 de febrero).

6 Creada por Ley 2/1984, de 10 de mayo.

de Fomento de la Región de Murcia (IFRM)⁷, el Instituto de Fomento Andaluz (IFA)⁸, el Instituto de Fomento Regional de Asturias (IFR)⁹, Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial del País Vasco (SPRI)¹⁰, Instituto Madrileño de Desarrollo (IMADE)¹¹, Centro de Información y Desarrollo Empresarial (CIDEM)¹², etc.

Desde ámbitos locales son los Ayuntamientos y Diputaciones los impulsores de la mayoría de las iniciativas de desarrollo que se llevan a cabo, constituyendo la gestión de las mismas uno de los núcleos principales de la política económica local. Es sumamente importante a este nivel, no sólo la elaboración de una estrategia correcta sino la gestión de los recursos humanos y financieros para llevar a cabo la misma. No obstante existen, además de las instituciones políticas, otras que actúan como agentes promotores de desarrollo local tales como las organizaciones sindicales, empresariales, culturales, vecinales, bancos y Cajas de Ahorro, Universidades, etc.

4.- Las organizaciones internacionales y las iniciativas locales

En numerosos países de Europa, así como en USA, Canadá y Australia, se han llevado a cabo una serie de iniciativas locales, siendo la mayoría de ellas espontáneas. El aprovechamiento de los recursos naturales y humanos de la zona así como la utilización apropiada de la financiación oficial y privada dio luz verde a un gran número de iniciativas. *"Este movimiento se apoya en el impulso solidario local, cuya cohesión se deriva, tanto de motivaciones económicas como de su tradición socio-cultural"* (Valcárcel-Resalt, 1990).

En el ámbito europeo son dos los organismos internacionales que ostentan un papel relevante en la instrumentación de políticas de desarrollo local, se trata de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Unión Europea (UE). La OCDE promueve e impulsa la realización de iniciativas locales de desarrollo mediante varios programas que se han desarrollado paralelamente y entre las que destacamos: el Programa de Iniciativas Locales para la creación de empleo (ILE-OCDE) y el Proyecto de Gestión Pública Rural desarrollado por el Servicio de Cooperación Técnica de la OCDE.

El programa ILE-OCDE lo gestiona la Dirección General de Empleo y fue creado en 1982. Entre sus objetivos cabe destacar el promover entre los países miembros el intercambio de experiencias

7 Creada por Ley 6/1986, de 24 de mayo.

8 Creada por Ley 3/1987, de 13 de abril.

9 Creada por Ley 6/1983, de 9 de agosto.

10 Creada por Ley 5/1981, de 10 de junio.

11 Creada por Ley 12/1984, de 13 de junio.

12 Creada por Ley 5/1985, de 16 de abril.

y de información sobre el desarrollo de las empresas y el empleo local, poner a punto métodos de evaluación de las iniciativas locales y suministrar asistencia técnica a los países miembros.

Sin embargo, no debe considerarse el enfoque ILE como la panacea para resolver los problemas del empleo. La gestión del programa no ha sido muy eficaz debido fundamentalmente a la falta de instrumentalización y al exceso de burocracia que limitan y restringen la operatividad del mismo. Esta vez no se trata de que los recursos destinados al proyecto hayan sido reducidos sino que el programa carece de una definición de medidas concretas para alcanzar los objetivos instrumentales (Vázquez, 1988.b, p. 122). No obstante, en España este programa dio un gran impulso al estudio del desarrollo local y promovió las iniciativas de empleo durante la década de los ochenta (Vázquez, 1993, p. 214).

La Unión Europea¹³ orienta la mayoría de sus programas a la financiación de proyectos específicos de desarrollo local, promoviendo iniciativas tales como el LEDA, el programa ERGO, el EGLEY y el LEADER, mediante la disponibilidad de fondos estructurales como es el Fondo Europeo de Desarrollo Regional¹⁴ (FEDER) y el Fondo Social Europeo¹⁵ (FSE). El objetivo principal de la política regional comunitaria es la creación de las condiciones apropiadas para el crecimiento económico sostenido en la regiones menos desarrolladas dirigiendo, para ello, la mayor parte de los esfuerzos presupuestarios de los Fondos Estructurales a mantener unos niveles aceptables de infraestructuras de base y de capital humano¹⁶.

