



3. El trabajo en red como instrumento político

© Freepik

El éxito de cualquier política de desarrollo rural no se basa solo en la concesión de una financiación adecuada mediante programas y medidas bien diseñados y adaptados. Las políticas de desarrollo rural eficaces se basan también en el fomento de buenas ideas y el intercambio de experiencias. Como un anterior comisario europeo de agricultura y desarrollo rural⁽¹⁾ dijo una vez, «la política se basa en ideas y experiencias. Las ideas tienen la ventaja de que, si las compartes, su valor total aumenta. También tienden a multiplicarse. La experiencia nos ayuda a convertir ideas en historias de éxito».

¿Y QUÉ ES UNA RED POLÍTICA?

REDES Y POLÍTICA

ELEMENTOS PRINCIPALES DE LAS REDES POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO RURAL EXITOSAS

BALANCE

⁽¹⁾ Mariann Fischer Boel, Comisaria Europea (2004 - 2009).

¿Y QUÉ ES UNA RED POLÍTICA?

Las redes de desarrollo rural pueden tener varios formatos y funciones diversas, pero hay dos tipos básicos.

Unas redes rurales son informales y crecen orgánicamente de abajo hacia arriba en torno a temas de importancia para las comunidades rurales. A menudo se sostienen con recursos mínimos, pero prosperan gracias a la interacción de sus miembros, ya sea mediante reuniones puntuales presenciales, un boletín informativo regular o el constante bullicio de las redes sociales. Estas redes son muy importantes y pueden ser muy influyentes, pero generalmente enfrentan un umbral más allá del cual su eficacia está limitada por la falta de recursos.

Otras redes son más formales. Normalmente se diseñan y establecen de arriba hacia abajo por algún tipo de entidad externa con el fin de lograr un determinado propósito. Las redes políticas creadas por las autoridades públicas para involucrar a personas, empresas o grupos de intereses especiales en la formulación y ejecución de políticas específicas en

sectores o campos concretos son un tipo particular de red formal.

En su «Libro Blanco sobre la gobernanza europea»⁽²⁾ de 2001, la Comisión Europea se comprometió a «[...] un enfoque más sistemático y activo de la colaboración con las redes clave, con el fin de permitirles participar en la elaboración de las decisiones y en la aplicación de las políticas». En consecuencia, la Unión Europea ha utilizado ampliamente las redes políticas formales en todos los ámbitos políticos y para muchas funciones. Actualmente estas incluyen, por ejemplo, la Red Europea de Zonas de Pesca (FARNET) que vincula a la comunidad de personas que aplican la estrategia de desarrollo local participativo (DLP) en el sector pesquero; la red URBACT, que tiene como objetivo mejorar la eficacia de las políticas de desarrollo urbano integrado y sostenible; la Red Europea para las Empresas, que funciona como una red de apoyo para pequeñas y medianas empresas (pymes), y la Red de Oficinas de Competencia de Banda Ancha que se espera que juegue un papel importante

en el desarrollo de la banda ancha en zonas rurales y remotas.

Estas redes políticas se valoran por muchas cosas diferentes, pero todas tienen dos características importantes en común. En primer lugar, agregan legitimidad a sus ámbitos políticos ya que rompen con la típica transferencia de política lineal y «descendente» y, en su lugar, crean oportunidades de relaciones y diálogo en «espiral» o en «bucle» entre los responsables políticos y su comunidad de partes interesadas. En segundo lugar, como estructuras de redes flexibles (a diferencia de las organizaciones jerárquicas), tienen la capacidad de adaptación necesaria para tratar con los diferentes tipos de partes interesadas y con la gran diversidad de culturas y estructuras administrativas de los diferentes Estados miembros, entre las que pueden existir diferencias muy fundamentales.



UNA RED ABIERTA PARA SISTEMAS DE ALIMENTOS LOCALES SOSTENIBLES

La Red alimentaria para familias del sur de Holanda es una red política que combina un enfoque formal descendente con el fomento de un compromiso, una creatividad y una innovación activos ascendentes.

