

# LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA EN LOS PROCESOS DE DISEÑO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPLEO. EL CASO DEL LITORAL SUR DE ALICANTE

LIBERTO CARRATALÁ-PUERTAS

RAÚL RUIZ-CALLADO

PABLO DE-GRACIA-SORIANO

*DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA I*

*UNIVERSIDAD DE ALICANTE*

Recibido: 17-1-19; aceptado: 2-3-19

## RESUMEN

LA PRESENTE INVESTIGACIÓN TIENE COMO FINALIDAD DESCRIBIR CÓMO LA CIUDADANÍA HA CONTRIBUIDO A LA ELABORACIÓN DE UN DIAGNÓSTICO TERRITORIAL DE EMPLEO (DET) PROMOVIDO POR LA GENERALITAT VALENCIANA, PREVIO AL DISEÑO DE FUTURAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL FOMENTO DEL EMPLEO, EN TRES MUNICIPIOS ALICANTINOS. SE CONSIGUIÓ A TRAVÉS DE UNA INVESTIGACIÓN-ACCIÓN-PARTICIPACIÓN (IAP). SE REALIZARON TALLERES PARTICIPATIVOS Y GRUPOS FOCALES QUE SIRVIERON PARA QUE LA CIUDADANÍA CONOCIESE DE LA EXISTENCIA DEL PROYECTO Y SUS FINES, ADEMÁS DE APORTAR SU EXPERIENCIA, OPINIÓN Y PLANTEAR POSIBLES SOLUCIONES A LA PROBLEMÁTICA DEL EMPLEO EN ESTOS MUNICIPIOS. SE PUEDE CONCLUIR QUE LA CIUDADANÍA ESTÁ CAPACITADA PARA APORTAR SU PERSPECTIVA SOBRE UNA PROBLEMÁTICA QUE LE CONCIERNE Y CÓMO PUEDE CONTRIBUIR AL DISEÑO DE POLÍTICAS ORIENTADAS AL FOMENTO DE LA EMPLEABILIDAD.

## PALABRAS CLAVE

PARTICIPACIÓN CIUDADANA, INVESTIGACIÓN-ACCIÓN-PARTICIPACIÓN,  
DESARROLLO LOCAL, POLÍTICAS DE EMPLEO, INNOVACIÓN SOCIAL

## INTRODUCCIÓN

La Investigación-Acción-Participativa (IAP) es una metodología que define un procedimiento riguroso para quien investiga en, sobre y para la

sociedad. Es una forma de conocer que va más allá de sus referentes históricos o sus fuentes intelectuales. El objetivo de esta acción es que los propios actores que la forman definan, planteen y aporten soluciones a los problemas que les aquejan. No se

trata de que los saberes de los expertos, técnicos y científicos compitan con los de la ciudadanía, lego y mundano a ojos de los anteriores, sino de hacerlos complementarios y compatibles para transformar las condiciones que dieron lugar a la demanda del proceso de intervención.

La toma en consideración de la ciudadanía en los procedimientos para gestionar lo público no son nuevos. La literatura existente, que no es poca, considera a los procesos de participación ciudadana como una de las principales manifestaciones de la innovación social aplicada al diseño y gestión de políticas públicas y a la toma de decisiones en el ámbito de la administración pública. De hecho, Zapata (2016: 81) considera que la participación ciudadana es un instrumento adecuado para promover las condiciones necesarias para que la creatividad colectiva se plasme en proyectos y estrategias que redunden en la mejora del bienestar de la población.

En esta línea, diversos estudios aportan datos y argumentos en favor de la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones en los asuntos públicos. Así, en el estudio 2588 del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS, 2005) se refleja que el 68,4% de los españoles piensan que es necesario crear mecanismos para que la ciudadanía participe más. En el mismo documento, el porcentaje de personas que consideran importante o muy importante que los políticos tengan en cuenta las opiniones de los ciudadanos antes de tomar decisiones es del 95,2% y del 89,3% para que se den más oportunidades a la gente para participar en las decisiones públicas. También elaborado por el mismo organismo, el estudio 2575 (CIS, 2004) arroja datos tan concluyentes como que el 58,4% de los españoles piensan que las decisiones que toman sus políticos son poco o nada transparentes. O que el 61,3% se muestra en desacuerdo con que lo mejor es confiar en lo que digan las autoridades y los expertos en la resolución de problemas sociales.

Si bien los espacios para la participación en la gestión de lo público son diversos, es en el ámbito de los Presupuestos Participativos donde se han llevado a cabo un número considerable de experiencias, la mayor parte de ellas promovidas por la administración local. En el año 2012 se estimó que en el mundo

existían más de 1.500 experiencias de Presupuestos Participativos, repartidas en los cinco continentes (Francés, Carrillo y Sanchís, 2015).

El apoyo a las políticas que contemplan la inclusión de la ciudadanía como actores con capacidad de decisión en la gestión pública también alcanza a otros ámbitos como al de la Unión Europea. Así, se está promoviendo iniciativas comunitarias con alto carácter innovador, responsable y participativo, en los programas LEADER (Fondos Estructurales), URBAN (FEDER), EQUAL (FSE) o, el más reciente, DUSI (FEDER). Con ellos, se pretende avanzar hacia la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020 de crecimiento inteligente, sostenible e integrador, fomentar la cohesión territorial y lograr los fines específicos de sus políticas.

El Comité de las Regiones de la UE, también defiende la implicación de la ciudadanía en el desarrollo de las comunidades. En un dictamen explícita que el desarrollo de las capacidades es una característica fundamental del Desarrollo Local Participativo y considera que se deben poner a disposición los recursos suficientes para que los agentes locales puedan preparar y llevar a la práctica sus estrategias locales (punto 10 del Documento de Referencia, DOC 17/19, 19/01/2013).

