

# Terra

Revista de Desenvollop Local

NÚMERO 14, JULIO 2024



e-ISSN: 2386-9968

[journal.terra@uv.es](mailto:journal.terra@uv.es)

## **EQUIPO EDITORIAL**

### **Dirección**

Xavier Montagud Mayor. Universitat de València, España

### **Consejo Técnico**

Jaime Escribano Pizarro. Universitat de València, España

### **Consejo Editorial**

Diana Esmeralda Valero López. The James Hutton Institute, Reino Unido

Cretan Remus. University of Timisoara, Rumanía

Andrea De Toni, Regional. Politecnico di Milano, Italia

Vicente Budí Orduña. Universitat Jaume I de Castelló, España

María Pilar Peñarrubia Zaragoza. Universitat de València, España

Carolina Yacamán Ochoa. Universidad Autónoma de Madrid, España

Juan Ramón Gallego Bono. Universitat de València, España

María Raquel Agost Felip. Universitat Jaume I de Castelló, España

Julia Salom Carrasco. Universitat de València, España

María Dolores Pitarch Garrido. Universitat de València, España

Ana Sales Ten. Universitat de València, España

### **Consejo Asesor**

Antonio Valera Lozano. Unviersitat de València, España

José Javier Serrano Lara. Universitat de València, España

Carme Melo Escrihuela. Universitat de València, España

Joaquín Martín Cubas. Universitat de València, España

Berezi Elorrieta Sanz. Foment de Ciutat SA (Barcelona), España

Joan Romero González. Universitat de València, España

José V. Pérez Cosín. Universitat de València, España

Antonio Martínez Puche. Universidad de Alicante, España

Joaquín Farinós Dasí. Universitat de València, España

Javier Esparcia Pérez. Universitat de València, España

TERRA. Revista de Desarrollo Local

e-ISSN: 2386-9968

Número 14 (2024), 1-22

DOI 10.7203/terra.14.26855

IIDL – Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local

## **El papel y la contribución de los agentes de empleo y desarrollo local (AEDLs): análisis del caso gallego.**

**Manuel Octavio Del-Campo-Villares**

Campus de Elviña, s/n, 15008

Personal Permanente Laboral, LOSU - Universidad de A Coruña

moctadcv@udc.es

<https://orcid.org/0000-0002-0839-9154>

**Francisco Jesús Ferreiro-Seoane**

Campus Vida, Avda. Doutor Ángel Jorge Echeverri, s/n, 15782

Ayudante Doctor - Universidad de Santiago de Compostela

franciscojesus.ferreiro@usc.es

<https://orcid.org/0000-0002-3984-3158>

**Vanessa Miguéns-Refojo**

Calle Francisco Tomás y Valiente, 5, 28049

Ayudante LOU - Universidad Autónoma de Madrid

vanessa.miguens@uam.es

<https://orcid.org/0000-0002-1467-8299>

**Eladio Jardón-Ferreiro**

Sargento Seoane, 100, 32632, Baltar, Ourense

Socio-Consultor - Instituto Internacional de Marketing y Comunicación

info@institutoimc.com

<https://orcid.org/0000-0002-6183-360X>



Esta obra se distribuye con la licencia Creative Commons  
Reconocimiento-No Comercial-Sin Obra Derivada 4.0 Internacional

### **El papel y la contribución de los agentes de empleo y desarrollo local (AEDLs): análisis del caso gallego.**

*Resumen:* El objetivo de este trabajo es analizar la contribución de los agentes de empleo y desarrollo local (AEDLs) gallegos al Desarrollo Local. Para ello, se identifican las funciones que realizan, y se evalúa la prestación de servicios realizada. Para ello, se remitió una encuesta a los AEDLs de Galicia en 2022, contestada por el 68% de estos agentes. Con la información cuantitativa obtenida se plantearon seis hipótesis relacionando el trabajo de los AEDLs con sus contribuciones al territorio. Para determinar la significación estadística de las diferencias observadas entre grupos, se realizó un test de comparación de medias, basado en la relación entre las varianzas de cada grupo y se contrastó con un test-F para aceptar o rechazar esta hipótesis. Los resultados muestran que la experiencia profesional del AEDL es significativa a la hora de asesorar a los agentes socioeconómicos. El 62% de los agentes dedican un tiempo extra a la jornada laboral y ello contribuye a aumentar el tejido socio-productivo local. Los AEDLs realizan un 49,5% de las funciones propias de su trabajo, y contribuyen de manera significativa al Desarrollo Local mediante el asesoramiento en la creación de empresas, de empleo, estudio de necesidades formativas y tramitación de subvenciones.

*Palabras clave:* poblamiento espacial, empleabilidad local, promoción socioeconómica, políticas públicas regionales.

### **The role and contribution of employment and local development agents (AEDLs): an analysis of the galician case.**

*Abstract:* The objective of this work is to analyze the contribution of Galician employment and local development agents (AEDLs) to Local Development. To do this, the functions they perform are identified, and the provision of services performed is evaluated. For this, a survey was sent to the AEDLs of Galicia in 2022, answered by 68% of these agents. With the quantitative information obtained, six hypotheses were raised relating the work of the AEDLs with their contributions to the territory. To determine the statistical significance of the differences observed between groups, a mean comparison test was performed, based on the relationship between the variances of each group and contrasted with an F-test to accept or reject this hypothesis. The results show that the professional experience of the AEDL is significant when it comes to advising socioeconomic agents. 62% of the agents dedicate extra time to the working day and this contributes to increasing the local socio-productive fabric. The AEDLs carry out 49.5% of the functions of their work, and contribute significantly to Local Development through advice on business creation, job creation, study of training needs and processing of subsidies.

*Key words:* spatial population, local employability, socio-economic promotion, regional public policies.

Recibido: 14/06/2023

Aceptado: 01/05/2024

Referencia/Citation:

Del-Campo-Villares, M. O., Ferreiro-Seoane, F. J., Miguéns-Refojo, V. y Jardón-Ferreiro, E. El papel y la contribución de los agentes de empleo y desarrollo local (AEDLs): análisis del caso gallego. *TERRA. Revista de Desarrollo Local*, 1-22. <http://doi.org/10.7203/terra.14.26855>

## 1. INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN

La Constitución Española, en su artículo 140, garantiza la autonomía de los municipios. El artículo 141 define la provincia como agrupación de municipios y el artículo 142 expone que las Haciendas Locales deben disponer de los medios suficientes para el desempeño de sus funciones, siendo estos sus propios tributos y aquellos procedentes de la participación en los del Estado y Comunidades Autónomas (CCAA). Pero más allá de la cuestión financiera el ejercicio de dichas funciones demanda unos recursos humanos que faciliten el desarrollo local, marco de referencia de este trabajo.

Y donde tal desarrollo se contempla como el proceso dirigido a facilitar el crecimiento socioeconómico sostenible de un territorio, y así asegurar la calidad de vida de sus habitantes a partir de la identificación y el aprovechamiento óptimo de los recursos y las capacidades endógenas de ese espacio concreto.

El AEDL se localiza en estudios sobre fenómenos como la Economía Social, Economía Política, empleo, Desarrollo Local, ruralización y estrechamente vinculado a espacios económicos que requieren de este particular Capital Humano para contribuir al desarrollo del territorio. Este trabajo sitúa a estos agentes como expertos técnicos, concedores y evaluadores de las necesidades socioeconómicas locales, incidiendo en que deben ser tratados como un instrumento clave de la gestión de un Ayuntamiento. Estos agentes son necesarios para dinamizar el tejido socio-productivo local adquiriendo a tal efecto una relevancia creciente, y donde su actividad principal se centra en el asesoramiento para crear empresas, promover la cultura emprendedora, la inserción laboral, el estudio de las necesidades formativas espaciales y ayudar a la tramitación de subvenciones en materia de ayudas públicas.

En consecuencia, este trabajo plantea un análisis del perfil de estos AEDLs en Galicia. Para alcanzar este objetivo, en el año 2022 se replicó (remitida por primera vez en 2018) una encuesta a estos expertos contestada por más de 2/3 partes de estos agentes (158). Y donde, se plantearon seis hipótesis con el fin de conocer si existen relaciones significativas entre las características de los AEDLs y los resultados obtenidos a través de un análisis de *p* valor.

### 1.1. Capacidad de los ayuntamientos para la promoción económica y social

La Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local<sup>1</sup> (LRBRL) estableció las competencias de las Entidades locales, clasificándolas en propias atribuidas por Ley o atribuidas por delegación. Las primeras se ejercen en régimen de autonomía y propia responsabilidad, atendiendo a la programación y ejecución con las demás Administraciones y las delegadas se ejercen en los términos establecidos en la disposición o acuerdo de delegación.

Dicha Ley establece la posibilidad de ejercer competencias distintas a las mencionadas, siempre que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera de la Hacienda municipal y no exista concurrencia con otra Administración al prestar el mismo servicio. El artículo 25 recoge las competencias municipales específicas, señalando que pueden promover toda clase de actividades y proveer aquellos servicios que contribuyan a satisfacer las

---

<sup>1</sup> Modificada por la Ley 57/2003 del 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

necesidades y aspiraciones vecinales: urbanismo, medio ambiente, tratamiento de aguas, infraestructuras, equipamiento urbano, atención social, policía local, entre otras.

Como se aprecia, la Ley no recoge como competencia directa de las Corporaciones Locales la materia de desarrollo local (promoción económica, economía social y dinamización del territorio). No obstante, prevé la posibilidad de que el Estado y CCAA deleguen las competencias en las entidades locales, creando entes locales a tal objeto. Aunque, para ello, se debe justificar que con la delegación se mejora la gestión pública o se reducen duplicidades.

En el Estatuto de Autonomía de cada CCAA se regulan las competencias de estas. En Galicia, el artículo 27 de su Estatuto (Ley Orgánica 1/1981), menciona la atribución competencial en materia de promoción y desarrollo comunitario. Aunque si es ejercida por la CCAA, la entidad municipal no prestará ese servicio.

El Real Decreto Legislativo 2/2004 aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, mencionando los planes y programas de inversión y financiación que podrán formular las entidades locales.

A nivel europeo destacan el programa LEADER y la Estrategia Europea de Empleo. Ambas iniciativas surgen tras la aprobación del Acta Única Europea, con la finalidad de alcanzar una mayor cohesión económica y social. En líneas generales, la aplicación del LEADER fue positiva para las áreas rurales europeas por contribuir a su desarrollo social y económico. Desde sus inicios destacó como herramienta en la práctica del desarrollo local participativo y endógeno, donde las comunidades rurales orientan su camino hacia el desarrollo mediante el uso racional y sostenible de sus recursos (Navarro et al., 2018).

En la década de los 90 surgen los Fondos Estructurales (FEDER, FEOGA y FSE) con la finalidad de dotar a los Estados de herramientas que les permitan generar riqueza, otorgando además una importancia creciente a los agentes sociales. La integración de España en la Comunidad Europea puso a disposición de su Administración los Fondos Estructurales: FEDER, FSE, así como el Fondo de Cohesión y Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural (FEADER). El objeto de estas actuaciones era alcanzar un mayor equilibrio entre las distintas regiones y territorios en términos de desarrollo (Cabrera, 2006).

En 2013, la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local redujo el número de competencias de las entidades municipales, traspasando estas a las CCAA, al objeto de contener el gasto público municipal como consecuencia de la crisis iniciada en 2008.

## **1.2. La promoción local, una función de los agentes de empleo y desarrollo local**

En los 80, España sufrió las consecuencias de la crisis energética mundial de la década anterior, que generó altos niveles de desempleo; más notorios en el caso de mayores de 45 años, jóvenes, mujeres, personas sin cualificación, zonas escasamente desarrolladas, o despobladas (Sanchis, 2002). Hasta ese momento, se carecía a nivel nacional de una política organizada de empleo que fomentase el crecimiento de las áreas menos favorecidas. Surge entonces el Agente de Empleo y Desarrollo Local, enmarcado dentro de las políticas de inserción socio laboral de la Estrategia Europea de Empleo (Sanchis y Ribeiro, 2008), que otorga un papel fundamental a lo local por ser el ámbito más próximo al individuo. Se trata de establecer objetivos locales que contribuyan a implementar

estrategias conducentes a la dinamización y promoción socioeconómica municipal (Calvo, 2010) junto a la creación de empleo con todo el impacto social que se deriva.

Las Agencias de Desarrollo Local nacieron en Europa en la década de los 70 (Reino Unido), impulsadas por la crisis energética y cuyo objetivo prioritario era definir y diseñar nuevos modelos de crecimiento. En España surgen las primeras iniciativas en materia de desarrollo local (DL) en la década de los 80 en forma de Escuelas Taller, Casas de Oficios e Iniciativas Locales de Empleo (ILE).

El AEDL junto a las ILE se configura como un instrumento para reactivar y contribuir a la sostenibilidad de la economía local a medio plazo y con ello superar la crisis económica y social que redujo su tejido productivo en términos de empleo y oportunidades de negocio (Rosell y Viladomiu, 2013). Sin embargo, su nacimiento parte con un grave déficit: la falta de una regulación específica como auténtico responsable de la promoción económica, social y del DL. Su figura se reguló por vez primera en la Orden ministerial de 21 de febrero de 1986<sup>2</sup>, siendo definidos como agentes de desarrollo, promotores de empleo o expertos de naturaleza análoga, que promuevan, desarrollen o asesoren iniciativas locales de empleo. Con el paso del tiempo su estatus profesional fue regulado, aunque no paso de una mera descripción de aspectos genéricos (Calvo, 2011). Según Sanchis (2002), la actuación del AEDL se posiciona como una herramienta clave de las instituciones locales, comarcales y regionales para favorecer el desarrollo socioeconómico y fomentar el autoempleo.

Machín et al., (2020) aprecian que los AEDLs se han convertido en un referente en la implementación de actividades de promoción socioeconómica y dinamización del territorio a través del fomento del emprendimiento y creación de empresas, además de ser un coste consolidado en el presupuesto municipal.

A mediados de los 90 se fijan por vez primera algunas de las funciones a desarrollar por los AEDLs, Orden de 13 de abril de 1994<sup>3</sup>, donde se establecen las normas de desarrollo del Real Decreto 631/1993, que regula el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional. Aquella se actualizó con la Orden de 15 de julio de 1999<sup>4</sup>, que establece las bases de concesión de subvenciones públicas para fomentar el DL e impulsar proyectos y empresas calificados como I+E; modificada por la Orden TAS/360/2008. En ese momento, los AEDLs se expanden por todo el territorio (González, 2008).

En Galicia, año 1989, aparecen las primeras Agencias de Desarrollo Local (ADL) dentro de una convocatoria de subvención del gobierno autonómico destinada a la creación de agencias municipales en materia de empleo para financiar los costes de contratación, locales y equipamientos de estas. Años después se crea el Centro Europeo de Empresas e Innovación (CEEI) de Galicia, que actuará como instrumento para la promoción de proyectos innovadores y agente de desarrollo endógeno regional. En 1992 se publica la Ley 5/1992 de creación del Instituto Gallego de Promoción Económica (IGAPE), que actuará como Agencia de desarrollo económico autonómica.

---

<sup>2</sup> Derogada por la Orden TAS/1622/2007, que regula la concesión de subvenciones al programa de promoción del empleo autónomo.

<sup>3</sup> Por la que se regulan las iniciativas locales de empleo, los AEDL, y se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones y ayudas a esas iniciativas locales de empleo y contratación de AEDL.

<sup>4</sup> Modificada por la Orden de 27 de diciembre de 1999, por la que se establecieron las bases de concesión de subvenciones públicas para el fomento del DL e impulso a proyectos y empresas calificadas como I+E.

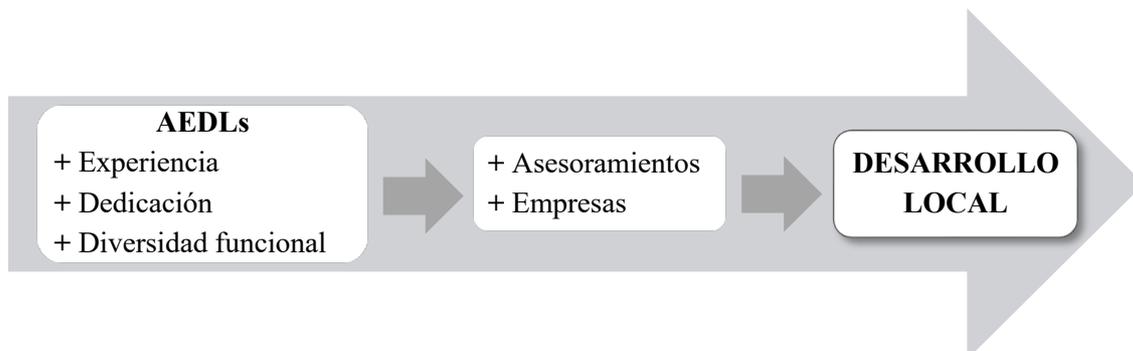
En 1998 surge la Red de Técnicos/as Locales de Empleo (TLE), compuesta por:

- Técnicos/as locales de empleo en Ayuntamientos, Mancomunidades y Diputaciones.
- Agentes de empleo, adscritos a servicios integrados para la juventud y entidades sin ánimo de lucro.
- Técnicos/as de empleo especializados/as en Iniciativas de Empleo Tecnológicas que asesoran y acompañan dichas iniciativas.
- Técnicos/as de las Unidades de Promoción y Desarrollo que fomentan la creación de empleo según las prioridades fijadas por la Consejería de Promoción del Empleo e Igualdad.

En 2008 la figura quedó definida como Agente de Empleo y Desarrollo Local, que es hoy un actor clave para el buen funcionamiento del modelo de desarrollo local (Calvo y Lerma, 2008); posicionándose como un agente estratégico para la formulación de procesos participativos de intervención local (Zurbano et al., 2010).

Así pues, dentro de las políticas aplicadas para impulsar actividades de DL, el Ayuntamiento es la institución más apropiada para ello, siendo el AEDL un agente cada vez más relevante dentro de este, mediante una intervención cada vez más amplia y heterogénea (véase figura 1). A tal efecto, la constitución de nuevas empresas y la tramitación de ayudas a la iniciativa empresarial y creación de empleo son las acciones más comunes realizadas por estos particulares empleados públicos para cumplir su función de promocionar la actividad socioeconómica local.

**Figura 1. Resultado de la actuación del AEDL**



Fuente: elaboración propia.

## 2. BASES TEÓRICO-CONCEPTUALES

Son varias las acepciones que ha ido adquiriendo el desarrollo local a lo largo del tiempo. Para Marx (1867), el DL constituye un proceso complejo que se materializa en un ámbito territorial, donde interviene una sociedad local y un espacio humano con intereses y creencias particulares y cuya conjunción impulsa el cambio para lograr un bienestar colectivo. Precisamente estos agentes juegan un importante papel en la Economía Social, comprendida como el desarrollo económico territorial y local (Soto et al., 2021). Birch (1979) lo considera desde el enfoque de la natalidad y mortalidad de las empresas explicando el surgimiento, cierre y expansión de las mismas según la naturaleza del territorio considerado; al igual que Schumpeter (1939), quien manifiesta que el desarrollo

corresponde a la aparición y desaparición de productos, empresas y actividades. Sanchis (1999, 2006) y Cantarero et al. (2011) consideran el DL como un concepto amplio en que están inmersas diferentes funciones, destacando la creación de empresas.

Para Alcañiz (2003), el DL es una respuesta a la reconstrucción europea tras la II Guerra Mundial, definiéndolo como: “proceso de cambio social que hace referencia a una evolución deliberada de las sociedades con la finalidad de obtener un crecimiento económico similar al de los países occidentales” (p.17). Rosell y Viladomiu (2013), enfatizan la creciente implicación de las corporaciones locales en el desarrollo territorial, social y económico, motivada por la transición política y la crisis industrial. Se transita desde un desarrollo exógeno a otro endógeno primando el diseño participativo de políticas y programas de desarrollo, implicándose directamente los gobiernos locales y regionales. En esta línea, Ramió y Salvador (2012) constatan el peso creciente que tiene la función de “promover el desarrollo” en los municipios, con importantes consecuencias sobre sus finanzas, donde los recursos locales asignados a tal función sobrepasan los destinados a otras funciones municipales como la representatividad político-administrativa o la provisión de los servicios públicos locales.

Otros autores aportan definiciones que tienen en cuenta no sólo los intervinientes, sino también las interacciones entre estos. Vázquez-Barquero (1988) define el DL como un proceso de crecimiento y cambio estructural que afecta a una comunidad territorialmente definida y que se concreta en una mejora del nivel de vida de sus habitantes. Jaguaribe (1973) lo considera un proceso social global que evidencia la eficacia de las relaciones entre las personas para poner en valor la riqueza de que disponen (Pecqueur y Colletis, 1995). Antuñano et al. (1993) perciben el DL como una acción integral concertada por los agentes sociales de una comunidad, cuyo objetivo es valorizar sus recursos mediante la negociación con sus fuerzas económicas, sociales y políticas.

Para Buarque (1999) el DL es un proceso endógeno capaz de promover el dinamismo económico y la mejora en la calidad de vida de la población con la que interactúa y de la que recibe influencias positivas y negativas. También es capaz de estar presente en base a estrategias de corte ecológico o, en el caso del entorno rural, agroecológico (Martín García, 2021). Millán (2003) lo interpreta como el conjunto de experiencias basadas en recursos locales sin intervención del Estado. Sin embargo, Albuquerque (2004) ensalza la figura del Estado como el encargado de ejecutar ese DL al corresponderle la responsabilidad y organización de propuestas para la mejora social y territorial de las regiones.

Méndez y Lloret (2004) conciben el DL bajo una triple dimensión: económica, sociocultural y político-administrativa. En la dimensión económica, las empresas deben tener capacidad suficiente para organizar los factores productivos; en la dimensión sociocultural (Vázquez-Barquero, 1988), hace hincapié en los valores e instituciones locales; y en la político-administrativa (Stöhr, 1986), los poderes locales deben estimular e impulsar el desarrollo socioeconómico local.

Se aprecia cómo el concepto de desarrollo local se asocia a múltiples términos: Promoción Socioeconómica Local, Desarrollo Socioeconómico Local, Política de Desarrollo Local, Desarrollo Endógeno... (Sanchís, 1999). El Comité Económico y Social de la Comunidad Europea lo considera un proceso para reactivar y dinamizar la economía local empleando los recursos endógenos de modo eficiente, al objeto de crear empleo y mejorar la calidad de vida (Zúniga-González, 2013).

En la actualidad, es necesario conocer cómo influye la globalización en los procesos de DL, tal y como exponen Sánchez et al. (2018): “a medida que las organizaciones se circunscriben a procesos de globalidad o localidad, emergen estilos de liderazgo que ajustan los objetivos organizacionales a los parámetros de competitividad que el contexto demanda”. Además, según Elizarraráz et al. (2018), no se debe olvidar la influencia de las actitudes y acciones de los individuos y grupos sobre la configuración y organización de las empresas, ya que estos son quienes determinan la estructura social, relacionándose con el sistema político-económico. Arocena y Marsiglia (2018) completan la perspectiva del DL señalando la necesidad de su proyección exterior, implementando procesos de innovación territorial que faciliten el uso del marketing local como medio para poner en valor las características y cualidades del espacio local estudiado, hecho que supone dar forma al DL desde la perspectiva del Marketing Territorial.

Como afirma Fuertes (2008): “el concepto de desarrollo representa un mayor bienestar para los agentes que componen una economía, estando claramente relacionado con una evolución positiva de las variables que influyen en el crecimiento económico”. Así, el DL implica la búsqueda de bienestar social y la mejora de la calidad de vida de la comunidad local, y que concierne a sus múltiples actores, quienes movilizarán los factores necesarios para responder a la estrategia de desarrollo consensuada.

Las políticas de empleo cobraron fuerza a raíz de las altas tasas de desempleo e inflación que se registraron en los años 70 en la mayoría de países europeos, debidas a las crisis del petróleo de 1973 y 1979, que desencadenaron una serie de actuaciones cuyo objetivo sería la atenuación de tales problemas, dando para ello un mayor énfasis a las administraciones regionales y locales en la promoción del territorio (Rodríguez y Morales, 2006) y orientadas a obtener una mayor competitividad económica en su territorio (Harding, 1994).

### **3. OBJETIVO, METODOLOGÍA Y FUENTES, ÁREAS DE ESTUDIO**

#### **3.1. Objetivo, metodología e hipótesis**

Entre las funciones que realizan los AEDLs destaca el asesoramiento a empresas, emprendedores y desempleados, actuación directamente vinculada a la creación de pequeñas iniciativas empresariales (emprendedores). El objetivo de este trabajo es analizar la contribución de los agentes de empleo gallegos, evaluando la prestación de servicios realizados a diversos colectivos como asociaciones, empresas, emprendedores y desempleados, comprobando además si están contribuyendo a la creación de empresas, generación de empleo y desarrollo socioeconómico local.

A tal objeto, se envió una encuesta a los AEDLs de Galicia durante el año 2022 y que fue contestada por 158 (>68%) agentes de los 230 registrados (Administración Local, Consellería de Presidencia, Xunta de Galicia), en 2018 el número de agentes era de 214. Esto ha permitido tener una información cuantitativa que se analizó estadísticamente. Decir por otra parte que, el análisis se trata de una extensión al estudio realizado por Camino et al. 2018 referido al funcionamiento e influencia del papel de los AEDLs en Galicia. Por ello, el análisis parte de la verificación de aquellas hipótesis que analizan la funcionalidad y los resultados alcanzados a través del papel del AEDL en el DL.

Para analizar las hipótesis planteadas se desglosó la muestra de AEDLs según la respuesta dada a cada pregunta del cuestionario. A continuación, se comparó el promedio de

asesoramientos anuales o, en su caso, número de empresas creadas, para buscar diferencias significativas entre los distintos grupos (cumplimiento o no de la variable independiente).

Con el fin de determinar la significación estadística de las diferencias observadas entre grupos, se realizó un test de comparación de medias basado en la relación entre las varianzas de cada grupo. Así, se adoptó como hipótesis nula que las varianzas son iguales en todos los grupos de AEDLs y se realizó un test-F (contraste de la varianza) para aceptar o rechazar esta hipótesis.

De aceptarse la hipótesis nula sobre las varianzas (igualdad entre grupos), el contraste de medias es un test-t (varianzas desconocidas pero iguales). De rechazarse la hipótesis nula (varianzas diferentes en cada grupo), se emplea el método de Welch para poder efectuar el contraste sobre las medias<sup>5</sup>.

En ambos casos se obtendrá un p-valor que nos servirá para aceptar o rechazar la hipótesis nula ( $p < 0,05$ ), y que será siempre la de igualdad entre las medias de los grupos.

*Hipótesis 1. El número de asesoramientos realizados por los AEDLs gallegos depende de su experiencia profesional.* Los AEDLs gallegos que respondieron a la encuesta tienen una experiencia profesional media de 13 años, yendo su experiencia profesional desde el medio año hasta los 27 años. Se trata de comprobar a través de esta hipótesis si un AEDL con mayor experiencia profesional asesora a más emprendedores, empresas, desempleados que otro con menos experiencia profesional y contribuye en mayor medida a un mayor desarrollo socioeconómico del territorio.

*Hipótesis 2. Una mayor dedicación del AEDL sobre su jornada laboral estándar influye en el número de asesoramientos.* Según los datos obtenidos en la encuesta, dos terceras parte de los AEDLs que respondieron dedican tiempo adicional fuera de su jornada de trabajo al desempeño de funciones como: el asesoramiento a emprendedores, empresas y desempleados. Se trata de comprobar si la dedicación de tiempo adicional al desempeño laboral contractual influye en el número de asesoramientos, planteando una segunda hipótesis si un exceso en la jornada de trabajo del AEDLs se traduce en un aumento del número de asesoramientos efectuados y contribución al desarrollo social y económico.

*Hipótesis 3. Una mayor dedicación del AEDL respecto de su jornada laboral estándar influye en el número de empresas creadas.* Siguiendo el razonamiento de la hipótesis anterior, en cuanto al tiempo de trabajo adicional llevado a cabo por un AEDL más allá de su jornada estándar se plantea una tercera hipótesis considerando como output el número de empresas constituidas en el ámbito de trabajo de un AEDL, siendo esta una función principal de estos Agentes. Ello, no obvia la presencia de otros factores debidos al propio funcionamiento de la Administración (burocracia, requerimientos, etc.) o de las condiciones del medio con una alta capacidad para facilitar o impedir la constitución de nuevas empresas más allá de las funciones del agente mediador.

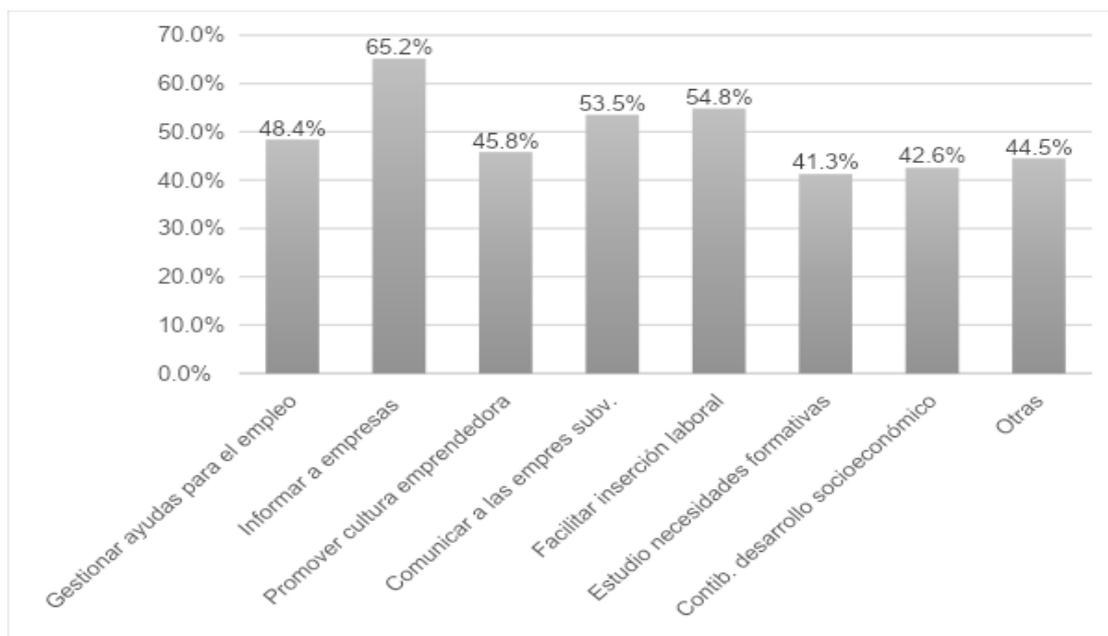
*Hipótesis 4. Los AEDLs que realizan un mayor número de las funciones típicas de su cometido efectúan más asesoramientos (véase figura 2).* Cuando al AEDL se le pregunta qué funciones realizan durante su jornada laboral se pretende comprobar si realiza las

---

<sup>5</sup> Los valores atípicos no fueron tenidos en cuenta para los contrastes. Se entiende por atípico aquel valor que dista de los cuartiles extremos de la muestra más de 1,5 veces el rango intercuartílico (distancia entre el primero y tercero).

funciones propias de un AEDL<sup>6</sup> o, si por el contrario, ejecuta funciones no propias de su figura. Pues bien, como se aprecia en la figura 1, los agentes encuestados responden que, de promedio, destinan el 49,51% de su jornada a funciones propias de su puesto, es decir, solo realizan las funciones propias de su puesto de trabajo durante la mitad de su jornada laboral. Ello lleva a plantear una nueva hipótesis: si realizar más funciones propias del AEDL conlleva un mayor número de asesoramientos que contribuyen al desarrollo social y económico del territorio.

**Figura 2. Funciones propias de los AEDLs**



Fuente: Elaboración propia a través del análisis de encuestas realizadas.

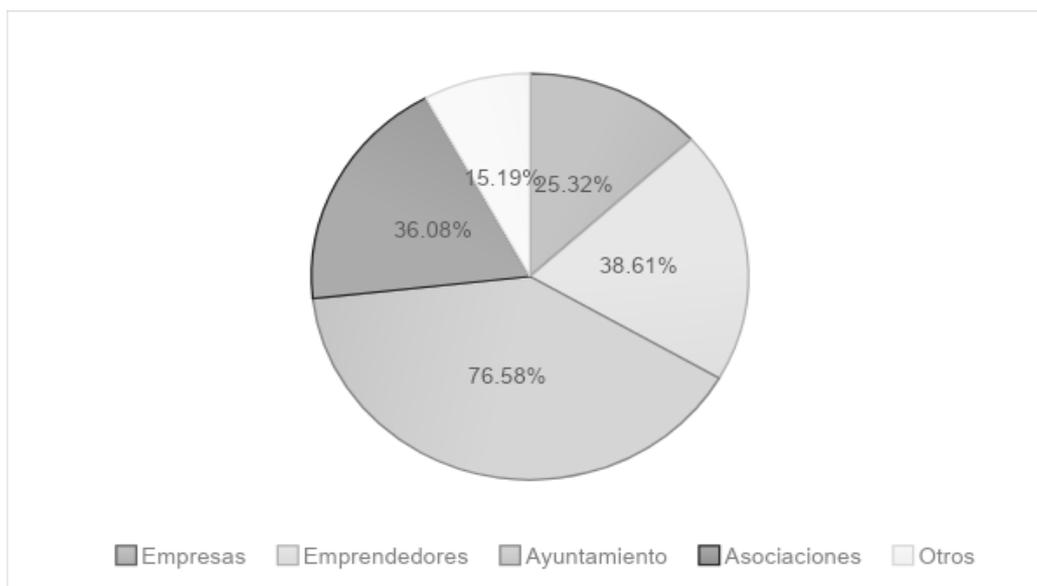
*Hipótesis 5. La tramitación de subvenciones influye en el número de asesoramientos.* La tramitación (gestión administrativa) de subvenciones no es función propia del AEDL, sí lo es la de informar a emprendedores, empresas o desempleados de las subvenciones publicadas para que puedan solicitarla. El AEDL puede asesorar durante el proceso de tramitación o solicitud por si hubiera algún paso o aspecto que no entendiera la persona que está solicitando la subvención, pero no es su cometido tramitarla.

Como recoge la figura 3, el AEDL encuestado no solo manifiesta que tramita subvenciones, sino que la mayoría (76,58%) lo hacen como técnico administrativo del Ayuntamiento donde realiza su trabajo, es decir, que por regla general asume funciones más allá de las propias. Por otra parte, los datos muestran como el AEDL también tramita otras subvenciones para: emprendedores (38,61%), asociaciones (36,08%), empresas (25,32%) y otros<sup>7</sup> (15,19%).

<sup>6</sup> Aquellas reguladas en la Orden de 15 de julio de 1999, que establece las bases de concesión de subvenciones públicas para el fomento del desarrollo local e impulso de proyectos y empresas calificados como I+E.

<sup>7</sup> Orientación laboral, apoyos en el trabajo a personas con discapacidad intelectual y síndrome de Down, formación en habilidades socio-laborales y promoción turística.

**Figura 3. Trámite de subvenciones de un AEDL por tipo de destinatario.**



Fuente: Fuente: Elaboración propia.

Así pues, el objeto es comprobar si el hecho de tramitar subvenciones influye en el número de asesoramientos, lo que debería ser afirmativo. Si el AEDL realiza el trámite de gestionar la subvención es de esperar que atienda con éxito a más emprendedores, empresas y desempleados al prestar un servicio más integral y un mayor bienestar social.

*Hipótesis 6. La tramitación de subvenciones más allá de las propias del cargo municipal (privadas-colectivas) influye en el número de empresas creadas.* Esta hipótesis sigue el mismo planteamiento que la anterior, pero cambia el output a analizar; en este caso, es el número de empresas creadas. Se pretende comprobar si un AEDL que tramita ayudas más allá de emprendedores, empresas y desempleados, influye en la creación de empresas, con todo el impacto económico y social que esto conlleva.

## 4. RESULTADOS

### 4.1. Resultados de las hipótesis analizadas

Una vez planteadas las hipótesis y a través del análisis de la varianza efectuado para cada una de ellas, se procede al estudio y exposición de los resultados obtenidos.

A tal efecto, anticipar que, en ningún caso se observan diferencias significativas entre las varianzas muestrales de los diferentes grupos obtenidas tras la regresión (promedio de los p-valor del test-F,  $>0,05$ ). Por ello, se procedió siempre con el test-t para la comparación de medias, el cual muestra que las variables propuestas tienen una relevante significación local (p-valor del test-t  $<0,05$  altamente significativo).

*Hipótesis 1. El número de asesoramientos depende de la experiencia profesional del AEDL.* Para el análisis se agruparon los AEDLs según su experiencia profesional en dos grupos: a) aquellos con una experiencia profesional  $< 15$  años (un total de 85); b) aquellos

con una experiencia profesional  $\geq 15$  años (un total de 46). Mediante el análisis de regresión realizado (tabla 1), los resultados muestran que la experiencia profesional del AEDL tiene influencia significativa ( $p$ -valor 0,047) en el número de asesoramientos. El análisis refleja que aquellos AEDLs con experiencia  $\geq 15$  años de experiencia (35,1%) realizan un mayor número de asesoramientos que aquellos con menor experiencia profesional (64,9%). La elección de los 15 años como horizonte temporal se justifica por mostrar una diferencia estadísticamente significativa.

**Tabla 1. Relación entre número de asesoramientos y experiencia del AEDL.**

	N	% N	Media	Desv_Típica
$\geq 15$ años	46	35,1%	123	108,4
$< 15$ años	85	64,9%	86,1	87,7
Total	131	100,0%		
P-valor test-F				0,095
T				1,98
P Valor				0,047

Fuente: Elaboración propia.

*Hipótesis 2. Una dedicación adicional (extra) sobre la jornada laboral estándar influye en el número de asesoramientos.* Como se aprecia en la tabla 2, el 61,8% de los encuestados afirma que dedica un mayor tiempo a su actividad como AEDL respecto al que recoge su jornada laboral estándar, un 38,2% admite que no dedica tiempo adicional a realizar sus funciones. El análisis muestra que el número de asesoramientos es dependiente de la dedicación extra del AEDL, con un  $p$ -valor del 0,012, por tanto, estadísticamente significativo. Esto permite afirmar que el tiempo adicional influye en el número de asesoramientos realizados, que aumentan al dedicarles un tiempo adicional, según los datos obtenidos en la encuesta. El cumplimiento de estas hipótesis evidencia el compromiso que la mayoría de los AEDLs tienen con su misión y como ésta redundan en un mayor beneficio social para el territorio en el que operan.

**Tabla 2. Relación entre número de asesoramientos y dedicación de tiempo adicional.**

	N	% N	Media	Desv_Típica
Dedica tiempo adicional	81	61,8%	114,6	101,9
No dedica tiempo adicional	50	38,2%	73,9	82,5
Total	131	100,0%		
P-valor test-F				0,112
T				2,5
P Valor				0,012

Fuente: Elaboración propia.

*Hipótesis 3. Un tiempo adicional sobre la jornada laboral estándar influye en el número de empresas creadas.* Como continuación a la hipótesis anterior, los AEDLs encuestados afirman mayoritariamente dedicar más tiempo del establecido en su jornada laboral a realizar sus propias funciones. A tal objeto, la tabla 3 muestra que la variable tiempo adicional influye en la creación de empresas, obteniéndose un p-valor del 0,029, por lo que es estadísticamente significativa. La dedicación de un mayor tiempo a la realización de sus funciones (65,7% de los encuestados) influye en el número de empresas creadas.

Los AEDLs realizan un mayor esfuerzo del que establece su convenio laboral redundando positivamente en el objetivo, la contribución al DL. Este hecho se explica bajo la consideración de que, el trabajo del AEDL no es el prototipo de un funcionario administrativo sino más bien el de un gestor público proactivo.

**Tabla 3. Relación entre creación de empresas y dedicación de tiempo.**

	N	% N	Media	Desv_Típica
Dedican tiempo adicional	92	65,7%	1,45	1,27
No dedican tiempo adicional	48	34,3%	1	1,09
Total	140	100,0%		
P-valor test-F				0,250
T				2,18
P Valor				0,029

Fuente: Elaboración propia.

*Hipótesis 4. Los agentes de empleo y desarrollo local que realizan más funciones en (variedad) en relación con su objetivo, efectúan más asesoramientos.* Dado que la mitad del tiempo de su jornada laboral el AEDL lo emplea en tareas que van más allá de las recogidas en la legislación que le es aplicable<sup>8</sup>, se debe relacionar el número de asesoramientos con las funciones realizadas por el AEDL. Para verificar esta hipótesis se seleccionaron las dos actividades tipo que revelaron una menor multicolinealidad respecto al resto de tareas desarrolladas por este (véase figura 2).

Estas actividades están analizadas en la tabla 4, donde se observa que el 42% de los encuestados realiza la función de “gestionar ayudas para el empleo” y el resto dice no realizar tal función. El análisis muestra que la función referida es estadísticamente significativa con un p-valor del 0,037, por tanto, su desempeño contribuye a que el AEDL realice más asesoramientos. Por otra parte, el 35,1% de los encuestados realizan la función de “estudiar las necesidades formativas”, el 64,9% no. El análisis refleja que el ejercer esta función aumenta los asesoramientos realizados al ser estadísticamente significativa, con un p-valor del 0,038.

<sup>8</sup> Gestionar ayudas al empleo, informar a empresas, promover cultura emprendedora, comunicar subvenciones, facilitar inserción laboral, estudiar necesidades formativas, contribuir al desarrollo socioeconómico.

**Tabla 4. Relación entre número de asesoramientos y las funciones “gestionar ayudas para el empleo” y “estudiar las necesidades formativas”.**

	N	% N	Media	Desv. Típica	
Gestionan ayudas para el empleo	55	42,0%	120,5	112,1	
No gestionan ayudas para el empleo	76	58,0%	83,6	81	
Total	131	100,0%			
P-valor test-F					0,092
T					2,08
P Valor					0,037
Estudian necesidades formativas	46	35,1%	125,6	121,5	
No estudian necesidades formativas	85	64,9%	84,7	77,2	
Total	131	100,0%			
P-valor test-F					0,134
T					2,07
P Valor					0,038

Fuente: Elaboración propia

*Hipótesis 5. La tramitación de subvenciones influye en el número de asesoramientos.* Tramitar subvenciones (gestionar y cumplimentar la solicitud de una subvención) no es función propia del AEDL, como sí lo es informar a emprendedores, empresas y desempleados de las subvenciones existentes para que estos las tramiten.

La tabla 5 muestra como el 23,5% de los agentes encuestados tramitan subvenciones para empresas, el 76,5% no lo hacen. El análisis de esta hipótesis revela que el número de asesoramientos depende de la tramitación de subvenciones para empresas, obteniendo un p-valor del 0,05, estadísticamente significativo. El aumento del apoyo hasta el punto de tramitar las ayudas a empresas, emprendedores, por parte del AEDL, incrementa significativamente el nivel de eficacia de su actuación.

Tramitar subvenciones, con la consiguiente responsabilidad que ello conlleva y excediéndose en sus funciones, de nuevo evidencia el grado de compromiso que los AEDLs tienen con sus vecinos y su territorio, y el carácter proactivo de su función.

En este punto, decir que donde más se nota (necesita) la presencia del AEDL es en los pequeños municipios (entornos rurales), donde la actividad y diversidad económica es menor y las políticas de desarrollo local y social se vuelven más necesarias y menos perceptibles. La tramitación de la subvención por parte del AEDL, da rapidez y seguridad al emprendedor en la puesta en marcha de su proyecto y por su conocimiento de la normativa aumenta el nivel de éxito en la obtención de aquella.

**Tabla 5. Relación entre número de asesoramientos y tramitación de subvenciones para empresas.**

	N	% N	Media	Desv_Típica
Tramitan subvenciones	27	23,5%	128,7	106,5
No tramitan subvenciones	88	76,5%	86,4	86,6
Total	115	100,0%		
P-valor test-F				0,161
T				1,88
P Valor				0,05

Fuente: Elaboración propia.

También, se analizó la tramitación de las subvenciones para emprendedores (tabla 6) viendo como el 32,8% de los encuestados afirman realizar dicha actuación. El análisis refleja que el número de asesoramientos de nuevo depende de la tramitación de subvenciones con una p-valor del 0,046, considerándolo estadísticamente significativo. Así pues, tramitar subvenciones para empresas y emprendedores influye positivamente en el número de asesoramientos.

**Tabla 6. Relación entre número de asesoramientos y tramitación de subvenciones para emprendedores.**

	N	% N	Media	Desv_Típica
Tramitan subvenciones	43	32,8%	124,7	111,2
No tramitan subvenciones	88	67,2%	86,4	86,6
Total	131	100,0%		
P-valor test-F				0,051
T				1,99
P Valor				0,046

Fuente: Elaboración propia.

*Hipótesis 6. La tramitación de subvenciones más allá de las propias del cargo municipal (privadas-colectivas) influye en el número de empresas creadas.* Como recoge la tabla 7, sólo el 16,4% de los encuestados admite que tramita subvenciones para agentes privados-individuales<sup>9</sup>, el 83,6% no. En el caso de las unidades económicas particulares, creadas a partir de la tramitación de subvenciones por el AEDL, es altamente significativa en términos estadísticos con un p-valor del 0,0033. Se confirma que la tramitación de subvenciones en favor de estos agentes privados influye positivamente en la creación de empresas.

<sup>9</sup> Subvenciones privadas-individuales = emprendedores, empresas y otros.

**Tabla 7. Relación entre creación de empresas y tramitación de subvenciones privadas.**

	N	% N	Media	Desv_Típica
Tramitan subv. privadas	23	16,4%	0,71	1,01
No tramitan subv. privadas	117	83,6%	1,41	1,23
Total	140	100,0%		
P-valor test-F				0,287
T				-2,93
P Valor				0,0033

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 8. Resumen de hipótesis.**

	Hipótesis	Cumplimiento
1	El número de asesoramientos depende de la experiencia profesional del AEDL	Sí
2	La dedicación del tiempo adicional influye en el número de asesoramientos	Sí
3	La dedicación del tiempo adicional influye en la creación de empresas	Sí
4	Los AEDLs que realizan las funciones “gestionar ayudas para el empleo” y “estudiar las necesidades formativas”, efectúan más asesoramientos.	Sí
5	La tramitación de subvenciones influye en el número de asesoramientos	Sí
6	La tramitación de subvenciones privadas-individuales influye en el número de empresas creadas	Sí

Fuente: Elaboración propia.

Así pues, los análisis de regresión practicados muestran que: 1º. la experiencia profesional del AEDLs es significativa a la hora de asesorar a los agentes socioeconómicos; 2º que más del 60% de los agentes dedican más tiempo del establecido en su jornada laboral y ello aumenta el número de asesoramientos y la creación de empresas en su ámbito espacial de actuación; 3º el AEDL dedica sólo la mitad de su tiempo a realizar funciones propias de su trabajo, siendo aquellos que cuya heterogeneidad es mayor en el ejercicio de estas funciones los que contribuyen de manera significativa al DL reflejada en un mayor número de asesoramientos, gestionan ayudas contra el desempleo y estudian necesidades formativas; 4º los AEDLs que tramitan subvenciones, tanto para empresas como para emprendedores, contribuyen más al desarrollo local.

## 5. DISCUSIÓN

El estudio evidenció varios aspectos relevantes en concordancia con la revisión de la literatura tales como la amplitud, dimensión y diversidad de tareas a realizar dentro del ámbito local para impulsar su desarrollo, así como su proyección exterior (Sanchis, 1999,

2006) y que escenifican Alcañiz (2003) o Fuertes (2008) al hablar del DL como un proceso de cambio social, el cumplimiento de las hipótesis planteadas así lo atestigua.

También, se pone de manifiesto como la actividad desempeñada por el AEDL (asesorar, informar, gestionar y promocionar) es imprescindible para la consecución de un DL. El cumplimiento de las primeras cuatro hipótesis lo convierte en un asistente socioeconómico necesario. Paralelamente, se aprecia como la dependencia administrativa del AEDL debe estar próxima al ciudadano; de ahí que su ubicación municipal lo convierte en un factor de dinamización y transparencia social. Aunque ello no impide que los efectos de su actividad traspasen las fronteras municipales, reforzando la contribución al DL de las Corporaciones Locales (Vázquez-Barquero, 1988, Millán, 2003).

Autores como Vázquez-Barquero (1988), Stöhr (1986), Jaguaribe (1973), Fuertes (2008) o Buarque (1999) entienden el DL como un proceso social y a la vez local que debe llevarse a cabo por todos los agentes e instituciones de la comunidad y cuyo objetivo es la dinamización de esta en sentido general. Por ello, el protagonismo en términos de DL reside en el municipio, convirtiendo a su AEDL en un agente reconocido en relación al impulso y proyección alcanzada en su desarrollo, que hace que asuma más funciones de las que le corresponde (hipótesis 5-6) y que dediquen a sus funciones más tiempo del que establece el convenio laboral (hipótesis 2-3). Si realizan este esfuerzo es, en parte, debido al compromiso que tienen con el territorio y porque son conscientes de que contribuyen al desarrollo socioeconómico.

Por otra parte, y aunque el DL dibuja un proceso de cambio social con múltiples actuaciones, gran parte de su éxito se sustenta en su progresiva capacidad para adecuar las políticas diseñadas en relación a las características demográficas, espaciales, económicas y socioculturales de su territorio. Ello hace que la figura del AEDL se entienda como la de un experto técnico y relacional, concededor y evaluador de las capacidades y necesidades de ese territorio, según recogen Zurbano et al (2010) o Calvo (2011). Esto nos lleva a una realidad destacada en la encuesta: que las funciones de gestión y tramitación adquieren un peso cada vez mayor en el quehacer diario del AEDL, cumpliéndose de esta forma la máxima descrita en la figura 1.

Pero además de esa acción interna, el AEDL debe proyectar ese espacio local más allá de sus fronteras, maximizando así la efectividad esperada de ese DL y con ello mejorando la calidad de sus habitantes (Fuertes, 2008; Arocena y Marsiglia, 2018). Por tanto, el resultado de la actividad del AEDL es la creación de empleo, negocios y empresas, lo que une su actividad administrativa (asesorar, gestionar, tramitar...) con la divulgativa (informar, promocionar...). De esta forma el AEDL se convierte en agente necesario para dar impulso y forma al desarrollo espacial.

La descripción expuesta hace que las implicaciones de este trabajo alcancen el diseño de las políticas públicas como enfoque de DL y de la contratación del AEDL, ya que son recursos que inicialmente los subvencionan las CCAA pero que acaban siendo personal laboral fijo o funcionario con plaza dentro de la RPT del Ayuntamiento (Relación Puesto de Trabajo), lo cual implica evaluar estas políticas públicas y sociales a nivel local.

## 6. CONCLUSIONES

El AEDL presta sus servicios a las entidades locales y realiza las funciones reguladas en el artículo 8 de la Orden de 15 de julio de 1999, donde se establecen las bases de concesión

de subvenciones públicas para el fomento del DL e impulso de proyectos y empresas calificadas como I+E y que se centran en la prospección de recursos infrutilizados, nuevos proyectos de negocio y el estímulo de la actividad económica y empresarial local.

El estudio recoge el análisis de la contribución del AEDL gallego, para lo que se confeccionó y envió una encuesta a estos profesionales durante el año 2022. La muestra se analizó de acuerdo con las respuestas obtenidas en cada pregunta, distinguiendo entre si ejercen o no la actividad/función considerada. Clasificando así los AEDLs con base en sus características y comprobando si los valores obtenidos son significativamente diferentes. La tabla 8 resume las hipótesis planteadas y los resultados del análisis de dependencia realizado.

Los resultados muestran que la experiencia del AEDL es factor significativo, tanto en el número de asesoramientos como en la creación de empresas (hipótesis 1). La dedicación adicional más allá de la establecida por contrato también afecta positivamente el rendimiento en las variables estudiadas (hipótesis 2 y 3). Esta circunstancia ha sido revelada a partir del estudio de las funciones “gestionar ayudas para el empleo” y “estudiar las necesidades formativas”, que se relacionan positivamente con más actividad: asesoramientos y empresas creadas (hipótesis 4).

Otra función que realizan los AEDLs y que se analizó por separado, dada la importancia que tiene dentro de su actividad, es la “tramitación de subvenciones”. Los resultados muestran que, si un AEDL tramita subvenciones a empresas, emprendedores, instituciones o particulares ello tiene influencia positiva tanto en el número de asesoramientos (hipótesis 5), como en la creación de empresas en caso de subvenciones tramitadas según la iniciativa privada-colectiva (hipótesis 6).

Los datos ponen de manifiesto que el buen hacer del AEDL maximiza los efectos esperados de su actividad, visualizados a través del número de asesoramientos y el aumento del tejido socio-productivo local: negocios, autónomos, actividad profesional independiente y asociacionismo. Estos efectos por sí solos son capaces de contribuir a la preservación y mantenimiento del hábitat local (DL) y por extensión de la actividad y vida socioeconómica local, dentro de un contexto general cada vez más global.

En futuras investigaciones podría ampliarse el estudio a otras Comunidades Autónomas para comparar si el comportamiento de los AEDLs es similar o si pueden influir otros aspectos en las funciones que realizan, además de observar su contribución al desarrollo socioeconómico del territorio. Y como conclusión práctica, la investigación permitió conocer el trabajo realizado por la red de AEDLs de Galicia, que son recursos endógenos tal como acredita la investigación y que contribuyen al DL, aunque su aportación es escasamente percibida.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Albuquerque, F. (2004). *El enfoque del desarrollo económico local*. Buenos Aires: OIT (Organización Internacional del Trabajo). Recuperado de <https://educarse.cl/wp-content/uploads/2017/12/Emprendimiento-Local-.pdf>

Alcañiz, M. (2003). Género, cambio social y desarrollo. *Asparkia: investigació feminista*, (14), 11-32. Recuperado de <https://www.raco.cat/index.php/Asparkia/article/download/108677/155039>

- Antuñano, I., Chaves, R., y Cuadrado, J. R. (1993). Experiencias de desarrollo local en la Comunidad Valenciana: un primer avance. *2º Congreso de Economía Valenciana. Castellón, 28-30 de abril de 2009*. Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas.
- Arocena, J., y Marsiglia, J. (2018). *La escena territorial del desarrollo: actores, relatos y políticas*. Santander, España: Taurus. Recuperado de <https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=UqZhDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT3&dq=desarrollo+local+2018&ots=5UeNGkWd0l&sig=-2DExFpOl2M-TuRl92Y9qz3F5vQ#v=onepage&q=desarrollo%20local%202018&f=false>
- Birch, D. (1979). *The job creation process. Program on Neighborhood and Regional Chance*. Cambridge, M.A.: MIT.
- Buarque, S. (1999). *Metodología de Planejamento do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável*. Brasília, Brasil: IICA.
- Cabrera, M. (2006). Fuentes de financiación del desarrollo local. En J.L. García y J.A. Rodríguez (Eds.), *Teoría y práctica del desarrollo local en Canarias. Manual para agentes de desarrollo local y rural* (pp. 435-455). La Gomera, España: Federación Canaria de Desarrollo Rural.
- Calvo, R. (2010). Agencias de Empleo y Desarrollo Local: ¿Una actividad del Tercer Sector? *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, (44), 1-21. Recuperado de <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). Universidad de Valencia, Valencia. Recuperado de <https://www.tdx.cat/handle/10803/81337#page=1>
- 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*, (47), 9-29.
- Cantarero, S., Sanchís, J. R., y Comeche, J. M. (2011). El papel del Agente de Desarrollo Local en la creación de empresas en el contexto del desarrollo local. El caso Valenciano. *Scripta Nova, Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 15(358), 348-386. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4826615>
- Constitución Española (1978). *Boletín Oficial del Estado, núm. 311, 29 de diciembre de 1978*, pp. 29313 a 29424. Recuperado de [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1))
- Elizarráz, G., Molina, H.D., Quintero, M.L., Sánchez, R., y García, C. (2018). Discursos en torno a la lucidez organizacional en las alianzas estratégicas y las redes de conocimiento entre mipymes caficultoras del centro de México. *Margen: revista de trabajo social y ciencias sociales*, (88), 1-11. Recuperado de [http://www.margen.org/suscri/margen88/guarneros\\_88.pdf](http://www.margen.org/suscri/margen88/guarneros_88.pdf)
- Fuertes, A.M. (2008). Los distritos industriales como estrategia de desarrollo local. Una aproximación al distrito industrial de la cerámica de Castellón. En A.M. Fuertes y L. Gatica (Eds.), *De la economía global al desarrollo local* (pp. 97-119). Valencia, España: Publicaciones de la Universidad de Valencia.
- González, J. (2008). El Agente de Empleo y Desarrollo Local: competencias profesionales y trabajo en red. En A.M. Fuertes y L. Gatica (Eds.), *De la economía global*

*al desarrollo local* (pp. 241-254). Valencia, España: Publicaciones de la Universidad de Valencia.

