

Los agentes territoriales como figura dinamizadora del proceso de la política de inserción laboral

Pérez Sánchez, Margarita*
Trinidad Requena, Antonio**
Ortega Pérez, Nieves***

Resumen

Este trabajo aborda los agentes territoriales como actores determinantes sobre el terreno y figura dinamizadora en el proceso de la política de inserción sociolaboral, a partir de la evaluación externa del Proyecto “Granada-Empleo”. Este estudio pone la atención en la labor desarrollada por los dinamizadores, y su impacto sobre la organización y la implementación del Proyecto, los descubre como una figura a tener en cuenta en aquellos programas que requieran una coordinación entre los actores políticos y técnico locales, y una comunicación directa con los distintos territorios de ejecución. El “Modelo de Evaluación Participativo Contextualizado” aplicado es diseñado *ad hoc*, y parte de las premisas teóricas de la evaluación participativa y pluralista, permitiendo la participación de los actores de la política en el diseño de los indicadores y en la interpretación de los resultados de la evaluación. En el marco del proceso de inserción laboral, los principales hallazgos muestran que los agentes territoriales han sido elementos determinantes en el análisis de necesidades y en el establecimiento de la metodología de trabajo, han cumplido una función intermediaria en la estructura organizativa del programa, y desempeñado una labor imprescindible en la ejecución y desarrollo del mismo.

Palabras clave: Agente territorial, política de inserción laboral, programa de empleo, políticas públicas, evaluación participativa.

* Doctora en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad de Granada. Profesora Titular del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada (España). Su principal línea de investigación es el análisis y evaluación de políticas públicas. E-mail: mperezs@ugr.es

** Doctor en Sociología por la Universidad de Granada. Catedrático de Universidad en el Departamento de Sociología de la Universidad de Granada (España). Director del Grupo de Investigación “Problemas Sociales en Andalucía”. E-mail: atrinida@ugr.es

*** Doctora en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad de Granada. Investigadora postdoctoral en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada (España). Sus líneas de investigación son el análisis de políticas públicas, especialmente las políticas de inmigración, y el estudio comparado de procesos y sistemas políticos en América Latina y el Magreb. E-mail: ortega@ugr.es

Territorial Agents as a Dynamizing Feature of the Labour Insertion Policy Process

Abstract

This article presents territorial agents as determinant actors in fieldwork and the dynamizing feature in the socio-labour insertion policy process, based on external evaluation of the “Granada-Employment” Project. This study focuses on the work developed by the dynamizing agents and their impact on project organization and implementation; it shows them to be an essential element in those programmes that require coordination between political actors and local technicians and direct communication with the different implementation areas. The applied “Participative Contextualized Evaluation Model” is designed *ad hoc* and is based on the theoretical premises of participative, pluralist assessment, permitting the participation of political actors in designing the indicators and interpreting the assessment results. Within the labour insertion process framework, the main findings show that territorial agents have been determinant elements in analyzing needs and establishing work methodology. They have also fulfilled an intermediary function in the programme’s organizational structure and played an invaluable role in its execution and development.

Keywords: Territorial agent, labour insertion policy, employment programme, public policies, participative evaluation.

Introducción

Este artículo desarrolla la figura del agente territorial y su rol como actor determinante en la implementación y evaluación de una política de inserción laboral. Se inserta en una doble línea teórica: por un lado, sigue las premisas de la evaluación participativa y pluralista (Guba y Lincoln, 1989; Monnier, 1997), y por otro lado, se suma a los análisis de políticas públicas que consideran el contexto como variable determinante de los resultados de la política (Flick *et al.*, 2003; Pawson y Tilley, 1997) y de la práctica misma de la evaluación (Befani *et al.*, 2007).

Este trabajo se estructura en tres apartados: en primer lugar, desarrolla el origen de esta investigación, tanto del Proyecto “Granada-Empleo” como del modelo de evaluación aplicado diseñado *ad hoc*, donde se hace una revisión del marco teórico y se contextualiza la figura del agente territorial como actor participativo en la política y en el proceso evaluativo.

En segundo lugar, se desarrolla la figura y roles cumplidos por los agentes tanto en el diseño como en la implementación, como fuente de información, enlace organizativo y como elemento imprescindible en la ejecución del programa. Finalmente, en las conclusiones mostramos cómo los resultados alumbrados en la investigación, que destacan los éxitos y dificultades en la conformación de la figura del agente de carácter local y de base territorial, abren una nueva línea para futuras investigaciones sobre políticas de inserción laboral.

1. El proyecto “Granada-Empleo” y su metodología

El origen de este artículo es la evaluación externa del proyecto “Granada-Empleo” realizada desde septiembre de 2010 a julio de 2011 por un equipo de investigadores de los Departamentos de Ciencia Política y de la Administración y de Sociología de la Universidad de Granada. Este es un programa subven-

cionado por el Fondo Social Europeo y coordinado por el Área de Cultura, Juventud y Desarrollo Local de la Diputación Provincial de Granada 2009-2011 (España).

