

Fundamentos epistemológicos de la política agrícola común de la Unión Europea: hacia un paradigma pluralista

Luigi Pisoni*

Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino (UNSTA)
lpisoni@unsta.edu.ar

Revista Cultura Económica

Año XLII • N°108

Diciembre 2024: 101-111

<https://doi.org/10.46553/cecon.42.108.2024.p101-111>

Resumen: El objetivo principal de este trabajo es llevar a cabo una reflexión sobre los fundamentos epistemológicos propios de las políticas europeas para las áreas rurales. En particular, se evidencia el progresivo abandono de una visión inicial del mundo rural tendencialmente tecnocrática para llegar a un enfoque mayormente interdisciplinario del análisis económico y social, impulsado por las instituciones europeas. Aun teniendo en cuenta que la tarea de definir qué es lo rural no es sencilla, resulta evidente que en la actualidad la Unión Europea propone un paradigma pluralista como herramienta de análisis permanente del mundo rural. Asimismo, se releva una clara voluntad de la UE de construir un conocimiento a partir de los aportes de los distintos niveles territoriales, como respuesta a la exigencia de fomentar la participación local conforme a una efectiva aplicación del principio de subsidiariedad.

Palabras clave: desarrollo rural; integración europea; áreas rurales; enfoque interdisciplinario.

Epistemological foundations of the Common Agricultural Policy of the European Union: towards a pluralistic paradigm

Abstract: *The main objective of this work is to carry out a reflection on the epistemological foundations of the European policies for rural areas. In particular, it emphasizes the progressive abandonment of an initially technocratic vision of the rural world to arrive at a predominantly interdisciplinary approach to economic and social analysis, driven by European institutions. While recognizing that the task of defining what is rural is not simple, it is evident that currently, the European Union proposes a pluralistic paradigm as a tool for ongoing analysis of the rural world. Furthermore, there is a clear willingness from the EU to build knowledge based on contributions from various territorial levels, in response to the need to promote local participation in accordance with an effective application of the principle of subsidiarity.*

Keywords: *rural development; European integration; rural areas; interdisciplinary approach.*

I. Introducción

La Política agrícola común (Pac) ha sido, desde su origen, un ámbito de referencia ineludible en un proceso de integración europea que lleva casi siete décadas de avances ininterrumpidos.

El objetivo principal de este trabajo es llevar a cabo una reflexión sobre los fundamentos epistemológicos propios de las políticas impulsadas por la Unión Europea para fomentar el desarrollo del sector primario y de las áreas rurales.

Si bien la Pac mantiene desde su nacimiento oficial, que tuvo lugar en 1962, el carácter fundamental de política económica concebida para apoyar a los agricultores y mejorar la productividad agrícola en el marco de reglas comunes para todos los países miembros de la Unión, desde finales de los años noventa ha adquirido funciones siempre más amplias. La Pac actual, de hecho, se destaca por sus valiosos aportes para la lucha contra el cambio climático, la defensa de la biodiversidad, la preservación del territorio y la revitalización de las comunidades locales.

En este escenario cobra una relevancia creciente la reflexión sobre la existencia de una dimensión epistemológica específica de la estrategia europea de desarrollo rural, en la cual las medidas y los programas públicos se encuentran acompañados por un enfoque teórico cada vez más articulado, que va más allá de meras técnicas de política económica.

En particular, como veremos, la praxis de inducción y estímulo de procesos de desarrollo comunitario en las áreas rurales europeas ha transitado etapas evolutivas que han implicado el progresivo abandono de una visión inicial tendencialmente tecnocrática de las instituciones europeas para llegar a un enfoque interdisciplinario del análisis económico y social.

II. El concepto de ruralidad

Para abordar adecuadamente una reflexión sobre los fundamentos epistemológicos de la política agrícola común de la Unión Europea resulta esencial aclarar preliminarmente la noción de ruralidad, por lo menos para intentar dar cuenta de la multiplicidad y densidad de aspectos conceptuales que la visión de lo rural puede ofrecer.