Harding, A. (1994). Urban Regimes and Growth Machines. Toward a Cross National Research Agenda. *Urban Affairs Quarterly*, 29(3), 356-382. <https://doi.org/10.1177%2F107808749402900302>

Jaguaribe, H. (1973). *Desarrollo económico y político*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.

Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia (1981). *Boletín Oficial del Estado*, n° 101, 28 de abril de 1981, pp. 8997-9003. Recuperado de <https://www.boe.es/eli/es/lo/1981/04/06/1/con>

Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (1985). *Boletín Oficial del Estado*, n° 80, 3 de abril de 1985, pp. 3-86. Recuperado de <https://www.boe.es/eli/es/l/1985/04/02/7/con>

Ley 5/1992, de 10 de junio, de creación del Instituto Gallego de Promoción Económica (1992). *Boletín Oficial del Estado*, n° 247, 14 de octubre de 1992, pp. 34614-34616. Recuperado de <https://www.boe.es/eli/es-ga/l/1992/06/10/5>

Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local (2003). *Boletín Oficial del Estado*, n° 301, 17 de diciembre de 2003, pp. 1-36. Recuperado de <https://www.boe.es/eli/es/l/2003/12/16/57/con>

Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local (2013). *Boletín Oficial del Estado*, n° 312, 30 de diciembre de 2013, pp. 106430-106473. Recuperado de <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/12/27/27>

Machín, M.M., Sánchez, B.S., y López, M. (2020). Análisis y proyecciones de la gestión de los servicios públicos en el entorno local. *Economía y Desarrollo*, (163-1), 1-20. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=425565062002>

Martín García, M. (2021). *Agroecología y desarrollo local: el Agente de Desarrollo Local desde el prisma de la Dinamización Agroecológica*. Universidad de Alicante.

Marx, K. (1867). *Das Kapital, Kritik der politischen Ökonomie*. Hamburg, Alemania: Erster Band.

Méndez, E., y Lloret, M.C. (2004). ¿Cómo medir el desarrollo local según la experiencia cubana? *Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana*, (29), 1-19. Recuperado de <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/cu/emd-deslocal.htm>

Millán, M. (2003). *La iniciativa comunitaria LEADER en el desarrollo local del noroeste murciano* (Tesis Doctoral). Departamento de Geografía Física, Humana y Análisis Regional de la Universidad de Murcia, Murcia.

Navarro, F. A., Cejudo, E., y Cañete, J.A. (2018). Análisis a largo plazo de las actuaciones en desarrollo rural neoendógeno. Continuidad de las empresas creadas con la ayuda de LEADER y PRODER en tres comarcas andaluzas de la década de los 90 del siglo XX. *Ager. Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*. Recuperado de [http://ruralager.org/wp-content/uploads/Ager-25\\_07\\_Navarro-et-al.pdf](http://ruralager.org/wp-content/uploads/Ager-25_07_Navarro-et-al.pdf)

Orden de 21 de febrero de 1986, donde se establecen diversos programas de apoyo a la creación de empleo (1986). *Boletín Oficial del Estado*, n° 50, 27 de febrero de 1986, pp. 7634-7636. Recuperado de [https://www.boe.es/eli/es/o/1986/02/21/\(3\)](https://www.boe.es/eli/es/o/1986/02/21/(3))

Orden de 13 de abril de 1994, donde se dictan normas de desarrollo del Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo, por la que se regula el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (1994). *Boletín Oficial del Estado*, n° 101, 28 de abril de 1994, pp. 13207-13218. Recuperado de [https://www.boe.es/eli/es/o/1994/04/13/\(2\)](https://www.boe.es/eli/es/o/1994/04/13/(2))

Orden de 15 de julio de 1999, donde 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 (1999). *Boletín Oficial del Estado*, n° 182, 31 de julio de 1999, pp. 28733-28738. Recuperado de [https://www.boe.es/eli/es/o/1999/07/15/\(3\)](https://www.boe.es/eli/es/o/1999/07/15/(3))

Orden de 27 de diciembre de 1999, que modifica la orden de 15 de julio de 1999, donde se establecían las bases de concesión de subvenciones públicas para el fomento del desarrollo local e impulso de los proyectos y empresas calificados como I+E (1999). *Boletín Oficial del Estado*, n° 313, 31 de diciembre de 1999, pp. 46609-46609. Recuperado de [https://boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1999-25000](https://boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1999-25000)

Orden TAS/360/2008, de 6 de febrero, que modifica la orden de 15 de julio de 1999, donde se establecían las bases de concesión de subvenciones públicas para el fomento del desarrollo local e impulso de los proyectos y empresas calificadas como I + E (2008). *Boletín Oficial del Estado*, n° 40, 15 de febrero de 2008, pp. 8527-8528. Recuperado de <https://www.boe.es/eli/es/o/2008/02/06/tas360>

Pecqueur, B., y Colletis, G. (1995). Rôle des politiques technologiques dans la creation de ressources spécifiques et d'avantages dynamiques de localisation. En A. Rallet y A. Torre (dir.), *Économique industrielle et économie spatiale*. París, Francia: Económica, pp. 445-462.

Ramió, C., y Salvador, M. (2012). Provisión de servicios públicos en el contexto de la Administración Local en España: el papel de los factores políticos institucionales y la externalización de los gobiernos locales. *Gestión y Política Pública*, vol. XXI (2), 375-405. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13324933003>

Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, donde se aprueba el texto refundido de la ley reguladora de las haciendas locales (2004). *Boletín Oficial del Estado*, n° 59, 10 de marzo de 2004, pp. 1-108. Recuperado de <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2004/03/05/2/con>

Rodríguez, M., y Morales, T. (2006). Estructuras organizativas del desarrollo local en Canarias. En J.L. García y J.A. Rodríguez (Eds.), *Teoría y práctica del desarrollo local en Canarias. Manual para agentes de desarrollo local y rural* (pp. 235-257). La Gomera, España: Federación Canaria de Desarrollo Rural. Recuperado de <https://docplayer.es/23013754-Estructuras-organizativas-del-desarrollo-local-en-canarias.html>

Rosell, J., y Viladomiu, L. (2013). Gobiernos locales y política de desarrollo rural en España. *Perspectivas rurales*, (21), 25-37. Recuperado de <https://core.ac.uk/download/pdf/48872727.pdf>

Sánchez, A., Hernández, T.J., Martínez, E., Villegas, E., y García, C. (2018). Cultura organizacional en microempresas activadoras del desarrollo local. *Margen: revista de*

*trabajo social y ciencias sociales*, 89(6), 1-10. Recuperado de [http://www.margen.org/suscri/margen89/sanchez\\_89.pdf](http://www.margen.org/suscri/margen89/sanchez_89.pdf)

Sanchis, J.R. (1999). Las estrategias de desarrollo local: Aproximación metodológica desde una perspectiva socioeconómica e integral. *Dirección y Organización, Revista de Ingeniería de Organización*, (21), 147-160. Recuperado de: <https://revistadyo.es/index.php/dyo/article/view/301/301>

Sanchis, J.R. (2002). El Agente de Desarrollo Local y las políticas activas de empleo. *Revista Arxius de Ciències Socials*, (7), 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.* Madrid, España: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Sanchis, J.R., y Ribeiro, D. (2008). Servicios de inserción socio laboral por parte de los Agentes de Empleo y Desarrollo Local en el marco de la internacionalización. *ICE Comercio e Internacionalización de servicios*, (844), 167-183.

Schumpeter, J. (1939). *Business Cycles. A theoretical, historical and statistical analysis of the capitalist process.* New York, USA: McGraw-Hill.

Soto, A., Arrillaga, P., y Etchezarreta, E. (2021). Factores clave para el fomento de la economía social desde lo local. *Revista Prisma Social*, (35), 65-90.

Stöhr, W. (1986). Cambios estructurales en la industria y estrategias de desarrollo regional. *Estudios Territoriales*, (20), 179-201.

Vázquez-Barquero, A. (1988). *Desarrollo local: una estrategia de creación de empleo.* Madrid, España: Pirámide.

Zúniga-González, C.A. (2013). Impacto de los Sistemas de Producción Agropecuarios en el Desarrollo Local Sostenible de Nicaragua, 1998-2005: Índice de Malmquist DEA con un producto Orientado. *Universitas: Revista Científica de la UNAM*, 1(4), 10-17. <https://doi.org/10.22004/ag.econ.207667>

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-AECC, The future of the cohesion policy.* Asociación Extremeña de Ciencia Regional y Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional (APDR), Badajoz-Elvas.

TERRA. Revista de Desarrollo Local

e-ISSN: 2386-9968

Número 14 (2024), 23-46

DOI. 10.7203/terra.14.28280

IIDL – Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local

## **Zonas funcionales y Desarrollo Territorial: perfil diferenciado del personal técnico en desarrollo local de la Comunitat Valenciana (España)**

**Juli Antoni Aguado Hernández**

Departamento de Sociología y Antropología. Universitat de Valencia

[juli.aguado@uv.es](mailto:juli.aguado@uv.es)

<https://orcid.org/0000-0001-7823-848X>

**Enric Sigalat Signes**

Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales. Universitat de Valencia

[Enrique.Sigalat@uv.es](mailto:Enrique.Sigalat@uv.es)

<https://orcid.org/0000-0001-8146-0532>

**Ricard Calvo Palomares**

Departamento de Sociología y Antropología. Universitat de Valencia

[Ricardo.Calvo@uv.es](mailto:Ricardo.Calvo@uv.es)

<https://orcid.org/0000-0003-0006-4453>



Esta obra se distribuye con la licencia Creative Commons  
Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0  
Internacional

### **Zonas funcionales y Desarrollo Territorial: perfil diferenciado del personal técnico en desarrollo local de la Comunitat Valenciana (España)**

*Resumen:* El modelo de desarrollo local y del personal técnico que lo implementa en el territorio (ADL o AEDL) en la Comunitat Valenciana no ha sido abordado de forma desagregada por sus zonas funcionales. Sobre esta base, la principal aportación del trabajo que se presenta es el estudio del perfil de los/as ADL en cada una de las zonas la Estrategia Territorial 2010-2030 de la región. Con ello se pretende conocer si existen diferencias significativas entre quienes desarrollan este modelo en los distintos territorios y en qué elementos se dan dichas singularidades. Se trata de una aproximación exploratoria y descriptiva mediante una encuesta a dichos profesionales (n=225) que no renuncia a buscar algunas explicaciones iniciales determinando la asociación o independencia entre las zonas y el resto de variables y características de los/as AEDL. Para ello se han considerado cuatro ámbitos: sistema interior-rural, franja intermedia, espacios litorales y Área Metropolitana de Valencia. Las principales conclusiones son un modelo de desarrollo local con rasgos diferenciadas en cada una de dichas zonas, tanto en las variables demográficas y formativas como en la antigüedad de la agencia en la que trabajan, la experiencia del/la agente y en la agencia actual, así como su condición laboral.

Palabras clave: Desarrollo local, zona geográfica, Agente de Empleo y Desarrollo Local (AEDL), perspectiva territorial, rural-urbano

### **Functional areas and Territorial Development: differentiated profile of technical staff in local development in the Valencian Community (Spain).**

*Abstract:* The local development model and the technical staff who implement it in the territory (ADL or AEDL, acronym for Local Development and Employment Agent) in the Valencian Community has not been approached in a disaggregated manner by its functional areas. On this basis, the main contribution of the work presented here is the study of the profile of the ADL in each of the areas of the Territorial Strategy 2010-2030 of the region. The aim is to find out whether there are significant differences between those who develop this model in the different territories and in which elements these singularities exist. This is an exploratory and descriptive approach by means of a survey of these professionals (n=225) which does not renounce the search for initial explanations by determining the association or independence between the areas and the rest of the variables and characteristics of the AEDLs. To this end, four zones were considered: the inland-rural system, the intermediate strip, the coastal zones and the Metropolitan Area of Valencia. The main conclusions are a model of local development with differentiated features in each of these areas, both in terms of demographic and educational variables and in terms of the age of the agency in which they work, the experience of the agent and in the current agency, as well as their employment situation.

Keywords: Local development, geographical area, Local Development and Employment Agent (ADL or AEDL), territorial perspective, rural-urban

Recibido: 08/02/2024

Aceptado: 28/05/2024

Referencia/Citation: Aguado, J., Sigalat, E. y Calvo, R. (2024). Zonas funcionales y Desarrollo Territorial: perfil diferenciado del personal técnico en desarrollo local de la Comunitat Valenciana (España). *TERRA. Revista de Desarrollo Local*, 23-46. <http://doi.org/10.7203/terra.14.28280>

## 1. INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN

El modelo de desarrollo local y del personal técnico que lo implementa en el territorio (ADL o AEDL) en la Comunitat Valenciana no ha sido abordado de forma desagregada por sus zonas funcionales. Sobre esta base, el trabajo elaborado por el Grupo de Investigación [ANONIMIZADO], al que pertenecen los autores, estudia el perfil de los Agentes de Empleo y Desarrollo Local (ADL o AEDL) en la Comunitat Valenciana atendiendo a su cometido en pueblos, ciudades y mancomunidades ubicados en cada una de las zonas funcionales indicadas. El objetivo de ello es conocer si existen diferencias significativas entre quienes desarrollan este modelo de desarrollo en los distintos territorios y en qué elementos se dan dichas singularidades.

Hay que aclarar que se trata de una aproximación exploratoria y descriptiva que, partiendo del conocimiento del territorio de los/as AEDL de las provincias de Valencia y Castellón, pueda aportar una fotografía de la realidad del desarrollo local en la comunidad autónoma. No obstante, no se renuncia a buscar explicaciones iniciales determinando la asociación o independencia entre las zonas funcionales indicadas y el resto de variables y características del personal técnico en desarrollo local.

Sobre la base de que la construcción de tipologías urbano-rurales es un ámbito de estudio hacia el que se están orientando las investigaciones en Europa (Goerlich *et al.*, 2016), en el análisis se han considerado cuatro zonas basadas en la clasificación de la ETCV (2012): sistema interior-rural, franja intermedia y espacios litorales y áreas metropolitanas, desagregando la última entre litoral y el Área Metropolitana de Valencia, que se considera que tiene unas características específicas por su vínculo con la principal ciudad de la comunidad autónoma.

## 2. BASES TEÓRICO-CONCEPTUALES

El marco teórico aborda el sistema territorial valenciano, la dimensión territorial del desarrollo local y el papel de las agencias y los/as agentes de desarrollo local en el modelo.

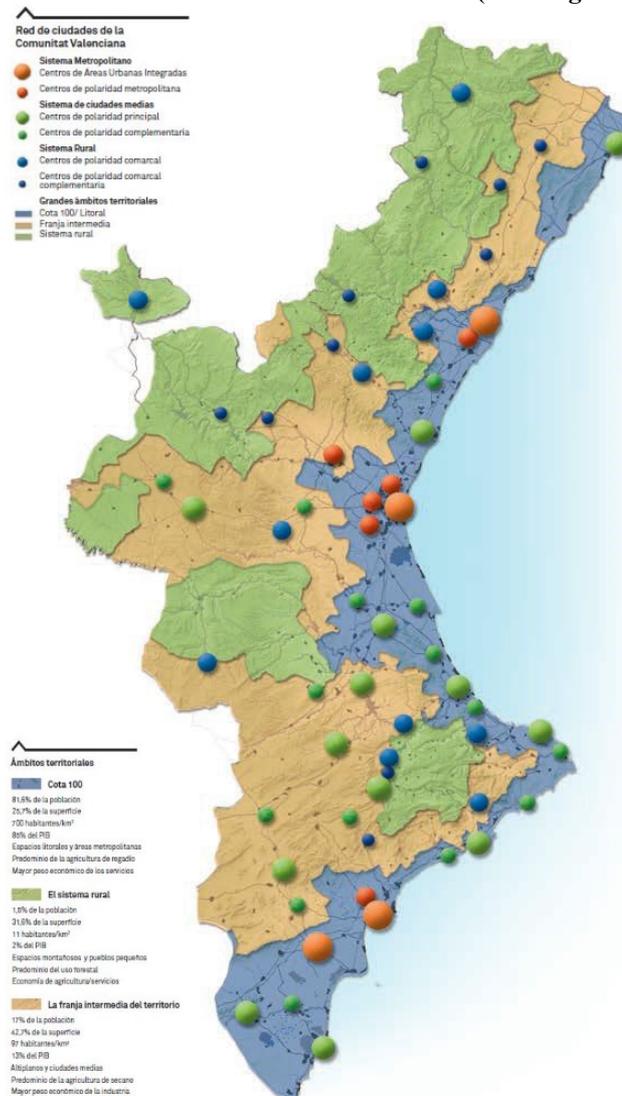
### 2.1. El sistema territorial valenciano

Las áreas urbanas son heterogéneas desde un punto de vista funcional, tanto en tamaño y composición como atendiendo al número de ciudades que las integran (Goerlich *et al.*, 2020). En el caso de la Comunitat Valenciana, según la Estrategia Territorial 2010-2030<sup>1</sup> (ETCV, 2012) de esta comunidad autónoma (región) española, en la misma existe una gran diversidad territorial con un sistema urbano de considerable variedad de dimensiones de localidades. Por ello, es importante disponer de una clasificación rural/urbana a distintos niveles que delimite de forma ajustada estos espacios (Goerlich *et al.*, 2016). En este sentido, siguiendo la Estrategia Territorial indicada, se han diferenciado tres grandes ámbitos territoriales (Figura 1) (ETCV, 2012, p. 27):

<sup>1</sup> <https://politicaterritorial.gva.es/es/web/planificacion-territorial-e-infraestructura-verde/libro-digital-77497>

- Espacios litorales y áreas metropolitanas. En esta zona predomina la agricultura de regadío y el sector terciario tiene un importante peso económico. Representa el 25,7% de la superficie del territorio y en la misma reside el 81,6% de la población, con una densidad de 700 habitantes/km<sup>2</sup> y un volumen económico del 85% del PIB de la comunidad.
- Franja intermedia. Zona de altiplanos y ciudades medias en la que predomina la agricultura de secano con un importante peso económico de la industria. Equivale al 42,7% de la superficie total, siendo su población un 17% de la región, con 97 habitantes/km<sup>2</sup> y un potencial productivo del 13% del PIB del total.
- Sistema rural. Formado por espacios montañosos y pueblos pequeños, con un predominio del uso forestal y una economía que combina los sectores agrícola y de servicios. Ocupa un 31,6% de la superficie y tiene el 1,5% de la población; es decir, 11 habitantes/km<sup>2</sup>. Su peso económico es de un 2% del PIB de la comunidad.

Figura 1. Zonas funcionales de la Comunitat Valenciana (Estrategia Territorial 2010-2030)



Fuente: ETCV (2012, p. 27, 79)

En este entramado urbano-intermedio-rural, el porcentaje de ciudades medias duplica al promedio europeo y triplica al español (ETCV, 2012, p. 14). Se consideran ciudades intermedias no sólo por sus habitantes, sino también por su vínculo con los elementos sociales y territoriales dentro de un sistema urbano policéntrico, con suficiente masa crítica y con voluntad y capacidad para la provisión de servicios administrativos, educativos, de salud, etc., articuladores de las actividades sociales, culturales y económicas locales (CLGU-UdL, 2016; GOLD IV, 2016).

Como consecuencia de esta diversidad de zonas, el nivel de vertebración territorial de la estructura urbana valenciana es de los más elevados de la Unión Europea, atendiendo al tiempo desde cualquier población a los servicios del Estado de Bienestar (ETCV, 2012, p. 14). Éste es un elemento importante para la cohesión territorial y la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía. Pero ello siempre que se consiga una mayor cooperación, complementariedad y coordinación entre las ciudades y las administraciones en los diferentes niveles territoriales (FOREM, 2000; AUTOR, 2020), que facilite una visión integral, integrada e integradora del territorio (AUTOR, 2011) Todo ello, mediante un equilibrio territorial apropiado entre las áreas litorales y metropolitanas, como componentes de enlace con el sistema suprarregional; las ciudades intermedias, como territorios de calidad ambiental y cultural; y el ámbito rural como suministrador de bienes y servicios esenciales para la eficiencia global del territorio (ETCV, 2012, p. 78).

## **2.2.La dimensión territorial del desarrollo local**

Desde los años 80 del siglo XX se generan formas alternativas de entender los procesos de desarrollo tras la incapacidad de las actuaciones de control de los desequilibrios macroeconómicos articuladas “desde arriba” de los años 70 y 80 para lograr la equidad en el reparto de la riqueza, al generar desigualdades territoriales por la agrupación de las inversiones públicas en los polos de desarrollo (Vázquez Barquero, 2012; AUTOR, 2017). Siguiendo el referente del Reino Unido, Francia o Italia, esta perspectiva macro deja paso a la micro para paliar los efectos de la crisis, y los entes locales implementan actuaciones para contrarrestar los efectos de la depresión impulsando la creación de empresas y el fomento del empleo, originando el modelo de desarrollo local actual en el que se enmarcan las políticas activas de empleo (Alonso, 1999; Alós, 1999; Pérez, 2005; Carboni y Orazi, 2020).

Estas estrategias “endógenas” del desarrollo local (Estela, 2012; Jiménez, 2012) tienen una perspectiva alternativa a la de las políticas asistenciales. Buscan incidir en la generación de ocupación e ingresos por medio de la mejora de la productividad y la competitividad de los sistemas productivos locales (Alburquerque, 2016). Constituyen una vía emergente para abordar de manera eficaz los procesos de desarrollo local (Esparcia, 2009) y para responder a los diferentes desafíos de los territorios (Perez y Lutsak-Yaroslava, 2017). Primero, diseñando respuestas imaginativas al problema del paro, entre las que se incluyen las “iniciativas locales de empleo” y, posteriormente, elaborando estrategias de desarrollo local que ofrecen nuevos horizontes de promoción a sus comunidades (Salom *et al.*, 1999).

Para ello es imprescindible un modelo de desarrollo territorial que revalorice el territorio, entendido como un elemento dinámico y posibilitador de riqueza, que se convierte en el

principal activo del nuevo posicionamiento para asegurar un crecimiento económico competitivo y duradero (Boisier, 2004; Perez y Lutsak-Yaroslava, 2017; Hermosilla, 2018, 2020). Un modelo que pretenda un cambio estructural del tejido económico local, en el nivel “micro”, en un enfoque de “abajo a arriba” que devuelva el protagonismo a la ciudadanía para conducir su propio desarrollo (Esparcia, 2009; Alburquerque, 2016).

Pese a que el espacio geográfico —dónde tiene lugar la actividad económica, cómo evoluciona, etc.— ha constituido, durante décadas, una variable no tomada en consideración por la corriente dominante del análisis económico (Cuadrado, 2014), para comprender las tendencias del mercado de trabajo y realizar políticas coherentes con las mismas es fundamental considerar la dimensión territorial, para permitir el ajuste necesario entre las necesidades del territorio y la oferta de actuaciones que se planteen (Hermosilla, 2018). Sobre esta base pueden identificarse los problemas de organización del sistema de gestión territorial e identificar herramientas innovadoras para la gestión pública del desarrollo de las comunidades locales (Mordvinov *et al.*, 2021).

Esta dimensión territorial es asumida, desde hace años, por la Unión Europea y sus estados miembros, sobre la base de que los objetivos marcados en política de empleo no pueden alcanzarse sin la participación de todas las Administraciones implicadas (CCE, 2001; OECD, 2008). La legislación española también se ha hecho eco de la progresiva importancia de la dimensión local de la política de empleo en el principio constitucional del artículo 40.1 de la CE; el Artículo 4 “La dimensión local de la política de empleo” de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, su desarrollo posterior en los RDL 3 y 14/2011, o las diferentes Estrategias Españolas de Activación para el Empleo desde 2017, con el derogado Real Decreto 1032/2017 hasta el vigente Real Decreto 1069/2021, para el período 2021-2024.

Desde esta perspectiva, siguiendo la Estrategia Territorial 2030 (ETCV, 2012, p. 81), en el ámbito litoral y metropolitano debe promoverse la calidad de vida por medio de mayor accesibilidad, riqueza urbana y una aptitud vertebradora de las diferentes ciudades, áreas de nueva centralidad, etc. Asimismo, dicho modelo de desarrollo debe propiciar en los entramados urbanos intermedios la diversidad de usos y actividades y agentes que incrementen las dinámicas personales, sociales y profesionales que aporten confianza y el capital social que permita construir ciudades más amables, inclusiva y justas que se transformen en motores de los cambios económicos, ambientales y sociales necesario tras la pandemia. Por último, en el mundo rural este sistema de desarrollo territorial debe comprometerse con su viabilidad mediante el fomento de actuaciones favorecedoras del mantenimiento de la población y la mejora de la economía y el empleo de forma proporcional a su medida, de forma racional, activando sus recursos endógenos protegiendo y valorizando su patrimonio medioambiental y cultural.

### **2.3.Las agencias y los/as agentes de desarrollo local**

Sobre la base de dimensión territorial, a pesar de los importantes problemas operativos del modelo de desarrollo local, las agencias locales que las desarrollan han tenido un papel estratégico como mediadoras en contacto directo con el binomio territorio-población, liderando dos tercios de las actuaciones relacionadas con el empleo (AUTOR, 2011). Al igual que ocurrió en sus inicios, estas políticas se posicionan como una

herramienta básica de actuación pública eficiente (García Pérez, 2017). Asimismo, las políticas de desarrollo local son una de las más eficientes, sostenibles y rentables —atendiendo al retorno que ha producido para las arcas públicas el gasto en las mismas— para la inversión pública, debido a su enorme impacto y al efecto multiplicador que generan (Zapata, 2012). La inversión y el gasto en I+D+i, y políticas activas de empleo se traduce directamente en más demanda, su impacto es mayor que la rebaja de impuestos a corto plazo, y sus efectos son más duraderos a largo, debido a que aumenta el potencial de crecimiento de la economía (Martín y Zarapuz, 2017).

Pero, quienes trabajan directamente en el territorio son los/as agentes de desarrollo local (ADL o AEDL), el personal técnico que se dedica a la planificación, gestión, desarrollo y estudio de iniciativas de dinamización territorial, fomentando el empleo y la promoción económica, social y ambiental en el ámbito local, de forma general o con especialización sectorial, tomando como base el potencial endógeno del propio territorio (Esparcia, 2009; Sanchis y Melián, 2010). En cuanto figuras profesionales que han marcado la evolución de modelo, son uno de los principales protagonistas y exponentes del mismo (AUTOR., 2017).

Este personal técnico es el principal motor del modelo, su elemento nuclear, quienes han marcado su evolución, son los principales protagonistas del mismo (Castillo, 2019). Sin ellos/as, sin su motivación hubiera sido muy difícil lograr lo que ha conseguido el modelo (Cantarero *et al.*, 2011).

El territorio de la Comunitat Valenciana y los/as agentes dinamizadores del desarrollo local han sido objeto de diferentes estudios y aproximaciones desarrolladas desde disciplinas como la Geografía (Esparcia, 2009; Martínez-Puche, 2021), la Economía aplicada y la Dirección de Empresas (Soler, 2004; Sanchis y Campos, 2005; Sanchis, 2006; Sanchis y Melián, 2010; Ybarra y Doménech, 2014; Novell y Sorribes, 2017), Ciencias sociales (AUTOR, 2011, 2017, 2020; 2023) o desde una perspectiva multidisciplinar (Hermosilla, 2018; AUTOR, 2021, 2023). Asimismo, existen estudios sobre buenas prácticas y los resultados de las políticas activas de empleo, entre otros, en: Serrano y Esteban (2013), Sagardoy (2014), González-Blanch *et al.* (2017), Alujas (2018) y Aguado (2019). Sin embargo, no se ha abordado de forma desagregada en sus zonas funcionales y menos aún enfocado a las personas que implementan el modelo de desarrollo local de una forma directa en contacto directo con el territorio y sus agentes. Esta es la principal aportación de la investigación que se presenta.

### 3. OBJETIVOS, METODOLOGÍA Y FUENTES, ÁREAS

Para abordar el objetivo de conocer si existen diferencias significativas entre quienes desarrollan este modelo de desarrollo en los distintos territorios y en qué elementos se dan dichas singularidades, se realiza en 2022 una encuesta mediante cuestionario precodificado (Cea, 2012; Mora, 2020) a las personas técnicas de los municipios de las provincias de Valencia y Castellón (Tabla 1). Se trata del personal experto que se ubica “dentro” de la realidad analizada (Kvale, 2011), con amplia formación y experiencia teórico-práctica sobre la misma, resultado de su actividad técnico-profesional en la sociedad-territorio en la que actúan. Por ello, tienen un conocimiento sobre la materia primario, no mediado (Jones y Hunter 1995; García y Fernández, 2008), necesario para

constituir el patrón estructural del desarrollo territorial (Martí *et al.*, 2002; Mejía, 2002). En la siguiente tabla observamos su evolución sobre el territorio valenciano. La accesibilidad a la muestra ha estado delimitada al personal técnico en desarrollo local de la base de datos de las Diputaciones de Valencia y Castellón, con competencias en la materia.

**Tabla X. Evolución del número de AEDL por provincias de la Comunitat Valenciana**

	Municipios	2008	2011	2015	2020
<b>Alicante</b>	141	240	255	221	235
<b>Castellón</b>	135	68	69	45	61
<b>València</b>	266	302	332	232	329
<b>Total</b>	<b>542</b>	<b>610</b>	<b>656</b>	<b>498</b>	<b>525</b>

Fuente: Adaptación de AUTOR, 2011, Labora, Adlypse y Diputaciones de Valencia y Castellón. Elaboración propia.

El cuestionario fue respondido por 225 técnicos/as ADL de las provincias de Valencia y Castellón, lo que supone el 57,2% de los/as agentes que actualmente desarrollan su actividad en dichos territorios y un 42,5% de los del total de la comunidad autónoma. Esto equivale a una muestra con un nivel de significación del 95% ( $z = 1,96$ ), con una frecuencia esperada del parámetro de 0,5 (50/50) y un error muestral del 2,5% sobre el número de profesionales de ambas provincias y de un 5% sobre el total de la comunidad.

Cabe indicar que el entorno de la red puede considerarse como el lugar apropiado para la realización de muestreos no probabilísticos que son aplicables a muestras de usuarios (Bradley, 1999). Los/as agentes que cumplimentan el cuestionario lo hacen desde la voluntariedad, decidiendo participar o no en el estudio, mediante un proceso de autoselección por conveniencia (Birnbaum, 2004). Pese a las discusiones que puedan generar las muestras obtenidas a través de la Web respecto a las tradicionales, estudios comparativos (Gosling *et al.*, 2004), afirman la validez de estos muestreos. El procedimiento de contacto con los/as participantes posibilita que quienes han abordado el cuestionario estén de alguna forma interesados e implicados en la cuestión, siendo ésta la principal motivación a la hora de cumplimentarlo. Así pues, más allá de los límites de la encuesta realizada, ello también refuerza sus posibles potencialidades.

En el análisis se han considerado cuatro zonas basadas en la clasificación de la ETCV (2012): sistema interior-rural, franja intermedia y espacios litorales y áreas metropolitanas, desagregando la última entre litoral y el Área Metropolitana de Valencia, que se considera que tiene unas características específicas por su vínculo con la principal ciudad de la comunidad autónoma.

Para mayor fiabilidad de los resultados, se han cotejado con los resultados de investigaciones previas en la provincia de Valencia (AUTOR, 2017, 2020, 2023) y del estudio de Ginés *et al.* (2022) en la provincia de Castellón.

Por otra parte, en el análisis se han realizado las pertinentes distribuciones de frecuencias y tablas de contingencia (Mora, 2020). Seguidamente, al ser “Zona funcional” una variable independiente de carácter nominal, se ha utilizado el test de Chi-cuadrado como métodos para probar las hipótesis de la investigación con el propósito de determinar la asociación o independencia entre las zonas y las diversas variables y características de

los/as ADL, y si ésta es estadísticamente significativa, mediante el contraste de los resultados observados con los resultados teóricos, estos últimos calculados bajo el supuesto que las variables fueran independientes. Somos conscientes de que dicho test únicamente determina la asociación entre dos variables, sin revelar el sentido ni la dimensión de la relación observada, pero como se ha indicado, esta investigación pretende, sobre todo, una aproximación exploratoria y descriptiva que, partiendo del conocimiento del territorio de los/as AEDL, pueda aportar una fotografía de la realidad del desarrollo local en la comunidad autónoma.

#### 4. RESULTADOS

Los resultados de la investigación se presentan de una forma global y desagregados por zonas funcionales.

##### 4.1.Resultados generales

Los resultados globales de la encuesta se presentan divididos entre las dimensiones demográfica, formativa y las características profesionales (Sanchis y Campos, 2005; Sanchis, 2006; Sanchis y Melián, 2010).

En primer lugar, atendiendo a los datos demográficos del colectivo, la edad promedio de los/as AEDL es de 46,94 años, lo que muestra una importante trayectoria en el mundo profesional. Por grupos de edad (Tabla 2), se observa esta experiencia si se tiene en cuenta que el 72,2% de los/as técnicos/as se concentra entre los 40 y los 54 años.

**Tabla X. AEDL. Grupos de edad**

Grupo de edad	Absoluto	%
25-29	2	1,1
30-34	4	2,2
35-39	21	11,7
40-44	41	22,8
45-49	50	27,8
50-54	39	21,7
55-59	18	10,0
60-65	5	2,8
<b>Total</b>	<b>180</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al sexo, la feminización de la profesión es un hecho con un 72,4% de los/as AEDL mujeres.

Por formación de origen de los/as ADL (Tabla 3), la mayoritaria ha estudiado Licenciatura, Grado o Diplomatura en Económicas-Empresariales (20,83%), Graduado Social-Ciencias del Trabajo-Relaciones Laborales, Psicología y Derecho, todas por encima del 10%.

**Tabla 3. AEDL. Formación de origen**

<b>Formación</b>	<b>Absoluto</b>	<b>%</b>
Económicas-Empresariales	45	20,83
Graduado Social-CC. Trabajo-Relaciones Laborales	28	12,96
Psicología	24	11,11
Derecho	22	10,19
Geografía-Historia	19	8,80
No consta	14	6,48
Pedagogía-Educación-Magisterio	12	5,56
Turismo	9	4,17
Ciencias Políticas-Administración-Gestión Pública	9	4,17
Ambientales-Biología	5	2,31
Agrícola-Agrónomo	5	2,31
Otros	24	11,12
<b>Total</b>	<b>216</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Elaboración propia.

Estas carreras corresponden a un 63,89% del total del personal técnico. Si a ello se añade la formación en Geografía-Historia, Pedagogía-Educación-Magisterio, Turismo y Ciencias Políticas-Administración-Gestión Pública son el 84,26% del colectivo. Teniendo en cuenta estas cifras, en el análisis desagregado sólo se considerarán estas ocho formaciones académicas.

Si se presta atención a la formación de postgrado (Tabla 4), se han especializado tras la carrera de origen con Máster o Diploma de desarrollo local el 69,4% del total. Un 14% tienen un diploma de experto/a o diversos certificados relacionados con el ámbito de la profesión y un 16,5% no tiene formación de postgrado vinculada.

**Tabla 4. AEDL. Formación de origen**

<b>Formación postgrado</b>	<b>Absoluto</b>	<b>%</b>
Ninguna	34	16,5
Certificado	21	10,2
Experto/a	8	3,9
Diploma	66	32,0
Máster	77	37,4
<b>Total</b>	<b>206</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia.

Las agencias en las que ejercen su trabajo (Tabla 5) están en gran medida consolidadas, con una antigüedad media de 16,1 años. De hecho, el 77,3% de las mismas tiene más de 10 años de experiencia, un 47,2% más de 15 años y un 19,9% más de 20.

**Tabla 5. AEDL. Antigüedad de las agencias de desarrollo local, Experiencia como AEDL y Experiencia en la agencia actual (intervalo)**

Intervalo	Antigüedad Agencia	%	Experiencia Agente	%	Experiencia en Agencia	%
1 a 5	25	11,6	14	6,5	78	36,1
6 a 10	20	9,3	16	7,4	26	12,0
11 a 15	65	30,1	57	26,4	72	33,3
16 a 20	59	27,3	83	38,4	37	17,1
20+	43	19,9	46	21,3	3	1,4
<b>Total</b>	<b>212</b>	<b>98,1</b>	<b>216</b>	<b>100,0</b>	<b>216</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a los rasgos profesionales, se trata de un colectivo con una amplia experiencia (Tabla 5) de 17,56 años de media. Un 86,1% del personal técnico lleva más de 10 años en la profesión, el 59,7% tiene más de 15 años de veteranía y un 21,3% más de 20 años. Asimismo, la experiencia en la agencia en la que trabajan actualmente es de 9,56 años de promedio y el 51,9% de los/as ADL trabajan más de 10 años en la misma agencia.

Sin embargo, si se presta atención al tipo de vinculación laboral con la entidad en la que trabajan (Tabla 6), un 44,4% del colectivo tiene una condición laboral de temporal (subvencionado/a) o interino/a. Estas cifras muestran unos/as dinamizadores/as del modelo de desarrollo local muy precarizados/as, al menos hasta los procesos de consolidación laboral en vigor en la actualidad. Así se vislumbra desde hace décadas en diferentes estudios (Calvo Gallego, 2006; Barrencua y Satrustegui, 2011; AUTOR, 2023).

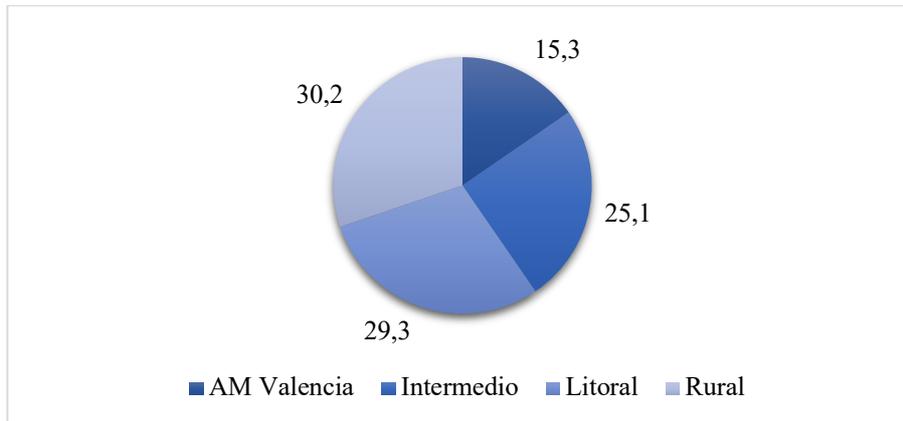
**Tabla 6. AEDL. Condición laboral**

Condición laboral	Absoluto	%
Temporal (subvención)	56	31,1
Interino/a	24	13,3
Contratada/o laboral	73	40,6
Funcionario/a	27	15,0
<b>Total</b>	<b>180</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia.

Por último, su distribución por zonas funcionales, muestra como el 44,7% del total de los/as ADL corresponden a los espacios litorales y áreas metropolitanas, que representan el 81,6% de la población y el 85% del PIB de la comunidad.

**Figura 2. AEDL. Distribución por zonas**



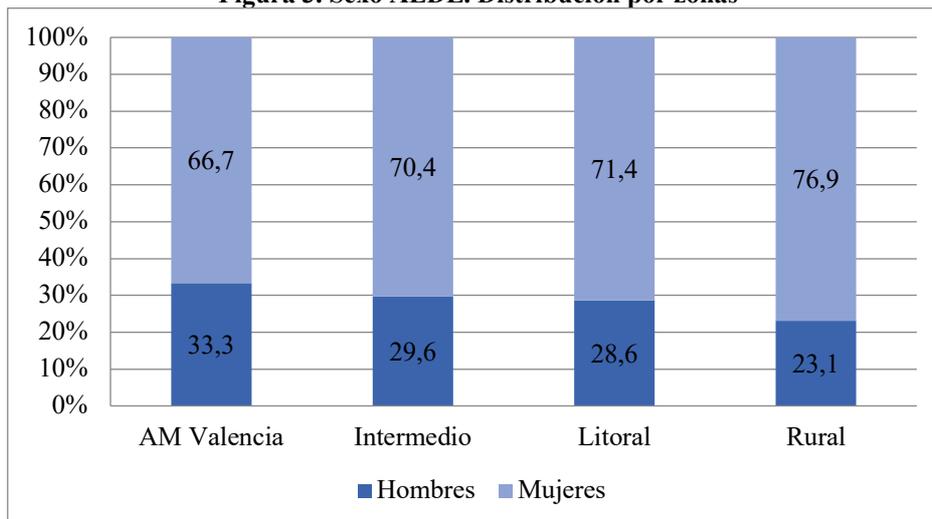
Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, el 25,1% pertenecen a la franja intermedia que equivale a un 17% de los residentes en la región y al el 13% del PIB del total. Igualmente, el 30,2% trabajan en el sistema rural, que tiene el 1,5% de la población y un 2% del PIB de la comunidad. Estas cifras muestran, a primera vista, una apuesta por el desarrollo de los territorios en peor situación económica.

#### **4.2.Resultados desagregados por zonas funcionales**

Los datos demográficos desagregados por zonas funcionales muestran, en el caso del sexo (Figura 3), que la feminización de la profesión es superior en el ámbito rural (76,9%), similar a la media del 70% en el intermedio y el litoral e inferior en el Área Metropolitana de Valencia (66,7%).

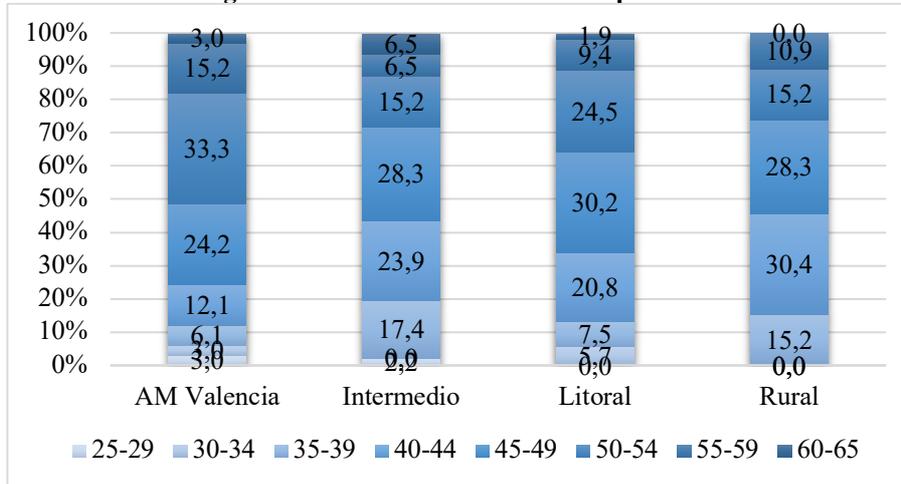
**Figura 3. Sexo AEDL. Distribución por zonas**



Fuente: Elaboración propia.

Por grupos de edad (Figura 4), la zona intermedia es la que cuenta con personal más “joven” de 25 a 39 años (19,6% del total), seguida de la Rural (15,2%). El litoral tiene un contingente menor de jóvenes.

**Figura 4. Edad AEDL. Distribución por zonas**

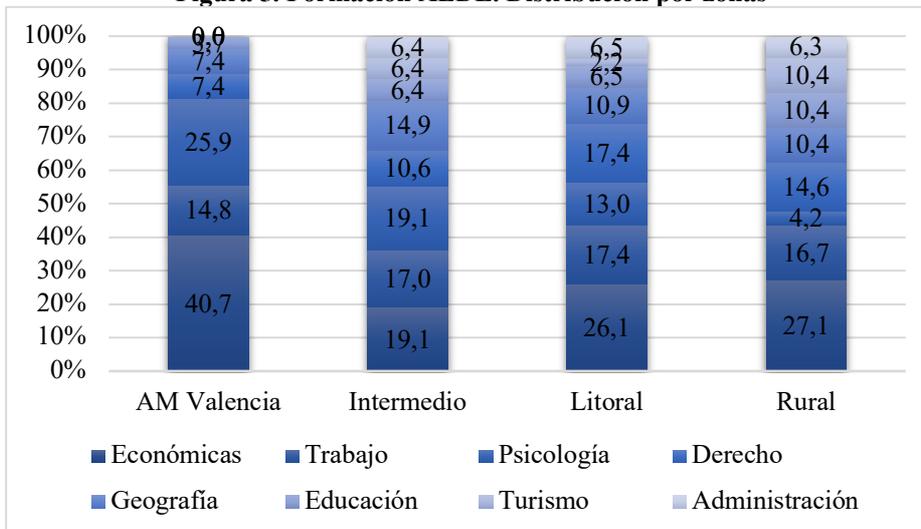


Fuente: Elaboración propia.

En el caso de las edades intermedias (40 a 54 años) la mayoría de AEDL se concentran en el litoral (75,5% del total) a excepción de Valencia y su conurbación (69,7%). Este intervalo de edad también es importante en las poblaciones rurales (73,9%) y en las intermedias obtiene el menor peso (67,4%). El personal técnico más “envejecido” se ubica alrededor de la ciudad de Valencia (18,2%) con diferencia respecto al resto de zonas: 13% la intermedia, 11,3% la litoral y 10,9% la rural.

En cuanto a la formación de origen de los/as ADL (Figura 5), las carreras del ámbito económico, que son las mayoritarias, destacan, con diferencia, en el Área Metropolitana de Valencia (40,7% del total de agentes) frente a los 26,1% y 27,1% del litoral y del ámbito rural, respectivamente, y las zonas intermedias (19,1%).

**Figura 5. Formación AEDL. Distribución por zonas**

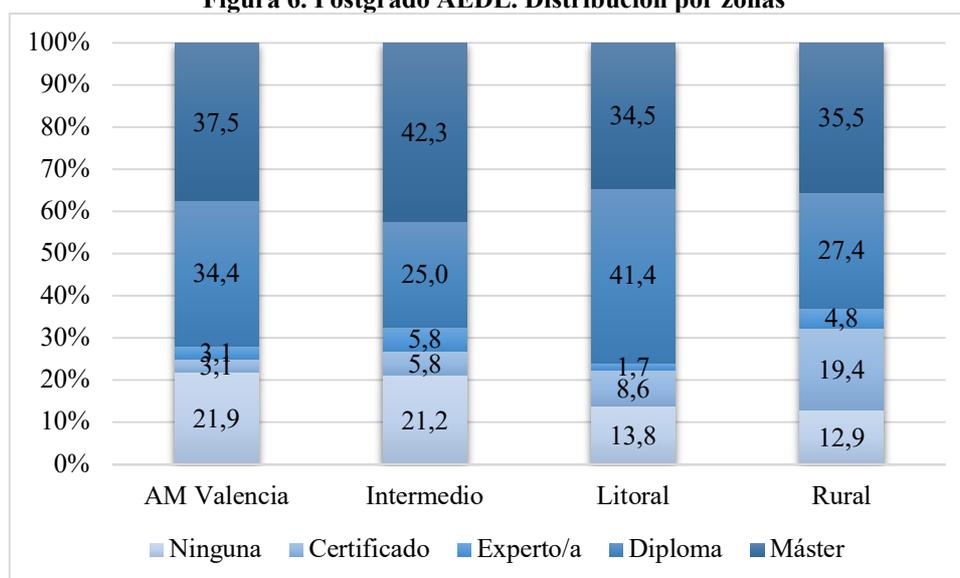


Fuente: Elaboración propia.

Los/as psicólogos/as tienen también un peso importante en Valencia y sus alrededores (25,9%), seguidos por el 19,1% de las zonas intermedias y el 13% del litoral. En el territorio rural sólo representan un 4,2% del total. La formación en trabajo y relaciones laborales oscila entre el 14,8% y el 17,4% en todas las zonas. La carrera de derecho es superior en el litoral (17,4%), seguido del ámbito rural (14,6%). La de geografía destaca en el territorio intermedio (14,9%) y las vinculadas a educación y turismo en las poblaciones del interior rural (10,4% en ambos casos).

Si se presta atención a la formación de postgrado (Figura 6), la formación en máster en desarrollo local es superior en el ámbito intermedio (42,3% de los/as AEDL de la zona), aunque en el resto de territorios representa entre en 34,5% y un 37,5% del personal técnico. El diploma especializado en la materia destaca en el litoral (41,4%) y en Valencia y su conurbación (34,4%), mientras que la especialización mediante certificados y cursos destaca en el interior rural (19,4%) frente al resto de zonas. No obstante, los/as ADL sin formación específica también predominan en el litoral y Valencia (algo más del 21%) frente al resto de ámbitos.

**Figura 6. Postgrado AEDL. Distribución por zonas**

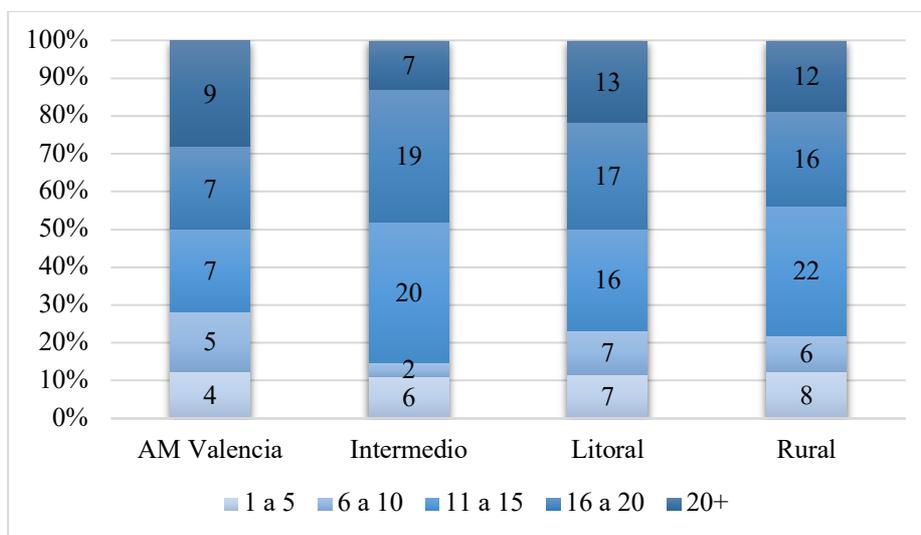


Fuente: Elaboración propia.

De forma acumulada, el personal técnico con postgrado específico (máster o diploma) sobresale en el litoral y Valencia (77,6% y 75%, respectivamente), mientras que los/as AEDL sin formación de postgrado (ninguna formación o mediante certificados) es mayoritaria en la zona rural (32,3%) en comparación con el resto del territorio.

En cuanto a la antigüedad de las agencias (Figura 7), las más veteranas (más de 20 años) se ubican en el Área Metropolitana de Valencia (28,1% del total de las entidades de la zona) y en el litoral (21,7%), las de 11 a 20 años de experiencia pertenecen a las poblaciones intermedias (más del 35% de los/as agentes) aunque también son importantes en el interior las de 11 a 15 años (34,4%). Las entidades de 6 a 10 años predominan en Valencia y alrededores (15,6%). Las más jóvenes (hasta 5 años) oscilan entre un 11,1% y un 12,5% en todos los territorios.

**Figura 7. Antigüedad de la Agencia. Distribución por zonas**

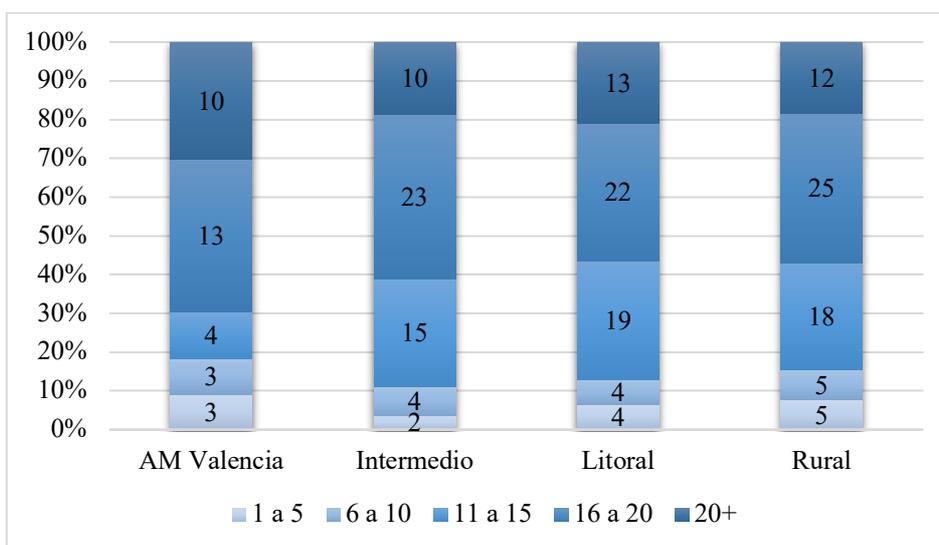


Fuente: Elaboración propia.

De forma acumulada, las agencias con más de 10 años despiertan en la zona intermedia (85,2% del total de las agencias del ámbito), seguidas del territorio rural (78,1%). Las más nuevas, con una experiencia menor de 10 años sobresalen, con diferencia, en el Área Metropolitana de Valencia (28,1%).

Por otra parte, los/as AEDL con mayor experiencia en el ámbito del desarrollo local (Figura 8) se ubican en Valencia y poblaciones colindantes (30,3% del total de técnicos/as de la zona), área que también es mayoritaria en agentes con menor experiencia, lo que atisba el inicio de un cambio generacional. El personal con de 16 a 20 años de experiencia es ligeramente superior al resto de ámbitos (todos por encima del 35,5%) en la zona intermedia (42,6%) y el que ha trabajado entre 11 y 15 años es mayoritario en el litoral).

**Figura 8. Experiencia como ADL. Distribución por zonas**

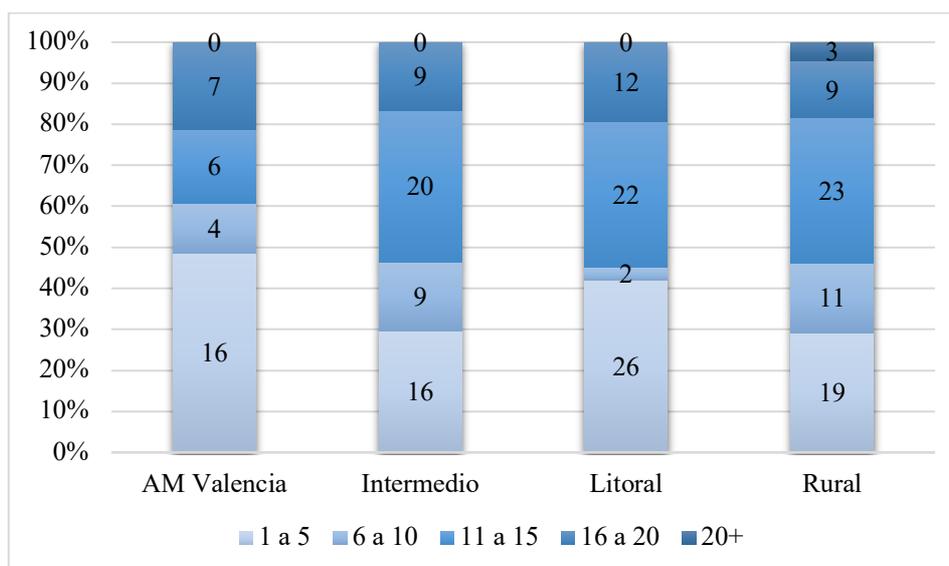


Fuente: Elaboración propia.

De forma acumulada, los/as ADL con mayor experiencia profesional en desarrollo local (más de 10 años) se encuentran en la zona intermedia y el litoral (más del 87%) mientras que el personal con menos tiempo en este ámbito profesional (menos de 10 años) está en la ciudad de Valencia y alrededores (18,2%).