El proyecto “Granada-Empleo”, como medida de política de inserción sociolaboral, tiene por objetivo principal el diseñar, implantar y ejecutar una estrategia de intervención en el marco de planificaciones integrales dirigidas a mejorar la situación sociolaboral de las personas en situación o riesgo de exclusión, en materia sociolaboral, de forma coordinada con el resto de entidades y agentes socioeconómicos que intervienen en el territorio.

El ámbito geográfico del proyecto incluye 166 municipios de la provincia de Granada, que representan el 65,6% de la población total del territorio y el 97,5% de la superficie provincial, y presenta elevadas tasas de inactividad, y desempleo de larga y muy larga duración. El programa abarca siete grandes áreas de intervención: el impulso y la consolidación de pactos territoriales para el empleo, la gestión del laboratorio de empleo a través del Observatorio Provincial de Empleo, la implementación de itinerarios integrados de inserción sociolaboral, el fomento del uso de las nuevas tecnologías, el seguimiento y evaluación del propio programa, y la creación de redes de intercambio de conocimientos y buenas prácticas. Entre estas actuaciones, la figura del agente dinamizador –de ámbito local y de base territorial– ha consolidado su posición desde el primer momento de la puesta en marcha del programa. Los agentes y su ámbito de actuación se han centrado en las agrupaciones de municipios conformados para la puesta en práctica del Proyecto.

El método de evaluación aplicado ha supuesto también una revalorización del papel del agente, y lo descubre como uno de los actores determinantes en este programa y uno

de sus mayores éxitos. El “Modelo de Evaluación Participativo Contextualizado” (MEPAC) aplicado, diseñado ad hoc por un equipo interdisciplinar de investigación de la Universidad de Granada, permite la participación activa de los actores implicados en el primer nivel del modelo, la negociación de los indicadores y las dimensiones a evaluar, y en la ponderación de resultados en el tercer nivel, siguiendo los clásicos trabajos de Guba y Lincoln (1989) y Monnier (1997). Desde un punto de vista constructivista, el dialogo y la participación de los actores claves en el diseño de la evaluación es fundamental (Gómez Serra, 2004). Se pretende así que la pluralidad de perspectivas de los actores, sus objetivos y expectativas con respecto al programa sean recogidos en el modelo evaluativo, sirviendo la evaluación como un proceso de aprendizaje institucional (Matos, 2005: 370).

El MEPAC se desarrolla en tres niveles o fases: “negociación”, “descripción” y “valoración/juicio de valor”. El primero implica la participación de los responsables de la ejecución en sesiones de trabajo con el equipo evaluador en la negociación de las dimensiones evaluativas, el sistema de indicadores y la cuantificación de resultados previstos que se va a utilizar en la evaluación del proyecto, en definitiva, el qué evaluar. El segundo nivel busca conocer el proceso de implementación –servicios concretos, cobertura y dinámica interna– y resultados del programa. Para ello se triangulan métodos –a partir de las memorias de actividades del programa, las entrevistas al personal técnico del programa y encuestas al personal usuario del mismo– y sujetos –teniendo en cuenta la posición del personal técnico, del personal usuario y las entidades y organizaciones participantes y ejecutoras del proyecto–, y donde revierte gran importancia el contexto de desarrollo, en la línea de los trabajos de Pawson y

Tilley (1997). Finalmente, en la “valoración” los agentes implicados en el Programa toman protagonismo y participan en el juicio de valor que implica toda evaluación y la ponderación de sus resultados (Trinidad y Pérez, 2010). Este proceso de evaluación ha descubierto una doble posición de los agentes en el programa, por un lado, como fuente de información del proyecto y del contexto de desarrollo y, por otro lado, de valoración. En un primer momento, se entrevistaron a todos los dinamizadores en la fase de “negociación” de los indicadores de evaluación –qué evaluar–, y posteriormente se repitieron todas las entrevistas para indagar en la ejecución y resultados del proyecto “Granada-Empleo”.

2. El agente territorial en la política de inserción laboral

Una de las medidas del primer objetivo del proyecto “Granada-Empleo” es la creación de un “Programa de dinamizadores/as rurales o agentes/as territoriales”. El dinamizador es la figura técnica responsable de cada grupo territorial; esta ha tenido distintos nombres a lo largo de la elaboración e implementación del programa, como agente rural, dinamizador, o territorial. El programa estimó una ratio de 1 por cada 8/10 municipios participantes en el programa, y se llegó a la contratación de 19 dinamizadores rurales.