Llegar a una definición compartida o tendencialmente unívoca de ruralidad es una empresa que todavía no se ha logrado, a pesar de innumerables intentos por parte de sociólogos, economistas, antropólogos y expertos de otras disciplinas. De esta aporía dan cuenta Mazorra y Hoggart (2002) cuando afirman que

Después de casi un siglo de relevantes esfuerzos en la definición de «lo rural» no existe un consenso notable sobre el término, ni siquiera sobre las bases o enfoque sobre lo que se debe fundamentar. [...] Ello ha llevado a ciertos autores a indicar que se trata de un concepto caótico y que, en consecuencia, se maneja y se presenta prácticamente siempre de una forma ad hoc, en relación al fenómeno que se quiere analizar o caracterizar. Es decir, lo rural se convierte, la mayor parte de las ocasiones, en un adjetivo y no en un término sustantivo (p. 2).

De todos modos, antes que nada, puede ser útil mencionar la existencia de una perspectiva epistemológica racional-industrialista que concibe las áreas rurales, por defecto, como zonas no-urbanas y espacios intermedios residuales, existentes entre dos o más áreas con alto nivel de desarrollo productivo. Como señala Sotte (2013), según esta visión, “Rural es sinónimo de marginalidad, discriminación económica y cultural, desventaja, dependencia. Los territorios urbanos, impulsados hacia la concentración por las economías de aglomeración (de escala, de especialización, de urbanización), son ricos y capaces de alcanzar tasas de crecimiento más altas” (p. 125).¹

Durante las últimas tres décadas, esta percepción del mundo rural como dimensión marginal de la vida social y económica ha perdido una gran parte de su fuerza en los países desarrollados. En su lugar se ha abierto el camino a una perspectiva multidimensional que otorga valor a lo rural como fuente de dinámicas significativas, tanto desde el punto de vista productivo como de la protección del medioambiente y la promoción de los territorios. Sin embargo, en muchas regiones del mundo todavía podemos observar la ausencia de una transición adecuada hacia patrones más sostenibles y modernos de comprensión de la experiencia rural. Por otro lado, los avances del modelo

europeo ofrecen un ejemplo interesante de progreso hacia un paradigma pluralista que ha permitido construir una visión dinámica del mundo rural por medio de procesos *bottom up*, involucrando una multiplicidad de actores.²

III. La visión del desarrollismo en la transición hacia una nueva noción de ruralidad

Antes de adentrarnos en el enfoque europeo actual sobre el mundo rural, puede ser útil examinar un ejemplo de la visión opuesta de lo rural que, como acabamos de mencionar, incluye un carácter de baja consideración y, en algunos casos, de menosprecio.

A este propósito, Entrena-Durán (2012) analiza el caso de España, relevando en el período comprendido entre los años 1950 y 1990 un enfoque epistemológico vinculado con una ideología desarrollista y una consideración despectiva de la civilización agraria. El autor recuerda que, como consecuencia del crecimiento iniciado en la segunda posguerra, la sociedad española abandonó paulatinamente su prominente carácter rural y las pautas culturales correspondientes a favor de los hábitos propios de una dimensión urbana de la existencia y el trabajo. De esta manera, lo rural ya no se justificaba más como un conjunto de valores y tradiciones, sino como un contexto de actividades productivas que debían adaptarse con prontitud a los nuevos criterios científicos y tecnológicos propios de la modernidad.

En esta perspectiva, los planteos del desarrollismo, entendido como enfoque puramente economicista y tendencialmente de corto plazo, impulsaban una industrialización del campo que, si bien tenía fundamentos legítimos en la necesidad de alcanzar un cierto nivel de crecimiento económico, por otro lado relegaba en una condición de olvido los valores tradicionales de las poblaciones rurales, como también una parte relevante de sus derechos culturales y sociales. En este contexto se manifestaron rápidamente problemas sociales vinculados con la creciente desigualdad económica entre pequeños y grandes productores, las migraciones hacia las áreas periurbanas inducidas por una fuerte mecanización agraria y un escaso interés colectivo por la sostenibilidad ambiental. Al mismo tiempo,

A la vez que se devaluaba como forma de cultura y de vida, la ruralidad pasaba a ser concebida, sobre todo, como un mero espacio especializado en la producción agraria, la cual se fue ajustando, cada vez más, a las exigencias productivistas de competitividad y de profesionalización características de

otros procesos de modernización e industrialización (Entrena-Durán, 2012: 48).

