



6. El trabajo en red y la nueva PAC

© European Union

La política agrícola común (PAC) posterior a 2020 responderá mejor a desafíos como el cambio climático y el relevo generacional. Sobre la base de nueve objetivos, la futura PAC garantizará alimentos de alta calidad y un fuerte apoyo a un modelo agrícola europeo que también integre objetivos medioambientales y promueva unas zonas rurales dinámicas. Pero, ¿qué puede significar el nuevo enfoque para el trabajo en red y el desarrollo rural?

AMPLIAR EL ALCANCE DEL TRABAJO EN RED: PLANES ESTRATÉGICOS DE LA PAC

DESAFÍOS DE LAS NUEVAS REDES DE LA PAC

AMPLIAR EL ALCANCE DEL TRABAJO EN RED: PLANES ESTRATÉGICOS DE LA PAC

El 1 de junio de 2018, la Comisión Europea publicó sus propuestas legislativas para la política agrícola común (PAC) para el período 2021-2027. El objetivo de las propuestas es hacer que la PAC responda mejor a los desafíos actuales y futuros, como el cambio climático o el relevo generacional, mientras sigue apoyando el mantenimiento de un sector agrícola sostenible y competitivo así como el desarrollo de las zonas rurales en un sentido más amplio. También tienen en cuenta las más de 320 000 respuestas recibidas a una consulta pública previa. Para aumentar la capacidad de respuesta de la PAC a estos desafíos, se propone un nuevo mecanismo de ejecución basado en el rendimiento, según el cual los Estados miembros (EM) tendrán mucha más libertad para diseñar las intervenciones que utilicen a la hora de abordar una serie de objetivos económicos, sociales y medioambientales.

Las propuestas establecen tres objetivos generales y un objetivo transversal para la nueva PAC:

- fomentar un sector agrícola inteligente, resistente y diversificado que garantice la seguridad alimentaria;
- intensificar el cuidado del medio ambiente y la acción por el clima y contribuir a alcanzar los objetivos climáticos y medioambientales de la UE;
- fortalecer el tejido socioeconómico de las zonas rurales, y
- el objetivo transversal de modernizar el sector fomentando y compartiendo el conocimiento, la innovación y la digitalización en la agricultura y las zonas rurales, y alentando su adopción.

Bajo estos objetivos generales, hay nueve objetivos específicos (véase

el gráfico 1) a los que los EM deben demostrar que contribuyen de manera coherente mediante las actividades que proponen financiar de ambos pilares de la PAC. Estos se establecerán en los nuevos planes estratégicos de la PAC, ampliando la forma de apoyo de la programación para el desarrollo rural al pilar I por primera vez. Estas actividades deben encajar dentro de una serie de intervenciones tipo. Dentro de este marco, los Estados miembros tendrán mucha más libertad para decidir los detalles de qué se financiará exactamente y dónde. El desempeño de estos objetivos se evaluará mediante una serie de indicadores, que se basan en la experiencia del actual Marco Común de Seguimiento y Evaluación (MCSE). Es importante destacar que estos planes deben mostrar una mayor ambición con respecto a los objetivos medioambientales y relacionados con el clima en comparación con la situación actual.

Gráfico 1: Los nueve objetivos propuestos para la PAC 2021-2027



Las propuestas de trabajo en red están en línea con el cambio hacia la planificación estratégica y buscan considerar la PAC en su totalidad, incluyendo el pilar I por primera vez junto con el desarrollo rural del pilar II. Esto significa que las nuevas redes de la PAC podrán emprender actividades de trabajo en red relacionadas con todas las intervenciones que los EM pongan en marcha en el marco de sus planes estratégicos de la PAC con el fin de contribuir a un objetivo particular de los dos pilares, ya sea para apoyar el relevo generacional, fomentar las acciones climáticas o desarrollar cadenas cortas de suministro en sectores particulares. Otra novedad es la ampliación de sus competencias para mirar más allá de la ejecución actual, ofreciendo apoyo y contribuyendo al desarrollo del futuro plan estratégico en períodos de programación subsiguientes. Se prevé que se establezcan redes de la PAC en cada EM, con una única red de la PAC a nivel de la UE que se creará con el fin de promover el trabajo en red y el intercambio de conocimientos entre las redes nacionales, así como para ofrecer apoyo en temas comunes. Las nuevas redes nacionales de la PAC básicamente reemplazarán a las Redes Rurales Nacionales actuales y ampliarán sus competencias para incluir la PAC completa. Los Estados miembros deberán establecerlas en un



© European Union

plazo máximo de 12 meses después de la aprobación por parte de la Comisión Europea de los respectivos planes estratégicos de la PAC nacionales. Las redes se financiarán a través de la asistencia técnica del Feader.