Las funciones formalmente diseñadas de estos técnicos estaban orientadas a tareas de coordinación de la Comisión Técnica de Zona (CTZ) como ente básico de organización de cada uno de los conformados pactos territoriales para el empleo, aplicación de metodologías, supervisión y seguimiento de las buenas prácticas identificadas, movilización

de la ciudadanía, e impulso ejecutivo de medios y presupuestos institucionales concretos. También tenían asignadas funciones de motivación, sensibilización y difusión a nivel político y social, con el fin de lograr un pacto por el empleo que comprometiera un apoyo real a las entidades y organizaciones participantes, plasmado sobre todo en la primera fase de trabajo. En ella los agentes tuvieron que realizar campañas de motivación a los actores políticos para lograr su apoyo y participación en las comisiones institucionales y en la firma de pactos.

El trabajo desarrollado por los agentes sobre el terreno ha sido más determinante cualitativamente que el que se preveía a partir de las funciones inicialmente diseñadas. Se han identificado un conjunto de buenas prácticas vinculadas a la figura de los agentes dinamizadores: la propia metodología de pactos –donde la figura del agente dinamizador ha sido fundamental para su desarrollo–, la sensibilización de responsables políticos –con vistas a la firma de los pactos por el empleo–, la participación activa en la diagnosis local, la puesta en marcha y mantenimiento de la comisión técnica, la elaboración y validación de los planes operativos, y las distintas acciones de ejecución, seguimiento y evaluación de dichos Planes.

Los agentes territoriales han cubierto un amplísimo abanico de tareas en la implementación del proyecto, no establecidas formalmente, hasta llegar a convertirse en parte central del mismo. Estos han sido actores determinantes en el análisis de necesidades y en el establecimiento de la metodología de trabajo, han cumplido una función intermediaria en la estructura organizativa del programa, y desempeñado una labor imprescindible en la ejecución y desarrollo del mismo.

2.1. El rol del agente territorial en el análisis de necesidades

El objetivo primero de “impulsar y consolidar los pactos territoriales por el empleo” ha sido el escenario más importante en el que los agentes locales han desarrollado ampliamente su papel como dinamizadores del “Granada-Empleo”. La primera de las medidas que desarrolla el mencionado objetivo es la de “generar una metodología de trabajo específica”.

A partir del marco teórico de la investigación-acción-participación (Durstun y Miranda, 2002) –materializado en un promedio de 87 visitas a entidades públicas y agentes socioeconómicos, 2 bases de datos de entidades territoriales, 125 entidades sociales y económicas locales detectadas, 36 cuestionarios de información aplicados, y 46 reuniones preparatorias–, los agentes pudieron confeccionar un mapa de la realidad de su comarca y de las necesidades de la misma. Por otro lado, con esta dinámica de visitas sistemáticas a las entidades locales, los agentes lograron que su papel dentro del programa fuera conocido por los actores locales, para posteriormente generar confianza y conseguir congregarse a las entidades locales en la formalización final de doce pactos territoriales.

Desde una perspectiva cualitativa del establecimiento de una metodología de trabajo específica, los discursos de los agentes territoriales refuerzan la idea de que la estrategia llevada a cabo ha permitido cubrir las áreas de intervención del programa, teniendo en cuenta las particularidades del territorio. En relación con lo anterior, se destaca esa capacidad de adaptación a lo local, factor clave si se considera la enorme diversidad de realidades territoriales que se dan cita en el “Granada-Empleo”.

“Sí, como metodología sí, hemos sido capaces de, a partir de unas líneas marcadas desde la dirección, pues ser bastante pragmáticos y adaptarlas a las realidades de distintos territorios” (Agente dinamizador/a n.º 9).

Las estrategias de intervención han buscado una articulación de “abajo hacia arriba”, descentralizando la toma de decisión a niveles comarcales y con una implementación adaptativa a nivel local. Esto ha permitido integrar los intereses de las entidades locales al mismo tiempo que ha hecho posible construir un marco de trabajo donde todos los actores se sintieran parte en el proceso de constitución de los pactos territoriales para el empleo. La generación de empatía y confianza, ambos fundamentales cuando se quiere trabajar con metodologías participativas, han sido pilares que han permitido abrir puertas y legitimar la estructura del programa a nivel comarcal.

“Generar confianza con este tipo de proyectos lleva su tiempo, que antes había cosas que se tenían que hacer físicamente de forma presencial y ahora lo podemos hacer por teléfono. Hacer una confianza hablar con la persona de turno. Hay un poco más de empatía” (Reunión oficina territorial n.º 2).

En esta fase de análisis de las necesidades desarrollada por los agentes, se constatan diferentes situaciones territoriales. En algunos casos, la implementación y puesta en marcha de los pactos por el empleo se vio facilitada por la existencia de diagnósticos previos que estaban ya confeccionados. En otros casos, este diagnóstico tuvo que ser actualizado y adecuado a la realidad coyuntural socioeconómica del territorio, o incluso realizado des-

de el principio. En ellos la utilización de la técnica “bola de nieve” resultó fundamental para identificar todos aquellos actores que eran relevantes en el territorio.