La red se inició bajo la «Agenda de Agricultura Innovadora y Sostenible» de la provincia de Zuid-Holland en los Países Bajos con el objetivo de a) trabajar en pro del objetivo del gobierno provincial de «alimentos saludables, sostenibles y asequibles para todos» y b) conectar un variado abanico de actores de toda la cadena alimentaria local con los fondos disponibles del Programa de Desarrollo Rural de los Países Bajos 2014-2020.

Es una red abierta y cualquier persona de la provincia que quiera trabajar colaborativamente en la creación de un sistema alimentario local sostenible puede adherirse. Se utiliza una combinación de actividades clásicas, como una estrategia de comunicación profesional y talleres regulares, para mantener a los miembros de la red comprometidos, informados y conectados. También se han utilizado

enfoques más innovadores, como las «Sesiones de ensueño» participativas, para refinar la visión y orientar la dirección de la red.

Sin embargo, el enfoque principal de la red es el desarrollo y ejecución de proyectos piloto que reúnan a diversos miembros de la red para promover, desarrollar y probar enfoques y acciones que den apoyo a un sistema alimentario local sostenible. Los proyectos piloto optan a financiación en el marco de la medida 16: Cooperación del PDR o de LEADER. El gobierno provincial contrata a un «intermediario de redes regional» para ayudar a conectar a personas, empresas y organizaciones relevantes en torno a posibles proyectos piloto.

La red se estableció en 2016 con un grupo variado de 30 miembros, desde agricultores hasta investigadores agrícolas, minoristas, proveedores de servicios de *catering* y responsables políticos. En pocos años, ha crecido a 250 miembros, ha ejecutado diversos proyectos piloto, ¡y otros muchos están en proceso!

(2) Comisión de las Comunidades Europeas (2001) «La Gobernanza Europea: Un Libro Blanco», COM(2001) 428, Bruselas (25.7.2001).

REDES Y POLÍTICA

Como se menciona en el artículo «La evolución del trabajo en red en el ámbito del desarrollo rural» (página 4), uno de los compromisos más importantes de integración de las redes en la formulación de políticas de la UE y su ejecución puede observarse en la política agrícola común (PAC). O más precisamente, dentro del marco legislativo del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), también conocido como pilar II de la PAC.

El trabajo en red surgió por primera vez en la política de desarrollo rural de la UE como una de las principales características del enfoque LEADER. Tanto en LEADER II como en LEADER +, se establecieron dos niveles complementarios de redes formales a nivel nacional y europeo. Las unidades de redes nacionales LEADER y el Observatorio LEADER a nivel de la UE, que funcionó hasta 2006, fueron los precursores de las redes rurales modernas que conocemos hoy en día y generaron un acervo de conocimientos

y experiencias en muchos Estados miembros que aún hoy es de gran valor.

A partir de la experiencia positiva del trabajo en red, y especialmente de su papel a la hora de estimular nuevas ideas y compartir el creciente acervo de conocimientos y prácticas de desarrollo rural, se decidió introducir la creación de redes como una actividad obligatoria en el pilar II de la PAC para la programación del período 2007-2013, al mismo tiempo que se integraba el enfoque LEADER.

Las primeras Redes Rurales Nacionales (RRN) comenzaron a funcionar en la primavera de 2007 y la Red Europea de Desarrollo Rural (REDR) se lanzó oficialmente en 2008. En ese momento, se comprometieron alrededor de 500 millones EUR para las RRN y la REDR (aproximadamente el 0,3 % del gasto público total en la política de desarrollo rural de la UE para el período 2007-2013), con un enfoque amplio, y relativamente flexible, para mejorar la ejecución de los Programas de Desarrollo Rural (PDR) nacionales y regionales.