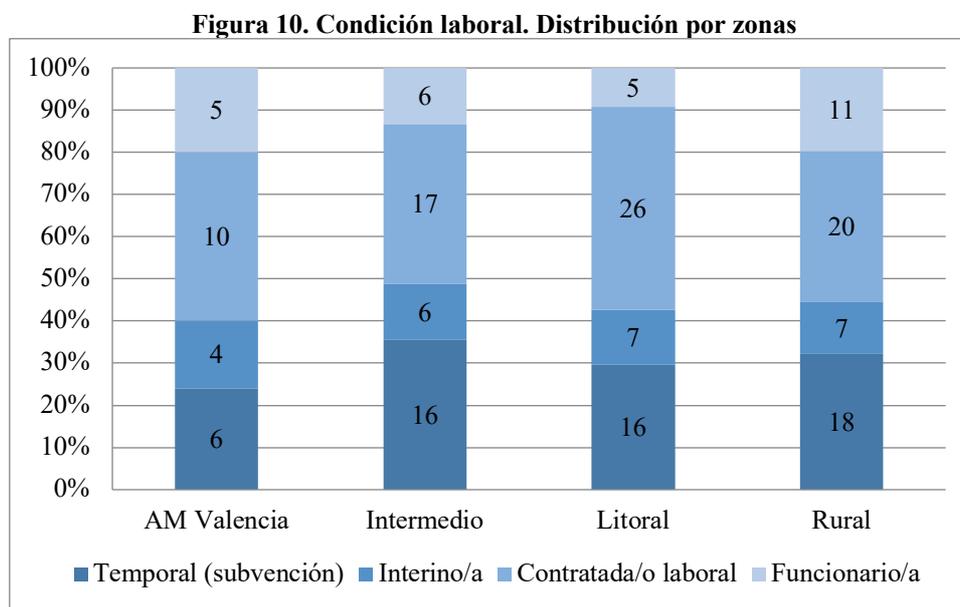
En cuanto al tiempo en la agencia actual (Figura 9), el personal técnico en desarrollo local con más de 10 años en la misma entidad representa entre un 53,7% y un 54,8% del total en todos los territorios excepto en el Área Metropolitana de Valencia que desciende a un 39,4%, por lo que es en esta zona donde destacan los/as ADL con menos de 10 años en la misma entidad (60,6%). Y ello pese a que de forma desagregada, las personas con experiencia de 16 a 20 años son superiores en este ámbito y en el resto del litoral (21,2% y 19,4%, respectivamente) aunque son también ambas zonas las que despuntan por tener las agencias AEDL con menos experiencia en las mismas (48,5% y 41,9%, respectivamente). Las zonas intermedia e interior serían importantes en cuanto a personal con una experiencia en la entidad de 11 a 15 años, como también la zona litoral (todas por encima del 35% del contingente), mientras que en Valencia y L’Horta esta experiencia es de sólo un 18,2%.

**Figura 9. Experiencia en la agencia actual. Distribución por zonas**



Fuente: Elaboración propia.

Si esta es la experiencia en la entidad actual, la condición laboral de los/as ADL desagregada por zonas (Figura 10) muestra cómo el personal funcionario prepondera en el Área Metropolitana de Valencia (20% del total) y en el ámbito rural (19,6%), mientras que los/as contratados laborales (indefinidos) son mayoritarios en el litoral (48,1%) y en Valencia y L’Horta (40%). En este último ámbito también destacan los/as interinos/as (16%) frente al resto de zonas. En contraste, las personas en situación temporal (subvencionadas) predominan en la zona intermedia (35,6%) y en el interior (32,1%).



De forma acumulada, las personas en situación indefinida (laboral o funcionaria) sobresalen en el Área Metropolitana de Valencia (60% del total de ADL de las agencias), mientras que las que están en situación temporal (subvencionadas o interinas) son mayoritarias en las localidades intermedias (48,9%) frente al resto de zonas.

#### 4.3. Asociación los ítems con relación a las zonas funcionales

Por lo que respecta a la asociación entre las variables de los/as AEDL y las zonas funcionales de la Comunitat Valenciana, si atendemos al cálculo de la prueba Chi-cuadrado de Pearson para determinar si existe relación (asociación o independencia) estadísticamente significativa entre las características de los/as agentes y las agencias y el territorio donde ejercen sus funciones, los resultados son los siguientes (tabla 7):

**Tabla 7. Resultados Pruebas Chi-cuadrado de los ítems con relación a las zonas funcionales**

<b>Pruebas Chi-cuadrado</b>			
<b>Sexo</b>	<b>Valor</b>	<b>df</b>	<b>Sig. Asint. (2-colas)</b>
Chi-cuadrado de Pearson	432.80	8	.000
Razón de Semejanza	586.97	8	.000
N de casos válidos	217		
<b>Titulación</b>	<b>Valor</b>	<b>df</b>	<b>Sig. Asint. (2-colas)</b>
Chi-cuadrado de Pearson	648.52	184	.000
Razón de Semejanza	633.53	184	.000
N de casos válidos	168		
<b>Postgrado</b>	<b>Valor</b>	<b>df</b>	<b>Sig. Asint. (2-colas)</b>
Chi-cuadrado de Pearson	501.47	152	.000

Razón de Semejanza	474.59	152	.000
N de casos válidos	204		
<b>Condición laboral</b>	<b>Valor</b>	<b>df</b>	<b>Sig. Asint. (2-colas)</b>
Chi-cuadrado de Pearson	313.65	20	.000
Razón de Semejanza	383.70	20	.000
N de casos válidos	180		

Fuente: Elaboración propia.

Como puede observarse, en las características demográficas (Sexo) y formativas (Titulación, Postgrado), así como en la Condición laboral del personal técnico en desarrollo local, se advierten diferencias entre las frecuencias teóricas (esperadas si las variables fuesen independientes entre sí) y las empíricas (observables), por lo que existe algún grado de asociación o relación entre las variables. Como la significancia es menor que 0,05 se rechaza la hipótesis nula (H<sub>0</sub>), pudiendo afirmarse que existe asociación entre estos ítems y el hecho de ejercer sus funciones en una zona u otra. En el caso de la Antigüedad de la agencia, la Experiencia del/la agente y de Experiencia en la agencia actual, más allá de la distribución de frecuencias y el cruce de variables realizado, no podría afirmarse que existe algún grado de asociación o relación con la zona en la que se ejercen sus funciones. No bastante, hay que aclarar que el test Chi-cuadrado realizado informa de la asociación entre variables, pero no lo hace del sentido ni la magnitud de dicha relación.

## 5. DISCUSIÓN

En comparación con otros estudios anteriores, los datos demográficos del estudio muestran que la edad promedio de los/as AEDL de 46,94 años, con el 72,2% de los/as mismos/as concentrada entre los 40 y los 54 años. Estas cifras son coherentes con la evolución del colectivo atendiendo a que hace poco más de una década más del 60% de los casos tenía entre 25 y 35 años de edad para el conjunto de España (Sanchis y Melián, 2010).

En cuanto al sexo, la feminización de la profesión es un hecho. El 72,4% de los/as AEDL son mujeres, una cifra similar a la de otros estudios, que muestran que más un 70% del personal técnico en desarrollo local son mujeres en la Comunitat Valenciana (AUTOR, 2011; Martínez-Puche, 2021) y más de un 60% en España (Sanchis y Melián, 2010).

Por formación de origen de los/as ADL, se observa una modificación de las carreras estudiadas frente a otras investigaciones anteriores, aunque las que predominan siguen siendo las relacionadas con el mundo de la empresa y la economía y las jurídicas. En comparación con España (Sanchis y Melián, 2010) o con la Comunitat Valenciana (Martínez-Puche, 2021), aunque nuestra muestra no incluye las agencias de la provincia de Alicante, puede afirmarse que el peso de la Licenciatura, Grado o Diplomatura en Económicas-Empresariales desciende respecto a la región y a la nacional y la de Derecho es similar. Pero lo interesante es la importancia que va adquiriendo en la actualidad la formación en Graduado Social-Ciencias del Trabajo-Relaciones Laborales, Psicología,

Pedagogía-Educación-Magisterio, Turismo y Ciencias Políticas-Administración-Gestión Pública. En relación con la formación de postgrado no se han encontrado otros estudios.

Asimismo, las agencias en las que ejercen su trabajo experimentan un proceso de afianzamiento, incrementando su antigüedad media de 13,4 años a 16,1. De forma coherente, se trata de un colectivo profesional que también evoluciona hacia la consolidación, con una amplia experiencia de 17,56 años de media, superior a los 13,9 años de estudios anteriores (AUTOR, 2023) y muy superior al promedio español de hace más de una década de 3,7 años (Sanchis y Melián, 2010).

Sin embargo, si se presta atención a su forma de vinculación laboral con la entidad en la que trabajan, un 44,4% del colectivo tiene una condición laboral de temporal (subvencionado/a) o interino/a. Aunque se observa cierta reducción de la temporalidad en comparación con otros estudios (Cantarero *et al.*, 2011; Martínez-Puche, 2021), estas cifras siguen mostrando unos/as dinamizadores/as del modelo de desarrollo local muy precarizados/as, al menos hasta los procesos de consolidación laboral presentes en la actualidad. Así se vislumbra desde hace décadas en diferentes estudios (FOREM, 2000; Calvo Gallego, 2006; Sanchis y Melián, 2010; Barrencua y Satrustegui, 2011; AUTOR, 2023).

## 6. CONCLUSIONES

Del análisis de la figura de los/as AEDL, y de su comparativa con otros estudios anteriores, puede afirmarse que el perfil del personal técnico en desarrollo local valenciano actual es el de una mujer de entre 40 y 54 años con formación en Económicas-Empresariales, Graduado Social-Ciencias del Trabajo-Relaciones Laborales, Psicología o Derecho, con Máster o Diploma de desarrollo local. Asimismo, tiene una amplia experiencia en el ámbito profesional de más de 10 años (casi 20) con más de una década en la misma entidad, pero con la condición laboral de contratada laboral. La agencia en la que ejerce su trabajo tiene más de 10 años de antigüedad y está ubicada preferentemente en espacios litorales y en áreas metropolitanas. Pero si este es el perfil general, éste experimenta importantes matices según la zona funcional en la que desarrolle su trabajo de ADL.

Los espacios litorales y áreas metropolitanas, que representan el 81,6% de la población y el 85% del PIB de la comunidad, poseen las siguientes características:

El litoral contiene el 29,3% de los/as AEDL con un perfil de mujer, con la mayor concentración de edades intermedias (40 a 54 años) y un peso relativamente más bajo de técnicos/as “jóvenes”, con formación en el ámbito económico-empresarial, en derecho y en trabajo-relaciones laborales por encima de la media. Sus integrantes son los que tienen una mayor formación en el diploma de postgrado en desarrollo local y se sitúan en la media en cuanto al máster. Las agencias pertenecientes a esta zona no destacan especialmente en ningún intervalo de antigüedad, aunque son significativas las de entre 10 y 20 años. Consecuentemente, sus AEDL tienen el mayor peso en la experiencia en el ámbito de desarrollo local en la horquilla de 10 a 15 años, con porcentajes importantes en

los casos de técnicos/as en la agencia actual de menos de 5 años y entre 10 y 20 años, destacando por encima del resto de zonas el porcentaje de contratados/as laborales.

En el Área Metropolitana de Valencia trabajan el 15,3% del personal técnico en desarrollo local, con una feminización de la profesión inferior al resto de zonas, con mayor porcentaje de AEDL más “envejecidos/as” (55 a 65 años). Su formación mayoritaria es en carreras del ámbito económico-empresarial en un promedio superior al resto de zonas, con un peso importante de psicólogos/as y con formación en trabajo-relaciones laborales por encima de la media. Al igual que en el litoral en general, su contingente es el que tiene una importante formación en el diploma de postgrado y se sitúa en la media en cuanto al máster, aunque el peso de las personas sin formación específica es superior al del resto de las zonas. Las entidades que la componen son las de mayor peso porcentual en el caso de las más veteranas (más de 20 años) y en las menores de 10 años. En esta línea, sus integrantes son los de mayor proporción con experiencia de más de dos décadas y, también, en los de menos de una década, destacando especialmente los que trabajan en la agencia actual menos de 5 años. Es la zona con mayor porcentaje de funcionarios/as e interinos/as, con un peso importante de contratados/as laborales.

La franja intermedia, que equivale a un 17% de los residentes en la región y al 13% del PIB del total, tiene el 25,1% de los/as ADL, con un grado de feminización intermedio y con un mayor peso del personal más “joven” (25 a 39 años), con un porcentaje significativo de geógrafos/as con relación al promedio de otras zonas y de formación en psicología y en trabajo-relaciones laborales por encima de la media, de forma similar a la formación en el ámbito económico-empresarial. Se trata del personal con mayores estudios de postgrado en máster, situándose en la media en el caso del diploma, aunque tiene un peso importante en personas sin formación específica en comparación con otras zonas, excepto Valencia y su conurbación. Las agencias de esta zona son las de mayor peso en la antigüedad de 10 a 20 años. En este sentido, destacan los/as AEDL con una experiencia de entre 15 y 20 años, con un peso importante de trabajadores en la misma agencia los últimos 10 a 15 años. En este territorio destaca especialmente el personal temporal con subvención, por encima del resto de ámbitos.

En el sistema interior-rural, que tiene el 1,5% de la población y un 2% del PIB de la comunidad, dinamizan el territorio el 30,2% de los/as AEDL. A primera vista, esto representa una apuesta por el desarrollo de los territorios en peor situación económica. Este ámbito tiene una feminización de la profesión superior al resto de zonas y un peso importante de agentes de edades intermedias (40 a 54 años), con formación significativa en carreras del ámbito económico-empresarial y de derecho, así como en trabajo-relaciones laborales, educación y turismo superior al promedio. La formación en postgrado de sus componentes se mantiene en un peso similar al promedio en el caso del máster y el diploma y es el ámbito con mayor porcentaje de técnicos/as con certificados y cursos de especialización. En el interior de la región destacan las agencias de 10 a 20 años de antigüedad, sobre todo las de 10 a 15 años. Su personal técnico no sobresale en ninguna franja de experiencia, aunque es significativo en la de 10 a 20 años, manteniéndose en un rango alto en el caso de la experiencia en la misma agencia. Este personal tiene un peso importante en el caso de funcionarios/as y de temporales subvencionados/as, en comparación con otras zonas.

Por último, cabe destacar que existe algún grado de asociación o relación entre las variables demográficas (Sexo) y formativas (Titulación, Postgrado), así como en la Condición laboral del personal técnico en desarrollo local y el hecho de trabajar en una zona u otra. En el caso de la Antigüedad de la agencia, la Experiencia del/la agente y de Experiencia en la agencia actual, no podría afirmarse que existe este grado de relación con la zona en la que se ejercen sus funciones.

## REFERENCIAS

- Alburquerque, F. (2016). *Perspectiva y utilidad de la práctica del desarrollo local desde un enfoque integrado*. Universitat d'Alacant.
- Alonso, L. E. (1999). El discurso de la globalización y la nueva desigualdad regional. *Revista de Estudios Regionales*, (54), 125-145.
- Alós, R. (1999). Las políticas de desarrollo local en Cataluña. *Papers*, (58), 75-96.
- Alujas, J. A. (2018). Análisis de la intermediación laboral del servicio público de empleo por comunidades autónomas. *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, (93), 78-107.
- Barrencua, X. G., y Satrustegui, K. U. (2011). Los factores socio-territoriales y su incidencia en las estrategias locales de desarrollo: El caso de las agencias de desarrollo local en el País Vasco. *Revista de Estudios Regionales*, (92), 113-143.
- Birnbaum, M. H. (2004). Human research and data collection via the Internet. *Annual Review of Psychology*, (55), 803-832.
- Boisier, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *Eure: Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regionales*, XXX (90), 27-40.
- Bradley, N. (1999). Sampling for Internet surveys. An examination of respondent selection for In-ternet research. *Journal of the Market Research Society*, 41(4), 387-395.
- Calvo Gallego, F. J. (2006). Políticas activas de empleo, subvenciones y contratación temporal: El caso de los Agentes de Empleo y Desarrollo Local. *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, (83), 193-208.
- Cantarero, S., Sanchis, J. R. y Comeche, J. M. (2011). El papel del agente de desarrollo local en la creación de empresas en el contexto del desarrollo local. El caso valenciano. *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, XV (358). Recuperado de <https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-358.htm>
- Carboni, C., & Orazi, F. (2020). *Entrepreneurship, Polycentrism, and Elites: Local Industrial Development in Modern Italy*. Routledge.
- Castillo, J. (2019). Hacia un modelo de gobernanza en red que asuma la mayor complejidad. *Athenea Digital*, 19(1), 1-27. <https://doi.org/10.5565/rev/athenea.2350>
- CCE (2001). *Fortalecimiento de la dimensión local de la estrategia europea de empleo*. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Comisión de las Comunidades Europeas. COM (2001) 629 final, noviembre.
- Cuadrado, J. R. (2014). ¿Es tan “nueva” la “Nueva Geografía Económica”? sus aportaciones, sus límites y su relación con las políticas. *EURE: revista latinoamericana de estudios urbano regionales*, (120), 5-20.
- Cea D’Ancona, M. A. (2012). *Fundamentos y aplicaciones en metodología cuantitativa*. Síntesis.

- CLGU-UdL. (2016). *Documento marco Planificación y gestión del desarrollo urbano sostenible de las Ciudades Intermedias*. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos - Cátedra UNESCO de la Universidad de Lleida.
- Esparcia, J. (2009). La formación para el desarrollo local. Reflexiones desde el perfil profesional y las ofertas formativas en desarrollo local. En J. L. García Rodríguez, (Ed.), *La organización territorial del Desarrollo Local en España (y algunos ejemplos iberoamericanos)* (pp. 271-310). AGE y Universidad de La Laguna.
- Estela, O. (2012). De la prestació de serveis al treball en xarxa: quines agències per a quin desenvolupament local. En R. Calvo et al. (coord.), *Clústers de empleo: nuevas oportunidades para el desarrollo del territorio* (pp. 53-66). Germania.
- ETCV (2012). *Comunitat Valenciana 2030. Síntesis de la Estrategia Territorial*. Generalitat Valenciana. Recuperado de <https://politicaterritorial.gva.es/documents/20551069/91101391/ETCV+libro+sint/ba5f8cc9-72ce-4de6-b9f0-7a6a9b440273?version=1.0>
- FOREM (2000). *Estudio de necesidades de formación de agentes de desarrollo local y figuras profesionales afines*. Secretaría de Formación y Cultura de la C.S. de CCOO, Fundación Formación y Empleo Miguel Escalera.
- García, L. y Fernández, S. J. (2008). Procedimiento de aplicación del trabajo creativo en grupo de expertos. *Ingeniería Energética, XXIX* (2), 46-50.
- García Pérez, J. I. (2017). Una primera evaluación del impacto sobre la salida del desempleo de las políticas activas ofrecidas por los servicios públicos de empleo en España. *Fedea Policy Papers*, (07).
- Ginés, X., Querol, V. A. y Ejarque, A. (2022). *Estratègies per al desenvolupament local a la ruralitat. Diagnòstic del professional tècnic en desenvolupament local al rural de Castelló*. Universitat Jaume I. <https://doi.org/10.6035/1578-5904.2021>
- GOLD IV. (2016). *Cuarto Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local. Co-creando el futuro urbano. La agenda de las metrópolis, las ciudades y los territorios*. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.
- González-Blanch, M. J., Escot, L. y Moreno, L. S. (2017). Políticas activas de empleo en la UE: buenas prácticas para tiempos de crisis. *Cuadernos económicos de ICE*, (93), 175-206.
- Goerlich, F. J., Reig, E., y Cantarino, I. (2016). Construcción de una tipología rural/urbana para los municipios españoles. *Investigaciones Regionales-Journal of Regional Research*, (35), 151-173. <http://hdl.handle.net/10017/27144>
- Goerlich, F.J., E. Reig (dirs.), C. Albert i J.C. Robledo (2020). *Las áreas urbanas funcionales en España: Economía y calidad de vida*. Fundación BBVA.
- Gosling, S. D., Varize, S., Srivastava, S., & John, O. P. (2004). Should we trust web-based studies? A comparative analysis of six preconceptions about Internet questionnaires. *American Psychologist*, (59), 93-104.
- Hermosilla, J. (Ed.) (2018). *Territori i ocupació. Desenvolupament territorial i mercat laboral valencià. Servei Valencià d'Ocupació i Formació*. Universitat de València, Universitat Jaume I de Castelló i Universitat d'Alacant.
- Hermosilla, J. (Ed.) (2020). *La innovació territorial i l'ocupació en la Comunitat Valenciana*. Universitat de València.
- Jiménez, E. (2012). *Planificació estratègica. territori i crisi*. Servei d'Ocupació de Catalunya - Xarxa d'AODL i Desenvolupament Local - Col·legi de Sociòlegs i Politòlegs de Catalunya. 31 de gener.

- Jones, J. & Hunter, D. (1995). Qualitative Research: Consensus methods for medical and health services research. *BMJ*, 311-376. <https://doi.org/10.1136/bmj.311.7001.376>
- Kvale, S. (2011). *Las entrevistas en investigación cualitativa*. Morata.
- Martí, J., Monteñés, M. y Villasante, T. R. (2002). *La investigación social participativa*. El Viejo Topo.
- Martín, C. y Zarapuz, L. (2017). *El crecimiento se basa en la desigualdad. Situación económica de España y PGE-2017*. En clave de Economía. Gabinete económico de CCOO, junio.
- Martínez-Puche, A. (2021). Perfil del personal técnico en gestión del desarrollo local en la Comunidad Valenciana. Un primer estudio exploratorio sobre funciones, necesidades y percepciones de su ejercicio profesional. *TERRA. Revista de Desarrollo Local*, (8), 361-391. <https://doi.org/10.7203/terra.8.20370>
- Mejía, J. (2002). Perspectiva de la Investigación Social de Segundo Orden. *Cinta de Moebio*, (14), 1-34.
- Mordvinov, O., Kravchenko, T., Vahonova, O., Bolduiev, M., Romaniuk, N., & Akimov, O. O. (2021). Innovative tools for public management of the development of territorial communities. *Ad Alta: Journal of interdisciplinary research*, 1(11), 33-37.
- OECD (2008). *Decentralization and Co-ordination: The Twin Challenges of Labour Market Policy*. High - level conference, Senate of the Republic, the Ministry of Labour and Social Security, and the OECD LEED Programme. San Polo, Venice: Isfol and Italia Lavoro. 17-19 April.
- Pérez, P. L. (2005). *Las políticas públicas de desarrollo local desde un enfoque institucional: el caso de las entidades locales de la provincia de Alicante* (Tesis doctoral). Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM.
- Pérez, M. C. y Lutsak-Yaroslava, N. V. (2017). La producción científica sobre la innovación social para el desarrollo local. Una revisión bibliométrica. *Prisma Social*, (19), 146-182. Recuperado de <https://revistaprismasocial.es/article/view/1750>
- Sagardoy, I. (2014). Buenas prácticas de formación y empleo en otros países europeos. *Nueva revista*, 149.
- Salom, J., Albertos, J. M., Pitarch, M. D. y Delios, E. (1999). *Sistema urbano e innovación industrial en el País Valenciano*. Dep. de Geografía, Universitat de València.
- 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 CCAA*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- 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*, (52), 279-306. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/174/17405215.pdf>
- Sanchis, J. R. y Melián, A. (2010). Perfil profesional de los agentes de empleo y desarrollo local en España. *Revista de Fomento Social*, (65), 295-326. Recuperado de <https://revistadefomentosocial.es/rfs/article/view/1926/504>
- Serrano, C. y Esteban, F. (2013). Innovaciones en materia de políticas activas de empleo para reducir el desempleo juvenil. Propuestas para el sistema autonómico español. En A. Gentile (coord.), *Actas del IV Congreso de la Red Española de Política Social (REPS): las políticas sociales entre crisis y post-crisis* (pp. 168-180). Universidad de Alcalá.
- Soler, V. (2004). *Economia Espanyola i del País Valencià*. Publicacions de la Universitat de València.

Vázquez Barquero, A. (2012). Prólogo. En A. Martínez y R. Calvo (coords.), *Valoraciones técnicas y repercusiones territoriales sobre el ejercicio profesional del desarrollo local* (pp. 11-15), Germania.



VNIVERSITAT  
DE VALÈNCIA

TERRA. Revista de Desarrollo Local

e-ISSN: 2386-9968

Número 14 (2024), 47-64

DOI 10.7203/terra.14.26790

IIDL – Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local

# **Musealización del patrimonio cultural inmaterial de la humanidad como herramienta en desarrollo local: el museo de los Caballos del Vino**

**Juan López Jiménez**

Departamento Geografía Humana. Universidad de Alicante

[juan.lopez.j@gcloud.ua.es](mailto:juan.lopez.j@gcloud.ua.es)

<https://orcid.org/0000-0001-5601-3714>

**Juan López García**

Coordinador Museo de los Caballos del Vino

Museo de los Caballos del Vino

[info@museocaballosdelvino.com](mailto:info@museocaballosdelvino.com)



Esta obra se distribuye con la licencia Creative Commons  
Reconocimiento-No Comercial-Sin Obra Derivada 4.0 Internacional

## **Musealización del patrimonio cultural inmaterial de la humanidad como herramienta en desarrollo local: el museo de los caballos del vino**

*Resumen:* El patrimonio cultural inmaterial es una expresión cultural viva que tiene su razón de ser en la identidad colectiva de las comunidades. Esta cultura no se puede salvaguardar de la misma manera que el patrimonio material. Los museos están asumiendo un nuevo rol de acción para convertirse en un escenario de dinamización en torno a las funciones de guarda acorde al carácter vivo de este patrimonio. El presente artículo tiene el objetivo de exponer los nuevos valores y acciones derivadas de la musealización del festejo de los Caballos del Vino de Caravaca de la Cruz, inscrito en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad para contribuir a la salvaguarda y al desarrollo local sostenible. El método de análisis cualitativo se ha orientado a través de la recopilación de testimonios orales mediante entrevistas a gestores y responsables directos e indirectos del museo, así como de la revisión de la literatura. El resultado muestra la vital participación de la comunidad local en la musealización del festejo, como contribución activa que ha permitido afianzar la salvaguarda y la contribución al desarrollo local. La consecuente gestión del museo ha fomentado lazos de colaboración entre diferentes agentes del territorio para desarrollar proyectos en formación, promoción, innovación, economía creativa y empleo local.

*Palabras clave:* Patrimonio cultural, Museo, desarrollo local, Caravaca de la Cruz

## **Musealization of the intangible cultural heritage of humanity as a tool in local development: the museum of the wine horses.**

*Abstract:* Intangible cultural heritage is a living cultural expression that has its raison d'être in the collective identity of communities. This culture cannot be safeguarded in the same way as tangible heritage. Museums are taking on a new role of action to become a scenario of dynamization around the functions of guardianship in accordance with the living character of this heritage. This article aims to expose the new values and actions derived from the museumization of the Caballos del Vino festival in Caravaca de la Cruz, inscribed on the Representative List of the Intangible Cultural Heritage of Humanity in order to contribute to the safeguarding and sustainable local development. The method of qualitative analysis has been oriented through the collection of oral testimonies by means of interviews to managers and direct and indirect persons in charge of the museum, as well as the review of literature. The result shows the vital participation of the local community in the museumization of the festival, as an active contribution that has allowed the safeguarding and contribution to local development to be strengthened. The consequent management of the museum has fostered collaborative ties between different agents of the territory to develop projects in training, promotion, innovation, creative economy and local employment.

*Key words:* Cultural heritage, Museum, local development, Caravaca de la Cruz

Recibido: 08/06/2023

Aceptado: 04/02/2024

Referencia/Citation:

López-Jiménez, J. y López García, J.. (2024). Musealización del patrimonio cultural inmaterial de la humanidad como herramienta en desarrollo local: el museo de los caballos del vino. *TERRA. Revista de Desarrollo Local*, 47-64. <http://doi.org/10.7203/terra.14.26790>

## 1. INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN

El patrimonio histórico o cultural, mueble, inmueble o inmaterial, se define por presentar características o atributos poseedores de valores o intereses culturales, y toda actuación sobre el mismo con el objetivo de alcanzar acciones de valorización social y económica debe velar por no desvirtuar sus valores culturales (López-Jiménez et al., 2022). El patrimonio cultural inmaterial, dentro del conjunto del patrimonio cultural, es un componente de la diversidad cultural frente a la creciente desterritorialización cultural de la globalización actual (UNESCO, 2003; Santamaría, 2017), al mismo tiempo que una oportunidad para el desarrollo local sostenible (UNESCO, 2018). Este patrimonio está representado por los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas, además de los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales, y ha de formar parte de los grupos y comunidades que lo portan y transmiten de generación en generación (UNESCO, 2003). Este tipo de patrimonio, que es vulnerable por naturaleza, es a su vez muy vivo, y depende de actores y condiciones sociales que pueden cambiar o mutar en poco tiempo. Este patrimonio ha de ser representativo y ha de florecer en las comunidades, porque depende del conocimiento de las tradiciones heredadas, de técnicas y costumbres, que son las que le infunden sentimiento de identidad y continuidad, y permiten su salvaguarda (o salvaguardia). La salvaguarda es entendida por la UNESCO como las medidas encaminadas a garantizar su viabilidad y que comprenden acciones como la identificación, investigación, preservación, valorización, protección, promoción, transmisión y revitalización.

La cultura viva que representa este tipo de patrimonio no se puede congelar, como en el caso del patrimonio material y su musealización requiere de nuevos escenarios que aúnen las características de necesidad de salvaguarda y de atención a su carácter vivo. En la gestión del patrimonio intangible desde los museos ha de coexistir una protección dentro de una propuesta integrada, donde tenga cabida la difusión cultural y el desarrollo de las actividades económicas compatibles. El objetivo del presente artículo es el de acreditar cómo la musealización de un elemento patrimonial inmaterial puede lograrse alcanzando el objetivo de su salvaguarda, junto al de acciones compatibles con el desarrollo local sostenible. El marco teórico toma como caso de estudio el Museo de los Caballos del Vino de Caravaca de la Cruz, en la provincia de Murcia, que expone elementos tangibles del festejo de los Caballos del Vino que fue inscrito en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad con fecha del 16 de diciembre del 2020.

Para alcanzar este objetivo de investigación se utilizará una metodología de análisis cualitativa basada en la recopilación de testimonios orales mediante entrevistas a los principales agentes sociales del entorno de la gestión del museo, así como de la revisión de la literatura. El análisis expondrá los valores y acciones que desde la apertura del propio museo han permitido cumplir los objetivos de salvaguarda y que se requirieron y derivaron de la inclusión del festejo de los Caballos del Vino en el listado de la UNESCO. Al mismo tiempo, en el espacio temporal comprendido entre la apertura del museo en el año 2015 hasta la actualidad se plantea analizar a partir de las acciones derivadas de la capacidad organizativa y participada de los agentes sociales y económicos locales que impulsan al museo, como este ha contribuido al fomento del desarrollo local sostenible a partir de la no desvirtualización de esta manifestación cultural intangible. En este cometido, la gestión de los museos en las labores de preservación, promoción y divulgación del patrimonio inmaterial pueden complementarse con aquellas encaminadas a fomentar el desarrollo local sostenible mediante actividades socioeconómicas sostenibles que mejoren el bienestar y la calidad de vida local.

## **2. EL PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL Y EL DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE**

La salvaguarda del patrimonio cultural inmaterial se obtiene por la calidad de los procesos de construcción colectiva y la necesidad de las comunidades de conservar sus prácticas culturales arraigadas en el tiempo para garantizarlas a las futuras generaciones (Smith y Akagawa, 2009). El valor de este patrimonio se abre paso conforme a su carácter vivo en la interpelación y participación activa de las comunidades que lo hacen posible. En su salvaguarda, el efecto “conservador” genera consecuencias contrarias a las buscadas, por cuanto esta manifestación cultural no es conservable ni reproducible más que por sus propios portadores, junto al resto de sociedad, debiendo decidir ellos, sobre el cambio o la permanencia de sus manifestaciones (Ministerio de Cultura y Deporte, 2010, 2015).

En la gestión del patrimonio inmaterial debe existir una protección dentro de una propuesta integrada, donde tenga cabida la difusión cultural y el desarrollo de las actividades económicas compatibles, inclusivas, equitativas y sostenibles (UNESCO, 2018; UNWTO, 2018). La UNESCO reconoce oficialmente la necesidad de conciliar mercado y patrimonio desde una correcta gestión y evitando una comercialización agresiva y excesiva que genere una apropiación indebida y una descontextualización de la expresión cultural (UNESCO, 2018; Bartolotto, 2021). Por ello, en primer lugar, la activación del patrimonio inmaterial requiere del reconocimiento del valor simbólico, pero también económico, por parte de la población para su conexión directa y participativa con el desarrollo local (Kurin, 2004; Moncusí, 2008; Blake, 2009; Delgado, 2022). La valorización acerca a las comunidades locales al elemento patrimonial más allá del derecho a su disfrute y al acceso a la cultura, ya que supone un factor para el desarrollo socioeconómico sostenible.

Pero en la gestión del patrimonio cultural inmaterial, la peligrosa relación entre la salvaguarda de este y su aprovechamiento como elemento de consumo económico, incluido el propio de la actividad turística, puede ir asociado a malas prácticas de apropiación indebida del valor identitario y simbólico, para la generación de un producto turístico rentable, así como los de su aprovechamiento y prestigio como imagen de destino (Roige et al., 2019). Esta presión sobre el bien aumenta con el éxito renovado que puede suponer el hecho de estar en el listado de la UNESCO (Jiménez y Seño, 2018; Espeso-Molinero, 2019). En el caso contrario, cuando no se ejerce presión ni alteración por motivos económicos u otros, la manifestación cultural dentro de la economía creativa es una tendencia viable que se ha de amparar en las renovadas normas de protección del patrimonio (Morales, Martínez y Martínez, 2018).

## **3. LA GESTIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL EN LOS MUSEOS**

La Carta de Shanghai de 2002, sobre museos y patrimonio inmaterial de la 7ª Asamblea regional de la Alianza regional del ICOM, destacó el papel de los museos como facilitadores de la acción colaborativa y constructiva para la preservación del patrimonio cultural inmaterial de la humanidad. El tratamiento del patrimonio cultural inmaterial en los museos se encontró entonces en un proceso de redefinición a nivel internacional (Timón y Domingo, 2012). La cultura viva que representa este tipo de patrimonio no se puede congelar, como ha ocurrido tradicionalmente con el caso del patrimonio material, y requiere de nuevos roles de acción en el que los museos pueden ser escenarios para dinamizar esas características de necesidad de salvaguarda y de atención al carácter vivo (Yoshida, 2004; UNESCO, 2007; Alonso, 2012; Timón y Domingo, 2012). El enfoque holístico que se ha de desarrollar desde estos museos se ha de reflejar a través del esfuerzo organizado de la comunidad local cuando se trata de representar a la memoria. La musealización requiere recopilar el elemento físico vinculado a la experiencia cultural mediante la selección de componentes materiales para

exponer lo inmaterial. En esta recopilación de bienes y documentos resulta vital la participación activa de la comunidad local, portadora de la expresión cultural.

Una vez puesto en funcionamiento este tipo de museos, las labores de preservación, promoción y divulgación del patrimonio cultural inmaterial requieren de una actitud por parte de los profesionales del museo (Boylan, 2006; Timón y Domingo, 2012). La labor de los profesionales y de las instituciones museísticas se han de dirigir hacia la comprensión del contexto de la expresión cultural a través de profundizar y generar conocimientos sobre los procesos y particularidades de las manifestaciones culturales inmateriales. En este sentido, los museos se erigen como actores del desarrollo local sostenible desde los que se pueden fomentar, tanto el sentimiento de pertenencia y participación de la comunidad, como el apoyo a los actores y actividades económicas innovadoras: artesanos, emprendedores y empresas que pueden animar a una industria creativa y al desarrollo de la economía local (ICOM y OCDE, 2019).

#### **4. EL FESTEJO DE LOS CABALLOS DEL VINO DE CARAVACA DE LA CRUZ Y SU MUSEALIZACIÓN**

El festejo de los Caballos del Vino de Caravaca de la Cruz fue inscrito en la Lista Mundial del Patrimonio Inmaterial de la Humanidad el 16 de diciembre del 2020. Este evento festivo es el exponente patrimonial que surge de un hecho histórico y religioso acaecido en la Edad Media envuelto en una leyenda de transmisión oral, que como tal se mantuvo en la sociedad caravaqueña hasta sus primeros reflejos literarios (Guerrero, 1986; Marín, 1988; Villanueva, 1994; Ballester, 1998; Sánchez, 2001; Martí, García, Moreno y Ruíz, 2017; Melgares, 2005, 2021; Lorente, 2022). Este festejo se incluye dentro de unas fiestas con connotaciones históricas, religiosas y culturales que se celebran entre los días 1 y 5 de mayo y que están declaradas de Interés Turístico Internacional desde 2004. Esta festividad surge de una serie de rituales, algunos con una antigüedad que se remonta al Siglo XIV como es el Baño de la Cruz en el Templete el día 3 de mayo. El día 2 de mayo es el día de los Caballos del Vino, un día en que la ciudad se viste de blanco, rojo y oro, los colores de los caballistas y los bordados de los mantos de enjaezamiento de los caballos. Este día se celebra la subida de los caballos al Santuario y Castillo de Caravaca de la Cruz y el enjaezamiento de los caballos que han evolucionado hasta llegar al festejo actual (López, 2020).

Las fiestas de Caravaca de la Cruz se constituyen como fundamentales dentro de la actual y variada oferta turística cultural de Caravaca de la Cruz. El municipio de Caravaca de la Cruz presenta actualmente una rica variedad de productos turísticos asociados a sus características geográficas y a su rico pasado, entre los que destacan, por su singularidad y su nivel de promoción, el turismo religioso y el turismo cultural (Andrés y Espejo, 2006). El turismo religioso y con tradición peregrina al Santuario y Castillo de la Vera Cruz se remonta a la Edad Media y en la actualidad atrae a excursionistas y turistas hasta la localidad con dicha principal motivación. La llegada se convierte en masiva cuando coincide con el Año Jubilar, es decir, la celebración anual cada siete años por mandato del Sumo Pontífice en la concesión de un año jubilar para la indulgencia plenaria.

Dentro del conjunto de museos de la localidad, el Museo de los Caballos del Vino es el que forma parte de la oferta cultural y turística de este festejo patrimonio cultural inmaterial de la humanidad. Este museo gestionado por el ayuntamiento en convenio suscrito con la Federación del Bando de los Caballos del Vino está en una casa señorial rehabilitada del siglo XVIII (véase figura 1).

Figura 1. Museo de los Caballos del Vino de Caravaca de la Cruz



Fuente: Elaboración propia

Este museo consta de 8 salas y muestra la historia y desarrollo de este singular festejo a través de una destacada colección de piezas utilizadas para enjaezar los caballos desde principios del siglo XX hasta la actualidad, completada con diversos recursos audiovisuales, que recrean los momentos más significativos de esta manifestación festiva y cultural. La exposición permanente se sustenta en el factor cognitivo de los elementos que conforman el catálogo del museo, que desde una perspectiva contextualizadora permite la comprensión propia de los portadores de la manifestación cultural, y del conocimiento del público general, para que la experiencia sea satisfactoria entre aquello que se desea ver y visitar y aquello que se desconoce y se debe mostrar y explicar.

## **5. LOS EFECTOS DERIVADOS DE LA MUSEALIZACIÓN DEL FESTEJO DE LOS CABALLOS DEL VINO DE CARAVACA DE LA CRUZ**

### **5.1. La gestión del museo como exponente destacado en la inclusión del festejo en la Lista Mundial del Patrimonio Inmaterial de la Humanidad**

El protagonismo de la comunidad local para la salvaguarda del patrimonio cultural inmaterial de los Caballos del Vino tiene un apoyo en la génesis y gestión del actual Museo de los Caballos del Vino. El reto de musealizar un elemento patrimonial inmaterial fue significativo. Con el tiempo había coexistido en este festejo lo simbólico e intangible con lo tangible, representado por los propios elementos físicos utilizados en los actos festivos. La manifestación física y tangible de la actividad se recopiló a través de la colección museística que actúa de soporte de la manifestación cultural inmaterial. La tradición viva heredada y transmitida desde generaciones en torno a esta expresión cultural formó parte de la conciencia social de la población que aprehendió objetos y elementos materiales que acompañan al festejo para integrarlos en la exposición a partir de su conocimiento como portadores de la manifestación cultural. El proceso de recopilación también integró consultas a administraciones y comunidad

científica, además de a los propios portadores de esta expresión cultural, con la selección de testimonios orales y escritos, individuales y colectivos, incluidos a los integrantes, o antiguos pertenecientes, de peñas caballistas actuales y/o históricas. Esta selección de los objetos utilizados por quienes organizan, interpretan y dan vida a este festejo patrimonio de la humanidad nutren de singularidad a la tradición cultural, incluyendo su evolución histórica.

En definitiva, esta manifestación física y material del patrimonio inmaterial, de aquello que perdura y es representativo, forma parte de las acciones para la salvaguarda de la identidad dentro de una labor conjunta participada que evita cualquier tipo de trivialización del elemento patrimonial. Por lo tanto, en torno a este elemento patrimonial se manifiestan principios de participación, accesibilidad e igualdad y no discriminación que permitieron la configuración de la exposición museística de un elemento patrimonial inmaterial.

La gestión de este equipamiento ha servido para afianzar la candidatura a la declaración de esta fiesta dentro del listado representativo del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad de la UNESCO. En torno a ella se realizaron gestiones para la consiguiente puesta en valor del festejo. Todo empezó cuando hubo un acuerdo municipal para su inclusión en el listado de la UNESCO, una vez que en el año 2011 se declaró como de Interés Cultural Inmaterial de carácter etnográfico por el Gobierno de la Región de Murcia. A partir de dicho espacio temporal se sentaron las bases de acción en donde la creación del Museo de los Caballos del Vino supuso un impulso a la gestión y promoción. De hecho, el museo se convirtió desde entonces en un agente más, en la involucración por la salvaguarda y por la acción para su inclusión en este listado. El papel activo de los trabajadores del museo facilitó un mayor grado de implicación en la salvaguarda y la vehiculación de parte de la creación, participación y transmisión de la identidad cultural.

La actual gestión del museo contempla el valor de la labor de difusión a todos aquellos visitantes y turistas que accedan a conocer y comprender este patrimonio más allá de la visita en las fechas festivas señaladas donde se celebran. Los valores que se transmiten en las visitas guiadas hacen alusión a los principios de interacción, reconocimiento, acercamiento y entendimiento en torno a esta manifestación cultural. El enriquecimiento de las exposiciones del Museo es constante y se vale de la colaboración y cooperación de los grupos de festeros o peñas caballistas de la Federación del Bando de los Caballos del Vino en un ejercicio de implicación permanente de la comunidad local.

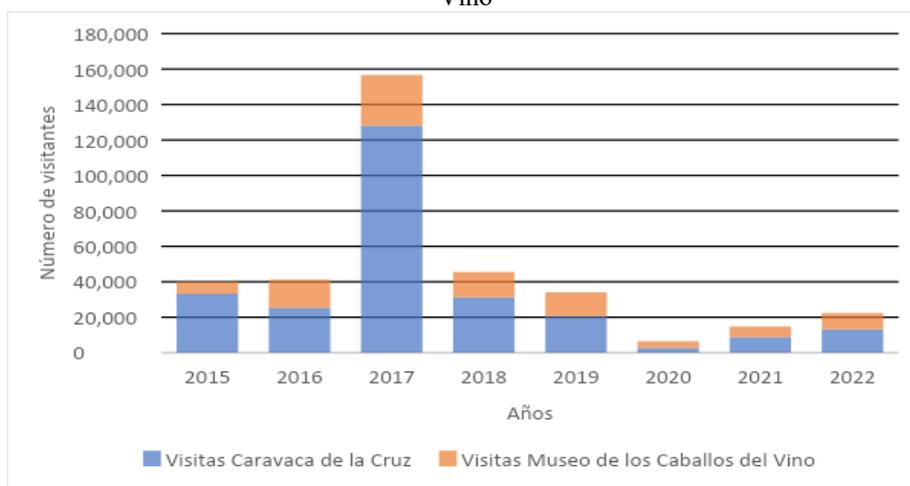
En los últimos años, con el aumento del interés por parte de visitantes y turistas por esta manifestación cultural, se ha sabido compatibilizar el respeto a este bien cultural en esta festividad con el disfrute público, evitando cualquier tipo de banalización a partir de la apropiación indebida del festejo por intereses mercantiles y turísticos, teniendo en la gestión del museo un factor para alcanzar estos objetivos.

## **5.2. La respuesta socioeconómica generada desde el museo**

En las últimas décadas la popularidad del festejo de los Caballos del Vino ha ido aumentando progresivamente. La sostenibilidad del producto turístico local ha requerido desde el principio un desarrollo de infraestructuras y de modelos de gestión que compatibilizan la llegada de visitantes y turistas con la protección de los bienes culturales y naturales que integran a los diferentes productos turísticos de la oferta de esta localidad murciana. En Caravaca de la Cruz, la operación de difusión y *marketing* del producto turístico cultural y religioso que comenzó a estructurarse de mejor manera con el Plan de Dinamización Turística de hace más de dos décadas, requiere de una consolidación y necesidad de asociarlo a las mayores necesidades de inversión, asociacionismo y *marketing*, entre otros (Morales, 2021). Desde entonces, el impacto económico ha ido creciendo conforme al resultado de la combinación de la actividad turística y de la actividad comercial (Marín, 1988).

El atractivo del festejo de los Caballos del Vino a partir de su musealización ha desestacionalizado el interés del visitante por este patrimonio inmaterial más allá de las fechas de celebración del festejo. En este sentido, la promoción y diversificación de la actividad del Museo de los Caballos del Vino se manifiesta a través de una oferta turística y exitosa desde el punto de vista de la afluencia de turistas que permiten unas posibilidades de diversificación turística. En este propósito, el Museo de los Caballos del Vino ha aumentado la cifra de visitantes de manera constante desde su apertura, si bien, el proceso de recuperación del flujo de visitantes tras la pandemia es lento y progresivo, sin alcanzar de momento las afluencias de los años anteriores a la crisis sanitaria (véase figura 2).

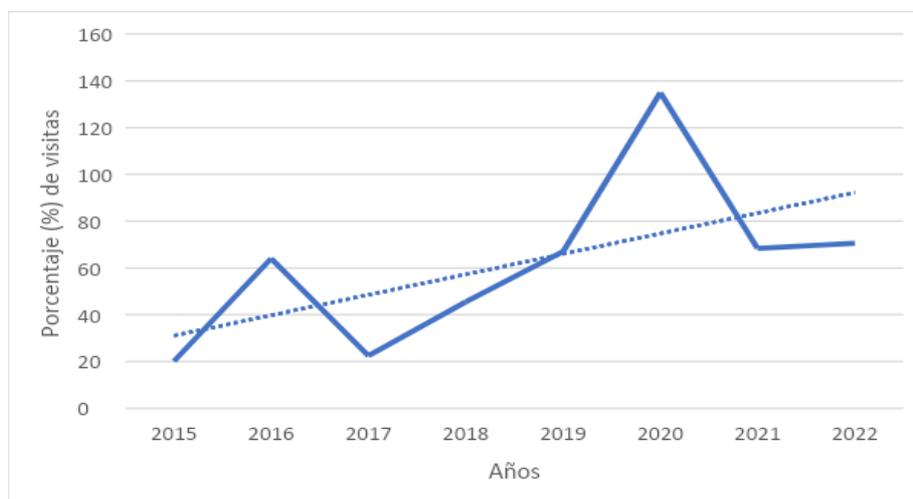
Figura 2. Evolución comparada de los turistas y visitantes a Caravaca de la Cruz y al Museo de los Caballos del Vino



Fuente: Ayuntamiento de Caravaca de la Cruz. Museo de los Caballos del Vino. Elaboración propia.

La llegada de turistas y excursionistas ha ido aumentando de manera constante. A pesar de coexistir con otros productos turísticos, y teniendo en cuenta la excepción de los años jubilaires, dónde hay un aumento exponencial del número turistas y excursionistas motivados por el producto turístico religioso, actualmente la mitad de los visitantes y turistas que llegan a esta localidad visitan el Museo de los Caballos del Vino (véase figura 3).

Figura 3. Evolución del porcentaje de turistas y visitantes a Caravaca de la Cruz que también visitan el Museo de los Caballos del Vino



Fuente: Ayuntamiento de Caravaca de la Cruz. Museo de los Caballos del Vino. Elaboración propia.

El porcentaje de visitantes a este museo respecto al total de la localidad ha ido aumentando progresivamente con el dato excepcional del año 2020, en el inicio de la pandemia, en donde se registraron más visitas al museo que visitantes registrados en las oficinas de turismo de la localidad. Este dato es un factor destacado para entrever la influencia que tiene el propio museo en el turismo y el desarrollo local de la localidad. El atractivo del festejo de los Caballos del Vino y su exitosa extensión a partir de su musealización ha desestacionalizado las visitas y el interés del visitante por este patrimonio inmaterial más allá de las fechas de celebración del festejo. El actual Museo de los Caballos del Vino se ha convertido en uno de los recursos turísticos de referencia. Esta evaluación positiva se puede complementar teniendo en consideración aspectos cuantitativos como el número de visitas al museo de los “no residentes”. El posicionamiento del Museo de Caravaca dentro de los recursos turísticos de la localidad y comarca y su dinamismo en el ámbito del desarrollo local es latente al superar el umbral de más del 80% de visitantes de los no residentes, dato equiparable y al mismo nivel del segmento de museos nacionales de más de 500.000 visitantes anuales (Morère y Perelló, 2013).

A partir de las acciones colaborativas impulsadas desde el museo, los convenios firmados en el marco de cooperación público-privada se han materializado de manera eficaz para alcanzar los objetivos propuestos. La participación activa de diferentes agentes sociales y económicos de la localidad a raíz de la generación de espacios de encuentro entre el Museo, administración pública y empresas; como las agencias de viajes, mayoristas de viajes y hosteleros y empresarios del alojamiento, ha dado como resultado la afluencia de mayor número de visitantes de los previstos, muy por encima de las previsiones. Esta generación de redes de contacto y encuentro permiten los buenos resultados en cuanto a las visitas y la consolidación y desestacionalización del producto turístico.

Pero también los agentes del territorio representativos que hacen florecer la identidad cultural encuentran en este museo un escenario idóneo para organizar las funciones de gestión, administración y guarda del elemento patrimonial en donde tengan cabida acciones dinámicas para el desarrollo local. En este sentido, cualquier propuesta sortea con éxito la mercantilización del producto que altere la salvaguarda y, por ende, la identidad del festejo. Las directrices de gestión permiten garantizar la conservación del patrimonio inmaterial, la comercialización y promoción del producto turístico y las sinergias económicas relacionada con este bien, desde el custodio de la Federación del Bando de los Caballos del Vino de Caravaca de la Cruz, representante de la voluntad de la sociedad local en el festejo y que se erige como complemento y fuente de acción y promotora del propio Museo.

En esta dinamización socioeconómica desde este museo se produce una sinergia por la cual el Museo de los Caballos del Vino ejerce como elemento de impulso turístico dentro del contexto municipal, teniendo en cuenta su objetivo de protección y salvaguarda del patrimonio inmaterial y la función social que conlleva. La respuesta socioeconómica se produce también a partir de la influencia que ejerce este equipamiento cultural en la dinamización del entorno inmediato. La apertura en los últimos años de dos alojamientos en un radio inferior a 100 metros desde el propio museo permite una dinámica en esta parte del casco histórico. La influencia en el empleo indirecto en los negocios de alojamiento, hostelería, comercio y servicios es cada vez mayor y proporcional al número de visitantes. El empleo directo fijado desde el museo es de tres trabajadores.

### **5.3. Innovación social y económica para fomentar el desarrollo local desde la gestión del museo**

El Museo, en connivencia con la administración local y la Federación del Bando de los Caballos del Vino, promueve actividades y acciones que se organizan en torno a esta expresión cultural y garantizan su adecuada difusión, transmisión y promoción que trasciende más allá incluso

del territorio local. Los programas específicos de promoción y difusión de este patrimonio cultural inmaterial se gestionan a través de la organización de eventos y charlas en diferentes localidades de la geografía española que favorecen la promoción de esta manifestación cultural y velan por difundir este patrimonio desde el principal objetivo de su salvaguarda (véase tabla1).

Tabla 1. Promoción y divulgación externa reciente del festejo gestionado desde el museo

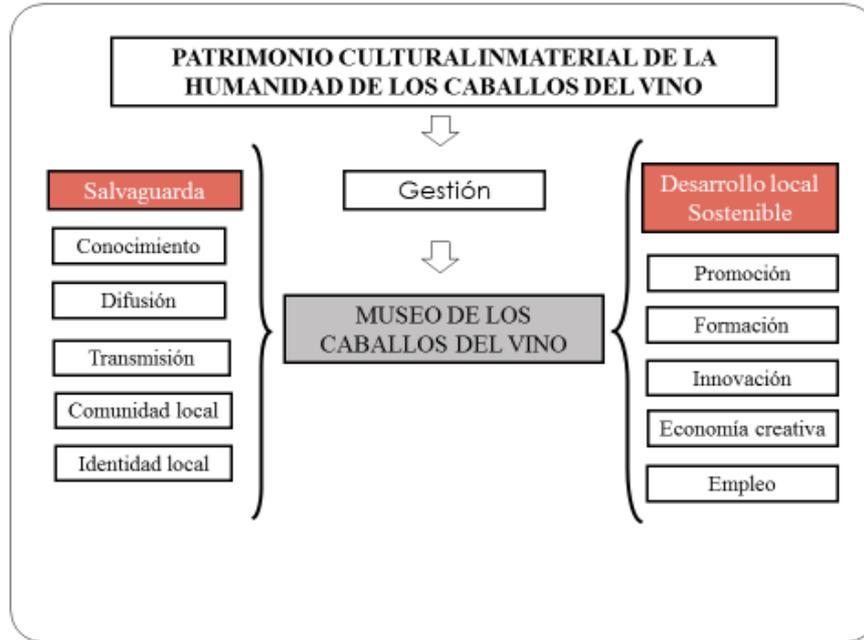
Localidad	Fecha	Características
Berga	Enero 2024	XVII Encuentro gestores Patrimonio Cultural Inmaterial
Valencia	noviembre 2022	VI aniversario de la declaración de las Fallas como Patrimonio Inmaterial de la Humanidad
Villanueva de la Jara	Octubre 2022	Exposición abierta y charla
Molina del Segura	Julio 2022	Exposición abierta y charla
Villena	Marzo 2022	Exposición abierta y charla
Ontinyent	Febrero 2022	Exposición abierta y charla
Webinar (Ministerio de Cultura y Deporte)	Diciembre 2021	XIV Encuentro gestores Patrimonio Cultural Inmaterial

Fuente: Museo de los Caballos del Vino. Elaboración propia.

Por otro lado, desde las iniciativas de este museo se aglutina la necesidad de impulsar planes de formación específica para la salvaguarda y el desarrollo local sostenible. Esta formación se materializa unificando esfuerzos de creación de redes de cooperación y colaboración entre organizaciones y colectivos. En el museo se localiza la Escuela de Diseño y Bordado, que instruye sobre una técnica artesanal muy valorada para la declaración de Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad. La reciente adecuación de parte de las dependencias del museo han permitido ser un punto de partida para la generación de este ciclo formativo medio en formación profesional denominado especialidad formativa “Bordados en seda y oro” para el bordado de los mantos para el enjaezamiento de los caballos. El bordado de los mantos depende de un conocimiento y reconocimiento de tradiciones heredadas, técnicas y costumbres de la fiesta que requiere de un mantenimiento y transmisión entre generaciones y que se ve favorecido por este ciclo formativo.

Esta formación surge de la colaboración entre la administración autonómica, la administración local y entes locales como la Asociación Antonio López Ruiz ‘El Ñin’ y está homologada y subvencionada por el Servicio de Empleo y Formación de la Región de Murcia. La nueva especialidad formativa alcanza dos objetivos: la transmisión de conocimientos y técnicas que se transmiten de generación en generación como parte integrante de los factores de protección ante la fragilidad que acompañan al patrimonio cultural inmaterial y, al mismo tiempo, un espacio para el desarrollo local sostenible en torno al conocimiento endógeno de una técnica y labor artesanal de la comunidad local que puedan tener cabida en el mercado laboral de la artesanía e industria de la fiesta. Esta formación vincula las técnicas artesanales heredadas del pasado con los usos y empleos contemporáneos. La transmisión de generación en generación de técnicas y oficios ligados al patrimonio cultural inmaterial requiere de la participación de la sociedad civil que se vale del museo como agente e instrumento que apoya estas acciones para el mantenimiento y transmisión de este patrimonio intangible. El desarrollo local, con su cariz de generación de bienestar y cohesión social y desarrollo económico desde el concepto más primigenio surge de lo endógeno y se hace valer de este espacio museístico para generar posibilidades de empleo y de crecimiento económico sostenible (ver figura 4).

Figura 4. Esquema de valores gestionados desde el Museo de los Caballos del Vino



Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, las diferentes estrategias de participación que impliquen a los agentes sociales y económicos locales del territorio pueden alcanzar objetivos en el desarrollo local sostenible. La integración de todos los museos de la localidad en una estrategia de cooperación y colaboración conjunta se circunscriben dentro de una iniciativa para el desarrollo del turismo local. Este modo de gobernanza se enriquece a su vez con la coordinación de las actividades de los museos y de otras instituciones para crear una oferta atractiva que se desarrolle para la mejora del destino turístico.