“a la primera persona que he entrevistado ya tenía una relación con entidades que (...) me parecía interesante para el territorio, luego le preguntaba a cada persona que iba entrevistado que otras entidades del territorio le parecieran que era importante que estuviera en el territorio, entonces a veces salió alguna entidad más que yo no tenía en mi listado (...). Entonces fui saturando personas y entidades claves en el territorio, cuando llegó un momento en que las personas me remitían a personas o entidades que ya había entrevistado, pues se acabó la fase de entrevistas para poder conformar la comisión técnica” (Agente dinamizador/a n.º1).

No obstante, los técnicos territoriales advierten de la sensación de desgaste del conocimiento acumulado, que obliga a un constante esfuerzo por diagnosticar y planificar lo que se hace en un territorio: “un diagnóstico, que en muchos casos era recopilar informaciones que ya existían” (Técnico/a n.º5). Se produce una especie de saturación de diagnóstico y planificación, ya que cada entidad que comienza a trabajar en el territorio tiene este punto de partida, y el “Granada-Empleo” no parece estar ajeno a esta dinámica.

Una de las herramientas utilizadas por algunos agentes territoriales en la primera fase de implementación de los pactos territoriales fue la de convocar a grupos motores. Esta instancia sirvió para identificar los principales miedos o escepticismos que existían por parte de las entidades que formarían la comisión técnica.

En otras palabras, el grupo motor sirvió para allanar el camino de la futura comisión técnica y como una oportunidad de aclarar los objetivos del “Granada-Empleo” y generar confianza en el equipo técnico.

Como síntesis de la diagnosis de la situación, se realizaron “mapeos relacionales” de la comarca en 11 de los 12 territorios. Esta fue una valiosa fuente de información para la posterior confección de los Planes Operativos Anuales, como programas de acción de los pactos territoriales para empleo. Además, esta herramienta permitió conocer la disponibilidad y el interés de las entidades locales en participar en el pacto, junto con el conocimiento de los lazos y vinculaciones que tenían con el resto de tejido asociativo de la comarca.

“mapeo relacional (...) era una forma para quien debía estar en la comisión técnica según las relaciones en las que se establecía si era fuerte o era débil, cuál es ese tipo de relación y cuál debería estar en la comisión técnica para ver el plan operativo” (Reunión oficina territorial n.º1).

Los agentes han colaborado también en el giro dado a las estrategias de intervención en una parte importante de los territorios. Se han dejado de utilizar herramientas colectivas de trabajo, como las reuniones grupales con todas las organizaciones involucradas, y se tiende más bien a la aplicación de herramientas individuales. Este cambio se explica por la naturaleza de los trabajos de los interlocutores, las distancias geográficas internas de algunos territorios y las agendas de trabajo de técnicos y políticos. Con esta adaptación se perdió la riqueza que puede dar la perspectiva grupal, pero se ganó en operatividad.

“Es que las reuniones colectivas con la carga de trabajo que tienen los alcaldes,

se hacen prácticamente imposibles, entonces tantas personas es muy complicado reunir las un día y que asistan todas, eso es complicadísimo” (Agente dinamizador/a n.º 10).

Una de las barreras que tuvieron que superar los dinamizadores en la primera etapa de conformación de los pactos territoriales, fue la de desligar su figura de un partido político específico. Esto al principio generaba desconfianza hacia el programa. Sin embargo, y después de un tiempo de trabajo, esta desconfianza fue desapareciendo y los agentes se pudieron situar exclusivamente en el plano técnico, consolidando su carácter independiente al mismo tiempo que permitía asentar su rol de dinamizador.

Los actores locales, sobre todo los de ámbito político, señalan la importancia del conocimiento del terreno, pero también la necesidad de que se traduzca en iniciativas concretas. Esta escasa concreción está influida directamente por la falta de presupuesto y recursos propios del programa. Esta práctica ausencia de visibilidad de efectos inmediatos en el territorio local, le resta importancia y peso a los logros conseguidos en materia de coordinación, que no es vista siempre como una estrategia de optimización de los recursos.

“Si hemos identificado cuáles son nuestros proyectos y hemos firmado un pacto deberíamos actuar allí con dinero...que no se quede en que hemos hecho un magnífico trabajo pero que se ha quedado en papel, ahora hay que ponerlo en marcha.” (Presidente/a mancomunidad/Gerente/a consorcio n.º 1)

“Es que las actuaciones no tienen presupuesto, entonces es el que cada institución

quiera poner y el tiempo que cada institución quiera poner” (Técnico/a n.º 1).

También los agentes dinamizadores han jugado un papel fundamental en la asimilación de la idea de consenso como una herramienta que permite llegar a acuerdos, y que estuvo presente en el desarrollo del programa tanto en su fase inicial de diagnóstico, como también a lo largo de la definición de líneas de trabajo concretas que se plasmarían en cada uno de los territorios.

