

## La participación social como herramienta real de desarrollo rural en el Altiplano de Granada en tiempos de crisis

Grupo de Desarrollo Rural Altiplano de Granada  
Miguel Angel García Arias  
Teresa María Gómez-Pastrana Jimeno

Universidad de Granada  
Francisco A. Navarro Valverde  
Jesús Cárceles Domenes

### 1. En tiempo de crisis nuevas fórmulas: la participación social dentro del Enfoque de Desarrollo Humano

En el año 2007 la economía española generaba la mitad de los nuevos empleos que se producían en toda la Unión Europea. La economía crecía a un ritmo que duplicaba las tasas de crecimiento de países como Francia, Alemania o Italia. El Estado disponía del mayor superávit de la historia, lo que permitía aumentar las inversiones en infraestructuras, servicios públicos y políticas sociales. Esto duró hasta que estalló la crisis.

A partir del 2008 se ha producido un deterioro de la economía española que en los últimos 6 años ha ido aún más en retroceso, llegando a cerrar cerca de 300.000 empresas. El desempleo se ha multiplicado por tres hasta alcanzar al 26% de la población activa, el porcentaje más alto de toda la Unión Europea. Entre los más jóvenes la situación es aún más grave ya que el paro afecta a más del 50% de los menores de 35 años, una cifra que no encuentra comparación en ningún otro país desarrollado. Quienes conservan el empleo han visto cómo sus salarios se han reducido más de un 10%. El riesgo de pobreza y exclusión afecta al 28% de la población según estadísticas oficiales<sup>1</sup>, mientras que el número de personas que dependen de la ayuda alimentaria para cubrir sus necesidades más elementales se aproxima a los 3 millones.

Paralelamente, en las últimas dos décadas, cerca de 300 territorios rurales de toda España y otros muchos de Europa han aplicado una metodología de enfoque de desarrollo basado en los recursos locales (endógeno), que exigen la participación de las instituciones y actores socioeconómicos de cada comarca, denominada Desarrollo Local a Cargo de Comunidades Locales (DLCL)<sup>2</sup>. Bajo este enfoque, deben establecerse espacios de concertación territorial (Grupos de Acción Local-GAL), en los que se planifiquen y acuerden que sectores e inversiones son prioritarias para la mejora socioeconómica de la comarca, desde una perspectiva multisectorial, es decir, que vaya más allá de lo agrario e incluya otros sectores económicos, y que favorezca la innovación social, ambiental y productiva. La experiencia fue posible a través de la iniciativa comunitaria LEADER de desarrollo rural, que más tarde pasó a convertirse en un elemento clave de las políticas agrarias y de cohesión europeas.

<sup>1</sup> EUROSTAT 2014. *People at risk of poverty or social exclusion (AROPE)*. Brussels.

<sup>2</sup> Para más información sobre este nuevo enfoque puede consultarse el documento de referencia elaborado por la Comisión Europea: <http://www.aeidl.eu/images/stories/pdf/clldguidance.pdf>

En términos generales puede afirmarse que la experiencia LEADER ha supuesto una revolución en la forma tradicional con la que se diseñan, implementan y evalúan políticas públicas en España, en especial aquellas dirigidas a zonas rurales. Con anterioridad al año 1986 las políticas rurales eran ante todo políticas agrarias. Con LEADER se pusieron en práctica unos conceptos e ideas que la crisis se ha encargado ahora de convertir en ingredientes imprescindibles de cualquier alternativa socioeconómica para salir de la misma, y no solo en el contexto rural. Nos referimos a términos tan comunes en el discurso político y mediático como participación, gobernanza, institucionalidad, consenso, planificación, innovación, capacidad emprendedora, alianzas públicas-privada...

Sin embargo, la experiencia también demuestra que el uso de determinadas palabras o expresiones de moda no garantizan su aplicación. Incluso, al contrario, bajo las mismas se combinan estos y otros términos como sostenibilidad, equidad o igualdad de género que pocas veces son reales. En relación a estos conceptos nos centraremos a continuación para conseguir una evolución hacia procesos de planificación participada como los que hemos utilizado en el Desarrollo de la Estrategia Local 2015-2020 del Altiplano de Granada.

En este contexto de crisis, las democracias actuales representativas no están aportando resultados operativos, de hecho, la crisis actual comentada, así como los estallidos de movilizaciones ciudadanas, al mismo tiempo como los propios límites que el planeta presenta, son prueba de que este no es el camino a seguir o que tenemos que plantearnos otras alternativas. Por ello, están apareciendo fórmulas de gestión cercanas a procesos de democracias participativas<sup>3</sup> que parecen adaptarse mejor a las nuevas circunstancias sociales, políticas, económicas y medioambientales. Este cambio es lo que denominan algunos autores como coevolución de la democracia formal (representativa) a la democracia informal (o participativa)<sup>4</sup>. En medio de ambas, presentamos el Desarrollo Local a Cargo de Comunidades Locales (DLCL) que intenta aglutinar esa democracia formal con la democracia informal.

Nos movemos en un paradigma donde estamos intentando compaginar nuevos espacios participativos de comunicación y de innovación social donde diversos actores sociales ahora tienen que unirse para la gestión de entornos con características muy determinadas. Los actores sociales implicados se están cuestionando lo aprendido, realizado y trabajado hasta el momento ya que hemos desembocado en una crisis económica, política y medioambiental que como mínimo hay que evaluar. En este momento se necesita avanzar con urgencia desde la diversidad de posiciones de estos mismos actores y del territorio a la búsqueda de soluciones locales con además tienen repercusiones globales. Habrá que inventar creando opciones diferentes a las realizadas hasta el momento. Para ello será necesario unirse, llegar a acuerdos para crear en red y conseguir cambios que aprovechen los recursos internos de los territorios como oportunidades.

En los entornos más rurales la posibilidad de elaborar estrategias locales de desarrollo para sus territorios ha dado la opción de reflexionar, diagnosticar, pensar y avanzar en

<sup>3</sup> R. Villasante, T. (1995): Las democracias participativas. De la participación ciudadana a las alternativas de sociedad. Madrid: HOAC.

<sup>4</sup> O'Riordan, T. (1998) "On linking formal and informal governance", ponencia presentada en la conferencia sobre Deliberative and Inclusionary Processes in Environmental Management, University College of London, 17 de diciembre.

esta línea que presentamos. Se han propiciado espacios para deliberar colectivamente sobre la idea de cómo enfrentarnos a los numerosos cambios que están surgiendo. Autores como Gregorio Mesa nos habla de estos “**nuevos espacios**” como entornos que generan nuevas formas de pensar: “(...) *los derechos humanos en general, y los derechos colectivos y ambientales, en particular, deben mostrar evidenciar y poner en el espacio de discusión pública los presupuestos ideológicos y teóricos genéricos del sistema de relaciones dominante, que permitan ayudar a dar pasos por la emancipación personal y colectiva de todos aquellos sobre quienes recaen especialmente las consecuencias perversas de ese sistema sobre explotador, depredador, contaminador e injusto, (...) siendo hoy más necesario que nunca reconceptualizar y recontextualizar los derechos humanos como procesos de lucha que, desde las diferencias y la pluralidad, nos capaciten para construir un mundo digno y justo*”<sup>5</sup>. Autores como el antropólogo Norman Long le dan el nombre de “interfaz social”, “*espacio crítico en el que interactúan y se confrontan diferentes puntos de vista, visiones del mundo, niveles de organización social, y todo ello sobre la base de los valores, intereses, conocimientos y poder que posee cada actor institucional o personal*”.<sup>6</sup>

Autores, como José Luis Escorihuela<sup>7</sup>, nos unen a ello el trabajarlo desde las personas y los procesos para la obtención de resultados, siempre desde la “*sabiduría colectiva*”. Es decir, para construir un mundo digno y justo, primero tenemos que indagar, comprender y avanzar dentro de un pensamiento colectivo consensuado de abajo hacia arriba.

Este autor nos acerca al concepto de *sabiduría colectiva* como una posibilidad de resolución de problemas difíciles y habituales en un mundo cada vez más complejo, promoviendo cambios en la manera de estar presente y observar la realidad desde la que dichos problemas se crean. Esta sabiduría colectiva produce cambios en la conciencia con la que afrontamos las relaciones y situaciones en las que estamos inmersos y encontramos así mejores soluciones a los mismos. Según este autor, la sabiduría colectiva nos lleva a ser parte de redes de personas que trabajan juntas para mejorar, descubrir o crear nuevas formas de producir resultados valiosos para todos y todas.

Los rasgos que definen a buena parte de las comarcas rurales españolas son la despoblación, el envejecimiento, el desempleo, la precariedad laboral, la mayor incidencia del fracaso escolar entre sus habitantes, o la dependencia de las prestaciones sociales como medio de vida de un importante porcentaje de la población<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Mesa Cuadros, Gregorio (2007) Derechos ambientales de perspectiva de integralidad: Conceptos y fundamentación de nuevas demandas y resistencias actuales hacia el “Estado ambiental de Derecho”, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. Pág. 129.

<sup>6</sup> Long, N. (2007), *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*. México: Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social el Colegio de San Luis.

<sup>7</sup> Escorihuela, J.L., “El arte del diálogo. Acceder a la sabiduría colectiva”, <http://www.elcaminodelelder.org/recursos/El%20arte%20del%20dialogo.pdf>

<sup>8</sup> MAPA (2003). *Libro Blanco de la agricultura y el desarrollo rural*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación; y Camarero, L.A.; Cruz, F.; González, M; del Pino, J.; Oliva, J.; y Sampedro, R. (2009). *La población rural de España: de los desequilibrios a la sostenibilidad social*. Colección Estudios Sociales Núm. 27. Fundación “La Caixa”.



Proceso de desvitalización de zonas rurales<sup>9</sup>

Este contexto generalizado, con la presión adicional ejercida por la crisis socioeconómica iniciada en 2007, exige una profunda reflexión sobre el enfoque, instrumentos y resultados de las acciones públicas destinadas a mejorar las condiciones de vida de quienes residen en el medio rural. Si no se ha avanzado adecuadamente hasta el momento es hora de que pensemos en nuevos espacios y desde la sabiduría colectiva en qué y cómo mejorar nuestros modos de vida actuales. Los territorios rurales son un eje fundamental a donde dirigir las miradas por ser la base de numerosos de los recursos de los que actualmente dependemos.

La iniciativa LEADER ha permitido acumular durante los últimos 20 años una gran experiencia en procesos de planificación participativa cada día más en esta línea, en el compartir saber y tomar decisiones cada vez más en comunidad. Esta forma de justificar y organizar prioridades e inversiones en un territorio se ha visto respaldada con la transformación del original LEADER en la metodología de Desarrollo Local a cargo de las Comunidades Locales (DLCL)<sup>10</sup>. No es casual que la aplicación de los principios del DLCL se haya extendido de un pequeño grupo de 200 proyectos LEADER piloto hasta alrededor de 2.600 asociaciones (tanto LEADER y del Eje 4 del FEP, Fondo Europeo de Pesca) que cubre casi todos los rincones de la Europa rural y una gran parte de la costa.

El Reglamento Europeo 1303/2013<sup>11</sup> que regula los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEIE) define con los siguientes elementos básicos el mínimo a trabajar para desarrollar una estrategia de desarrollo local participativo:

1. Definición de la zona y la población objeto de la estrategia

<sup>9</sup> Vachon, B. and Coellier, F. (1993). *Le développement local: théorie et pratique: réintroduire l'humain dans la logique de développement*. G. Morin.