Las iniciativas para vincular las acciones del Museo con la actividad empresarial estimulan la innovación territorial a partir de la puesta en marcha de nuevos productos que vinculan las habilidades de los organizadores con las iniciativas empresariales. La artesanía del bordado, cada vez más presente en el territorio local, ha evolucionado hacia la consolidación de la empleabilidad de las bordadoras artesanales que a manera de iniciativas de emprendimiento individual o simplemente a través de la creación conjunta de pequeños talleres han diversificado hacia la innovación industrial artesanal. La relación de acciones conjuntas como las jornadas “Vinos y Música” o la recuperación de las antiguas bodegas de la casa donde se ubica el museo o las actividades de promoción de la fiesta en el entorno infantil requieren de la colaboración de todas las partes bajo el impulso de la administración local y de la gestión del museo. La promoción de la viticultura con las jornadas citadas está asociada a este patrimonio intangible y como exponente de su valor para la inclusión del listado de la UNESCO, por ser una actividad indisociable al festejo, pero también a la economía, la historia y la cultura de Caravaca de la Cruz. Este concepto se constituye como práctica económica que trasciende incluso de la localidad para integrarse en la oportunidad comarcal que ofrece la viticultura de la Denominación de Origen “Vino de Bullas”. Por otra parte, la cría caballar se torna como parte también de la realidad socioeconómica local muy ligada al festejo y a la devoción por este animal. El resultado de estas buenas prácticas es vital para extender este tipo de iniciativas a todo el tejido empresarial para generar una sinergia socioeconómica estable. En definitiva, las iniciativas gestionadas y promocionadas desde el museo ayudan a combinar las acciones por la cultura, el ocio, el turismo y la hostelería de manera integral para favorecer la satisfacción turística, el desarrollo económico y la mayor duración de la estancia de los

visitantes. Precisamente las estancias son un aspecto que tratar por cuanto el excursionismo domina sobre el turismo a escala local.

Los retos de futuro deben sustentarse en la promoción y organización de foros y *focus groups* entre agentes socioeconómicos del territorio para movilizar ideas empresariales, patrocinios y espacios de encuentro. Al mismo tiempo, mantener la labor de coordinación del museo con las actividades de divulgación de los Caballos del Vino como Patrimonio Mundial Inmaterial de la Humanidad en otros territorios a partir de charlas y coloquios, además de la utilización de ciertos recursos de la colección para exposiciones itinerantes. Todo ello con la creación de un marco de acción donde se fomenta principalmente la labor de salvaguarda del elemento patrimonial dentro de la responsabilidad adquirida por parte del Museo.

En conclusión, la acción del museo más allá de la salvaguarda del patrimonio cultural inmaterial, fomenta la innovación territorial y el desarrollo local sostenible, por instituirse como punto de inflexión en la acción de los agentes socioeconómicos locales, que junto al personal propio del museo, conforman activos que crean sinergias socioeconómicas a partir de acuerdos de colaboración y cooperación. Estas acciones requieren de la participación de la sociedad civil que colabora como agente implicado en los planes y proyectos para mejorar la capacidad de gestión y valorización del patrimonio cultural inmaterial. La red de cooperación entre el capital social integrado por asociaciones y colectivos, con administración y empresa privada, a través de la participación activa del museo que ejerce de agente dinamizador, consigue alcanzar niveles de actuaciones deseables en el desarrollo local sostenible.

## 6. DISCUSIÓN

El festejo Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad de los Caballos del Vino de Caravaca de la Cruz es una expresión cultural muy arraigada en la sociedad local. La tradición viva heredada y transmitida desde generaciones, así como la participación actual de la comunidad local en torno a esta expresión cultural permite la consolidación de su salvaguarda. La consecuente musealización de esta cultura viva heredada ha requerido de roles de acción dinámicos y participativos. Por ello, y al contrario de lo que exponen autores como Prats (2005) y Arrieta (2010) para otros casos, sí ha habido referentes identitarios claros en la musealización de este patrimonio intangible y no se han sobreimpuesto valoraciones, que hayan terminado por consolidar proyectos museísticos en torno a otros intereses. Al mismo tiempo, esta musealización, también al contrario de otras experiencias aportadas por la literatura a través de autores como Roigé et al. (2019) y Espeso-Molinero (2019), no ha ido en paralelo al redescubrimiento, reinención y creación del patrimonio inmaterial para la creación de oferta turística. La aportación de los elementos físicos y tangibles que actualmente conforman la colección y exposición permanente del Museo de los Caballos del Vino forman parte de la selección que la comunidad local aprehendió entre los materiales existentes para integrarlos en la exposición. Estas características inciden en las garantías de la salvaguarda del patrimonio intangible, por cuanto, no surge de una única oportunidad de recreación cultural para consumo turístico. Simultáneamente, y tal y como aluden autores y organismos como Olivera (2011), UNESCO (2018) para otras experiencias, la relación entre turismo y patrimonio cultural inmaterial de este festejo se va abriendo a unas posibilidades reales en torno a la diversificación de los destinos con productos innovadores que favorece este desarrollo local y sostenible.

La Organización Mundial del Turismo (2018) advierte de la caída del “turismo cultural”, pero al mismo tiempo informa de que las cifras de asistencia a los museos en España aumentan en número año tras año. En el Museo de los Caballos del Vino las visitas aumentan cada año, teniendo en cuenta el punto de inflexión que supuso la pandemia, porque la motivación cultural se fusiona con otras motivaciones diferenciadas de productos específicos como la del turismo

religioso. La diferencia entre la caída aparente del turismo cultural y el crecimiento del consumo cultural se explica por el hecho también de que los turistas realizan actividades culturales a pesar de que no sean turistas cuya principal motivación sea precisamente el turismo cultural. En este caso valdría lo que aporta Morère y Perelló (2013) sobre que los museos vinculados a los lugares de patrimonio de la humanidad tienen una media de visitas muy superior a la media de cualquier museo. En el caso del Museo de los Caballos del Vino esta tendencia de visitantes es así, a pesar de que en investigaciones recientes en Caravaca de la Cruz y con un método de análisis cualitativo basado en un sistema de encuestas, se mostraba que la intencionalidad de visitar los museos era únicamente de entre un 5% y un 10% de los encuestados turistas y excursionistas (Morales, 2021).

Por último, la gestión de la actividad económica del museo enlaza con una economía del conocimiento, por ser parte activa de un desarrollo económico local integral que va más allá de la actividad turística. Las actividades económicas creativas e innovadoras que se programan desde el propio museo son impulsoras del cambio hacia una economía e industria de la fiesta que favorezca el desarrollo económico y la generación de empleo. La formación en bordado y diseño del bordado a través del ciclo medio en formación profesional con sede de impartición en las salas del museo, supone vincular una técnica artesanal íntimamente ligada al patrimonio inmaterial con la economía. Este ciclo formativo homologado, que custodia la transferencia del conocimiento, permite de mejor forma que esta técnica artesanal para el enjanzamiento de los caballos en esta festividad se transmite mediante la cualificación laboral para una actividad económica ligada a la industria festera, pero también con una aplicabilidad de índole contemporánea, como factores industriales que demandan un mercado laboral cualificado. Por lo tanto, el Museo de los Caballos del Vino entra dentro de los preceptos a los que aluden organismos como ICOM y OCDE (2019), cuando expresan que los museos pueden ser actores proactivos que fomenten la industria creativa y la innovación territorial en el desarrollo de la economía local, al mismo tiempo que garantes de la salvaguarda.

Por consiguiente, la acción de difusión cultural y promoción socioeconómica sostenible gestionada desde este museo contribuye a mantener a las comunidades depositarias y practicantes de esta modalidad de patrimonio cultural inmaterial una opción para la mejora de la economía local y el empleo, al mismo tiempo que una contribución a la renovación de vínculos de esta comunidad local para la salvaguarda, tal y como expresa la UNESCO (2018).

## 6. CONCLUSIONES

La musealización del festejo inscrito en la Lista Mundial del Patrimonio Inmaterial de la Humanidad de los Caballos del Vino de Caravaca de la Cruz ha posibilitado gestionar mejor su salvaguarda al mismo tiempo que impulsar acciones en desarrollo local sostenible. La acción musealizadora se ha vinculado al carácter vivo de esta expresión cultural y ha estimulado la concienciación local que favorece la promoción, difusión y transmisión de esta tradición.

La gestión del museo entronca con lo requerido por la UNESCO para el patrimonio cultural inmaterial. A través de la musealización la mirada local hacia esta identidad patrimonial intangible no aumenta, ni se transforma, ni incorpora nuevos elementos y valores ajenos supeditados al producto cultural y turístico. Este museo recuperó elementos tangibles y promovió el conocimiento y la identidad local, que respetan de manera integral esta expresión cultural, fijando el contenido propio y no seleccionando meros fragmentos que, por un interés turístico u oportunista, lo tergiversaran para interferir en su verdadero significado. La musealización ha sido una labor de las organizaciones y colectivos locales como la Federación del Bando de los Caballos del Vino y las propias agrupaciones festeras denominadas Peñas Caballistas que dotaron de las piezas históricas que componen la exposición permanente del museo. Este ejercicio colectivo y de gobernanza en desarrollo local ha afianzado la cohesión

social, por su naturaleza participativa, recreativa y comunicativa. La musealización ha impulsado la capacidad para generar interacción entre individuos y grupos, para un sentimiento de responsabilidad que apoye la transmisión de generación en generación de esta expresión cultural.

El Museo de los Caballos del Vino también ha facilitado el aprovechamiento de este patrimonio intangible como recurso económico y como generador de empleo local, a través de una buena práctica en su gestión. El atractivo del festejo de los Caballos del Vino y su exitosa expansión a partir de su musealización ha desestacionalizado las visitas y el interés del visitante por este festejo más allá de las fechas de su celebración. El actual Museo de los Caballos del Vino se ha convertido en uno de los recursos turísticos más importantes, junto al Santuario y Castillo de la Vera Cruz de Caravaca, al ser el museo más visitado, a pesar de no ser su visita la motivación principal del visitante cuando llega a esta localidad.

Por otro lado, las iniciativas en desarrollo local han tenido en cuenta la necesidad de salvaguarda, atendiendo al papel de la comunidad local en la valorización de elementos identitarios y culturales para la transmisión de los conocimientos, oficios y técnicas tradicionales que eviten cualquier riesgo de pérdida o alteración. Estas iniciativas han supuesto promocionar una formación específica para la generación de una industria creativa e innovadora y un empleo cualificado en torno al festejo.

La innovación que supone un ciclo formativo específico en bordado y diseño de bordado para mantos del enjaezamiento de los caballos ha generado una apuesta por la salvaguarda del carácter vivo del patrimonio cultural inmaterial de la humanidad, a través de la transmisión de técnicas heredadas para usos y profesiones de la fiesta y otros de índole contemporánea. El bordado de mantos para los caballos es una acción artesanal que se erige como fundamental en la salvaguarda del festejo. El ciclo formativo de bordadoras de mantos del caballo supone la consolidación formal de un yacimiento de empleo y la apuesta por un mercado laboral de la artesanía de las fiestas desde la vinculación y mantenimiento de una tradición heredada que evite su peligro de extinción.

La inclusión de las labores formativas de los talleres de bordado posibilita que el museo siga concibiendo una red emergente de colaboración entre instituciones, agentes socioeconómicos del territorio, y la sociedad en general, para crear lazos de cooperación. Los agentes del territorio organizan también desde el museo algunas funciones de gestión, administración y guarda del elemento patrimonial que incluyen otras acciones dinámicas para el desarrollo local. Las acciones en torno a la difusión de la actividad económica de la viticultura asociada a este patrimonio intangible y como exponente del valor para inclusión del listado representativo de Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad mediante jornadas y exposiciones se instituye como práctica económica que trascienden la localidad para integrarse en la oportunidad comarcal que ofrecen la viticultura de la más extensa Denominación de Origen “Vino de Bullas”. Por otra parte, la cría caballar se torna como parte también de la realidad socioeconómica local muy ligada al festejo y al fervor por este animal. El museo también es un espacio que dinamiza acciones para esta manifestación cultural en desarrollo local más allá de transmisión y difusión de los límites municipales, promocionando los eventos y jornadas que también dan a conocer esta expresión cultural en otros territorios.

En definitiva, las propuestas en desarrollo local sostenible sortean con éxito la mercantilización del producto que alterare la salvaguarda y, por ende, la identidad de la festividad patrimonio cultural inmaterial. Las directrices de gestión desde el Museo de los Caballos del Vino permiten garantizar la conservación del patrimonio inmaterial, la comercialización y promoción del producto turístico y las sinergias económicas relacionada con este bien, desde el custodio de los organismos oficiales y los diferentes agentes del territorio como la Federación del Bando de los Caballos del Vino de Caravaca de la Cruz, representante de la voluntad de la sociedad local en el festejo y que se establece como complemento y fuente de acción promotora del

propio Museo. Las perspectivas futuras de salvaguarda y desarrollo local sostenible desde la acción dinamizadora del Museo de los Caballos del Vino de Caravaca se presentan como un reto de crecimiento y consolidación en la gestión del equipamiento cultural. La creciente cohesión social entorno a la festividad late desde la memoria de la colectividad para extenderse a generaciones futuras, debiendo encontrar en el museo la reafirmación de este rasgo cultural destacado y abierto a la población portadora de la expresión cultural para las diferentes iniciativas populares. La apuesta por el producto turístico religioso y cultural, la mejora de las infraestructuras y la promoción de Caravaca de la Cruz debe permitir la difusión de este elemento patrimonial intangible desde el museo, continuando con la creación de alianzas y lazos de cooperación y colaboración con diferentes entes locales para el desarrollo local, el bienestar socioeconómico y la salvaguarda del festejo.

## REFERENCIAS

- Alivizatou, M. (2008): Contextualising Intangible Cultural Heritage in Heritage Studies and Museology. *International Journal of Intangible Heritage*, Vol III, p. 44.
- Andrés, J. L., y Espejo, C. (2006). Interacción mito religiosos/productor turístico en la imagen de la ciudad: Caravaca de la Cruz (Murcia). *Cuadernos de Turismo*, (18), 7–62. Recuperado a partir de <https://revistas.um.es/turismo/article/view/17911>
- Arrieta, I. (2010): El campo patrimonial y museístico: el espacio cultural conflictivo. *Revista de Dialectología y Tradiciones Populares*, vol. LXV, nº2, 303-336, doi: 10.3989/rdtp.2010.10
- Ballester Lorca, P. (1998). *La Vera Cruz de Caravaca. Una historia, un símbolo, una fe*. Murcia. Real e Ilustre Cofradía de la Vera Cruz de Caravaca.
- Blake, J. (2009). UNESCO's 2003 Convention on Intangible Cultural Heritage: the implications of community involvement in 'safeguarding.' In N. Smith, L & Acagawa (Ed.), *Intangible Heritage* (pp. 45–73). Routledge Taylor
- Bortolotto, C. (2021): Commercialization without over commercialization: normative conundrums across heritage rationalities. *International Journal of Heritage Studies*, 27:9, (pp. 857-868). DOI: 10.1080/13527258.2020.1858441
- Boylan, P. (2006). The Intangible Heritage: A Challenge for Museums and Museum Professional Training. *International Journal of Intangible Heritage* 1, pp.54-65.
- Delgado, A. (2022). El Patum de Berga: Participación y recreación de la comunidad en tiempos de patrimonialización. In Celeste Jiménez de Madariaga (coord.), *Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad*, Universidad de Huelva, Huelva.
- Espeso-Molinero, P. (2019). Tendencias del turismo cultural. *PASOS Revista De Turismo y Patrimonio Cultural*, 17(6), (pp. 1101-1112). <https://doi.org/10.25145/j.pasos.2019.17.076>
- Guerrero Torres, M. (1986). *La Santísima Cruz de Caravaca y los Caballos del Vino*. Cajamurcia.
- International Council of Museums (2002). *Museos y el patrimonio inmaterial – Carta de Shanghái*. Shanghái: 7ª Asamblea regional de la Alianza regional del ICOM Asia-Pacífico.
- Jiménez, C. y Seño, F. (2018). Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad y Turismo. *International Journal of Scientific Management and Tourism*, 4-2, 30 (3), (pp. 349-366).
- Kurin, R. (2004): Safeguarding Intangible Cultural Heritage in the 2003 UNESCO Convention: a critical appraisal. *Museum International*, vol. 56, no. 1-2, pp. 66-77
- López, J. (2020). Los Caballos del Vino: rituales, celebración y patrimonio. In Pedro Collado, J. Sandoval y A. Iniesta (dir. congr.), *XXVI Jornadas de Patrimonio Cultural de la Región de Murcia*, (pp. 105-114). Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Recuperado de <http://www.patrimur.es/documents/1806272/1815005/jornadasXXVI.pdf/ead71e8a-97fd-4a30-96f1-ed280e06a48>

- López-Jiménez, J., Martínez, A y Martínez L.P (2022). Valorización o puesta en valor del Patrimonio Cultural. In Hermsilla J., Fernández, M. y Aparicio J.V. (coord.), *Mercado laboral e innovación territorial en el patrimonio cultural valenciano*, (pp. 18-23). Universitat de València.
- Lorente, J.N (2022). Los Caballos del Vino: leyenda e historia. *Alquiper* 17, 37-52.
- Marín, D. (1988). Los caballos del vino de Caravaca de la Cruz. *Narria: Estudios de artes y costumbres populares*, n.o 49, 52-55
- Martí, J., García, R., Moreno, D., y Ruíz, V. (2017). Los Caballos del Vino: Tradición, Patrimonio y Turismo en Caravaca de la Cruz (Murcia, SE de España). *Cuadernos de Geografía*, N.º. 36, 77-86 [https://doi.org/10.14195/0871-1623\\_36](https://doi.org/10.14195/0871-1623_36)
- Melgares, J.A (2005). La fiesta de los Caballos del Vino, un exponente antropológico de la actividad vitivinícola tradicional en el noroeste murciano. *Revista Murciana de Antropología*, (12), 289-292, Recuperado de <https://revistas.um.es/rmu/article/view/68681>
- Melgares, J.A (2021). El festejo de “Los Caballos del Vino” en Caravaca. Patrimonio inmaterial de la Humanidad. In Ricardo Montes Bernárdez (coord.), *Costumbres y tradiciones en la región de Murcia. El Patrimonio Inmaterial de la Región*, Asociación de Cronistas Oficiales de la Región de Murcia (pp. 15-28).
- Ministerio de Cultura y Deporte (2010). La salvaguarda del Patrimonio Inmaterial. Conclusiones de las Jornadas sobre protección del Patrimonio Inmaterial (Teruel, 2009). Ministerio de Cultura y Deporte. Gobierno de España.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2015). Plan Nacional de Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial. Gobierno de España.
- Moncusí, A (2008): La definició i l'activació del patrimoni inmaterial. Algunes propostes des de l'Etnologia. *Revista valenciana d'etnologia*, N.º 3, pp 73-86.
- Morales, F. J., Martínez, A., y Martínez, S. (2018). Las fiestas de origen histórico como instrumento para fomentar el turismo en un espacio de frontera del Sureste peninsular. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 76, 247-275. <https://doi.org/10.21138/bage.2522>
- Morales, F.J. (2021). Caravaca de la Cruz y el Camino de Levante (Murcia): impactos sociales y económicos del primer itinerario espiritual y cultural del sudeste (SE) español, en fase de consolidación. *Revista Galega de Economía*, 30 (3), 7534. <http://dx.doi.org/10.15304/rge.30.3.7534>
- Morère, N., y Perelló, S. (2013). *Turismo cultural. Patrimonio, museos y empleabilidad*. Madrid: Fundación Escuela de Organización Industrial (EOI). Recuperado de <https://www.eoi.es/es/savia/publicaciones/78198/turismo-cultural-patrimonio-museos-y-empleabilidad>
- OECD / ICOM (2019). *Cultura y Desarrollo Local: Maximizar el Impacto. Una guía para gobiernos locales, comunidades y museos*. Ed. Organización para la Cooperación y el desarrollo económico y El Consejo Internacional de Museos. Recuperado de [https://www.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/culture-and-local-development-maximising-the-impact\\_9a855be5-en](https://www.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/culture-and-local-development-maximising-the-impact_9a855be5-en)
- Olivera, A. (2011). Patrimonio inmaterial, recurso turístico y espíritu de los territorios. *Cuadernos de Turismo*, (27), 663–677. Recuperado a partir de <https://revistas.um.es/turismo/article/view/140151>
- Prats, LL. (2005): Concepto y gestión del patrimonio local, en Cuadernos de Antropología Social, ISSN-e 1850-275X, N.º. 21, 2005 (Ejemplar dedicado a: Cultura y patrimonio, perspectivas contemporáneas en la investigación y la gestión), págs. 17-35
- Roigé, X., Del Marmol, C., y Guil, M. (2019). Los usos del patrimonio inmaterial en la promoción del turismo. El caso del Pirineo catalán. *PASOS Revista De Turismo y Patrimonio Cultural*, 17(6), (pp. 1113-1126). <https://doi.org/10.25145/j.pasos.2019.17.077>

- Sánchez, G. (2001). Ensayo histórico sobre el acontecimiento religioso de la Vera Cruz de Caravaca y su santuario. *Murgetana*. (104), 43-89.
- Santamarina, B (2011). El Patrimonio Inmaterial en el País Valenciano: una explosión muy tangible. *Revista andaluza de antropología*, (12), pp. 117–143. Recuperado a partir de <http://dx.doi.org/10.12795/RAA.2017.12.06>
- Smith, L. y Akagawa, N. (2009). *Intangible Heritage*. New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203884973>
- Timón, M.P y Domingo, M. (2012). Resumen del Plan Nacional de Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial. *Anales del Museo Nacional de Antropología*, págs. 29-44, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte
- UNESCO (2003). *Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage*. París: UNESCO Publishing. Recuperado de [https://ich.unesco.org/doc/src/2003\\_Convention\\_Basic\\_Texts-2022\\_version-ES.pdf](https://ich.unesco.org/doc/src/2003_Convention_Basic_Texts-2022_version-ES.pdf)
- UNESCO (2007). *World Heritage: Challenges for the Millennium*. Editor World Heritage Centre, Francesco Bandarin.
- UNESCO (2018). *Operational Directives for the Implementation of the Convention for the Safeguarding of the Intangible Heritage*. Paris: UNESCO. Recuperado de <https://ich.unesco.org/en/directives>
- UNWTO. World Tourism Organization (2018). *Tourism and cultural synergies*. Madrid. <https://doi.org/10.18111/9789284418978>
- Villanueva Fernández, J.M. (1994). *Historia de Caravaca de la Cruz*. U.N.E.D, Centro Asociado de Cartagena, Cartagena.
- Yoshida, K. (2004): El museo y el patrimonio cultural inmaterial. In the 2003 UNESCO Convention: a critical appraisal, *Museum International*, vol. 56, no. 1-2, pp. 66-77

TERRA. Revista de Desarrollo Local

e-ISSN: 2386-9968

Número 14 (2024), 65-90

DOI 10.7203/terra.14.27441

IIDL – Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local

# **Evolución y evaluación del marco normativo de la ordenación del territorio de Andalucía en relación con las ciudades medias y pequeñas (1983-2023).**

**Álvaro Daniel Rodríguez Escudero**

Investigador posdoctoral

Doctor en Ciencias Humanas: Geografía, Antropología y Estudios de África y Asia

Departamento de Geografía, Universidad Autónoma de Madrid

[alvarod.rodriguez@uam.es](mailto:alvarod.rodriguez@uam.es)

<https://orcid.org/0000-0002-0267-9622>



Esta obra se distribuye con la licencia Creative Commons  
Reconocimiento-No Comercial-Sin Obra Derivada 4.0 Internacional

### **Evolución y evaluación del marco normativo de la ordenación del territorio de Andalucía en relación con las ciudades medias y pequeñas (1983-2023).**

*Resumen:* Las ciudades medias y pequeñas han sido claves en la configuración y desarrollo de la ordenación del territorio en Andalucía desde su constitución como comunidad autónoma. Recientemente, coincidiendo con el cambio de color de la administración regional tras décadas de gobiernos progresistas, la política planificadora andaluza ha entrado en un proceso de transformación que está modificando sus bases y estructuras, en cuyos inicios la Propuesta de Comarcalización de Andalucía de 1983 fue uno de los hitos principales. Desde entonces, las ciudades medias y pequeñas, en virtud de sus capacidades de intermediación y articulación territorial, han sido las protagonistas de un extenso corpus legislativo que, aun con los cambios que se están produciendo, mantiene en estos sistemas urbanos uno de sus pilares fundamentales. Realizada una revisión de los documentos, leyes e instrumentos que han regido la ordenación del territorio en Andalucía en los últimos cuarenta años, se pone de manifiesto cómo las ciudades medias y pequeñas, indudable elemento identitario de la región, han ocupado un papel trascendental en la organización y desarrollo de la política planificadora y lo seguirán haciendo en el futuro, en medio de unas dinámicas urbanas y socioespaciales de las que estas forman una parte indispensable.

*Palabras clave:* Ciudades intermedias, sistemas urbanos intermedios, ordenación del territorio, política territorial

### **Evolution and evaluation of the regulatory framework for land use planning in Andalusia in relation to medium and small cities (1983-2023).**

*Abstract:* Small and medium-sized towns and cities have been key in the configuration and development of spatial planning in Andalusia since its constitution as an autonomous community. Recently, coinciding with the change of command in the regional administration after decades of progressive governments, Andalusian planning policy has entered a process of transformation that is modifying its bases and structures, in whose beginnings the 1983 Proposal for the Regionalisation of Andalusia was one of the main milestones. Since then, medium-sized and small cities, by virtue of their capacity for intermediation and territorial articulation, have been the protagonists of an extensive body of legislation which, even with the changes that are taking place, maintains these urban systems as one of its fundamental pillars. A review of the documents, laws and instruments that have governed spatial planning in Andalusia over the last thirty years shows how medium-sized and small cities, an unquestionable identifying element of the region, have played a transcendental role in the organisation and development of planning policy and will continue to do so in the future, in the midst of urban and socio-spatial dynamics of which they form an indispensable part.

*Keywords:* Intermediate cities, intermediate urban systems, territorial planning, territorial policy

Recibido: 27/09/2023

Aceptado: 24/04/2024

Referencia/Citation:

Rodríguez-Escudero, Álvaro D. (2024). Evolución y evaluación del marco normativo de la ordenación del territorio de Andalucía en relación con las ciudades medias y pequeñas (1983-2023). *TERRA.Revista de Desarrollo Local*, 65-90. <http://doi.org/10.7203/terra.14.27441>

## 1. INTRODUCCIÓN, CONTEXTO Y OBJETIVOS

Cuando en los primeros compases de la España democrática las diferentes regiones se fueron constituyendo como comunidades autónomas, la ordenación del territorio ocupó un espacio prioritario en la acción de gobierno<sup>1</sup>. En el caso de Andalucía, la planificación territorial -y urbanística- fue desde sus inicios una política central, teniendo en cuenta que se trata de una región de gran extensión -87.597km<sup>2</sup>- y población -6,35 millones de habitantes en 1978 y 8,62 millones a 1 de enero de 2024- y con unos caracteres físicos y humanos particulares, fruto de dicha extensión, pero también de su situación y disposición geográfica. Estos factores explican en buena medida que el actual territorio de la comunidad autónoma de Andalucía haya sido históricamente un espacio muy poblado y con un intensivo aprovechamiento de sus múltiples y variados recursos.

En consecuencia, los diferentes intentos de establecer una política de ordenación territorial a escala regional no han sido nunca ajenos a dicha realidad, asumiendo desde que esta comienza a desarrollarse las problemáticas y oportunidades que el territorio ofrece. Entre estas últimas destaca la existencia de un sistema urbano intermedio multifuncional, diverso y de largo asiento histórico que ha sido clave en el armazón de las estructuras socioeconómicas y territoriales que hoy conocemos (Sánchez, 2018). Actualmente, y a pesar de los profundos cambios sucedidos en las últimas décadas, esta red urbana se erige todavía como un indudable valor de la comunidad autónoma, convirtiéndose en uno de los caracteres que mejor definen la realidad andaluza del presente y que todo acercamiento geográfico a la misma reconoce.

Hoy, cuando se cumplen cuarenta años desde que la política territorial de Andalucía inicia su andadura, con la Propuesta de Comarcalización de 1983 como uno de sus principales hitos, la política planificadora se encuentra inmersa en el proceso de revisión y modificación más significativo hasta la fecha; proceso que llega después de décadas en las que se ha ido configurado un complejísimo marco legislativo e instrumental en el marco de la ordenación del territorio y del urbanismo (Ruiz y Sánchez, 2022) y cuya aplicación conjunta -ambas política deben ir de la mano- ha dado como resultado muchas y muy diversas disfuncionalidades (Rando, 2019).

Con motivo de este impás, y en medio de un creciente debate en torno al papel de las ciudades medias y pequeñas en la articulación y vertebración del territorio (García et al., 2018), el objetivo de este artículo es el de realizar una revisión y actualización de cómo esos sistemas urbanos intermedios ya referidos, a caballo entre las grandes ciudades y las áreas rurales, han ocupado un papel fundamental en la organización y desarrollo de la política planificadora en Andalucía. Por otro lado se analiza si ante estos cambios que se están produciendo dichos sistemas urbanos seguirán teniendo protagonismo, manteniendo el reconocimiento de la red urbana polinuclear de ciudades medias y pequeñas como clave en el desarrollo de la región. De la misma forma habrá espacio para considerar como en el despliegue de las políticas territoriales y urbanísticas las ciudades medias y pequeñas han sido escenario de esas referidas disfuncionalidades, con sus impactos, y qué soluciones pretenden darse, o cabe esperar, con los cambios actuales.

---

<sup>1</sup> De acuerdo con el reparto de competencias establecido en la Constitución de 1978.

## 2. LAS CIUDADES MEDIAS Y PEQUEÑAS EN LAS ESCALA TERRITORIAL Y URBANA

Las ciudades medias y pequeñas han sido un objeto de estudio recurrente para diversas disciplinas en las últimas décadas, con la geografía como protagonista, analizando cuestiones relacionadas con su tamaño -produciendo múltiples metodologías para su identificación y delimitación- y, más recientemente, con su posición en el territorio y con los cambios que a este respecto se vienen produciendo con motivo de unos procesos y flujos de fuerte impacto en las estructuras territoriales precedentes, sobre todo en los entornos metropolitanos y en la franja litoral (Rodríguez, 2022).

A pesar de estos cambios las ciudades medias y pequeñas<sup>2</sup> siguen ejerciendo hoy un papel decisivo en el desarrollo de las dinámicas vertebradoras del territorio, pero viendo ahora acrecentadas sus funciones de intermediación urbano-rural (Llop et al., 2019) y sus capacidades de competitividad y resiliencia (Méndez, 2013; Del Espino y Navas, 2018; López y Benito, 2018), reposicionándose en el tablero territorial (Andrés, 2021), pero sin dejar de ser piezas claves contra una desigualdad creciente entre los extremos urbano y rural. Como apuntan Bellet y Olazabal (2017), los procesos contemporáneos sí han introducido modificaciones, pero no han roto con los modelos de organización clásicos, continuando los núcleos intermedios como nodos de fuerte vocación articuladora, como piezas indispensables del sistema territorial y como estructurantes de la red urbana en la que se insertan. En el caso de España, cabe destacar el papel de las ciudades interiores como elementos de sujeción entre los dos grandes extremos del poblamiento (García et al., 2018), asegurando condiciones de interdependencia y equilibrio (Bellet y Llop, 2004). En el caso que nos ocupa, el de la región andaluza, estas ciudades son un elemento definitorio muy marcado, cada una con su posición geográfica, heterogéneas características y evolución propia, articulando espacios muy diversos funcional y territorialmente (Sánchez, 2018). En esta línea, Cano (2008) reconoce principalmente dicha capacidad de articulación y de funcionamiento en red y su relativamente buena distribución territorial, formando un sistema urbano que puede ser atendido desde diversas escalas. La atención a las visiones de conjunto, tradicionales en disciplinas como la geografía -más concretamente en el análisis geográfico regional- ocupan un espacio predominante en este sentido, con análisis acordes a los procesos territoriales que permiten entender las ciudades medias y pequeñas como intermedias (Bellet y Llop, 2004). En consecuencia, estas siguen siendo objeto de interés; todavía más, de un interés creciente, con cada vez más análisis que ponen el foco en ellas por sus óptimas condiciones de calidad de vida en términos sociales, económicos, ambientales, de accesibilidad y movilidad o identitarios (Cano, 2008), más allá de los flujos territoriales en los que estas participan.

Es indudable, como ya se ha referido, que las ciudades medias y pequeñas son centros que organizan el territorio, jugando un papel clave en su articulación como un nivel de poblamiento con enorme peso cuantitativo y cualitativo (Rodríguez y Sánchez, 2010). De hecho, casi el 10% de los municipios españoles pueden considerarse de tamaño intermedio, acogiendo aproximadamente a 1/4 de la población, de acuerdo con las cifras de Bellet y Olazabal (2017) que aumentan considerablemente en el caso de Andalucía. En la comunidad autónoma andaluza, de sus 785 municipios y 8.620.120 habitantes a 1 de enero de 2024 -Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (IECA)-, 85

<sup>2</sup> Con diversas acepciones según la disciplina y/o los autores.

municipios tienen más de 20.000 habitantes y menos de 350.000<sup>3</sup>, y en ellos residen casi 4,7 millones de personas, es decir, el 55,3% de la población de la comunidad autónoma; cifras que serían mayores si en un análisis más detallado, del que no son objeto estas páginas, se incluyeran también aquellos municipios de menos de 20.000 habitantes que por sus características, funciones y posición en la red urbana pudieran considerarse igualmente como nodos con capacidad de intermediación en las dinámicas, fenómenos y relaciones que operan sobre el territorio. Estos datos no hacen más que confirmar la potente red intermedia de Andalucía.

Desde un punto de vista urbanístico, estos centros destacan también por su enorme riqueza patrimonial (Garrido et. al, 2016) y al igual que las grandes ciudades están siendo escenario de transformaciones en sus estructuras urbanas internas. Para muchas disciplinas y áreas de conocimiento, entre las que aparece nuevamente la geografía junto a la arquitectura o la sociología, hay aspectos como la movilidad, el desarrollo urbano o la calidad de vida, cuestiones que hasta la fecha habían quedado más relegadas a los estudios sobre grandes ciudades y áreas metropolitanas, que también tienen interés para estas ciudades (Bergasa et al., 2020). Y es que, del mismo modo que la escala territorial adquiere cada vez mayor complejidad, las ciudades intermedias se enfrentan también a nuevos retos y desafíos que tienen un impacto en sus estructuras y espacios internos.

Unos retos que, para mayor complicación, se encuentran en interrelación con la escala superior, la territorial, ya que el modo en el desde la escala local se atiende el desarrollo urbano influirá en sus condiciones de competitividad y en su capacidad para actuar como nodos articuladores de las redes urbanas en las que se insertan, y viceversa.

Por ello, del mismo modo que a la escala territorial, el estudio y análisis del desarrollo urbano y de los instrumentos de gobernanza ocupa hoy un espacio sobresaliente, con especial énfasis sobre aquellas dimensiones relacionadas con la sostenibilidad urbana dadas las problemáticas crecientes que afectan ya también a las ciudades medias y pequeñas. La pérdida de calidad de vida, la desigualdad social o la pérdida de sus atributos más específicos son un buen ejemplo (Bellet y Llop, 2004). Por tanto, en la actualidad, en lo referido al entendimiento y comprensión de los territorios intermedios, no puede obviarse el tratamiento del desarrollo urbano y de los modelos de ciudad por los que están apostando los niveles locales de gobierno. En este sentido, no hay duda de que la política municipal es muy relevante ya que muchas ciudades medias y pequeñas, sobre todo estas, dependen mucho de sí mismas, de sus propias acciones, en lo referido al tratamiento y gestión de esos nuevos retos urbanos (Méndez, 2013).

Conscientes de la necesidad de estos enfoques multiescalares, transversales e integrados, adaptados a una realidad de dinámicas cambiantes, la escala territorial es fundamental, como lo viene siendo desde hace décadas, más todavía ante los crecientes desequilibrios entre las grandes ciudades y las zonas rurales. Llegados a este punto y de acuerdo con los objetivos, a continuación, se realiza un análisis de cómo las ciudades medias y pequeñas se han insertado en la ordenación del territorio en la comunidad autónoma de Andalucía, realizando una reflexión sobre si en los últimos años estas políticas están apostando por introducir algunas de las cuestiones que se han planteado en los párrafos anteriores.

---

<sup>3</sup> Se excluyen de estas cifras a las ciudades de Sevilla (681.998 habitantes) y Málaga (579.076 habitantes), consideradas ciudades regionales dada la configuración del sistema urbano andaluz y sus funciones dentro del mismo y en relación con la red de ciudades del conjunto del país.

### 3. LAS CIUDADES MEDIAS Y PEQUEÑAS EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

La Propuesta de Comarcalización de 1983 marca el inicio de la política de ordenación del territorio en Andalucía, constituida ya como comunidad autónoma. A partir de entonces, se comienza a construir un extenso corpus legislativo y planificador que, aun con los inevitables cambios de su propio desarrollo y evolución temporal, ha tenido a las ciudades medias y pequeñas como uno de sus pilares. Por un lado, analizando y tratando estas ciudades como piezas fundamentales para la articulación del territorio andaluz. Por otro, sentando las bases para dotarlas -o no- de determinados servicios, equipamientos e infraestructuras en función de su tamaño, localización geográfica o inserción en la red urbana de su entorno y regional.

Por tanto, se consideran aquí las políticas públicas como factor y elemento coadyuvante de los sistemas de relaciones territoriales que operan sobre el territorio y, por ello, se aborda cómo estas, dado su alcance en el gobierno del territorio, han asumido el papel de las ciudades medias y pequeñas sin menoscabar todas aquellas otras políticas que escapan a la esfera de la ordenación territorial autonómica pero que también tienen interés y significación. Así, la ordenación del territorio aparece como una política clave, en medio, eso sí, de un laberinto conceptual que ha encontrado cierto consenso en la Carta Europea de Ordenación del Territorio (Consejo de Europa, 1983).

Esta define la política de ordenación territorial como el marco jurídico general conformado por normas, programas, directrices y planes que orientan y regulan las actuaciones y procesos de asentamiento sobre el territorio integrando y coordinando las políticas públicas con incidencia en un espacio físico. En estos principios y conceptos encuentra asiento la ordenación del territorio en la comunidad autónoma de Andalucía, convertida en una política pública de carácter obligatorio en la Constitución de 1978 que sienta sus bases en cuanto al marco competencial, sin definirla, reconociendo unos límites y campos de actuación muy amplios, pero reconociendo:

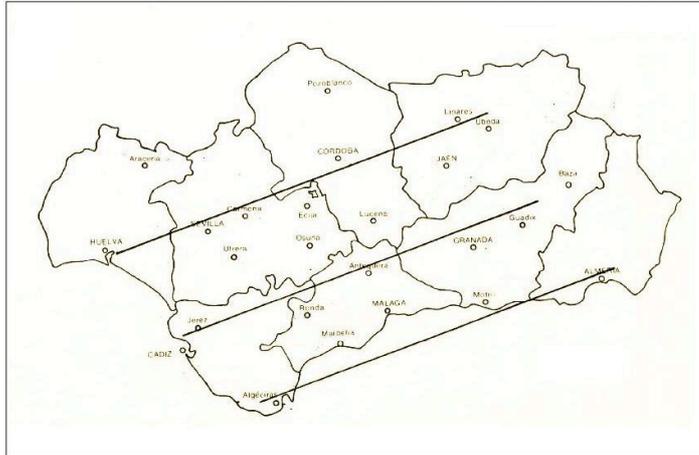
- Que la ordenación del territorio es una función pública interrelacionada con el urbanismo pero con cuerpo legal propio.
- Que sobre ella tienen las comunidades autónomas plena competencia legislativa, ejecutiva y administrativa (Artículo 148.3, BOE, 1978), pero con libertad de interpretación, diseño, estructuración y gestión<sup>4</sup>. A la ordenación del territorio se unen el urbanismo y la vivienda, reduciéndose la competencia del Estado al establecimiento de las condiciones básicas de estas funciones.

En base a este marco la política territorial en Andalucía, tal y como hoy se reconoce, ahonda sus raíces en diversas acciones que la administración regional promueve desde que en 1981 el Estatuto de Autonomía asumiera esas competencias en materia de ordenación del territorio. Previamente a este, cabe destacar el documento Bases para un Programa Territorial de Andalucía, editado y publicado en 1976 por las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Andalucía. En él se analiza el territorio en base a tres elementos fundamentales, claves también hoy: las provincias, tres grandes ejes

<sup>4</sup> Esta falta de definición más concreta de la ordenación del territorio en la Constitución ha provocado numerosísimos conflictos y litigios entre administraciones acerca de los límites competenciales de la misma. Ha sido por este motivo por el que las instancias judiciales se han encargado al final, en sucesivas sentencias, de dirimir y clarificar el concepto de la ordenación del territorio y sus competencias en España (Rodríguez, 2021).

geográficos -valle del Guadalquivir, surco intrabético y litoral- y un conjunto de veinticinco núcleos urbanos localizados en torno a esos ejes y sobre los que se pretendía sustentar un programa regional de desarrollo industrial (Figura 1).

**Figura 1. Líneas de actuación industrial de las Bases para un Programa Territorial de Andalucía.**



Fuente: Zoido (2002).

Aunque muy esquemático este documento supone un primer acercamiento con carácter transversal e integrador al territorio andaluz. A partir de entonces y en años sucesivos, con Andalucía ya constituida como comunidad autónoma, se sientan las verdaderas bases de la política planificadora con la Propuesta de Comarcalización (Consejería de Política Territorial y Energía, 1983) como primer hito.

### 3.1. La propuesta de comarcalización (1983)

La Propuesta de Comarcalización de 1983, si bien no se llevó a la práctica al encontrarse una fuerte resistencia municipal (Zoido, 2002), supone un significativo avance en el intento de creación de un nivel intermedio de gestión territorial a medio camino entre el municipio y la provincia y su interés en esta investigación reside en que la comunidad se divide en 122 ámbitos funcionales, cada uno con su cabecera urbana, estableciendo ya qué núcleos se consideraban como importantes para la articulación del territorio; ámbitos y núcleos cuya vigencia podría considerarse casi plena hoy a pesar de que dicha delimitación se apuntaló en buena medida en divisiones históricas. Sin embargo, el hecho de que no fuese un documento normativo procuró después que la política territorial se base en ámbitos subregionales más arbitrarios en sus límites que los de esta Propuesta. En todo caso sí se reconoce, de acuerdo con López (2003), una cierta estabilidad en cuanto a que las cabeceras actuales de determinadas áreas, y por tanto reconocidas ciudades de tamaño medio y pequeño, son las mismas que las de estas subdivisiones pretéritas.

### 3.2. El sistema de ciudades (1986)

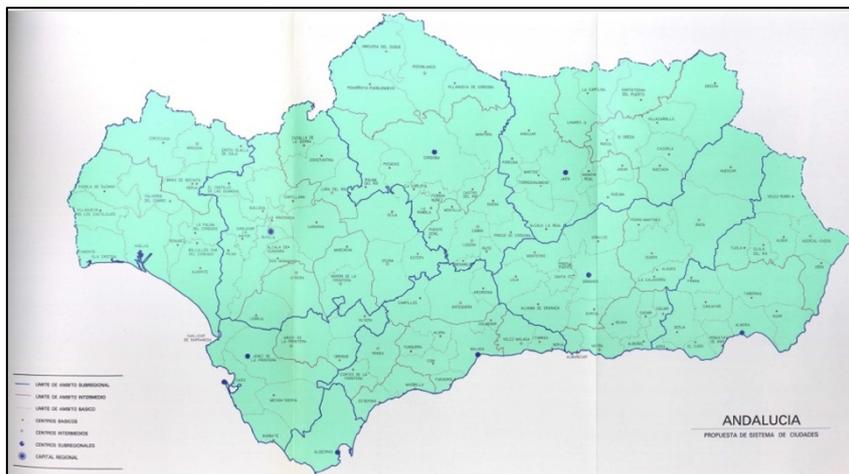
Fracasada la Propuesta de Comarcalización, la administración autonómica realiza un nuevo intento de división del territorio a través del Sistema de Ciudades (Consejería de Obras Públicas y Transportes, 1986), documento únicamente de diagnóstico que, aunque no propone un modelo territorial completo, sí influye en la política territorial posterior (Zoido, 2002) así como en otras relacionadas con las infraestructuras o para esbozar determinadas políticas sectoriales que necesitarán de la aplicación de criterios de centralidad urbana (Rodríguez, 2021). En este se realiza una jerarquización de la red de

ciudades andaluzas estableciendo hasta cuatro rangos urbanos, cada uno con sus funciones en la articulación del territorio, como puede ver en la figura 2:

- 1 centro regional: Sevilla.
- 9 centros subregionales: Málaga, Córdoba, Granada, Jerez de la Frontera, Almería, Huelva, Algeciras, Cádiz y Jaén.
- 18 centros urbanos intermedios: Huércal-Overa, Arcos de la Frontera, Pozoblanco, Cabra, Lucena, Baza, Motril, Aracena, Úbeda, Linares, Antequera, Ronda, Marbella, Vélez-Málaga, Lora del Río, Osuna, Morón de la Frontera y Utrera.
- 99 centros urbanos básicos.

Este análisis del sistema de asentamientos y de las jerarquías urbanas será clave para todo el corpus legislativo posterior en materia de planificación y su importancia reside en que las ciudades medias y pequeñas ocupan un papel protagonista, aunque luego, como ya se ha dicho, sus planteamientos queden diluidos con la delimitación de ámbitos subregionales que no siempre mantendrán y respetarán los contenidos de este documento.

**Figura 2. Propuesta de sistema de ciudades de Andalucía.**



Fuente: Sistema de Ciudades de Andalucía (1986)

En cualquier caso el Sistema de Ciudades resulta de gran relevancia analítica porque detecta con bastante precisión los diferentes niveles de cohesión y articulación territorial (Acosta, 1998), a pesar de que en la práctica su intervención fue nula, poniendo de relieve la importancia del nivel intermedio del poblamiento como elemento sobresaliente del territorio andaluz.

### **3.3. De las bases para la ordenación del territorio (1990) a la primera ley autonómica de planificación (1994)**

A estos intentos se unen a comienzos de la década de los noventa las Bases para la Ordenación del Territorio en Andalucía (Consejería de Obras Públicas y Transportes, 1990) que recogen y actualizan íntegramente el Sistema de Ciudades. Estas Bases suponen también un avance en cuanto a la comprensión del territorio andaluz gracias a su vocación integradora (Zoido, 2002), situando una vez más a las ciudades medias y pequeñas en el centro. Pero al igual que los intentos anteriores, no alcanzaron ningún nivel de operatividad al no contar tampoco con una legislación específica para su

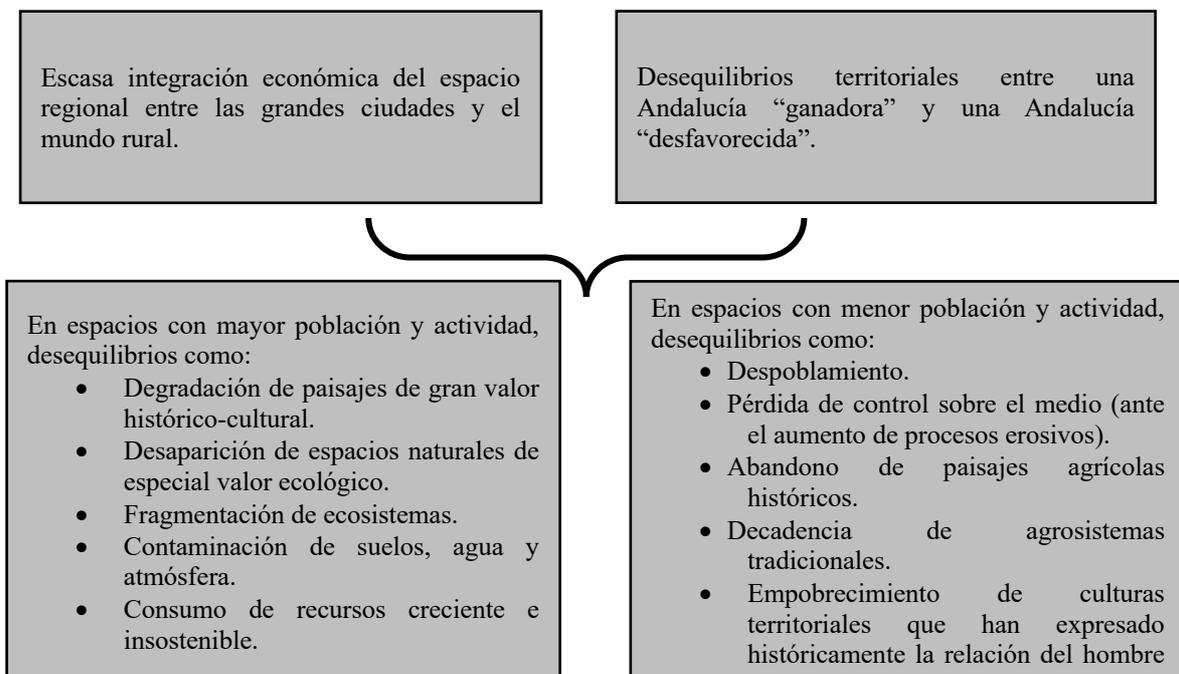
desarrollo. A partir de aquí, la ordenación del territorio en la comunidad autónoma ya sí conoce su despegue definitivo (Rodríguez, 2021) con la aprobación de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA, número 8, 1994) -conocida coloquialmente como la LOTA-. Con esta ley la comunidad se dota de un marco normativo específico y definitivo sobre planificación territorial en virtud de sus competencias estatutarias. Aunque la ley recoge y define algunos conceptos y objetivos, en este análisis interesa la estructura con la que organiza la ordenación territorial a través de tres instrumentos: el plan regional, el plan subregional y los planes con incidencia en la ordenación del territorio, todos ellos relacionados entre sí y con el planeamiento urbanístico, con el que tienen correlación (Zoido, 2002).

Esta Ley considera que los distintos instrumentos deben prestar especial atención, junto a otros, al sistema de ciudades como elemento básico y fundamental para la articulación y el desarrollo del territorio andaluz, principio que quedará luego recogido en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (BOJA, número 136, 2006) -POTA-, aprobado doce años después, constituido como el principal hito en materia de ordenación territorial en la comunidad autónoma y marco estratégico de referencia para toda la acción pública.

### 3.4. El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (2006)

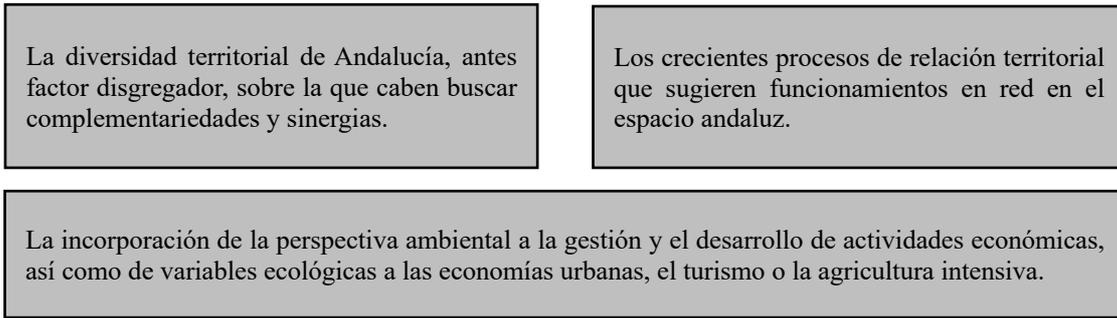
En su Modelo Territorial, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía otorga al sistema de ciudades un capítulo específico, lo que da buena cuenta de la importancia de estas tanto a nivel analítico como propositivo. El característico sistema urbano intermedio aparece así como parte fundamental de la realidad humana de la región, como un escalón excepcional dentro de la tupida y diversa red de ciudades andaluzas y como elemento clave en los crecientes procesos de articulación regional. El POTA realiza un extenso y detallado análisis del territorio andaluz detectando problemáticas, y sus consecuencias derivadas (Figura 3), así como oportunidades y procesos asociados (Figura 4):

**Figura 3. Problemáticas en el territorio andaluz y consecuencias derivadas.**



Fuente: Rodríguez (2021) a partir del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (2006)

**Figura 4. Oportunidades del territorio andaluz y procesos asociados.**



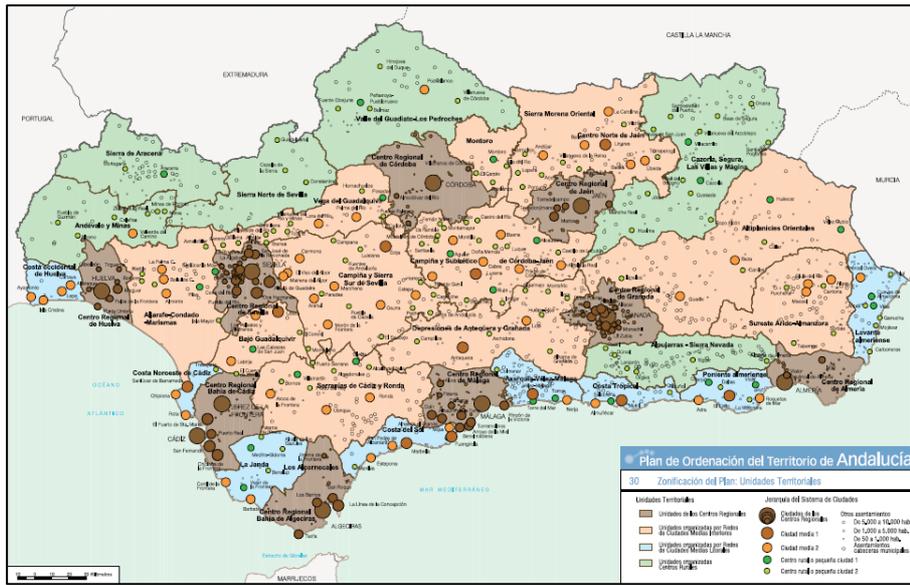
Fuente: Rodríguez (2021) a partir del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (2006).

A través de las figuras anteriores se puede comprobar, ya sea en las problemáticas o en las oportunidades, que las ciudades medias y pequeñas juegan un papel fundamental, sobre todo en cuanto a las últimas. Evidentemente, si se hiciera un análisis más específico, muchas de estas ciudades se encontrarían ante determinados problemas como pueden ser la pérdida de funciones o de su capacidad de actuar como nodos articuladores de su territorio circundante, pero siguiendo una perspectiva general de análisis, el POTA concibe el sistema urbano intermedio andaluz como un elemento definitorio e identitario, en positivo, de la región. Por un lado, por su distribución de carácter polinuclear. Por otro, por su estructura y jerarquía, lo que permite que la mayor parte de estas ciudades cuenten con funciones básicas generadoras de centralidad, independientemente de otros caracteres internos puntuales. En consecuencia, el POTA otorga a las ciudades medias y pequeñas “un gran potencial para impulsar y soportar los procesos de desarrollo social y económico a nivel local, comarcal y regional, generando sistemas productivos dinámicos y sinergias, y, por tanto, cohesión y equilibrios territoriales” (*Ibidem*, 2021, p. 129).

Con ello, no hay duda de la importancia que han tenido las ciudades intermedias en la política de ordenación del territorio en Andalucía. En palabras de Acosta (2000), las ciudades medias han tenido un papel clave en la organización de la región andaluza y “no se pueden entender como hechos aislados” (p. 207), más allá de su no menos importante riqueza social y cultural. Y es que el POTA, en otros capítulos como el de articulación o subdivisión del territorio en dominios y unidades vuelve a situar al sistema urbano polinuclear como uno de sus fundamentos, reafirmando las ideas expuestas anteriormente. De hecho, en esas unidades, los referentes son las ciudades, diferenciando, entre otras, “Unidades organizadas por Redes de Ciudades Medias Interiores”, “Unidades organizadas por Redes de Ciudades Medias Litorales” o “Unidades organizadas por Centros Rurales”, incluyendo dentro de esta última, ciudades pequeñas (Figuras 5 y 6).

