



1. La evolución del trabajo en red en el ámbito del desarrollo rural

© Freepik

El artículo describe la relación entre el trabajo en red y el desarrollo rural, rastreando los orígenes y la evolución del trabajo en red en la política de desarrollo rural de la Unión Europea.

TRABAJO EN RED Y CAPITAL SOCIAL

BREVE HISTORIA DE LAS REDES DE DESARROLLO RURAL FINANCIADAS POR LA UE

PANORAMA ACTUAL DE LAS REDES DE DESARROLLO RURAL

TRABAJO EN RED Y CAPITAL SOCIAL

La política de desarrollo rural en las economías occidentales ha evolucionado a lo largo del tiempo. Durante gran parte del siglo XX, las políticas se centraron en las intervenciones exógenas: el desarrollo era algo que acontecía en las zonas rurales y tradicionalmente giraba entorno a las ayudas públicas para sectores específicos de producción y extracción de productos básicos o grandes proyectos de infraestructura. A partir de la década de los 80, el énfasis se desplazó hacia el apoyo de acciones endógenas: el desarrollo era algo que acontecía en las zonas rurales y tradicionalmente giraba en torno a oportunidades comerciales, particularmente con un enfoque más territorial que específico del sector, interviniendo conjuntamente con la política agrícola sectorial.

Sin embargo, al establecer distinciones binarias entre enfoques exógenos y endógenos, se comprendió cada vez más que el desarrollo en realidad se produce cuando las personas comparten o intercambian ideas, información y recursos. Esto puede suceder de varias maneras y a diferentes escalas geográficas, pero refleja el papel de las redes y del trabajo en red en el ámbito del desarrollo rural.

Las redes están formadas de personas o grupos que se vinculan e interrelacionan de una manera u otra. Desgraciadamente, la terminología formal puede ser ambigua, basada en teorías académicas que compiten con definiciones elásticas que se amplían para cubrir una gran variedad de situaciones. Sin embargo, todas las redes se caracterizan por facilitar las interacciones entre sus miembros como un medio para aumentar la sensibilización (mutua), desarrollar vínculos e identificar oportunidades para lograr los resultados deseados.

Conectar a las personas (ya sea cara a cara o mediante las tecnologías de la comunicación) crea oportunidades para el debate y el descubrimiento de capacidades, desafíos y aspiraciones, lo que potencialmente conduce



© Leah Kelley, Pexels

a acciones de desarrollo e innovación más eficaces. Por ejemplo, permite a los miembros recibir asesoramiento e información; compartir aprendizajes y experiencias; desarrollar formas creativas de abordar los problemas y las necesidades; explorar anhelos de cambio transformacional; e identificar fuentes de financiación.

Como demuestra esta edición de la *Revista rural de la UE*, las redes pueden tomar muchas formas y varían enormemente. Por ejemplo, las redes pueden cubrir solo a un puñado de personas o a cientos, estar concentradas alrededor de una ubicación o extenderse por continentes, y centrarse solo en

un único sector o abarcar múltiples sectores.

Además, las redes también pueden variar en términos de cómo están estructuradas, gobernadas, financiadas y gestionadas. Por ejemplo, pueden: tener un nodo central o estar más dispersas; estar financiadas por el gobierno o mediante cuotas de sus miembros, y operar como proveedores pasivos de información o promover vínculos más activos entre sus miembros.

Las redes de desarrollo rural pueden abarcar una variedad de escalas geográficas y conectar a una variedad de miembros, incluidos, por ejemplo,

¿QUÉ ES UNA RED?

Una red es una estructura social que consiste en unos actores (personas, empresas, organizaciones) y las relaciones o vínculos que se establecen ellos. El trabajo académico sobre redes sociales se remonta a hace más de un siglo, y se nutre de varias disciplinas que incluyen la sociología, la psicología, la antropología, las ciencias de la información, las matemáticas, las ciencias políticas y la economía. El tamaño, la forma y las funciones de las redes varían, y con frecuencia es difícil determinar los límites, ya que las interacciones sociales son omnipresentes. El rendimiento de una red en términos de apoyar el intercambio de información y recursos vendrá determinado por la cantidad y la calidad de los vínculos entre los actores. Si bien los vínculos fuertes entre los actores pueden reflejar relaciones superpuestas y niveles beneficiosos de, por ejemplo, confianza y reciprocidad, el acceso a nuevas ideas e información a menudo se ve reforzado por interacciones menos frecuentes con miembros menos conocidos de una red, algo que Granovetter describió como «la fuerza de los vínculos débiles». ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Granovetter, M: (1973). «The Strength of Weak Ties» («La fuerza de los vínculos débiles») *American Journal of Sociology*. V78/6, 1360-1380.