En definitiva, la participación de la ciudadanía en espacios de decisión política forma parte de la tendencia actual de modernizar la gestión de lo público. Estas nuevas prácticas se basan en la transparencia de la acción política y en el carácter inclusivo de esta, con la intención de reducir la desconfianza de los gobernados en las instituciones y de facilitar la integración de los colectivos sociales que tienen más dificultades para participar a través de los cauces convencionales. Igualmente, es una forma de legitimar las políticas públicas ya que la sociedad civil —organizaciones, entidades e individuos a título particular— pueden formar parte del proceso para su diseño y del control y seguimiento de la implementación de estas.

Otra ventaja que aporta este tipo de acciones es el carácter pedagógico que conllevan ya que políticos y técnicos pueden conocer de primera mano los significados que los distintos grupos humanos que conforman una comunidad otorgan a elementos

de importancia capital para el buen gobierno. De esta forma, ayudan a comprender mejor la relación existente entre aspectos como la identidad, la cohesión social o la existencia de redes de colaboración con problemas o fenómenos como el empleo, los procesos migratorios o la educación. También, los administrados pueden entender el contexto en el que se mueven técnicos y políticos y las limitaciones técnicas, legales y económicas con las que trabajan. Además, los distintos actores implicados aprenden a trabajar juntos creando espacios de creatividad e innovación que pueden dar mejores respuestas a los retos actuales, cada vez más complejos, que plantea la sociedad.

No cabe ninguna duda que una cuestión importante y relevante en la sociedad española actual es la dificultad que tienen muchas personas para salir de la situación de desempleo. Este está siendo durante la última década el principal problema de la ciudadanía lo que le convierte en el blanco de actuación de los responsables políticos.

Con el objetivo de encontrar y poner en práctica soluciones que respondan eficazmente al problema del desempleo en la Comunidad Valenciana aprovechando el potencial endógeno que atesoran los territorios, el Servicio Valenciano de Empleo y Formación (SERVEF) de la Generalitat Valenciana puso en marcha en el año 2016 el Plan Avalem Territori<sup>1</sup> que en una primera fase contempla la realización de un Diagnóstico Territorial de Empleo (DTE) en los municipios de la Comunidad Valenciana. Se tomaron como unidades de análisis entidades supramunicipales, constituidas como tal tras conformarse como tales por acuerdos territoriales de empleo. La fundamentación de este planteamiento es de Hermsilla (2017:4), quien entiende que los mercados laborales locales-territoriales constituyen la escala fundamental para el análisis de la situación laboral en el territorio.

La investigación que aquí se describe hace referencia a uno de los DTE que se llevaron a término en la Comunidad Valenciana entre enero y septiembre de 2017, en concreto el realizado en los municipios de Guardamar del Segura, Pilar de la Horadada y Torrevieja<sup>2</sup>. Sus responsables municipales encargaron esta labor al Departamento de Sociología I de la Universidad de Alicante, financiada por el Servicio Valenciano de Empleo y Formación (SERVEF), dependiente este de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo de la Generalitat Valenciana.

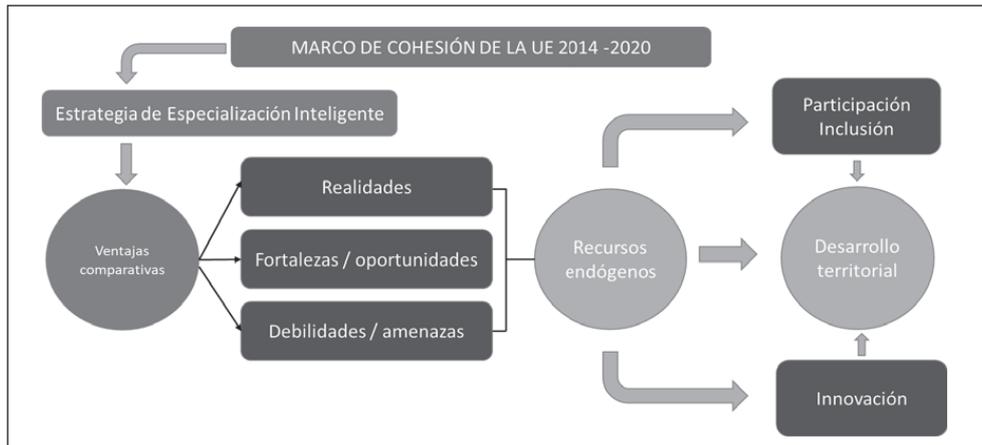
La perspectiva teórica adoptada por el equipo investigador de la Universidad de Alicante tiene como elemento definitorio la toma de decisiones *bottom up*, de forma participativa, inclusiva e innovadora. Las inversiones (en capital físico, tecnológico, conocimientos, humanos, etc.) se llevan a cabo con un enfoque territorial para promover dinámicas internas generadas a partir de las capacidades de los actores locales y de las ventajas comparativas que presenta el propio territorio.

A este enfoque teórico y metodológico, la Unión Europea lo ha denominado *Estrategia de Especialización Inteligente*, considerada como un pilar fundamental para el desarrollo regional y territorial de todos los estados miembros. Así, la adopción de estas prácticas supone un condicionante de obligado cumplimiento para que sean financiadas por la Unión Europea tomando como referencia el Marco de Cohesión 2014-2020 donde quedan recogidas las Estrategias Regionales de Desarrollo Territorial (gráfico 1).

<sup>1</sup> Acción perteneciente al Programa Operativo del Fondo Social Europeo. Comunitat Valenciana 2014-2020.

<sup>2</sup> Estos tres municipios firmaron el Acuerdo Territorial de Empleo en octubre de 2016 junto a los sindicatos CC.OO. y UGT y la patronal COEPA para dar respuesta al problema del desempleo. Comparten, además, características sociodemográficas similares: municipios con elevado desempleo, baja cualificación de la población, alto número de residentes extranjeros y el turismo como principal motor económico. Están situados en el litoral sur de la provincia de Alicante, en la comarca de la Vega Baja.