“A base de ser tercetos, los técnicos hemos tenido que ser muy insistentes para intentar coordinar estas distintas instituciones, y luego también ha existido por parte de los socios una disposición a participar” (Agente dinamizador/a n.º 9).

En definitiva, en el “Granada-Empleo” se dio un proceso de aprendizaje donde los actores políticos y técnicos tuvieron que ejercitar nuevas formas de planificación basadas en el consenso como técnica de llegar a acuerdos, teniendo en cuenta las particularidades del territorio y, en consecuencia, aplicando herramientas de trabajo diferenciadas. Este esfuerzo se vio materializado en un promedio de 21 entidades sociales y económicas que participaron en los pactos, 2.290 entidades registradas en la base de datos, 23 entidades que asistieron a las reuniones preparatorias y 59 personas que lo hicieron a los seminarios organizados.

Los agentes dinamizadores no solo han sido capaces de generar esa dinámica de consenso, sino también de co-participación entre los actores en el trabajo de intervención. Esto se traduce en la idea de actuación de “abajo hacia arriba” pudiendo con ello rescatar una dinámica de participación que situase al actor político y técnico del territorio más cercano a los objetivos del programa.

ma. En dicha dinámica ha sido fundamental el esfuerzo por adecuar la metodología a las particularidades del territorio.

“En este caso lo que se ha pretendido es que sea un proceso abajo arriba, es decir que sea la sociedad con sus distintas vertientes, (...) que han hecho un análisis y diagnóstico de su territorio y de toda la comarca y han planteado formas de actuar, de forma consensuada y participada.” (Agente dinamizador/a n. °9).

2.2. La función intermediaria del agente territorial en la estructura organizativa del programa

La estructura organizativa del programa se plantea en dos niveles interrelacionados. El primero de gestión global o general es la “comisión institucional”, que está compuesta fundamentalmente por los ayuntamientos y mancomunidades y en menor medida por grupos de desarrollo rural, entidades privadas como empresas y cooperativas, sindicatos y asociaciones. El segundo nivel es el territorial, ubicado en las distintas zonas de actuación, integrado por la “comisión institucional de zona” (CIZ) y de una “comisión técnica de zona” (CTZ), compuestas por diferentes actores locales y territoriales en cada uno de los pactos, y donde fue posible articular diversos intereses en una puesta en común, que es uno de los logros del programa a nivel local y donde los dinamizadores han jugando un papel fundamental.

Los agentes dinamizadores también han sido capaces de detectar los factores señalados por los actores políticos como negativos en la estructura organizativa del proyecto y en la constitución de los pactos. Entre ellos se ha

apuntado el retraso en la formalización de las firmas de los pactos y con ello el comienzo formal del programa –un año y medio después del inicio del trabajo de los agentes y entre cuatro y cinco meses después de que algunos pactos estuvieran elaborados–.

“la administración se marcaron unas pautas de que los pactos estuvieran como muy tarde firmados en el mes de julio y sin embargo el primero que se firma es el 15 de octubre. (...) vamos que estaba aquí en la oficina desde el mes de mayo, allí se bloqueó en diputación (...) hasta septiembre que fue cuando nos lo devolvieron” (Reunión oficina territorial n. ° 2).

En cuanto a la gestión territorial y a la puesta en marcha de la comisión institucional, los actores políticos han mostrado un desligamiento de la implementación del programa. No obstante, desde el punto de vista de los agentes territoriales se valora el hecho de que la diputación tenga una visión global que no tienen las otras entidades, sirviendo de referente a la hora de valorar diferentes aspectos desde la perspectiva provincial. En esa relación el agente ha cumplido un papel de “intermediario entre la diputación y el territorio” (Agente dinamizador/a n. °8). De esta forma, la diputación es vista como una prestadora de servicios que no tiene comparación con otras entidades locales, lo que se considera el principal aporte de esta entidad.

“es que la clave del proyecto es los contactos que tú tienes sobre todo de diputación para abrir puertas a la gente, de empresas, de energía, de formación, es la capacidad técnica que tiene diputación, que no se encuentra en el territorio en ningún otro sitio, como cantidad y como preparación” (Agente dinamizador/a n. ° 2).

“desde nuestro pacto hemos puesto en valor (...) el acercamiento de diputación al territorio, entonces allí la información tenía que fluir y nosotros teníamos que ser pues un poco el nexo de comunicación de esta administración” (Agente dinamizador/a n.º 5).