agricultores y trabajadores agrícolas, otras empresas y trabajadores rurales, otros residentes rurales, proveedores de materias primas, procesadores intermediarios, asesores, académicos, personal de ONG y funcionarios públicos, ya sea a nivel local, regional, nacional o europeo.

Al fomentar el entendimiento compartido, la confianza y la cooperación, las redes ayudan a mejorar los niveles de capital social de sus miembros. Este puede tomar dos formas: el capital social de grupo y el capital social de puente. El capital social de grupo se refiere a las relaciones dentro de un grupo de personas (a menudo local) y el capital social de puente se refiere a las relaciones con otros grupos (a menudo no locales).

La ausencia de vínculos grupales suficientes restringe las capacidades

de desarrollo local. Por ejemplo, los residentes y las empresas pueden no compartir una identidad o anhelo común, o tener un grado de confianza bajo. El fortalecimiento de los lazos locales con el fin de mejorar la cohesión puede revertir esta situación, al aumentar la sensibilización con respecto a los desafíos y oportunidades compartidos y fomentar acciones de desarrollo colectivo.

La confianza solo en el capital de grupo puede llevar a la insularidad y la pérdida de oportunidades. Los vínculos de red que se extienden (tienden puentes) más allá de los grupos locales para llegar a grupos más distantes y diversos son una fuente importante de información, ideas y capacidades nuevas.

Los animadores externos (facilitadores) pueden desempeñar un papel fundamental a la hora de ayudar a crear

capital de puente, pero los grupos locales deben confiar en ellos y verlos como legítimos por cuanto que posean, por ejemplo, habilidades, experiencia, conexiones y motivaciones adecuadas.

El equilibrio adecuado entre el capital de grupo y el capital de puente, o entre vínculos fuertes y débiles, variará según el contexto y con el tiempo, pero las redes que contienen ambos tipos tienden a funcionar mejor que aquellas en las que domina un solo tipo.

El desafío político es encontrar la mejor manera de fomentar los vínculos de red, teniendo en cuenta la paradoja de que los vínculos fuertes necesarios para los planteamientos de desarrollo rural ascendentes pueden requerir inicialmente, hasta que se formen dichos vínculos, una intervención descendente.

BREVE HISTORIA DE LAS REDES DE DESARROLLO RURAL FINANCIADAS POR LA UE

Las redes pueden surgir espontáneamente sin intervención política, y efectivamente lo hacen. La agricultura, por ejemplo, se ha caracterizado durante mucho tiempo por las redes técnicas integradas por agricultores, asesores e investigadores orientadas a mejorar la productividad de las explotaciones así como por las redes políticas formadas por órganos representativos del sector agrícola orientadas a intercambiar información con los responsables políticos e influir en ellos. Asimismo, algunas comunidades rurales presentan fuertes vínculos entre sus miembros y han forjado con éxito vínculos más débiles con otras comunidades y otras organizaciones.

Sin embargo, las redes espontáneas no necesariamente logran o mantienen un equilibrio adecuado entre vínculos fuertes y débiles: pueden omitir grupos cuya aportación sería valiosa y, además, no siempre incluyen a todos los grupos que se beneficiarían de su membresía. Por lo tanto, las intervenciones políticas pueden generar un valor añadido mediante la mejora del rendimiento

de las redes en términos de eficacia (efectividad) e inclusión (equidad).

Aunque algunos Estados miembros y regiones individuales ya habían introducido políticas de apoyo a la creación de redes, la financiación para las redes de desarrollo rural se aplicó por primera vez a nivel de la UE de 1991 a 1993 mediante una Iniciativa comunitaria que lanzó el enfoque LEADER (el término LEADER significa Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale; Relaciones entre Actividades de Desarrollo de la Economía Rural). Las iniciativas comunitarias permitieron a la Comisión Europea ofrecer intervenciones ad hoc para apoyar áreas o sectores específicos.