La integración de las redes rurales en la PAC siguió durante el período del programa 2014-2020 con cuatro acontecimientos importantes:

- Si bien el amplio mandato tanto de la REDR como de las RRN seguía siendo el mismo (con la excepción de «fomentar la innovación», véase más abajo), la legislación de desarrollo rural para 2014-2020 estableció objetivos mucho más claros y tareas y actividades mínimas más precisas para las redes. Esto hizo mucho más fácil tanto: i) preparar planes de acción consistentes y coherentes para las actividades de las redes rurales (esto se introdujo realmente como una obligación para las autoridades de gestión de los PDR en 2014-2020), y ii) seguidamente controlar y facilitar en su debido tiempo la autoevaluación y/o evaluación del rendimiento general de las redes rurales.⁽³⁾



ABORDAR LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LAS ZONAS RURALES

El fomento de la igualdad de género es una obligación reglamentaria de todos los programas de la UE, incluido el Feader. También es una importante prioridad gubernamental en Francia, donde recientemente se revisó la cuestión concreta de la igualdad de género en las zonas rurales en un estudio exhaustivo titulado «Obstáculos y propulsores del acceso de las mujeres al empleo en las zonas rurales»⁽⁴⁾ que contó con el apoyo del Ministerio de Cohesión Territorial de Francia. Los resultados del estudio se publicaron en marzo de 2018 y en ellos se hace hincapié en la necesidad de llevar a cabo más acciones relacionadas con:

- la facilitación del acceso o el retorno al empleo para las mujeres rurales, en concreto en relación con los nuevos sectores emergentes que están creando los «empleos del mañana»;
- el fomento de la capacidad emprendedora de las mujeres, y
- la inversión en movilidad rural como un factor esencial para garantizar el acceso al empleo, el cuidado de los hijos y otras oportunidades o servicios.

En abril de 2018, la Unidad de Apoyo de la Red Rural Nacional de Francia organizó un taller interregional sobre el tema «Movilización del Feader para la creación de condiciones de igualdad en las zonas rurales». Este fue el primer taller de este tipo y tuvo como objetivo estimular el diálogo constructivo y creativo mediante la combinación de aportaciones teóricas con ejemplos de buenas prácticas, más el intercambio de experiencias sobre la empleabilidad de las mujeres, la capacidad emprendedora de las mujeres y las medidas a favor de un mejor equilibrio entre la vida personal y profesional.

Del taller surgieron varias ideas, como una bibliografía de recursos sobre igualdad de género en las zonas rurales, la creación de material informativo, una recopilación de buenas prácticas en este campo, mejores criterios para la evaluación de la igualdad de género en proyectos de desarrollo rural y técnicas de facilitación para la resolución de conflictos entre hombres y mujeres.

⁽³⁾ Las primeras Directrices para la Evaluación de las Redes Rurales Nacionales 2014-2020 se publicaron en julio de 2016, véase: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/evaluation/guidelines/2014-2020-guidelines-evaluation-national-rural-networks_en.pdf

⁽⁴⁾ <http://www.cget.gouv.fr/ressources/publications/etude-relative-aux-freins-et-aux-levers-pour-l-acces-des-femmes-a-l-emploi-dans-les-territoires-ruraux>

- El fomento de la innovación se introdujo como un nuevo objetivo de importancia para la creación de redes rurales para 2014-2020 y, a nivel de los Estados miembros, se requirió a las autoridades de gestión de los PDR que programaran más actividades de creación de redes para respaldar la implantación de la Asociación Europea para la Innovación en materia de Productividad y Sostenibilidad Agrícolas (AEI-AGRI) a nivel nacional y regional. Esto incluyó aumentar la sensibilización y la participación en la AEI-AGRI entre las partes interesadas relevantes; facilitar la búsqueda de socios para el Grupo Operativo (GO) de la AEI-AGRI; crear redes para asesores y servicios de apoyo a la innovación, y recopilar y difundir ejemplos de proyectos del GO;
- Se puso en marcha una segunda red a nivel de la UE (con su

propia unidad de apoyo de la red) para dar apoyo a la AEI-AGRI. En comparación con la REDR, una red de mayor alcance que acompaña a la totalidad de los PDR, la AEI-AGRI es una red especializada encargada de ofrecer una «función de servicio de asistencia» que proporciona información y apoyo a los principales actores que participan en la AEI-AGRI. En concreto esto implica prestar apoyo a nivel de la UE para el establecimiento de GO y el intercambio de experiencias y buenas prácticas con respecto al concepto central de «innovación interactiva» de la AEI-AGRI. Es interesante señalar que esto no solo implica vincular los muy diferentes tipos de actores que participan en la innovación rural (agricultores, silvicultores, asesores, investigadores, empresas agrícolas, ONG, etc.), sino también tender puentes entre ciencia y práctica

mediante la conexión con la gran infinidad de «proyectos de múltiples actores» financiados por el programa de investigación e innovación Horizonte 2020 de la UE.⁽⁵⁾