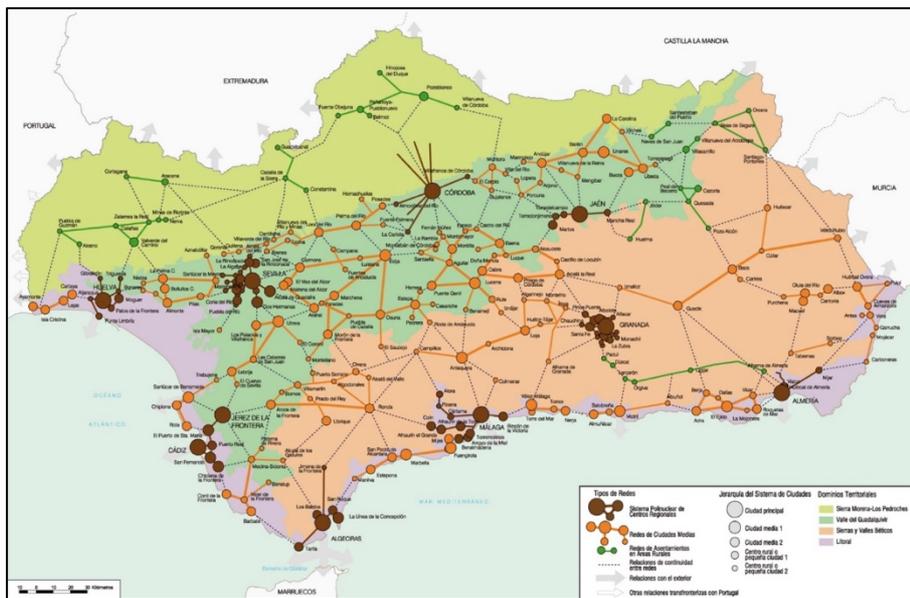
Puesto que supone un marco estratégico de referencia para toda la acción pública y sus determinaciones vinculan desde los planes de ámbito subregional hasta el planeamiento urbanístico municipal, pasando por la política con incidencia en la ordenación del territorio, el POTA se convierte en un documento clave y en un hito que trasciende la propia planificación territorial. En consecuencia, que las ciudades medias y pequeñas sean tan importantes en él les otorga todavía mayor importancia en el entendimiento de Andalucía como comunidad autónoma. Y así han venido siendo concebidas en lo que respecta a la política territorial en años sucesivos.

**Figura 5. Modelo Territorial de Andalucía.**



Fuente: Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (2006).

**Figura 6. Zonificación: Unidades Territoriales**



Fuente: Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (2006).

No solo en el diagnóstico, sino que, en cuanto a las estrategias de desarrollo, aunque no muy concretas por la propia escala de trabajo, el Plan presta especial atención al sistema de ciudades y, más concretamente, al escalón intermedio en el que centra aquellas acciones encaminadas a la mejora de las dotaciones, al control de la urbanización para una sostenibilidad territorial o a la generación de complementariedades, economías de escala y sinergias. En definitiva, las redes de ciudades medias son uno de los pilares en los que se basa, a partir del POT, el futuro de la región. En la siguiente tabla (1) se incluye una síntesis de esas estrategias de desarrollo territorial del Plan en el capítulo referente al sistema de ciudades.

Muchas de estas estrategias, también las de los capítulos referidos a los sistemas de articulación, de protección del territorio o de integración exterior de Andalucía, no son desarrolladas por el propio Plan, sino que este emplaza tanto a los planes con incidencia en la ordenación del territorio como a los de ordenación de ámbito subregional a concretar las actuaciones a través de las cuáles sea posible conseguir estos objetivos.

**Tabla 1. Síntesis de las estrategias de desarrollo territorial dentro del capítulo “Sistema de Ciudades”.**

Ámbitos de actuación	Objetivos	Líneas estratégicas	Política-marco (propia de la ordenación territorial o de carácter sectorial)
1 Centros regionales	Consolidar un sistema de ciudades funcional y equilibrado.	Potenciar la integración y cooperación, especialmente en las redes de carácter policéntrico.	<p><b>Programa Andaluz de Ciudades</b></p> <p>Principal instrumento de la política regional de ciudades para coordinar planes, programas y actuaciones para el adecuado desarrollo de todas las políticas con incidencia urbana. Establecerá cauces adecuados para la cooperación con diputaciones y municipios para preservar el modelo de ciudad andaluza.</p> <p>Elementos a los que presta atención: equipamientos, zonas verdes, vivienda, suelo residencial, suelo para actividades económicas, comercio, movilidad, integración social, recursos patrimoniales, calidad ambiental, impactos, etc.</p>
2 Redes de ciudades medias	Mejorar la competitividad de la región y el acceso equivalente a equipamientos y servicios.	Establecer estrategias para cada componente del sistema.  Orientar los desarrollos urbanos.	
3 Redes de asentamientos de áreas rurales	Incorporar nuevas variables territoriales a los planes y programas urbanos.	Coordinación entre políticas, planes y programas con incidencia en las redes de ciudades.  Adecuar los planes y programas de equipamientos y servicios a las características del sistema de ciudades.	
4 Orientación y control de los procesos de urbanización y la calidad urbana	Contribuir a la sostenibilidad del sistema.  Favorecer la cohesión social.  Mejorar la calidad de vida.	Favorecer la diversificación económica del sistema urbano.  Mejorar los niveles de competitividad del sistema urbano andaluz.	

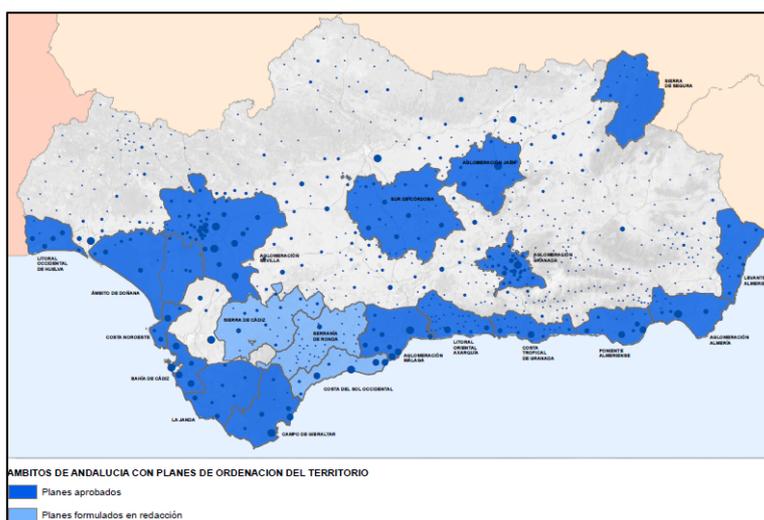
Fuente: Rodríguez (2021) a partir del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (2006).

### 3.5. Los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional

Al igual que hace el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, los Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional (POTS en adelante) prestan especial atención al sistema de asentamientos y, una vez más, a aquellos centros de tamaño medio y pequeño que son claves en la conformación del orden territorial de cada ámbito de

actuación. Estos planes, que otorgan al corpus legislativo andaluz un gran asiento, también realizan exhaustivos y pormenorizados análisis del territorio de extraordinaria validez científica y técnica, detectando aquellos factores y elementos más específicos, particulares y singulares de cada zona y realidad geográfica a la que atienden. Estos POTS, por consiguiente, vienen a reafirmar, como lo hacían también los documentos ya expuestos, que Andalucía no puede entenderse sin su sistema de ciudades medias y pequeña como tampoco puede entenderse su modelo territorial y su desarrollo futuro. Los Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional surgen, como el POTA, de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA, número 8, 1994) y tienen como objetivo principal desarrollar propuestas de ordenación, articulación y gestión de las problemáticas territoriales de determinadas áreas en base a las determinaciones, indicaciones y orientaciones generales del plan regional. Los POTS establecen los elementos básicos para la organización y estructura del territorio en sus ámbitos de actuación, operando como marcos de referencia para el desarrollo de las políticas, programas y planes de las administraciones públicas en esos ámbitos, interviniendo también en la forma en la que desarrollan sus actividades las personas que viven en ellos.

**Figura 7. Ámbitos de Andalucía con Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional.**



Fuente: Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda. Junta de Andalucía (2023).

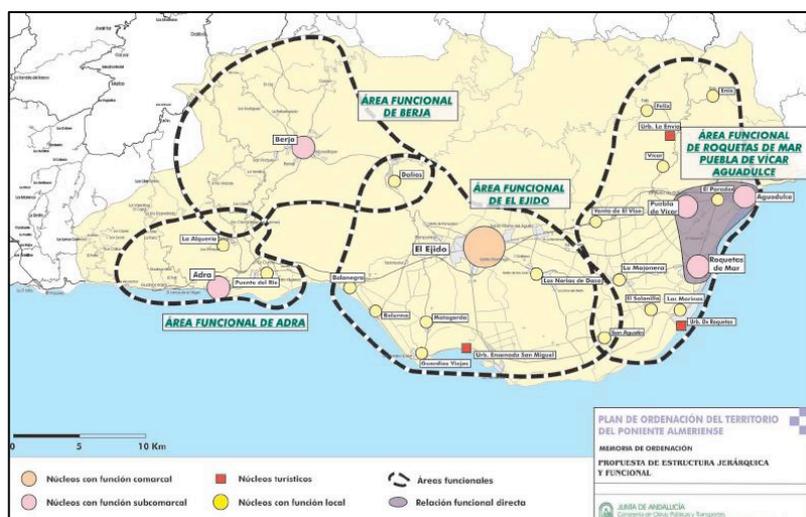
Aunque entre la aprobación y entrada en vigor de los diferentes POTS actualmente existentes en la comunidad autónoma (Figura 7) hayan transcurrido varios años<sup>5</sup>, el hecho de que sus contenidos vengan determinados por la citada ley hace que sean relativamente parecidos entre sí, al menos en cuanto a su estructura y organización pues en los contenidos intervendrá, evidentemente, la realidad de cada territorio y el propio paso del tiempo y el cambio en las prioridades y modos de concepción e intervención sobre el territorio y sus recursos. Estos planes, en virtud del artículo 21 de la Ley 1/1994, contarán con una serie de determinaciones que tendrán el carácter de:

<sup>5</sup> El primero en aprobarse, en el 2000 -seis años antes que el POTA-, fue el de la Aglomeración Urbana de Granada (Decreto 244/1999, de 27 de diciembre - BOJA, número 37, 2000) mientras que el de la Costa del Sol Occidental de la provincia de Málaga se encuentra actualmente sometido a información pública (BOJA, número 66, 2023). Entre ambos habrán transcurrido, una vez se apruebe definitivamente este último, más de veintitrés años.

- Normas: determinaciones de aplicación directa vinculantes para las administraciones públicas y para los particulares.
- Directrices: determinaciones vinculantes en cuanto a sus fines, siendo la administración competente la encargada de establecer las medidas concretas para su consecución.
- Recomendaciones: determinaciones indicativas dirigidas a las administraciones públicas que, en caso de rechazarlas, deben justificar por qué.

Pero más allá de los objetivos, propuestas, ordenación de usos, protección de determinados recursos, determinaciones y previsiones de desarrollo, seguimiento y ejecución que se recogen en las memorias de ordenación, económica y de normativa, los Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional interesan en estas páginas por sus memorias de información, es decir, por el análisis y el diagnóstico que realizan de las áreas a las que atienden y las oportunidades y problemas que detectan en cuanto a la ordenación territorial. Estas áreas, podría decirse que de carácter comarcal por su extensión, abarcan el conjunto de términos municipales completos y contiguos que, por sus características físicas, funcionales y socioeconómicas conformen un área coherente de planificación territorial, respetando las definidas en el POTA (Rodríguez, 2021) (Figura 6); áreas que deben comprender, por otro lado, municipios de una misma provincia aunque hay excepciones como la del Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana que comprende municipios de Huelva y de Sevilla (Decreto 341/2003, de 9 de diciembre - BOJA, número 22, 2004). Con todo, los POTS ponen especial énfasis en la estructura jerárquica y funcional del sistema de ciudades al que otorgan las capacidades principales de articulación y cohesión territorial. Un buen ejemplo en este sentido es el del Plan de Ordenación del Territorio del Poniente de la provincia de Almería (Decreto 222/2002, de 30 de julio – BOJA, número 119, 2002). En su memoria de ordenación realiza una propuesta de organización con núcleos a los que otorga una función comarcal, subcomarcal o local, dibujando igualmente las áreas funcionales y las relaciones existentes entre los núcleos y entre estos y sus entornos más inmediatos como puede verse en la figura 8.

**Figura 8. Jerarquía urbana y funcional en el Poniente almeriense.**



Fuente: Plan de Ordenación del Territorio del Poniente de la provincia de Almería (2002).

Tomando como ejemplo este Plan, se da buena cuenta del grado de importancia que se da una vez más desde la política territorial a los núcleos de tamaño medio y pequeño como garantes de las funciones de intermediación ya sean de carácter histórico o nuevas por cambios sucedidos en las jerarquías urbanas, como en este caso, donde núcleos históricos como Adra y Berja mantienen reconocidas sus funcionalidades, sumándose a ellos El Ejido o Roquetas de Mar, de más reciente expansión demográfica y económica.

Lo mismo ocurre en un ámbito contiguo a este, el del litoral granadino, dónde en su Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Tropical de Granada (Decreto 369/2011 – BOJA, número 21, 2012) estos aspectos se muestran también relevantes, con núcleos a los que el plan otorga funciones de nivel superior -Motril- o supramunicipales -Salobreña, Almuñécar o Albuñol, entre otros- (Figura 9). Y, además, como novedad, este documento otorga también a determinadas infraestructuras, como el puerto de la ciudad motrileña, sus propias funciones en la articulación territorial del ámbito, al igual que hace con los núcleos urbanos.

En conclusión, y simplemente a través de estos dos ejemplos, se puede comprobar que, en el nivel subregional de la planificación las ciudades medias y pequeñas son también las protagonistas, siguiendo las orientaciones y directrices marcadas por el propio Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, asumiendo que el modelo deseado para cada ámbito pasa, necesariamente, por entender y atender la articulación territorial sobre la que el escalón intermedio del poblamiento tiene facultades y capacidades. En los planes subregionales, que en muchas ocasiones abarcan territorios en los que conviven los extremos urbanos y rurales, la administración es consciente de la importancia de unos sistemas de relaciones equilibrados y cohesionados y estos planes, como el resto de documentos así lo asumen y, al menos en la teoría, promueven.

**Figura 9. Articulación territorial en el ámbito subregional de la costa granadina.**



Fuente: Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Tropical de Granada (2012).

En cuanto a aquellos aspectos internos, de carácter urbanístico, en los que la ordenación territorial regional y subregional también influye, el análisis no resulta tan positivo. Buena parte de los planes de ámbito subregional se aprueban en los primeros compases del siglo XXI, en pleno boom inmobiliario. Sin embargo, a pesar de que estos planes reconocen la

necesidad de preservar la identidad singular de los centros urbanos intermedios, entre otras cuestiones, no han tenido la capacidad de acotar los muchos desmanes, especialmente en las ciudades costeras donde la expansión residencial no ha encontrado coto en la legislación territorial, ni que decir en la urbanística a nivel municipal. Por tanto, de poco ha servido un buen tratamiento analítico y de diagnóstico del sistema urbano intermedio andaluz si luego, en la práctica, este ha sido escenario de muchos cambios y modificaciones que han puesto en peligro el equilibrio territorial y las funciones esenciales de los núcleos que forman parte de esta red.

A pesar de muchos de los postulados de esos planes subregionales, las ciudades medias andaluzas han visto modificadas buena parte de sus estructuras internas, con transformaciones en su movilidad o formas de desarrollo urbano, enfrentándose hoy a nuevos retos en los que la ordenación territorial tiene su papel, sin embargo escasamente desarrollado, con un planeamiento urbanístico que ha llevado las riendas sin tener en cuenta la posición de estos núcleos como nodos articuladores de la red en la que se insertan o sus condiciones de competitividad. Así, puede decirse que este extenso corpus legislativo que ha analizado con acierto las ciudades medias andaluzas desde una perspectiva territorial, se ha visto incapaz de atender otras dimensiones que han generado toda una serie de problemáticas de sostenibilidad urbana, internas en su desarrollo, pero influyendo también en el nivel territorial. La pérdida de los atributos más específicos de algunos núcleos podría considerarse una de las consecuencias más negativas necesitando a futuro planes y normativas mucho más específicas sobre estos aspectos, y capaces de llevar a la práctica de forma efectiva sus estrategias y acciones.

En línea con las ideas expuestas por Campos (2012), muchas de estas son ciudades inacabadas, a las que les queda mucho por hacer. Con la conciencia de que el tamaño de estas ciudades ya no es tan importante para mantener sus condiciones de intermediación, la política territorial no ha sido capaz hasta ahora de atender algunos de los retos a los que estas se enfrentan, ni a través del POTA ni de los POTS. Por ejemplo, puede decirse que en general estos planes no han conseguido la adherencia estructural entre los centros históricos y las sucesivas coronas de crecimiento, a pesar de contar con propuestas en esta línea. Y así podrían citarse otros muchos procesos.

#### **4. EN PROCESO DE CAMBIO: RENOVACIÓN DEL MARCO LEGISLATIVO EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**

Alcanzada la política territorial de la comunidad autónoma un elevado grado de madurez, con los POTS como ejemplos de un nivel importante de desarrollo en aquellos ámbitos en los que se han aprobado, aunque no está cubierto todo el espacio regional, esta se encuentra inmersa en un profundo proceso de renovación, el más importante hasta la fecha desde que en los años ochenta del siglo pasado comenzaran a sentarse las bases de todo el marco legislativo y planificador que hoy conocemos. Este proceso se inicia a comienzos del año 2019, coincidiendo con el cambio de color político de la administración autonómica tras casi cuarenta años de gobiernos progresistas. En enero de 2019, tras el paso por la presidencia de los socialistas Rafael Escuredo (1982 – 1984), José Rodríguez de la Borbolla (1984 – 1990), Manuel Chaves (1990 – 2009), José Antonio Griñán (2009 – 2013) y Susana Díaz (2013 – 2019), es el popular Juanma Moreno el que accede al cargo y el que lo mantiene en la actualidad en el que es, desde julio de 2022, su segundo mandato.

La salida de los socialistas del poder, y la entrada del Partido Popular, por tanto, marcan un impás en el desarrollo de la política territorial andaluza que tiene en la nueva ley de ordenación del territorio y en la puesta en marcha de la revisión del POTA sus dos principales exponentes hasta el momento, aunque serán más dado el acentuado proceso de transformación que se ha iniciado. Aunque todavía es pronto para conocer el verdadero grado de impacto de estos cambios, resulta interesante conocerlos para intuir, en lo que se refiere a este documento, cómo podría ser el encaje del nivel intermedio del poblamiento en la nueva planificación que se está configurando, principalmente en el Plan de Ordenación del Territorio que verá la luz, ya modificado y actualizado, a finales de la presente legislatura si se cumplen los plazos dados por la Junta de Andalucía.

#### **4.1. Ley 7/2021 de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía**

En diciembre de 2021 ve la luz, tras casi tres años de trabajo, la Ley 7/2021, de 21 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía -LISTA- (BOJA, número 233, 2021); su reglamento llega un año después, en noviembre de 2022 por lo que, operativamente, este nuevo marco legislativo apenas cuenta con unos meses de vigencia.

Para el gobierno andaluz el principal objetivo de la nueva ley es el de reducir la maraña administrativa y actualizar y simplificar una política de ordenación del territorio cuyo cuerpo legal fue aprobado hace casi tres décadas y que se ha ido modificando sucesivamente, muchas veces como consecuencia de decisiones judiciales (Pérez, 2022)<sup>6</sup>, pero que no ha sido objeto de una ya inevitable actualización y modernización. En este contexto, la LISTA deroga o modifica hasta veinticinco normas y las leyes territoriales y urbanísticas anteriores y, dados los tiempos de la burocracia, puede decirse que su desarrollo y aprobación ha sido relativamente rápido<sup>7</sup>. Esta ley supone la reducción del marco normativo de planificación andaluz al anular la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía -LOTA- (BOJA, número 8, 1994) y la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía -LOUA- (BOJA, número 154, 2002), quedando los contenidos de ambas, aunque actualizados unificados y recogidos en esta. En un primer acercamiento, y sin entrar de lleno en la materia porque no es el objeto que nos ocupa, sobre la LISTA aparecen voces muy dispares a favor y en contra.

Para muchos expertos, con esta nueva ley se abre la puerta a la desregularización y a la urbanización sin control del suelo; para otros supone una necesaria reducción del embrollo administrativo al que se ha llegado en los últimos años y que ha provocado un serio freno al desarrollo de los municipios y un tapón al libre ejercicio de sus competencias (Rodríguez, 2021). Entre los primeros se manifiesta preocupación porque la nueva ley, de perfil excesivamente economicista, impulsa el urbanismo y la dispersión territorial al liberalizar suelo en exceso y permitir construir en cualquier suelo que no tenga protección. Entre los segundos, con el gobierno regional como principal activo, se defiende la ley porque reduce la densidad normativa y flexibiliza el urbanismo, que no lo desregulariza, a la par que se unifican el urbanismo y la ordenación territorial como realidades claramente vinculadas entre sí agilizando el funcionamiento de la

---

<sup>6</sup> La LOUA ha sido modificada hasta en once ocasiones en sus dieciocho años de vigencia.

<sup>7</sup> “La Junta tramitará por urgencia la Ley de Sostenibilidad del Territorio que derogará o modificará 25 normas urbanísticas” (Europa Press, 2020): <https://www.europapress.es/esandalucia/sevilla/noticia-ley-impulso-sostenibilidad-territorio-andalucia-deroga-normas-modifica-19-20200518154153.html>.

administración, algo que no tiene que estar reñido con la protección ambiental o con la seguridad jurídica. De hecho, se justifica que la LOUA, al limitar el crecimiento de los municipios en exceso provocó reservas de suelo que han solo han conducido a la especulación. Con una u otra perspectiva, en lo que sí coinciden todos es en que era necesario un nuevo marco normativo y no una mera modificación del anterior teniendo en cuenta que de este cuerpo legislativo dependen el desarrollo territorial y urbanístico de Andalucía.

En lo que respecta al papel que ocupan las ciudades medias y pequeñas en esto, lo cierto es que por el propio hecho de tratarse de una ley su reglamento no interviene excesivamente en ello pues su objeto es más disciplinario y de régimen jurídico que propositivo. En este sentido sólo podría citarse que la LISTA tiene por objeto atender con agilidad las necesidades de transformación en las ciudades y el desarrollo de nuevos crecimientos, interviniendo también en aspectos relacionados con la regulación de reservas dotacionales para garantizar que los servicios y equipamientos se adaptan a las demandas de la población.

Todo esto influye, al final, en las funciones de los núcleos urbanos y, por consiguiente, en sus capacidades de actuación como nodos articuladores del territorio. Además, ahondando en sus objetivos, la LISTA propone, entre otras cuestiones:

- Que los instrumentos de ordenación territorial -ya sea el regional o los subregionales- sean más realistas, prácticos y ejecutables, mejorando el alcance de los mismos porque en numerosas ocasiones hasta ahora se han quedado en documentos meramente propositivos -Título III. La ordenación territorial-.
- Que se dé respuesta a un urbanismo que procure el efectivo “derecho a la ciudad”, preservando la identidad y el carácter de esta -Título IV. La ordenación urbanística-. En este punto ha sido donde la ley ha entrado más profundamente a modificar la legislación existente, con cambios más evidentes en materia de disciplina, ordenación y ejecución urbanística que de planificación territorial.

En atención a la primera de las dos cuestiones anteriores, la que interesa fundamentalmente en este texto, la nueva ley mantiene grosso modo los postulados de la LOTA de 1994 en cuanto a la organización general y estructura básica de la planificación territorial: POTA y POTS, más los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio que existían también previamente. En cuanto a la ordenación y protección del litoral o del paisaje, contempla que se haga a través de directrices específicas. En este sentido, y de acuerdo el Apartado 1 del Artículo 3 del Título Preliminar de la LISTA, algunos de los fines de la planificación territorial y urbanística son, entre otros:

- Favorecer la consolidación de un territorio equilibrado, cohesionado y sostenible, respetando la diversidad interna de la región y contribuyendo a la reducción de las desigualdades entre la población andaluza.
- (...).
- Consolidar un sistema de ciudades funcional y territorialmente equilibrado, como base para la competitividad de Andalucía, su desarrollo y el acceso a los equipamientos, dotaciones, recursos y servicios en condiciones de igualdad para el conjunto de la ciudadanía, teniendo en cuenta la diversidad de los municipios andaluces según su localización y las necesidades socioeconómicas y de vivienda de cada uno de ellos (BOJA, número 233, 2021, p. 19403/22).

Se comprueba, al menos en el nivel de los objetivos, que el sistema de ciudades de la región sigue siendo un asunto capital, como ya lo era para la legislación previa, pues aún poniendo sobre la mesa visiones y postulados diferentes, y actualizados, estos no son ajenos a la realidad de la comunidad autónoma y al hecho de que la consecución de territorio equilibrados pasa necesariamente por contar con un sistema de ciudades competitivo, y ahí las ciudades medias y pequeñas sigue jugando un papel trascendental.

#### **4.2. La revisión del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía**

Como consecuencia de todos los cambios que se están introduciendo en materia de ordenación del territorio, con ese nuevo marco legislativo al amparo de la LISTA y su reglamentación, uno de los hechos más relevantes a destacar en los últimos meses es la puesta en revisión del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.

Esta renovación es un paso más con el que el gobierno regional pretende dar continuidad al proceso de renovación de toda la política territorial y urbanística en la comunidad autónoma. De acuerdo con lo anterior, los instrumentos de ordenación territorial quedan regulados en la nueva ley en su Título III donde se recoge el esquema de la Ley 1/1994, aunque se introducen ligeros cambios con el propósito de definir y concretar con mayor precisión el contenido de los planes de modo que actúen de forma más efectiva como marco y directriz para los intereses supralocales y el planeamiento urbanístico.

En base a este renovado contexto legislativo se inician los trabajos de revisión del POTA que ha sido, hasta la fecha, el instrumento más importante con el que ha contado la comunidad autónoma en el ámbito de la planificación y que ha sido durante casi dos décadas el marco de referencia para todas las políticas de gobierno del territorio, o con incidencia en el mismo. El proceso comienza en octubre de 2022 pero es ya en mayo de 2023 cuando se hace realmente efectivo al tomar en consideración la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda la directriz del Consejo de Gobierno de la Junta de revisar el plan. El objetivo de la modificación y actualización del POTA es, fundamentalmente, identificar los nuevos problemas y necesidades territoriales de la región andaluza pues en lo referente a sus objetivos la LISTA establece que este seguirá siendo la base sobre la que se desarrollará en los próximos años la acción pública y privada y el documento que oriente los procesos de ocupación del territorio, pero prestando ahora atención a los nuevos postulados y principios internacionales en materia de desarrollo sostenible, que la propia LISTA ya recoge, o a aspectos como el cambio climático, ante el que Andalucía por su situación geográfica es especialmente vulnerable. Por tanto, aunque con un reglamento renovado, la LISTA asume la permanencia y vigencia del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía como el instrumento que sienta las bases de un territorio competitivo, equilibrado y cohesionado social y económicamente y que promueva un uso racional de los recursos naturales.

De acuerdo con las diferentes ideas que han ido trasladando tanto de la anterior consejera -Marifrán Carazo Villalonga- como la actual -Rocío Díaz Jiménez-, así como otros altos cargos y técnicos de la administración autonómica, el objetivo de la Consejería para el POTA va en la misma dirección que la emprendida con la LISTA; esto es, alcanzar el máximo consenso posible entre agentes sociales, económicos, administraciones y entidades si bien es cierto que la aprobación definitiva de la actualización del POTA depende única y exclusivamente del Consejo de Gobierno lo que al final no hace necesario el alcance de dicho consenso aunque se pretenda y debería de ser el camino a seguir ante una política tan trascendente y a largo plazo como esta. De hecho, en materia de política territorial y/o medioambiental, son ya algunos los ejemplos de que la

administración autonómica promueve unas líneas de acción que no van precisamente en la línea del acuerdo y de los principios que actualmente sustentan el desarrollo territorial sostenible, como la nueva ley sobre regadíos en Doñana ha puesto de manifiesto.

Además, aunque no exime de otros objetivos secundarios, la propia Junta de Andalucía ha reconocido que la principal aspiración que mueve dicha renovación es la aprovechar el nuevo plan para impulsar la economía regional al considerar que este, desde que se aprobó en 2006, ha supuesto un freno a la inversión y el desarrollo por lo que será muy difícil encajar en él estas pretensiones con las de un uso racional y sostenible de los recursos territoriales.

En todo caso, y lo que se sí es cierto y conocido hasta ahora, es que en la revisión y actualización del POTA el gobierno andaluz va a invertir 2,6 millones de euros y 32 meses de trabajo por lo que se espera que el nuevo instrumento esté elaborado y redactado, con su respectivo documento de Evaluación Ambiental Estratégica, en torno a finales del año 2025, rozando su aprobación y tramitación parlamentaria el final de la actual legislatura -siempre y cuando se cumplan los tiempos-. Esta revisión se realizará en base a la Sección 1ª del Capítulo II del Título III de la LISTA donde se recoge toda la información relativa al Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía como su objeto y finalidades (Artículo 39), contenido (Artículo 40), procedimiento de elaboración y aprobación (Artículo 41) e instrumentos para su desarrollo (Artículo 42). En las secciones, artículos y capítulos posteriores la nueva ley hace lo propio para los Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional, los Instrumentos de desarrollo y gestión territorial o los planes y actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio.

En lo que respecta al POTA, y al papel de las ciudades medias y pequeñas en su contenido, lo cierto es que la LISTA dice poco pero teniendo en cuenta que este seguirá siendo el marco de referencia territorial y que en él se establecerán, como hasta ahora, los elementos básicos para la organización y estructura del territorio andaluz, es indudable que estas tendrán un amplio espacio tanto en el diagnóstico como en las propuestas. De hecho, en el Artículo 40, se incluye que uno de los contenidos del plan será el esquema de articulación territorial “integrado por el sistema de ciudades, sus funciones urbanas y sus áreas de influencia (...)” (BOJA, número 233, 2021, p. 19403/45). Para los POTS, el sistema de asentamientos o el de equipamientos y servicios de carácter supralocal siguen apareciendo como claves para alcanzar los objetivos de interconexión urbano-rural que pretenden en cada ámbito de actuación.

En definitiva, una vez que la LISTA ha sido aprobada con su renovada regulación del suelo, se abre un periodo en el que la ordenación del territorio recoge el testigo de los cambios. La Junta busca un nuevo documento que no encuentre tantas dificultades en su aplicación, con criterios y normas claras que eviten su inoperatividad, y que impulse definitivamente la planificación subregional en los ámbitos rurales del interior de la comunidad autónoma. De hecho, de todos los planes subregionales aprobados hasta ahora, sólo 2 -Sierra de Segura (2003) y Sur de Córdoba (2012)-, corresponden a estas zonas, a pesar de las problemáticas desarrollo territorial y regresión demográfica con las que cuentan. En los próximos años será momento de comprobar si todos estos cambios y modificaciones que se están llevando a cabo tienen el efecto práctico y operativo esperado.

## 5. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

El territorio andaluz ha sido organizado históricamente desde la articulación social y económica ejercida por las ciudades medias y pequeñas, conformando todas ellas una red

urbana polinuclear con gran capacidad de dinamización y articulación de los procesos territoriales y que se erige como uno de sus caracteres más propios. Estos aspectos han tenido su reconocimiento en las políticas públicas de gobierno del territorio que han considerado al sistema urbano intermedio como una de las potencialidades más significativas de Andalucía, exponente de la singular relación hombre-medio en la región lo largo de la historia, ocupando en la planificación un espacio destacado, sino principal. De acuerdo con lo expuesto a lo largo de este documento, la administración autonómica ha entendido la función intermediaria de estas ciudades entre las grandes áreas urbanas de la región -Sevilla, Málaga-Costa del Sol, Córdoba, Granada...- y las extensas y heterogéneas áreas rurales -especialmente las del interior, más remotas y con graves procesos de declive socioeconómico en algunos casos-. Por tanto, las ciudades medias y pequeñas aparecen en la política planificadora como un elemento distintivo del territorio andaluz y como integrantes de la red urbana que es capaz de estructurar la práctica totalidad de la superficie de la región. Todavía más, estas aparecen como el modelo urbano óptimo de cara a la consecución de altos niveles de calidad de vida, constituyendo un valor del patrimonio andaluz en sí mismo.

Teniendo en cuenta que la comunidad autónoma andaluza cuenta con un largo y prolífico historial en materia de ordenación del territorio y una extensa producción legislativa, el papel que juegan las ciudades medias y pequeñas queda refrendado, aunque en muchas ocasiones la realidad haya desbordado las leyes, planes y programas que han tenido la intención de ordenar y gestionar los procesos territoriales. En todo caso, aun con numerosas insuficiencias y limitaciones no se puede pasar de largo en el reconocimiento a una política enormemente compleja y muchas veces sin los merecidos medios que ha procurado un modelo territorial que probablemente dista mucho del escenario que tendríamos en su ausencia. Dejando de lado las referidas inoperancias, inevitables, es justo reconocer que al menos en los capítulos de análisis y diagnóstico los diversos planes aprobados en las últimas décadas, ya sea el regional o los subregionales, han detectado con acierto y claridad una realidad territorial en la que estas ciudades han tenido su sitio, reconociendo sus capacidades para actuar como nodos articuladores del territorio y como elementos procuradores de un desarrollo sostenible y equitativo en términos sociales, económicos y de uso y aprovechamiento de los recursos. El hecho de que en los análisis haya estado presente este reconocimiento a los sistemas urbanos intermedios supone ya un paso muy positivo que estas páginas pretenden poner en valor, independientemente de que estas cuestiones se hayan trasladado luego, con más o menos acierto y nivel de ejecución, a las propuestas.

En lo que respecta a estas últimas, el análisis que puede hacerse no es tan satisfactorio en tanto que la política de gobierno del territorio no ha sido capaz de gestionar de forma eficaz muchos de los procesos que han afectado a las ciudades medias y pequeñas andaluzas en las últimas décadas, especialmente durante el boom inmobiliario. A pesar de ser la planificación territorial la encargada de materias tan importantes como las infraestructuras, los equipamientos supramunicipales o los servicios públicos, puede decirse que las acciones se han quedado muy cortas y no han impedido la generación de modelos con muchas carencias en cuanto a la sostenibilidad urbana, social y económica de algunos núcleos, especialmente en el litoral.

Sobre esta base, la política de ordenación territorial y urbanística se encuentra ahora inmersa en un proceso de renovación y actualización, el mayor desde que en los años 80 comenzara a confeccionarse todo el marco legislativo que ha estado vigente hasta hace muy pocos meses. De momento, y atendiendo solo a los contenidos de la nueva ley que

ha sido analizada con anterioridad, no parece que las ciudades medias y pequeñas vayan a tener menos peso del que han tenido hasta ahora pues, aun con cambios en la forma de entender y atender el territorio, estas siguen formando parte indispensable del mismo.

Será interesante aprovechar este punto de inflexión para cambiar aquello que durante estos años no ha funcionado, sobre todo en lo referido a la capacidad de los instrumentos de planificación para hacer efectivas sus propuestas y actuar como verdaderos marcos reguladores de todas aquellas acciones que tanto desde instancias públicas como privadas tienen incidencia en el territorio. Es momento de reforzar ese carácter transversal e integral que caracteriza a la ordenación del territorio pero que tan difícil resulta llevar a la práctica, sin perder de vista unos objetivos de sostenibilidad ambiental y de consumo de recursos en los que la planificación tiene un papel muy importante, más todavía en una región como la andaluza donde los efectos del cambio climático ya se dejan notar con manifiesta evidencia.

No hay duda de que el marco de ordenación territorial de Andalucía necesitaba de una actualización pues los retos a los que la sociedad se enfrenta han cambiado y evolucionado en estos años, pero no es menos cierto que de nada servirán años de revisión y transformación de los marcos normativos y de los instrumentos si la administración no es verdaderamente consciente de cuáles son esos retos y cómo deben abordarse y, en este caso, qué papel juegan en todo ello las ciudades medias y pequeñas y sus múltiples capacidades para conseguir un territorio equilibrado y cohesionado que debería de ser el fin último que guíe todas las acciones en materia de ordenación del territorio. A futuro, se hace necesaria la aplicación de instrumentos acordes a las especificidades de cada ámbito y de cada nivel jerárquico urbano, pasando del discurso a la implementación efectiva, con objetivos territoriales pero también urbanísticos, ambos en interrelación.

## AGRADECIMIENTOS

La realización de este trabajo ha sido posible gracias a un contrato posdoctoral con la Universidad Autónoma de Madrid -ref. CA1/RSUE/2021-00867- en el marco del Programa Margarita Salas, financiado por el Ministerio de Universidades a través del Plan para la Recuperación, Transformación y Resiliencia.

## REFERENCIAS

- Acosta, G. (1998). La planificación regional. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 26, 141-160.  
 Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1318632> (17/07/2020).
- Acosta, G. (2000). El caso de Andalucía. En C. Bellet y J. M. Llop (Eds.), *Ciudades intermedias. Urbanización y sostenibilidad* (pp. 190-208). Milenio.
- Andrés Cabello, S. (2021). *La España en la que nunca pasa nada*. Akal.
- Bellet, C. y Llop, J. M. (2004a). Ciudades intermedias: entre territorios concretos y espacios globales. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, XXXVI(141), 569-581.  
 Recuperado de <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75486> (14/09/2022).
- Bellet, C. y Llop, J. M. (2004b). Miradas a otros espacios urbanos: las ciudades intermedias. *Scripta Nova*, VIII(165).  
 Recuperado de <https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-165.htm> (08/04/2019).
- Bellet, C. y Olazabal, E. (2017). Las ciudades intermedias en España: dinámicas y procesos de urbanización recientes. En F. Maturana, M. E. Beltrão, C. Bellet, C.

Henríquez y F. Arenas (Eds.), *Sistemas urbanos y ciudades medias en Iberoamérica* (pp. 146-185). Instituto de Geografía de la Universidad Católica de Chile. Recuperado de <https://www.researchgate.net/publication/320188369> (26/09/2023).

Bergasa, J. R., Lacilla, E. y Mardones, N. (2020). Vitoria-Gasteiz, Logroño y Huesca, ciudades medias hacia el nuevo modelo urbano: la Agenda Urbana Española. En C. Llop y F. Peremiquel (Eds.), *IV Congreso ISUF-H: Metrópolis en recomposición: perspectivas proyectuales en el Siglo XXI: Forma urbis y territorios metropolitanos* (pp. 1-15). Universitat Politècnica de Catalunya. Recuperado de <https://upcommons.upc.edu/handle/2117/328447> (27/09/2023).

Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, núm. 8 (1994). *Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía*.  
<https://www.juntadeandalucia.es/boja/1994/8/1>

Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, núm. 37 (2000). *Decreto 244/1999, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada*. <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2000/37/5>

Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, núm. 119 (2002). *Decreto 222/2002, de 30 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del Poniente de la provincia de Almería y se crea su comisión de seguimiento*.  
<https://www.juntadeandalucia.es/boja/2002/119/1>

Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, núm. 154 (2002). *Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía*.  
<https://www.juntadeandalucia.es/boja/2002/154/1>

Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, núm. 22 (2004). *Decreto 341/2003, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana y se crea su Comisión de Seguimiento*.  
<https://www.juntadeandalucia.es/boja/2004/22/8>

Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, núm. 136 (2006). *Decreto 129/2006, de 27 de junio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía*.  
<https://www.juntadeandalucia.es/boja/2006/136/2>

Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, núm. 21 (2012). *Decreto 369/2011, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Tropical de Granada y se crea su comisión de seguimiento*.  
<https://www.juntadeandalucia.es/boja/2012/21/32>

Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, núm. 233 (2021). *Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía*.  
<https://www.juntadeandalucia.es/boja/2021/233/1>

Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, núm. 232 (2022). *Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía*.  
<https://www.juntadeandalucia.es/boja/2022/232/6>

Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, núm. 66 (2023). *Orden de 31 de marzo de 2023 por la que se dispone someter a información pública y audiencia el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de la provincia de Málaga*.  
<https://www.juntadeandalucia.es/boja/2023/66/24>

Boletín Oficial del Estado, núm. 311 (1978). Constitución Española.

[https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1))

Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Andalucía (Eds.) (1976). *Bases para un programa territorial de Andalucía*. Sevilla (España): Cámaras de Comercio de Andalucía.

Campos Sánchez, S. (2012). *Estrategias urbanas para las ciudades medias andaluzas* (Tesis doctoral). Universidad de Granada (España). Recuperado de <https://digibug.ugr.es/handle/10481/21763> (20/09/2023).

Consejería de Obras Públicas y Transportes (1986). *Sistema de Ciudades de Andalucía*. Sevilla (España): Junta de Andalucía. Recuperado de

[https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal\\_web/servicios\\_generales/doc\\_tecnicos/1986/sistema\\_ciudades\\_andalucia/sistema\\_ciudades\\_andalucia.pdf](https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal_web/servicios_generales/doc_tecnicos/1986/sistema_ciudades_andalucia/sistema_ciudades_andalucia.pdf) (04/12/2019).

Consejería de Obras Públicas y Transportes (1990). *Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía*. Sevilla: Junta de Andalucía. Recuperado de <https://juntadeandalucia.es/export/drupaljda/1337170016doc-2293.pdf> (26/09/2023).

Consejería de Política Territorial y Energía (1983). *Propuesta de Comarcalización de Andalucía*. Sevilla (España): Junta de Andalucía.

Consejo de Europa (1983). *Carta Europea de Ordenación del Territorio*. Recuperada de <https://www.uco.es/~gt1tomam/master/ot/cartaeuropea1983.pdf> (26/09/2023).

Del Espino, B. y Navas, D. (2018). Planeamiento estratégico local y evaluación del desarrollo urbano sostenible e integrado en ciudades medias. *Nueva Época*, 20, 143-163. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i20.10481>

García, J. A., Martínez, J. M. y Escudero, L. A. (2018). La importancia de las ciudades medias en el sistema urbano de España. En F. Cebrián (Coord.), *Ciudades medias y áreas metropolitanas: de la dispersión a la regeneración* (pp. 25-40). Universidad de Castilla-La Mancha.

Recuperado de <https://www.researchgate.net/publication/326175834> (05/09/2023).

Garrido, M., Rodríguez, J. C., y López, E. (2016). El papel de las ciudades medias de interior en el desarrollo regional. El caso de Andalucía. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 71, 375-395. Recuperado de <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/2287> (02/02/2024).

Llop, J. M., Iglesias, B. M., Vargas, R. y Blanc, F. (2019). Las ciudades intermedias: concepto y dimensiones. *Ciudades*, 22, 23-43.

<https://doi.org/10.24197/ciudades.22.2019.23-43>

López, A. y Benito, P. (2018). Resiliencia en ciudades medias españolas: praxis económica y evidencias sociales en León y Oviedo. En M. P. Alonso, T. Sá Marques y H. Santos (Coords.), *La geografía de las redes económicas y la geografía económica en red* (pp. 167-175). Universidade do Porto y Asociación de Geógrafos Españoles. Recuperado de <https://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/18060.pdf> (26/09/2023).

López Ontiveros, A. (Coord.) (2003). *Geografía de Andalucía*. Ariel.

Méndez, R. (2013). Estrategias de innovación para el desarrollo y la resiliencia de ciudades medias. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 59(3), 481-499.

<https://doi.org/10.5565/rev/dag.60>

Pérez, A. A. (2022). La nueva ordenación del territorio en Andalucía: el reto de materializar los intereses territoriales supralocales respetando la autonomía local. En *Retos jurídicos actuales de la administración andaluza: I Jornadas del Instituto Clavero*

*Arévalo en homenaje al profesor Manuel Clavero Arévalo* (pp. 175-187). Instituto Andaluz de Administración Pública. Recuperado de <https://idus.us.es/handle/11441/137505> (07/07/2023).

Rando, E. (2019). *Legislación e instrumentos de la ordenación del territorio en España*. Iustel.

Rodríguez Escudero, A. D. (2021). *Territorio, paisaje y planificación en el litoral mediterráneo andaluz. El área articulada por el sistema de pequeñas ciudades: Vélez-Málaga, Motril y Adra* (Tesis doctoral). Universidad Autónoma de Madrid. Madrid (España). Recuperado de <https://repositorio.uam.es/handle/10486/695787> (20/06/2021).

Rodríguez, A. D. (2022). El papel de las ciudades pequeñas y medias en la articulación y cohesión territorial. El caso del litoral mediterráneo andaluz y su red urbana polinuclear ante los recientes procesos de dinamización multifuncional. *Ci[ur]: Cuadernos de Investigación Urbanística*, 141, 1-75. <https://doi.org/10.20868/ciur.2022.141.4841>

Rodríguez, F. y Sánchez, L. M. (2010). Sobre la nueva dimensión territorial de las ciudades medias en Andalucía. En C. Cornejo, J. Morán y J. Prada (Coords.), *Ciudad, territorio y paisaje: reflexiones para un debate multidisciplinar* (pp. 272-287). Centro Superior de Investigaciones Científicas. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3262738> (05/02/2023).

Ruiz, N. y Sánchez, L. M. (2022). Las ciudades medias en la planificación. Escalas, tendencias y conflictos entre urbanismo y ordenación del territorio en Andalucía. *Revista de Estudios Regionales*, 125, 15-44. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8836571> (15.01.2024).

Sánchez, L. M. (2018). Ciudades intermedias y redes territoriales en Andalucía. Potencialidades para el desarrollo regional. En F. Cebrián (Coord.), *Ciudades medias y áreas metropolitanas: de la dispersión a la regeneración* (pp. 161-173). Universidad de Castilla-La Mancha.

Recuperado de: <https://ruidera.uclm.es/bitstreams/54822b31-f348-40c3-bca1-93012e46b6e0/download> (05/02/2024).

Zoido, F. (2002). Andalucía, cohesión y diversidad territorial. *Scripta Nova*, VI (128). Recuperado de <https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-128.htm> (10/03/2018).

TERRA. Revista de Desarrollo Local

e-ISSN: 2386-9968

Número 14 (2024), 91-106

DOI 10.7203/terra.14.27653

IIDL – Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local

# **Identificación del perfil del ciudadano que desarrolla su actividad física habitual en espacios públicos abiertos en España.**

**Roberto Ojeda García**

[roberto.ojeda.teror@gmail.com](mailto:roberto.ojeda.teror@gmail.com)

<https://orcid.org/0000-0001-8646-6597>

**Pablo Camacho Lazarraga**

Centro Universitario San Isidoro

[pcamacho@centrosanisidoro.es](mailto:pcamacho@centrosanisidoro.es)

<http://orcid.org/0000-0002-0654-1495>



Esta obra se distribuye con la licencia Creative Commons  
Reconocimiento-No Comercial-Sin Obra Derivada 4.0 Internacional

## **Identificación del perfil del ciudadano que desarrolla su actividad física habitual en espacios públicos abiertos en España.**

Resumen: La presente investigación plantea la necesidad de definir el perfil del ciudadano que desarrolla su actividad física en los espacios urbanos no destinados específicamente para tal finalidad por la Administración pública. Los parques, plazas o playas se han convertido en el lugar preferencial para la realización de la actividad física de la ciudadanía en los últimos años tal y como lo demuestra la última publicación de la Encuesta de Hábitos Deportivos en España en su formato de Anuario de estadísticas (Consejo Superior de Deportes, 2022), así como la notable evolución que estos datos de referencia han acusado en la última década. Esta destacada evolución nos exige referenciar, con valores obtenidos en el contexto real de práctica, qué perfiles de la ciudadanía son los que presentan mayor predilección por esta modalidad de participación en actividades físicas, determinando indicadores tan reseñados como el género, la edad, el tiempo y frecuencia de la práctica o el tipo de actividad realizada. Los datos obtenidos en esta investigación suponen una importante aportación para el desarrollo de políticas sociales más eficaces y productivas relacionadas con la práctica de actividad física en contextos urbanos.

*Palabras clave:* Participación - EPAF - ciudad - municipio - áreas de actividad terrestre.

## **Profile Identification of Individuals Who Engage in Physical Activity in Open Public Spaces in Spain**

*Abstract:* This study raises the need to identify the profiles of members of the public who engage in physical activity in urban spaces not specifically designated for this purpose by public administrations. Parks, squares, and beaches have become the preferred places for ordinary people to engage in physical activity in recent years, as is shown in the latest edition of the *National Survey of Sporting Habits (NSSH)—2015* (*Consejo Superior de Deportes*, in Spanish—2015), as well as the notable evolution of this reference data over the last decade. This important development behooves us to describe, with observations and knowledge gleaned from contexts of actual, real-life practices, the profiles of individual members of the public who show a strong tendency towards this kind of participation in physical activities, while identifying indicators such as gender, age, time spent in and frequency of exercising, and the kind of activity engaged in. The data obtained in this study represents an important contribution to the development of more effective and productive social policies related to the practice of physical activity in urban contexts.

*Key words:* Public participation, OPSPA (Open Spaces for Physical Activity) city, municipality, areas for physical activity

Recibido: 05/11/2023

Aceptado: 26/03/2024

Referencia/Citation:

Ojeda, R. y Camacho, P. (2024). Identificación del perfil del ciudadano que desarrolla su actividad física habitual en espacios públicos abiertos en España. *TERRA. Revista de Desarrollo Local*, 91-106. <http://doi.org/10.7203/terra.14.27653>

## 1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años hemos observado como las plazas, parques, avenidas, paseos o playas, son ocupados por ciudadanos/as que optan por estas localizaciones como los lugares más adecuados donde trabajar su condición física, en la mayoría de las ocasiones, sin la tutela de un profesional de la actividad físico-deportiva. Esta tendencia se ve reflejada en los últimos datos aportados por la Encuesta Nacional de Hábitos Deportivos de España, la cual en sus dos últimas ediciones (2015 y 2022), plantea un escenario con un creciente porcentaje que bien merece un análisis como el que hemos desarrollado en este artículo. Así, en relación con el tipo de contexto de práctica, un 45,9% de la población que realiza actividad física muestra preferencia por espacios al aire libre, un 24% por espacios cerrados y el restante 30,1%, hace actividad física en ambos lugares indistintamente. Este dato demuestra la importancia que ha adquirido la práctica de actividad físico-deportiva en espacios al aire libre, donde hasta un 76% de los encuestados se manifiestan como potenciales practicantes. Por tanto, el objeto fundamental de la presente investigación ha centrado su interés en analizar la creciente tendencia reflejada en los últimos estudios de hábitos deportivos de la población española, los cuales ubican el valor de participación por cuenta propia, en uno de los valores más destacados como forma de participación en actividades físico-deportivas de la población y, en constante crecimiento porcentual en la última década. A este respecto, la necesidad de ejercer nuestro cuerpo mediante la actividad física y los innumerables beneficios que comporta, ya poseía una trascendencia vital y un reconocimiento, marcado por aproximaciones antropológicas que lo sustentan, afirmando que “lo característico del movimiento y de las muchas corrientes ideológicas y terapéuticas que lo vertebran, es la idea seminal del humanismo de Maslow: el énfasis en la autorrealización y el crecimiento personal” (Cornejo et al., 2019:13).

Logrando la identificación del perfil de aquellos ciudadanos que optan por esta modalidad para la realización de su dinámica de actividad física semanal, obtendremos información muy relevante para poder favorecer aspectos tan importantes como la toma de decisiones en el ámbito socio-político para con el ciudadano y la ocupación y localización de su tiempo de ocio.

## 2. FUNDAMENTACIÓN

Las *áreas de actividad terrestre*<sup>1</sup> son definidas por el Censo Nacional de Instalaciones deportivas como aquellos espacios no reglados donde se realiza actividad físico-deportiva al margen de las federaciones. Esta definición carece de una adecuación terminológica que fundamente una clasificación que acote uno de los espacios de mayor uso por parte de los ciudadanos que realizan actividad físico-deportiva por cuenta ajena. Desde una perspectiva aplicativa, consideramos de mayor utilidad emplear una terminología que ayude al profesional, técnico o investigador a ubicar un contexto referencial claro y sin posibles errores de interpretación. Así, hemos apostado por definir estos contextos en este estudio como “*Espacios públicos abiertos para el desarrollo de actividad física*” (EPAF, en lo sucesivo), reconociendo como tales aquellos espacios públicos (plazas, playas, avenidas, parques, paseos o similares) que son utilizados por la ciudadanía para realizar actividad física. Para Delgado y Calero (2016:171), esta tendencia queda refrendada en base a que “la Educación Física aprovecha, muchas veces, el espacio abierto para realizar actividades o parte del mobiliario deportivo que ha ido apareciendo en muchas plazas y parques”, siendo una tendencia al alza demostrada. Esta tendencia debe complementarse en base a fundamentos antropológicos centrados en la consecución de objetivos vinculados directamente con el resultado, como el objetivo de la

---

<sup>1</sup> Áreas de actividad terrestre: como concepto técnico, ha sido utilizado habitualmente por el Censo Nacional de Instalaciones deportivas en su taxonomía de los diferentes espacios deportivos. Este documento es un instrumento técnico editado por el Consejo Superior de Deportes, entidad dependiente del Ministerio de Cultura y Deporte del Gobierno de España.

actividad (salud y bienestar), el valor del contexto (sin limitación espacial aparente) y la representación de la actividad (desarrollo autónomo). En nuestro caso, hemos apostado por analizar esta realidad en entornos urbanos (pistas de marcha, plazas, playas, paseos, avenidas o similares) donde hemos observado un notable aumento de participación ciudadana en los últimos años. Esta tendencia se viene observando en las Encuestas de Hábitos Deportivos emitidas con carácter quinquenal por el Consejo Superior de Deportes, en referencia a que cada vez es mayor el número de españoles que hacen deporte en EPAF. Es en estas áreas, en las que los ciudadanos pueden realizar su práctica deportiva personal, con actividades nuevas de las que, a veces, ni siquiera existe una federación y donde se ha producido un sobresaliente desarrollo participativo (Ibáñez, 2004).

El objetivo fundamental de la investigación se centra en determinar quién es el/la usuario/a protagonista de este fenómeno de crecimiento desmesurado en la última década. Esta nueva perspectiva holística basada en la independencia para tomar decisiones, en este caso vinculadas al cuidado personal y la salud, debe poseer una evidencia científica contrastada en base a una muestra relevante. Para Cornejo-Valle y Blázquez-Rodríguez (2013:22), ya quedaba patente la necesidad de aumentar nuestros esfuerzos en la investigación antropológica basada en esta tendencia al afirmar que “el ideario y la experiencia del empoderamiento en el ambiente holístico, constituyen importantes indicadores del tipo de práctica que debemos identificar y también del tipo de interpretación que debemos aplicar a la lectura de los datos, aunque sean exiguos y todavía no muy representativos”.

En este caso, optamos por identificar el perfil del usuario/a que utiliza diferentes EPAF para ejercitarse. En la actualidad, una de cada tres personas en España se encuentra en el grupo poblacional comprendido entre los 30 y los 64 años (Instituto Nacional de Estadística, 2014). Este aumento de la población adulta, unido a los efectos que la crisis económica de finales de la primera década del 2000 y principios de 2010, acuñan por parte de Mestre-Sancho el término *glocal*<sup>2</sup>, refiriéndose a las consecuencias que la crisis global posee sobre la gestión local y cercana al ciudadano. Esos efectos de la crisis *glocal* sugieren la conveniencia de realizar investigaciones que tengan como objetivo profundizar en el conocimiento de las repercusiones que estos cambios pudieran haber tenido en las demandas de servicios de actividad física y deporte de las personas adultas españolas (Laparra y Pérez-Eransas, 2012). He ahí la conveniencia de encontrar sentido científico a nuestra investigación.

La potencialidad y notable evolución de este fenómeno social, ha producido un aumento de contenidos en la Encuesta Nacional de Hábitos deportivos, procediendo en la última edición publicada (2015), a incluir una variable específica sobre este fenómeno. Esta tendencia fue ya destacada por García-Ferrando y Llopis (2011) en la Encuesta Nacional de Hábitos deportivos en España de 2010, donde se había producido un incremento de la práctica autónoma de actividad físico-deportiva (+75%) y el descenso de la práctica organizada en ambos sexos y diversas edades. Esta tendencia, que constituye un importante cambio en el mercado español de servicios deportivos, ya fue presentándose desde 1990, aunque se ha potenciado en el período 2005-2015, dado que construir una esfera pública democrática no tiene que ver con su recentralización, sino con entenderla en términos de multiplicidad, movilidad y copertenencia (Martínez-Luna, 2019:447).