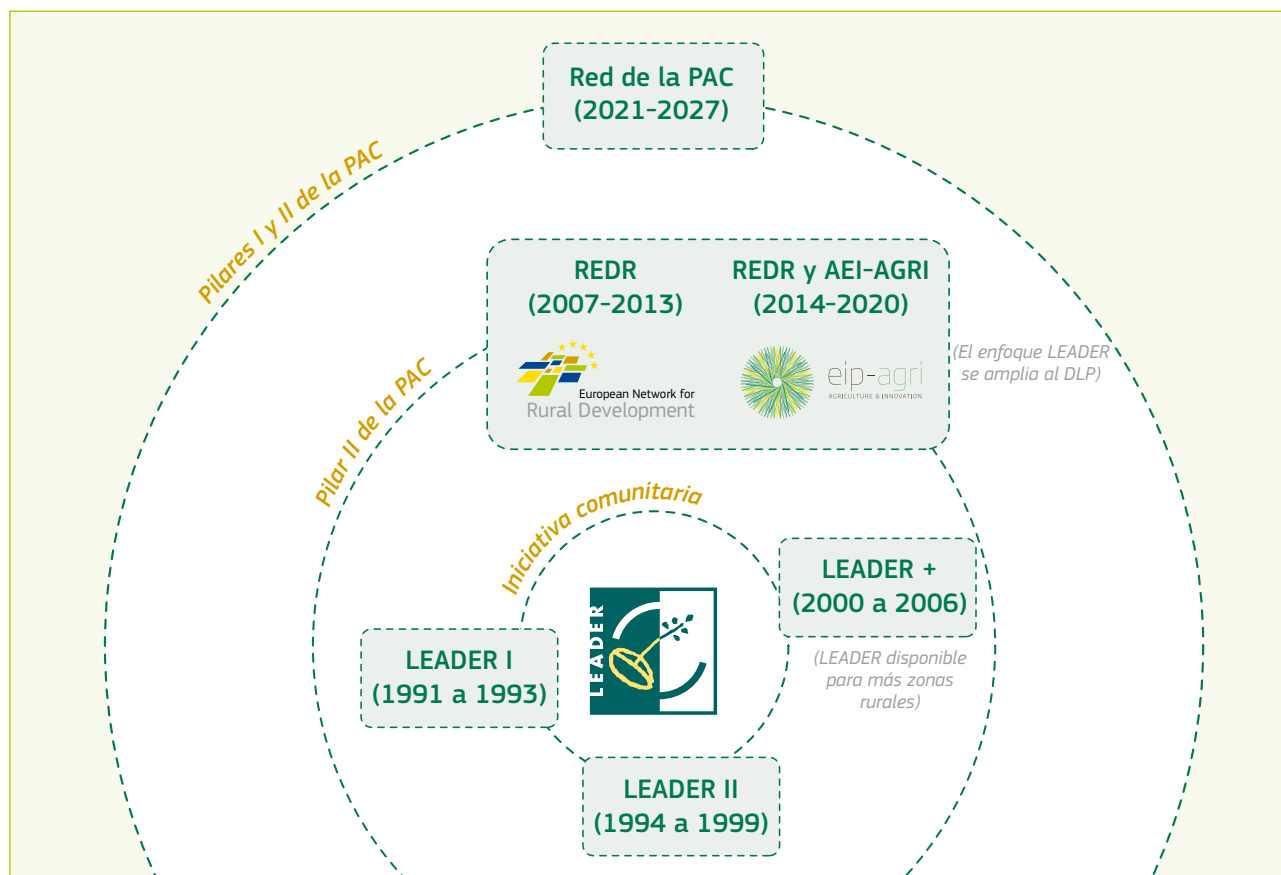
LEADER I (como se conoció posteriormente) fue un experimento político, que puso a prueba un nuevo enfoque orientado a unas pocas zonas rurales desfavorecidas^(?) con el objetivo de: recurrir a la iniciativa y habilidades locales; promover la adquisición de conocimientos sobre desarrollo local integrado, y difundir estos conocimientos a otras zonas rurales. En el marco de

esta iniciativa, había requisitos explícitos para apoyar la creación de redes entre personas, organizaciones e instituciones a diferente escala, además de la cooperación entre grupos para (por ejemplo) compartir experiencias y lograr una masa crítica.