Las comisiones técnicas de zona –un total de doce– tienen por finalidad la elaboración de estrategias de intervención en materia socio-laboral, de forma coordinada con el resto de las entidades que están presentes en el territorio. Estos grupos, coordinados por agentes territoriales, cuentan con personal técnico asignado al desarrollo de los itinerarios de inserción sociolaboral (docentes y orientadores laborales), así como también con el personal existente en los territorios de intervención. Estas comisiones actúan como una red de intercambio de metodologías y buenas prácticas entre los distintos territorios que intervienen en el programa. La conformación de las distintas comisiones técnicas respondió a las particularidades de las realidades locales que representaban. La evaluación de las mismas es positiva y ha potenciado el conocimiento entre los diferentes técnicos de un territorio específico. Se la visualiza además como una instancia equilibrada, ya que están representados todos los actores que son necesarios para llevarla a cabo.

“creo que la comisión técnica estaba bien, (...) este ha sido un instrumento bastante bueno, porque por lo menos nos hemos conocido, nos hemos sentado, hemos hablado de lo que pensamos, de cuales tienen que ser los objetivos” (Técnico/a n.º 3).

Este espacio de debate se traduce en que la comisión técnica es un ente que per-

mite la coordinación a nivel técnico con el fin de evitar duplicidades –detectadas por los agentes–. El cumplimiento de este objetivo permite pensar en la posibilidad real de articular las iniciativas territoriales más allá de los intereses particulares de cada administración local.

“que si hubiera seguido reuniéndose la comisión técnica pues aunque sea solo para coordinarnos a nivel técnico entre uno y otro para no redoblar, para no hacer cosas doble, porque hay muchas veces que duplicamos esfuerzos, que hacemos cosas desde aquí y desde otro sitio y coordinándose se puede hacer mucho mejor” (Técnico/a n.º2).

El trabajo desarrollado con los entes locales es otro elemento positivo orientado a la continuidad de los logros del “Granada-Empleo”, con una dinámica de colaboración en la gestión política y técnica con las entidades locales.

“La comunicación inter-institucional ha sido magnífica y pienso que la base que se ha sentado va a tener continuidad en el territorio y esto también es muy importante, no solo para el nuestro proyecto sino que para las realidades de la zona” (Agente dinamizador/a n.º5).

Las comisiones técnicas de zona y los agentes dinamizadores han conseguido un alto nivel de participación de los entes y actores locales, lo que fortalece el programa y legitima sus estrategias de intervención y acción. Así como la comisión institucional logra congrega a todos los sectores políticos, la comisión técnica consigue ese mismo nivel de participación dentro de los técnicos locales, y vincula la gestión global y la territorial.

2.3. El agente territorial en la ejecución y desarrollo del programa

El proyecto “Granada-Empleo” consiguió finalmente aglutinar a la mayoría de municipios en la firma de los pactos territoriales por el empleo, estos fueron 164 municipios y 11 entidades locales autónomas, consiguiendo la participación de los actores políticos, y la consideración de las particularidades geográficas de cada territorio. Los pactos han servido –en parte– para mostrar lo que las administraciones locales ya tenían planificado poner en marcha.

“de las que están allí son una pequeña parte de la estrategia que nosotros tenemos, entonces claro que se van a hacer, pero no podemos decir que se van a hacer porque estaban en el pacto territorial porque ya estaban en la estrategia, pero como metodología para afianzar el trabajo en cada administración está bien” (Técnico/a n.º 5).

En este sentido, y como se ha señalado a lo largo de este artículo, los agentes enfrentaron el largo trabajo previo a la firma de pactos de generar confianza entre los actores locales, desligando su figura de cualquier relación con la política partidista.

“por suerte los 25 han firmado pero sí es cierto que costó mucho, mucho trabajo, eso no lo ha dicho en la cara, es que tu vienes de Izquierda Unida aquí” (Reunión oficina territorial n.º 2).

Esta barrera inicial se superó en la medida en que el dinamizador ganó presencia en el territorio, con un papel puramente técnico y que resaltaba la relevancia de la participación colectiva como una herramienta útil para combatir el desempleo local. A pesar de este

trabajo constante, los técnicos del “Granada-Empleo” tuvieron que sortear en un primer momento las barreras de acceso a los agentes políticos.

El importante papel de los agentes dinamizadores ha sido reconocido y valorado muy positivamente (8,5 sobre 10) por parte de las entidades públicas y privadas que participaron en el proyecto. Entre las funciones más valoradas, se destacan la capacidad de informar de posibles fuentes de financiación (con un 8,9), el promover procedimientos de planificación conjunta, concertación y coordinación entre entidades locales y agentes socioeconómicos del territorio (8,8), y su capacidad para redactar y entregar a los agentes involucrados los documentos aceptados en los acuerdos de planificación conjunta (8,8). En términos cualitativos los agentes son vistos, tanto por los técnicos ajenos al programa como por los políticos, como los grandes promotores de los pactos territoriales por el empleo.

En la implementación de esta figura, las tareas y funciones de los agentes sufrieron cambios respecto de lo planificado inicialmente por el programa. Dichas modificaciones son evaluadas de distinta forma por los propios agentes y presenta un discurso ambivalente.