Si bien el alcance de las redes de la PAC, tanto a nivel nacional como de la UE, se ampliará, sus objetivos siguen siendo muy similares a los de las actuales RRN, REDR y redes de la AEI-AGRI. Las propuestas son más evolutivas que radicales y se basan, entre otras, en las conclusiones del ejercicio de autoevaluación de 2017 realizado por

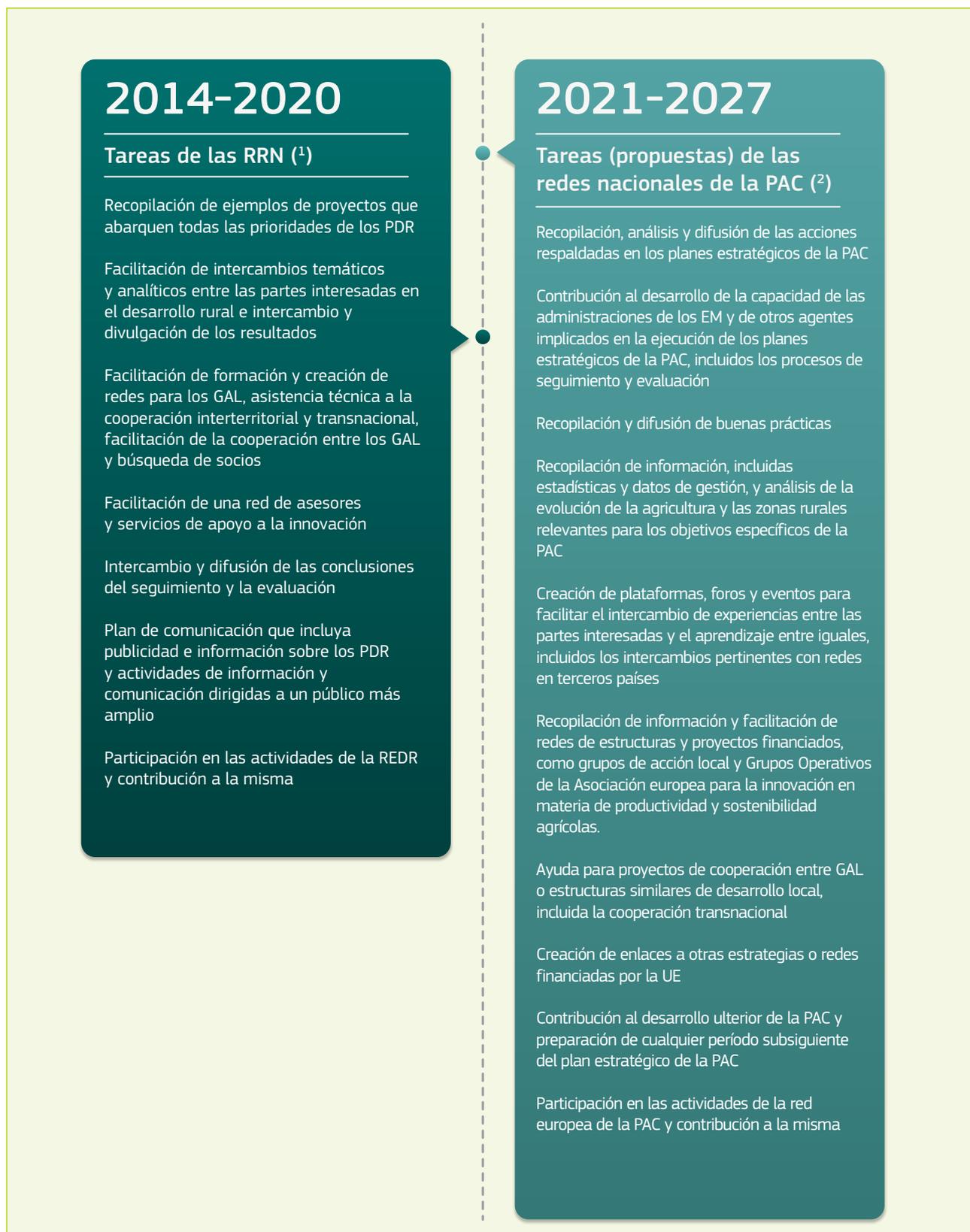
las actuales redes rurales de la UE que, en general, encontraron que los temas abordados y los métodos de trabajo utilizados por las redes generaron resultados positivos (para más información sobre la autoevaluación de las redes rurales europeas, véase la página 30). Por tanto, el importante papel que debe desempeñar dicho trabajo en red basado en políticas está plenamente reconocido en el borrador de la legislación.