- Desde enero de 2015, la REDR y la red de la AEI-AGRI se han conectado y coordinado a través de la Asamblea de Redes Rurales Europeas. El marco estratégico único⁽⁶⁾ presentado por la Comisión ofrece una estructura de gobernanza común para las dos redes políticas y permite que un amplio abanico de grupos de partes interesadas contribuyan al establecimiento de prioridades y ayuden a orientar las actividades. La estructura de gobernanza integrada está diseñada para asistir a la Comisión en la gestión de dos redes políticas descendentes, y ayuda a promover las sinergias y a garantizar la complementariedad de sus actividades.

ELEMENTOS PRINCIPALES DE LAS REDES POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO RURAL EXITOSAS

La creación de redes para apoyar la política de desarrollo rural de la UE es particularmente desafiante debido a la gran cantidad de actores rurales y partes interesadas de una multitud de contextos socioeconómicos diferentes, todos ellos operando a diferentes niveles y con un amplio espectro de necesidades, prioridades, intereses y expectativas.

Los elementos esenciales para el trabajo en red como herramienta política para el desarrollo rural son, por tanto, más complejos y exigentes que los que se encuentran en la mayoría de las demás redes políticas de la UE. Los principales elementos de una red de desarrollo rural exitosa se pueden identificar como:

- **Participación efectiva de las partes interesadas:** las redes

políticas exitosas deben participar de manera plena y efectiva con las partes implicadas o interesadas en la red. La participación efectiva permite que la red ofrezca información y apoyo cuando y donde sea más necesario, ya sea sensibilización genérica o un asesoramiento muy concreto. Las redes rurales utilizan obviamente todo el abanico de herramientas de comunicación típicas, como sitios web y boletines informativos, y muchas de ellas también han aplicado enfoques más innovadores, particularmente cuando intentan llegar a grupos más difíciles de contactar.

- **Establecimiento de un entendimiento común de las políticas comunes:** la PAC tiene un impacto sobre millones de agricultores y comunidades rurales en toda Europa, pero aplicar un proceso legislativo común en todos los Estados miembros no es suficiente para garantizar un entendimiento y una pertinencia comunes a esta política. Por sí solo, tampoco proporciona la base para una aplicación eficaz de las políticas. Esto es particularmente relevante para la política de desarrollo rural donde, si bien existe un marco legal único, las normas permiten una flexibilidad considerable en términos

⁽⁵⁾ Consúltense el «Folleto de proyectos de múltiples actores de Horizonte 2020» de la AEI-AGRI disponible en varios idiomas aquí: <https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/publications/eip-agri-brochure-horizon-2020-multi-actor>

⁽⁶⁾ <https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/strategic-framework-enrd-eip-en.pdf>

de diseño, contenido y aplicación de programas, por lo que pueden adaptarse a diferentes situaciones y necesidades del ámbito rural en toda Europa. Por tanto, las redes rurales desempeñan un papel muy importante en la creación de un entendimiento de la política de desarrollo rural de la UE y de los PDR compartido por el amplio abanico de las muy diversas partes interesadas.