<sup>10</sup> La Comisión Europea ha editado en abril de 2014 una "Guía de Desarrollo Local Participativo para Actores Locales" concebida para facilitar la puesta en práctica del desarrollo local participativo y el fomento de buenas prácticas. En el siguiente enlace de la Red Española de Desarrollo Rural (REDR), puede descargarse una versión digital: <http://redr.es/es/portal.do?TR=A&IDR=1&identificador=659>

<sup>11</sup> Reglamento (UE) N° 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca

2. Un análisis de las necesidades y el potencial de la zona, con un análisis de los puntos fuertes, los puntos débiles, las oportunidades y las amenazas
3. Una descripción de las características integradas e innovadoras de la estrategia (cualitativa o cuantitativamente) en cuanto a productividad y resultados. La estrategia será coherente con los programas pertinentes de todos los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEIE) implicados de que se trate
4. Una descripción del proceso de participación de la comunidad en el desarrollo de la estrategia
5. Un plan de acción en el que se demuestre el modo en que los objetivos se traducen en acciones
6. Una descripción de las disposiciones de gestión y seguimiento de la estrategia que demuestre la capacidad del grupo de acción local para ponerla en práctica, así como una descripción de las disposiciones específicas de cara a la evaluación
7. El plan financiero para la estrategia, en especial, la asignación prevista de cada uno de los fondos EIE de que se trate

Pero más allá de cumplir con los requisitos fijados por la UE, el Grupo de Desarrollo Rural del Altiplano de Granada ha aprovechado el enorme esfuerzo que supone elaborar la estrategia de desarrollo local participativo para su territorio para convertir su proceso para el 2016-2020 en un punto de inflexión para sus comarcas y apostar por estos conceptos “emergentes” de “sabiduría colectiva”, “nuevos espacios” o “interfaz social”.

El marco elegido se basa en el *Enfoque de Desarrollo Humano*, fundamentado entre otros autores por los trabajos llevados a cabo en distintos periodos por los Premios Nobel de Economía William Schutz y Amartya Sen. Desde los años 90, esta corriente de pensamiento ha sido una de las mayores influencias en el diseño de políticas de desarrollo promovidas por Naciones Unidas, organismos internacionales, así como el gobierno de numerosos estados, especialmente en los llamados países emergentes. De acuerdo a este enfoque, *las personas son la verdadera riqueza de cualquier nación, región o territorio*, de manera que el objetivo básico de las acciones de desarrollo debe ser la creación de un entorno favorable que permita a la gente superar las limitaciones que les afectan mediante una mejora de sus propias capacidades. Esto a su vez conlleva aumentar las alternativas que cada persona tiene disponible para escoger en su vida (libertades), lo que a la postre favorece el que pueda disfrutar de una vida larga, saludable y creativa.<sup>12</sup>

Bajo este enfoque el crecimiento económico es considerado necesario, porque del mismo depende la creación de empleo, pero ya no es el fin de las acciones de desarrollo, sino solo un medio a través del cual proporcionar más oportunidades a las personas. El enfoque de desarrollo humano no se queda solo en aspectos individuales de satisfacción de necesidades básicas, disfrute de bienestar o aumento de la productividad. El desarrollo humano busca hacer posible la participación activa de cada persona en la vida social de su entorno. Esto lleva a priorizar la participación o influencia del conjunto de la población, especialmente de aquellos con desventajas en relación a su género, origen o estatus socioeconómico<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> UNDP (1990). *Human Development Report 1990. Concept and measurement of Human Development*. Nex York: Oxford University Press.

<sup>13</sup> Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford University Press.

La importancia dada a la participación conlleva a que las personas no sean consideradas como simples beneficiarias de las políticas de desarrollo. Tampoco son meras consumidoras de servicios públicos concebidos como un gasto. Las personas son también y, sobre todo, agentes de cambio, con poder para influir y modificar políticas públicas y situaciones sociales y económicas. En consecuencia, las instituciones públicas deben atender y facilitar tanto la participación ciudadana en el diseño de políticas y acciones de gobierno, como la posibilidad real de que puedan incidir en el modo en que estas acciones se implementan.

En el caso de la Elaboración de la Estrategia de Desarrollo Local del Altiplano de Granada para el 2016-2020, este planteamiento ha abarcado las comarcas de Huescar y Baza, en la provincia de Granada, centrando el protagonismo en el capital social y humano del que disponía. Trabajando con la población se ha buscado la visión y la misión de sostenibilidad económica, social y medioambiental básica en las propuestas que han ido surgiendo. Se ha respetado el principio la sabiduría colectiva y creado nuevos espacios para que emerja esa sabiduría colectiva. Finalmente se ha conseguido aglutinar más de 1000 propuestas en ejes estratégicos donde trabajar por el bien común. La propuesta final ha sido avalada a su vez por los mismos participantes y se ha conseguido un grado de implicación final a tener muy en cuenta. El proceso está siendo el germen para conseguir desde el inicio una transformación del territorio en continuo cambio y diferentes grados de implicación. Estamos también en el inicio de afrontar los retos que han surgido de sus propias necesidades. La Elaboración de la Estrategia de Desarrollo Local para el Altiplano de Granada se ha construido de bajo hacia arriba con el enfoque del desarrollo humano que ha servido como eje fundamental. Y la herramienta esencial ha sido la participación ciudadana real desde su origen junto con el trabajo de cuidarla y desarrollarla para llevar el proceso a un final respetuoso con este enfoque.

Este proceso ha significado plantearse el desarrollo desde otro enfoque, buscando opciones más respetuosas con el medio ambiente, el territorio y las personas. Durante estas últimas tres décadas el neo-liberalismo ha otorgado prioridad a la economía financiera, mucho más rentable pero también más volátil, frente a la economía productiva, lo que ha dado lugar a diferentes burbujas económicas con sus correspondientes estallidos y recesiones. A la crisis económica se le suman las crisis políticas y medioambientales más el incremento de forma considerable de las desigualdades sociales, especialmente en los países anglosajones<sup>14</sup>. Estamos, por lo tanto, en una situación en la que el enfoque neo-liberal de desarrollo ha entrado en una profunda crisis, como ya ocurrió con el modelo keynesiano en los años 70 y 80. Sin embargo, a pesar de las negativas consecuencias constatadas, siguen siendo recetas neo-liberales las que aplican en Europa para salir de la recesión<sup>15</sup> y ello hay que cambiarlo.

## **2. Participación y gobernanza: conceptos clave a considerar del Enfoque de Desarrollo Humano en una planificación participativa**

<sup>14</sup> Piketty, T.; Saez, E. (2006). *The evolution of top incomes: a historical and international perspective*. NBER Working Paper No 11955. National Bureau of Economic Research.

<sup>15</sup> Krugman, P. (2009, September 2). *How did economists get it so wrong?*. New York times Magazine.

Antes de profundizar más en el proceso de planificación participativa que ha desarrollado el Grupo de Desarrollo Rural del Altiplano de Granada queremos profundizar en el concepto de participación y gobernanza que tenemos que tener claro para entender esta propuesta como oportunidad.

El término **participación** se ha trabajado en este proyecto en el sentido de tomar parte de la gestión de lo colectivo, de la esfera pública. La esfera pública es aquella que afecta e interesa a la sociedad en su conjunto, y ella no es monopolio exclusivo de las administraciones públicas en particular, aunque los poderes y organizaciones que lo conforman hayan de velar por el interés general y por la eficacia y eficiencia de las actuaciones encaminadas a alcanzarlo.

El concepto de participación es un valor clave de la democracia ya que crea hábitos interactivos y esferas de deliberación pública que resultan claves para la consecución de individuos autónomos. Igualmente tiende a crear una sociedad civil con fuertes y arraigados lazos comunitarios creadores de identidad colectiva, esto es, generadores de una forma de vida específica construida alrededor de categorías como bien común y pluralidad.

El proceso de planificación participada para la Elaboración de la Estrategia de Desarrollo Local del Altiplano de Granada (2016-2020) se ha organizado en esta línea, y ha potenciado que la población de su territorio tome parte activa de la gestión de los recursos públicos que vienen para su territorio buscando una visión común para los próximos años.

Dentro de esta postura, la planificación participativa está siendo el camino para conseguir nuevas fórmulas operativas para empezar a variar el rumbo de un territorio hasta el momento olvidado y en retroceso económico, social, cultural y medioambiental. El Grupo de Desarrollo Rural del Altiplano de Granada está trabajando por un cambio de modelo que parte del concepto de **gobierno (government)** referido a la producción y prestación de servicios hacia un concepto de **gobierno relacional (governance)**, que se refiere a la capacidad para que los grupos sociales compartan responsabilidades en la definición de los objetivos, el diseño de estrategias y la implementación de soluciones.

En el último tiempo, ha habido una gran desafección democrática entre la población. Las democracias, en estos contextos, están siendo nuevamente cuestionadas y ya no sólo en sus estructuras representativas y liberales sino, ante todo, en las formas más próximas (organizativas, cotidianas, ligadas directamente a la satisfacción de necesidades básicas) donde se desenvuelve lo político, clave para entender, a su vez, la política del futuro.

La democracia moderna se basa en derechos humanos como el principio de la dignidad de la persona humana. En el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos afirma el derecho de tomar parte en la gobernabilidad, y el artículo 29 señala más allá el hecho de orientarnos hacia una participación más plena cuando añade que *“toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad.”* En esta línea, el principio de subsidiariedad en el Artículo 5 del Tratado de la Unión Europea (UE, 1992) asegura que las decisiones tienen que ser tomadas tan cercanamente a la ciudadanía como sea posible.

Es decir, la tendencia desde estos puntos de vista, junto a otros planteamientos en los cuales en esta comunicación no profundizaremos (como son procesos de autogestión), empiezan a visibilizar lo colectivo en el sentido de entender lo público y lo común, sus estructuras de participación, la actitud ética que le sirve de alimento, desde estructuras más cercanas. En esta línea, al mismo tiempo, se ha empezado a reclamar una “democracia real”, donde el protagonismo social y la construcción de abajo hacia arriba de las formas de expresión social y política están siendo cada día más posible. Se deja atrás el *Estado contratista* para pasar a un modelo en el que la participación de la ciudadanía resulta clave, y donde el Estado asume un papel de facilitador, con el que busca posibilitar que diferentes actores socioeconómicos y el territorio hagan un mejor uso de sus propias capacidades para dar solución a sus problemas.<sup>16</sup>

Para ello es totalmente necesario la construcción de culturas políticas y profesionales abiertas al trabajo horizontal, la coordinación interdepartamental y el intercambio de recursos y voluntades entre sí de la administración, teniendo en cuenta siempre que el desarrollo sustentable desborda claramente el terreno ambiental e implica también aspectos económicos, socioculturales y puramente políticos.

En el caso de España, la Participación Ciudadana es un derecho reconocido en la Constitución Española de 1978. En su Artículo 23 queda establecido que la ciudadanía tiene el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

En la propuesta que aquí planteamos estamos hablando de una participación ciudadana en un sentido amplio, diferente a la mera relación entre los poderes públicos y el tejido social y/o las redes comunitarias que se ha estado practicando hasta el momento. Es decir, basándonos que nos movemos en dos grandes tipos de estrategias políticas de participación ciudadana, participar para legitimar o participar para transformar, la planificación participativa elegida por el Altiplano de Granada se ha posicionado directamente en la segunda opción, el cambio de su territorio.

En el primer caso, la participación como legitimación, lo que se busca por parte de aquellos que promueven o impulsan las prácticas participativas es, como resultados de éstas, que nuestras posiciones, objetivos e intereses salgan fortalecidos, pero sin estar demasiado interesados en cambiarlos. En el segundo caso, lo que se busca no es quedarnos como estamos y donde estamos, pero más fuerte, consolidado o legitimado, sino promover cambios, transformaciones en la dirección que la propia ciudadanía considere que es fundamental.