El programa LEDA comenzó a funcionar en 1986 promovido por la dirección General de Empleo, Relaciones Industriales y Asuntos Sociales. Entre otros, sus objetivos se centran en fortalecer el crecimiento económico y contribuir a la elaboración de soluciones a los problemas del paro promoviendo estrategias de desarrollo y de empleo. El programa ERGO tiene varios puntos de coincidencia con el anterior destacando su objetivo de intentar llegar a un control del paro de larga duración. Por otro lado, el programa EGLEY se encarga de organizar visitas de intercambio entre 40 agencias de desarrollo.

La iniciativa comunitaria denominada LEADER¹⁷ fue lanzada, en su primera fase, en 1991. La finalidad de este programa es estimular el desarrollo integral de zonas atrasadas de la Comunidad Europea, apoyando iniciativas de desarrollo rural promovidas por las comunidades locales, y procurando dar solución a los problemas a los que se enfrenta el mundo rural. En España el organismo autorizado para iniciar un programa de desarrollo rural fue el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA), correspondiéndole a él la coordinación de las actividades de los Grupos Locales, conocidos por Centros de Desarrollo Rural los cuales reciben los fondos directamente de Bruselas (Barke y Newton, 1995).

13 Hasta mediados de los años setenta no existió órgano comunitario alguno que, expresamente, estuviera destinado a abordar en exclusiva los temas regionales, creándose en esta fecha un Comité de Política Regional, simultáneamente a la aparición de FEDER.

14 El FEDER, creado en 1975, se constituye en el auténtico embrión de la política regional comunitaria.

15 FSE fue creado por el Tratado de Roma en 1958.

16 En 1978 el Acta única consagra el principio de cohesión reflejado en el artículo 130 que viene a reforzar la política regional comunitaria y sus instrumentos de actuación.

17 Siglas francesas que significan en español: ¡Enlaces entre Acciones para el Desarrollo de la Economía Rural!

Uno de los pilares en que se basa la estrategia LEADER y los programas comarcales es en el enfoque de desarrollo endógeno y local, tendente a la movilización y dinamización de las capacidades autóctonas para emprender actividades económicas viables. La creación de una red comunitaria constituye un aspecto fundamental del LEADER que englobará a todos los grupos locales de desarrollo que participen en esta iniciativa y cuya función será compartir la experiencia adquirida y llevar a cabo la transferencia de conocimientos técnicos (González, 1993).

Las ayudas del FEDER¹⁸ están destinadas al desarrollo regional y obliga a aquellos miembros que deseen financiarse con las mismas a planificar y programar las intervenciones regionales de carácter económico. Estos recursos van dirigidos hacia la promoción de una serie de proyectos y actuaciones con fines de desarrollo y reequilibrio regionales, dado que *“la vocación principal del Fondo ha sido desde sus orígenes la contribución a la corrección de los desequilibrios regionales de la Comunidad”*, ya que no es posible un desarrollo del conjunto de la Comunidad sin que se reduzcan las desigualdades internas (Landáburu, 1988).

España para poder acceder a las ayudas ha tenido que presentar a la Comisión de la UE unos Programas de Desarrollo Regional (PDR). Dichos Programas deben ser realizables a medio plazo, de acuerdo con los recursos disponibles para alcanzar los objetivos y las medidas que puedan adoptarse y llevando a la revitalización de la planificación regional y a la adaptación de la normativa española a la comunitaria.

Los PDR¹⁹ aparecen como la vía donde se recogen las inquietudes y problemáticas que aquejan a las distintas Comunidades Autónomas, satisfaciendo así los criterios que definen la política regional comunitaria. En el preámbulo que acompaña a la Metodología para la elaboración de los PDR²⁰ se establece que los mismos constituyen *“el marco adecuado para lograr la coherencia de la política nacional de desarrollo regional con la política regional de la CEE, por un lado, y con las políticas económicas adoptadas por las Comunidades Autónomas, por otro”*.