Es a partir de la segunda mitad de los años 1990 que se releva en España, como señala el mismo autor, un proceso de revalorización de lo rural en oposición a la visión despectiva que acabamos de mencionar. Gracias también al ingreso, en esa época todavía reciente, a la Unión Europea,³ la percepción de lo rural en España estaba cambiando radicalmente en concomitancia con el abandono de un paradigma puramente industrialista del desarrollo. “En estas circunstancias –añade Entrena-Durán– se plantea el problema de encontrar en cada caso, territorio o país concretos el criterio más adecuado para establecer qué es lo que se considera como rural” (Entrena-Durán, 2012: 49), lo que representa una clara instancia de readecuación de los parámetros de análisis y conocimientos que sustentaban la política agraria aplicada en el país.

IV. El desafío de la integración como parte de un moderno enfoque epistemológico sobre el mundo rural

Una transición, por varios aspectos análoga a la observada en el caso español (con la salvedad de las diferencias propias de los distintos contextos nacionales), se refleja en la evolución de la perspectiva europea sobre el mundo rural.

Si bien las primeras décadas de operatividad de la política agrícola europea fueron marcadas por una perspectiva esencialmente productivista en la interpretación de las dinámicas del mundo rural, a partir de los primeros años 2000 se consolida un nuevo enfoque mayormente vinculado con una mirada integral sobre las necesidades y las posibilidades de desarrollo de las comunidades locales.

Este considerable viraje en el paradigma epistemológico dominante no se produjo de un día al otro, pero hubo algunos momentos fundamentales en los cuales la nueva tendencia se visibilizó en el debate euro-comunitario y pudo cobrar una relevancia creciente.

Una etapa fundamental coincidió con la publicación de la comunicación titulada "Agenda 2000: Por una Unión más fuerte y más amplia", que fue presentada por primera vez por la Comisión Europea el 16 de julio de 1997. Aunque se trataba de un documento general que abarcaba diversas áreas, uno de sus enfoques principales estaba puesto en el futuro de

las zonas rurales. Por primera vez, se introdujo el concepto de política rural como una política orientada hacia el crecimiento integral de todo el territorio de la Unión Europea, proponiendo una idea de desarrollo no solo en términos económicos, sino también desde el punto de vista social, cultural y ambiental.⁴

En esta transición desde una visión productivista de la política agrícola hacia una perspectiva más amplia del desarrollo rural, como hemos visto, se observa un cambio significativo de enfoque epistemológico. Anteriormente, debido a una consideración casi meramente técnica de la cuestión agraria, se privilegiaba una teoría del conocimiento donde el sujeto protagonista era el Estado (o la administración pública), que aplicaba criterios y medidas "objetivas" para resolver problemas científicamente determinados: incremento de la productividad, mantenimiento de un nivel mínimo de ingresos para los productores, equilibrio de la balanza comercial, entre otros. Sucesivamente, al contrario, como consecuencia de la mirada que se consolida a partir de la publicación de Agenda 2000 y la implementación de las nuevas políticas de desarrollo rural, se impone un marco de referencia en el cual hay una pluralidad de actores públicos y privados de cuya interacción depende la construcción de una visión compartida sobre el futuro de las áreas rurales.⁵

Un correlato esencial de esta nueva visión es un modelo de política agrícola europea más abierto y articulado, donde las entidades administrativas locales de los distintos países europeos –regiones, *länder*, *départements*, etc.– interactúan con los niveles nacionales y europeo en vista de la construcción de programas de desarrollo adecuados para cada contexto territorial.