**Gráfico 1**  
**La Estrategia de Especialización Inteligente para el Desarrollo Territorial**



Fuente: elaboración propia

Entre los objetivos marcados por la adopción de este modelo, se encuentra el de promover un crecimiento sostenible, inclusivo (participativo) e impulsado por la innovación en los diferentes sectores productivos característicos del territorio. De esta forma, es propio de este enfoque otorgar el protagonismo al proceso que se produce en el territorio entre sus actores, en el que empresarios, emprendedores y actores sociales son quienes revelan la información útil que derive en la definición de nuevas actividades en el territorio con potencial de generar crecimiento y una especialización competitiva.

Dadas las necesidades planteadas y el criterio sistematizador de la información generada por la ciudadanía de la Estrategia de Especialización Inteligente de la UE adaptada por el SERVEF a su modelo de desarrollo territorial basado en el aprovechamiento de los recursos endógenos a través de la participación de la ciudadanía y la innovación, esta investigación tiene como objetivos principales:

- Demostrar que la ciudadanía es capaz de realizar propuestas que sirvan para solucionar problemas que le atañe.
- Que las metodologías participativas, basadas en las lógicas IAP, son herramientas adecuadas para conseguir la inclusión de la ciudadanía en

la toma de decisiones. En este caso, en la fase inicial del diseño de la política pública para la promoción del empleo, que es un diagnóstico territorial de empleo.

- Que la ciudadanía propone acciones coherentes con enfoques teóricos como el de la Estrategia de Especialización Inteligente, que promueve la Unión Europea como principio vertebrador de las políticas de desarrollo territorial.
- Saber cómo la ciudadanía organiza conceptualmente los aspectos claves relativos a la problemática de la empleabilidad.
- Conocer las prioridades de la ciudadanía con respecto a los contenidos de las políticas públicas de empleo.

#### METODOLOGÍA

La metodología empleada en la investigación y que se describe en este apartado supone un esfuerzo por parte del equipo investigador para adaptar los procedimientos propios de la IAP a los objetivos del DET (gráfico 2). Para ello, siguiendo el esquema expuesto por Francés, Alaminos, Penalva y Santacreu (2015), se llevó a cabo una negociación inicial entre los promotores del proceso (concejales y técnicos de los ayuntamientos participantes y el SERVEF) y

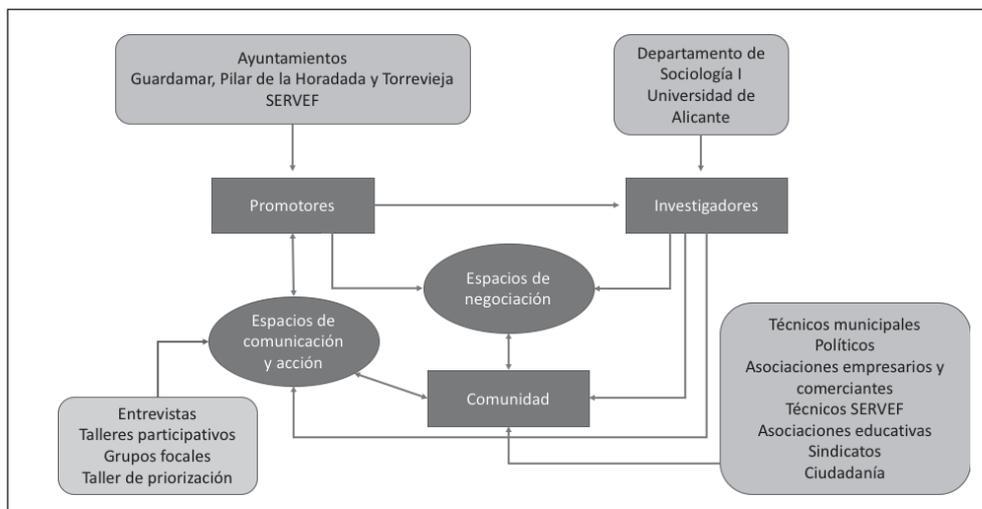
el equipo investigador (formado por miembros del Departamento de Sociología I de la Universidad de Alicante). En estas reuniones previas, se acordó poner en marcha un proceso para implicar a la ciudadanía de manera activa en la definición del problema y como parte del diagnóstico, además de contribuir con sus propuestas a las posibles líneas de actuación futura.

Tras estos primeros encuentros, se realizaron en los tres municipios las primeras entrevistas en profundidad a miembros de la comunidad. Se habló con técnicos municipales expertos en materia de empleo y del SERVEF, concejales, empresarios, representantes de asociaciones de comerciantes, industriales, agricultores y empresariales, miembros de asociaciones educativas, directivos de la patronal

provincial, dirigentes sindicales y ciudadanía no organizada.

La dinámica del trabajo de campo en esta primera fase llevó a la formación de un grupo dinamizador del proceso emergido de la comunidad (técnicos municipales y miembros del tejido asociativo de los municipios) que contribuyó a la definición de las categorías de análisis que posteriormente se utilizaron en las técnicas de investigación en la fase abierta a la participación de la ciudadanía. Además, realizaron una ímproba labor difundiendo la marcha del proceso utilizando su red de contactos y aprovechándola para promover la participación en acciones posteriores tales como los talleres participativos y los focus group.