“este proceso es más social que puramente técnico, pues claro estas funciones no son tan claras, porque por ejemplo un trabajo de dinamización incluye tantísimas cosas que al final haces de todo lo que surja, entonces muchas veces no sabíamos bien lo que teníamos que hacer, por el tipo de trabajo que hay también” (Agente dinamizador/a n.º 2).

Otros agentes valoran el cambio de tareas como positivo porque traslada más infor-

mación de la diputación hacia el territorio, y como negativo por la sobrecarga de trabajo que supuso el haber gestionado tareas que no eran competencia directa del “Granada-Empleo”.

“el hecho de que hayamos sido apoyo al área en muchas cuestiones también nos ha sobrecargado de un trabajo que no era el estricto de ‘Granada-Empleo’, por un lado es positivo porque hemos hecho más y hemos sido de intermediarios entre la diputación y el territorio, (...) y esto ha sido positivo porque hace que hay una comunicación, pero negativo en el sentido de que hemos estado también cargados de trabajos paralelos al proyecto exclusivamente, al objetivo del Proyecto ‘Granada-Empleo’” (Agente dinamizador/a n.º8).

Dentro de las funciones que se destacan como apoyos al área de diputación se pueden señalar la participación en mesas de selección de beneficiarios de los itinerarios integrados de inserción sociolaboral del proyecto, el asesoramiento a municipios sobre diferentes programas y proyectos del área de cultura, juventud y cooperación local, las mesas de trabajo comárcales sobre innovación y sostenibilidad en la gestión de zonas verdes públicas municipales, y –entre otros– la colaboración con diversos estudios socioeconómicos realizados por la Delegación de Promoción Económica y Empleo. Una de los instrumentos fundamentales en la implementación del programa fueron los Planes Operativos Anuales (POAs en adelante) –aunque no incluidos en el diseño del “Granada-Empleo” – fueron elaborados y coordinados por los agentes dinamizadores, y definidos por todos los actores como una concreción de los pactos. Los POAs

permitieron darle fondo a un acuerdo que solo en sí mismo podía quedar reducido a una declaración de buenas intenciones. No obstante, estos planes operativos no contaban con presupuesto propio y sus efectos fueron reducidos en la ejecución de las medidas planificadas:

“si lees el plan operativo en seguida lo primero que se puede apreciar es esto, que cada pueblo ha dicho «yo lo que quiero es esto», entonces vale está muy bien una ludoteca, ¿pero dónde está? ¿Cómo hacemos la ludoteca, dispone de presupuesto el ayuntamiento? ¿Dónde va a buscar los recursos? Entonces claro plasmarlo en una ficha está muy bien pero que se pueda hacer en un año es lo que no se sabe” (Técnico/a n.º5).

Por esta razón, los dinamizadores son valorados por su capacidad de coordinar y anar esfuerzos en la puesta en marcha de acciones concretas. La elaboración de los POAs resultó del consenso de los actores que formaban parte de la comisión técnica de zona, coordinada por los agentes dinamizadores. De esta forma, el tema de la participación estuvo presente en la metodología de trabajo en el territorio, en un contexto donde se pretendía firmar un plan sin tener respaldo presupuestario.

“Entonces nosotros ha sido muy importante la implementación metodológica de cómo llegar a consensos, como trabajar sin tener ningún presupuesto sobre el que plantear actuaciones eso también es importante” (Reunión oficina territorial n.º3).

Los POAs han servido también como destinatarios de las colaboraciones que se proponían desde el territorio, y se identifican

como un elemento más de gestión de los recursos e iniciativas locales.

“Las actuaciones del pacto han sido el receptáculo oportuno en el que se ha depositado y plasmado formalmente la colaboración entre varias entidades o entre nosotros del proyecto o de alguna entidad que ha propuesto alguna iniciativa” (Agente dinamizador/a n. °6).

El desarrollo del “Granada-Empleo” ha mostrado la potencial continuidad de los planes operativos, y de los agentes dinamizadores que les dan vida, como elementos fundamentales para mantener las estructuras territoriales y concretamente las comisiones técnicas de zona. Su consolidación garantizaría la recreación de experiencias como las de este programa.

“¿Es posible la continuidad del programa sin los agentes?... No, yo creo que no, (...) yo creo que siempre tiene que haber alguien detrás en la organización, en la logística, simplemente para convocar una reunión, para hacer unas actas para aunque sea para redactar un proyecto para buscar información...” (Técnico/a n. °2).

El agente no solo es la garantía para la continuidad del proyecto, sino que además favorece la participación y el cumplimiento de los objetivos. En definitiva, el agente territorial ha mostrado una importante capacidad para articular y coordinar recursos e iniciativas, y de comunicación entre los actores de las distintas administraciones implicadas, como primer paso necesario para una futura colaboración entre los municipios y organizaciones dispersas por la comarca.