- **Recopilación, análisis y difusión de ejemplos y buenas prácticas de proyectos:** comunicar ejemplos de aplicación de las herramientas políticas y los mecanismos de ejecución sobre el terreno así como cuáles funcionan bien y por qué, es uno de los beneficios más tangibles de cualquier red política y contribuye directamente tanto a mejorar la ejecución actual de los proyectos como a generar nuevas ideas para el futuro. Las redes rurales, especialmente las RRN, tienen un acceso sin precedentes a los datos de los proyectos en posesión de

las autoridades de gestión de los PDR y los organismos pagadores. Este conocimiento de las acciones básicas que se están llevando a cabo y los proyectos que se están ejecutando con financiación del PDR es inmensamente importante para identificar, recopilar, analizar y compartir ejemplos inspiradores y buenas prácticas a nivel regional, nacional y europeo. En algunos casos, esto puede incluir los tediosos «entresijos» de los procedimientos administrativos, pero estos pequeños detalles se acumulan y contribuyen al buen funcionamiento de la ejecución práctica de la política. Las diferentes redes rurales utilizan diferentes mecanismos de intercambio, pero

no hay duda de que desde 2007 las redes rurales han brindado una oportunidad sin precedentes para que las partes interesadas realicen comentarios directos a los responsables políticos a nivel regional, nacional y europeo.

- **Desarrollo de capacidades para los actores rurales:** el conocimiento adquirido mediante el intercambio de buenas prácticas y experiencias a menudo se complementa mediante formación y otras formas de desarrollo de capacidades. Esto está relacionado especialmente con las RRN, y hasta cierto punto también con la REDR, ya que tienen una responsabilidad concreta en lo que respecta a la provisión de formación y trabajo en red para



RURAL4LEARNING
COLTIVA LA TUA PASSIONE PER LA TERRA

© rural4learning.it



EL CRECIENTE ANHELO DEL PROYECTO RURAL4LEARNING

Las diversas y prósperas economías locales de las zonas rurales necesitan que más jóvenes se comprometan con la agricultura y otras empresas locales, incluida la creación de nuevas empresas. Sin embargo, puede haber obstáculos para la emisión de mensajes positivos sobre la vida y el trabajo en las zonas rurales para los jóvenes.

En Italia, se empezaron a probar algunas iniciativas en 2008 con un amplio abanico de material de información dirigida a los jóvenes. Sin embargo, el gran paso se produjo en 2014 cuando la Red Rural Nacional (RRN) italiana comenzó a trabajar con una red de escuelas de educación secundaria agrícola en una iniciativa piloto que ahora se ha convertido en el exitoso programa Rural4School que vincula una red de autoridades públicas, interlocutores sociales y económicos, agricultores y emprendedores rurales, y escuelas, para desarrollar y ofrecer información educativa común y materiales de comunicación coordinados sobre temas agrícolas y rurales a estudiantes en edad escolar.

Rural4School tiene 4 elementos principales:

- RuralCAMP (seminarios para tutorías de jóvenes estudiantes)
- RuralLEARN (cursos de aprendizaje electrónico para escuelas de educación secundaria sobre sostenibilidad, biodiversidad y desarrollo rural)
- WhatsAGR (campaña de comunicación general)
- RuralGOOD2016 (una campaña para fomentar las explotaciones agrícolas modelo o educativas)

La relación entre las partes interesadas en la red Rural4School se ha fortalecido enormemente y se han notificado ya nuevas formas de cooperación y asociacionismo a nivel local y regional. Como explicó uno de los agricultores participantes, «sentimos que llega una nueva oleada de interés hacia nuestro trabajo y medio de vida. Por supuesto, hay desafíos, pero están aumentando las ventajas de una mejor comunicación».

Desde 2017, se ejecuta el programa paralelo Rural4University con la participación de 17 universidades, 9 autoridades regionales, 5 asociaciones de agricultores y 12 explotaciones ecológicas.

los grupos de acción local (GAL) de LEADER. Este tipo de acciones pueden ser de naturaleza genérica o altamente especializada, pero en general son muy diversas, ya que se adaptan a las necesidades concretas de cada grupo y al contexto local.