La propia tendencia evolutiva en esta última década ha aportado cambios de referencia en aspectos tan reseñados como el tipo de actividad físico-deportiva realizada, destacando la evolución positiva en lo referido a la frecuencia de práctica, donde los datos aportan en términos semanales, un aumento considerable de practicantes de gimnasia, carrera a pie o musculación. El ciclismo, la natación y el fútbol continúan siendo actividades muy frecuentes

---

<sup>2</sup> *Glocal*, término acuñado por los autores Hontangas, Orts y Mestre para identificar las consecuencias derivadas de la crisis mundial de finales de la primera década de este siglo XXI, sobre las competencias y servicios públicos de las Administraciones públicas locales.

en la población investigada. Con respecto a nuestra investigación, los datos nacionales plantean un escenario donde la evolución de la práctica de andar o pasear aporta resultados que muestran que un 70,6% de la población suele realizar esta actividad, el 69,9% de la población al menos una vez al mes, el 68,2% al menos una vez por semana y un 49,1% de los investigados diariamente. Frente a lo observado en las tasas de práctica deportiva, el hábito de andar o pasear es más frecuente en las mujeres (74%), que en los hombres (67%). Asimismo, mientras las tasas de práctica deportiva decrecen con la edad, el hábito de andar o pasear crece con ella hasta alcanzar sus valores más altos en el grupo de 55 a 64 años (79,9%). A partir de esta edad, los valores decrecen tomándose su valor mínimo en la población de 75 años en adelante, 55,2% (Encuesta Nacional hábitos deportivos, 2015; EHD-2015 en adelante). Sin embargo en los hábitos de pasear se ha obtenido un porcentaje mayor de varones que salen a caminar que de mujeres (92,2% frente a un 81,9%) en el caso concreto de los mayores de 65 años (Martín et al. 2009). Los resultados obtenidos para 2015 estiman que el 46,2% de la población de 15 años en adelante, practicaba algún tipo de deporte semanalmente, cifra que indica un crecimiento de 9,2 puntos porcentuales en relación con el último periodo quinquenal disponible.

El comportamiento por género explica en gran medida esta favorable evolución, ya que si bien las tasas de práctica aumentan tanto entre los hombres (con un incremento de 4,9 puntos porcentuales), como entre las mujeres, es el ascenso del sector femenino el más destacado, de 13,3 puntos porcentuales. De hecho, la brecha por género estimada en la práctica deportiva en 2010 de 15 puntos porcentuales ha disminuido notablemente hasta situarse la distancia de tasas de práctica semanal por sexo en 8 puntos porcentuales (2015). Como valor definitorio hemos querido destacar que el aumento potencial participativo ha evolucionado del 4,8% (2010) al 10,6% (2015) del total de practicantes de actividad físico-deportiva en España.

Desde el punto de vista sociológico, este fenómeno planteado en las encuestas, nos indica que estamos asistiendo a una diversificación de las prácticas físicas y el surgimiento de otras nuevas, con un fuerte componente individualizador. Según manifestaban Olivera, A y Olivera, J. (1995 y 2016) y García-Ferrando (2001), esta tendencia surge de forma paralela a los intereses de la moderna sociedad española caracterizada por la autonomía individual, la importancia de lo estético y por el declive de las instituciones jerárquicas. ¿Por qué se emplea esta forma de participación?, pues podemos encontrar varias razones, pero encontramos en estos autores anteriormente referenciados, que la práctica de actividad físico-deportiva (AFD, en lo sucesivo) de carácter colectivo es más común entre los jóvenes de 15 a 25 años, mientras que a medida que se incrementa la edad, se tiende a realizar más actividad física de carácter individual. Este resultado nos dirige hacia una tesis relativa a que existen razones de diversa índole por las cuales los adultos que deciden practicar actividad física eligen modalidades de carácter individual frente a las colectivas. Los deportes individuales son los más frecuentes en la población que practicó en el último año, ya que un 58% manifestó esta preferencia, frente al 14,2% que se inclinó por los deportes colectivos, o el 27,7% que no muestra preferencia alguna. Existen notables diferencias por género, alcanzando la preferencia por deporte individual el 68,1% entre las mujeres, frente al 49,7% registrado en los hombres. También por edad, siendo entre los más jóvenes menos frecuente la preferencia por deportes individuales.

En cuanto a las horas de práctica semanal, la casi totalidad de las mujeres (el 96,9%), realizan dos horas o más a la semana de práctica, con una media de 2.53 horas. Sin embargo, en los varones hay un 17,5% que practica sólo una hora a la semana, suponiendo el resto, un 82,5%, un importante volumen de practicantes que realiza dos horas o más a la semana, siendo la media de todos los hombres de 3.46 horas (casi una hora más a la semana que las mujeres, probablemente porque parte de los varones realizan actividades al aire libre y en la naturaleza que implican más tiempo de práctica), (Martínez del Castillo et al. 2009). Del mismo modo, resulta importante destacar la tendencia alcista que se observa en la última década con un sobresaliente crecimiento en las tasas de práctica deportiva, donde parecen haber aumentado

de manera importante las mujeres practicantes que auto-organizan su actividad principal al aire libre (de un 27.8% en 2005, a un 63.7%), ya que gran parte de éstas mujeres camina (de un 8.8% en 2005, a un 30.8%), corre (de 5.3% a 8.8%) o monta en bicicleta (de 2.1% a 5.5%) según Martín et al. (2014).

### 3. LUGAR PREFERENTE PARA LA PRÁCTICA

Una de las variables más significativas del presente estudio, busca profundizar sobre las ubicaciones para el desarrollo de la actividad físico-deportiva que selecciona el ciudadano. Los valores estatales de la EHD-2015 exponen una apabullante mayoría ciudadana que presenta preferencia contextual hacia lo que denomina “*Espacios abiertos de uso libre*”<sup>3</sup>. La correlación de valores no deja la menor duda, poseyendo un dato del 69,9% del total de practicantes de AFD en estos espacios no formales. Valga como ejemplo el dato de la segunda preferencia de contexto de práctica (Gimnasios privados, con un 23,1%).

Por su parte, García-Ferrando y Llopis (2011), indican que las instalaciones deportivas municipales son los espacios más utilizados para practicar deporte por los jóvenes, adultos y mayores de ambos sexos (52.5% hombres, 49.4% mujeres), seguidos por lo que denominan espacios simbólicos al aire libre (49.4% hombres, 38.1% mujeres). Este dato nos ubica en una realidad que pretendemos contrastar mediante la variable de género y que se refleja en que 2 de cada 3 practicantes de actividad física por cuenta propia son hombres y una de cada tres, mujeres. Por su parte, Vázquez (1993), ya observaba que la mayor parte de las mujeres encuestadas suelen practicar actividad físico-deportiva al aire libre. Otro estudio de referencia (Pavón 2001), confirma que los hombres prefieren las instalaciones al aire libre, mientras que las mujeres se decantan más por las instalaciones cubiertas. Esta discordancia debe ser analizada y observada empíricamente al objeto de ubicar temporalmente la participación y el perfil de los practicantes de AFD en los EPAF.

Es evidente que, una vez reseñadas las referencias terminológicas, existen diversidad de denominaciones de estos “espacios” (espacios abiertos de uso libre, espacios simbólicos al aire libre, ...) que hemos procedido a definir como EPAF en nuestro estudio, al objeto de significar, contextualizar y conceptualizar estos lugares públicos.

### 4. ESTRUCTURA CIENTÍFICA DEL ESTUDIO

El objetivo primordial de la investigación se ha centrado en determinar cuál es el perfil del Usuario/a que utiliza los EPAF para realizar su actividad física. Para ello, hemos analizado aquellas variables que nos permiten el análisis de dicha acción y los indicadores que nos pudiesen ubicar en la realidad de práctica y sus agentes:

Variable 1: Identificación del sujeto. La primera variable determina dos indicadores sencillos. Por una parte, el género del Usuario/a (indicador 1) y la edad del sujeto (indicador 2).

Variable 2: Participación. En la segunda variable se obtienen valores sobre la modalidad de participación (indicador 1), la dinámica de participación (indicador 2) y el tiempo y la cadencia semanal de práctica (indicadores 3 y 4, respectivamente).

---

<sup>3</sup> Queda evidenciada la disparidad terminológico-conceptual en dos documentos técnicos editados por la misma entidad (Consejo Superior de Deportes: *EHD* y *Censo Nacional de Instalaciones deportivas*), donde se emplean con la misma identificación y características los que hemos denominado EPAF, referidos como *áreas de actividad terrestre* o *espacios abiertos de uso libre*.

Variable 3: Equipamiento. Identificando indicadores como la adecuación del calzado y la indumentaria (indicadores 1 y 2, respectivamente) y si cuentan con equipamiento técnico de control de la actividad física (indicador 3).

Tabla 1. Fundamentación científica

<b>DETALLE DE RELACIÓN DE VARIABLES E INDICADORES</b>	
<b>Variable</b>	<b>Indicadores asociados</b>
V1: Identificación del sujeto	I1: Género I2: Edad
V2: Participación	I1: Modalidad I2: Dinámica I3: Tiempo de práctica I4: Cadencia semanal
V3: Equipamiento	I1: Adecuación del calzado I2: Adecuación de la indumentaria I3: Equipamiento técnico de control de la AF

Fuente: Elaboración propia

#### Indicadores de la variable “Identificación del sujeto”

Precisamos, al objeto de aportar verificabilidad en valores al proceso empírico, obtener el dato de la edad en años directamente de los Usuarios/as, no existiendo inconveniente mediante la observación en verificar el género (masculino / femenino).

#### Indicadores de la variable “Participación”

Los valores asociados a los indicadores de esta variable nos aportan información sobre:

- Modalidad: clasificando el tipo de actividad física que desarrolla el/la Usuario/a en:
  - Camina: desarrolla solo la acción de caminar durante la actividad.
  - Carrera suave: corre sin exigencia física aparente (no existe agitación respiratoria y la zancada no es amplia).
  - Carrera intensa: corre con exigencia física (existe agitación respiratoria y la zancada es amplia).
- Dinámica: tipificando la independencia o pertenencia a un grupo con nivel de práctica parejo:
  - Independiente: realiza la actividad en solitario.
  - En grupo: especificando si la actividad es en pareja, trío, cuarteto, quinteto o superior (con detalle de género de los/as integrantes).
- Tiempo de práctica: mediante consulta directa a los/as Usuarios/as, obtener el valor del tiempo en minutos que destina en cada jornada que realiza actividad física en estos EPAF.
- Cadencia semanal: detallando el número de días por semana que se realiza la práctica.

#### Indicadores de la variable “Equipamiento”

Obteniendo información específica sobre los complementos que acompañan al/la Usuario/a, buscando la adecuación de las medidas de prevención, seguridad, calidad y garantía en la práctica:

- Adecuación del calzado: reconociendo el calzado propio de carrera a pie u otro diferente en modalidad o tipo.
- Adecuación de la indumentaria: reconociendo vestimenta específica para la actividad física en estos EPAF, en asociación con la modalidad de práctica.

- Equipamiento técnico de control de la actividad física: identificando elementos técnicos de control de la actividad que se realiza como pulsómetros, teléfonos inteligentes, podómetros u otros dispositivos de control (reloj específico). Esta información se obtiene mediante observación del proceso o en el momento de la consulta directa al Usuario/a de los indicadores anteriormente argumentados.

## 5. METODOLOGÍA

La presente investigación se realizó mediante la técnica del análisis descriptivo de indicadores cerrados. La muestra ha estado conformada por 766 Usuarios/as de EPAF que desarrollan actividad física en estos contextos específicos (N=766) y su selección ha sido aleatoria y correlacional. Los valores asociados a los indicadores se obtuvieron de cinco (5) contextos muestrales diferenciados de tres localidades de la Isla de Gran Canaria (España). Al objeto de obtener información diversificada que enriqueciera los valores obtenidos, se analizó la participación de practicantes de diferentes entidades de población, seleccionando municipios costeros donde la benevolencia climatológica propicia este tipo de manifestación y cuya población tuviese representación de los diferentes tipos de localidades que tipifica la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP, en adelante). Se seleccionó un municipio pequeño (censo inferior a 15.000 habitantes), un municipio mediano (entre 15.001 y 50.000 habitantes) y una gran ciudad (+250.000 habitantes). Además, se seleccionaron en el caso de la gran ciudad, tres ubicaciones diferentes dada su extensión y EPAFs más frecuentados.

Localidad 1: (379.543 habitantes, Instituto Canario de Estadística 2015, ISTAC, en lo sucesivo). Ha sido valorada como la ciudad con mejor clima del mundo (Universidad de Syracuse, 2004) y mejor calidad del aire de España (Organización Mundial de la Salud, 2014). Cuenta con tres EPAF destacados y utilizados por la ciudadanía para el desarrollo de su actividad física:

- Pista de marcha de 1.000 metros exactos de cuerda de carrera. Se encuentra ubicada en el entorno de una zona verde y con infraestructuras deportivas cercanas. De fácil acceso ciudadano y buena conectividad. Su suelo es de tierra entremezclada (arena de montaña y tierra común) y cuenta con una gran tradición como lugar de práctica habitual de actividad física y entrenamiento de corredores.
- Avenida junto al mar: paseo peatonal que comparte espacio con un carril-bici. Su dimensión espacial supera los seis (6) kilómetros, extensibles a áreas de actividad anexas. Es el frente marítimo de toda la ciudad y posee accesos desde diferentes áreas urbanas y barrios de la ciudad. Su suelo es de pavimento rígido de baldosas y cuenta con fieles Usuarios/as todos los días del año.
- Avenida de playa: paseo peatonal anexo a la playa. Su dimensión espacial supera los cuatro (4) kilómetros, con derivaciones anexas hacia otras zonas y prolongación hacia Autovía. Es un núcleo social, participativo y punto de encuentro de la ciudad, además de uno de los mayores referentes turísticos de la Isla. Su suelo es de pavimento rígido adoquinado y cuenta con gran tradición de actividad física en horarios de primera y última hora del día.

Localidad 2: 37.054 habitantes (ISTAC 2015), es una localidad cuya temperatura media anual se sitúa en los 18,2 grados. Ha realizado en la última década una gran apuesta por la dotación de EPAF accesibles a la ciudadanía, suprimiendo inclusive una carretera principal de acceso a la ciudad para convertirla en un EPAF. Cuenta con un paseo peatonal dotado de carril-bici muy frecuentado y en constante evolución en la participación de la ciudadanía de más de cinco (5)

kilómetros de extensión y suelo asfaltado. Cuenta con participación a cualquier hora del día, lo que la convierte en una ubicación privilegiada para el estudio.

Localidad 3: con un valor demográfico de 5.637 habitantes (ISTAC 2015), es una villa marinera. Cuenta con zona portuaria y destaca por su conectividad. La población utiliza mayoritariamente el denominado Paseo Marítimo, como EPAF. Se trata de un paseo de suelo rígido de baldosas de un kilómetro y medio de distancia, con prolongaciones hacia el dique portuario y el barranco de la localidad.

Tabla 2. Muestra y localización del estudio

UBICACIÓN	N
Gran ciudad 1	141
Gran ciudad 2	166
Gran ciudad 3	118
Municipio mediano	177
Municipio pequeño	164

Fuente: Elaboración propia.

### 5.1. Cadencia en la participación

Según los valores que expone la EHD-2015, un 40,7% de la población realiza AFD en la cadencia semanal estimada de lunes a viernes, un 17,6% en fines de semana y el 41,6% no muestra preferencia alguna por el día. Sobre esta base, se planificó el trabajo de campo, el cual constaba de un análisis de la participación según días, turnos y ubicaciones específicas.

En el caso de la selección de días, se cumplió con un reparto equitativo a razón de los valores anteriormente expuestos, planteando un reparto de cuatro (4) días de observación y encuesta de entre lunes a viernes y un (1) día de fin de semana (80-20%).

En cuanto a la selección de los turnos de observación y encuesta, se plantearon cuatro (4) posibles presencias de los investigadores en todas las ubicaciones. Un primer turno de 07.00 a 10.00 horas; un segundo turno de 11.00 a 14.00 horas; un tercer turno de 15.00 a 18.00 horas y un último turno de 19.00 a 22.00 horas. Estas cadencias en la observación y encuesta obedecen a abordar los diferentes tipos de participación entre la población en lo referente a turnos de trabajo, obligaciones y preferencias, buscando obtener información con el mayor detalle posible.

### 5.2. Observación

A través del procedimiento de observación directa se obtuvo información de los siguientes indicadores:

V.1. Identificación del sujeto: indicador “género” y “edad”.

V.2. Participación: indicadores de “modalidad” y “dinámica”.

V.3. Equipamiento: calzado adecuado para la práctica y presencia de elementos de control de la AFD que se realiza.

Para la recogida de datos del proceso de observación, se diseñó una plantilla *ad-hoc*. Dicha plantilla se validó en diferentes secuencias de observación por cuatro técnicos, los cuales aportaron mejoras para su mayor operatividad, resultando la plantilla definitiva empleada.

### 5.3. Encuesta

Mediante el instrumento de control procesal denominado “encuesta”, se obtuvo información de los siguientes indicadores:

V.1. Identificación del sujeto: indicador “Edad”.

V.2. Participación: indicadores de “tiempo de práctica” y “cadencia semanal”.

Para el desarrollo del análisis de los datos obtenidos, se procedió a su filtrado por indicador, procediendo a obtener información específica de cada variable. Posteriormente se establecieron relaciones entre aquellos indicadores multivariantes para poder proceder a obtener información específica acerca del objeto del estudio. El instrumento de filtrado y análisis de los datos fue el programa SPSS.16.

## 6. RESULTADOS

Los resultados obtenidos en la presente investigación nos han aportado valiosa información referencial que nos permite ubicar la realidad de la participación en estos EPAF, así como la posibilidad de identificar los perfiles mayoritarios de Usuarios/as que desarrollan su AFD en estas localizaciones. El valor medio de las observaciones realizadas variaba entre las ubicaciones y turnos de observación. Así, como primer valor identificativo se detectó una mayor participación en los turnos observados entre las 07.00 y las 10.00 horas y entre las 15.00 y las 18.00 horas en el entorno de la ciudad y una mayor participación en el entorno del municipio pequeño y mediano en los turnos de inicio y final del día (07.00 a 10.00 y 19.00 a 22.00 horas). Dicha aportación obedece a un seguimiento realizado durante 11 meses de un año natural en curso, desarrollando observaciones en diferentes meses y períodos del mismo entre septiembre del año 1 y julio del año 2 analizados.

La presentación de los resultados se plantea desde una perspectiva secuenciada por variable del estudio, realizando las consecuentes asociaciones multi-variable en el posterior análisis de resultados.

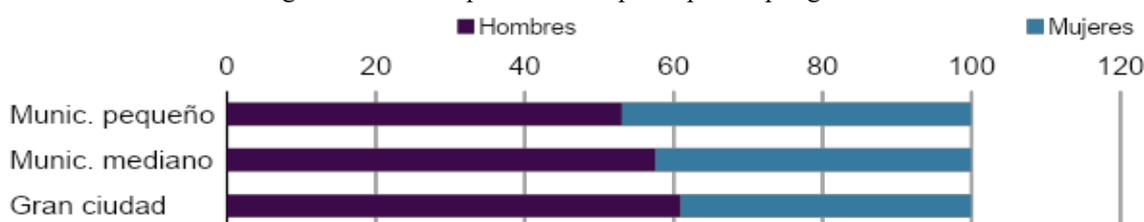
### 6.1. Resultados asociados a la variable “Identificación del sujeto”

Los resultados obtenidos asociados a esta variable marcan la importancia de nuestro estudio al dotar al mismo de la base fundamental de datos generales de género y edad de los Usuarios/as de este tipo de ubicaciones. Los resultados obtenidos por cada indicador son:

Indicador 1: Género

Un 60,98% de los usuarios de los EPAF analizados son hombres y un 39,02% son mujeres. Existe una reseñable variación según la ubicación de la práctica, ya que el porcentaje adquiere una variación pasando a un 57,63% en hombres y un 42,37% para municipios medianos y de un 53,07% en hombres y 46,93% en mujeres en municipios pequeños.

Figura 1: Relación porcentual de participación por género

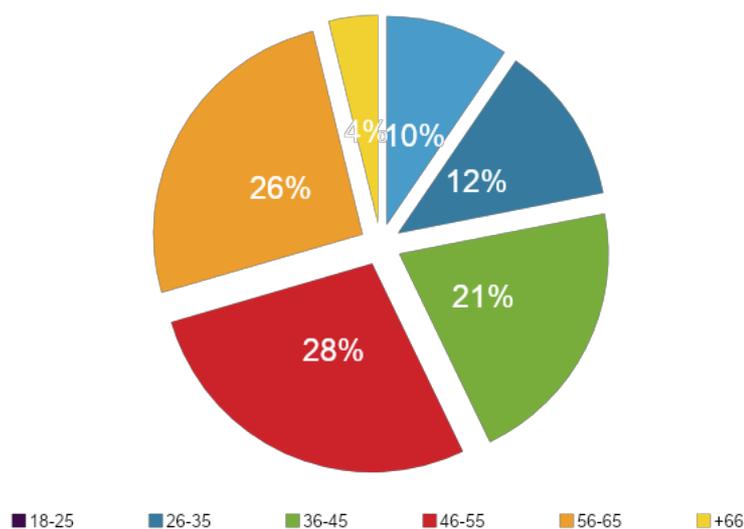


Fuente: Elaboración propia

## Indicador 2: Edad

Otro valor destacado del estudio se obtuvo de la consulta de la edad a los Usuarios/as, ya que su estratificación nos permitirá asociar un índice de participación por segmentos de edad y poder a su vez, discutir tales valores con los datos de la EHD-2015. Los resultados obtenidos en la investigación han sido relacionados por segmentos de edad de población adulta, descartando los menores de edad, ya que este dato resultó inferior al 3% de los encuestados. Los segmentos de edad y sus valores asociados obtenidos han sido:

Figura 2. Distribución porcentual por segmentos de edad



Fuente: Elaboración propia

Al respecto de la distribución segmentaria planteada según el contexto urbano analizado, existen variaciones significativas, ya que los valores obtenidos en gran ciudad, resultan más asimilables a los valores representados en la gráfica global anteriormente expuesta, destacando como datos más significativos que la presencia del segmento + 66 años, aumenta su índice hasta el 8,89%, así como el valor del segmento 46-55 años, se ve reducido en más de un 5% (22,53%), en favor de otros segmentos.

Por su parte, en entornos de población denominados por la FEMP como medianos y pequeños, los valores son bastante igualitarios, existiendo sólo una variación relevante en la reducción drástica de la participación de la población de los dos segmentos mayores de edad en más de un 5% con respecto al valor del contexto de ciudad (2,19 vs 8,89, en el segmento de +66 años) y (19,97 vs 26,09, en el segmento de 56-65 años). También se reduce la participación en contextos municipales medianos y pequeños del sector poblacional más joven de la muestra (18-25 años), ya que se produce un descenso porcentual de más de un 4,7% con respecto al contexto de gran ciudad (7,06 vs 11,78, respectivamente).

## 6.2. Resultados asociados a la variable “Participación”

### Indicador 1: Modalidad

Los datos aportados por este indicador se seleccionaron sobre tres (3) tipos de modalidad de práctica. En la plantilla de observación se determinaron los siguientes epígrafes de clasificación:

1. Caminar: con la reseña (W), se anotaba si el sujeto manifestaba su participación caminando.

2. Carrera suave (S): el sujeto dedicaba su actividad a lo denominado coloquialmente como “trotar”.
  3. Carrera intensa (R): el sujeto demostraba intensidad en la participación, predominando la carrera de intensidad media-alta o el entrenamiento de series con control de tiempo.
- Los datos aportados para cada una de estas manifestaciones se distribuyen en porcentaje y secuenciados por género.

Tabla 3: Distribución porcentual de modalidad de participación y género en los EPAF

Modalidad	Porcentaje de participación	Mujeres	Hombres	Sig
Caminar (W)	38,24 %	62,11 %	37,89 %	,001**
Carrera suave (S)	46,08 %	29,68 %	70,32 %	
Carrera intensa (R)	15,68 %	22,93 %	77,07 %	

Chi-square significance test \*\*,01 \*,05

Fuente: Elaboración propia

#### Indicador 2: Dinámica

Dentro del presente indicador asociado a la variable “participación”, los resultados nos aportan información de cómo es la práctica que realizan los Usuarios/as de los EPAF, en solitario (69,52%), o acompañado (2 o más Usuarios/as), (30,48%).

#### Indicador 3: Tiempo de práctica por día

Uno de los valores más destacados en la definición del perfil del Usuario/a lo constituía el indicador de referencia asociado al tiempo de práctica. Los resultados obtenidos al respecto se exponen como:

Tabla 5: Tiempo de práctica por Usuario/a y día en porcentaje

Tiempo de práctica por día	Porcentaje de Usuarios/as	Mujeres	Hombres	Sig
30 minutos	8,57 %	63,34 %	36,66 %	,001**
45 minutos	20,71 %	64,21 %	35,79 %	
60 minutos	36,43 %	47,43 %	52,57 %	0,001**
75 minutos	19,29 %	44,68 %	55,32 %	
90 minutos	5,71 %	34,97 %	65,03 %	
120 minutos	9,29 %	12,12 %	87,88 %	

Chi-square significance test \*\*,01 \*,05

Fuente: Elaboración propia

#### Indicador 4: Cadencia en días por semana.

Este indicador nos ha aportado información relativa a la dedicación semanal que los Usuarios/as analizados destinan para la práctica de AFD en los EPAF. Los valores obtenidos presentan la siguiente relación:

Tabla 4: Cadencia semanal de práctica de AFD en EPAF

Días por semana de AFD	Porcentaje de participación	Mujeres	Hombres	Sig
1	8,73 %	34,55 %	65,45 %	,001**
2	23,02 %	49,33 %	50,67 %	
3	32,54 %	41,31 %	58,69 %	
4	14,29 %	47,71 %	52,29 %	
5	11,11 %	36,81 %	63,19 %	
6	6,35 %	22,87 %	77,13 %	
7	3,96 %	8,07 %	91,93 %	

Chi-square significance test \*\*,01 \*,05

Fuente: Elaboración propia

### 6.3 Resultados asociados a la variable “Equipamiento”

Los valores que nos aportan los indicadores asociados a esta variable (calzado adecuado para la práctica de AFD y presencia de elementos de control de la AFD) se reparten en los siguientes valores:

Indicador 1: Calzado adecuado para la práctica de AFD.

Un 94,54% de los Usuarios/as analizados realiza su AFD con el calzado adecuado para este tipo de actividad. Sólo un 5,46% de los Usuarios no presenta un calzado adecuado. Esta franja de Usuarios es mayoritaria en los colectivos de edad de 18-25 años y de más de 66, no existiendo Usuarios/as con esta carencia en los sectores de edad mayoritarios en participación.

Indicador 2: Presencia de elementos de control de la AFD.

Un 43,69% de los usuarios/as presenta algún tipo de dispositivo de control de la AFD que realiza. Por el contrario, el 56,31% no presenta ningún tipo de instrumento de control del grado de AFD realizada. Como valores más reseñados para este indicador, encontramos que un 79,60% de los Usuarios/as que realizan AFD de tipo “carrera intensa”, presentan elementos de control para el desarrollo de la práctica. Por su parte, los Usuarios/as que realizan su actividad en la modalidad “caminar”, solo presentan elementos de control de la práctica de AFD en un 9,13% de los analizados.

## 7. ANÁLISIS DE RESULTADOS

Los resultados aportados por la investigación desarrollada en el contexto específico de los EPAF urbanos en municipios pequeños, medianos y gran ciudad, nos permiten plantear un análisis descriptivo y validado del perfil del usuario/a que utiliza estas ubicaciones públicas como espacios deportivos no formales.

Los resultados asociados a las variables analizadas nos exponen un escenario que define el perfil del usuario/a que utiliza los EPAF para la práctica de AFD como:

- Perfil mayoritario masculino: sujeto en una horquilla de edad entre los 36 y los 55 años que realiza actividad física en una media de 2-3 días por semana y una duración por día entre los 60 y los 75 minutos. La modalidad mayoritaria de participación es la carrera suave, con determinados picos de participación en carrera intensa, descendiendo hacia intensidad baja (caminar) a partir de los 56 años. La dinámica mayoritaria de participación es individual (80,76%). En este perfil, la totalidad de practicantes poseen calzado adecuado para la actividad y casi la mitad de la muestra (43,69%), presentan elementos técnicos de control de la actividad. Este dato se eleva hasta el 79,60% en el caso de los usuarios que desarrollan carrera intensa.
- Perfil mayoritario femenino: sujeto en una horquilla de edad entre los 56 y los 65 años que realiza su actividad física en una media de 2-3 días semanales, con una duración media de 45 minutos por día de actividad. La modalidad mayoritaria de participación es caminar y la dinámica de participación es ligeramente superior en formato de parejas y tríos (54,22%), aunque destaca la dinámica individual (40,36%). Las usuarias poseen calzado adecuado, siendo minoritaria la presencia de elementos de control técnico de la actividad (inferior al 7%).

Debemos destacar la participación mayoritaria de mujeres en el segmento poblacional entre 18 y 25 años (71,81% del total), predominando en este caso la modalidad de participación de carrera suave.

En lo referente al contexto de participación, existe una relación entre la dimensión de la localidad y la participación por género. Así, en la gran ciudad, el porcentaje de participación masculina ha alcanzado valores cercanos a los dos de cada tres practicantes (60,98%), mientras en los municipios pequeños, la participación es cuasi-paritaria (46,93% mujeres vs. 53,07 hombres), (véase gráfico 1).

## 8. DISCUSIÓN

Las aportaciones realizadas por la presente investigación nos permiten asociar y validar los valores de referencia que pueden facilitar información que nos permitan realizar una comparativa acerca de la participación de los ciudadanos en actividad física por cuenta propia, además de poder aportar información para detallar en mayor cuantía, las características de este tipo de población, la cual ha aumentado notablemente su presencia en EPAF (EHD 2010 y 2015).

Con respecto a la participación por género, hemos determinado con la presente investigación que no se alcanza el dato de 2 hombres por cada 3 participantes en este tipo de modalidad (García Ferrando y Llopis 2011), reseñando que, a menor dimensión de la localidad, mayor es la igualdad en cuanto a participación por género, produciéndose una supremacía decreciente del hombre sobre la mujer. También debemos reseñar que, en los extremos de edad de participación del estudio (18-25 y mayores de 66 años), la participación mayoritaria es femenina. (véase Tabla 1).

Según el presente estudio realizado en EPAF, la brecha por género estimada en la práctica deportiva se encuentra en más de 14 puntos porcentuales, lejos de la cantidad de referencia de la EHD-2015 (8 puntos porcentuales).

Hemos encontrado concordancia en los valores relacionados con la dedicación diaria a la práctica de actividad física en los EPAF con respecto a la EHD-2015, ya que se refrenda que los hombres dedican mayoritariamente poco más de 3 horas semanales (3.23 horas). Por el

contrario, obtenemos un valor ligeramente inferior en la población femenina, ya que desarrollan su actividad semanal empleando 2.27 horas por 2.53 horas (EHD-2015). Podemos refrendar lo expuesto en la EHD-2015, en lo referente a la prevalencia de participación en la modalidad de caminar de las mujeres con respecto a los hombres que utilizan los EPAF como contexto habitual de práctica. Por el contrario, no podemos refrendar lo expuesto por Martínez del Castillo et al (2009), ya que la práctica de caminar como actividad física habitual es mayoritaria en mujeres con respecto a los hombres, especialmente en el sector poblacional de mayor edad (+66 años), (37,89% hombres vs. 62,11% mujeres).

## 9. CONCLUSIONES

Los EPAF son contextos que han evolucionado hacia un acondicionamiento y adecuación enfocados a su uso como lugares para el desarrollo de actividad física por cuenta propia. El ciudadano ha encontrado en estos espacios, un lugar cercano, público, concurrido y accesible donde poder mejorar su condición física, evitando encorsetar en horarios cerrados y pretendiendo una organización flexible de su tiempo. Este aumento de la participación y su análisis del fenómeno, han sido ratificados por importancia en el presente estudio y mediante valores muestrales por la EHD-2015 en su última edición.

Gracias al presente estudio, hemos logrado determinar el objetivo fundamental del mismo, obteniendo un perfil por género de usuarios/as de estas ubicaciones públicas, consiguiendo información relevante que identifique qué ciudadanos son los potenciales usuarios/as en la actualidad y qué comparativa real y empíricamente demostrada, se puede plantear con respecto a los datos aportados por la EHD-2015 y otros autores de referencia.

Del mismo modo, hemos logrado tipificar, gracias a una muestra amplia obtenida en diferentes localizaciones (municipio pequeño, mediano y gran ciudad, esta última con tres localizaciones diferenciadas), los diferentes perfiles asociados a variables como el género, la edad o la tipología de la práctica que realizan, lo cual sienta unas bases informativas inéditas y de un alto valor en relación con la justificación de la potenciación de los EPAF como infraestructuras socio-deportivas. Con esta prueba empírica desarrollada, hemos logrado evidenciar y justificar la importancia del colectivo poblacional que realiza actividad física por cuenta propia en lugares públicos no destinados a la práctica reglada de cualquier actividad físico-deportiva convencional.

## REFERENCIAS

- Cornejo-Valle, M., Martín-Andino, M., Esteso-Rubio, C., y Blázquez-Rodríguez, M. (2019). “El giro saludable: sacrificio, sanación, bienestar y su relación con la espiritualidad contemporánea.” *Athenea Digital*, 19(2), e2125. <https://doi.org/10.5565/rev/athenea.2125>
- Cornejo-Valle, M. y Blázquez-Rodríguez, M. (2013). “La convergencia de salud y espiritualidad en la sociedad postsecular. Las terapias alternativas y la constitución del ambiente holístico.” *Antropología Experimental*, 13 (22).
- Delgado-Acosta, CR. y Calero-Martino, CG. (2016). “Los espacios públicos urbanos: lugares para el aprendizaje geográfico.” *Hábitat y Sociedad*, 9 (171).
- Europapress (2016): *Organización Mundial de la Salud, 2014*. “Organización Mundial de la Salud fija a Las Palmas de Gran Canaria como la ciudad con mejor calidad del aire en España.” Las Palmas de Gran Canaria, Spain: Consulta 29 diciembre de 2016 (<http://www.europapress.es/islas-canarias/noticia-organizacion-mundial-salud-fija-palmas-gran-canaria-ciudad-mejor-calidad-aire-espana-20140508103558.html>).

- García-Ferrando, M. y Llopis, R. (2011). *Ideal democrático y bienestar personal: encuesta sobre los hábitos deportivos en España 2010*. Consejo Superior de Deportes y Centro de Investigaciones Sociológicas.
- García-Ferrando, M. (2001). “*Los españoles y el deporte: prácticas y comportamientos en la última década del siglo XX*.” Consejo Superior de Deportes.
- Hontangas, J.; Orts, F.J. y Mestre, J.A. (2014). La gestión participada en el deporte local. *Colección de Derecho Deportivo*. Madrid: Editorial Reus.
- Ibañez, S. (2004). Las infraestructuras en el Censo Nacional de Instalaciones Deportivas. *Revista de Estadística y Sociedad*, 6-8.
- Laparra, M. y Pérez-Eransas, B. et al. (2012). Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España. *Colección Estudios Sociales*, (35). Barcelona: Fundación La Caixa.
- Martín, M. et al. (2014). “Diferencias de género en los hábitos de actividad física en la población adulta en la Comunidad de Madrid.” *RYCIDE, Revista Internacional de Ciencias del Deporte*, 10 (38). DOI: 10.5232/ricyde
- Martín, M. et al. (2009). La Práctica Deportiva en España: Desigualdades Entre Mujeres y Hombres en la Población Joven, Adulta y Mayor. In: *I Congreso Internacional de Cultura y Género: La Cultura en el Cuerpo*, 11/11/2009 - 13/11/2009, Alicante, Spain.
- Martínez del Castillo, J. González Rivera, M.D., Jiménez-Beatty Navarro, J.E., Graupera Sanz, J.L., Martín Rodríguez, M., Campos Izquierdo, A. y Del Hierro Pinés, D., (2009). “Los hábitos de actividad física de las mujeres mayores en España.” *Revista Internacional de Ciencias del Deporte*, 14: pp. 81-93.
- Martínez-Luna, S. (2019). “Imágenes públicas: cultura visual y la redefinición de la esfera pública.” *Revista Política y Sociedad*, 56 (447).
- Mestre-Sancho, J.A. (2012). *Planificación Estratégica del Deporte*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2005): “*Censo Nacional de Instalaciones Deportivas*.” Consejo Superior de Deportes, Madrid, Spain.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2006): “*Encuesta de Hábitos Deportivos en España*.” (2005). Consejo Superior de Deportes, Madrid, Spain.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2011): “*Encuesta de Hábitos Deportivos en España*.” (2010). Consejo Superior de Deportes, Madrid, Spain.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2016): “*Encuesta de Hábitos Deportivos en España*.” (2015). Consejo Superior de Deportes. Madrid, Spain.
- Olivera, A y Olivera, J. (1995). “Propuesta de una clasificación taxonómica de las actividades físicas de aventura en la naturaleza. Marco conceptual y análisis de los criterios elegidos.” *Apunts: Educación Física y Deportes*, 41: pp. 108-123.
- Olivera, A y Olivera, J.. (2016). “Las actividades físicas de aventura en la naturaleza (AFAN): revisión de la taxonomía (1995-2015) y tablas de clasificación e identificación de las prácticas.” *Apunts: Educación Física y Deportes*, 124: pp. 71-88.
- Vázquez, B. (1993). *Actitudes y prácticas deportivas de las mujeres españolas*. Ministerio de Asuntos Sociales, Instituto de la Mujer (Spain).

TERRA. Revista de Desarrollo Local

e-ISSN: 2386-9968

Número 14 (2024), 107-119

DOI 10.7203/terra.14.28370

IIDL – Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local

## **Localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el municipio Sagua la Grande, Villa Clara, Cuba**

### **Mavel Moré Estupiñán**

Facultad de Estomatología, Universidad de Ciencias Médicas de Villa Clara.

Doctora en Ciencias Pedagógicas. Profesora Titular.

[mavelme@infomed.sld.cu](mailto:mavelme@infomed.sld.cu) , [mavelme64@gmail.com](mailto:mavelme64@gmail.com).

<https://orcid.org/0000-0002-1534-8259>

### **Ariel Jesús Frago Martínez**

Centro Universitario Municipal Sagua la Grande, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas.

Doctor en Ciencias Pedagógicas. Profesor Auxiliar.

[arieljfm@uclv.cu](mailto:arieljfm@uclv.cu).

<https://orcid.org/0000-0002-2104-7380>

### **Antonia Venancia Suárez Rojas**

Centro Universitario Municipal Sagua la Grande, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas.

Máster en Ciencias de la Educación Superior. Profesora Asistente. [antoniasr@uclv.edu.cu](mailto:antoniasr@uclv.edu.cu).

<https://orcid.org/0000-0002-5959-366X>

### **Miriela Rodríguez Pequeño**

Centro Universitario Municipal Sagua la Grande, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas.

Máster en Ciencias de la Educación Superior. Profesora Auxiliar. [mirielarp@uclv.edu.cu](mailto:mirielarp@uclv.edu.cu).

<https://orcid.org/0000-0001-7820-508X>



Esta obra se distribuye con la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional

## SECCIÓN EXPERIENCIAS Y BUENAS PRÁCTICAS

### **Localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el municipio Sagua la Grande, Villa Clara, Cuba**

*Resumen:* El conocimiento de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) ayuda a evaluar el punto de partida de los países, y a analizar y formular los medios para alcanzar una nueva visión del desarrollo sostenible. Para facilitar la implementación de los ODS localizados en el municipio Sagua la Grande, provincia Villa Clara, Cuba, se realiza el presente estudio, con el objetivo de proponer un Sistema de acciones para tal fin. En correspondencia, se selecciona un grupo de estudio conformado por los miembros del Consejo de la Administración Municipal y los delegados de la Asamblea Municipal del Poder Popular; y se emplean, en sistema, diversos métodos científicos. En consecuencia, se elabora el Sistema con su objetivo y sus diecisiete acciones agrupadas en cuatro subsistemas (áreas clave). La valoración por criterio de usuarios confirma la pertinencia y relevancia de este resultado científico. La introducción y evaluación de sus impactos se convierten en propósitos posteriores del proceso investigativo. El Sistema de acciones constituye una tarea de investigación del Proyecto: «Creación de capacidades para el desarrollo local. Papel de la Educación Superior», asociado al Programa Nacional: «Desarrollo local en Cuba».

*Palabras clave:* Agenda 2030, desarrollo sostenible, gobierno, localización.

### **Localization of the Sustainable Development Goals in the municipality of Sagua la Grande, Villa Clara, Cuba.**

*Abstract:* Knowledge of the 2030 Agenda and its Sustainable Development Goals (SDGs) helps to evaluate the starting point of the countries, and to analyze and formulate the means to achieve a new vision of sustainable development. To facilitate the implementation of the SDGs located in the municipality of Sagua la Grande, Villa Clara province, Cuba, the present study is carried out, with the objective of proposing a System of actions for this purpose. Accordingly, a study group made up of members of the Municipal Administration Council and delegates of the Municipal Assembly of People's Power is selected; and various scientific methods are used as a system. Consequently, the System is elaborated with its objective and its seventeen actions grouped in four subsystems (key areas). The evaluation by user criteria confirms the pertinence and relevance of this scientific result. The introduction and evaluation of its impacts become subsequent purposes of the research process. The System of actions constitutes a research task of the Project: "Capacity building for local development. Role of Higher Education", associated to the National Program: "Local Development in Cuba".

*Key words:* Agenda 2030, sustainable development, government, localization.

Recibido: 28/02/2024

Aceptado: 26/03/2024

#### Referencia/Citation:

Moré, M., Fragoso, A.J., Suárez, A.V. y Rodríguez, M. (2024). Localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el municipio Sagua la Grande, Villa Clara, Cuba. *TERRA. Revista de Desarrollo Local*, 107-119. <http://doi.org/10.7203/terra.14.288370>

## 1. INTRODUCCIÓN

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en septiembre de 2015, durante la Cumbre de Desarrollo Sostenible celebrada en el marco del 70 período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, establece una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental de los 193 Estados Miembros que la suscribieron (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2016).

Esta nueva hoja de ruta presenta una oportunidad histórica para América Latina y el Caribe, ya que «incluye temas altamente prioritarios para la región, como la reducción de la desigualdad en todas sus dimensiones, un crecimiento económico inclusivo con trabajo decente para todos, ciudades sostenibles y cambio climático, entre otros». (Ídem, p.5)

El conocimiento de los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y de sus 169 metas «ayuda a evaluar el punto de partida de los países de la región y a analizar y formular los medios para alcanzar esta nueva visión del desarrollo sostenible» (Ídem, p.5), expresada de manera colectiva y plasmada en la Agenda 2030.

Los ODS son una herramienta de planificación para los países, tanto a nivel nacional como local. Gracias a su visión a largo plazo, constituyen «un apoyo para cada país en su senda hacia un desarrollo sostenible, inclusivo y en armonía con el medio ambiente, a través de políticas públicas e instrumentos de presupuesto, monitoreo y evaluación». (Ídem, p.5).

La Agenda 2030, al ser ambiciosa y visionaria, requiere de la participación de todos los sectores de la sociedad y del Estado para su implementación. Por lo tanto, demanda del análisis, del debate y de su utilización no solo por los representantes de los Gobiernos, sino también por la sociedad civil, por el ámbito académico y por el sector privado, en pos de convertirla en una herramienta para la creación de sociedades inclusivas y justas, al servicio de las personas de hoy y de futuras generaciones.

En el caso particular de Cuba, la adopción de la Agenda 2030 es un compromiso de Estado, una prioridad nacional, que se concreta en la alineación de los diecisiete ODS con los ejes estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el año 2030 (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2019).

Cuba refrenda en el marco de las Naciones Unidas, su compromiso con la implementación de la Agenda 2030 y sus ODS, dirigidos a promover el progreso humano y la armonía con la naturaleza, razón por la cual se decide actualizar en el año 2017 la conformación del Grupo Nacional para la Implementación de la Agenda 2030 en el país, bajo la dirección del Ministerio de Economía y Planificación. Este grupo integra a los Organismos de la Administración Central del Estado, entidades nacionales y actores de la sociedad en general, como evidencias del carácter participativo e inclusivo del proceso (Cuba, 2019).

Como resultado del trabajo del Grupo, en el año 2019 se elabora el Informe Nacional sobre la implementación de la Agenda 2030 con el objetivo de mostrar los avances, así como, los retos a enfrentar en los diferentes ámbitos donde se concentran los esfuerzos y recursos para su aceleración.

En dicho Informe, se expresa que, en el desarrollo económico social de Cuba, el municipio juega un papel importante como se refleja en la Constitución de la República, aprobada en la Asamblea Nacional del Poder Popular y ratificada por el pueblo en referéndum constitucional el 24 de febrero de 2019, donde se significa la relevancia que adquiere el municipio a partir del reconocimiento de su autonomía, la que ejercen en correspondencia con los intereses de la nación.

Para ello, los gobiernos locales disponen de las Estrategias de Desarrollo Provincial y Municipal como instrumentos para la articulación entre la planificación del desarrollo, el ordenamiento territorial y los diferentes niveles de gobierno. Estas Estrategias facilitan la organización de un sistema de gestión que vincula los intereses nacionales (Plan Nacional de

Desarrollo Económico y Social, y ODS), provinciales y municipales, que aprovecha los recursos endógenos y exógenos y la articulación interactoral, interterritorial y multinivel.

En consonancia, el Informe Nacional sobre la implementación de la Agenda 2030 apunta que los gobiernos locales deben prepararse para implementar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social y los ODS en sus comunidades de diferentes maneras. Entre ellas propone:

- Focalizar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social y los ODS en las Estrategias de Desarrollo Provincial, y municipal, como punto de partida esencial para garantizar el aporte del territorio a las metas de desarrollo del país.
- Elaborar las Estrategias de Desarrollo Municipal y Provincial, realizando una evaluación de los problemas, oportunidades, fortalezas y necesidades para definir las prioridades y localizar los ODS.
- Llevar a cabo una labor de sensibilización y promoción sobre la importancia de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social y los ODS y su relevancia para las localidades, así como el papel que juegan en el logro de los objetivos y la necesidad de una efectiva implementación.
- Lograr una mayor participación de todos los actores sociales, propiciando la gobernanza cooperativa para establecer prioridades compartidas y el desarrollo de capacidades de liderazgo efectivo.
- Alinear los planes y presupuestos territoriales con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social y los ODS, así como los programas y proyectos derivados de la cooperación internacional.
- Movilizar y aprovechar los recursos locales necesarios para darle cumplimiento a los objetivos definidos en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social y los ODS.
- Promover la apropiación y corresponsabilidad en la ejecución de proyectos estratégicos. (Cuba, 2019, p. 24)

Para la Secretaría Técnica de los ODS en Costa Rica [MIDEPLAN] y Oficina de Residente de Naciones Unidas en Costa Rica (2021), la localización de los ODS implica contextualizar estos a cada territorio, y que sea el mismo gobierno local que decida qué priorizar en su proceso de desarrollo de acuerdo a sus realidades particulares. Para esto, se deben tomar en cuenta los contextos locales para establecer metas que respondan a las necesidades específicas de cada municipio en el marco de las metas y desafíos nacionales. Así, la implementación de los ODS responderá a las necesidades y prioridades territoriales y será coherente con las estrategias nacionales, complementándolas.

Desde esta perspectiva, la implementación de los ODS constituye un reto novedoso a la legitimidad de las respuestas tradicionales de los gobiernos locales buscando nuevas capacidades y relaciones institucionales con la ciudadanía, movimientos sociales e institucionales presentes en la sociedad (Villegas, 2002).

Para el logro de estos propósitos resulta importante el reconocimiento del rol de los Centros Universitarios Municipales, como actores colectivos capaces de impulsar la gestión del conocimiento volcada al desarrollo local (Fernández & Núñez, 2020).

En correspondencia, un grupo de investigadores del Centro Universitario Municipal de Sagua la Grande, miembros del Proyecto: «Creación de capacidades para el desarrollo local. Papel de la Educación Superior», asociado al Programa Nacional: «Desarrollo local en Cuba», delimita como objetivo general del presente estudio: proponer un Sistema de acciones para la

implementación de los ODS localizados en el municipio Sagua la Grande, provincia Villa Clara, Cuba.

## **2. DESARROLLO**

### **2.1. Concepción metodológica del estudio**

Se realiza una investigación predominantemente cualitativa, con la sistematización como estrategia metodológica general por su aporte reflexivo desde la práctica hacia el conocimiento, que contribuye al perfeccionamiento de la práctica, según sentencia De Armas (2014). La sistematización teórica sustenta la adopción de posiciones y la sistematización de experiencias realiza aportaciones teóricas desde el análisis de la práctica, para volver a ella con experiencias enriquecidas por sus lecciones de aprendizaje.

Entre los métodos del nivel del conocimiento teórico se utilizan: el histórico-lógico, analítico-sintético, inductivo-deductivo, tránsito de lo abstracto a lo concreto pensado y enfoque de sistema.

Del nivel del conocimiento empírico se emplean: el análisis de documentos, la encuesta, el criterio de usuarios y la triangulación de fuentes. Constituyen instrumentos de recogida de datos la guía de análisis de documentos y el cuestionario en línea que se elabora utilizando la web plantilla Questionpro. Se selecciona esta modalidad para el empleo de este instrumento porque ha demostrado tener la misma utilidad que los realizados tradicionalmente, en forma presencial y con un documento impreso (Gosling et al., 2004).

Mientras que el análisis porcentual (procedimiento) y la estadística descriptiva a partir de las tablas y gráficos que ofrece la web plantilla Questionpro, posibilitan realizar el estudio cuantitativo de los indicadores de los instrumentos aplicados en las diferentes fases de la investigación y, sobre esta base, arribar a valoraciones cualitativas.

La selección de los participantes se efectúa de manera intencional. Así, el grupo de estudio lo conforman los miembros del Consejo de la Administración Municipal (28) y los delegados de la Asamblea Municipal del Poder Popular (30), considerados clientes del Proyecto «Creación de capacidades para el desarrollo local. Papel de la Educación Superior».

## **3. RESULTADOS**

### **3.1. Diagnóstico de potencialidades y necesidades del municipio Sagua la Grande para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible**

En el mes de septiembre de 2022, se analizan minuciosamente los resultados del diagnóstico empírico realizado por el equipo de investigadores del Proyecto «Creación de capacidades para el desarrollo local. Papel de la Educación Superior» en aras de la determinación de las capacidades disponibles para el desarrollo local en el municipio Sagua la Grande. (Moré et al., 2023)

Las debilidades identificadas en este diagnóstico empírico se contrastan con los logros reconocidos en la implementación de cada uno de los ODS (Cuba, 2019, p. 142-143) y con los desafíos que enfrenta el país en el contexto de actualización de su modelo económico y social y en la implementación de los ODS (Ídem, p. 144-145).

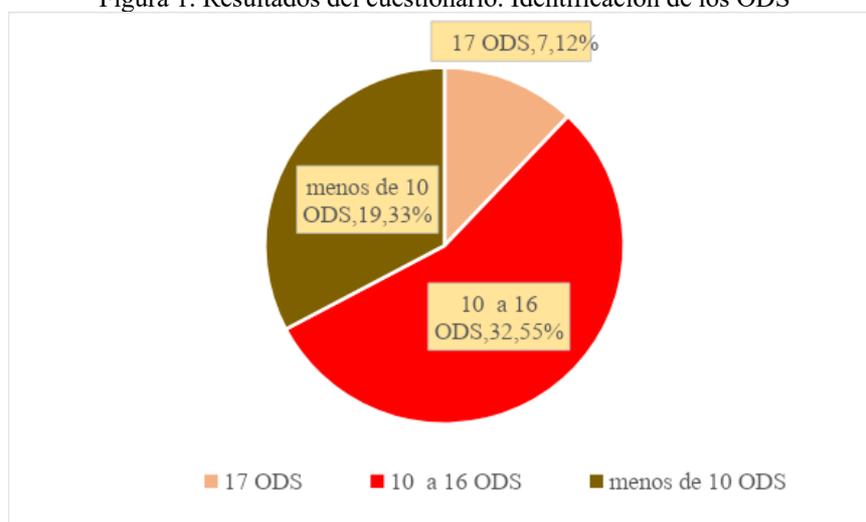
De la triangulación de dichas fuentes y de la profundización en referentes teóricos sobre el tema de la investigación (Villegas, 2002; Juanes & Giner, 2020), se elabora la encuesta en línea con el propósito de determinar las potencialidades y necesidades del municipio Sagua la Grande para la implementación de los ODS.

Para la aplicación de la encuesta se delimitan tres momentos:

- En el primer momento, se consideran los ítems asociados a la identificación de los ODS y sus metas.
- En un segundo momento, se solicita al grupo de estudio que valore la implementación en el municipio de las metas de los ODS, en una escala de Totalmente Lograda (TL), Medianamente Lograda (ML), No Lograda (NL), No Medible (NM) y No Poseo Criterios (NPC).
- En el tercer momento, la primera versión de un conjunto de acciones para la implementación de los ODS localizados en el municipio se somete a la valoración del grupo de estudio (usuarios) para determinar su pertinencia y relevancia.

En el primer momento de aplicación de la encuesta, el grupo de estudio debe identificar los ODS y sus metas en un conjunto de proposiciones que se le ofrecen y sólo 7 (12 %) identifica el 100 %; un total de 32 (55,1 %) reconoce de diez a dieciséis ODS y el resto, 19, (32,7 %), señala menos de diez ODS. (Figura 1.)

Figura 1. Resultados del cuestionario. Identificación de los ODS

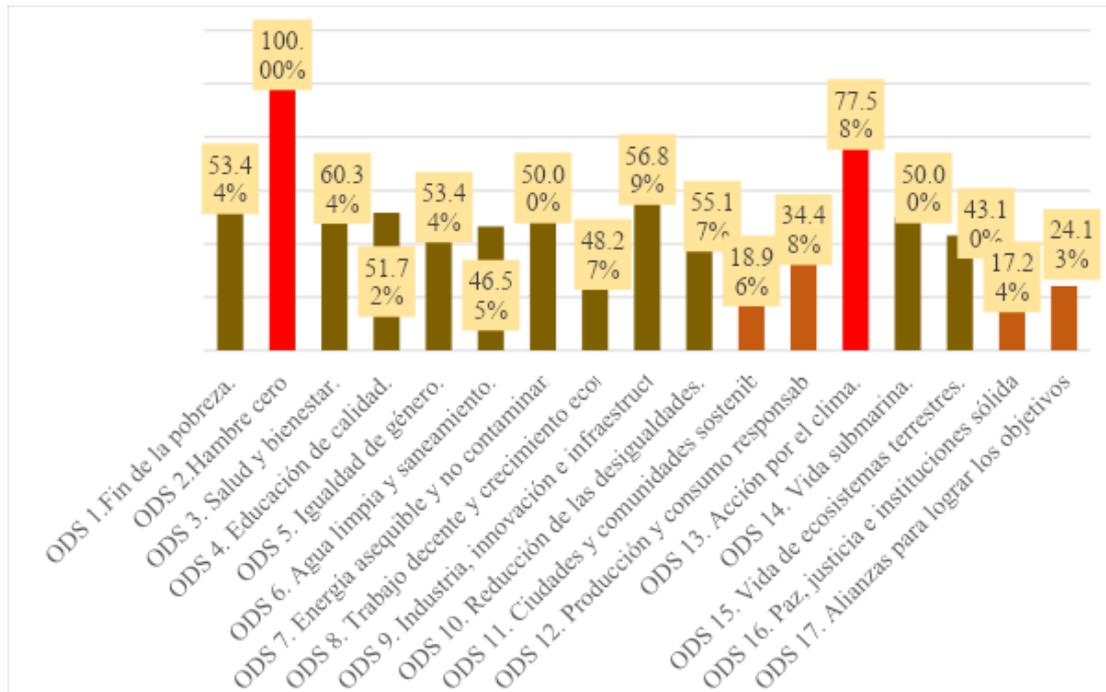


Fuente. Elaboración propia.

Los ODS menos identificados son:

- ODS 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles (18,9 %)
- ODS 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles (34,4 %)
- ODS 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles (17,2 %)
- ODS 17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible (24,1 %) (Figura 2.)

Figura 2. Resultados del cuestionario. Identificación de los ODS



Fuente. Elaboración propia.

Como puede apreciarse, las mayores carencias se encuentran en la identificación de tres ODS (16; 11 y 17), en ese orden, asociados al eje estratégico «Gobierno socialista eficaz, eficiente y de integración social» del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030.

Por otra parte, los ODS identificados por un mayor número de encuestados son:

- ODS 2. Hambre cero (100 %).
- ODS 13. Acción por el clima (45; para un 77,58 %).

El primero vinculado con una línea de desarrollo estratégico declarada por el municipio, «Producción de alimentos», y el segundo por el reconocimiento de la prioridad que se le ofrece a un asentamiento costero del municipio, Isabela de Sagua, en el Plan de Estado para el enfrentamiento al cambio climático, más conocido como «Tarea Vida».