Por lo tanto, la apuesta del Grupo del Desarrollo Rural del Altiplano de Granada por el segundo modelo se basa en **crear procesos “pro-activos”**, aquellos que verdaderamente consiguen implicar en los procesos a las personas que coexisten en el territorio para alcanzar, mantener y potenciar los recursos existentes en su mismo territorio. Trabajando desde esta misma estrategia los grupos sociales, las comunidades de afectados, los expertos, los políticos y la ciudadanía en general pueden poner en común un conjunto de ideas, deliberar y explorar formas consensuadas de resolución de

<sup>16</sup> Botsman, P. and Latham, M. (2001). *The Enabling State: People before bureaucracy*. Annandale, NSW, Australia: Pluto Press.

sus problemas colectivos innovadores que de verdad signifiquen nuevas fórmulas ante los graves retos a los que nos enfrentamos política, social, económica y medioambientalmente.

Aumentar el compromiso de la ciudadanía en las acciones de los gobiernos locales no es solo incrementar la participación, es también y, ante todo, un cambio paulatino de la manera en que las administraciones trabajan, incorporando nuevas funciones que buscan madurar y consolidar los vínculos entre las administraciones y la ciudadanía. En el siguiente cuadro se muestran diferentes tipos de gobierno, en función del espacio que ofrecen a la ciudadanía para participar.<sup>17</sup>

ENFOQUE DEL GOBIERNO EN RELACIÓN A LA PARTICIPACIÓN	COMPROMISOS DEL GOBIERNO CON LA CIUDADANÍA	EJEMPLOS
Informar	Proporcionar información objetiva, equilibrada, con el propósito de facilitar la comprensión ciudadana sobre cualquier problema, así como las posibles soluciones a adoptar. Se trata de una relación administración-ciudadanía de una sola vía, en la que el gobierno se limita a informar, en el mejor de los casos, y el ciudadano a emitir su voto de forma periódica.	Acceso a información en páginas web institucionales, presencia de los responsables de gobierno en medios de comunicación, envío de información relevante a través de e-mail, o correo convencional.
Consultar	Obtener opinión de la población sobre problemas que deben ser abordados por el gobierno. La relación entre gobierno y ciudadanía es de doble vía, pero en este caso, el ciudadano solo opina sobre una consulta previa efectuada por el gobierno. El gobierno controla las opciones sobre las que se pide opinión, y se reserva la decisión final	Encuestas, reuniones informativas con grupos de interés, cuestionarios on line.

ENFOQUE DEL GOBIERNO EN RELACIÓN A LA PARTICIPACIÓN	COMPROMISOS DEL GOBIERNO CON LA CIUDADANÍA	EJEMPLOS
Involucrar	Trabajar directamente con la ciudadanía a través de procesos participativos que aseguren la toma en consideración de las preocupaciones y aspiraciones de la ciudadanía. Se pueden organizar comités ciudadanos que llegan a asesorar sobre un determinado tema. Puede existir el incentivo de administrar a través de tales comités o grupos organizados proyectos con objetivos fijados por el gobierno y la ciudadanía	Talleres en los que se emplean técnicas participativas, foros en los que participan distintos actores
Colaborar	Compartir con la ciudadanía cada aspecto relacionado con la toma de decisiones, incluida la selección de una alternativa concreta entre distintas opciones. Se involucra a gobierno y ciudadanía organizada en la toma de decisiones, compartiendo	Comités de gestión con participación ciudadana, alianzas entre instituciones públicas y asociaciones

<sup>17</sup> INVOLVE (2005). *People and Participation; How to put citizens at the heart of decision-making*. London: INVOLVE.

	la definición de objetivos y asignación de recursos.	
Empoderar	Poner en manos de la ciudadanía las decisiones de gobierno. Las instituciones públicas apoyan las iniciativas adoptadas por las propias comunidades, las cuales se movilizan por sí mismas, controlando decisiones, recursos y actividades. El apoyo gubernamental se produce a demanda de la ciudadanía organizada y no al revés.	Comités o jurados ciudadanos a cargo de la toma de decisiones, diseño y gestión de actividades

Cuadro de tipo de gobierno en función de su grado de compromiso con la participación ciudadana<sup>18</sup>

Los programas de desarrollo rural financiados por la Unión Europea son en teoría una auténtica revolución en el modo de diseñar intervenciones con recursos públicos, ya que los principios de “participación” y “diseño ascendentes” (aquello en el que las iniciativas y propuestas surgen de la propia ciudadanía y desde la base haciéndose llegar hasta las diferentes administraciones) son una exigencia europea para obtener y gestionar fondos por parte de los gobiernos locales, y otras entidades y actores del territorio como los Grupos de Acción Local<sup>19</sup>.

Pero: *“Sin una buena gestión (gobernación) de los recursos existentes, sin una buena canalización de las iniciativas públicas y privadas, y sin una adecuada integración de los impulsos individuales en pro de un interés común que trascienda el ámbito de los intereses particulares, cualquier programa de desarrollo está condenado al fracaso. No quiere decir esto que sin “gobernanza” no puedan florecer proyectos impulsados a título individual por personas emprendedoras con capacidad suficiente para generar empleo y riqueza (...), pero es razonable pensar que, con un buen sistema de “gobernanza” será más fácil que tales proyectos se integren en una estrategia común, contribuyendo a un desarrollo más sostenible del territorio”*<sup>20</sup>. La experiencia del Grupo de Desarrollo Rural del Altiplano de Granada si ha querido posicionarse en la aplicación práctica y real de un proceso planificado participativo en toda su envergadura y desde esta posibilidad.

Para ello la Estrategia de Desarrollo Local del Altiplano de Granada 2016-2020 ha tenido en cuenta que la interrelación entre los diferentes agentes sociales, económicos e institucionales de un espacio geográfico determinado son necesarios. Este tipo de conexión y las acciones coordinadas a las que han dado lugar, son la clave que marca la diferencia entre los procesos de desarrollo de territorios que a priori cuenten con recursos similares. Esta articulación entre actores e instituciones en un espacio concreto es lo que denomina Moyano gobernanza<sup>21</sup> y ha sido el pilar sobre el que se ha fundamentado todo el proceso de la elaboración de la propia Estrategia de Desarrollo Local del territorio.

<sup>18</sup> Adaptado de INVOLVE. Reseña en: García Arias, M.A; Tolón Becerra, A.; Lastra Brazo, X.; Navarro Valverde, F.A., *Desarrollo rural en tiempos de crisis. Ideas, datos y herramientas para orientar el diseño de Planes de Desarrollo Local a cargo de las Comunidades Locales (DLCL)*.

<sup>19</sup> Saraceno, E. (1999). *The Evaluation of Local Policy Making in Europe Learning from the LEADER Community Initiative. Evaluation* 5 (4): 439-457.

<sup>20</sup> Moyano, E. (2006). *El asociacionismo en el sector agroalimentario y su contribución a la generación del capital social*. Documentos de trabajo (Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía) (20).

<sup>21</sup> Moyano, E. (2009). Capital social, gobernanza y desarrollo en áreas rurales. *Ambienta* 88.

Además, para hacerlo posible, se ha tenido siempre presente en el trabajo con la población de las comarcas de Huescar y Baza tres dimensiones<sup>22</sup> que se han retroalimentado y han coexistido durante todo el proceso realizado:

- *La dimensión de los valores (código ético).* Con esta dimensión se ha tratado de construir colectivamente aquellos valores que han inspirado la práctica transformadora a medio o largo plazo de la propia Estrategia de Desarrollo Local del Altiplano de Granada. Desde esta dimensión se ha trabajado con valores tales como el respeto al otro y la solidaridad, pero también sobre la cooperación, la sostenibilidad, la integración, etc. Se ha tratado, sobre todo, de saber qué inspira a la población para quedarse y evolucionar para evitar que pierda la riqueza existente en sus territorios. Es decir, se ha trabajado en no cambiar ese conjunto básico de valores que les da unidad y forma la esencia de su “sabiduría colectiva territorial”, aunque sí se ha trabajado cambiando instrumentos concretos como formas organizativas y proyectos que se venían utilizando hasta el momento pero que no estaban dando resultados.
- *La dimensión de los problemas o síntomas (diagnósticos).* Con esta segunda dimensión lo que se ha tenido en cuenta ha sido identificar aquellas ideas, opciones, percepciones, propuesta, etc... compartidas por la población que interesaban o preocupaban al colectivo y/o son una amenaza para el conjunto de la comunidad. Esto ha exigido escuchar al mayor número de gente posible porque detrás de cada problema, ha habido que identificar agentes y colectivos. Haciéndolo se ha podido saber cuáles eran las opciones que han generado más consenso por ser más generales, y diferenciarlas de los intereses más particulares.
- *La dimensión de las propuestas (programaciones).* Finalmente, la elaboración en sí de la Estrategia de Desarrollo Local del Altiplano de Granada lo que ha hecho es poner límites al proceso en el tiempo para que interactuasen los actores y para que el proceso de cambio fuera completo y constante. Todas estas propuestas se han recogido en la Estrategia de Desarrollo Local del Altiplano de Granada final que empezará a ejecutarse a partir del 2017.

Respetando estas dimensiones, se han generado propuestas desde los nuevos espacios creados y desde el saber colectivo generado, y se ha empezado a avanzar en nuevos consensos sociales para al Altiplano de Granada que son el germen de futuras opciones para el territorio. Podemos resaltar que uno de los objetivos principales que se ha conseguido en la Elaboración de la Estrategia de Desarrollo Rural del Altiplano de Granada 2016-2020 ha sido conseguir que los actores sociales implicados en el proceso de planificación participativa quisieran avanzar en esta línea con actitudes abiertas, no exclusivistas o sectarias, y ha habido un respeto escrupuloso hacia la diversidad de opiniones e intereses que se ha reflejado en el resultado final del proceso. En realidad, se ha avanzado para conseguir un proceso de planificación participativa que representa un acercamiento a la población y al territorio basado en la gobernanza donde la ciudadanía ha empezada a trabajar en conjunto para resolver retos colectivos.

<sup>22</sup> Rebollo, O., “Bases político-metodológicas para la participación”; en Arenillas, T. (Coord.) (2003), Ecología y ciudad. Madrid, El Viejo Topo.

### 3. Entender el Enfoque de Desarrollo Humano como base para activar la planificación participativa como oportunidad

La ciudadanía se encuentra en el centro de la participación en la gobernanza. Más allá de elecciones poco frecuentes, la ciudadanía debe tener el derecho a participar en la gobernabilidad y ser capaz de reclamar ese derecho, aunque actualmente no se esté invirtiendo en esta posibilidad como eje fundamental de trabajo.

En muchas comarcas rurales españolas en este momento se están cerrando o iniciando planes de desarrollo para sus territorios para el periodo 2014-2020 para optar a los Fondos de Desarrollo Rural que la Unión Europea ha presupuestado para los próximos años. La Asociación Grupo de Desarrollo Rural del Altiplano de Granada inmersa en este contexto, y declarada de utilidad pública en julio de 2004, ha apostado por darle el protagonismo a su capital humano y social a través de la participación de la población del territorio y generar esta nueva fórmula enmarcada en el Enfoque de Desarrollo Humano.

La planificación participativa es un proceso estructurado en el que se debe animar a las personas y diferentes actores sociales e institucionales presentes en el territorio, para que, de un modo organizado, identifiquen y expresen sus prioridades, propongan soluciones concretas e influyeran de manera argumentada ante autoridades y técnicos.

En los ejercicios tradicionales de planificación y diseño de políticas públicas concebidas desde arriba, el conocimiento y poder de decisión recaía en exclusiva en políticos y técnicos de instituciones de escala nacional o regional. En su actuación daban por hecho que si las actividades que diseñaban se llevaban a cabo de forma correcta se conseguirían los objetivos planificados<sup>23</sup>, sin embargo, la realidad se ha encargado de demostrar en un gran número de casos, que la diversidad de actores implicados en estos procesos, poseen sus propios objetivos y aspiraciones<sup>24</sup>, los cuales no suelen coincidir con los fines establecidos en los planes o proyectos originales. En consecuencia, las intervenciones de desarrollo no deben verse como simples ejecuciones de actividades programadas externamente, sino como “espacios en los que diferentes actores socioeconómicos, instituciones y personas individuales interactúan, negocian, conflictúan o incluso resisten”<sup>25</sup>.