- **Cooperación y acciones conjuntas entre actores rurales:** ofrecer a la población rural y a las empresas rurales la oportunidad de conocer socios potenciales, debatir ideas compartidas y desarrollar proyectos cooperativos, han sido las áreas

centrales del trabajo en red en el ámbito rural desde los primeros días fomentando y dando apoyo a la cooperación interterritorial e internacional entre los GAL en el marco de LEADER II. El apoyo a esta cooperación y a estas acciones conjuntas (especialmente ahora con la llegada de la medida 16: cooperación de los PDR 2014-2020 y concretamente de la AEI-AGRI) lleva a las redes rurales más allá de la recopilación de buenas prácticas e intercambio de experiencias relevantes, para situarlas en el

terreno de la creación de nuevas estructuras y generación de nuevas ideas que no existía antes. Esta es una dimensión muy emocionante del trabajo en red en el ámbito rural donde las distinciones entre descendente y ascendente comienzan a desvanecerse, y donde las redes políticas formales pueden generar espacios para que prosperen las iniciativas informales de base (véase el recuadro sobre una red abierta para la innovación del sistema alimentario local en la página 19).

BALANCE

La experiencia hasta la fecha del trabajo en red en el ámbito rural como un instrumento político integrado en la PAC es positiva. Las redes rurales que trabajan a nivel regional, nacional y europeo han proporcionado información, ideas y contactos a múltiples grupos objetivo; han apoyado numerosos procesos de intercambio, cooperación y desarrollo de conocimientos multinivel; han facilitado diálogos innovadores de importancia para una mejor ejecución del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), y, en general, han fomentado una gobernanza más participativa de la política de desarrollo rural de la UE.

Sin embargo, sigue siendo intrínsecamente difícil calcular la «relación entre los costes y las prestaciones» del gasto del Feader en el trabajo en red en comparación con las medidas de desarrollo rural donde existen beneficios tangibles para los agricultores y las comunidades rurales (por ejemplo, inversión en nuevos equipos o un sistema de banda ancha rural).

La creación de vínculos duraderos entre administraciones, organizaciones y actores individuales es un proceso continuo. Conseguir que los agentes participen en nuevas formas de diálogo requiere recursos humanos

dedicados a esa tarea, herramientas de comunicación continuamente adaptadas y estructuras organizativas eficaces.

Un problema persistente es el hecho de que el establecimiento de estructuras de redes nacionales o regionales en los Estados miembros (en concreto, las RRN más las entidades de apoyo dedicadas a la AEI-AGRI, donde existan) sigue caracterizándose por una gran diversidad.

Dicha diversidad es inevitable, ya que las estructuras de red deben ser flexibles y alineadas de acuerdo con la forma en que se configuran y gestionan las administraciones públicas nacionales y regionales. Sin embargo, ha surgido un panorama dispar de desarrollo de redes en términos de asignación de recursos, gestión de redes, capacidad operativa y niveles de participación y representación de las partes interesadas. La realidad es que algunas RRN siguen siendo significativamente más avanzadas que otras.

El trabajo en red seguirá contando con el apoyo y el fortalecimiento de la PAC posterior al 2020. Pasar de dos redes (la REDR y la AEI-AGRI) a una única red europea de la PAC es una oportunidad realmente emocionante para aprovechar los beneficios demostrables de la creación de redes a nivel de la UE en los períodos de programación 2007-

2013 y 2014-2020. La interacción, y el valor añadido e impacto asociados, que probablemente serán facilitados por una única red de la PAC que conecte todas las dimensiones y la ambición de la nueva PAC, junto con los correspondientes conocimientos y experiencias generados en el marco del programa de investigación e innovación de Horizonte Europa, no tienen precedentes entre las redes políticas de la UE.

En un contexto en el que los Estados miembros tendrán mucha más flexibilidad y subsidiariedad en el diseño de sus intervenciones de la PAC, una red única a nivel de la UE será una herramienta clave para ayudar a impulsar y dirigir la política, así como para garantizar una mejor coordinación entre las actividades de las redes a nivel regional, nacional y de la UE.

Una red única y unificada de la PAC tiene el potencial de aclarar y simplificar enormemente la gobernanza de la red en el futuro; reducir la confusión de las partes interesadas sobre «quién está haciendo qué»; agilizar los procesos de toma de decisiones sobre las actividades y tareas de la red, y ofrecer un vehículo eficaz para abordar las diferentes capacidades institucionales de los Estados miembros en los diversos temas de importancia para sus planes estratégicos de la PAC.