Para la identificación de las metas, en la encuesta solo se presenta una selección de 131 de ellas, determinadas por los investigadores del Proyecto «Creación de capacidades para el desarrollo local. Papel de la Educación Superior», como resultado del estudio previo de la teoría y tomando en cuenta que no todas las metas de los ODS pueden ser medibles por el municipio. El 13,7 % de los encuestados (8) identifica el 100 % de las proposiciones mostradas como metas de los ODS. Mientras que 12 encuestados, para el 20,6 %, señala entre 80 y 130 metas. Una mayoría, 32, (55,1 %), reconoce entre 60 y 79 metas. El resto, 6, (10,3 %), marca menos de 60 metas.

Los resultados expuestos confirman la existencia de falencias teóricas que limitan la implementación de los ODS localizados en el municipio Sagua la Grande, Villa Clara, Cuba. Entre el primer y el segundo momento de aplicación de la encuesta, media un tiempo que se dedica a un proceso de capacitación asumido por el equipo de investigadores del Proyecto «Creación de capacidades para el desarrollo local. Papel de la Educación Superior», y dirigido al grupo de estudio.

En la capacitación se profundiza en los temas siguientes:

- Los ODS: metas e indicadores.
- El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030 y los ODS.
- Cuba: logros y desafíos en la implementación de los ODS en el contexto de actualización de su modelo económico y social.

Con las debilidades teóricas satisfechas, el grupo de estudio se encuentra en mejores condiciones de enfrentar el segundo momento de aplicación de la encuesta, en el que se le solicita que valore la implementación de cada una de las metas de los ODS en el municipio, utilizando una escala: Totalmente Lograda (TL), Medianamente Lograda (ML), No Lograda (NL), No Medible (NM) y No Poseo Criterios (NPC).

En la tabla 1 se muestran, de manera resumida, los resultados relacionados con la valoración del cumplimiento de las metas de los ODS en el municipio Sagua la Grande.

Tabla 1. Valoración del cumplimiento de las metas de los ODS en el municipio Sagua la Grande

Metas	Valoración (50 % + 1)				
	Totalmente Lograda (TL)	Medianamente Lograda (ML)	No Lograda (NL)	No Medible (NM)	No Poseo Criterios (NPC)
131	27	66	1	26	11
	20,6 %	50,3 %	0,7 %	19,8 %	8,3 %

Fuente. Elaboración propia.

El análisis de los resultados, a partir de considerar las votaciones de la mayoría simple de todos los encuestados (50 % + 1), revela, en primera instancia, la existencia de carencias en la comprensión del rol del municipio en la implementación de los ODS, pues la mayoría de los integrantes del grupo de estudio no identifica 26 metas (19,8 %) como medibles por el municipio (NM). Igualmente, destaca la falta de criterios (NPC) respecto al estado de cumplimiento de 11 metas (8,3 %), así como las cifras elevadas que alcanzan las metas Totalmente Logradas (27) y Medianamente Logradas (66), respecto a las No Logradas (1).

De ello se infiere que el análisis de la implementación de las metas de los ODS en su interrelación con el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social con salida en la Estrategia de Desarrollo Municipal constituye un tema insuficientemente tratado en el sistema de trabajo del gobierno local.

El tercer momento de la aplicación de la encuesta sienta las bases para la elaboración de la versión final del Sistema de acciones para la implementación de los ODS localizados en el municipio.

### 3.2. Diseño del Sistema de acciones para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible localizados en el municipio Sagua la Grande

En el tercer momento, como resultado de la sistematización de la teoría (Secretaría Técnica de los ODS en Costa Rica [MIDEPLAN] y Oficina de Residente de Naciones Unidas en Costa Rica, 2021) y de la experiencia profesional de los investigadores del Proyecto «Creación de capacidades para el desarrollo local. Papel de la Educación Superior», se diseña una primera versión de un conjunto de diecisiete acciones para la implementación de los ODS localizados al municipio, agrupadas en cuatro subsistemas (áreas clave): Compromiso del gobierno local;

Capacitación y sensibilización; Planificación, presupuesto y seguimiento; y Alianzas institucionales para el logro de los ODS.

Este conjunto de acciones se somete a la valoración del grupo de estudio (usuarios), para que emitan criterios acerca de su pertinencia y relevancia, a partir de otorgar las categorías Muy Adecuada (MA), Adecuada (A), Poco Adecuada (PA) y No Adecuada (NA); en tanto se le ofrece la posibilidad de formular otras acciones que consideren convenientes. (Tabla 2.)

Tabla 2. Resultados de la valoración de la primera versión del conjunto de acciones la implementación de los ODS localizados en el municipio Sagua la Grande

Subsistema (área clave)	Propuesta de acciones	Valoración			
		MA	A	PA	NA
Compromiso del gobierno local	Acción 1.	100 %			
	Acción 2.	91,3 %	8,6 %		
	Acción 3.	100 %			
	Acción 4.	100 %			
Capacitación y sensibilización	Acción 5.	100 %			
	Acción 6.	87,9 %	12 %		
	Acción 7.	93,1 %	6,8 %		
Planificación, presupuesto y seguimiento	Acción 8.	100 %			
	Acción 9.	100 %			
	Acción 10.	100 %			
	Acción 11.	86,2 %	13,7 %		
	Acción 12.	84,4 %	15,5 %		
	Acción 13.	100 %			
	Acción 14.	100 %			
Alianzas institucionales para el logro de los ODS	Acción 15.	91,3 %	8,6 %		
	Acción 16.	93,1 %	6,8 %		
	Acción 17.	93,1 %	6,8 %		

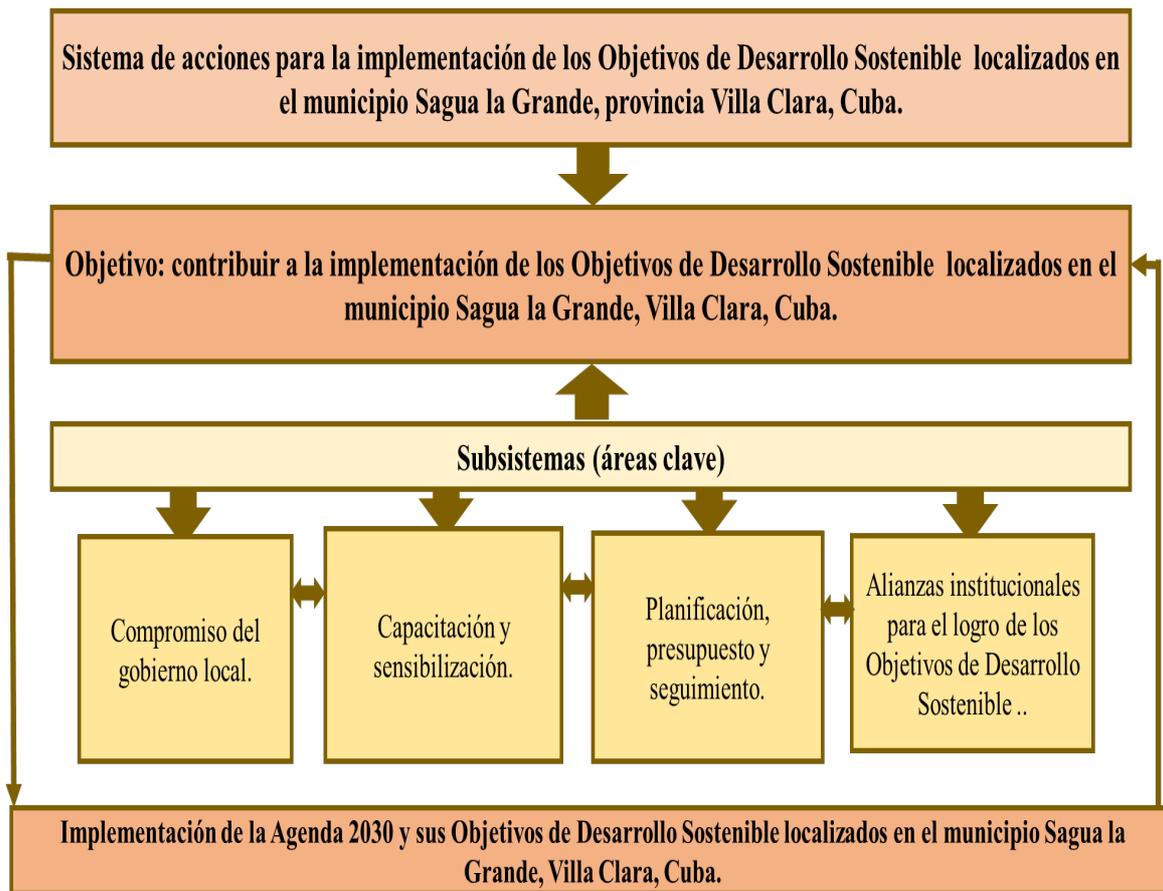
Fuente. Elaboración propia.

Los resultados que se muestran permiten constatar que el 100 % de las acciones propuestas son consideradas pertinentes y relevantes, pues cada una obtiene votaciones en las categorías de Muy Adecuada (MA) y Adecuada (A), sin que existan acciones rechazadas por recibir votos negativos (Poco Adecuada y No Adecuada). No obstante, se registran sugerencias que son tomadas en cuenta por el equipo de investigadores en función de la mejora de la propuesta. Entre ellas:

- Acción 2, precisar las estructuras de gobierno que deben asumir compromisos con la implementación de los ODS.
- Acción 6, definir los beneficiarios de los procesos de sensibilización.
- Acción 7, enriquecer las recomendaciones de productos a elaborar por el equipo de trabajo.
- Acción 11, declarar el fin del presupuesto asignado o gestionado.

De esta forma, se aprueba, en primera instancia, la propuesta de acciones que, por encontrarse íntimamente relacionadas, conforman un sistema para el que se define un objetivo y se ordenan las relaciones entre sus subsistemas (áreas clave). (Figura 3.)

Figura 3. Representación gráfica del Sistema de acciones



Fuente. Elaboración propia.

Como puede apreciarse, el objetivo del Sistema de acciones es: contribuir a la implementación de los ODS localizados en el municipio Sagua la Grande, Villa Clara, Cuba.

El Subsistema (área clave) Compromiso del gobierno local, está conformado por cuatro acciones:

- Acción 1. Investigación sobre los ODS y el rol del gobierno local en su implementación.
- Acción 2. Asunción del compromiso político a nivel local con la implementación de los ODS (Consejo de Administración Municipal, Asamblea Municipal del Poder Popular).
- Acción 3. Conformación de un equipo de trabajo para la implementación de los ODS.
- Acción 4. Definición del sistema de control y evaluación del gobierno local en la implementación de los ODS, con la localización de las metas e indicadores.

Por otra parte, al Subsistema (área clave) Capacitación y sensibilización lo integran otras tres acciones:

- Acción 5. Capacitación a todos los actores en temas específicos relacionados con la implementación de los ODS.
- Acción 6. Realización de procesos de sensibilización, concientización y campañas de comunicación dirigidos a la ciudadanía sobre la implementación de los ODS.
- Acción 7. Estimulación de la realización, por parte del equipo de trabajo creado al efecto, de estudios, informes, memorias, estadísticas, normas internas de funcionamiento, manuales de procedimiento, encuestas, etc., sobre temas relacionados con la implementación de los ODS.

Mientras que el Subsistema (área clave) Planificación, presupuesto y seguimiento consta de siete acciones:

Acción 8. Diseño, ejecución y evaluación de la planificación del plan de la economía del municipio, alineado con los ODS.

Acción 9. Realización de un mapeo de las poblaciones en condición de vulnerabilidad en el municipio.

Acción 10. Establecimiento de procesos de participación ciudadana (consultas, rendición de cuenta) para definir las prioridades del gobierno local hacia la implementación de los ODS, considerando la participación de aquellas poblaciones en condición de vulnerabilidad.

Acción 11. Alineación del plan de la economía municipal con los ODS y gestión de las partidas presupuestarias correspondientes para el incremento y sostenibilidad de fondos del municipio para la ejecución de planes, programas y proyectos relacionados con implementación de los ODS.

Acción 12. Construcción de un modelo de gestión que permita recolectar, monitorear y analizar datos sobre el avance de la implementación de los ODS a nivel municipal.

Acción 13. Presentación, en diferentes espacios del sistema de trabajo del municipio, con carácter anual, de un Informe Local Voluntario de la implementación de los ODS.

Acción 14. Elaboración de instrumentos o herramientas que le permitan al gobierno local sistematizar y registrar las buenas prácticas para la implementación de los ODS (políticas, programas, planes, proyectos).

Por último, el Subsistema (área clave) Alianzas institucionales para el logro de los ODS cuenta con tres acciones:

Acción 15. Despliegue de un mapeo de actores, y un plan de desarrollo de alianzas estratégicas en el municipio para la definición de acciones específicas en función de la implementación de los ODS.

Acción 16. Participación y colaboración activa en los procesos y actividades interinstitucionales relacionadas con la implementación de los ODS.

Acción 17. Promoción desde los espacios de coordinación local (organismos e instituciones, Consejos Populares, grupos de trabajo) de la elaboración de un plan anual de acciones específicas alineadas a la implementación de los ODS.

El Sistema de acciones mostrado asume, entre otros, los fundamentos teórico-metodológicos siguientes:

- La implementación de los ODS difiere, según la ubicación y las propias características de los territorios (Juanes & Giner, 2020).
- La implementación de los ODS presupone la integración, desarrollo y coordinación de políticas públicas, especialmente sobre medio ambiente (Villegas, 2002).
- La implementación de los ODS es un proceso de carácter participativo, interactoral, interterritorial y multinivel (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2019; Cuba, 2019).
- La implementación de los ODS requiere la integración de la formación y desarrollo de capacidades para el desarrollo local (Villegas, 2002).
- La implementación de los ODS precisa de la concepción de un sistema de rendición de cuentas y monitorización de los avances logrados, tanto de resultados como de proceso (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2019).
- La implementación de los ODS exige la planificación y racionalización de los recursos, de forma equilibrada y solidaria, ligando la promoción económica a las realidades socioeconómicas (Villegas, 2002).

- La implementación de los ODS demanda el perfeccionamiento de los sistemas de información y comunicación disponibles a escala local (Barceló, 2022).
- La implementación de los ODS necesita la definición de metas temporales, planes de actuación anuales, planes de acción para cada uno de los objetivos, así como compromisos de cada uno de los actores implicados (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2019).

El Sistema de acciones que se propone como alternativa para contribuir a la implementación de los ODS localizados en el municipio Sagua la Grande, provincia Villa Clara, Cuba, constituye una respuesta al objetivo general del estudio que se presenta.

#### 4. CONCLUSIONES

Los municipios son la instancia territorial más adecuada para servir de síntesis entre lo global y lo concreto en la estrategia económica y social para un desarrollo sostenible. Por ello, los gobiernos locales necesitan «reinventar» una política que garantice la adecuada implementación de los ODS.

El diagnóstico realizado revela las potencialidades y necesidades existentes en el municipio Sagua la Grande, provincia Villa Clara, para la implementación de los ODS, y sientan las bases para el diseño de un Sistema de acciones para este fin.

Los criterios del grupo de estudio confirman la pertinencia y relevancia del Sistema de acciones propuesto. Su implementación en la práctica y la evaluación de sus impactos, como propósitos posteriores del proceso investigativo, permitirán dar fe de la efectividad y posible transferibilidad de este resultado científico.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. (2019). *Plan de acción para la implementación de la Agenda 2030. Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. [https://bibliotecadigital.aecid.es/bibliodig/pub\\_aecid/es/consulta/registro.do?id=8742#:~:text=Descripci%C3%B3n%20f%C3%ADsica%3A%20169%20p.%20Notas%3A%20El%20%22Plan%20de,Estrategia%20Espa%C3%B1ola%20de%20Desarrollo%20Sostenible%20a%20largo%20plazo](https://bibliotecadigital.aecid.es/bibliodig/pub_aecid/es/consulta/registro.do?id=8742#:~:text=Descripci%C3%B3n%20f%C3%ADsica%3A%20169%20p.%20Notas%3A%20El%20%22Plan%20de,Estrategia%20Espa%C3%B1ola%20de%20Desarrollo%20Sostenible%20a%20largo%20plazo).

Barceló, M. (2022). La comunicación de los objetivos de desarrollo sostenible en el contexto municipal de Rodas. *Revista Científica Cultura, Comunicación y Desarrollo*, 7 (1), 19-26.

Cuba, 2019. *Informe Nacional sobre la implementación de la Agenda 2030*. <https://siteal.iiep.unesco.org/bdnp/3336/informe-nacional-implementacion-agenda-2030#:~:text=La%20Rep%C3%ABlica%20de%20Cuba%20presenta%20este%20a%C3%B1o%20su,desaf%C3%ADos%20enfrentados%20en%20el%20cumplimiento%20de%20esta%20tarea>.

De Armas, N. (2014). La sistematización de resultados de investigaciones sobre una temática específica. Propuesta de una metodología. *Revista Varela*, 1(37), enero-abril, art (01)

Fernández, A. & Núñez, J. (2020). *Creación de capacidades y desarrollo local: el papel de los centros universitarios municipales*. Editorial Universitaria.

Gosling, S. D., Vazire, S., Srivastava, S. & John, O. P. (2004). Should We Trust Web-Based Studies? A Comparative Analysis of Six Preconceptions About Internet Questionnaires. *Am Psychol*, 59(2), 93-104. <https://doi.org/10.1037/0003-066X.59.2.93>

Juanes, A. & Giner, J. M. (2020). El desarrollo sostenible en los municipios españoles: elaboración de un índice sintético (ISSDS). *Ekonomiaz*, (97), 1. semestre, 264-292.

- Moré, M., Fragoso, A. J., Suárez, A. V. & Rodríguez, M. (2023). Diagnóstico de capacidades disponibles para el desarrollo local. Experiencias del municipio Sagua la Grande, Villa Clara, Cuba. *Terra. Revista de Desarrollo Local*, 13, 233-246. <https://ojs.uv.es/index.php/TERRA/issue/view/1716/showToc>
- ONU. (2016). *Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollosostenible/>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030*. <https://www.mep.gob.cu/sites/default/files/Documentos/Archivos/FOLLETO%20PNDES%20%20FINAL%20est%C3%A1%20en%20planificaci%C3%B3n.pdf>
- Secretaría Técnica de los ODS en Costa Rica [MIDEPLAN] y Oficina de Residente de Naciones Unidas en Costa Rica. (2021). *Guía para la Articulación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la gestión de los Gobiernos Locales*. <https://ods.cr/sites/default/files/documentos/guia-ods-gestion-gobiernos-locales.pdf>
- Villegas, J. L. (2002). Desarrollo sostenible, capital social y municipio. Aproximación a la configuración del municipio como agente de desarrollo. *Provincia*, (9), julio-diciembre, 55-68.

TERRA. Revista de Desarrollo Local

e-ISSN: 2386-9968

Número 14 (2024), 120-136

DOI 10.7203/terra.14.27699

IIDL – Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local

## **San Narciso (Cuba), por un desarrollo local con apoyo de las fuentes renovables de energía.**

**Rosabell Pérez Gutiérrez**

Centro de Servicios Ambientales de Sancti Spíritus

[rosabellperezgutierrez@gmail.com](mailto:rosabellperezgutierrez@gmail.com)

Cuba ORCID: [0000-0002-2014-2351](https://orcid.org/0000-0002-2014-2351)

**Grey González Chacón**

Departamento de Desarrollo Territorial, Cumanayagua, Cienfuegos. Cuba.

[greisuagch@gmail.com](mailto:greisuagch@gmail.com)

**Yudelkys Ponce Valdés**

Universidad de Sancti Spíritus “José Martí Pérez” (UNISS).

[0000-0002-2893-0790](https://orcid.org/0000-0002-2893-0790).

[yponce@uniss.edu.cu](mailto:yponce@uniss.edu.cu)

**María del Carmen Echevarría Gómez.**

Universidad de Sancti Spíritus “José Martí Pérez” – Cuba.

[mariac@uniss.edu.cu](mailto:mariac@uniss.edu.cu)

[0000-0003-2502-4300](https://orcid.org/0000-0003-2502-4300).



Esta obra se distribuye con la licencia Creative Commons  
Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional

## SECCIÓN EXPERIENCIAS Y BUENAS PRÁCTICAS

### **San Narciso (Cuba), por un desarrollo local con apoyo de las fuentes renovables de energía.**

*Resumen:* Soporte fundamental de la economía y recurso transversal al desarrollo, la energía se posiciona como tema prioritario en la agenda política de Cuba. Asumir estos asuntos como cuestión de derechos impone nuevos desafíos a la gestión de gobierno para la toma de decisiones sobre los recursos energéticos en entornos locales. La inestabilidad de los recursos energéticos, el deficitario acceso a servicios y oportunidades, el desigual acceso al empleo, las malas condiciones de los viales y los limitados conocimientos para gestionar sus recursos constituyen problemáticas con marcada expresión en el espacio rural. De ahí que el artículo presentado tenga como propósito: Describir las particularidades de la comunidad San Narciso para potenciar un desarrollo local apoyado en las fuentes renovables de energía. Amparada en el proyecto “Fuentes Renovables de Energía como Apoyo al Desarrollo Local” la investigación se desarrolló en un período aproximado de 2 años. Como caso de estudio se desarrolló desde la perspectiva metodológica mixta y con un carácter participativo. Apostar a una transición energética en vínculo con las agendas políticas de los gobiernos parte de situar a las personas en el centro de los debates y a las comunidades como eje fundamental en la toma de decisiones.

*Palabras clave:* comunidad, desarrollo local, fuentes renovables de energía.

### **San Narciso (Cuba), for local development with the support of renewable energy sources.**

*Abstract:* Fundamental support of the economy and transversal resource for development, energy is positioned as a priority issue on Cuba's political agenda. Assuming these issues as a matter of rights imposes new challenges to government management for decision-making on energy resources in local environments. The instability of energy resources, the definitive access to services and opportunities, the unequal access to employment, the poor conditions of the roads and the limited knowledge to manage their resources constitute problems with a marked expression in rural areas. Hence, the article presented has the purpose of: Describe the particularities of the San Narciso community to promote local development supported by renewable energy sources. Covered in the project "Renewable Energy Sources as Support for Local Development" the research was carried out over a period of approximately 2 years. As a case study, it was developed from a mixed methodological perspective and with a participatory nature. Betting on an energy transition linked to the political agendas of governments starts from placing people at the center of debates and communities as the fundamental axis in decision-making.

*Key words:* community, local development, renewable energy sources.

Recibido: 15/11/2023

Aceptado: 10/01/2024

#### Referencia/Citation:

Pérez, R., González, G., Ponce, Y. y Echevarría, M.C. (2024). San Narciso (Cuba), por un desarrollo local con apoyo de las fuentes renovables de energía. *TERRA. Revista de Desarrollo Local*, 120-136. <http://doi.org/10.7203/terra.14.27699>

## 1.INTRODUCCIÓN

La necesidad de potenciar el desarrollo territorial tiene su origen en las grandes deformaciones y desigualdades socioeconómicas existentes en la etapa pre revolucionaria de Cuba, resultando imprescindible dirigir los esfuerzos hacia el ordenamiento de los territorios, en aras del desarrollo proporcional del país. Con el inicio del proceso de institucionalización política, en 1976, se sentaron las bases para un desarrollo cualitativamente superior de la planificación territorial y desde entonces se han implementado un conjunto de acciones encaminadas a fortalecer la escala territorial.<sup>1</sup>

El desarrollo local en Cuba se ha constituido en una política pública de importancia estratégica, como parte del *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el año 2030*, así como un eje central y articulador de las agendas públicas de los gobiernos a nivel municipal y provincial. Su importancia queda refrendada en el *Lineamiento 17 de la Política Económica y Social del Partido* y la Revolución para el período 2016–2021, que expresa:

Impulsar el desarrollo de los territorios a partir de la estrategia del país, de modo que se fortalezcan los municipios como instancia fundamental, con la autonomía necesaria, sustentables, con una sólida base económico-productiva, y se reduzcan las principales desproporciones entre estos, aprovechando sus potencialidades. Elaborar el marco jurídico correspondiente (p. 6). Se sustenta, así mismo, en el Artículo 168 de la Constitución de la República de Cuba donde se define que:

(...) el municipio es la sociedad local, organizada por la ley, que constituye la unidad política-administrativa primaria y fundamental de la organización nacional; goza de autonomía y personalidad jurídica propias a todos los efectos legales, con una extensión territorial determinada por necesarias relaciones de vecindad, económicas y sociales de su población e intereses de la nación, con el propósito de lograr la satisfacción de las necesidades locales (...) (p. 12).

En lo que a desarrollo local se refiere, la idea de cambio social no queda traducida en acciones concretas; el seguimiento y la constancia para su logro, necesariamente, pasan por la experimentación del cambio de mentalidad, individual y colectiva, para gestar una institucionalidad que facilite aportes relevantes en la solución de las problemáticas existentes (Suset *et al.*, 2017).

El desarrollo local como expresión territorial responde a las siguientes reglas:

- La integración de los componentes económicos, social, cultural, ambiental y político para movilizar las potencialidades locales con el objetivo de elevar la calidad de vida de la población, contribuir a su desarrollo, y al del país.
- El respeto a la justicia social, la equidad, la igualdad, la participación popular, los derechos de las personas, el bienestar, la prosperidad individual y colectiva.
- La solidaridad, la coordinación, la colaboración, y la autonomía municipal.
- La armonización de los intereses nacionales, sectoriales y territoriales.
- La creación de una red de actores con capacidad de transformación en el corto, en el mediano y largo plazo.
- La alianza estratégica gobierno – universidad - Centros ciencia, tecnología e innovación-empresas y sector presupuestado-universidad.

---

<sup>1</sup> Grupo Ministerial de Trabajo Comunitario Integrado, los planes generales de Ordenamiento Territorial y Urbanismo (PGOTU) en los municipios, los planes especiales en las provincias orientales, el Plan Turquino-Manatí, el procedimiento para ejecutar proyectos de Iniciativa Municipal de Desarrollo Local (IMDL), los programas de Desarrollo Integral y el nuevo modelo de estructura y funcionamiento de los OLPP en las provincias de Artemisa y Mayabeque. Se suma la articulación de la cooperación internacional para el desarrollo a los procesos locales, fundamentalmente a través de las agencias del Sistema de Naciones Unidas, un ejemplo de lo cual es la Plataforma Articulada para el Desarrollo Integral Territorial (PADIT)

- El fomento de la gestión del potencial humano, la ciencia, la innovación y el uso de las tecnologías apropiadas.
- La planificación física como soporte de las estrategias de desarrollo.
- La puesta en vigor del Decreto 33 Gestión Estratégica del Desarrollo Territorial.

Es por ello, que el diseño de una estrategia de desarrollo a nivel local (EDESM Cumanayagua, 2030) tiene como objetivo establecer las bases del sistema de trabajo para la gestión estratégica del desarrollo sostenible, impulsando el crecimiento económico y mejorando la calidad de vida de la población, al tiempo que se consolide la identidad y cultura local.

La estrategia no solo se erige como proceso de descentralización donde se definen las competencias y facultades a los diferentes niveles de la división político administrativa, sino que, mediante las estructuras de gobierno e instituciones, el municipio adquiere mayor autonomía, suficientes recursos materiales y financieros en función del desarrollo. Es un instrumento para la articulación entre la planificación del desarrollo, el ordenamiento territorial (PGOTU 2020) y los distintos niveles de gobierno, con un proceso participativo, sustentada en los principios siguientes:

**Autonomía local:** Creciente autodeterminación política entendida desde las capacidades que posee el gobierno municipal para articular y concertar actores, territorios y niveles en función del aprovechamiento de los recursos endógenos y exógenos.

**Participación y articulación de los actores locales:** Incluye la creación de espacios, redes, instrumentos y capacidades que propicien las relaciones e intercambios entre actores, así como su participación activa en la gestión del desarrollo local, basados en la transparencia de la comunicación abierta.

**Carácter continuo, integral y flexible:** Se expresa en el carácter cíclico, sistémico y dialéctico en la implementación del sistema de trabajo, a partir de las acciones de monitoreo, evaluación y control constante.

**Institucionalidad y legalidad:** Conjunto de instrumentos jurídicos que tiene que acompañar y legitimar el proceso de la gestión estratégica del desarrollo municipal.

Si bien la EDESM como herramienta de gestión de gobierno define entre sus componentes: visión, líneas estratégicas, políticas locales, programas y proyectos es vital, en su implementación la participación de la población (80%), sobre todo, la que vive en la zona rural y montañosa.

Un elemento esencial en este proceso es el diseño e implementación de políticas públicas locales que tengan en cuenta el talento humano, tiempo, bienes, fondos financieros, locales, etc. Algunas precisan de más fondos, otras de tecnologías sociales como procesos de reordenamiento institucional, fomento de autogestión y participación (Fundora, 2018). Todo esto teniendo en cuenta, que el costo de las políticas de desarrollo, sin duda, ha sido alto para los espacios rurales (despoblamiento, desarticulación social, abandono de recursos, pérdida de autoestima, entre otros).

Es innegable el deterioro estructural que sufre el escenario rural del municipio, aun cuando se reconoce el esfuerzo realizado por decisores e instituciones por cambiar su realidad bajo el complejo escenario que vive hoy la economía cubana. Los servicios básicos, los viales, el transporte, el servicio eléctrico son de los planteamientos más urgentes que necesitan ser resueltos y que la EDESM contempla dentro de sus objetivos.

La principal atención se le da al completamiento del servicio eléctrico en la zona montañosa, el cuál en los últimos años ha sufrido inestabilidad, pues las soluciones técnicas no han estado al alcance de las instituciones pertinentes para estos fines. Sobre los desafíos que impone la articulación del sector energético con las agendas de desarrollo de territorios y comunidades, y sobre las complejidades que rodean su gestión gubernamental, Jorge L. Issac (2020) nos comenta:

(...) implica un proceso de aprendizaje, de pruebas prácticas, de crear capacidades, tanto en nuevas estructuras como en la preparación de personal que está en el gobierno para asimilar las nuevas responsabilidades económicas, políticas, sociales, que enfrentan los gobiernos. Necesitamos tiempo para poder obtener suficiente experiencia que permita hacer modificaciones (comunicación personal, 17 de noviembre del 2022)

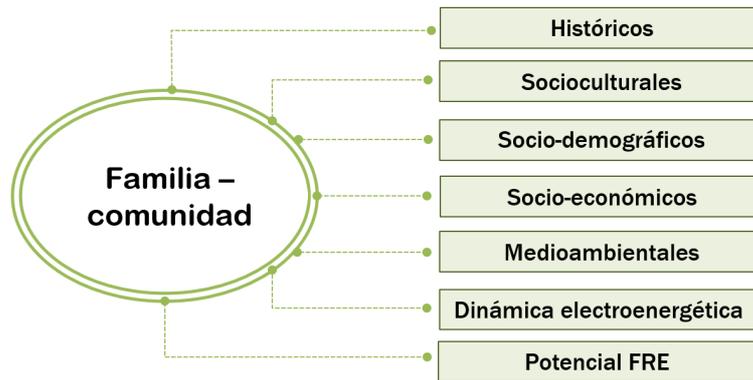
En este contexto, las experiencias que muestran aspectos más integrales, ya que no se limitan a los cambios de fuentes energéticas, sino que en muchos casos disputan el poder sobre la toma de decisiones y el sentido de los cambios, tienen un denominador común: son propuestas locales y, muchas veces, rurales (Bertinat, Chemes & Forero, 2021). Frente a esa realidad, la gestión de proyectos emerge como mecanismo oportuno para la planificación, financiamiento, ejecución, evaluación y control de soluciones energéticas basadas en las fuentes renovables de energía (FRE) y en correspondencia con las necesidades de espacios rurales. Ante tales desafíos, el Proyecto “Fuentes renovables de Energía como apoyo al desarrollo local” (FRE local); estimula el desarrollo local de las comunidades rurales facilitando el acceso a las energías renovables y estimulando el consumo eficiente de la energía. Con incidencia en 14 municipios de Cuba este proyecto ha seleccionado a la comunidad San Narciso del macizo cumamayagüense, como uno de sus principales escenarios de intervención. De ahí que el artículo que se presenta se oriente a: Describir las particularidades de la comunidad San Narciso para potenciar un desarrollo local apoyado en las fuentes renovables de energía. El artículo presentado tiene como propósito evaluar integralmente la comunidad de San Narciso en aras de describir las particularidades de la comunidad San Narciso para potenciar un desarrollo local apoyados en las fuentes renovables de energía. Ubicada en el ecosistema montañoso Guamuhaya y perteneciente al Consejo Popular Las Moscas, Municipio Cumanayagua, Provincia de Cienfuegos, Cuba (fig. 1a). Se localiza a 16 km al Sur Suroeste de su cabecera municipal, a 240 m de altitud. Limita al norte con Vista Alegre, al sur con La Legua, al este con la localidad de Hoyo de Padilla y al oeste con Las Moscas, en las coordenadas 22°3'55" de latitud N y 80° 12' 50" de longitud W (fig. 1b).

Los orígenes fundacionales de la comunidad datan de 1960, período en el que las montañas del Escambray constituyeron escenario estratégico en la Lucha Contra Bandidos (LCB) como expresión de la consolidación de la Revolución Cubana. Otros factores de tipo económicos impulsaron y dinamizaron la vida de este lomerío, que cuenta en la actualidad con más de 67 asentamientos.

## 2. ENFOQUE METODOLÓGICO

La investigación que sustenta este artículo se desarrolló en un período aproximado de 2 años en el marco del Proyecto FRE local. El proceso indagatorio estuvo guiado por la Metodología de intervención social (Echevarría et al., 2020), una herramienta que facilita la gestión participativa e integrada de las fuentes renovables de energía, en comunidades rurales aisladas. En una primera etapa nos apoyamos fundamentalmente en técnicas para el diagnóstico participativo de los grupos sociales relevantes, de acuerdo a los niveles de participación y las particularidades de los ámbitos de trabajo definidos en el proyecto. El carácter participativo de la metodología implementada contribuyó a definir los indicadores de análisis (fig. 2) para cada una de las fichas (Familia-comunidad) al tiempo que permitió estrechar los vínculos entre los actores locales involucrados.

Figura 2. Indicadores de análisis para el estudio integral de la comunidad San Narciso.



Fuente: Base de datos proyecto FRE local.

Una vez definidos y contextualizados los indicadores, se pasó al diseño de cada uno de los instrumentos que guiaron el curso metodológico de la investigación. De manera particular, nos apoyamos en el Análisis organizacional/ institucional: diagrama de Venn para aprender sobre las organizaciones y grupos activos en cada uno de los ámbitos de incidencia del proyecto. De manera particular, las técnicas participativas vienen a dinamizar la ruta metodológica declarada y a estimular la toma de decisiones desde una perspectiva horizontal.

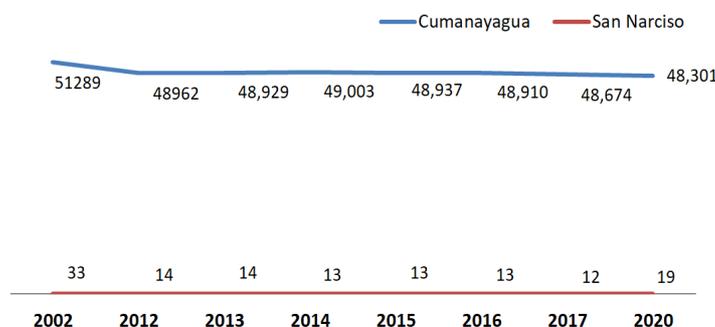
El Árbol de problemas con enfoque de género, el Mapa de relación entre los actores, el Mapa de servicios y oportunidades, y la Rueda de Margolis conforman el paquete de instrumentos que contribuyeron a enriquecer el análisis de la problemática visto desde sus múltiples implicaciones e impactos. La necesaria contextualización de cada una de las técnicas declaradas representó la punta de lanza para el diagnóstico participativo de las comunidades, a la vez que favoreció la jerarquización de necesidades locales y sus posibles soluciones basadas en las FRE.

## RESULTADOS

### 1. San Narciso, una mirada integral a la comunidad

La comunidad representa uno de los 64 asentamientos poblacionales rurales con que cuenta el macizo municipio de Cumanayagua, su población representa el 0.039% de la población rural del municipio (fig. 3), mostrando un gradual decrecimiento en los últimos 20 años.

Figura 3: Evolución de la estructura demográfica de la población



Fuente: Base de datos Proyecto FRE local.

En este particular la electrificación rural sería un paliativo a los problemas que modelan hoy la vida de San Narciso, una comunidad que ha mostrado por varios años una tendencia a desaparecer. En cuanto al fondo habitacional posee un total de 21 viviendas de las cuales 7 están deshabitadas ubicadas en un diámetro de 150 metros. En la comunidad el 70% de las viviendas son prestadas, el 10% son rentadas y solo el 20% de ellas son propias. Las viviendas son en su mayoría de bloques, ladrillos y techos de zinc. Predominan las casas independientes en un 90% y el 77,8% de ellas se encuentran en buen estado (Fig. 5). Los pobladores manifiestan altos niveles de satisfacción tanto por las viviendas como por la comunidad y los vecinos.

Figura 5. Condiciones de las viviendas en la comunidad San Narciso.

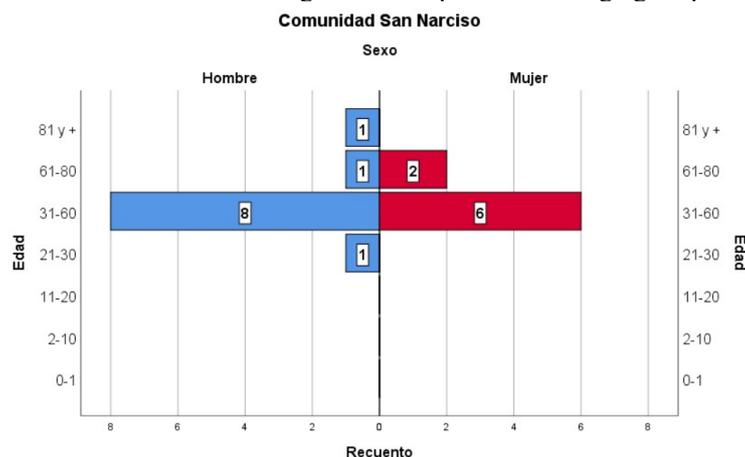


Fuente: Base de datos Proyecto FRE local.

El suministro de agua para el 50% de las familias es a través de ríos o manantiales, el 50% restante la obtienen mediante el acueducto, pozos o un aljibe. Por otro lado, el sistema de desagüe para el 70% de las familias es mediante fosas o tanques sépticos mientras que el 30% lo vierten al terreno.

Con un total de 10 familias y 19 habitantes, la población está demográficamente distribuida en 8 mujeres, 11 hombres y solo un joven menor de 30 años, desequilibrio expresado en la discordante pirámide poblacional (fig. 6). Esta realidad afecta notablemente el reemplazo generacional de la comunidad y con ello las perspectivas de crecimiento futuro, lo cual amerita el desarrollo de las acciones implementadas o por desarrollar a futuro como parte de la gestión del proyecto FRE local.

Figura 6. Estructura socio-demográfica de la población desagregada por sexos.



Fuente: Base de datos Proyecto FRE local

La comunidad muestra una marcada tendencia al envejecimiento poblacional, para un promedio de edad que oscila entre los 50 y 51 años de edad (fig. 7). En este contexto resulta un imperativo la dinamización social y productiva de este caserío como una vía para su sostenibilidad y posible fortalecimiento.

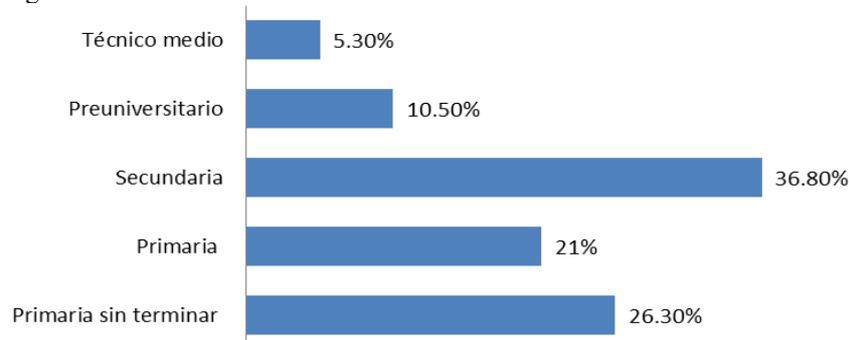
Según el comportamiento poblacional podemos decir que estamos en presencia de una comunidad con limitadas perspectivas de crecimiento, para ello se tiene en cuenta la baja fecundidad, los índices de mortalidad y las migraciones que ha sufrido la comunidad con el paso de los años. Así lo reafirma uno de sus residentes:

Yo nací, crecí, y construí mi familia en esta comunidad. Cuando mis hijos eran pequeños aquí había mucha vida, pero luego todos se fueron a estudiar y en busca de mejores oportunidades...y como vez ya no quedan jóvenes (comunicación personal, 12 de abril del 2022)

Los escasos recursos, las limitadas condiciones de trabajo y estudio y la falta de oportunidades que poseen constituyen factores claves que pueden estar incidiendo en la migración de los jóvenes hacia otros pueblos. Lo cierto es que, aunque muchos campesinos hablan con orgullo de los logros profesionales de sus hijos, añoran mayores oportunidades para los jóvenes de esta localidad.

La población muestra niveles muy bajos de escolaridad si tenemos en consideración que solo el 5,3% de la población alcanzó el técnico medio y el 10,5% logró culminar el preuniversitario (fig. 7). El acceso a oportunidades de estudio y superación constituye un factor determinante en la comprensión del desarrollo, tanto a nivel individual como colectivo, en especial si consideramos que un número nada despreciable ha emigrado en busca de mejores oportunidades de estudio o empleo.

Figura 7. Niveles de escolaridad de los miembros de la comunidad San Narciso.



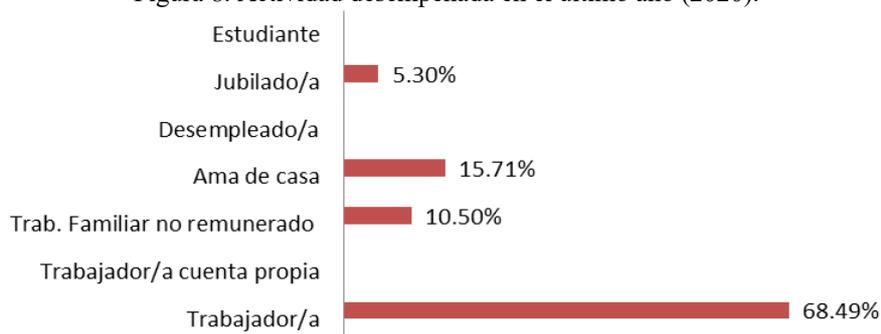
Fuente: Base de datos Proyecto FRE local.

En relación con el estado civil de la población, se pudo constatar que el solo el 10,5% de las personas se encuentran casadas, el 15,8% solteras, el 10,5% son viudos y con el mayor porcentaje se encuentran las personas acompañadas representadas en un 63,2%, realidad presente cada vez más en la sociedad cubana.

Por otra parte, el 79% de la población se encuentran en edad laboral, factor importante para el desarrollo económico y productivo de las familias y por ende para la comunidad, con mayor cantidad de hombres en el sector agropecuario (11) y de mujeres amas de casa (5). Sin embargo, la exigua presencia de fuerza joven pone en riesgo el desarrollo prospectivo de la comunidad. La distribución de tareas por parte de hombres y mujeres en el hogar demostró la forma en que los participantes hacen referencia al rol asumido por ambos géneros, donde la diferenciación apuntaba hacia una sobrecarga de trabajo en la mujer y una subordinación de estas a ofrecer servicios a toda la familia. De modo que, en cuanto a la distribución del tiempo, buena parte de los miembros hace referencia a las actividades productivas, con implicaciones también al interior de la familia.

Según expresan los datos, la doble jornada es una condición a la que se ven sometidas las mujeres que desempeñan el trabajo remunerado (trabajo productivo) en horario laboral y encima se encargan de (casi) todos los trabajos del hogar y de la crianza y educación (trabajo reproductivo). Se trata de un fenómeno que se da cuando se ha logrado la integración de la mujer en el mercado laboral, sin avanzar en el compartir del trabajo reproductivo entre hombres y mujeres. En relación con la actividad desempeñada en el último año, tenemos como dato relevante que el 68.49% de la población se desempeña como trabajador asalariado, lo que representa en la fuerza de trabajo económicamente activa. De otro lado tenemos que el 15.7% de las personas son amas de casa. Por otro lado, resulta alarmante la inexistencia de estudiantes, dato que se corresponde con la carencia de jóvenes en la comunidad.

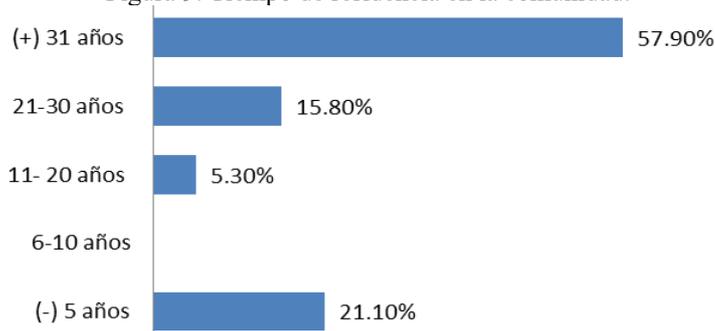
Figura 8. Actividad desempeñada en el último año (2020).



Fuente: Base de datos Proyecto FRE local.

El tiempo de residencia en la comunidad oscila entre 1 y más de 31 años, predominando en 11 casos las familias (59.9%) que llevan más de 31 años de estancia (fig. 9). Los integrantes de las familias aseguran en un 50% que la toma de decisiones la realizan a través del diálogo democrático, mientras el otro 50% las realizan con el predominio del hombre. Por otra parte, en la comunidad el 70% de las familias afirman realizar las tareas de forma conjunta (tareas domésticas, cuidado de animales, cuidado de la familia, festejos), mientras que el 30% las realizan de manera independiente.

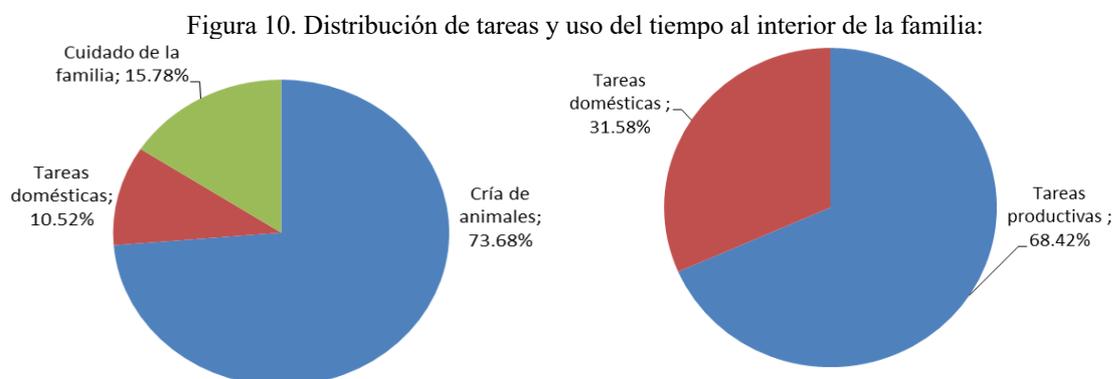
Figura 9. Tiempo de residencia en la comunidad.



Fuente: Base de datos Proyecto FRE local.

En la comunidad el 68.4% de las personas alegan poseer buenas condiciones de salud, el 5.3% se declaran discapacitados y el 26.3% enfermos. En ello influyen varios factores como las condiciones de vida de los habitantes, los problemas ambientales y la limitada percepción de riesgos en cuanto al estado de salud y la enfermedad.

Un elevado porcentaje de residentes refieren compartir las actividades productivas, particularizando en el cuidado de animales y otras tareas productivas. El cuidado de la familia y otras tareas domésticas se ven moderadamente reflejados en el 26.3% de la población.



Fuente: Base de datos Proyecto FRE local.

Por otro lado, las tareas productivas y las domésticas forman parte importante de la idiosincrasia y la vida de los pobladores de San Narciso, la primera representada en la población en un 68,42% y la segunda en un 31,58% (fig. 10b).

La actividad cafetalera constituye uno de los rubros económicos más importantes de esta comunidad montañosa. Al amparo de la Unidad Básica de Producción Cooperativa (UBPC) San Narciso, la producción cafetalera ofrece empleo y da sustento al 62,5% de las familias. En paralelo desarrollan en un menor por ciento los cultivos varios y la ganadería.

Factores asociados a la falta de mano de obra en la montaña, y al deficiente manejo en el control de enfermedades y plagas, limitan la estabilidad de los rendimientos productivos del cultivo. Con rendimientos nada halagüeños respecto al resto de las bases productivas radicadas en la zona, la UBPC San Narciso tienen una batalla fuerte por remontar sus pérdidas y recuperar de manera gradual los rendimientos y vitalidad de sus cultivos.

La tenencia de la tierra está distribuida en diversos actores tales como organismos estatales y el movimiento cooperativo que existe en el territorio. En la comunidad solo 4 familias poseen tierras, lo que representa el 40% de la población, de ellas 2 familias las tienen en usufructo, solo uno es propietario y otro la posee en condición de préstamo. Tres de las familias se dedican al cultivo, en su mayoría a la producción cafetalera y los cultivos varios.

La comunidad, cuentan además con una sala de TV y video (Fig. 14a) que en su interior tiene un pequeño espacio para biblioteca y sala de rehabilitación en muy buen estado y de la cual disfrutan todos los miembros de la comunidad. El círculo social en el que se encuentra la tienda de víveres tiene a su cargo el abastecimiento de productos normados en la canasta básica familiar y otros artículos que forman parte de programa Plan Turquino.

El escaso acceso por parte de la población a servicios y oportunidades constituye uno de los principales problemas que afectan este asentamiento montañoso. Más allá de los deficientes servicios, las ofertas socioculturales son igualmente escasas.

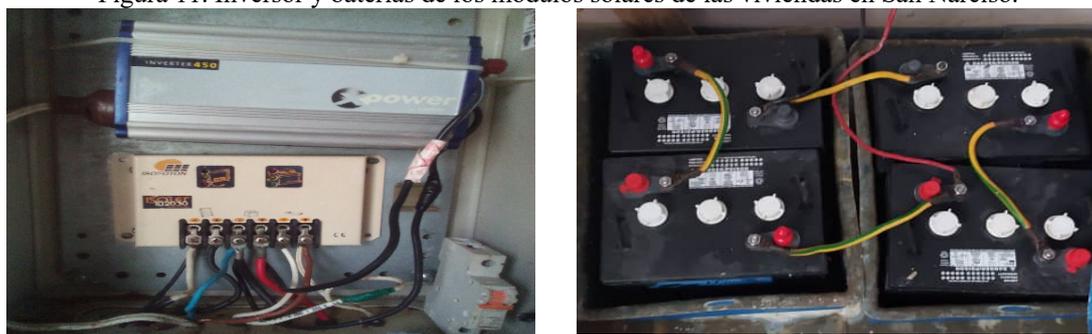
Años atrás la comunidad tenía mucha vida, pero lo cierto es que la mayor parte de los jóvenes se han ido en busca de mejoras. Aquí no hay casi nada, solo buena tierra para sembrar y como ya sabes el trabajo de campo es duro y no le gusta a todo el mundo (comunicación personal, 2 de agosto del 2022).

De igual manera, resultan insuficientes los servicios de salud y los pobladores deben trasladarse a la comunidad de Hoyo de Padilla o asentamientos cercanos para recibir atención médica. La situación descrita es similar en otros asentamientos rurales del municipio montañoso, por lo que los pobladores solicitan atención a estas problemáticas, unidas las dificultades con el transporte, pues los equipos sufren un proceso de deterioro más acelerado.

### Dinámica electroenergética de la comunidad

Como parte de los antecedentes de trabajo con proyectos debemos citar el accionar del proyecto “Protección y rehabilitación del ecosistema y los recursos naturales con participación comunitaria en áreas del asentamiento rural Hoyo de Padilla en el macizo montañoso de Guamuhaya desarrollado durante el período de 2007-2009. Ejecutado por el Programa de Pequeñas Donaciones para el Medio Ambiente de las Naciones Unidas el montaje tecnológico y la puesta en explotación de los módulos fotovoltaicos y sus accesorios fue realizado por técnicos de la Empresa ECOSOL-Solar de la Habana con la cooperación entusiasta de la comunidad, la cual laboró con entereza en la construcción de bases para los paneles solares y la atención a los técnicos durante las jornadas de trabajo y carga e instalación de los equipos. La mayor parte de las viviendas fueron favorecidas con un módulo individual por casa conformado por 2 paneles solares fotovoltaicos (200 Wp), 4 baterías (fig. 11b), 1 regulador de voltaje, 1 inversor (fig. 15a), 5 puntos de luz y TV, para una cobertura promedio de 5 horas al día.

Figura 11. Inversor y baterías de los módulos solares de las viviendas en San Narciso.



Fuente: Base de datos del proyecto FRE local.

En la actualidad algunos inversores están rotos, COPEXTEL que es la empresa responsable de su reparación, no tiene cómo solucionar los problemas que se han presentado. Destaca la autogestión y el espíritu innovador de algunos pobladores para darle solución a las afectaciones tecnológicas presentadas.

El 100% de las familias utilizan para el alumbrado interior de las viviendas la electricidad, con alta tendencia al aprovechamiento de la luz solar. Como parte del trabajo de campo (entrevistas y observación) se pudo comprobar que las conexiones interiores se encuentran en buen estado en el 80% de las viviendas.

El recurso más empleado para la cocción de alimentos en la comunidad es la leña, representados en las familias con un 90%, seguido del carbón y el keroseno, ambos en un 40%. La electricidad es la menos demandada con solo un 10% (fig. 12).

Figura 12. Condiciones para la cocción de alimentos.



Fuente: Trabajo de campo en la comunidad.

Los equipos para la cocción de alimentos que más predominan en las viviendas son: ollas arroceras, ollas de presión, ollas convencionales, calderos, sartén y algunas hornillas eléctricas; un bajo por ciento de familias también posee: refrigerador, televisor, lavadora, DVD, ventilador, plancha y batidora en estos casos no los pueden usar por falta de potencia instalada. Esta deficitaria potencia e inestabilidad del servicio energético ha limitado el rendimiento y vida útil de los equipos existentes.

El análisis de los equipos electrodomésticos que poseen las familias de San Narciso permitió estimar el perfil de carga diario de una vivienda tipo<sup>2</sup>, donde se diferencian los valores picos estimados, ellos son de 0.65 kW entre las 7:00 am y 8:00am y el otro de 1.22 kW entre las 4:00 pm y 6:00 pm (Fig. 13).

Figura 13. Perfil de carga casa tipo en la comunidad San Narciso.



Fuente: Elaboración propia

Para cubrir la demanda y en total coherencia con los objetivos trazados por el Proyecto FRE local se instalaron SFVA más robustos con una capacidad de generación de 2,2 kWp.

Los componentes de estos se pueden ver en la siguiente tabla:

Componentes del SFVA	Descripción	Cantidad por SFVA
Paneles Fotovoltaicos 370Wp	silicio monocristalino 370 W, de 5BB 72-células silicio monocristalino. Tamaño total 1956*992*40mm	6
Gabinete	Armario hecho de chapas de acero galvanizado (SECC). Grado de protección IP-32IK10 and C5-I con display LCD	1

<sup>2</sup> Que muestre un perfil de consumo representativo de la media de la comunidad

<b>Inversor Híbrido</b>	2KW 48VDC/120VAC (-10%-+5%),50/60HZ, onda sinusoidal, MTTP 80A	1	
<b>Baterías Gel</b>	Batería de gel de ciclo profundo Capacidad: C10 250Ah,12V Peso:71kgs	4	
<b>Panel de conexiones externas</b>	Interruptor de AC RCBO 30mA (entrada y salida), curva B	1	
<b>Estructuras</b>	Material: Acero galvanizado, Espesor de la capa galvanizada: 80µm, Ángulo de ajuste:0-20 °	Guía riel	4
		Viga inclinada	4
		Juego de Columna ajustable (conector triangular ajustable+ columna ajustable+base)	4
		Conector tringular ajustable	4
		Columna enterrada	8
		Set de tornillería	1
<b>Sistema de Puesta Tierra</b>	Barilla de Cobre y tornillos	4	
	Cable de cobre desnudo	25m	
	Ks Conector	8	
	Terminal de OJO	8	
	Manguerra corrugada de PVC 1"	10m	
	Cable de puesta a tierra	4	
<b>Kit de montaje compuesto conectores y cables de interconexión del SFVA</b>	Conectores MC4 sencillo	3	
	Conectores MC4 tipo Y	2	
	Cable CD de interconexión del SFVA negro	25m	
	Cable CD de interconexión del SFVA rojo	25m	
	Cinturón de NYLON para Cable	1	

Fuente: Base de datos del proyecto FRE local.