El aumento de la flexibilidad otorgada a los EM bajo el nuevo modelo de ejecución ofrece muchas oportunidades, entre ellas la libertad de crear enfoques más coherentes, creativos e innovadores con el fin de cumplir los objetivos de la PAC que satisfagan las necesidades económicas, sociales y ambientales de una determinada zona. Sin embargo, desarrollar estos nuevos planteamientos, cambiar del enfoque de cumplimiento y reglas al de resultados y rendimiento, así como descubrir la mejor manera de diseñar y combinar los diferentes tipos de intervención disponibles requiere nuevas formas de pensar, trabajar y, en particular, colaborar en red. Llevar a cabo tal cambio requerirá tiempo, orientación y desarrollo de capacidades. Esto significa que la contribución del trabajo en red tendrá que reforzarse tanto a nivel de los Estados miembros como de la UE. Esta nueva flexibilidad también significará que, a nivel europeo, la red a nivel de la UE tendrá un papel esencial a

OBJETIVOS DE LAS REDES DE LA PAC.

- a. Aumentar la participación de las partes interesadas en el diseño y ejecución de los planes estratégicos de la PAC.
- b. Acompañar a los Estados miembros en la ejecución de los planes estratégicos de la PAC y la transición a un modelo de aplicación basado en el rendimiento.
- c. Facilitar el aprendizaje e interacción entre iguales entre todas las partes interesadas agrícolas y rurales.
- d. Fomentar la innovación y apoyar la inclusión de todas las partes interesadas en el proceso de intercambio de conocimiento y construcción de conocimiento.
- e. Apoyar las capacidades de seguimiento y evaluación de todas las partes interesadas.
- f. Contribuir a la difusión de los resultados de los planes estratégicos de la PAC.

Fuente: Planes estratégicos de la PAC - Propuesta de reglamento COM(2018) 392.

Gráfico 2: Resumen de las tareas de las RRN existentes y posibles tareas futuras de las redes nacionales de la PAC

(1) Véase el artículo 54 del Reglamento (UE) n.º 1305/2013, de 17 de diciembre de 2013.

(2) Véase el artículo 113 de las propuestas de Reglamento sobre el apoyo a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC).

la hora de reunir información sobre cómo los EM han puesto en marcha tipos de apoyo más adaptados y diversos con el fin de lograr los diferentes objetivos de la PAC. Esto será útil, tanto para desarrollar un acuerdo paneuropeo de los diferentes enfoques adoptados por los EM, como para que los EM y las partes interesadas compartan experiencias e información sobre cómo se han combinado y orientado las diferentes intervenciones, explorando los beneficios y oportunidades de los diferentes enfoques adoptados. Este aprendizaje conjunto ayudará a apoyar el desarrollo de enfoques más eficaces y racionales a lo largo del tiempo. Las redes nacionales de la PAC desempeñarán un papel importante también en este caso, tanto apoyando estos intercambios a nivel nacional y regional, como alimentando los intercambios a nivel de la UE y participando en los mismos.

Este cambio de enfoque significa que las nuevas redes nacionales y europeas de la PAC no deben considerarse simplemente como un tipo de redes rurales «plus». El cambio requerido es más fundamental. Sobre la base de la experiencia anterior, cuando la red rural de la UE financiada con fondos públicos se expandió desde LEADER + para abarcar todo el Feader en 2007, como es natural se necesita un tiempo antes de que los participantes en las redes asuman plenamente sus funciones y competencias ampliadas. Sin embargo, el cambio previsto para el trabajo en red a partir de 2021 es posiblemente aún más significativo, ya que requiere una reorientación para abarcar no solo el desarrollo rural, sino una consideración más holística de las zonas rurales, contemplando la forma en que se utilizan los fondos de los dos pilares, el pilar I y el pilar II, en el marco de una zona determinada, con el fin de satisfacer las necesidades y prioridades medioambientales y sociales. Es necesario empezar a preparar el terreno para este cambio si se quiere



© ENRD Contact Point

aprovechar al máximo las oportunidades para rediseñar la ejecución de la PAC, combinando la forma en que se utilizan las intervenciones en ambos pilares con el fin de cumplir con los objetivos. Por tanto, será fundamental otorgar la máxima prioridad al desarrollo de capacidades para garantizar que, en el menor tiempo posible, la idea de unas redes de la PAC que den apoyo a la PAC en su conjunto se convierta en una realidad. No es una cuestión reglamentaria, sino de desarrollo de una apreciación real de la amplitud de las nuevas responsabilidades, desafíos y oportunidades entre quienes se encargarán de establecer y desarrollar las nuevas redes.