En general, puede decirse que cuanto menor es la renta per cápita de una región, mayor será su participación en los fondos del FEDER. De esta forma, las regiones menos desarrolladas de nuestro país se han convertido en la diana de la política regional comunitaria siendo su contribución financiera considerables y numerosas las actuaciones desarrolladas (Herce, 1995).

¹⁸ Las actuaciones del FEDER se han encaminado a financiar proyectos tanto en colaboración con la Administración Central como con las Comunidades Autónomas, Administración Local y Empresas Públicas.

¹⁹ En el preámbulo se concretan las cuatro finalidades a las que los PDR deben atender, y que son:

a) Delimitar prioridades en el campo del desarrollo económico regional, mediante la fijación de unos objetivos realizables con el volumen de recursos disponibles.

b) Coordinar e integrar las actuaciones que, para el logro de dichos objetivos, planean emprender los poderes p'blicos.

c) Servir de marco de referencia para los proyectos de inversión que pretenden obtener ayudas del FEDER.

d) Proporcionar a los ciudadanos una información adecuada sobre las prioridades y proyectos en el ámbito regional.

²⁰ BOE de 13 de mayo de 1985.

5.- Promotores y responsables del desarrollo local

La realidad social y cultural de cada territorio va a influir en el éxito de las iniciativas locales. Cada economía y sociedad tiene sus propias características e intereses, dado que se han formado históricamente siguiendo procesos diferenciados y en cada una pueden reconocerse diferentes capas de actividad productiva que se corresponden con distintos momentos de la formación del sistema productivo. Es por ello por lo no puede existir una metodología única y apropiada, ni un modelo formalizado para todas las zonas ya que cada población debe desempeñar el papel de actores de su propio desarrollo socioeconómico.

En este marco de análisis hemos de señalar que, la estrategia de desarrollo local está condicionada por la disponibilidad de recursos y la capacidad de crear condiciones que facilitarán la aparición de nuevas empresas. Se pueden identificar tres condiciones generales que deberían estar presentes a la hora de definir un modelo de desarrollo local:

- La existencia de un tejido humano lo suficientemente dinámico que permita el surgimiento de diversas iniciativas;
- La afirmación de un tipo de vida y de una identidad social;
- La presencia de centros sociales donde se materialicen de manera más o menos formal pero concreta y operativa, un trabajo de armonización y de cohesión entre las iniciativas y gestiones locales y un trabajo similar de articulación del nivel local con otros niveles económicos y administrativos (Godard, et al., 1987).

Las organizaciones que gestionan las iniciativas locales funcionan a través de unidades operativas flexibles, en las que la toma de las decisiones tiene un carácter cada vez más descentralizado. La utilización de estructuras flexibles garantiza una mayor eficacia de los proyectos que se emprendan, así se suelen utilizar oficinas de gestión y promoción o agencias de desarrollo local con un equipo de profesionales o agentes de desarrollo local. Estas oficinas pueden crearse en forma de: Oficina de Promoción Económica (OPE), Oficina de Desarrollo Económico (ODE), Unidad de Promoción de Empleo (UPE), Agencias de Desarrollo Local, etc. (Valcárcel-Resalt, 1990).

Las agencias de desarrollo son organizaciones que se adaptan a las características del entorno local tanto económico como social y orientan sus esfuerzos a:

1. Promover el incremento de la renta de las zonas rurales.
2. Persiguen apoyar a empresas con problemas.

3. Prestan asesoramiento en la toma de decisiones a los posibles emprendedores de iniciativas empresariales.
4. Promueven la creación de nuevas sociedades colectivistas como cooperativas y sociedades anónimas laborales.
5. Canalizan información actualizada acerca de subvenciones y ayudas al público en general.
6. Actúan de vehículo de animación de la colectividad local y de centro de formación de empresarios y de población en general, etc. .

Uno de los activos estratégicos de una localidad que puede hacer que ésta recupere su valor competitivo, lo constituye la disponibilidad y cualificación de los recursos humanos. Sin embargo, definir la estrategia adecuada para mejorar la cualificación de los recursos humanos de una población no es tarea fácil. Las actuaciones deben ir dirigidas a tratar de superar las deficiencias de cualificación de la mano de obra mediante la difusión de la cultura empresarial, información técnica y mejora de la capacidad de gestión.