Durante el proceso de instalación de los SFVA se contó con el involucramiento y la participación activa de los miembros de la comunidad (fig. 14). Al finalizar la instalación, la tecnología se identifica como medio básico de la Organización Empresarial de Base (OEB) de fuentes renovables de energía de Cienfuegos.

Figura 14. Instalación de los SFVA.



Fuente: Base de datos del proyecto FRE local.

En total se instalaron 16 SFVA, uno para cada casa habitada de la comunidad. Uno de ellos compartido entre el círculo social y la sala de video, teniendo en cuenta que la demanda

energética de estos dos lugares puede ser cubierta por un SFVA. A raíz de la llegada del proyecto y como parte de los impactos de las soluciones energéticas implementadas se percibió un gradual crecimiento de la población en edad fértil y con ello un ligero aumento de niños en la comunidad.

### Potencialidades para el desarrollo de las FRE

En la comunidad todas las familias se dedican a la cría de animales, entre ellos gallinas, cerdos, vacas, chivos, terneros y caballos, con tendencia a estabularlos (fig. 20). Como se puede apreciar en la figura en la mayoría de los casos se realiza la cría de animales de forma estabulada, lo que puede garantizar y propiciar la instalación de biodigestores para la producción de biogás, el cual puede ser una fuente alternativa para la cocción de alimentos.

Figura 20. Cría de animales en establo en la comunidad San Narciso.

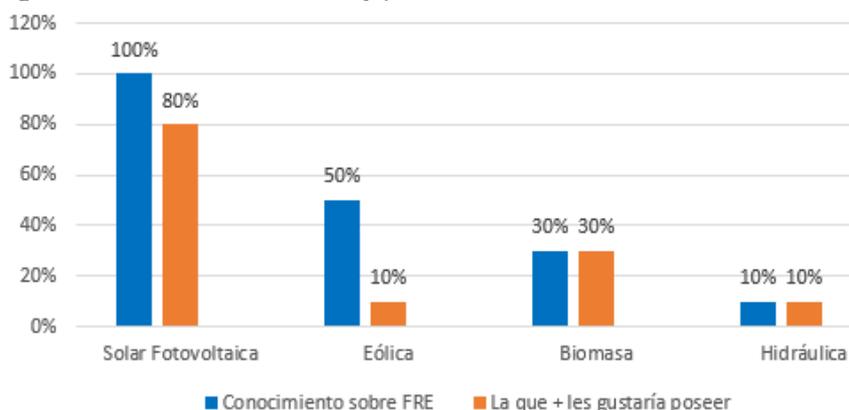


Fuente: Base de datos Proyecto FRE local.

Para mejorar el abastecimiento de agua a cada casa de la comunidad se sugiere el uso de mangueras de 2 a 4 pulgadas y de 2 ½ pulgadas, ya que como es una zona montañosa el agua puede fluir por gravedad. La implementación de un termo refrigerante autónomo de energía solar para la conservación de la leche y que sea de uso colectivo de la Unidad Empresarial de Base (UEB), pudiera ser la solución a el aumento de la entrega de leche y de mejora económica de los habitantes.

Los niveles de información acerca de los temas medioambientales son altos en el 80% de las familias encuestadas, lo cual ha sido posible mediante la radio y la televisión para el 66,7%, el 22,2% a través de la prensa y el 11,1% por vía de cursos y talleres. Acerca del conocimiento existente en las familias sobre de las FRE, se obtiene que el 20% de las familias aseguran conocer bastante sobre el tema mientras que el 80% solo un poco. La energía que resulta más conocida en la comunidad es la solar fotovoltaica y por ende es la que más les gustaría poseer al 80% de las familias encuestadas (fig.21).

Figura 21. Nivel de conocimiento y preferencias de los habitantes de San Narciso



Fuente: Base de datos Proyecto FRE local.

Del total de familias encuestadas solo 4 ratifican estar capacitados para trabajar con tecnologías para FRE. Las familias no capacitadas se encuentran en plena disposición para recibir algún tipo de capacitación (cursos y talleres, intercambio con personas que poseen la tecnología, asesoría técnica, etc.) que les permita conocer y trabajar mejor con dichas tecnologías.

El 88,9% de las familias aseguran que instalar una tecnología FRE puede beneficiar considerablemente sus vidas. Para el 77,8% traería notables beneficios en aplicaciones en la agricultura, para el 33,3% como fuente de empleo, para el 14,3% como perspectiva de orientación profesional para niños y jóvenes y para innovaciones locales, y para el 100% de las familias traería grandes beneficios para la cocción de alimentos y para la generación de energía al interior de los hogares.

## CONCLUSIONES

Apostar al cambio tecnológico del modelo energético vigente implica, más allá de las necesarias propuestas legislativas, acciones concretas que potencien la construcción de sujetos sociales. El diseño y concreción de acciones graduales para cada uno de los sectores requerirá de un compromiso político y sentido participativo que garantice la sostenibilidad del cambio deseado.

El trabajo realizado en la comunidad San Narciso tuvo un carácter esencialmente crítico y participativo, teniendo en cuenta las problemáticas, necesidades y vivencias de cada uno de los pobladores. El accionar proactivo y vivencial del proyecto en cada una de las etapas contribuyó a estimular la comunicación y el intercambio propositivo en la toma de decisiones, al tiempo que favoreció el compromiso de los pobladores en la sostenibilidad del cambio generado.

Fomentar procesos de desarrollo local, desde una concepción integral y descentralizada, supone un cambio cultural en su conducción y en las maneras de formar a los actores, de ahí que se precise la incorporación de una visión multi y transdisciplinar, dialógica y participativa en este tipo de proceso formativo (Alcázar *et al.*, 2020: 32). Poner a las comunidades como principales beneficiarias y a los pobladores como protagonistas del cambio, pone a científicos, académicos y actores locales de cara a nuevos compromisos para la protección y sostenibilidad de cada una de las soluciones implementadas.

La ruta metodológica interventiva permitió identificar colectivamente las necesidades, integrar a los usuarios finales en la creación y evaluación de soluciones, favorecer dinámicas socio-productivas específicas e incorporar los conocimientos y las prácticas culturales de la población. Se trata de concebir y reinventar la investigación y con ello la intervención sobre

la base del diálogo y la democratización del conocimiento como elemento articulador de la gestión transformadora.

Estimular el desarrollo energético inclusivo desde las agendas políticas de territorios y comunidades resulta un imperativo para lograr la emergencia de soluciones innovadoras y para garantizar la sostenibilidad de las transformaciones implementadas. Evaluar integralmente cada uno de los espacios, reconocer sus límites y oportunidades, identificar actores claves y capacitar a los sujetos en favor de un desarrollo integral, constituyen procesos sustantivos para lograr la transición energética a la que apuesta Cuba.

## REFERENCIAS

- Alcázar, A., Ortiz, R., Romero, M. I., Núñez, J. (2020). *Arreglos productivos locales en Cuba: experiencias desde GUCID y PIAL* (A. de la C. García, Ed.). La Habana, Cuba: Editorial Universidad de La Habana.
- Bertinat, P., Chemes, J. y Forero, L. (2021). Transición energética, aportes para la reflexión colectiva. Transnational Institute y Taller Ecologista (con el apoyo de Fundación Boell Cono Sur). ISBN: 9789070563776. Recuperado de: <http://www.tni.org/copyright>
- Coraggio, J. L. (2003). Las políticas públicas participativas: ¿Obstáculo o requisito para el desarrollo local? II Seminario Nacional Fortaleciendo la relación Estado-sociedad civil para el desarrollo local.
- Echevarría, M., Pérez, R., Martínez, Y., Medina, A., Barrera, E. (2020). “Fuentes renovables de energía en comunidades rurales aisladas: una metodología de intervención social”. Revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores, Recuperado de: <http://www.dilemascontemporaneoseducacionpoliticayvalores.com>
- Espina, M. (2008b). *Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del Estado en la experiencia socialista cubana*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Fundora Nevot, G. (2018). *Configuración de políticas locales de equidad en el contexto de actualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista*. Tesis de Doctorado, Departamento de Sociología, Universidad de La Habana.
- Garrido, S., Lalouf, A., y Moreira, J. (2020). Energías renovables y procesos de desarrollo inclusivo y sustentable. De las políticas públicas puntuales a los abordajes sistémicos. En Guillermo Santos et al., *Tecnologías públicas: estrategias políticas para el desarrollo inclusivo sustentable*. Contribuciones de Patricia Esper, Facundo Picabea, Ariel Gordon, Paula Juarez, coordinación general de Hernán Thomas, 1ra. ed., Universidad Nacional de Quilmes: Bernal. Libro digital, PDF
- Iglesias Montero, G., Alonso Freire, J., Martínez Iglesias, M. I. (2018). Del lugar al desarrollo local. *Conrado*, 14(Supl. 1), 381-388. Epub 03 de diciembre de 2018. Recuperado en 27 de noviembre de 2020, de [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1990-86442018000500381&lng=es&tlng=es](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1990-86442018000500381&lng=es&tlng=es)
- Iglesias Pérez, M., Jiménez Guethón, R. (2017). Desarrollo local y participación social. ¿De qué estamos hablando?. *Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 5(1), 60-73. Recuperado en 27 de enero de 2022, de [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2308-01322017000100005&lng=es&tlng=es](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2308-01322017000100005&lng=es&tlng=es)
- Partido Comunista de Cuba, PCC. (2020). Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030. La Habana, Cuba. Recuperado de: <http://repositorio.geotech.cu/jspui/bitstream/1234/2723/1/Bases%20del%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%20Econ%C3%B3mico%20y%20Social%20hasta%20el%202030.pdf>
- Partido Comunista de Cuba, PCC. (2021). Actualización de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2021-2025. VIII Congreso del

Partido Comunista de Cuba. Del 15 al 18 de abril. La Habana, Cuba. Recuperado de: <https://www.pcc.cu/sites/default/files/documentos/2020-07/lineamientos-politica-partidocuba.pdf>

Pérez Gutiérrez, R., Echevarría Gómez, M. del C., Barrera Cordoso, E. L., & Romero Romero, O. (2022). Transición energética en Cuba: experiencias del proyecto Fuentes Renovables de Energía como apoyo al desarrollo local. *Avances*, 24(3), 256-271. Recuperado de: <http://avances.pinar.cu/index.php/publicaciones/article/view/702/2005>

Stewart-Santos, E. M., González-Ortiz, M., Soulyar-Carracedo, V. S., Morales-Pérez, M. (2020). Medición del nivel de Desarrollo Local Sostenible en la provincia de Santiago de Cuba. *Anuario Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales*, 79-90. Recuperado de: <https://bit.ly/3r5xNt8>

Suset-Pérez, A., Machado-Martínez, H., Miranda-Tortoló, T., Duquesne-Baró, P. y Castañeda-Pimienta, L. (2017). El cambio social y las transformaciones en el contexto territorial rural. Percepción de los actores locales. *Pastos y Forrajes*, Vol. 40, No. 3, julio-septiembre, 230-240, 2017.

Zabala, M del C., Echevarría León, D. (2020). Las políticas sociales para la Cuba del 2030: elementos para su diseño e implementación. *Economía y Desarrollo*, 164(2), e11. Epub 26 de julio de 2020. Recuperado en 22 de noviembre de 2020, de [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0252-85842020000200011&lng=es&tlng=es](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0252-85842020000200011&lng=es&tlng=es)

TERRA. Revista de Desarrollo Local

e-ISSN: 2386-9968

Número 14 (2024), 137-144

DOI 10.7203/terra.14.28117

IIDL – Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local

# **Políticas de rehabilitación urbana: una breve comparación entre las experiencias de Belo Horizonte, Brasil, y Barcelona, España**

**Selma Singulano**

Máster en Estudios Territoriales y Planeamiento. Universidad Autónoma de Barcelona

[selmasingulano@gmail.com](mailto:selmasingulano@gmail.com)

<https://orcid.org/0009-0002-3533-0475>



Esta obra se distribuye con la licencia Creative Commons  
Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional

## SECCIÓN EXPERIENCIAS Y BUENAS PRÁCTICAS

### **Políticas de rehabilitación urbana: una breve comparación entre las experiencias de Belo Horizonte, Brasil, y Barcelona, España**

*Resumen:* En el contexto del planeamiento urbanístico, las políticas de rehabilitación urbana desempeñan un papel crucial para abordar los desafíos contemporáneos de desarrollo urbano, equidad social y justicia. En un contexto de constante transformación y creciente desigualdad, las estrategias tradicionales de planificación urbana han perdido su eficacia. La rehabilitación urbana emerge como una solución integral para mejorar la calidad de vida en áreas urbanas degradadas. Este artículo se dedica a la comparación de dos ejemplos paradigmáticos en este ámbito: Belo Horizonte, Brasil, y Barcelona, España. En Belo Horizonte, el Plan de Rehabilitación del Hipercentro, iniciado en la década de 2000, tuvo como objetivo la transformación del centro de la ciudad en un entorno más próspero y diversificado. Por otro lado, en Barcelona, las políticas de rehabilitación han sido una constante desde la década de 1970, con especial énfasis en la Ley de Barrios, implementada entre 2004 y 2010. Este análisis se centra en las características esenciales que las políticas de rehabilitación urbana deben poseer para ser eficaces, destacando la vivienda como un aspecto fundamental para el estudio comparativo.

*Palabras clave:* Planeamiento urbano, derecho a la ciudad, vivienda, Brasil, España.

### **Urban rehabilitation policies: a brief comparison between the experiences of Belo Horizonte, Brazil, and Barcelona, Spain.**

*Abstract:* In the context of urban planning, urban rehabilitation policies play a crucial role in addressing contemporary challenges of urban development, social equity, and justice. In a context of constant transformation and growing inequality, traditional urban planning strategies have lost their effectiveness. Urban rehabilitation emerges as a comprehensive solution to improve the quality of life in degraded urban areas. This article is dedicated to the comparison of two paradigmatic examples in this area: Belo Horizonte, Brazil, and Barcelona, Spain. In Belo Horizonte, the Hypercenter Rehabilitation Plan, initiated in the 2000s, aimed to transform the city center into a more prosperous and diversified environment. On the other hand, in Barcelona, rehabilitation policies have been a constant since the 1970s, with special emphasis on the Neighborhood Law, implemented between 2004 and 2010. This analysis focuses on the essential characteristics that urban rehabilitation policies must possess to be effective, highlighting housing as a fundamental aspect for the comparative study.

*Key words:* Urban planning, right to the city, housing, Brazil, Spain.

Recibido: 26/03/2024

Aceptado: 01/04/2024

Referencia/Citation:

Singulano, S. (2024). Políticas de rehabilitación urbana: una breve comparación entre las experiencias de Belo Horizonte, Brasil, y Barcelona, España. *TERRA. Revista de Desarrollo Local*, 137-144. <http://doi.org/10.7203/terra.14.28117>

## 1. INTRODUCCIÓN

En el contexto del planeamiento urbanístico, las prácticas políticas, técnicas y administrativas para la ordenación urbana y territorial son fundamentales para la evolución de las ciudades en un mundo en constante transformación. La planificación urbana se ha convertido en un instrumento esencial, especialmente en un escenario marcado por el crecimiento de usos urbanos débiles del territorio, el aumento de la desigualdad y la marginación social (Font, 2003). A medida que enfrentamos desafíos que a menudo ponen en contraposición el desarrollo económico y la justicia social, se vuelve evidente que los modelos tradicionales de planeamiento urbano ya no son adecuados para las realidades urbanas contemporáneas. O sea, los cambios ocurridos en la rápida y compleja dinámica de ocupación territorial con la utilización intensiva y alargada del territorio han puesto en crisis el modelo tradicional del planeamiento para unos territorios que, cada vez más, hay que ordenar y vertebrar que ocupar o colonizar. (Font, 2003, p. 214)

Los últimos años han sido testigos de transformaciones profundas que exigen una nueva concepción de la territorialidad, y esta demanda una revisión de las estrategias de planificación urbana y en este contexto surge la importancia de las políticas de rehabilitación urbana. Es decir, si es una realidad la insuficiencia o degradación de las infraestructuras y de los espacios en las ciudades, es posible pensar diferentes intervenciones y que estas tengan en cuenta criterios básicos con vías a la resolución de determinados problemas urbanos.

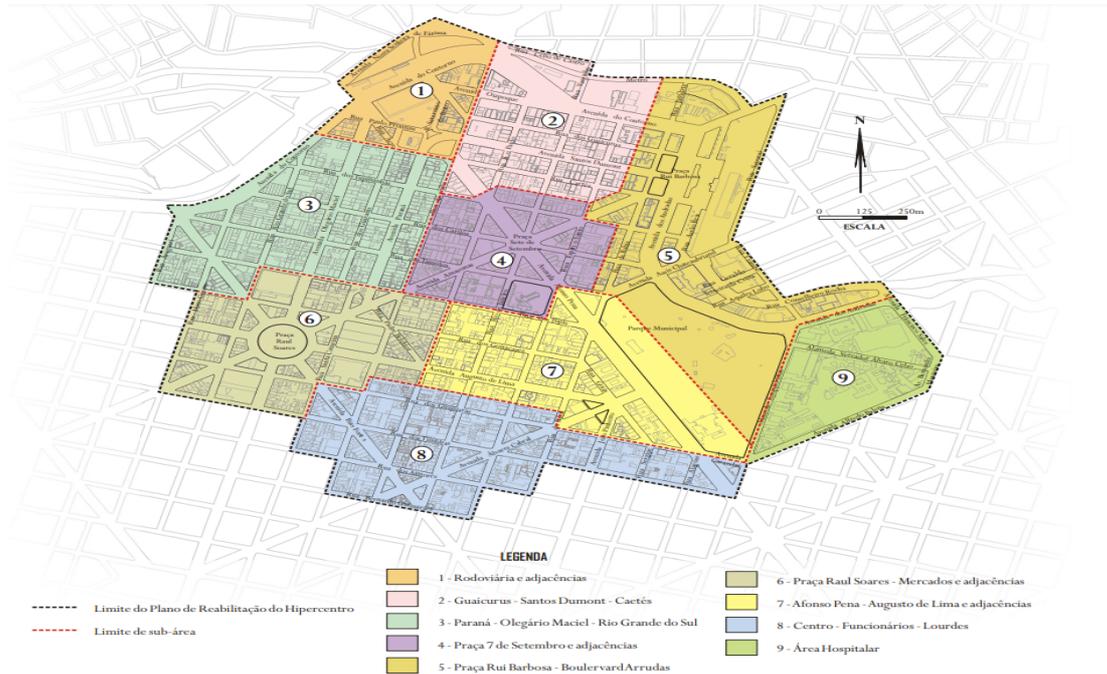
Así, la rehabilitación urbana se presenta como una intervención integrada que se ajusta a las necesidades cambiantes de las ciudades. En este artículo, explicaremos las características que deben reunir las políticas de rehabilitación urbana para ser efectivas, y lo haremos a través de la comparación de dos ejemplos representativos: las ciudades de Belo Horizonte, Brasil, y Barcelona, España.

Belo Horizonte y Barcelona, a pesar de sus diferencias culturales, geográficas e históricas, comparten (o compartieron en algún momento) el objetivo común de transformar sus entornos urbanos. Al analizar sus experiencias en políticas de rehabilitación urbana, esperamos no solo comprender cómo estas ciudades han abordado este desafío, sino también extraer lecciones aplicables a otras áreas metropolitanas que enfrentan problemas similares en todo el mundo.

## 2. DISCUSIÓN

En la década de 2000, Belo Horizonte, en el estado de Minas Gerais, Brasil, se embarcó en un ambicioso proyecto de rehabilitación urbana conocido como el Plan de Rehabilitación del Hipercentro. Este plan se diseñó con el propósito de establecer un compromiso entre la administración pública local y la comunidad para transformar esta zona céntrica en un entorno más próspero, socialmente diverso y económicamente dinámico en las nueve subáreas que componen la región central de la ciudad (PBH, 2007; Albrecht, 2008).

Figura 1: Área de rehabilitación del hipercentro de Belo Horizonte



Fuente: PBH, 2007

La génesis del plan se fundamentó en un diagnóstico que incluyó investigaciones sobre el Uso y Ocupación de los Inmuebles, las Condiciones Actuales de los Inmuebles Vacíos y con Altas Tasas de Vacancia, así como estudios de Opinión, Percepción Ambiental, Apropiación de Espacios Públicos y aspectos socioinstitucionales. Estas investigaciones se llevaron a cabo entre los años 2002 y 2006 (PBH, 2007).

A partir de este diagnóstico detallado, se organizaron campos temáticos y directrices sectoriales de actuación que abarcaron:

1. Gestión y Legislación Urbanística.
2. Habitación.
3. Apropiación de Espacios Públicos.
4. Desarrollo Económico.
5. Accesibilidad y Movilidad.

Estos campos temáticos sirvieron como pilares para la construcción de propuestas concretas de acción, en colaboración con instituciones públicas, privadas y la sociedad civil. El plan se caracterizó por su actuación transversal, involucrando la colaboración inter e intra administrativa y fomentando una fuerte participación ciudadana. Una de las piedras angulares de este plan de rehabilitación fue la priorización de las propuestas de actuación en función de su potencial estratégico, viabilidad económica, grado de independencia, cobertura espacial y capacidad para promover la inclusión social. Esto se tradujo en una garantía del derecho a la ciudad para las personas en situación de vulnerabilidad, asegurando que los beneficios de la rehabilitación alcanzarán a aquellos que más lo necesitaban.

En el transcurso de este artículo, exploramos otras facetas del Plan de Rehabilitación del Hipercentro de Belo Horizonte, sobre todo enfocando el tema de la vivienda. Además, lo compararemos con los caminos de rehabilitación urbana en Barcelona, España, para obtener una visión más completa de las orientaciones y resultados en contextos urbanos diversos. En el caso de Barcelona, las políticas de rehabilitación urbana han sido una constante en la ciudad, remontándose a intervenciones de la acción pública local que se extienden hasta los años 1979

(Nel.lo, 2010 y 2020). Entre las herramientas clave utilizadas se destaca la Ley de Barrios, un instrumento conocido para la transformación de áreas deprimidas en Cataluña. Esta ley fue aprobada por el Parlamento de Cataluña en 2004 y se implementó de manera efectiva entre 2004 y 2010.

El Plan de Barrios tenía como objetivo la adopción de instrumentos de intervención en áreas segregadas, con el propósito de mejorar las condiciones de vida y evitar la agravación de los problemas existentes. Se implementó en 16 barrios distribuidos en 6 distritos de la ciudad, lo que lo convirtió en una iniciativa que abordó sectores particularmente vulnerables. El enfoque de este plan se caracterizó por su transversalidad, colaboración interadministrativa, colaboración intraadministrativa y participación social. Además, contaba con recursos extraordinarios y un proceso de gobernanza específico para control de sus efectos.

Figura 2: Área de impacto del Plan de Barrios de Barcelona



Ayuntamiento de Barcelona, 2017 apud Nel.lo, 2020

Fuente:

Los criterios fundamentales que guiaron el Plan de Barrios fueron la equidad social, la democracia y la acción ciudadana, así como el derecho a la ciudad. Estos principios se organizaron en campos temáticos que abarcaban áreas como educación, cultura, deporte, movilidad, actividades económicas, salud y vivienda, entre otros. En los ejemplos brasileño y español, el derecho a la ciudad emerge como un principio central. Este enfoque no permite comprender el proceso de producción del espacio urbano de manera aislada de los procesos políticos y sociales subyacentes. Siguiendo la perspectiva de Lefebvre (2016), la reproducción de las ciudades está intrínsecamente vinculada a la forma en que se organiza la sociedad, lo que significa que la ciudad es un producto histórico de las relaciones sociales que allí se establecen. En consecuencia:

a dinâmica dos processos políticos, econômicos e sociais, diretamente influenciada pela posição dos atores, molda, então, a cidade em diversas escalas e, nesse movimento, molda a própria produção da moradia, unidade básica a partir da qual se articulam todos os demais usos e acessos aos benefícios ofertados pela cidade [la dinámica de los procesos políticos, económicos y sociales, directamente influenciada por la posición de los actores, configura

entonces la ciudad en diferentes escalas y, en este movimiento, configura la propia producción de la vivienda, unidad básica a partir de la cual se articulan todos los demás usos y accesos a los beneficios ofertados por la ciudad]. (Neves, 2020, p. 5)

A pesar de la considerable distancia geográfica que separa a Belo Horizonte de Barcelona, la comparación entre estos dos ejemplos es totalmente factible, especialmente cuando se trata de un tema central como la vivienda. La justificación para esta comparación se encuentra en la importancia del derecho a la vivienda en la promoción de los derechos humanos, un aspecto fundamental en las políticas de rehabilitación urbana. La violación de este derecho puede dar lugar a la indisponibilidad de otros derechos igualmente fundamentales. Por lo tanto, este análisis comparativo permitirá identificar enfoques efectivos y lecciones valiosas que pueden aplicarse a otras ciudades en todo el mundo, independientemente de su ubicación geográfica.

## 2.1 El tema de la vivienda

Los casos de estudio de las políticas de rehabilitación urbana en Belo Horizonte y Barcelona proporcionan una visión de las diferencias y similitudes en enfoques y resultados en la búsqueda de la equidad social, la democracia y la acción ciudadana, y en particular, el derecho a la ciudad. Una de las principales áreas de comparación en esta investigación es el derecho a la vivienda, un aspecto esencial en la promoción de los derechos humanos en el contexto de políticas de rehabilitación urbana.

En el caso del Plan de Rehabilitación del Hipercentro de Belo Horizonte, se observa que, de las 128 propuestas concretas de actuación, apenas el 3,12% se relaciona con la vivienda. Además, las pocas propuestas que se mencionan están orientadas hacia perspectivas futuras, como la creación de líneas de financiamiento y la reducción de impuestos, lo que sugiere una falta de enfoque en soluciones habitacionales inmediatas (PBH, 2007).

Por otro lado, el Plan de Barrios de Barcelona presenta una proporción similar, con el 4,89% de las 670 acciones vinculadas a la vivienda. Aunque la cifra es comparable con la del caso brasileño, la diferencia radica en que las acciones catalanas abordan aspectos más diversos relacionados con la vivienda (Nel.lo, 2010).

Es evidente que, si bien la vivienda no es el aspecto central de estas políticas, es un tema fundamental que debe abordarse al considerar la equidad social, la democracia y el derecho a la ciudad. Es importante destacar que, en el caso de Belo Horizonte, la situación habitacional era más problemática, con un estimado de 151.860 unidades habitacionales de déficit en la región metropolitana en el año 2000 (FJP, 2002); en una ciudad de 2.238.525 personas residentes para el mismo año (IBGE, 2000).

Ya según datos de la Agencia de la Vivienda de Cataluña, en 2004, había un déficit de 200.000 viviendas en la región de Cataluña, y una gran parte de ellas se concentraba en la ciudad de Barcelona (Agència de l'Habitatge de Catalunya, 2004); una región con sus 6,713 millones de personas en este momento.

## 3. CONCLUSIONES

Por fin, retomando las características de las políticas de rehabilitación deben reunirse para ser efectivas, si puede considerarse que los casos brasileño y catalán parten adecuadamente de una aproximación entre las disciplinas territoriales, con integración de las demandas relativas al

medio ambiente y al paisaje, y propuestas de recalificación urbana, además de una concepción integral de la ordenación del territorio en escala local (Font, 2003). Es decir, teniendo en cuenta los retos “més rellevants per a la gestió de les actuacions de rehabilitación urbana: la dotació de recursos específics, la col·laboració intra i interadministrativa, la transversalitat de les actuacions, la implicació de la ciutadania i l’avaluació de les actuacions realitzades [más relevantes para la gestión de las actuaciones de rehabilitación urbana: la dotación de recursos específicos, la colaboración intra e interadministrativa, la transversalidad de las actuaciones, la implicación de la ciudadanía y la evaluación de las actuaciones realizadas]” (Nel.lo, 2010, p. 119), la experiencia en Barcelona puede ser considerada más positiva, sobre todo por los recursos financieros direccionados a la propuesta, bien como la capacidad de evaluación y control de las acciones realizadas, o que no ocurrió de la misma manera en la experiencia de Belo Horizonte.

O sea, a diferencia del Plan de Rehabilitación del Hipercentro de Belo Horizonte, el Plan de Barrios de Barcelona contó con recursos financieros direccionados al tema y un proceso de gobernanza específico para controlar los efectos de las acciones implementadas (Nel.lo, 2010). En última instancia, esta comparación entre Belo Horizonte y Barcelona resalta la importancia de asignar recursos adecuados y establecer mecanismos efectivos de gobernanza para garantizar el éxito de las políticas de rehabilitación urbana y, por ende, la mejora de la calidad de vida en las ciudades. El derecho a la vivienda y la inclusión social son fundamentales en esta ecuación, y es vital que las políticas urbanas aborden estas cuestiones con un enfoque más integral y una visión a largo plazo.

## REFERENCIAS

Agència de l’Habitatge de Catalunya (2004). Cens de població i habitatges. Disponible en <https://analisi.transparenciacatalunya.cat/Demografia/Cens-de-poblaci-i-habitatges/6pis-q32q>

Albrecht, C. F. (2008). Sustentabilidade na Revitalização de Centros. Análise do Plano de Reabilitação do Hipercentro de Belo Horizonte sob os critérios do LEED. [Tese de mestrado, Universidade Federal de Viçosa]. Viçosa, Repositório Institucional Universidade Federal de Viçosa.

FJP. Fundação João Pinheiro. (2001). Déficit habitacional no Brasil 2000. Belo Horizonte, Centro de Estatística e Informações.

Font, A. (2003) Planeamiento urbanístico: de la controversia a la renovación (en línea). [https://bibliodiarq.files.wordpress.com/2014/08/1\\_font-a-planeamiento-urbanistico-de-la-controversia-a-la-renovacion.pdf](https://bibliodiarq.files.wordpress.com/2014/08/1_font-a-planeamiento-urbanistico-de-la-controversia-a-la-renovacion.pdf)

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2000). Censo – Séries históricas. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/belo-horizonte/pesquisa/43/0?ano=2000>

Lefebvre, H. (2016). O direito à cidade. São Paulo: Editora Nebli.

Nel.lo, O. (2010). The Challenges of Urban Renewal. Ten Lessons from the Catalan Experience. *Análise Social*, XLV (197), 685-715.

Nel.lo, O. Cruz, H. & Blanco, I. (2020). Les polítiques de rehabilitació enfront la segregació: el Pla de Barris de Barcelona. *Papers Regió Metropolitana de Barcelona*, 63, 118-133.

Neves, T. R. C. (2020). Dinâmicas da moradia na cidade capitalista: das ocupações às remoções. En GAIO, Daniel (org.) Remoções forçadas e a administração pública. (pp. 05-21). Belo Horizonte: Imprensa Universitária da UFMG.

PBH. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. (2007). Plano de reabilitação do hipercentro de Belo Horizonte (en línea). [https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/politica-urbana/2018/planejamento-urbano/publicacoes\\_plano\\_reabilita%C3%A7%C3%A3o\\_hipercentro\\_bh.pdf](https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/politica-urbana/2018/planejamento-urbano/publicacoes_plano_reabilita%C3%A7%C3%A3o_hipercentro_bh.pdf)

TERRA. Revista de Desarrollo Local

e-ISSN: 2386-9968

Número 14 (2024), 145-155

DOI 10.7203/terra.14.28706

IIDL – Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local

# Análisis de la seguridad pública en el territorio de Quintana Roo mediante el software estadístico SPSS

**Enrique Cercas López**

Dpto. de Seguridad Pública. Univ. Autónoma del Estado de Quintana Roo (México)

[enrique.cercas@uqroo.edu.mx](mailto:enrique.cercas@uqroo.edu.mx)

<https://orcid.org/0000-0003-4162-0305>

**Jaime Uribe Cortez**

Dpto. de Seguridad Pública. Univ. Autónoma del Estado de Quintana Roo (México)

[jaime.uribe@uqroo.edu.mx](mailto:jaime.uribe@uqroo.edu.mx)

<https://orcid.org/0000-0001-6699-8545>

**Omar Pasillas López**

Dpto. de Seguridad Pública. Univ. Autónoma del Estado de Quintana Roo (México)

[omar.pasillas@uqroo.edu.mx](mailto:omar.pasillas@uqroo.edu.mx)

<https://orcid.org/0000-0003-0179-5119>



Esta obra se distribuye con la licencia Creative Commons

Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional

## SECCIÓN EXPERIENCIAS Y BUENAS PRÁCTICAS

### **Análisis de la seguridad pública en el territorio de Quintana Roo mediante el software estadístico SPSS**

*Resumen:* El propósito de esta investigación es compartir la experiencia del análisis estadístico aplicado en el ambiente laboral que prevalece en una institución de seguridad pública en Quintana Roo. El estudio se realizó con una herramienta estadística, el SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*), que permite captar el fenómeno a partir de la sistematización de los resultados mediante una encuesta. La implementación de esta técnica cuantitativa permite a los profesores trascender a otros espacios investigativos, multiplicar y replicar con los estudiantes de licenciatura en los procesos de enseñanza-aprendizaje. Los resultados del análisis contribuyen a mejorar el clima laboral en un área neurálgica de la seguridad pública como institución encargada del orden social a partir de acciones que permiten la gestión de los recursos humanos y materiales, y así incrementar la calidad en el servicio de seguridad que recibe la sociedad y que afecta positivamente al territorio y contribuye para el desarrollo.

Palabras clave: Instrumento, metodología, investigación, modelo, ciencias sociales

### **Analysis of public safety in the territory of Quintana Roo using SPSS statistical software.**

*Abstract:* The purpose of this research is to share the experience in an area little explored by statistical analysis, public safety, specifically, the work environment that prevails territorially in an institution in Quintana Roo. This research was carried out with a statistical tool that allows us to capture the phenomenon from the systematization of the results of a survey in the SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*). The implementation of this quantitative technique It represented a challenge since it allows professors to transcend to other research spaces, multiply and replicate with undergraduate students in the teaching-learning processes. The main results of the analysis contribute to improving the working environment in a neuralgic territory of security, the institution in charge of social order based on actions that allow redirecting the management of human and material resources, increasing the quality of the service. that society receives and that positively affects the territory and contributes to development.

Keywords: Instrument, methodology, research, model, social sciences

Recibido: 7/05/2024

Aceptado: 30/05/2024

Referencia/Citation:

Cercas, E., Uribe, J. y Pasillas, O. (2024). Análisis de la seguridad pública en el territorio de Quintana Roo mediante el software estadístico SPSS. *TERRA. Revista de Desarrollo Local*, 145-155.

<http://doi.org/10.7203/terra.14.28706>

## 1. INTRODUCCIÓN

Se presenta el análisis de la seguridad pública a partir del software estadístico SPSS en Quintana Roo. La escala territorial es estatal. Se relaciona al estatus que guarda la institución de seguridad pública en el municipio de Solidaridad en Quintana Roo frente al tema del clima laboral.

En el análisis se obtuvieron resultados interesantes al identificar oportunidades para mejorar el clima laboral de los policías e incrementar la calidad del servicio de seguridad territorial que se presta a la ciudadanía del municipio de Solidaridad.

Cabe señalar que la categoría del *territorio* es un elemento multidimensional que, de acuerdo con la idea de Prado González (2020), estriba en una actividad que tiene que ver con la planeación para el desarrollo. Se incluye en un contexto de gran proyección social e implica una adscripción a un espacio geográfico en el cual existen diversos actores denominados como territoriales que serán de beneficio para todos los sectores.

En el mismo sentido, para Bustos Velasco y Molina Andrade (2012), así como para otros referentes del tema, Mancano (2008), Ceceña y Motto (2007), Saquet (2007), Delaney (2005), Sposito (2004), el *territorio* puede ser definido como una construcción social cuyo marco de desarrollo es histórico y cuya utilidad radica en ser de apoyo a la praxis de la planeación regional.

La categoría de *territorio* permite aplicar diversas acciones a favor de los distintos contextos socioeconómicos y la ciudadanía. Es un instrumento conceptual que surgió junto con el desarrollo de la planeación regional, con mucha fuerza a partir de la década de los setenta del siglo pasado a fin de contrarrestar los efectos de la modernización de América Latina, matizado por la teoría de la CEPAL, en cuanto al progreso y el desarrollo. Los autores Wallerstein y Balibar (1988) definirían sus antinomias del progreso en el entendido de que al desarrollarse un territorio se puede presentar desigualdad social, marginación y pobreza, lo que hay que solucionar aplicando estrategias viables con metodologías diversas y teorías sofisticadas que puedan dar luz a la complejidad del fenómeno y reducir las desigualdades para fortalecer el desarrollo regional.

La categoría del *territorio* es un instrumento sociológico, heurístico y epistémico muy útil para los fines de la planeación para el desarrollo. Inclusive toda iniciativa para motivar el bienestar de las regiones requiere y se cobija de la idea de desarrollo y hace uso científico del territorio para definir las acciones que se deben implementar y establecer una agenda pública eficaz con políticas acordes a las necesidades y con el objetivo de que se resuelvan las problemáticas de interés público.

Por eso surge la pregunta: ¿Cuál herramienta metodológica es la más adecuada para analizar el problema de la seguridad pública con un enfoque desde el territorio y con un talante cuantitativo?

El SPSS es una herramienta metodológica de mucha utilidad. El grupo de investigadores, quienes suscriben, la han utilizado en sus investigaciones desarrolladas y una en especial que se comparte en este manuscrito.

El objetivo primordial de este documento se refiere a describir una experiencia de investigación con el tema de la seguridad pública y el uso del SPSS como instrumento de análisis principal. Todo ello enmarcado sobre la categoría del *territorio* en la escala estatal en Quintana Roo para discutir y revelar el proceso de desarrollo de la temática.

La cuestión central radica en lo que sigue: ¿Cómo sería implementar un análisis de la seguridad pública y el territorio con el uso del paquete estadístico SPSS como herramienta y metodología primordial? Cabe mencionar que las políticas públicas se nutren de metodologías cualitativas y cuantitativas con el fin de contribuir en el florecimiento de la sociedad.

Es de llamar la atención que para los autores Aguilar Villanueva (1992; 2010) y Bardach (1998), la estructura de la agenda pública denota la condición de salud en las sociedades. Para lo cual los temas que están incluidos deben ser prioritarios en la atención de la burocracia gubernamental. La agenda pública denota el conjunto de problemáticas susceptibles de atender y configurar en políticas públicas.

Los temas de la organización territorial y el correcto monitoreo y vigilancia de la seguridad son tópicos de crucial importancia para el contenido de la agenda pública y para la postrera configuración de políticas que sean acordes con las necesidades de los territorios.

Es precisamente la pregunta por los aspectos que más interesan satisfacer y atender en los territorios, sobre las distintas escalas y particularidades que el paquete SPSS tiene ventajas en su utilización. Acorde con una investigación efectuada, se comparten los pormenores y el desarrollo en los siguientes segmentos.

## 2. INSEGURIDAD Y TERRITORIO

La inseguridad es uno de los principales problemas que se incluyen al interior de las agendas públicas, desde la perspectiva territorial, tanto en el plano nacional como en el plano local, estatal y municipal.

Una de las fuentes oficiales que permiten observar la condición que guarda este fenómeno son los resultados de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE, 2023), en la que a nivel nacional el 60.5 % de la población de 18 años y más considera como principal problema la inseguridad.

En Quintana Roo la situación es más acentuada ya que el resultado en el mismo rubro es de 64.5%, por arriba del incremento de precios, el narcotráfico y la corrupción.

La seguridad es una condición básica en el espacio territorial ya que facilita que todos los recursos y actores comulguen en armonía para llevar a cabo la encomienda primordial que se refiere a establecer espacios y caminos seguros para toda la población.

Por lo cual el análisis de la seguridad pública en el territorio es fundamental cuando se piensa en el bienestar general y colectivo. Considerar herramientas distintas, cualitativas y cuantitativas es de gran valía para analizar y desarrollar la temática en su conjunto, y de lo cual es vital describir una posible aplicación en un ámbito tan importante de las ciencias sociales como lo es la seguridad pública en el territorio de Quintana Roo.

### **3. EL SPSS COMO HERRAMIENTA DE ANÁLISIS PARA LA INVESTIGACIÓN**

El paquete estadístico para las ciencias sociales (*Statistical Package for the Social Sciences*, SPSS) es un software que permite analizar datos a partir de tablas y gráficas gestionando un gran volumen de información en poco tiempo. Se obtienen estadísticos descriptivos, se contrastan hipótesis, se realizan análisis factoriales, etcétera. Todas sus funciones son de utilidad para la revisión de fenómenos sociales como el caso de la seguridad pública en el estado de Quintana Roo.

En el análisis cuantitativo de datos es en donde se puede encuadrar este ejercicio. Corresponde a un elemento constitutivo del método estadístico para recolectar, organizar, resumir, presentar y analizar datos requeridos mediante el método científico, además, se pueden obtener inferencias a partir de un amplio volumen de datos cuando se observa solamente una parte de esto (Gosdoy y Adame, 2020).

En el caso de la investigación que se realizó la tarea consistió en generar información a partir de una encuesta. Las respuestas a los *Ítems* fueron capturadas en una hoja de cálculo Excel de tal forma que al momento de integrarlas al software los datos pudieran ser tratados sin contratiempos.

En relación con el trabajo que se realizó con los elementos policiacos, la institución recomendó la exclusión de reactivos de carácter socio-económico con el argumento de generar mayor confianza a los policías lo que limitó el análisis y los cruces de variables. El plano descriptivo mostró resultados relevantes con la consigna de implementar acciones tendientes a mejorar el clima laboral en el territorio de Quintana Roo.

### **4. ANÁLISIS DEL CLIMA LABORAL EN LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y TRÁNSITO MUNICIPAL DE SOLIDARIDAD, Q. ROO**

En el municipio de Solidaridad, en la ciudad de Playa del Carmen, se llevó a cabo un análisis del clima laboral que impera en la institución de seguridad pública municipal, esto como un trabajo de investigación en el marco de colaboración y vinculación con la Universidad Autónoma del Estado de Quintana Roo.

Las instituciones de seguridad pública de cualquier orden de gobierno, en cualquier territorio, requieren para su gestión eficiente y eficaz conocer el clima laboral, las condiciones en que los elementos policiacos prestan sus servicios y el nivel de motivación. Un buen ambiente laboral redundará en la calidad en el servicio prestado a la sociedad.

Los investigadores que suscriben recibieron una solicitud de colaboración para investigar el clima laboral de una institución de seguridad en el territorio de Solidaridad, Quintana Roo, pues existían quejas ciudadanas de malas actitudes de la policía, por lo que se procedió a diseñar la planeación para una indagación científica a los principales líderes.

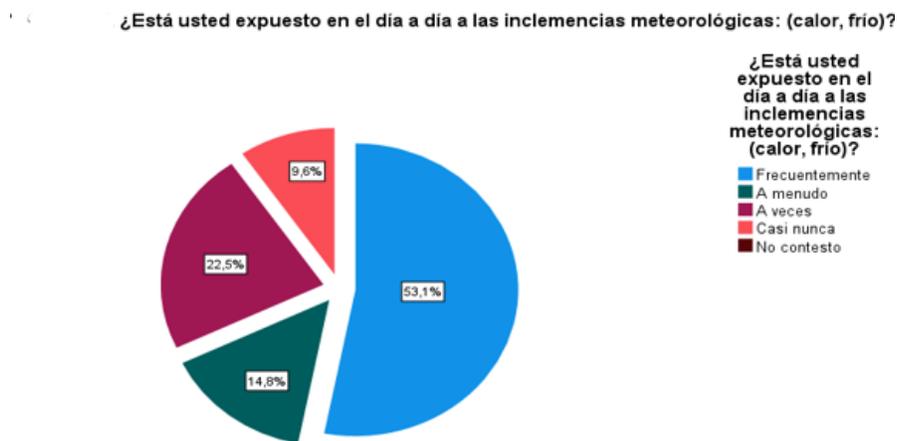
En esta actividad participaron dos profesores como líderes de proyecto, Dr. Enrique Cercas y Mtro. Omar Pasillas, mientras que un tercer profesor, el Dr. Jaime Uribe, fungió como invitado para el análisis sociológico, epistémico, conceptual y la redacción de este manuscrito. Todos adscritos al Departamento de Seguridad Pública de la Universidad Autónoma del Estado de Quintana Roo. En este contexto, los días 2 y 3 de diciembre de 2022 se llevó a cabo la encuesta

denominada: “Ambiente laboral en la policía del municipio de Solidaridad”, donde participaron 324 elementos de Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal de Solidaridad. Esta cantidad de elementos resultó de la estimación de una muestra significativa al 95 por ciento de confianza. Dicha encuesta se efectuó en las instalaciones de la Universidad Autónoma del Estado de Quintana Roo en el territorio de Playa del Carmen. Cada encuesta constó de 49 reactivos de respuesta opcional y un reactivo más donde cada policía pudo expresar libremente su opinión.

Desde muy temprano los elementos que desmontaban los equipos de servicio fueron trasladados en vehículos oficiales por las instalaciones de la Universidad, en el Campus Playa del Carmen. Se notaban cansados, pero con disposición. Se agilizó la presentación por parte de autoridades que inauguraron el evento, entre ellas, la presidenta municipal, por lo que se dio paso a la descripción de las instrucciones para el llenado del instrumento. Asimismo, se enfatizó en la indicación más importante que se refiere a que contestaran con franqueza, que se garantizaba la total confidencialidad y que los resultados serían utilizados para mejorar el clima laboral, las condiciones de su trabajo y, en general, que impactará en brindar un mejor servicio de seguridad pública en el territorio a la sociedad.

Es importante señalar que la principal actividad económica en el municipio es el turismo y que los arribos a este destino se ven afectados ante el anuncio de alertas por la inseguridad. Una vez contestado el instrumento, se procedió a vaciar la información a una hoja de cálculo excel, donde apoyaron jóvenes de servicio social y prácticas profesionales, previa explicación metodológica por parte de los profesores especialistas, para que posteriormente se trabajaran los archivos en el software estadístico denominado SPSS. Una de las pautas que se apreciaron en la información proporcionada en el análisis estadístico (SPSS) fue que los elementos policiacos refirieron sentirse expuestos a muchos riesgos, a infinidad de peligros, como a sufrir algún accidente y a las propias inclemencias del tiempo (ver figura 1). En su propia cotidianidad a veces tienen que utilizar sus armas o la violencia física, por lo que es necesario un entrenamiento intensivo, acompañado de ciertas técnicas especializadas de defensa y ataque. En la gráfica 1 se comparten parte de las opiniones con respecto a la exposición de los policías a las inclemencias del tiempo.

Figura 1. Exposición de los policías a las inclemencias del tiempo



Fuente: Elaboración propia a partir de SPSS

Se aprecia que más del 50% de los elementos policiacos están expuestos a las inclemencias temporales de manera frecuente. Esta situación pudiera redundar en un malestar no sólo físico, sino también actitudinal hacia subalternos lo que genera un clima laboral desfavorable.

Por otra parte, un porcentaje significativo señaló que en algunas ocasiones su jornada laboral es inadecuada y más de 15 días al año es llamado a trabajar en su día de descanso e incluso existía la posibilidad de que sea modificado su horario el mismo día o que sea prolongado (ver figura 2).

Figura 2. Jornada laboral prolongada



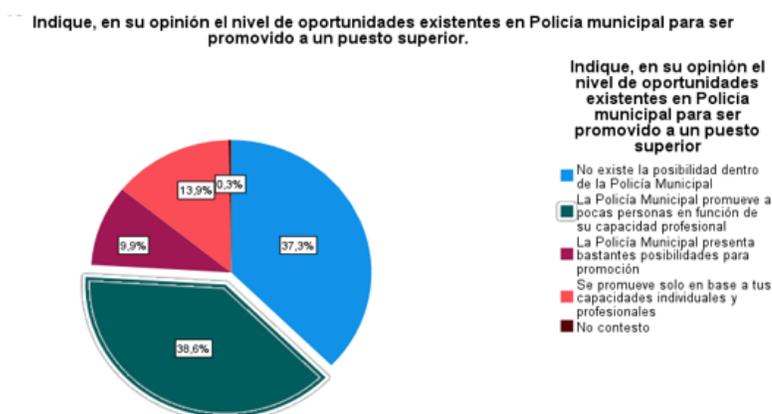
Fuente: Elaboración propia a partir de SPSS

El 33.3 por ciento mencionó que 15 días o más se ha necesitado prolongar su jornada laboral, contrastando con el 33 por ciento que menciona que esta situación no ha sucedido. Sin embargo, hay un 21 por ciento que manifestó que sí sucede la prolongación de su jornada de 1 a 5 días en el último año y un 12 por ciento, de 5 a 15 días, situación que prende los focos rojos en el ambiente laboral relacionado con los horarios. Ese rubro es frecuente ya que en el análisis cualitativo donde se transcriben textos (reactivo 49) se arguye como sigue: “Especialmente se debe mejorar en los turnos (horarios) ya que son muy demandantes y al personal le queda muy poco tiempo para su familia y asuntos personales”, o de igual forma, “el horario de 24 por 24 horas resulta muy pesado y no deja tiempo para actividades recreativas ni para el tiempo familiar”.

Esta situación impacta en un clima laboral desfavorable por lo que se debe atender por las autoridades de la corporación ajustando los horarios, dejar espacio para la recreación familiar y la atención de asuntos personales. También hay que respetar los horarios establecidos y considerarlos fijos ya que al alterar la dinámica laboral incide en enojo y frustración por parte de los elementos, pagando la sociedad y el territorio, puesto que, al no recibir una seguridad pública con calidad en el servicio, la valoración hacia la corporación es negativa. Otro rubro importante es el relacionado a la promoción y reconocimiento en su corporación, donde un 42 por ciento manifestó que la valoración de su capacidad profesional es regular, e incluso un 18 por ciento no se siente valorado y un 37.3 por ciento de los encuestados considera que no existe posibilidad de ser promovido de su puesto ya que la policía lo lleva a cabo con pocas

personas en función de su capacidad profesional, señalando de manera explícita lo que sigue: “La policía es política sólo regalan grados cada administración y los directores algunos compran cédulas y títulos, inclusive la promoción para grados son políticamente grados regalados” (ver figura 3).

Figura 3. Oportunidad de ser promovido dentro de la policía



Fuente: Elaboración propia a partir de SPSS

Las oportunidades para los elementos de la policía municipal en ser promovidos por su capacidad profesional son pocas. Así lo manifestó el 38.6 por ciento e incluso en segundo lugar se establece que no existe posibilidad de ascender en la policía municipal (37.3%). Si sumamos estos dos rubros se obtiene más del 70 por ciento, por lo que se identifica un problema claro para promoverse dentro de la corporación.

Es necesario un sistema de promoción acorde con la antigüedad, la profesionalización y las capacidades demostradas en el servicio, ya que solamente el 13.9 por ciento consideró que se promueve con base al mérito y a las capacidades individuales y profesionales.

La escasa oportunidad de desarrollarse profesionalmente dentro de la corporación por méritos propios ocasiona que los elementos se desmotiven y se perciban opciones poco éticas para hacerlo. Se trata de criterios recurrentes en el medio policiaco, como lo es “arrastrase y ser serviles” con los superiores a costa de perder la confianza de elementos realmente capaces con los que regularmente se realizan las actividades, lo que genera un ambiente laboral inadecuado para la correcta prestación del servicio a la sociedad.

Otro elemento que resultó interesante en el análisis es la comunicación interna. Se refiere a que a pesar de que la mayoría consideró que la comunicación con sus superiores inmediatos o no inmediatos es considerada como buena o regular, también existe un 21 por ciento que manifestó que esta no existe y un 36.4 por ciento que manifestó que es insuficiente (ver figura 4).

Figura 4. Comunicación en la corporación



Fuente: Elaboración propia a partir de SPSS

A pesar de las cuestiones negativas encontradas también se hallaron situaciones positivas. La mayoría de los elementos encuestados, el 37.5% dijo que es una institución parcialmente flexible y que se podrían hacer modificaciones, seguido de un 31.3% que piensa que es una organización moderna y flexible que se adapta con facilidad a los cambios. Además, respecto a su realización personal y profesional se aprecia que la mayoría (42.9%) dijo siempre sentirse realizado en ambos aspectos, seguido de un 28.7% que respondió “a veces”, es decir, existen elementos a rescatar para poder mejorar el desempeño de la policía y tener una buena imagen en este destino turístico del estado de Quintana Roo y que impacte en el desarrollo del territorio.

La influencia teórica y/o conceptual de la categoría del *territorio* radica en que la dinámica de una buena seguridad pública estriba en el trabajo policial profesional como una actividad fundamental para el bienestar territorial. Sin seguridad pública no hay bienestar, no hay buena calidad de vida ni confianza en el ejercicio policial, no hay desarrollo territorial puesto que la presencia policiaca es necesaria para mantener el orden, evitar la delincuencia y auxiliar a la ciudadanía.

Por los resultados que arrojó el análisis estadístico del SPSS se evidencia la necesidad de incentivar las investigaciones sociales por medio de diversas metodologías, cualitativas y cuantitativas que den un panorama amplio y general sobre la condición de la seguridad en los territorios y en los contextos sociales. Cuando se usa el paquete estadístico SPSS se incrementa la certeza de realizar observaciones fidedignas y atinadas sobre la situación concreta, a la vez que facilita realizar correlaciones y observaciones profundas con el fin de generar un conocimiento certero y más detallado del fenómeno en estudio.

## 5. CONCLUSIONES

La herramienta de análisis estadístico SPSS resultó de gran utilidad para llevar a cabo el análisis de la seguridad pública en el territorio estatal. Un tema poco explorado, pero de gran relevancia social es el ambiente laboral en una institución de seguridad pública en Quintana Roo.

La generación de la información cuantitativa a partir de encuestas resultó un reto muy grande, pues detrás del ejercicio hay un trabajo de planeación, coordinación y logística. En el espacio geográfico existe un gran aprendizaje continuo y que, como profesores e investigadores de nivel superior, se puede compartir con los estudiantes.

En relación con la tarea de indagación, el análisis del fenómeno y la recopilación de experiencias se contribuye a pensar en cómo mejorar el ambiente laboral en esa institución y en otras organizaciones laborales. El sector policial tiene muchas tareas por realizar como lo son: mejorar las condiciones en que los elementos policiales prestan sus servicios con horarios menos extenuantes y que sea respetado su tiempo de salida y de entrada sin alteración por las denominadas “exigencias del servicio”, además de que su promoción en la corporación sea por razones de su desempeño y no por cuestiones políticas para que se apliquen criterios de antigüedad, capacitación, grados académicos, evaluación y concursos de oposición de acuerdo con las funciones que desempeña, entre otras más.

Finalmente, las fortalezas identificadas permiten que la institución de seguridad en el territorio de Solidaridad entregue a la ciudadanía una seguridad pública de calidad con estándares internacionales, pues es uno de los principales destinos turísticos de México.

## REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, F. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México: Editorial Porrúa.
- Aguilar Villanueva, F. (2010). *Política Pública*. México: Editorial Porrúa.
- Bardach, E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Bustos Velasco, E. H. y A. Molina Andrade (2012). *El concepto de territorio: Una totalidad o una idea a partir de lo multicultural*. Memoria académica. Argentina: UNLP-FaHCE.
- Ceceña, A, Aguilar, P. y Motto, C. (2007). *Territorialidad de la dominación: la integración de la infraestructura regional Sudamérica (IIRSA)*. Buenos Aires: Observatorio latinoamericano de Geopolítica.
- Delaney, D. (2005). *Territory; a Short introduction*. Blackwell Publishing.
- Godoy, J. y Adasme, R. (2020). *Introducción al análisis cuantitativo de datos*. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.25253.93926>
- INEGI (2023). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)*. Retomado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2023/>.
- Mancano, B (2008). *Sobre la tipología de los territorios, "Al perder mi tierra, estoy perdiendo mi país."* Mirta, campesina paraguaya, Carumbey, San Pedro, Paraguay.
- Prado González, M. (2020). *Documento de trabajo sobre las limitaciones del concepto "Territorio" en la planificación para el desarrollo de la agenda 2030*. Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe.
- Saquet, M. (2007). *Abordagens e concepções de território*. Sao Paulo: Expressao Popular. Revista de Geografía (UFPE)

Sposito, E (2004). *Geografia e filosofia: contribuição para o ensino do pensamento geográfico*, Brasil, São Paulo: UNESP.

Wallerstein, I. y E. Balibar (1988). *Raza, nación y clase*. Madrid: IEPALA Textos.



VNIVERSITAT  
E VALÈNCIA