3. Conclusiones

Este estudio ha permitido mostrar, a través del Modelo de Evaluación Participativo Contextualizado aplicado al proyecto “Granada-Empleo”, el impacto de la figura del agente territorial como variable determinante del diseño, implementación y continuidad del mismo como política de inserción laboral. Como se ha señalado, los agentes han cumplido tres roles distintos: por un lado, han sido fuentes primarias de información en la diagnosis de los territorios, revalorizando la identidad de los mismos. Por otro lado, los agentes son vistos como una figura “puente” entre la comarca y la diputación, lo que permite una mejor gestión de las intervenciones que se hacen desde el nivel central y fortalece su presencia física en el propio territorio. Los dinamizadores han generado de modo no institucionalizado una nueva articulación territorial sobre la que operar, superando el ámbito municipal y convirtiéndolo en comarcal. Por último, son considerados por los actores públicos y privados como los promotores y referentes del proyecto y el elemento clave para su continuidad. Desde el proyecto “Granada-Empleo”, esta figura ha alcanzado estabilidad e institucionalización, y se ha convertido en parte de la estructura operativa de las políticas de inserción sociolaboral desarrolladas por la Diputación Provincial de Granada.

Este artículo tiene una doble contribución a futuras investigaciones, en primer lugar, aporta una nueva perspectiva a los estudios sobre las políticas de inserción sociolaboral, centrados tradicionalmente en su diseño y componentes (Ruesga, 2002; Standing, 2002), y en los indicadores de evaluación en función de los modelos de Estado de Bienestar

que los desarrollan (Schmid *et al.*, 1996). Esta investigación pone en primer plano el estudio del impacto de los actores participantes en las políticas como variables determinantes de su puesta en marcha, efectividad y eficiencia.

En segundo lugar, se suma a la novedosa línea sobre evaluaciones realistas que ponen el énfasis en las el contexto en el análisis de la política pública (Pawson y Tilley, 1997). Esta opción evaluativa parte de la importancia del sujeto a evaluar, del sistema político, y de los actores implicados. En definitiva, apunta a cómo el contexto y actores de la política influyen en la práctica de la evaluación, y cómo a su vez la evaluación influye en el contexto político en el que se lleva a cabo (Befani *et al.*, 2007); así, cada análisis requiere una aproximación específica al modelo evaluativo aplicado a un programa político (Flick *et al.*, 2003). Este trabajo ha aportado la aplicación de un modelo diseñado *ad hoc* para la evaluación del Proyecto “Granada-Empleo” a partir de premisas participativas, que han permitido revalorizar la capacidad e influencia de los agentes como nuevos actores en la implementación y evaluación de las políticas de inserción laboral, y del mismo contexto territorial sobre el que ejercen su actividad.

Bibliografía citada

- Befani, Barbara, Ledermann, Simone y Sager, Fritz (2007). “Realistic Evaluation and QCA. Conceptual Parallels and an Empirical Application”. **Evaluation**, Vol. 13, (2), Londres. Pp. 171-192.
- Durston, John y Miranda, Francisca (Comp.) (2002). **Experiencias y metodología de la investigación participativa**. CEPAL-ONU. Nueva York.
- Flick, Uwe, von Kardorff, Ernst y Steinke, Ines (2003). “Was ist qualitative Forschung? Einleitung und Überblick”. En Uwe Flicky Ernst von Kardorff e Ines Steinke (Ed.) **Qualitative Forschung: Ein Handbuch**. Rowohlt. Reinbek bei Hamburg. Pp. 13-29.
- Gómez Serra, Miquel (2004). **Evaluación de los servicios sociales**. Gedisa. Madrid.
- Guba, Egon G. y Lincoln, Yvonna S. (1989). **Fourth generation evaluation**. Sage. Londres.
- Matos, Ruth (2005). “Enfoques de evaluación de programas sociales: Análisis comparativo”. **Revista de Ciencias Sociales**, Vol. 11, (2), Maracaibo. Pp. 360-377.
- Monnier, Eric (1997). **Evaluación de la acción de los poderes públicos**. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- Pawson, Ray y Tilley, Nick (1997). **Realistic Evaluation**. SAGE. Londres.
- Ruesga, Santos M. (Dir.) (2002). **Economía del trabajo y política laboral**. Pirámide. Madrid.
- Schmid, Günther, O’Reilly, Jaqueline y Schöman, Klaus (Ed.) (1996). **International handbook of labour market policy & evaluation**. Edward Elgar. Chetenham.
- Standing, Guy (2002). **Beyond the new paternalism. Basic security as equality**. Verso. Londres.
- Trinidad, Antonio y Pérez, Margarita (2010). **Análisis y evaluación de políticas sociales**. Tecnos. Madrid.