Las nuevas tareas, tal como se describen en las propuestas de la Comisión, reflejan de forma natural el papel central de los planes estratégicos de la PAC. En comparación con las tareas actuales de las RRN, otra de las diferencias es el papel de contribuir a los futuros desarrollos de la PAC, así como señalar la creación de vínculos con otras estrategias y redes financiadas por la Unión. Por tanto, el alcance de las operaciones de las redes de la PAC se ha ampliado en términos tanto políticos (ya que cubren la totalidad de los planes

estratégicos de la PAC y se vinculan explícitamente con otras políticas relacionadas) como temporales (ya que entre sus competencias se incluyen las contribuciones a la futura política de la PAC). En términos geográficos, los vínculos con terceros países continuarán.

Además, la facilitación del aprendizaje entre iguales ahora se menciona explícitamente en las tareas. Por tanto, ahora está mucho más «integrado» en las propuestas que las redes no solo son proveedores de información, sino que también están específicamente encargadas de desarrollar y emplear métodos de trabajo en red. Esto tendrá implicaciones para el conjunto de habilidades necesarias de las unidades de apoyo de redes, al igual que algunos de los desafíos que se mencionan a continuación.

DESAFÍOS DE LAS NUEVAS REDES DE LA PAC

Las nuevas redes de la PAC, que deberán cubrir tanto el pilar I como el pilar II, se desarrollarán en torno al desafío de mejorar la ejecución de aproximadamente seis veces la cantidad de apoyo público de las redes rurales actuales. A primera vista, esto puede parecer desalentador, puesto que de hecho, los pagos del pilar I que las redes de la PAC apoyarán, no solo representan con diferencia la mayor cantidad de fondos de la PAC, sino que además la gran mayoría de sus beneficiarios finales son agricultores, de los cuales solo algunos han participado en las redes en el marco del pilar II. Sin embargo, en la práctica muchas organizaciones agrícolas son ya socios bien establecidos en muchas redes rurales. Por otro lado, muchos de los funcionarios de las administraciones a nivel regional, nacional e incluso de la UE que pueden participar en la ejecución de la ayuda del pilar I, tienen poca o ninguna experiencia práctica de trabajo en red. Esto también ofrece a las nuevas redes de la PAC oportunidades significativas para ampliar el valor del

trabajo en red en ambos pilares de la PAC, facilitando sinergias, interacción e intercambio de conocimientos sobre cómo aplicar la ayuda de la PAC para lograr objetivos económicos, medioambientales y sociales de manera coherente y unificada.

Un desafío al que se enfrentarán las nuevas redes de la PAC será comprometer de manera significativa a aquellos que pueden ser escépticos sobre el valor que se puede obtener de dicho compromiso. En este sentido, será esencial demostrar el valor del trabajo en red y los beneficios que puede ofrecer a los funcionarios gubernamentales, a las partes interesadas y a los beneficiarios de la financiación, tales como los agricultores. Un aspecto particular será cómo garantizar dentro de este marco más amplio que las necesidades de grupos específicos (como los GAL o los Grupos Operativos) todavía se cumplen. Las lecciones aprendidas del período de programación actual en lo que se refiere a implicar a los agricultores y a aquellos que los

representan en el contexto del Feader serán inestimables. Un ejemplo de ello fue un taller, organizado conjuntamente por el Punto de Contacto de la REDR y el Consejo Europeo de Jóvenes Agricultores (CEJA) en enero de 2017, que se centró en identificar cómo los Programas de Desarrollo Rural podrían apoyar al relevo generacional.

Otro desafío será la necesidad de que las redes de la PAC mantengan un enfoque amplio en la mejora de la aplicación de políticas y la coherencia en ambos pilares, al tiempo que equilibran un amplio abanico de temas posibles, teniendo en cuenta los múltiples objetivos y múltiples intereses de las partes interesadas, que a veces pueden entrar en conflicto. Para gestionar esta mayor concurrencia de cometidos y perspectivas de las partes interesadas será todavía más importante que las redes sigan siendo lugares en los que se puedan intercambiar ideas en un entorno inclusivo, donde todos trabajen juntos para explorar formas de mejorar la ejecución de la PAC.