Gracias a esta nueva representación del funcionamiento de la economía rural se generan condiciones más adecuadas para vincular una oportuna reflexión sobre las herramientas de producción y crecimiento económico, por un lado, con la puesta en valor de las áreas rurales en una dimensión social amplia. De esta manera, la simple relación sujeto-objeto (que se reflejaba en el binomio Estado-mundo rural) deja de ser el eje central de la teoría cognoscitiva euro-comunitaria sobre el mundo rural. En su lugar, se genera un ámbito de análisis filosófico y político protagonizado por una pluralidad de sujetos que cooperan entre sí, en búsqueda de niveles siempre más altos de integración conceptual y operativa.⁶

V. La multifuncionalidad en su carácter de eje central de la Pac del siglo XXI

En el nuevo paradigma pluralista, que hemos intentado definir en sus rasgos principales, ocupa un lugar central la noción de multifuncionalidad agraria tanto en su dimensión teórica como en sus aspectos operativos en el ámbito del moderno *farm management*.

La Unión Europea promueve el concepto de multifuncionalidad como horizonte de referencia para una parte significativa de la agricultura euro-comunitaria.

Con esta expresión la UE indica un modo de hacer agricultura que no se limita a la simple producción de materias primas o *commodities*, sino que apunta a la elaboración de una serie de productos transformados y a la oferta de servicios en distintas etapas de la cadena de valor, hasta alcanzar la fase de la relación con el consumidor final.

Mazorra y Hoggart (2002) detectan en la agricultura multifuncional una fuente de innovación en la percepción del mundo rural y consideran que

la aceptación de que las áreas rurales se encuentran en un proceso de cambio acelerado debido a diversos factores concede una renovada importancia al estudio de lo rural y empuja a analizar sus límites, al posibilitar la investigación de los procesos de reestructuración agrícola, las nuevas políticas ambientales, la aparición de nuevas clases sociales o el desarrollo «del campo» como espacio de ocio (p. 8).

Entre los documentos oficiales de la UE que mejor dan cuenta de una mirada de amplio alcance y pluralista sobre el mundo rural se encuentra la llamada *Declaración de Cork 2.0*, adoptada por los participantes en la Conferencia Europea sobre el Desarrollo Rural, convocada por la Comisión Europea en el 2016 con la intención de promover políticas de desarrollo rural siempre más avanzadas. En este sentido es particularmente relevante el punto 8 de la Declaración, que afirma lo siguiente:

la Pac debe basarse en un marco estratégico y programático común que garantice que todas las intervenciones estén dirigidas a lograr objetivos económicos, sociales y medioambientales bien definidos. Debería reflejar las necesidades y las aspiraciones de los territorios afectados y respetar el principio de asociación. [...] Las políticas agrarias y rurales deben interactuar en el contexto más amplio que las estrategias nacionales y regionales y trabajar en

complementariedad y en coherencia con otras políticas (Conferencia Europea sobre el Desarrollo Rural, 2016: punto 8 “Mejorar la gobernanza rural”).

De esta manera la UE quiso reforzar la noción de sostenibilidad económica, ambiental y social que otorga un carácter distintivo a la visión comunitaria sobre el mundo rural y que, como hemos observado, se fue consolidando gradualmente durante los últimos treinta años.

VI. Interpretar la función de la agricultura a la luz de los valores del mundo rural

En la perspectiva de la Pac del siglo XXI se puede encontrar una nueva dimensión hermenéutica basada en los valores fundamentales del mundo rural. Una estructura general de sentido para la actividad agrícola puede encontrarse actualmente en la idea de una profunda valorización del espacio rural, entendido como un lugar de síntesis entre desarrollo económico, relación armónica con la naturaleza y protección de la calidad de vida. En los últimos años, la Unión Europea ha adoptado este concepto como línea prioritaria para implementar un modelo de crecimiento funcional no solo a las actividades estrictamente económicas, sino también el desarrollo integral de la persona y del ser humano en su totalidad.

Bajo este punto de vista, el mundo rural se vuelve un símbolo de la plena realización de relaciones humanas comunitarias, que se caracterizan por un alto nivel de cohesión social, compromiso moral y social, y una forma de vida a escala humana. Dicho con otras palabras, el paradigma pluralista de la política agrícola actual de la UE promueve un modelo general basado en la combinación entre calidad de vida y desarrollo económico, en el cual la idea de ruralidad constituye una reinterpretación moderna de algunas dimensiones propias de la civilización tradicional.