Las razones que, por tanto, justifican la adopción de una planificación participativa son numerosas<sup>26</sup>. Algunas de ellas, a considerar, son:

- *Se decide con mayor criterio.* Los habitantes de un determinado territorio son quienes mejor conocen su propia realidad, de manera que su opinión es clave a la hora de buscar soluciones a los problemas que enfrentan.

<sup>23</sup> Van Owerkum, C.; Aarts, N.; Van Herzele, A. (2011). Changed planning for planned and unplanned change. *Planning Theory*, 10 (2), 144-160.

<sup>24</sup> Gullifer, J; Thompson, T. (2006). Subjective realities of older male farmers: Self-perceptions of ageing and work. *Rural Society* 16 (1): 80-97.

<sup>25</sup> Landini, F.; Long, N.; Leeuwis, C.; Murtagh, S. (In press). Theoretical guidelines for a Psychology of Rural Development.

<sup>26</sup> Wates, N. (2006). *The Community Planning Handbook. How people can shape their cities, towns and villages in any part of the world.* London, Earthscan.

- *Aumenta la democratización.* Implicar a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones que afectará su vida cotidiana es un derecho reconocido por la Constitución y una tendencia generalizada en las sociedades más avanzadas.
- *Fortalece el sentido de comunidad.* Trabajar juntos durante el proceso de planificación, o el logro entre todos de cuestiones concretas, conlleva un aumento del sentido de pertenencia. En la medida en que se incrementa la confianza de la población, pueden abordarse nuevos desafíos tanto individuales como colectivos.
- *Se obtienen mejores resultados.* Al conocer y tomar en cuenta las necesidades y prioridades manifestadas por la población, es más probable que las acciones de gobierno se adapten y den respuesta a las mismas.
- *Aterrizaje al personal técnico.* La estrecha colaboración entre ciudadanos y técnicos les ofrece a estos últimos la oportunidad de conocer mejor la comunidad a la que prestan su servicio, y con ello elaborar propuestas que se ajusten mejor a sus necesidades y fortalezas.
- *Desmitifica los asuntos públicos.* La participación también permite a la ciudadanía conocer las limitaciones que enfrentan las administraciones, de manera que adoptan una opinión más realista sobre lo que puede esperarse o no de su gobierno, y con ello comprender mejor las decisiones adoptadas por autoridades y/o técnicos.

En el caso de la Estrategia de Desarrollo Local del Altiplano de Granada el ejercicio mismo de la planificación participativa se ha percibido como una herramienta en sí para generar consenso en el territorio y facilitar la gestión de unos recursos limitados a través de los cuales alcanzar objetivos concretos de interés general. A ello se le ha unido que se ha superado además la toma de decisiones existente siempre en los gobiernos locales que suelen estar más condicionada por la urgencia cotidiana que por la visión estratégica de hacia dónde y cómo debe encaminarse el territorio. En el contexto de escasez de recursos y de cuestionamiento de las decisiones que se adoptan por las autoridades, ha resultado de gran interés retomar el sentido de la planificación, e incorporar en esta experiencia al mayor número de personas y colectivos, y hacer real y efectiva la participación en las comarcas de Huescar y Baza.

Con esta Estrategia de Desarrollo Local del Altiplano de Granada 2016-2020 se ha ido mucho más allá de los requisitos fijados por la UE y se ha aprovechado el esfuerzo que ha supuesto la elaboración de la estrategia desde la participación para convertir el proceso en un punto de inflexión en la dinámica del territorio. El mismo proceso ha sido una oportunidad para reflexionar y plasmar en documentos la estrategia de acciones que las propias instituciones, los diversos agentes implicados y la población en general del territorio han querido adoptar para sí mismos. El proceso ha conseguido, incluso, delegar la asignación de recursos económicos a la toma de decisiones conjunta entre la población, el gabinete técnico y el Grupo de Desarrollo Rural. Concretamente el presupuesto asignado al Grupo de Desarrollo Rural del Altiplano de Granada de 4.923.313 euros que inicialmente le corresponderán al territorio para los próximos años, fueron distribuidos en un proceso deliberativo y de trabajo conjunto dentro de la planificación participativa que presentamos en el apartado siguiente.

Para que este proceso de planificación participativa haya sido una oportunidad<sup>27</sup> en sí, el siguiente listado de aportaciones visibiliza y ayuda a entender la profundidad y el calado del mismo. Estas son:

- *Ha establecido límites.* Ningún proceso de planificación puede resolver todos los problemas existentes en un territorio de manera instantánea y de golpe. Por ello, algunos problemas se han explicado y trabajado específicamente de manera inicial para empezar a crear cambios en dinámicas negativas en las comarcas. Ejemplos específicos han sido los Foros realizados en temas de género y juventud.
- *Ha respetado a quienes decidido no participar.* Por más que se haga un gran esfuerzo para favorecer la participación en los procesos de desarrollo, siempre hay personas que deciden no formar parte de este tipo de acciones, y ello hay que entenderlo y respetarlo. En unos casos ocurre que la ciudadanía prefiere que sean otros los que se encarguen, en otros casos las personas no disponen de tiempo, o hay quienes simplemente no tienen ningún interés. Esta variable siempre está presente y hay que acogerla dentro del propio proceso. Aunque esto no signifique que no se trabaje por que lo hagan, de hecho, se ha seguido trabajando para acercar al mayor número de personas el proceso.
- *Ha involucrado a personas y grupos directamente asociados con las decisiones a adoptar en el proceso de planificación.* Ha merecido la pena invertir tiempo y esfuerzo en animar a actores clave del territorio y/o tema de intervención, ya que esto ha enriquecido la iniciativa y ha minimizado posibles conflictos posteriores. Se ha tenido en cuenta que incluso si las personas han decidido no participar han recibido información de las decisiones adoptadas, además de tener siempre la puerta abierta para incorporarse al proceso.
- *Se ha enfatizado en la diversidad frente a cantidad.* En todo el proceso se ha tenido en cuenta que en el territorio hay personas de diferente edad, género, cultura, estatus socioeconómico, profesión...y poseen diferentes perspectivas sobre los distintos temas planteados. Teniendo esto claro ha sido clave asegurarse la participación de un gran número de participantes en la elaboración de la Estrategia de Desarrollo Local del Altiplano de Granada que le ha dado una gran riqueza a las propuestas obtenidas.
- *Transparencia.* Durante todo el proceso de la Elaboración de la Estrategia de Desarrollo Local del Altiplano de Granada 2016-2020 se ha cuidado mucho este aspecto. Todas las personas participantes en el proceso de planificación han conocido los objetivos del mismo, las responsabilidades que al respecto tenían todas las instituciones involucradas, así como la identidad de las personas que estaban presentes en reuniones y los diversos grupos de trabajo organizados. Esto ha permitido que el propio proceso disfrutara de una gran confianza.
- *Ha equilibrado sueños y realidad.* Ha sido básico para alcanzar un logro verdadero establecer objetivos con una cierta ambición, capaces de motivar y generar expectación entre la ciudadanía del Altiplano de Granada. Sin embargo, también ha sido un reto fijar un punto de llegada realista a medio plazo que no generara frustración y abandono del proceso a las personas que han participado en el mismo. Como en tantas otras cosas, la solución se ha encontrado en el difícil punto medio, pero, sobre todo, ha servido para unirlo al resto de aportaciones que estamos enumerando, especialmente a la transparencia de todo el proceso.

<sup>27</sup> Wates, N. (2006). *The community Planning Hadbook. How people can shape their cities, towns and villages in any part of the world.* London, Earthscan.

- *Mejora de las capacidades locales.* La sostenibilidad de las mejoras socioeconómicas de un territorio, dependen de que estas se basen tanto en las capacidades humanas de sus habitantes como en el capital social generado por quienes conforman el territorio. Las reuniones, foros, debates, análisis, etc...que han acompañado la planificación participativa de la elaboración de la Estrategia de Desarrollo Local del Altiplano de Granada 2016-2020, ha contribuido a la mejora de capacidad en un proceso que se ha retroalimentado de forma positiva en esta línea.
- *Flexibilidad.* El proceso de planificación (y posterior implementación de actividades), ha tenido en cuenta adaptarse a los cambios de circunstancias que han ido surgiendo durante todo el proceso de la elaboración de la Estrategia. Se ha evitado realizar procedimientos rígidos, sin perder rigor en el ejercicio de planificar y ejecutar acciones.
- *Ha priorizado los intereses locales.* Un proceso de participación ha tenido en cuenta involucrar a un mayor número de personas y colectivos diferentes atendiendo los intereses y motivaciones de tales grupos. Para ello, ha sido necesario que el personal técnico facilitador del proceso indagara y reflexionara en todo momento sobre los intereses de los actores locales y las cuestiones que les provocan rechazo o les hacían desmovilizarse. El caso más evidente fue implicar a la población juvenil en el proceso, ya que a priori el proceso no estaba adaptado ni a sus espacios ni a las necesidades del propio colectivo poblacional.
- *Ha vinculado la participación con la toma de decisiones.* Las propuestas surgidas en la elaboración de la Estrategia de Desarrollo Local del Altiplano de Granada 2016-2020 dentro del proceso participativo, se han respetado durante todo el procedimiento. Se ha tenido un claro reflejo de las prioridades y decisiones adoptadas por las instituciones, actores sociales y de la ciudadanía, cuidando al mismo tiempo la transparencia de las mismas, para no enviar un mensaje negativo. No respetar esta cuestión hubiera planteado nuevamente la posibilidad de falta de confianza en el proceso.
- *Va a permitir un seguimiento de las actividades comprometidas.* Uno de los errores más frecuentes en los procesos de planificación, es la ausencia de información y puesta del día de los proyectos y actividades identificados en la etapa de planificación, así como de las decisiones adoptadas desde un inicio. Esto genera una gran frustración entre quienes se involucraron, lo que incluso les lleva a sentirse utilizados por unas instituciones que requerían un barniz participativo para justificar los requisitos exigidos para solicitar fondos. A partir de 2017 se empezarán a realizar actuaciones específicas surgidas de la propia Estrategia de Desarrollo Local y esta cuestión será prioritaria para seguir respetando todo el proceso. La población participante ha ayudado a generar un sistema que lo hará posible, así como confía en que se aplicará a partir de esta fecha.
- *Ha construido confianza.* Uno de los mayores enemigos de la participación es la falta de confianza, y/o la escasa credibilidad en quienes lideran el proceso. Por ello, para esta estrategia, ha sido clave mitigar este riesgo fortaleciendo la información y con el trabajo de la facilitación del proceso con personal experto para el trabajo con la ciudadanía. La información ha sido permanente, relevante y fácilmente accesible por la ciudadanía interesada en el desarrollo de la elaboración de la estrategia, unido a fórmulas y técnicas participativas flexibles y adaptadas a las personas para ir construyendo esa confianza gradualmente.
- *Se ha visualizado la información.* La participación se ha reforzado a través de una página web diseñada específicamente para el proceso, donde se ha podido

consultar toda la información disponible de manera comprensible<sup>28</sup>. Se ha utilizado un gran número de recursos como gráficos, infografías, esquemas, mapas, ilustraciones, fotomontajes, videos, informes, etc.