A medida que las anteriores iniciativas iban apareciendo se hacía necesario contar con profesionales capaces de gestionar estos programas locales, dando lugar a los Agentes de Desarrollo Local. Estos profesionales tienen como objetivos básicos movilizar los recursos humanos y financieros de la zona coordinando las actuaciones de los agentes públicos y privados. Sus esfuerzos están orientados hacia el reforzamiento de la competitividad local, promocionando, impulsando y coordinando la realización de inversiones en la zona de tal forma que incida en la generación de empleo y rentas.

6.- El caso de Canarias

El objetivo de este trabajo se centra en el estudio de las Agencias de Desarrollo Local en Canarias; se analizan las características estructurales y de funcionamiento de las de las mismas así como sus necesidades, problemas y deficiencias.

La información disponible para llevar a cabo el estudio es escasa por lo que el proceso de recopilación informativa se ha llevado a cabo a través de una encuesta. Se ha empleado una muestra de datos que va a permitir inferir información sobre la población objeto de estudio, configurándose a partir de un listado proporcionado por el Instituto Nacional de Empleo (INEM) referente a las Agencias creadas bajo su patrocinio. Dicha relación fue ampliada posteriormente mediante una búsqueda exhaustiva en las guías de los números telefónicos y a través de contactos con los distintos Ayuntamientos.

Cuadro 1.
Censo de Agencias de Desarrollo Local de Canarias.
Provincia de Santa Cruz de Tenerife.

Ayuntamiento	INEM	Contestan encuesta
Adeje		
Agulo		
Arico	x	Si
Barlovento		Si
Buenavista	x	Si
El Rosario	x	Si
El Tanque		Si
Fasnia		Si
Frontera		Si
Garachico		Si
Garafia	x	Si
Granadilla de Abona		Si
Guia de Isora		Si
Güimar		
Icod de los vinos		Si
La Guancha	x	
La Laguna		Si
La Orotava	x	
La Victoria de Acentejo		Si
Los Realejos	x	
Los Silos		
Puntagorda		
Puntallana		Si
San Andrés y Sauces		
San Juan de la Rambla		Si
San Sebastián de la Gomera		Si
Santa Cruz de Tenerife		
Santiago del Teide		
Sauzal		Si
Tacoronte	x	
Tegueste	x	Si
Tijarafe		
Vallehermoso	x	Si

Siguiendo este procedimiento se llegó a la creación de un censo, verificando la existencia de 46 Agencias contenidas en los Cuadros 1 y 2 y que hemos clasificado en función del Ayuntamiento en el que actúa. A través de contactos telefónicos se solicitó la colaboración de cada una de ellas en este proyecto recibiendo una respuesta positiva y buena disposición por parte de los agentes contactados.

Posteriormente se procedió al envío de la encuesta y tras un periodo de espera y nuevo requerimiento se ha obtenido un total de 23 respuestas que representan el 50 por 100 de las Agencias censadas que consideramos suficientes para realizar nuestro trabajo.

La interpretación y análisis de los cuestionarios recibidos nos va a permitir aproximarnos a las características de las Agencias así como a un mejor conocimiento del funcionamiento de las mismas.

El periodo de estudio corresponde a 1992-1994 caracterizado por un incremento notable del desempleo. Según la Comisión de las Comunidades Europeas (1993), en el bienio 92 - 93 España ha atravesado la más profunda recesión de las últimas décadas, comenzando su escalada de crecimiento en el primer trimestre de 1994.

En general el año 1993 se ha convertido en uno de los años más oscuros para la Comunidad Europea produciéndose en ella una evolución negativa de la actividad productiva y una profunda contracción del mercado de trabajo (Comisión, 1993).

En España la nota predominante de este periodo es el descenso que experimenta el PIB, convirtiéndose Canarias en una de las regiones más expansivas de la economía española con un importante crecimiento del PIB, sin embargo con una de las tasas de paro más alta del conjunto de nación y de la Unión Europea (Alcaide, 1995).