**Gráfico 2**  
**Acciones y agentes en el proceso participativo para la elaboración del DET**



Fuente: elaboración propia a partir de Francés et al. (2015)

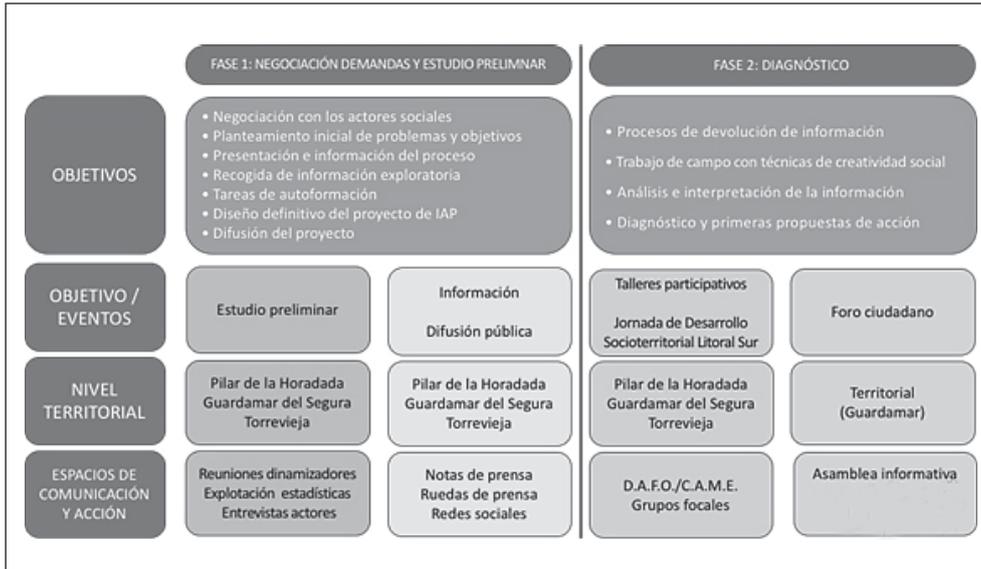
Atendiendo a la estructura metodológica de esta IAP, la investigación se dividió en dos fases. Los especialistas en la materia suelen definir el ciclo de la IAP en tres grandes momentos: la negociación de demandas y estudio preliminar, el autodiagnóstico y la programación y puesta en marcha de acciones (Ander-Egg, 1997). Este proceso, al tratarse de un diagnóstico, concluyó en la segunda fase aunque se

realizó alguna incursión en la tercera con acciones de prospección (formulación de propuestas de actuación) que deberán servir de enganche para la continuidad de la intervención en un futuro próximo.

Teniendo en cuenta este matiz, en el gráfico 3 se puede observar el ciclo de la IAP puesto en marcha en los tres municipios, un esquema de trabajo basado en el modelo propuesto por Francés et al.

(2015), el cual se compone de un ciclo formado por tres fases y que por las características del proyecto se redujo a dos en el DET.

**Gráfico 3**  
**Fases de la IAP para la elaboración del DET**



Fuente: elaboración propia a partir de Francés et al. (2015)

Como se puede observar la primera fase se completó con dos acciones que sirvieron para alcanzar los objetivos propuestos. El estudio preliminar combinó el uso de técnicas cualitativas como las reuniones con actores representativos de la comunidad, de los que una parte de ellos se convirtió en un grupo dinamizador, o las entrevistas en profundidad a actores clave, con la explotación de fuentes estadísticas que ayudaron a centrar la problemática del empleo en las tres localidades.

La campaña de comunicación tuvo como objetivo dar a conocer de manera masiva el proceso entre la ciudadanía del municipio, así como informar a la comunidad de los hallazgos conseguidos hasta el momento y de las acciones que se iban a llevar a cabo en la siguiente fase. Con la intención de conseguir mayor impacto entre la ciudadanía, los talleres participativos se difundieron bajo el nombre de “Foro Ciudadano Hablemos de Empleo”, con el

lema *Es un pacto de todas y todos*. Para ello se utilizaron diferentes canales. Se accedió a los medios de comunicación masivos como la radio, televisión y prensa a través de comunicados. También se hizo uso de las redes sociales como Twitter y Facebook, además de publicar un blog en el que se dio difusión a las actividades del grupo de investigación con respecto al trabajo de campo.

Igualmente, se realizó una rueda de prensa ante los medios de comunicación en cada municipio. La finalidad de esta acción fue la de presentar a la ciudadanía el proceso e invitarla a participar. En estos actos se definió el contexto en el que tuvo lugar la investigación y cuáles eran los objetivos que se perseguían. También se informó sobre los talleres en los que más tarde participaron y los días en los que se llevaría a cabo. El seguimiento por parte de los medios de comunicación fue satisfactorio ya que se consiguió visibilizar el proyecto en la prensa

local y provincial, además de en distintas webs institucionales<sup>3</sup>.

La segunda fase comenzó con los talleres participativos y se celebró uno en cada municipio. Con el objetivo de hacerlos amenos y atractivos se utilizaron técnicas de dinamización especializadas en intervención comunitaria. Se utilizó la técnica DAFO/CAME. Los miembros del equipo investigador actuaron como dinamizadores.

Respecto a la técnica DAFO /CAME se puede decir que esta herramienta se ha mostrado útil en la investigación sociológica para incentivar la creatividad social de la comunidad y conseguir que los participantes analicen la realidad que conocen y generen estrategias orientadas a la resolución de un problema colectivo. Con frecuencia la aplicación de estas técnicas se desarrolla en el marco de una metodología participativa, planteándose su aplicación en el contexto de dinámicas grupales donde los sujetos participantes son los que generan los contenidos necesarios para el trabajo de campo y participen posteriormente en un proceso de devolución de información que contribuya a dar validez a los resultados obtenidos.

Así, la técnica DAFO/CAME aborda esencialmente la capacidad prospectiva del diagnóstico social, es decir, del planteamiento de estrategias de futuro operativas a partir del análisis de la situación presente. Esta técnica consiste básicamente en organizar la información generada a través de una dinámica grupal en una tabla de doble entrada que sitúe la información en función de las limitaciones (Debilidades y Amenazas) y las potencialidades (Fortalezas y Oportunidades) que proporciona un colectivo o una situación social determinada. De esta forma, a través de la aplicación de la técnica obtenemos información de los aspectos positivos y negativos de una situación concreta tanto para el momento presente como para el futuro:

Las Debilidades hacen referencia a las necesidades actuales que implican aspectos negativos que deberían modificarse. Son las limitaciones o autocríticas internas del colectivo. Por Amenazas se considera todo lo que supone riesgos potenciales y que debiera prevenirse, pero que no dependen de la acción del propio colectivo, sino que constituyen elementos externos o del entorno. Por Fortalezas se entiende todos los aspectos positivos que deben mantenerse o reforzarse. Constituyen capacidades o factores de éxito propias del colectivo. Por último, las Oportunidades contemplan todas las capacidades y recursos potenciales que se debieran aprovechar, presentes en el entorno del colectivo.