- *Se ha aprendido de los demás.* En todo el proceso la mayor fuente de información han sido las propias personas y sus experiencias previas. Se ha partido de la idea de que nadie tiene todo el conocimiento, ni todas las respuestas. Esto ha llevado a una actitud abierta y receptiva ante diferentes perspectivas. Todas las personas que han participado en el proceso han tenido la capacidad de analizar su entorno y reflexionar sobre los problemas que les afectaban, enriqueciendo notablemente el proceso realizado.
- *Se ha sumado al conocimiento local el aporte de especialistas.* La importancia de la experiencia local señalada en el punto anterior ha sido, además, acompañada por la contribución de expertos sobre los diferentes temas sobre los que se ha ido planificando. Concretamente el trabajo aportado por el Departamento de Geografía de la Universidad de Granada ha sido de total relevancia. El equilibrio entre conocimiento local y de personal técnico ha permitido conectar la realidad de la zona con las tendencias y oportunidades que ofrece el exterior, además de aportar conocimiento nuevo del que ha surgido aspectos muy novedosos, como el enfoque de desarrollo humano para la zona que se ha integrado totalmente con las propias opciones planteadas por la ciudadanía durante el proceso de la elaboración de la Estrategia de Desarrollo Local del Altiplano de Granada 2016-2020.
- *El proceso ha sido tan importante como el resultado final.* La participación para la obtención del Plan Estratégico de Desarrollo Local del Altiplano de Granada 2016-2020 ha sido fundamental, pero no ha sido el objetivo último de este proceso. El propio proceso realizado hasta el momento ha sido tan importante como los resultados finales. Las actividades que se han puesto en marcha han provocado ya oportunidades y están ayudando a superar problemas concretos del territorio. Concretamente se ha conseguido avanzar en procesos de conflictividad entorno al agua en la zona, creando espacios previos de trabajo ya conjunto con proyectos de educación, sensibilización y mediación de conflictos, por visibilizar alguno.
- *Se ha tenido disponibilidad de facilitadores profesionales.* El proceso de planificación participativa ha contado con profesionales que han coordinado y orientado reuniones y talleres durante todo el proceso. El papel de estos expertos ha sido el de ayudar a los actores locales a la hora de establecer y consensuar sus propios objetivos y prioridades, creado además un clima de confianza y diálogo que ha ayudado al mismo.
- *Se le ha asignado recursos adecuados al proceso de participación.* El propio proceso ha sido apoyado desde el Grupo de Desarrollo Rural del Altiplano de Granada con una partida presupuestaria directa relacionada específicamente con la realización de esta parte tan importante del proceso. Ello ha permitido tener personal dedicado durante varios meses y exclusivamente al acompañamiento del mismo. Concretamente se ha podido disfrutar de una facilitadora profesional en técnicas participativas, así como de recursos dedicados al trabajo conjunto interdisciplinar desde el Grupo de Desarrollo Rural del Altiplano de Granada con la Universidad de Granada.

<sup>28</sup> <http://tuloconstruyes.altiplanogranada.org/>

Como podemos comprobar estas aportaciones nos hacen entender que hay que apoyar corrientes de pensamiento que han ido tomando mayor importancia desde los años 80, y que ha surgido de contrapeso a la hegemonía neo-liberal<sup>29</sup> que mencionábamos en el apartado primero de esta comunicación. El Enfoque de Desarrollo Humano ha surgido a partir de propuestas que entienden el desarrollo como la mejora de capacidades y la ampliación de las oportunidades a las que pueden acceder las personas. Disponer de opciones para ser escogidas en libertad hacen posible el desarrollo individual, pero además este enfoque aporta una visión colectiva muy interesante y complementaria a la individual. Las acciones de apoyo al desarrollo colectivo contribuyen a superar las limitaciones que restan oportunidades a las personas a nivel individual. Teniendo una visión de conjunto y de largo plazo (sostenibilidad) que integre la búsqueda del bien común en aspectos sociales, económicos y ambientales, el individuo, participando, puede encontrar su propio espacio dentro de la colectividad.

Lo que se busca, en realidad, con la aplicación de procesos participativos es conseguir desarrollar un enfoque estratégico para los territorios, pero buscando la idoneidad entre la metodología participativa aplicable y los objetivos a conseguir desde un enfoque interinstitucional que además identifique y trate tendencias de exclusión social.

En definitiva, lo que buscamos y estamos desarrollando es un modelo donde el resultado va en la línea de una nueva repolitización del ámbito local e comarcal donde se considera la esfera local como un ámbito no sólo de gestión y ejecución de políticas sino de definición de prioridades y de diseño de proyectos a medio y largo plazo donde la participación de numerosos actores con intereses diversos y percepciones diversos llegan a acuerdos muchos más eficientes y efectivo adaptadas a sus necesidades y su entorno cercano.

#### **4. La Estrategia de Desarrollo Local del Altiplano de Granada 2016-2020 como planificación participativa basada en el Enfoque de Desarrollo Humano**

Debido a la gran responsabilidad que la ciudadanía podría ir asumiendo con procesos de estas características, y teniendo en cuenta que aún la población está aprendiendo en esta línea, tenemos que tener claro que estos procesos no se pueden improvisar. Es necesario afinar cual debe ser el modelo de participación adecuado para cada realidad social y para ello, será necesario que los métodos y técnicas utilizados en la planificación participativa sean adecuados a los fines que persiguen y contengan los máximos elementos de eficacia y eficiencia en relación a esos fines y a esos objetivos propios que vayan surgiendo.

Realmente estamos empezando a trabajar en mecanismos organizados que permiten escuchar la voz de la ciudadanía para la toma de decisiones a nivel local. Estas nuevas formas participativas atraen consigo una democracia fuerte capaz de superar las limitaciones de la democracia representativa. El término adquiere un sentido de concreción y de mera realidad en su máxima expresión cuando los individuos se

<sup>29</sup> Pieterse, J.N. (2010). *Development theory*. London: Sage.

redefinen como ciudadanía y se reúnen directamente para resolver conflictos o alcanzar acuerdos o implementar decisiones.

Durante el proceso se han respetado y se han tenido en cuenta una serie de principios básicos en el proceso de organización y participación social en el diseño de la Estrategia de Desarrollo Local del Altiplano de Granada 2016-2020 que ha consistido en:

- *Aceptar la diversidad de objetivos e intereses.* Una limitación de partida que suele dificultar la participación, es el escaso grado de cohesión interna de los diferentes colectivos que integran un territorio rural, lo que les resta capacidad para establecer posiciones comunes. El proceso de organización de estos grupos debe tomar en cuenta que existen intereses y motivaciones distintas. Por esta razón, las actividades de dinamización que se han diseñado para la elaboración de esta estrategia han considerado las diferencias de base, ya que de lo contrario podía hacer surgir conflictos, o bien, se podía desincentivar la participación de algún colectivo por no atender sus prioridades. Para evitar problemas se: dio a conocer los legítimos objetivos de cada grupo o parte interesada; se consensuaron objetivos comunes mínimos que aglutinaron a todos los participantes, o al menos a la mayoría, sin excluir actores clave; se diseñaron actividades diferenciadas para atender las necesidades de cada colectivo.
- *Concebir la participación como un proceso de doble vía.* Para la elaboración de la Estrategia de Desarrollo Local del Altiplano de Granada 2016-2020 se ha tenido en cuenta, por un lado, que las administraciones públicas, especialmente los Ayuntamientos, por ser más próximos a la población, debían ser receptivos con las opiniones y propuestas de la gente y sus organizaciones, por ellos se les convocó y se les preparó para el proceso. Estas instituciones deben generar los espacios y mecanismo que faciliten la participación, y se les incentivó para que lo tuvieran en cuenta. Por otro lado, la ciudadanía, y los diferentes tipos de asociaciones y colectivos que estos conforman, también debían dialogar, reflexionar e incidir en las decisiones tomadas por las administraciones públicas, así como impulsar iniciativas propias con independencia de las administraciones, por ello también se tuvieron en cuenta en el diseño y ejecución del proceso participativo.
- *Priorizar pequeños logros.* Aunque la visión de futuro y los objetivos a largo plazo se plantearon de forma ambiciosa, ha sido importante poner unas primeras metas sencillas, fáciles de alcanzar y que no estuvieran condicionadas por controversias políticas. Sin tener esos pequeños logros en el corto plazo, hubiera sido muy difícil que los procesos evolucionasen y se mantuvieran en el tiempo.
- *Construir consenso.* Los temas elegidos para deliberar han sido temáticas amplias que han ayudado a que los proyectos o acciones que se generaban tuvieran poca controversia. Ello ha ayudado a generar resultados concretos, visibles, y han permitido poner en marcha un proceso participativo desde la construcción de la confianza.
- *Identificar las cuestiones que más interesaban a la ciudadanía.* Los temas sentidos como prioritarios han sido los que se han trabajado principalmente, ya que estos son los únicos que pueden movilizar a la gente. La Estrategia de Desarrollo Local no tenía sentido que inicia proyectos o planificara acciones si no existía interés por parte de los potenciales beneficiarios. Ha sido más importante contar con el entusiasmo local en relación a un tema en concreto, que orientar los recursos económicos externos desconectados de la demanda ciudadana.

- *Focalizar.* Un elemento esencial para el logro de resultados en la elaboración de esta Estrategia de Desarrollo Local ha sido centrarnos en las cuestiones esenciales, y destinar a ellas la mayor parte de la energía y recursos de los que se ha tenido disponibilidad durante el proceso. Se ha evitado centrarse en esfuerzos orientados en los síntomas de los problemas, lo que suele ser una tendencia común. La atención ha estado dirigida siempre a la causa de las dificultades, y no tanto a sus efectos. Para ello se ha trabajado con una técnica denominada CAMEs complementaria a los DAFO que se venían trabajando, ya que esta técnica pretende corregir las debilidades, afrontar las amenazas, mantener las fortalezas y explotar las oportunidades que han ido surgiendo en el proceso participativo asociado al territorio.
- *Identificar y apoyar a líderes positivos que representaban intereses diversos.* Con frecuencia, diferentes sectores, o grupos de localidades distintas de un mismo sector tiene escasa relación entre sí. Una prioridad del proceso participativo de la elaboración de la Estrategia de Desarrollo Local del Altiplano de Granada 2016-2020 ha sido poner en contacto personas con intereses comunes, y que antes no tenían oportunidad para colaborar o no encontraban ni espacio ni tiempo para hacerlo. Esta labor de intermediación ha estado acompañada con un respaldo especial a aquellas personas que manifestaban un mayor compromiso con el grupo y generaban confianza.
- *No partir de recetas milagrosas.* El equipo que ha desarrollado este proceso tenía claro que no existen respuestas fáciles, ni éxitos inmediatos. Cualquier logro se ha alcanzado tras importantes esfuerzos y mucho diálogo e intercambio de opciones antes de ponerse en práctica, sobre todo aquellos que exigen el cambio de mentalidad. Por ello, se empezó con un pequeño curso formativo en técnicas participativas en el territorio de unas 15 personas y se fueron consiguiendo Foros participativo en la fase final del proceso con una asistencia de más de 100 personas al mismo y con una gran diversidad de participantes del territorio muy interesante, en apenas 3 meses.
- *Evitar la sobrecarga, “quemar” y/o dependencia respecto a un número reducido de líderes.* Normalmente, la mayor parte de los esfuerzos de organización e iniciativas colectivas recaen en unas pocas personas. En los procesos participativos hay exceso de tareas, soledad ante los problemas o falta de frustración entre quienes asumen el liderazgo (la labor de tirar del carro). Por ello se ha trabajado una serie de alternativas para mitigar los riesgos que se podían producir con un proceso de estas características: favoreciendo que nuevas personas asistiesen a las reuniones, recibiendo formación, asumiendo responsabilidades, incluyendo en las actividades momentos lúdicos que han permitido a la gente relacionarse de una forma distendida, invitando personalmente a personas cuyos aportes podían ser valiosos, y del mismo modo haciéndoselo saber.
- *Apoyarse en metodologías y profesionales de la participación.* Para la elaboración de esta estrategia se ha dispuesto con personal cualificado que tenía experiencia acumulada en procesos similares llevados a cabo en otros territorios. Para el diseño e implementación de la misma se necesitaba una estrategia de empoderamiento ciudadano y de desarrollo participativo donde era fundamental contar con herramientas y pautas adecuadas, además de facilitadores del proceso que ayudaran a ello. El Grupo de Desarrollo Rural del Altiplano de Granada era consciente de ello y reforzó el equipo técnico inicial con estos perfiles.