Con este fin, ya en 1997, Merlo utilizaba la expresión "área rurbana" para designar una dimensión económica y residencial de frontera entre la ciudad y el campo, capaz de realizar una síntesis entre los elementos más destacados de la vida rural y los servicios típicos de la ciudad.⁷ El cuadro resultante es el de comunidades que facilitan la participación directa de las personas en contextos donde se logra una expresión más fuerte de la vida familiar, del sentido de colectividad y de la disposición al esfuerzo personal como parte de la búsqueda del bien común.

VII. Conclusiones

La reflexión que hemos desarrollado brevemente sobre las dinámicas del conocimiento aplicado a las áreas rurales, en el marco de referencia de la política agrícola europea, nos deja algunas directrices significativas sobre las cuales es posible seguir profundizando en este amplio campo temático.

En primer lugar, resulta evidente que en la actualidad la Unión Europea propone un paradigma pluralista como herramienta de análisis permanente del mundo rural. Considerando que la tarea de definir qué es lo rural no es sencilla e implica un esfuerzo de constante resignificación, una investigación genuinamente interdisciplinaria resulta indispensable en vista de una comprensión profunda de cómo se constituye y transmite el conocimiento en el ámbito rural.

En este sentido, es evidente que la UE ha optado por la construcción de una política agrícola global que reúne saberes técnicos y tradicionales con el soporte de un conjunto de valores, entre los cuales se destacan la protección del medioambiente y la promoción de la integración social.

Finalmente, es particularmente relevante la voluntad de las instituciones euro-comunitarias de construir un conocimiento a partir de los aportes de los distintos niveles territoriales, teniendo en cuenta la exigencia de fomentar la participación local conforme a una efectiva aplicación del principio de subsidiariedad.

Si bien no podemos afirmar que el debate internacional sobre la naturaleza de lo rural haya llegado a un punto conclusivo, sin embargo la perspectiva adoptada por la Unión Europea se vuelve cada vez más relevante. Se configura así una visión desarrollada con el tiempo gracias a los aportes de ciudadanos, productores, asociaciones e instituciones, es decir, una pluralidad de actores que participan constantemente en una construcción que da sentido a la misión global de las áreas rurales.

Referencias bibliográficas

- Cárcamo Vásquez, H. (2004), Reflexiones en torno a la Epistemología para el Desarrollo Rural. *V Congreso Chileno de Antropología*. Colegio de Antropólogos de Chile A. G.
- Comisión Europea (1997). *Agenda 2000: Por una Unión más fuerte y más amplia*. Bruselas.
- Conferencia Europea sobre el Desarrollo Rural (2016). *Declaración de Cork 2.0: "Una vida mejor en el medio rural"*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

- De Castro, P. (2010). *European Agriculture and new global challenges*. Donzelli.
- Deavers, K. (1992). What is rural? *Policy Studies Journal*, 20(2).
- Entrena-Durán, F. (2012). La ruralidad en España: de la mitificación conservadora al neorruralismo. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 9(69), 39-65.
- Mazorra, A. P., & Hoggart, K. (2002). Lo rural, ¿hechos, discursos o representaciones? Una perspectiva geográfica de un debate clásico. *ICE: Revista de Economía*, N° 803, 61-72.
- Merlo, V. (1997). *Sociologia del verde: lo spazio rurale in Italia*. F. Angeli.
- Ramilo D., & Prividera G. (Comp.) (2013). La Agricultura Familiar en la Argentina. Diferentes abordajes para su estudio (Estudios Socioeconómicos de los Sistemas Agroalimentarios y Agroindustriales N. 20). Ediciones INTA.
- Rete Europea per lo Sviluppo Rurale (2017). Economía verde: oportunidad per l'Europa rural. *Rivista Rurale dell'EU*, N° 23.
- Sotte, F. (2013). Scenari evolutivi del concetto di ruralità. *Proposte e Ricerche*, XXXVI(71), 122-144.
- Van Der Ploeg, J. D. (2009). *I nuovi contadini. Le campagne e le risposte della globalizzazione*. Donzelli.