Cuadro 2.

Censo de Agencias de Desarrollo Local de Canarias.

Provincia de Las Palmas de Gran Canaria.

Ayuntamiento	Contestan la encuesta
Agüimes	
Arucas	
Firgas	
Gáldar	
Ingenio	Si
Las Palmas de Gran Canaria	
San Nicolás de Tolentino	
Santa Brígida	Si
Santa Lucía de Tirajana	
San Bartolomé	
Tejeda	
Telde	Si
Valsequillo	

En el período comprendido entre 1992 y 1994 se han constituido el 96 por 100 de las agencias de desarrollo local que han contestado a nuestra encuesta, siendo 1993 el año de constitución de la mitad de las agencias de dicha muestra.

Las actuaciones de las agencias de desarrollo local van dirigidas primordialmente, tal como muestra la encuesta realizada, hacia:

- Elaboración de proyectos encaminados a llevar a cabo un mejor aprovechamiento de los recursos (humanos, naturales, de infraestructura, etc.), observando el interés social y económico de la zona.
- Dinamizar nuevos procesos productivos en las áreas rurales.
- Promoción de la capacidad innovadora local y regional.
- Asesorar a iniciativas empresariales.
- Desarrollar actividades formativas y de apoyo a la gestión empresarial.
- Informar sobre el entorno, ideas y proyectos que dinamicen la economía y tiendan a optimizar el sistema productivo y la calidad de vida local.
- Cooperar con las organizaciones con presencia en la localidad.
- Organizar cursos de formación que cualifiquen la mano de obra de la zona.

Respecto a la formulación de los objetivos, existen una serie de principios generales a considerar tales como generar en la zona donde actúa una cultura o clima empresarial capaz de potenciar iniciativas empresariales. Una vez establecidos los objetivos, éstos deberán aplicarse a través de unos programas operativos. No obstante, en ocasiones se llevan a cabo actuaciones sin que exista programa explícito, pero estas estrategias suelen ser coherentes con los objetivos finales y con los instrumentos utilizados.

En esta línea destacamos como todas las agencias de desarrollo local que contestaron a nuestra encuesta actúan en función a una serie de objetivos que quedan previamente fijados. El 26% de los agentes contestan que éstos se han ido cumpliendo en los plazos previstos. El 30 % de los encuestados opinan que no se han cumplido los objetivos previstos y un 44% establece que algunos se han cumplido y otros no (véase Cuadro 3).

Cuadro 3 . Cumplimiento de los objetivos fijados.

	Si %	No %	Algunos %
Agencias que fijan objetivos	100	0	0
Agencias que han cumplido los objetivos fijados	26	30	44

Desde el momento en que se crea la agencia hasta que comienza a desarrollar con normalidad su actividad no suele transcurrir mucho tiempo. Como el Cuadro 4 indica, el 30% de las agencias ya desde el segundo mes obtenían resultados de sus actuaciones y un 26% se sitúa en un período comprendido entre 3 y 6 meses.

Cuadro 4. Tiempo que tarda la agencia en rendir a plena capacidad.

	Menos de 2 meses	de 2 a 3 meses	de 3 a 6 meses	de 12 -18 meses	No contestan
% de agencias	30	13	26	9	22

Para conseguir un mayor Éxito en el cumplimiento de sus propios objetivos y con ánimo de ampliar el horizonte de actuación, las agencias establecen canales de colaboración con distintos organismos y asociaciones relacionados con las diferentes áreas de actuación. La cooperación de organismos privados es cada vez más común en el desarrollo local. Para que la estrategia llegue a buen fin se requiere que todos los interesados en la iniciativa participen en el diseño y en la ejecución de las actuaciones, ya se trate de agentes públicos como privados. Hay que articular canales de participación e información capaces de unir las actuaciones de los agentes públicos y privados.

Manteniendo su propia identidad y sin caer en la reproducción mimética de actuaciones de otras zonas, cabe señalar la puesta en marcha de algunos proyectos conjuntos con agencias de otras localidades. La heterogeneidad de cada zona se observa no sólo en los aspectos culturales sino también en su marco social y económico.