Por otra parte, la técnica CAME, complementaria a la anterior, trata de aprovechar el potencial creativo de la ciudadanía para generar diferentes estrategias a partir del análisis DAFO. Así, los participantes proponen estrategias de Corrección cuando identifican Debilidades; estrategias de Afrontamiento, cuando detectan Amenazas; estrategias de Mantenimiento con respecto a las Fortalezas que describen en su análisis de la realidad; y estrategias de Exploración de las Oportunidades.

Se utilizó esta técnica para analizar diferentes problemáticas que se plantean en la cuestión del empleo y que han servido como ejes temáticos para el análisis y la elaboración del diagnóstico. Estos son el papel de los recursos, humanos y naturales; la capacidad de innovación del tejido productivo del municipio; la formación para el empleo; y la empleabilidad en jóvenes, mujeres y parados y paradas de larga duración.

El grupo focal es una técnica conversacional que tiene como objetivo el acercamiento colectivo a la conceptualización de los condicionantes presentes en una comunidad. Es una herramienta habitual en etapas de exploración inicial de cuestiones para generar ideas creativas en la acción institucional.

<sup>3</sup> En los siguientes enlaces se puede ver una pequeña muestra del seguimiento en los medios de comunicación del proceso: <http://www.diarioinformacion.com/vega-baja/2017/06/06/abre-i-foro-ciudadano-hablemos/1902824.html>; <http://alicantehoy.es/2017/06/16/foro-ciudadano-hablemos-empleo/>; <http://alicantehoy.es/2017/06/16/foro-ciudadano-hablemos-empleo/>; <http://www.televisionvegabaja.es/2017/06/12/guardamar-presenta-los-detalles-del-foro-ciudadano-hablemos-de-empleo/>; <http://torreguia.es/2017053182985/los-dias-8-9-junio-se-celebra-foro-ciudadano-hablemos-empleo-la-adl/>

También se utiliza a menudo para estudios de análisis de impacto de decisiones públicas (Francés et al., 2015: 93). En el caso que nos ocupa, su finalidad fue la de contribuir al análisis del empleo en el territorio a través de las opiniones, experiencias, actitudes y expectativas de los participantes.

Se realizaron dos grupos focales con temáticas diferentes. En el primero de ellos se debatió sobre los recursos y las redes presentes en el territorio. También se habló sobre los procesos de innovación social y empresarial. Estuvo formado por nueve personas correspondientes a diferentes perfiles sociodemográficos como técnicos de empleo de la administración local, empresarios, directivos educativos, dirigentes de la patronal y representantes sindicales.

El segundo grupo focal, también formado por nueve personas, se centró en el debate y discusión sobre el mercado laboral, las relaciones laborales, la oferta educativa, el sistema productivo territorial y la caracterización de la población residente en los tres municipios con relación al empleo. También participaron nueve personas entre las que se encontraban políticos con responsabilidades en políticas de Empleo, estudiantes, ciudadanía no organizada con trabajo y desempleada, personas pertenecientes a colectivos de difícil empleabilidad, empresarios y sindicalistas. En los dos grupos la representación de los tres municipios fue equilibrada.

**Tabla 1**  
Número de participantes en cada una de las acciones por tipología de actor

	Entrevistas	Focus Group	Talleres participat.
AEDLs y otros técnicos de desarrollo local	3	4	13
Técnicos de intermediación laboral (SERVEF)	1		
Responsables de centros SERVEF – Formación especializada	3	1	5
Responsables sindicales	2	2	3
Responsables de organizaciones empresariales territoriales	1	1	
Responsables de las organizaciones del tercer sector	1		
Políticos de la administración local en materia de Empleo	3	3	3
Dirigentes de entidades de la sociedad civil local	10	4	20
Otros expertos	2		
Ciudadanía (estudiantes, desempleados, mujeres, etc)		3	26
Empresarios / comerciantes			18
	26	18	88

Fuente: elaboración propia

En la tabla que precede a estas líneas se puede observar el número de participantes en cada una de las técnicas utilizadas en el trabajo de campo. En total fueron 132 ciudadanos y ciudadanas pertenecientes a once perfiles sociodemográficos que aseguran la representatividad de la muestra utilizada y que recoge a los principales actores implicados en la problemática del empleo.

## RESULTADOS

### DINÁMICA DE TRABAJO EN LAS ENTREVISTAS Y GRUPOS FOCALES

Se realizaron 26 entrevistas en las que tomaron parte 10 tipos de actor. La elección de los entrevistados se realizó con la intención de conseguir una participación diversa en la que estuviesen reflejados todos los sectores poblacionales de los tres municipios. Los cuestionarios que se utilizaron

dividieron las preguntas en dos bloques, uno de ellos con preguntas sobre aspectos territoriales (recursos, innovación y redes territoriales) y el otro sobre las características laborales presentes en las localidades (tipo de población, particularidades de la empleabilidad en el territorio, el sistema productivo, los tipos de formación e intermediación laboral y las relaciones laborales existentes).

Como en el caso de las entrevistas, en la dinámica de los dos grupos focales se obtuvieron datos muy valiosos para el análisis. No es la finalidad de este artículo detallar someramente los resultados de cada una de las técnicas utilizadas, al menos en esta fase del proceso, pero sí la de destacar aquellos elementos que sirvieron, desde el punto de vista metodológico, para hacer avanzar la intervención. Se realizaron dos grupos de trabajo, uno de ellos dedicado a debatir sobre las características laborales y el otro sobre las territoriales de los tres municipios desde la óptica de los recursos, la innovación y las redes de colaboración presentes.