Las evaluaciones positivas de LEADER I conllevaron un aumento de la financiación y la expansión geográfica a otras zonas rurales (aunque también desfavorecidas) en el marco de LEADER II (1994 a 1999). A este programa siguió LEADER + (2000 a 2006) que se puso potencialmente a disposición de todas las zonas rurales en un intento de ampliar y profundizar la cobertura. Aunque el énfasis inicial estuvo en la creación de redes locales para fortalecer los lazos en el seno de las comunidades, el reconocimiento gradual de la importancia de la cooperación entre los grupos LEADER hizo que se pusiera a su disposición financiación adicional específicamente para este propósito, incluida la cooperación transfronteriza. Además, se crearon estructuras de red descendentes

(?) Se introdujeron iniciativas paralelas para zonas de pesca (PESCA) y zonas urbanas (URBAN) desfavorecidas.

Gráfico 1: La evolución de las redes rurales a nivel de la UE



destinadas a facilitar la formación de capital de puente a nivel de la UE, como una Unidad de Coordinación y más tarde el Observatorio LEADER con el fin de organizar la transferencia de información y el apoyo técnico para la cooperación entre los Grupos de Acción Local (los GAL).

El éxito y la maduración del enfoque LEADER llevaron a la Comisión Europea a incorporarlo como un esquema de prioridad horizontal dentro del pilar II de la PAC (política agrícola común) de 2007 a 2013 (aunque algunos nuevos Estados miembros (EM) ya habían virado en esta dirección desde 2004), incrementando enormemente el perfil y la financiación de LEADER. Al mismo tiempo, también se incorporó el trabajo en red mediante la creación de las Redes Rurales Nacionales (las RRN) y las Unidades de Apoyo de la Red (UAR) de la secretaría de acompañamiento a nivel nacional (o regional) y la REDR (Red Europea de

(Desarrollo Rural) a nivel de la UE para facilitar las actividades de creación de redes no solo para LEADER sino también para los Programas de Desarrollo Rural (PDR).

Posteriormente, en el período 2014-2020, este enfoque de integración continuó, pero se amplió mediante una serie de cambios significativos. En primer lugar, el enfoque LEADER se amplió a las áreas costeras y urbanas para convertirse en una estrategia de desarrollo local participativo (DLP)

con acceso a múltiples fuentes de financiación de la UE en lugar de la anterior admisibilidad restringida. En segundo lugar, las disposiciones para la participación de los socios en todas las etapas del diseño y la ejecución de la política rural se reforzaron con la introducción del nuevo Código de Conducta Europeo sobre las asociaciones aplicable a los programas de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE),⁽³⁾ lo que representa un intento deliberado de forjar conexiones de red entre diferentes grupos.

PANORAMA DE LAS REDES EN LOS EM: 2014-2020

32 Redes Rurales Nacionales (y UAR)
42 UAR regionales

Fuente: https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/w24_regional-rdp-delivery-introduction_enrd-cp.pdf

⁽³⁾ Reglamento Delegado (UE) n.º 240/2014 de 7 de enero de 2014.

En tercer lugar, junto con la REDR, se estableció una red AEI-AGRI (Asociación Europea para la Innovación en materia de Productividad y Sostenibilidad Agrícolas) a nivel de la UE, para apoyar la creación de redes entre agricultores, investigadores, asesores y todos aquellos que participan en el proceso de intercambio de conocimientos. En cuarto lugar, se introdujeron nuevos acuerdos de gobernanza y un marco estratégico único para armonizar los objetivos y las actividades de la REDR y la AEI-AGRI.

El cambio de actividades independientes a la integración del trabajo en red en los PDR marca un intento concertado de aprovechar el poder de las redes para mejorar la calidad no solo de la ejecución de políticas, sino también de su elaboración en relación con el desarrollo territorial equilibrado, la gestión sostenible de los recursos naturales y la agricultura competitiva, como se explica en el Pilar II de la PAC. Como era de esperar, la expansión del alcance y el gasto en el apoyo de la creación de redes fue acompañada por una mayor gobernanza formal para la rendición de cuentas públicas. Por ejemplo, la formación de varios comités de dirección y seguimiento conjuntos a nivel nacional o regional así como



© ENRD Contact Point

nuevas redes temáticas. Aunque tal vez no se consideren formalmente como tales, estos comités y grupos suponen vínculos entre sus actores y son parte del ecosistema de redes de desarrollo rural ampliado.