¹ Texto original en italiano: "Rurale è sinonimo di marginalità, discriminazione economica e culturale, svantaggio, dipendenza. I territori urbani, spinti verso la concentrazione dalle economie di agglomerazione (di scala, di specializzazione, di urbanizzazione), sono ricchi e in grado di raggiungere tassi di crescita più elevati". En el mismo estudio, Sotte aclara que "Los fundamentos teóricos de la 'ruralidad agraria' deben buscarse en la debilidad de las áreas periféricas y rurales, condicionadas por la exclusividad de la agricultura, a la luz de las ventajas de las posiciones centrales (urbanas) y del mejor desempeño, primero del sector industrial y luego del terciario, en comparación con la agricultura. Estos factores alimentan una interpretación dualista del proceso de desarrollo, basado en la jerarquía espacial, las economías de aglomeración y los paradigmas tayloristas en la teoría de la empresa industrial" (Sotte, 2013: 2). Texto original en italiano: "I fondamenti teorici della 'ruralità agraria' vanno ricercati nella debolezza delle aree periferiche e rurali, condizionate dall'esclusività dell'agricoltura, alla luce dei vantaggi delle posizioni centrali (urbane) e delle migliori performance dei settori industriale prima e terziario poi nei confronti dell'agricoltura. Essi alimentano un'interpretazione dualistica del processo di sviluppo basato sulla gerarchia spaziale, sulle economie di agglomerazione e sui paradigmi tayloristici nella teoria dell'impresa industriale)".

² Si es cierto que nuestro análisis se enfoca en los fundamentos epistemológicos de lo rural, cabe recordar que a nivel internacional existe una pluralidad de indicadores, principalmente demográficos, que intentan definir el concepto de ruralidad. Se trata principalmente de definiciones de base estadística que se enmarcan en una tradición de análisis cuantitativo de lo rural. En particular, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que es un organismo dependiente de la Organización de las Naciones Unidas, considera como rurales los poblados con menos de 2.000 habitantes. A su vez la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) clasifica como rurales las áreas territoriales con una densidad poblacional inferior a 150 habitantes por kilómetro cuadrado.

³ España ingresó a las Comunidades Europeas el 1º de enero de 1986, junto con Portugal.

⁴ Comisión Europea (1997), *Agenda 2000: Por una Unión más fuerte y más amplia*, COM(97) 2000 final, Bruselas. Con la publicación de "Agenda 2000" se establece una diferenciación de carácter histórico en la evolución de la Pac, dividiéndola en dos pilares. Mientras que el primer pilar se refiere esencialmente a las llamadas políticas de mercado y al apoyo directo a la renta de los productores agrícolas, el segundo pilar introdujo una visión más social y ambiental, que ha configurado durante las últimas dos décadas un eje central siempre más relevante. El segundo

pilar se enfoca prioritariamente en el desarrollo territorial y la protección del medioambiente, brindando apoyo a las empresas dispuestas a ofrecer una variedad de servicios a la sociedad en el marco de una agricultura multifuncional.

⁵ La Unión Europea favorece el desarrollo rural teniendo en cuenta principalmente tres directrices a largo plazo: un enfoque sostenible en la gestión de los recursos naturales; el fortalecimiento de la competitividad del sector primario en sus distintas articulaciones; y la promoción de un desarrollo territorial equilibrado de las comunidades rurales. A partir de estas líneas prioritarias la UE apuesta a una estrategia global para las áreas rurales para reforzar, entre otros aspectos, la diversificación de la economía rural y la cooperación entre los productores agrícolas y los demás actores de la cadena del valor de los alimentos.

⁶ Si por un lado el enfoque multifuncional sobre la agricultura debe ser atribuido prioritariamente a la experiencia de la Unión Europea, por otro lado la idea de áreas rurales que buscan un camino de desarrollo por medio de la diversificación de las actividades locales se encuentra también en otras macro regiones mundiales. Nos ofrece un ejemplo Deavers hablando de la especialización de las comunidades rurales de Estados Unidos como “característica viral” de la ruralidad. Véase Deavers (1992).

⁷ El concepto de “área rurbana” se encuentra ampliamente desarrollado en Merlo (1997).