Respecto a las características del personal hemos observado (Cuadro 5) como la plantilla está compuesta, en un 91% por trabajadores eventuales, siendo su nivel formativo de un 57% de licenciados, destacando los licenciados en Económicas y Empresariales (20%), Derecho (13%) y Geografía e Historia (9%).

Para que un agente local pueda llevar a cabo eficazmente sus funciones no es suficiente que éstos hayan realizado unos estudios superiores; el agente debe tener un perfil profesional compuesto por un conjunto de características personales y profesionales, fruto de la combinación de vocación, formación y experiencia. A estos profesionales se les exige especialmente unos conocimientos de Economía, de planificación y gestión de actividades empresariales, conocimientos de normativas y procedimientos de administración local y comunitarios, además de experiencia profesional en el mundo de la empresa (Vázquez , 1993, p. 292).

El número medio de empleados por agencia es de 2 siendo considerándose éste insuficiente por el 52% de las mismas, dado que a la hora de señalar las causas que limitan el desarrollo de sus funciones hacen mención de la necesidad de nuevas contrataciones. La solicitud de un incremento en la plantilla se apoya en procurar un mayor acercamiento del agente a la problemática social del lugar y a un contacto directo con las personas a las que van dirigida su actuación. Dado que el 39% de las agencias prevén que se ampliará la plantilla en un futuro próximo, esta limitación podría quedar subsanada.

Cuadro 5 . Características de la plantilla de las agencias.

Nº Trabajadores		Nivel acadÈmico		
Fijo	Eventual	Licenciado	Diplomado	Otros
4	42	26	10	10

Los cursos de formación del personal se llevan a cabo en la sede oficial de las mismas (un 78% de las agencias). Teniendo en cuenta que uno de los objetivos que se persigue en la estrategia de desarrollo local es la potenciación de iniciativas empresariales, los agentes ven limitada su capacidad para cumplir ese objetivo, por lo que demandan cursos de formación que les permita complementar sus estudios y su práctica diaria.

El programa de formación debería estar compuesto de un conjunto de módulos temáticos y de especialización que les capacite para conocer el territorio en el que van a desarrollar sus funciones, y así poder asesorar a las iniciativas locales en la realización de su plan de empresa, evaluar correctamente planes ya realizados y apoyar a iniciativas empresariales en marcha con el fin de reforzar

su viabilidad. Se les debe dotar de los conocimientos necesarios para que puedan asesorar a las PYME, y preparar para la comunicación individual y de grupo de forma que sea capaces de crear red de relaciones útiles (Vázquez, 1993, p.293).

En el desarrollo de sus actividades, muchas son las causas que señalan las agencias como limitadoras de las mismas, sin embargo, el Cuadro 6 muestra las más importantes. De esta manera nos encontramos que el 52% de las mismas mencionan, entre otras, la falta de recursos humanos como causa que imposibilita el logro de los objetivos previstos. La falta de dotación presupuestaria (falta de material, equipo informático, etc.) hace fracasar proyectos para un 39% de las agencias y un 13% de los agentes reclama una mayor información, considerándola escasa y de difícil acceso.

Cuadro 6 . Principales motivos que limitan su actuación.

Motivo	% de Agencias
Falta de recursos humanos	52
Escasa dotación presupuestaria	39
Falta de información	13
Falta de formación de los agentes	9
Falta de interés político	4
Administrativo	4

Las encuestas señalan la necesidad de una mayor divulgación del papel que realiza las agencias de desarrollo local dentro del municipio, así como ampliar el alcance de los servicios a un mayor colectivo. Para darse a conocer utilizan distintos medios (Cuadro 7) tales como folletos y carteles, seminarios, jornadas, conferencias divulgativas de la actividad empresarial, etc.

Cuadro 7. Medios de difusión de las agencias de desarrollo local.

	Prensa y radio	Actuaciones desarroll.	Folletos y carteles	Seminarios y contacto directo
Nº de agencias	7	3	14	10
% de agencias que utilizan el medio	30	13	61	43

A pesar de las limitaciones, los agentes hacen un gran esfuerzo por llevar a cabo los objetivos fijados y el cumplimiento de los proyectos a acometer, pero no siempre ven que su labor es debidamente reconocida, el 70% de los encuestados no sienten que su labor sea valorada en su entorno y no se sienten apoyados por los poderes políticos (Cuadro 8).