- *Evaluar y hacer balance.* Esta es una tarea que debe hacerse de forma permanente con el propósito de identificar aquellos aspectos en los que las organizaciones encuentren mayores dificultades. En esta labor ha sido esencial medir, manejar datos rigurosos, analizarlos y compartir la información, para que de este modo los debates y toma de decisiones se basaran en evidencias. En el proceso participativo ha habido un continuo feedback durante el mismo proceso que ha ayudado considerablemente hasta el momento en esta línea.
- *Celebrar los logros conseguidos.* El éxito, por pequeños que sea, ha sido reconocido y celebrado en cada paso que se ha dado durante el proceso participativo. Incluso, se han creado espacios siempre después de cada acción, a parte de las desarrollados dentro del propio proceso, para la distensión y el diálogo. Todo ello ha permitido a las personas del Altiplano de Granada tener la ocasión de reconocer sus avances y el progreso hacia objetivos concretos que se iban consiguiendo paso a paso y dedicar algo de tiempo a conocerse y seguir creando confianza en el proceso, en la gente y el proyecto que estaban construyendo.

Todo ello se resume en el Enfoque de Desarrollo Humano que presentamos basado en capitales. Este enfoque entiende que para revertir un proceso de declive socioeconómico en un territorio hay que pasar en primer lugar por fortalecer las capacidades de las personas (capital humano) y en segundo término favorecer la participación, la colaboración y la organización de la ciudadanía, tejido social y empresarial, de acuerdo a sus legítimos intereses y prioridades (capital social).

En la siguiente figura se resume el enfoque y ejes de intervención de manera que frente al declive socioeconómico (desvitalización) de un gran número de municipios rurales en España, se propone un proceso inverso (Enfoque de Desarrollo Humano) que se inicia con una oportunidad como la que supone una etapa de diagnóstico y planificación participativo del desarrollo territorial, con su posterior implementación<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Vachon, B.; Coallier, F. (1993). *Le développement local: théorie et pratique: réintroduire l'humain dans la logique de développement.* G. Morin.



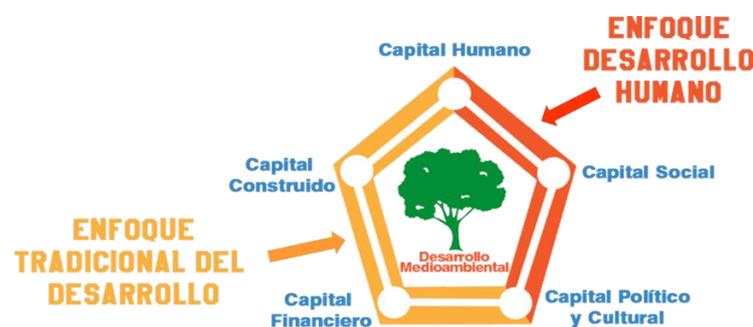
Proceso de revitalización de un territorio rural a partir del diseño participativo de un Plan de Desarrollo<sup>31</sup>  
 A estos dos capitales anteriormente mencionados (capital humano y capital social) hay que unir cinco tipos de capital más a considerar para desarrollar el Enfoque de Desarrollo y que son:

- **Capital Natural:** Los recursos naturales son en último término el sustento de cualquier actividad humano, y, por lo tanto, establecen las posibilidades y los límites de dicha actividad. Ir más allá de estos límites pone en cuestión la viabilidad de cualquier iniciativa emprendida por los seres humanos.
- **Capital Cultural:** entendido como la manera singular de ver el mundo que tienen los habitantes de un territorio o colectivo. Será la cultura local la que influya en mayor medida sobre cuales cosas tienen valor, y qué cosas son posibles de cambiar. El capital cultural también incluye los elementos de identidad, los símbolos, el lenguaje y las tradiciones. El capital cultural es entendido como el modo en que la gente de un lugar ve el mundo que le rodea, y es también clave para que los habitantes de un territorio identifiquen oportunidades, y para que a partir de ellas se generen emprendimientos. Es importante tener en cuenta que la globalización, las

<sup>31</sup> Adaptado de Vachn and Coallier (1993) por: García Arias, M.A; Tolón Becerra, A.; Lastra Brazo, X.; Navarro Valverde, F.A. (2015), *Desarrollo rural en tiempos de crisis. Ideas, datos y herramientas para orientar el diseño de Planes de Desarrollo Local a cargo de las Comunidades Locales (DLCL)*. Editorial Universidad de Almería. Almería.

migraciones y el libre acceso a información proporcionado por internet, han modificado la estrecha relación que antes existía entre cultura, territorio e identidad<sup>32</sup>.

- *Capital político*: Viene dado por la capacidad de los habitantes de un territorio o colectivo determinado tiene para influir en las reglas, normas o decisiones políticas que les afectan. El capital político de un colectivo o territorio se expresa a través de la inclusión social de sus habitantes, la capacidad de hacerse escuchar y el poder para incidir en las agendas de gobierno a diferentes escalas.
- *Capital construido o infraestructuras*. Está conformado por las infraestructuras físicas de todo tipo de las que dispone un territorio. En las últimas décadas ha habido en España un gran aumento de este tipo de capital, no obstante, su valor viene dado en gran medida por el uso que se haga del mismo, ya que no todas las infraestructuras reportan por sí solas un beneficio concreto, salvo el obtenido temporalmente durante su proceso de construcción mediante la actividad económica y empleo que genera. De forma lamentable este beneficio de corto plazo ha sido el que ha primado en el diseño de no pocas infraestructuras.
- *Capital financiero*. Este tipo de capital está conformado por el dinero disponible en un territorio a través de las rentas e ingresos que genera, los ahorros, préstamos, ayudas o subvenciones externas.



Prioridades del enfoque de Desarrollo Humano frente al enfoque tradicional de desarrollo adaptado de Flora (2008) y poniendo el capital natural en el centro como límite y/o contexto prioritario en el resto de capitales

En la actualidad el Enfoque de Desarrollo Humano que aglutina el capital humano, social y político y cultural unido y centrado en el entorno ambiental son la verdadera riqueza de un territorio. El objetivo básico de las acciones de desarrollo deben ser la creación de espacios favorables que permitan a la gente superar las limitaciones que les afectan y conseguir una visión común de sus territorios que se acerque al verdadero desarrollo social, económico, medio ambiental y político que necesitan.

Planificar estos procesos es una forma de organizar las esperanzas y aspiraciones de los habitantes de un territorio.<sup>33</sup> La tarea de planificar consiste en hacer razonables y

<sup>32</sup> Castro, Y. (2005). Teoría transnacional: revisitando la comunidad de los antropólogos. *Política y cultura* (23): 181-194.

<sup>33</sup> Forester, J. (1989). *Planning in the Face of Power*. Berkeley: Univ of California Press.

posibles las visiones compartidas de una población sobre su porvenir<sup>34</sup>, y ello requiere establecer una conexión entre, por un lado, el contexto y pasado del territorio y, por otro, su futuro, focalizándose para ello en las acciones que deben ser llevadas a cabo con la adecuada asignación de recursos.

En el caso de la Estrategia de Desarrollo Local del Altiplano de Granada este proceso ha conllevado el desafío de movilizar al conjunto de los actores locales, especialmente aquellos que han permanecido alejados de los espacios en los que se debatía y tomaban decisiones. En el proceso se hizo consciente que, para conseguir una adecuada participación, se requería una etapa previa de organización y fortalecimiento de capacidades de quienes han permanecido excluidos y/o desarticulados, para que pasasen a tener voz y la posibilidad de influir. Esto ha introducido un primer cambio en la correlación de fuerzas que caracterizaban hasta ese momento el territorio y ha dado un paso inicial de gran repercusión en lo que puede ser su desarrollo posterior.<sup>35</sup>

Concretamente el proceso de elaboración de la Estrategia de desarrollo Local del Altiplano de Granada 2016-2020 se ha centrado en tres grandes etapas para ir avanzando y profundizando en las posibilidades comentadas.

La primera de ellas ha sido la de *descubrir y analizar*. Esta etapa se centra en poner al día el conocimiento disponible sobre la realidad de las personas que habitan el territorio, sus instituciones y sus recursos. Se trata del diagnóstico que antecede cualquier planificación, pero que en este caso enfatiza la revisión crítica de las acciones de desarrollo emprendidas con anterioridad. Además, este diagnóstico expone a la luz los problemas y oportunidades del territorio a partir de trabajo de campo propio y el acceso a bases de datos de la variedad más amplia posible de instituciones públicas unido a la mirada, a su vez, de la propia población del territorio que validan esa visión y/o añade nuevas miradas al mismo.

La segunda fase tiene por título *imaginar y construir confianza*. A partir de la información y análisis efectuados en mesas de trabajo con participación de los actores locales se llevan a cabo análisis DAFO y concretamos posteriormente en mesas temáticas con talleres MECA, que han permitido seleccionar los principales desafíos que el territorio del Altiplano de Granada ha construido y ha considerado que puede asumir. Este ejercicio ha sido el paso previo para consensuar la imagen futura y/o visión de lo podría ser la zona en el futuro, a cuya realización van a contribuir las acciones que ha sido priorizadas por la ciudadanía también en esta fase.

La última etapa recibe el nombre de *diseñar e innovar*, y en ella se han concretado las actividades, recursos, responsabilidades y controles que configuran la Estrategia de Desarrollo Local del Altiplano de Granada del 2016-2020. En esta etapa se ha trabajado con todo el material generado y, sobre todo, se ha concretado con los actores sociales que han participado en el proceso el mejor diseño posible para el territorio y respetando el trabajo realizado en los meses anteriores. Durante todo el proceso, pero muy

<sup>34</sup> Bryson, J. M.; Crosby, B.C. (1992). *Leadership for the common good: Tackling public problems in a shared-power world*. San Francisco: Josye-Bass.

<sup>35</sup> Shortall, S; Shucksmith, M. (2001). Rural development in practice: issues arising in Scotland and Northern Ireland. *Community Development Journal* 36 (2): 122-133.

especialmente en esta etapa se ha aplicado metodologías participativas para ayudar a crear un clima y un espacio adecuado que ha ayudado en la concreción final de la Estrategia de Desarrollo Local del Altiplano de Granada 2016-2020. Para ello se ha utilizado la creatividad y la innovación en muchos momentos para adaptar el mismo proceso a la población asistente final y la necesidad de conseguir una concreción definitiva para obtener una la Estrategia de Desarrollo Local.

Más concretamente estas fases han consistido en:

## **1. Descubrir y analizar**

Esta etapa ha tenido como finalidad la recopilación de información y su análisis. Como acabamos de señalar se corresponde con la caracterización de problemas, necesidades y oportunidades. Se trata de variar la visión del vaso medio vacío para comenzar a verlo medio lleno. En esta etapa el objetivo se ha centrado en que la población profundizara en las fortalezas propias, oportunidades y experiencias de éxito de las que sacar lecciones útiles en su territorio y que los actores locales pasasen a desenvolverse en un ambiente más positivo, que generara confianza. Ello contrasta con las dinámicas tradicionales en las que la atención está focalizada en los problemas y, sobre todo, en aquellas cuestiones que faltan, y que, por tanto, deben ser atendidas con apoyo externo, lo que inclina al territorio y sus representantes a entrar en una dinámica de espera y dependencia.

En esta etapa se aplican principios metodológicos basados en el *aprendizaje participativo* y la *indagación apreciativa*, los cuales proporcionan la base necesaria para las siguientes fases de planificación, la conformación de una visión consensuada de territorio (imaginar) y la definición (diseñar/ innovar) de las acciones necesarias que deben llevarse a cabo para convertir en realidad la visión positiva que se tenga sobre el futuro de un territorio, como en este caso es el del Altiplano de Granada.