Con vistas a definir los siguientes pasos en la intervención, los talleres participativos, después de las dos sesiones mencionadas los asistentes consideraron que la ciudadanía debería debatir y reflexionar sobre cuatro aspectos básicamente: la formación y la empleabilidad de los colectivos que mayores dificultades presentan para ser empleadas como el de los jóvenes, el de las mujeres y el de las personas con más de 45 años (perspectiva laboral) y los recursos y la innovación (perspectiva territorial)<sup>4</sup>.

#### RESULTADOS DE LOS TALLERES PARTICIPATIVOS

Se realizó un taller participativo en cada uno de los municipios. Participaron un total de 88 personas pertenecientes a diversos sectores de la población. Teniendo en cuenta que la finalidad de la intervención es la realización de un diagnóstico territorial sobre el empleo, se utilizaron técnicas de creatividad social y participativas diseñadas para este menester.

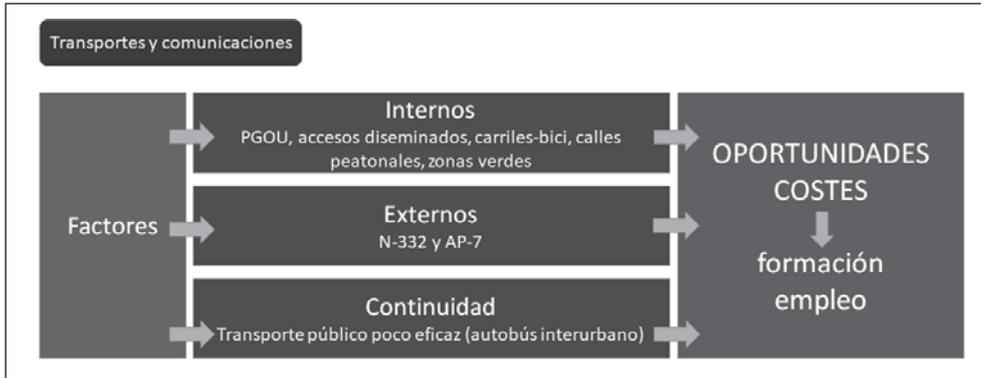
Así, en cada localidad se utilizó la técnica DAFO para que los participantes indicaran —tras un proceso de análisis y reflexión colectiva— las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades sobre las temáticas elegidas en los grupos de discusión por los participantes: recursos, formación, innovación y empleabilidad en colectivos con dificultades para conseguir trabajo. Además, a la ciudadanía se le pidió que realizara propuestas de actuación para mantener los aspectos positivos, corregir las debilidades, afrontar las amenazas y aprovechar las oportunidades. Esta técnica se conoce como el método CAME. El trabajo fue organizado por el equipo investigador con el objetivo de facilitar la participación y el debate para que todos pudiesen opinar y realizar sus contribuciones. Para ello se dividió a los asistentes en cuatro grupos para tratar cada una de las temáticas previstas.

Se recogieron numerosas propuestas de actuación y elementos de análisis de la realidad sobre el empleo en los tres municipios. A la información obtenida se le añadió la procedente de las entrevistas y los grupos de discusión para posteriormente reorganizarla en categorías de análisis que facilitasen el manejo de los datos y una mejor comprensión de la realidad. De esta forma se establecieron cuatro ejes sobre el que se articuló el análisis de las evidencias: transportes y comunicación, formación, innovación y sectores productivos.

- a) Transportes y comunicación: la ciudadanía identificó diversos factores que dificultan la movilidad intra e inter urbana. Se detecta que el servicio de transporte público no es eficaz y el privado está sujeto a las problemáticas de las carreteras N-332 (alta densidad de tráfico) y la AP-7 (de pago). Esta situación les impone limitaciones que se traducen en costes económicos y de oportunidad en formación y en conseguir empleo.

<sup>4</sup> Para determinar qué grupos de población son los más afectados se realizó un análisis cuantitativo de las principales fuentes estadísticas oficiales que en este artículo no es necesario detallar ni pormenorizar.

**Gráfico 4**  
**Resultados. Factores que intervienen en la definición del eje Transportes y comunicaciones**



Fuente: elaboración propia

b) Formación: los y las participantes advirtieron que la población de los tres municipios se caracteriza por su baja cualificación profesional. Entre los factores que determinan esta realidad se encuentran la falta de recursos dedicados a

la formación (instalaciones, tipo de estudios, competencias municipales limitadas, etc.), la falta de información sobre las oportunidades de formación existentes o el desajuste entre la oferta educativa y las necesidades de las empresas.

**Gráfico 5**  
**Resultados. Factores que intervienen en la definición del eje Formación**



Fuente: elaboración propia

c) Innovación: se destaca que es necesario un cambio en el modelo productivo del territorio basado en la desestacionalización del sector turístico y la diversificación del tejido productivo. La ciudadanía apela a la implementación de procesos de innovación como camino para conseguir los

objetivos. Al mismo tiempo, han identificado diferentes obstáculos para la innovación en el ámbito privado (cultura empresarial, falta de recursos humanos y de redes colaborativas, legislación inadecuada, etc.).