De cara al futuro, las propuestas legislativas para la PAC en el período 2021-2027 prevén que los Estados miembros establezcan los planes estratégicos de la PAC como un marco único que cubra ambos pilares, y se prevé un cambio paralelo con la propuesta de

introducción de nuevas redes de la PAC a nivel nacional y de la UE, que también abarquen ambos pilares. Aunque todavía se están discutiendo los detalles precisos entre los legisladores, y la reconfiguración de responsabilidades aún no se ha realizado, sí indica una ampliación adicional y notable de que se desarrolle a partir de la prueba experimental original de apoyo a las redes de conformidad con LEADER I. Para más información sobre el futuro de la creación de redes véase el artículo 6.

PANORAMA ACTUAL DE LAS REDES DE DESARROLLO RURAL

Desde 2015, la REDR y la AEI-AGRI se han coordinado mediante la Asamblea de Redes Rurales, el principal órgano de gobierno de las dos redes rurales a nivel de la UE. Comprende una amplia gama de representantes de partes interesadas de cada EM y ONG europeas, y pretende ofrecer un marco estratégico para el funcionamiento de ambas redes así como para orientar y supervisar sus actividades. Se han creado subgrupos permanentes de la Asamblea para supervisar las actividades relacionadas con, por ejemplo, la innovación y el DLP/LEADER, con la posibilidad de crear subgrupos adicionales *ad hoc*.

En términos de actividades de red, la AEI-AGRI pretende fomentar la innovación agrícola al tender puentes entre diferentes grupos tanto a nivel de

la UE como a nivel de los PDR mediante una red que comprenda, por ejemplo, agricultores, asesores, investigadores, empresas y ONG. Las actividades están respaldadas por el Punto de Servicio de la AEI-AGRI a nivel de la UE, combinadas con el apoyo a nivel nacional o regional de las UAR y otras entidades que actúan como «servicios de apoyo a la innovación» (por ejemplo, cámaras de agricultura, agencias regionales de innovación, servicios de asesoramiento, etc.).

El apoyo en el terreno se centra en los Grupos Operativos de la AEI, que se basan en proyectos y se centran en problemas prácticos o posibilidades de innovación específicos. Los Grupos Operativos los integran partes interesadas seleccionadas con el fin de lograr los resultados del proyecto,

compartir experiencias y difundir el aprendizaje y los resultados ampliamente mediante el uso interactivo de diferentes tipos de conocimiento. Por ejemplo, práctico, científico, técnico y organizativo.

La REDR sirve como un nodo para el intercambio de información sobre cómo funcionan en la práctica las políticas, programas, proyectos y otras iniciativas de desarrollo rural y sobre cómo pueden mejorarse. La REDR también trabaja para garantizar la creación de redes entre las RRN y otras partes interesadas, ya sean los GAL, los órganos representativos del sector agrícola o las empresas individuales.

El Punto de Contacto de la REDR es una de las dos unidades de apoyo que facilitan el trabajo de la REDR, la otra es

el Servicio de Asistencia Europeo para la Evaluación del Desarrollo Rural. El Servicio de Asistencia para la Evaluación pretende mejorar la evaluación de las políticas de desarrollo rural y apoya a las partes interesadas para que cumplan con el SCSE (sistema común de seguimiento y evaluación). Para obtener más información acerca de cómo el Servicio de Asistencia para la Evaluación difunde información de evaluación y desarrolla las capacidades de evaluación entre las partes interesadas, consúltese el artículo «Mayor rendimiento» (página 24).

Los servicios ofrecidos por el Punto de Contacto de la REDR y el Punto de Servicio de la AEI-AGRI incluyen: un servicio de asistencia; grupos de discusión; grupos de trabajo temáticos que abordan desafíos concretos; organización de talleres, seminarios y eventos de formación; difusión de guías de buenas prácticas y ejemplos; apoyo técnico y creación de redes para los GAL y los GO, y suministro de información a través de boletines, publicaciones, páginas web y redes sociales.

La obligación de involucrar a las partes interesadas de manera más deliberada en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de la innovación agrícola y la política de desarrollo rural no solo es un reconocimiento de los intereses legítimos de una serie de grupos en los resultados de las políticas, sino también de su contribución potencial en la mejora de los procesos políticos. Esto se aplica a nivel de proyectos individuales de innovación o desarrollo, a nivel de planes locales o regionales, y a nivel de programas y estrategias de la UE o nacionales.