LOGRAR REDES DE LA PAC EXITOSAS

Las nuevas redes de la PAC tienen un papel importante que desempeñar a la hora de facilitar el cambio de orientación de la PAC hacia un modelo de ejecución más basado en el rendimiento. Para hacerlo, deben aprender de las experiencias actuales y anteriores de trabajo en red con el fin de crear redes de la PAC eficaces que sirvan para el futuro.

Será importante para los diseñadores y operadores de las redes de la PAC, a nivel de los EM y de la UE, involucrar al mayor número posible de partes interesadas con un interés en la PAC. Deben establecer el tono adecuado desde el principio, asegurando que las interacciones se basen en el principio de que las diferentes partes interesadas deben unirse e identificar intereses compartidos y formas comunes de mejorar la aplicación. Hay mucho que aprender de las experiencias de las redes rurales actuales.



© ENRD Contact Point

Un ejercicio inicial de mapeo de partes interesadas será útil para diferenciar los distintos intereses económicos, sociales y medioambientales del amplio abanico de partes interesadas que estarán involucradas. Esto debería permitir que las diferencias y las áreas de interés comunes se hagan explícitas, pero de una manera positiva y colaborativa, favoreciendo que se desarrolle el buen entendimiento colectivo necesario para identificar, analizar y proponer mejoras a la aplicación de la PAC. Es bueno ver que grupos como el grupo de diálogo civil para el desarrollo rural ya están considerando activamente cómo el trabajo en red puede apoyar y ayudar al desarrollo y la posterior aplicación de los planes estratégicos de la PAC para aprovechar al máximo las oportunidades disponibles.

No debe olvidarse que algunos de los problemas abordados en las redes de desarrollo rural actuales serán inevitablemente relevantes también para el pilar I. Esto es particularmente cierto para las experiencias y lecciones aprendidas sobre cómo

mejorar la ejecución de beneficios medioambientales y climáticos a través de la agricultura, el medio ambiente, el clima y otras medidas en el marco del pilar II, que son igual de relevantes para explorar cómo un grupo ampliado de instrumentos e intervenciones (condicionalidad, el ecoesquema del pilar I y las medidas de gestión de la tierra en el marco del pilar II) podrían funcionar juntos de forma más sinérgica en el futuro.

Finalmente, en términos de las actividades de la red europea de la PAC, la clave de su éxito será su capacidad para:

- Apoyar el proceso de desarrollo y posterior aplicación de los nuevos planes estratégicos (involucrando a las partes interesadas dentro de los EM y compartiendo preguntas y experiencias entre los EM), con un enfoque en los intercambios entre iguales y la participación de las partes interesadas con el fin de facilitar el intercambio de conocimientos e innovación;

- Identificar los diferentes mecanismos de ejecución que se utilizan en los diferentes EM para lograr los objetivos económicos, sociales y medioambientales o climáticos específicos y ayudar a recopilar ejemplos y experiencias de cómo se están logrando avances y resultados;
- Encontrar formas eficaces de compartir experiencias positivas y menos positivas así como ejemplos de buenas prácticas entre los EM y las partes interesadas con el fin de permitir mejoras y un aprendizaje continuo;
- Proporcionar información complementaria esencial a la Comisión Europea sobre la aplicación general de los planes estratégicos de la PAC, destacando cualquier problema que requiera apoyo y orientación para los EM, y ser un elemento de soporte de la política «simple y claro».

REFLEXIÓN DE UNA RED RURAL NACIONAL

¿Cómo cree que cambiará el papel de las redes nacionales y dónde pueden crear el mayor valor en el futuro en comparación con ahora?

«En primer lugar, consideramos que, en el futuro, se debe hacer referencia a las RRN como red nacional de la PAC y red de DR y no solo como red de la PAC. Nuestro trabajo es mucho más amplio.

Con respecto al rol de las RRN en el futuro, será mucho más desafiante, ya que incluirá el pilar I pero, por otro lado, con la experiencia que tenemos de trabajar con diferentes partes interesadas y con diferentes metodologías, aportará valor al desarrollo de sinergias entre los dos pilares y sus beneficiarios, especialmente en el campo agroambiental, de la innovación y del uso del suelo.

Este aumento de trabajo requerirá una mayor capacidad financiera, ya que la red tendrá más responsabilidades, dados los nuevos temas a cubrir, así como la necesidad de aumentar el trabajo con estas partes interesadas. Será como una reanudación de la red.

Creemos que una solución para superar este desafío podría ser crear un grupo de trabajo temático permanente para el pilar I, que reuniría a entidades con experiencia para trabajar juntas, establecer un plan de acción y desarrollar actividades conjuntamente».

Maria Custódia Correia

Coordinadora portuguesa de RRN