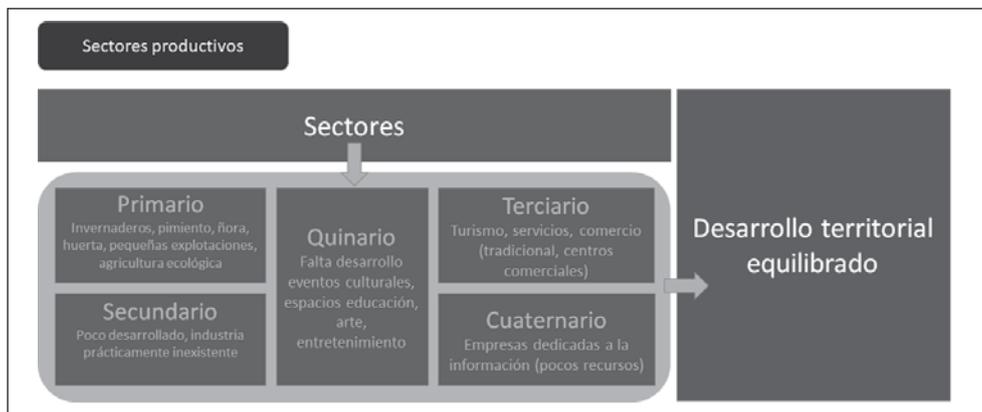
**Gráfico 6**  
**Resultados. Factores que intervienen en la definición del eje Innovación**



Fuente: elaboración propia

- d) Sectores productivos: se pretende un modelo de desarrollo territorial equilibrado. En la actualidad, el motor económico del territorio está formado por el sector primario y terciario, principalmente representado por la hostelería y el turismo. Se considera necesario desarrollar el industrial y la parcela representada por los eventos culturales, educativos o el entretenimiento que sirva de catalizador para los anteriores.

**Gráfico 7**  
**Resultados. Factores que intervienen en la definición del eje Sectores productivos**



Fuente: elaboración propia

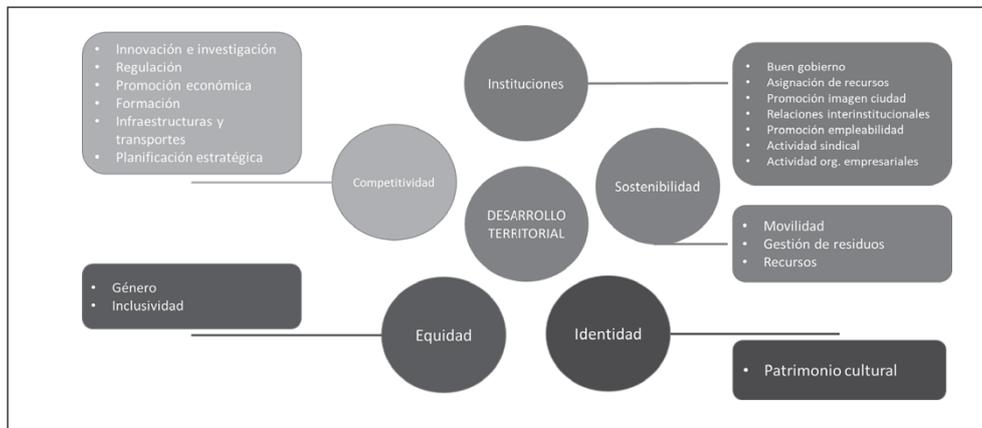
Del mismo modo, en los talleres participativos, grupos de discusión y entrevistas la ciudadanía realizó 135 propuestas de actuación, de las cuales 85 fueron de carácter local (tabla 2) y 50 supralocal (tabla 3). Estas se organizaron siguiendo el modelo teórico de la Estrategia de Especialización Inteligente propugnada por la Unión Europea dentro de su Marco de Cohesión 2014-2020 (gráfico 8), una herramienta conceptual especialmente diseñada para planificar políticas públicas de desarrollo

territorial. En la tabla se refleja el listado completo de las aportaciones realizadas por la ciudadanía.

Una vez ordenadas en función de las cinco dimensiones que establece el marco teórico de referencia utilizado —institucionalidad, competitividad,

sostenibilidad, identidad y equidad — se organizó un foro público en Guardamar del Segura para su devolución a la comunidad, tal y como es preceptivo en las investigaciones de naturaleza participativa.

**Gráfico 8**  
**Dimensiones y categorías a las que pertenecen las propuestas (local y supralocal)**



Fuente: elaboración propia

## CONCLUSIONES

La primera de todas las conclusiones de este trabajo, y más evidente, a la luz de los resultados expuestos, es que la participación de la ciudadanía aporta datos relevantes al diagnóstico territorial. Con esta experiencia se ha podido comprobar que este tipo de metodologías son adecuadas para enriquecer los análisis que se realizan en las investigaciones científicas. Aportan la visión subjetiva de los actores y los significados asociados derivados de su experiencia, en este caso ante la problemática del empleo en los municipios de Guardamar del Segura, Pilar de la Horadada y Torrevieja.

Esta investigación confirma las críticas a los sistemas de diseño de políticas públicas de arriba a abajo o *top-down* que no permiten incorporar las aportaciones surgidas de los procesos sociales y políticos. A tenor de las evidencias, estas prácticas no deberían quedar al margen del análisis y en

España existen numerosos ejemplos de cómo ciertas políticas de la Unión Europea acaban poniéndose en práctica por su carácter innovador, creativo y eficaz en la resolución de problemas. Esta perspectiva, de implementación de abajo a arriba o *bottom-up*, ayuda a que los investigadores se centren en el comportamiento real entre los actores y puedan mejorar sus diseños programáticos. En este proceso los actores celebraron la oportunidad de compartir espacios donde escucharse unos a otros y descubrir cómo distintos grupos sociales descubren significados atribuidos a realidades que podrían parecer idénticas para todos.

Mención especial merece el hecho de cómo la ciudadanía ha relacionado los diferentes aspectos que definen la problemática del empleo en su localidad con un modelo de ciudad concreto. Se ha demostrado que las transformaciones del modelo productivo están íntimamente ligadas a la realidad local que conocen, lo cual confirma la necesidad

de realizar diagnósticos territoriales para lograr políticas de fomento del empleo efectivas, pero también que gocen de significado y de legitimidad para la ciudadanía.