Cuadro 8 . Funcionamiento de las agencias de desarrollo local.

Cuestiones	Si %	No %
Reconocimiento de la labor del agente	30	70
Necesidad de mayor divulgación de las agencias	100	0
Necesidad de ampliar el ámbito de actuación de las agencias	100	0
Necesidad de amplio conocimiento del entorno	100	0
Adecuada localización del centro	100	0
Se encuentra la agencia adecuadamente informatizada	35	65

Una labor muy importante realizada por las agencias es la de asesoramiento de empresas, dirigidos preferentemente a las PYME y a empresas de Economía Social²¹. Si bien no obtenemos respuesta del número de consultas e informes llevados a cabo para estas empresas, sí que se señala el tipo de asesoramiento que se llevó a cabo, indicando que éstos son fundamentalmente de carácter financiero, jurídico y fiscal.

Las empresas de Economía Social que se dirigen a una agencia de desarrollo local son en su mayoría de nueva creación, no obstante, las consultas realizadas por empresas en funcionamiento no son menos importantes.

Los agentes señalan como ventajas de las empresas de Economía Social las indicadas en el Cuadro 9. Podemos observar que la menor carga fiscal es el aliciente que reconocen un mayor número de empresas, en concreto el 52% de las mismas. A continuación, la mayor participación de los trabajadores en la gestión de la empresa es señalada por un 48% de los encuestados y un 21% reconocen que las subvenciones son un importante atractivo para la creación de empresas de este tipo.

²¹ El reparto de resultados y el proceso de toma de decisiones son aspectos diferenciadores de las empresas de Economía social.

Cuadro 9. **Ventajas de las empresas de Economía Social desde el punto de vista de los encuestados.**

	Creador de puestos de trabajo	Mayor participación del trabajador	Menor carga fiscal	Subvenciones
% de agencias	13	48	52	21

Los encuestados llevan a cabo también una crítica muy importante de tales empresas (Cuadro 10), destacando del conjunto de ellas las relaciones problemática que surgen entre los socios así como la escasa formación empresarial de los mismos (26%).

Cuadro 10 . **Desventajas de las empresas de Economía Social desde el punto de vista de los encuestados.**

	% agencias
Dificultades en las relaciones personales de los socios y para trabajar en grupo	43
Falta de formación empresarial de los socios	26
Burocratización y retrasos en el cobro de las subvenciones	22
Excesiva burocratización	17
Excesiva dependencia de las subvenciones	9

El 100 % de las agencias que contestaron a la encuesta opinan que se hace necesario el apoyo que presta las Administraciones P'blicas a las empresas de Economía Social principalmente porque Estas son generadoras de puestos de trabajo y de riqueza para la zona. Los socios de estas empresas suelen crear su propio puesto de trabajo siendo esto una manera de resolver el problema del desempleo ²².

22 La realidad de la economía social ha estado vinculada a la generación de puestos de trabajo, siendo esta vinculación esencial para la puesta en funcionamiento de políticas de apoyo a la misma.

7.- Conclusiones

El desarrollo local se configura como un instrumento óptimo para mejorar el sistema productivo y superar los problemas relativos al desempleo. Estas iniciativas se adaptan a las características del entorno local y son eficaces para movilizar recursos en base a las disponibilidades de la zona.

El modelo de promoción de desarrollo local adoptado en Canarias es similar al resto del país formado por un equipo de profesionales y cuya financiación es compartida por las Corporaciones Locales e Instituto Nacional de Empleo.

El estudio realizado ha puesto de manifiesto algunos aspectos de interés relativos al funcionamiento y características de las agencias de desarrollo local, y en particular las ubicadas en las Islas Canarias.

Las dotaciones de recursos humanos y económicos asignados a las Agencias parecen ser insuficientes para llevar a cabo, en las mejores condiciones, sus funciones. En algunos casos no se puede hablar de equipo de agentes, sino que un sólo técnico ha de cubrir las necesidades de toda la zona.