La fase dedicada a *Descubrir* tiene por tanto la finalidad de proporcionar criterios, argumentos y ejemplos a los actores a partir de los cuales pensar de otro modo sobre el futuro del territorio o bien, sobre sectores económicos en concreto. Se centra en poner al día el conocimiento disponible sobre la realidad de las personas que habitan el territorio, sus instituciones y sus recursos. Se trata del diagnóstico que antecede cualquier planificación. En esta etapa se ha enfatizado en una revisión crítica de las acciones de desarrollo emprendidas con anterioridad.

Las fases a su vez de esta etapa en la elaboración de la Estrategia de Desarrollo Local del Altiplano de Granada han sido:

### *1. Preparación del proceso:*

- Acuerdo entre instituciones del territorio
- Creación del Comité de Planificación desde del Grupo de Desarrollo Rural
- Conformación del equipo técnico
- Alianza con instituciones de apoyo

### *2. Análisis de antecedentes y capacidades:*

- Valoración de acciones de desarrollo anteriores y estudios previos realizados en la zona

- Diagnóstico sectorial del territorio realizado por la Universidad de Granada: análisis cuantitativo de bases de datos en instituciones públicas
- Grupo de discusión por áreas temáticas: análisis cualitativo de la zona.

### 3. *Creación de espacios de participación:*

- Conocer otras experiencias y modelos
- Conocer tendencias
- Realización de mesas de trabajo temáticas:
  - Equipamientos e infraestructuras
  - Articulación social y participación ciudadana
  - Género y juventud
  - Mercado de trabajo
  - Turismo,
  - Agroalimentaria/ sector primario
  - Sectores emergentes
  - Pymes
  - Medio ambiente y lucha contra el cambio climático).
- I Encuentro de mesas de trabajo participativas (DAFO poblacionales con las personas asistentes desde su propia percepción, conocimiento, ideas y necesidades del territorio).

## **2. Imaginar y construir confianza**

La segunda etapa en el proceso de planificación propuesto está dedicada a imaginar, a soñar sobre el futuro del territorio dentro de cinco o diez años. Estos sueños se han construido sobre los mejores recursos y potencialidades de la zona. También se han generado dinámicas para motivar a los actores locales para colaborar; un paso necesario para alcanzar logros colectivos que de forma individual son inabordables. Una manera de soñar consiste en preguntarse a qué otro territorio, ciudades o zona quiere parecerse el territorio en el futuro.

Apuntamos en esta fase que en este tipo de ejercicios siempre existe el riesgo de que algunas personas puedan apuntar demasiado alto o de una manera irreal. Aunque es bueno que se generen ideas sobre el futuro para que empujen y lleven más allá los límites actuales del territorio, también debe existir coherencia con los recursos y capacidades disponibles, o con posibilidades de ser generados. Es frecuente que algunos actores locales tengan como modelo de desarrollo e idealicen ejemplos exitosos cuyas circunstancias no tienen nada que ver con su propio contexto. Así es frecuente que el imaginario local siga a la espera de la fábrica de trabajo, o bien el complejo turístico, casi siempre de lujo y con campo de golf, que atraiga turistas de alto poder adquisitivo. Esto y otros sueños similares tienen en común la dependencia del exterior, la inversión que llega de lejos a través del Estado o grandes capitales privados ajenos a la comarca, con lo que incluso en la práctica de imaginar predomina la pasividad y el clientelismo. Por ello, el trabajo consciente en esta fase es de gran relevancia para avanzar en la construcción conjunta.

Más concretamente las fases que se han seguido en esta segunda etapa de la elaboración de la Estrategia de Desarrollo Local del Altiplano de Granada son:

### *1. Análisis participativo del territorio:*

- ✓ IIº Encuentro de mesas de trabajo participativas donde se realizaron CAMEs: técnica que genera propuestas donde las debilidades se corrigen, las amenazas se afrontan, las fortalezas se mantienen y las oportunidades se explotan.
- ✓ Técnicas participativas para formulación de desafíos para el territorio: objetivos, sub-objetivos, líneas de actuación, criterios de evaluación de iniciativas para el territorio.
- ✓ Sistematización de las aportaciones de la población y del trabajo técnico del diagnóstico (realizado por el equipo técnico para posteriormente ser trabajado conjuntamente con la población)

## 2. *Consenso en torno a la visión sobre el futuro del territorio:*

- ✓ Construcción de la visión sobre lo que se quiere que sea el territorio del futuro
- ✓ Iº Foro Territorial: organización de resultados finales de la estrategia, priorizaciones.

## 3. **Diseñar e innovar**

En esta última etapa se definieron las acciones que deben ser llevadas a cabo para que pueda realizarse la visión de futuro del territorio. Para ello se ha requerido, por tanto, el uso de toda la información recopilada en pasos anteriores, y todo ello a través del prisma de la visión y objetivo general ya establecidos. En esta etapa los actores locales deliberaron en detalle sobre las principales líneas de trabajo que querían sostener para la Estrategia de Desarrollo Local del Altiplano de Granada.

Los objetivos que se lograron en este periodo fueron:

- Se confirmó la coherencia de las ideas y acciones identificadas con las políticas públicas de las que se van a obtener el apoyo financiero para llevar a cabo la Estrategia. Hay que destacar los Fondos Europeos de Desarrollo Rural que son la base de esta Estrategia, pero el Grupo de Desarrollo Rural del Altiplano de Granada, dado el carácter multisectorial del enfoque de desarrollo propuesto, no va a limitarse tan solo a esta fuente de recursos. Actualmente está trabajando en seguir generando recursos alrededor de los objetivos consensuados.
- Se ha definido y se siguen definiendo la complementariedad de la Estrategia con otros programas públicos que repercuten en el desarrollo del territorio, con especial énfasis en los que contribuyen a la mejora del capital humano.
- Se ha asegurado el compromiso de los actores locales en la posterior implementación de actividades.
- Se han establecido relaciones directas y claras entre los desafíos priorizados y las actividades que deben realizarse en cada ámbito.
- Se han identificado en cada línea de acción cuellos de botella que requieren producir o aplicar nuevo conocimiento a través de la investigación y su posterior difusión entre actores locales.

- Se han valorado los recursos financieros que son requeridos para una correcta implementación de las actividades identificadas.

Las fases que se han seguido en esta etapa se han concretado en la Estrategia de Desarrollo Rural del Altiplano de Granada en:

1. *Concreción de acciones para la elaboración de la Estrategia Local del Altiplano de Granada:* que se ha centrado en el desarrollo de la segunda parte del 1º Foro Territorial, donde junto a la población se realizaron los siguientes intercambios con el material generado:
  - Selección de acciones
  - Asignación de recursos mediante votación con presupuestos participativos. El presupuesto asignado para el desarrollo de la Estrategia de Desarrollo Local del Altiplano de Granada 2016-2020 para el territorio dotada de 4.928.313 € se pactó con la población la proporción presupuestaria de esta partida para las líneas de actuación principales de la Estrategia.
  - Finalización de recepciones de sugerencias de la ciudadanía al proceso.
2. *Adopción de la estrategia para el Estrategia Local del Altiplano de Granada:* que se ha concretado en:
  - *Realización del 2º Foro Territorial:*
    - Consolidación de los resultados
    - Socialización y posterior validación de la Estrategia
    - Celebración final del proceso
  - *Diseño de un sistema de seguimiento y evaluación.*

Como resumen final de todo el proceso de planificación participativa de la Estrategia de Desarrollo Local del Altiplano de Granada 2016-2020 en el gráfico final presentamos las actuaciones más relevantes que han generado resultados asociados directamente con el diseño de la Estrategia de Desarrollo Local. Aplicando metodologías participativas durante las distintas fases comentadas se han generado unas 1000 propuestas organizadas en 52 necesidades estructuradas organizadas a su vez en 12 objetivos principales. Las líneas de actuación han sido diseñadas para y con la gente del territorio hacia un proyecto común para los próximos años.



Elaboración propia. Equipo técnico del Grupo de Desarrollo Local del Altiplano de Granada

Más concretamente los objetivos generales, objetivos específicos, así como líneas de ayuda que se han generado son:

<b>OBJETIVO GENERAL 1: INVERTIR EN LAS PERSONAS DEL ALTIPLANO DE GRANADA</b>	
Atraer talento y mejorar las capacidades laborales y emprendedoras de los y las habitantes del Altiplano, poniendo énfasis en jóvenes y mujeres, así como su acceso al conocimiento especializado que facilite la puesta en marcha de innovaciones productivas, sociales y ambientales	
<b>OBJETIVOS ESPECÍFICOS</b>	<b>LÍNEAS DE ACTUACIÓN</b>
1.1 Aumentar la capacidad creativa y emprendedora de la población del Altiplano mediante una mejora de sus conocimientos sobre los recursos y oportunidades, preferentemente en el sector medioambiental y de economía baja en carbono, con los que cuenta el territorio	Desarrollo de iniciativas locales destinadas a mejorar la creatividad y el conocimiento que los habitantes del Altiplano tienen sobre las potencialidades, valores y oportunidades; preferentemente en el sector medioambiental y de economía baja en carbono, con los que cuenta el territorio. Promoción de viajes especializados y/o intercambio de experiencias con otros territorios que ofrezcan modelos de desarrollo o iniciativas de interés para los procesos de cambio impulsados en el Altiplano
	Apoyo a iniciativas dirigidas a estimular el emprendimiento entre los habitantes del Altiplano, con énfasis en jóvenes y mujeres, así como orientar sus iniciativas empresariales principalmente las de carácter social y/o ambiental
	Apoyo a la inserción laboral y formación especializada e innovadora en el ámbito agroganadero, agroalimentario y de las energías renovables, destinado a desempleados/as, y que entre otros instrumentos aplique enfoques de aprender haciendo (en fincas demostrativas)

Elaboración a partir de la planificación participativa. Equipo técnico del Grupo de Desarrollo Local del Altiplano de Granada (continua...)

# CONAMA2016

DEL 28 DE NOVIEMBRE AL 1 DE DICIEMBRE. MADRID

---

<b>OBJETIVO GENERAL 1: INVERTIR EN LAS PERSONAS DEL ALTIPLANO DE GRANADA</b>	
Atraer talento y mejorar las capacidades laborales y emprendedoras de los y las habitantes del Altiplano, poniendo énfasis en jóvenes y mujeres, así como su acceso al conocimiento especializado que facilite la puesta en marcha de innovaciones productivas, sociales y ambientales	
<b>OBJETIVOS ESPECÍFICOS</b>	<b>LÍNEAS DE ACTUACIÓN</b>
1.2. Mejorar las habilidades personales, liderazgo, capacidades creativas, técnicas y de gestión, de los y las empresarios/as del Altiplano, con un especial apoyo a las mujeres y jóvenes emprendedores	<p>Iniciativas de formación destinadas a la mejora de capacidades de los/as empresarios/as del Altiplano de Granada</p> <p>Formación especializada destinada a agricultores/as, empresarios/as y trabajadores/as del sector agroganadero y agroalimentario del Altiplano</p>
1.3 Incrementar el número de jóvenes y mujeres del Altiplano con formación adecuada y experiencia, así como de emprendedores/as y profesionales de otros orígenes, que deciden desarrollar en el territorio sus carreras profesionales o proyectos empresariales innovadores	<p>Iniciativas de movilización y/o apoyo para el desarrollo sociolaboral a jóvenes y mujeres del Altiplano</p> <p>Iniciativas locales que favorezcan y faciliten la instalación e integración de nuevos/as residentes nacionales e internacionales</p>

Elaboración a partir de la planificación participativa. Equipo técnico del Grupo de Desarrollo Local del Altiplano de Granada

<b>OBJETIVO GENERAL 2: FAVORECER LAS RELACIONES DEL ALTIPLANO DE GRANADA</b>	
Aumentar la diversidad y fortaleza del tejido asociativo y cooperativo del Altiplano de Granada, al tiempo que se promueve la participación social y el empoderamiento de mujeres, jóvenes y colectivos en riesgo de exclusión socioeconómica y se trabaja por la incorporación del principio de equidad e igualdad en los órganos y espacios de decisión	
<b>OBJETIVOS ESPECÍFICOS</b>	<b>LÍNEAS DE ACTUACIÓN</b>
2.1 Elevar la participación de las mujeres del Altiplano en espacios de toma de decisión sociopolítica, cultural y económica del territorio adaptando los valores y funcionamiento de estos espacios al enfoque de género en desarrollo; así como fortalecer sus estructuras de organización y acción colectiva	Apoyo a iniciativas que favorezcan una mayor organización, representación y/o participación de las mujeres en las actividades y dirección de asociaciones y cooperativas del Altiplano de Granada, así como iniciativas de conciliación familiar o equidad de género en las distintas entidades del territorio
2.2 Favorecer la economía social del Altiplano de Granada, especialmente la ligada al sector agroalimentario, mediante una mejora en la gestión de las cooperativas del territorio, el incremento de sus volúmenes de negocio y su empleo, la adaptación a tecnologías que contribuyan a la lucha contra el cambio climático, y un aumento en el número de asociados/as, mujeres y jóvenes en sus Juntas Directivas adaptando sus formas de funcionamiento y reglamentos al principio de igualdad de oportunidades	Apoyo a la conformación y/o profesionalización de cooperativas agroalimentarias

Elaboración a partir de la planificación participativa. Equipo técnico del Grupo de Desarrollo Local del Altiplano de Granada (continua...)