Derivado de lo anterior, se ha comprobado que la identidad de una comunidad juega un papel esencial en la definición de las políticas públicas. Se trata de un hecho diferencial con respecto a otras localidades de la comarca, aunque conviene aplicar la prudencia y no extraer conclusiones precipitadas. A pesar de ello, es conveniente poner a prueba si la existencia de comunidades más cohesionadas podría ser un factor de éxito en la consecución de resultados beneficiosos de dichas políticas.

Estas metodologías se revelan como un importante instrumento de análisis de la situación del empleo desde una perspectiva territorial, que se complementan perfectamente con la utilización de otras técnicas de investigación más convencionales, tanto cuantitativas como cualitativas.

Como explica Francés (2016), uno de los resultados más importantes obtenidos de un proceso participativo es la posibilidad de distinguir los problemas centrales para la ciudadanía de los secundarios o cómo priorizar las aportaciones que realizan los participantes según el grado de urgencia o adecuación. Podemos decir que estos son aspectos que quedaron bien patentes tras la celebración del Foro ciudadano y el taller de priorización que tuvo lugar durante su transcurso.

También ha sido importante comprobar cómo la ciudadanía genera propuestas para cada uno de ellos o las posibles líneas de actuación tras la realización de los talleres participativos. O cómo conectar las propuestas con las imágenes que la ciudadanía tiene del futuro de su comunidad y qué elementos habrá que tener en cuenta para conseguir una puesta en práctica de las propuestas efectiva.

De hecho, la inercia generada con esta intervención en los tres municipios que forman parte del Acuerdo Territorial por el Empleo Litoral Sur, debe ser aprovechada en fases posteriores del proceso para la redacción e implementación de las políticas públicas para el fomento del empleo que también deberían contar con la participación de la ciudadanía. Si bien el DAFO, como técnica de diag-

nóstico y el CAME como herramienta especialmente eficaz en la tarea prospectiva, ha hecho emerger los principales aspectos vinculados con el empleo, el análisis compartido y la identificación de posibles líneas de actuación debe animar a los investigadores a sistematizar y organizar la información recogida para transformar las necesidades en satisfactores y, a su vez, en propuestas de actuación.

En definitiva, y de acuerdo con Font (2004), esta experiencia ha servido para reforzar al sector asociativo, cualquiera que sea su naturaleza, puesto que han tenido la oportunidad de manifestar el sentir del colectivo al que representan, aspecto bien valorado por los miembros del grupo que refuerza la legitimidad de sus representantes. También ha servido para incorporar al diseño de políticas públicas al ciudadano y ciudadana no organizado, que no forma parte de ninguna entidad y que, por tanto, no disponía de ningún cauce formal para participar en este tipo de procesos.

Finalmente, esta acción ha potenciado un cambio en la relación entre aquellos que tienen responsabilidad de gobierno, los técnicos y expertos, y la ciudadanía. Este tipo de experiencias promueven una cultura de la participación que, en España, y en Guardamar del Segura, Pilar de la Horadada y Torreveja, es débil y prácticamente inexistente. Este diagnóstico territorial ha sido un paso más para lograr el cambio en los modos de trabajar de las organizaciones y los representantes de la ciudadanía utilizando mecanismos creativos de consulta ciudadana para la toma de decisiones.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALARCÓN, P., MOTA, F., GALAIS, C. (2015): "Los efectos de la participación ciudadana en las políticas públicas locales". XII Congreso de la AECPA, San Sebastián-Donostia, 1-4 Julio 2015.
- ANDER-EGG, E. (1997): Metodologías de acción social. Madrid: CIPSA.
- CIS (2004): Ciudadanía y participación (ISSP), Nº 2575. Recuperado de [http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1\\_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=4335](http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=4335)

- CIS (2005): Representación y participación política en España, N° 2588. Recuperado de [http://www.cis.es/cis/open/cm/ES/1\\_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=4998](http://www.cis.es/cis/open/cm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=4998).
- FONT, J. (2004): "Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías". Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales, pp. 23-42.
- FRANCÉS, F; CARRILLO, A; SANCHÍS, M.J. (2015): Presupuestos Participativos. Guía metodológica para la implementación de presupuestos participativos. Alicante: Colectivo Preparación. Recuperado de <http://www.preparacion.org/coleccion-monografias/>
- FRANCÉS, F; ALAMINOS, A.; PENALVA, C.; SANTA-CREU, O. (2015): La investigación participativa: métodos y técnicas. Cuenca, Ecuador: PYDLOS Ediciones.
- FRANCÉS, F. (2016): Metodologías participativas para la investigación y la intervención social. Alicante: Publicacions Universitat d'Alacant.
- GANUZA, E. (2004): "La participación ciudadana en el ámbito local europeo". Revista de estudios europeos, pp. 77-92.
- HERMOSILLA, J. (2017): Guía práctica para la realización de diagnósticos territoriales para el fomento del empleo. Avalem Territori. Valencia: Universitat de València.
- PÉREZ, G., POZA-VILCHES, F, Y FERNÁNDEZ, A. (2016): "Criterios para una intervención de calidad con jóvenes en dificultad social". Revista Española de Pedagogía, n° 263, pp. 51-69.
- PONT, J. (2016): "Modelos innovadores de administración y gestión pública: Hacia la emergencia de nuevos paradigmas". Gestión y Análisis de Políticas Públicas, (16).
- RAMÍREZ-ALUJAS, A. (2014): "Gobierno abierto". Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad. n° 5, pp. 201-216.
- VEGARA, A. (2009): "Territorios inteligentes". Revista Ambianta 2009. Gobierno de España, pp. 34-58. Recuperado de [http://www.mapama.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/Revistas/pdf\\_AM/Ambianta\\_2009\\_89\\_34\\_58.pdf](http://www.mapama.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/Revistas/pdf_AM/Ambianta_2009_89_34_58.pdf)
- VILLARREAL, M. T. (2009): "Participación ciudadana y políticas públicas". Décimo Certamen de Ensayo Político, 31-48.