En general, la necesidad de un reciclaje formativo continuo de estos profesionales les lleva a demandar cursos que los capacite para crear en la zona el clima empresarial necesario para un desarrollo efectivo de la misma.

A pesar de las numerosas limitaciones a las que se ve sometida, las agencias ven cumplidos gran parte de los objetivos propuestos y con ánimo de obtener los mayores éxitos posibles establecen canales de colaboración con distintos agentes siendo frecuentes la cooperación con entidades privadas.

Las actuaciones de las Agencias van dirigidas básicamente al segmento de las pequeñas y medianas empresas, siendo las Cooperativas el colectivo que en general utilizan los servicios de asesoramiento y de apoyo.

8.- Referencias bibliográficas

- ALCAIDE INCHAUSTI, J. "Canarias: una región singular en continuo desarrollo". Papeles de Economía Española, 1995, nº 15, p. 3-29.
- ALLENDE LANDA, J. "Desarrollo local y reestructuración urbana-regional". Estudios Territoriales, 1987, nº 25, p. 79-97.
- BARKE, M. y NEWTON, M. "La iniciativa comunitaria "Leader" y el desarrollo rural en España: Estudio comparativo de la Alpujarra (Almería/Granada) y La Loma (Jaén). Estudios Regionales, 1995, nº 41, p. 39-63.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. "Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo". 1993, COM(93) 700 final, Bruselas, 5 de diciembre.
- CUADRADO ROJRA, J.R. "Tendencias económico-regionales antes y después de la crisis en España". Papeles de Economía Española, 1988, nº 34, p. 17-60.
- FURIO BLASCO, E. "El desarrollo económico endógeno y local: reflexiones sobre su enfoque interpretativo". Estudios Regionales, 1994, nº 40, p. 97-112.
- GAROFOLI, G. "Modelos locales de desarrollo". Estudios Territoriales, 1986, nº 22, p. 157-168.
- GODARD, O.; CERON, J.P.; VINAHER, K. y PASSARIS, S. "Desarrollo endógeno y diferenciación de espacios de desarrollo: un esquema de análisis para el desarrollo local.". Estudios Territoriales, 1987, nº 24, mayo-agosto, p. 135-147.
- GONZALEZ-BLANCH ROCA, F. "El futuro de las iniciativas comunitarias". Boletín Económico ICE, 1993, nº 2386, octubre, p. 2793-2798.
- HERCE, J.A. "Política regional comunitaria: un intento de sistematización de sus efectos en el caso español". Papeles de Economía Española, 1995, nº 64, p. 54-65.
- LANDABURU, E. "La política regional comunitaria y la ordenación del territorio europeo". Estudios Territoriales, 1988, nº 26, enero-abril, p. 21-29.
- RUIZ AVILES, P. y ULECIA GARCIA, M. "La estrategia de desarrollo rural y la iniciativa Leader I. Contexto y aplicación del programa en Andalucía". Estudios Regionales, 1995, nº 41, p. 115-142.
- VALCARCEL-RESALT, G. "El desarrollo local en España. Un enfoque estratégico para la reactivación de áreas desfavorecidas". Información Comercial Española, Revista de Economía, 1990, nº 679, marzo, p. 75-94.

- VAZQUEZ BARQUERO, A. "Desarrollo con iniciativas locales en España". Información Comercial Española, 1984, mayo, p. 57-69.
- VAZQUEZ BARQUERO, A. "Las Iniciativas Locales, Estrategia de Desarrollo en los Países de la Comunidad". Estudios Territoriales, 1988.a, nº 26, enero-abril, p. 145-161.
- VAZQUEZ BARQUERO, A. Desarrollo Local: Una estrategia de Creación de Empleo. 1ª ed. Madrid: Pirámide, 1988.b.
- VAZQUEZ BARQUERO, A. "Desarrollo local y acumulación flexible. Enseñanzas teóricas de la historia y la política". Estudios Territoriales, 1991, nº 35, enero-abril, p.135-151.
- VAZQUEZ BARQUERO, A. Política Económica Local. 1ª ed. Madrid: Pirámide, 1993.