Las partes interesadas se dividen en tres categorías generales: ciudadanos individuales y empresas; representantes de grupos de interés (por ejemplo, sindicatos agrícolas, ONG, universidades), y funcionarios públicos responsables de la elaboración y ejecución de políticas y programas rurales. A nivel nacional, las RRN y otras redes de la AEI se encargan de agrupar a las organizaciones para

ayudar a que dichas redes políticas se formen y funcionen, y para que puedan llegar al público en general con el fin de informar de los motivos y beneficios de las políticas de desarrollo agrícola y rural. Esto refleja los anhelos de Europa 2020 con respecto a aumentar la participación en los procesos políticos, mejorar la calidad de las políticas y aumentar el grado de sensibilización de la ciudadanía.

Las redes de desarrollo rural suelen verse de forma positiva, pero están sujetas a críticas sobre cómo se mide su éxito. Por ejemplo, centrándose en el recuento de actividades o informes de eventos en lugar de los resultados, favoreciendo la prestación de servicios por el lado de la oferta en lugar de la demanda por parte del usuario y su aparente pertinencia, e ignorando las superposiciones o redundancias con el ecosistema de redes más amplio.⁽⁴⁾

Sin embargo, hasta cierto punto, estas críticas reflejan las dificultades inherentes a los intentos de medir el capital social y el impacto de las redes que, por su propia naturaleza, a menudo son intangibles, difusos y de acumulación lenta. Como tales, se pueden obtener mejores conocimientos centrándose en los procesos de creación de redes con el fin de explorar

la calidad y la configuración de los vínculos en las redes. En este aspecto, la autoevaluación puede desempeñar un papel importante (este asunto se trata en más detalle en el artículo 4).

Es decir, es evidente que los arreglos organizativos para el trabajo en red tanto descendente como ascendente varían enormemente, al igual que la naturaleza de las propias redes en términos de, por ejemplo, su apertura, diversidad, flexibilidad, dinamismo, nivel de recursos y capacidad de respuesta a las demandas de los usuarios. La REDR posee una gran cantidad de material de estudios de casos sobre creación de redes y ofrece consejos detallados con el fin de establecer y operar redes rurales.

La distinción binaria entre enfoques endógenos y exógenos enmascaran la realidad desordenada de las necesidades y experiencias en el ámbito del desarrollo rural. El contexto importa, y las zonas rurales varían notablemente en términos de, por ejemplo, su ubicación en relación con las zonas urbanas y los mercados, las características biofísicas, la historia y la cantidad de capital social. En consecuencia, las diferentes áreas necesitan diferentes niveles y combinaciones de apoyos políticos, y las redes desempeñan un



© ENRD Contact Point

(4) Por ejemplo, han surgido redes como PREPARE (la Asociación para la Europa Rural), PURPLE (Plataforma Europea de Regiones Periurbanas) y ELARD (la Asociación Europea LEADER para el Desarrollo Rural) junto con las redes de desarrollo rural financiadas por la UE como formas de vincular a varios grupos, incluidos los GAL, las UAR y la Comisión Europea.



© ENRD Contact Point

papel crucial al permitir el intercambio de la información, las ideas y los recursos necesarios para la búsqueda de soluciones.

Aunque las redes pueden surgir espontáneamente, el potencial de la intervención política como fenómeno que aporta valor añadido y fortalece y amplía las redes de desarrollo rural se reconoció por primera vez a nivel de la UE a través de LEADER. Posteriormente, el trabajo en red se

ha integrado y extendido mediante una mayor dotación de recursos, con la propuesta de ampliar las futuras redes financiadas para que abarquen ambos pilares de la PAC. Esta evolución ha significado ampliar el objetivo de la ayuda para incluir grupos más diversos, así como estructuras descendentes más formalizadas, y para abarcar actividades de mayor cooperación e interacción junto con la creación de redes de comunidades.

Esta expansión no ha estado exenta de desafíos, pero el principio de que el desarrollo se produce mediante las personas es ampliamente aceptado. La Comisión Europea ha demostrado su compromiso con el apoyo a la creación de redes, la innovación y la participación, reconociendo el importante papel de las redes en la ejecución de políticas de desarrollo rural exitosas.