<b>OBJETIVO GENERAL 2: FAVORECER LAS RELACIONES DEL ALTIPLANO DE GRANADA</b>	
Aumentar la diversidad y fortaleza del tejido asociativo y cooperativo del Altiplano de Granada, al tiempo que se promueve la participación social y el empoderamiento de mujeres, jóvenes y colectivos en riesgo de exclusión socioeconómica y se trabaja por la incorporación del principio de equidad e igualdad en los órganos y espacios de decisión	
<b>OBJETIVOS ESPECÍFICOS</b>	<b>LÍNEAS DE ACTUACIÓN</b>
2.3. Fomentar la creación y/o fortalecimiento de asociaciones de todo tipo en el Altiplano, así como el intercambio y coordinación entre las mismas, con énfasis en aquellas que trabajan valores ambientales y/o de mitigación del cambio climático y aquellas que aglutinen a jóvenes y/o mujeres	<p>Iniciativas que contribuyan al fortalecimiento, mejor gestión y una mayor articulación del tejido asociativo del Altiplano</p> <p>Apoyo a iniciativas socioculturales y ambientales que fortalezcan la sensibilización socio-ambiental y la identidad territorial del Altiplano, así como el intercambio de experiencias entre los habitantes, ayuntamientos, empresas y asociaciones de sus diferentes pueblos</p>
2.4. Promover la existencia y/o mejora de procesos participativos en todas las entidades públicas del Altiplano, con especial atención a los Ayuntamientos	Apoyo a iniciativas que impulsen y favorezcan la participación social en diferentes ámbitos de toma de decisiones del territorio: Ayuntamientos, Juntas Rectoras de Parques Naturales, Asociaciones, etc.

Elaboración a partir de la planificación participativa. Equipo técnico del Grupo de Desarrollo Local del Altiplano de Granada

<b>OBJETIVO GENERAL 3: CONSOLIDAR LA COMPETITIVIDAD ECONÓMICA EN VALORES PARA EL ALTIPLANO DE GRANADA</b>	
Consolidar y aumentar el número de empresas del Altiplano que compiten de forma exitosa y crean empleo, especialmente entre mujeres y jóvenes, mediante la puesta en valor de recursos locales y la adopción de innovaciones en los sectores agroalimentario, turístico, industrial y de las energías renovables	
<b>OBJETIVOS ESPECÍFICOS</b>	<b>LÍNEAS DE ACTUACIÓN</b>
3.1. Incrementar el número de empresas del Altiplano que forman parte de sistemas de innovación y que aprovechan los mismos para generar nuevos productos, hacer más eficientes sus sistemas productivos y/o aumentar su cuota de mercado	Iniciativas de apoyo técnico, formación especializada e innovación ligadas a productos y/o sistemas productivos agroganaderos y agroalimentarios innovadores y/o mitigadores del cambio climático
	Iniciativas que contribuyan a una gestión del agua sostenible, eficiente, productiva y mitigadora de conflictos
	Apoyo a sistematizaciones, investigaciones y estudios que contribuyan a un mejor conocimiento de diferentes mercados u oportunidades de innovación y negocio para diferentes sectores productivos del Altiplano
3.2. Aumentar las iniciativas empresariales y la creación de empleos de calidad, especialmente entre mujeres y jóvenes, ligados a la gestión y aprovechamiento sostenible de los recursos locales del Altiplano, tales como recursos hídricos y agroecológicos, fuentes de energía renovables y patrimonio cultural	Apoyo a iniciativas empresariales, especialmente de mujeres y jóvenes, que apliquen tecnologías innovadoras de aprovechamiento de energías renovables y/o de la arquitectura bioclimática, así como del sector de la economía digital y telecomunicaciones
	Apoyo a iniciativas empresariales, especialmente de mujeres y jóvenes, que conlleven mejoras de diseño innovadoras y/o la adquisición de equipos y maquinaria innovadores
	Apoyo a iniciativas empresariales agroalimentarias, especialmente de mujeres y jóvenes, que impliquen la adopción de productos o sistemas productivos innovadores
	Apoyo a iniciativas empresariales de carácter innovador, especialmente de mujeres y jóvenes, en el sector turístico del Altiplano

Elaboración a partir de la planificación participativa. Equipo técnico del Grupo de Desarrollo Local del Altiplano de Granada

<b>OBJETIVO GENERAL 4: POSICIONAR EL PATRIMONIO NATURAL Y CULTURAL POTENCIANDO PRODUCTOS SIGNIFICATIVOS DEL ALTIPLANO DE GRANADA</b>	
Aumentar la demanda de los productos agroalimentarios y turísticos más significativos del Altiplano de Granada, así como el posicionamiento e interés nacional e internacional por su patrimonio cultural y natural	
<b>OBJETIVOS ESPECÍFICOS</b>	<b>LÍNEAS DE ACTUACIÓN</b>
4.1 Incrementar el número de empresas que cuentan con el distintivo Marca de Calidad Territorial "Altiplano de Granada" y que llevan a cabo acciones de promoción y comercialización en mercados nacionales e internacionales, favoreciendo el desarrollo endógeno y la equidad de género	Apoyo a la implantación de la Marca de Calidad Territorial Altiplano de Granada (MCA) en empresas del territorio, y a la diferenciación con otras certificaciones de calidad que faciliten la obtención de la MCA, para favorecer un desarrollo endógeno y la equidad de género
	Apoyo a iniciativas colectivas e innovadoras de promoción nacional e internacional impulsadas por empresas del Altiplano y a campañas de promoción y publicidad de Altiplano de Granada como destino turístico
4.2 Impulsar la diferenciación y promoción del Altiplano de Granada mediante la obtención de distintivos y reconocimientos internacionales que avalen tanto la importancia de su patrimonio cultural y ambiental, como la gestión coordinada y favorecedora de un desarrollo local sostenible y con equidad de género	Apoyo a iniciativas innovadoras de estudio, puesta en valor y/o conservación del patrimonio cultural del Altiplano de Granada, susceptibles de alcanzar una repercusión internacional
	Apoyo a iniciativas de promoción y marketing vinculadas a la diversidad del patrimonio cultural y ambiental del Altiplano de Granada
	Apoyo a iniciativas de gestión y articulación del patrimonio cultural y ambiental del Altiplano para alcanzar los requisitos que exige un reconocimiento internacional por parte de UNESCO
	Apoyo a la divulgación y toma de conciencia sobre el patrimonio arquitectónico del Altiplano, así como establecer pautas de construcción que deben promoverse para conservar la identidad de los cascos urbanos
4.3 Apoyar la sensibilización medioambiental, la conservación y difusión de las zonas con alto valor medioambiental del Altiplano, así como promocionar las actividades económicas sostenibles que aprovechan nuevos yacimientos de empleo ligados a estos espacios naturales	Apoyo a campañas de educación ambiental, incluyendo alguna sobre el impacto del cambio climático en el Altiplano, e iniciativas que mitiguen los conflictos ambientales del territorio
	Apoyo a iniciativas de catalogación, conservación, divulgación y puesta en valor del patrimonio inmaterial, agrario, industrial y ambiental del Altiplano
	Apoyar iniciativas empresariales generadoras de empleo derivadas de un aprovechamiento innovador y sostenible de los recursos forestales del Altiplano

Elaboración a partir de la planificación participativa. Equipo técnico del Grupo de Desarrollo Local del Altiplano de Granada

Como conclusión final añadir que este proceso ha abarcado mucho más que la planificación participativa para la obtención de la Estrategia de Desarrollo Local del Altiplano de Granada 2016-2020. Durante todo el proceso se ha intentado obtener resultados, pero cuidando a su vez y equilibrando cuestiones tan importantes como las personas y el propio proceso en sí. Basándonos en cuidar principalmente estos tres aspectos: resultados, proceso y personas se han diseñado actuaciones específicas complementarias al proceso anteriormente desarrollado que han ayudado a reforzar la planificación participativa como oportunidad que hemos presentado.



Triángulo de la gestión de procesos adaptado de la metodología de facilitación de grupos del Instituto de Facilitación y Cambio (IIFACE)<sup>36</sup>

Las técnicas participativas se han centrado en las personas, para que éstas puedan adquirir confianza individual y grupal en el proceso, ello ha ayudado a que los resultados estén más cerca de la ciudadanía. Este aspecto ha sido básico y se ha trabajado a través de grupos de discusión, presentaciones iniciales, dinámicas de creación de redes sociales, curso de formación en participación para conocer otras fórmulas de trabajar en comunidad (comunicación no violenta, construcción creativa, árboles sociales, etc.).

Al mismo tiempo se ha incidido para esta planificación participativa en el desafío de movilizar al conjunto de actores locales, especialmente aquellos que han permanecido alejados de los espacios en los que se debate y se toman decisiones. Añadir a estos actores ha sido determinante para que tuvieran voz en el proceso. Para conseguir una adecuada participación, se ha requerido de una etapa de organización y fortalecimiento de las capacidades de quienes han permanecido excluidos y/o desarticulados, para que pasen a tener voz y tengan la posibilidad de influir. Y se ha iniciado un diálogo para seguir trabajando en el mismo los próximos años.

Señalar de este proceso que uno de los grandes aprendizajes del proceso ha sido cuidar la escucha activa de la mayor parte de voces posibles relacionadas con el territorio, así como cuidar los espacios de participación adecuados o con alguna simbología para el territorio. Basándonos en ello se eligió como espacio principal para reuniones y la elaboración final de la estrategia la Cueva Quitasueños de Cúllar (Granada), lugar céntrico del territorio y con la edificación característica del territorio de casa-cueva. Este espacio ha adquirido para la población participante una relación afectiva que ha propiciado confianza, ilusión y respeto a un proceso no había sido posible hasta el momento en el territorio.

También es relevante resaltar como a lo anterior se han añadido tiempos de descanso y de celebración compartida que ha ayudado a ir fortaleciendo vínculos entre numerosos pueblos, personas y entidades que hasta el momento no había tenido la ocasión de encontrarse.

<sup>36</sup> [www.facilitacion.org](http://www.facilitacion.org)

Es decir, para lograr la efectividad de los procesos participativos, hay que considerar a todos los actores sociales y tener claras cuáles son sus relaciones iniciales con el entorno natural en el que están inmersos, respetando sus vínculos con esos mismos entornos naturales<sup>37</sup>, creándolo y potenciándolo.

---

<sup>37</sup> Gómez-Pastrana Jimeno, T.M. (2011). La importancia de los procesos participativos. En VV.AA., *La participación social en la Red de Parques Naturales: análisis y retos*, Madrid: Ecologistas en Acción, pp. 9-25.