

**XIV JORNADAS DE
COMUNICACIONES
CIENTÍFICAS DE LA
FACULTAD DE DERECHO Y
CIENCIAS SOCIALES Y
POLÍTICAS UNNE**

Compilación:
Alba Esther de Bianchetti

2018
Corrientes - Argentina

XIV Jornadas de Comunicaciones Científicas de la Facultad de Derecho, Ciencias Sociales y Políticas -UNNE : 2018 Corrientes -Argentina / Estefanía Daniela Acosta ... [et al.] ; compilado por Alba Esther De Bianchetti. - 1a ed. - Corrientes : Moglia Ediciones, 2019.
548 p. ; 29 x 21 cm.

ISBN 978-987-619-344-3

1. Análisis Jurídico. I. Acosta, Estefanía Daniela II. De Bianchetti, Alba Esther, comp.
CDD 340



ISBN N° 978-987-619-344-3

Editado por **Moglia Ediciones**

Todos los derechos reservados - Prohibida su reproducción total o parcial, por cualquier método
Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723

Impreso en **Moglia S.R.L.**, La Rioja 755

3400 Corrientes, Argentina

mogliabros@hotmail.com

www.mogliaediciones.com

Octubre de 2019

LA LEY DE AGRICULTURA FAMILIAR, PROGRAMAS Y NORMAS ESPECIALES: UN MODELO ALTERNATIVO EN EL MARCO DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA

Fridman, Susana A.
susanafridman@hotmail.com

Casella, Aldo P.
doctorcasella@hotmail.com

Resumen

La Ley 27.118 de Agricultura Familiar, proyecta un modelo rural alternativo basado en el Economía Social y Solidaria. Responde a los principios de sostenibilidad medioambiental, social y económica, incluyen la función ambiental y de garantía de la soberanía y seguridad alimentaria, priorizando las modalidades asociativas y la articulación territorial. Las leyes de economía social vigentes son aplicables, pero se requiere el dictado de la legislación específica prevista en la ley.

Palabras claves: Agricultura, Familia, Solidaridad

Introducción.

Agricultura Familiar y Economía Social

La Ley 27.118 sancionada en diciembre de 2014, establece las políticas de *Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina*. Su art. 5° define los requisitos para ser considerado agricultor y agricultora familiar, y determina que incluye a los *pequeños productores, minifundistas, campesinos, chacareros, colonos, medieros, pescadores artesanales, productor familiar, y también los productores rurales sin tierra, los productores periurbanos y las comunidades de pueblos originarios*.

Como se advierte, constituye una amplia población rural especialmente en la Región NEA, que recién en las últimas décadas fue visibilizada y admitida como sujeto específico de las políticas rurales. Y lo fue merced a la movilización de sus propias organizaciones, que culminó con la aprobación de esta ley que comprende normas operativas y el diseño de objetivos, principios e instrumentos concebidos por sus destinatarios. De allí que en su articulado subyace la proyección de un modelo rural alternativo, que puede enmarcarse dentro de la *economía social*, esto es, la caracterizada por *formas de organización económica basadas en la igualdad, la solidaridad y la protección del ambiente* (De Sousa Santos, 2011:17).

Este modelo proyectado por y para los agricultores y agricultoras familiares requiere la continua ejecución, lo que depende de las políticas de Estado y la generación de legislación e instituciones apropiadas. Su articulado prevé herramientas específicas que las autoridades están obligadas a desarrollar, a la vez que pueden mencionarse programas y normas vigentes que responden a sus objetivos o que pueden resultar de aplicación.

Reglas y principios fundamentales de la Ley 27.118

Ante todo, es necesario destacar algunas reglas y principios fundamentales de la ley 27.118, en cuanto permiten comprobar su inspiración en las corrientes de la economía social.

2.1.-En primer lugar, el sistema productivo de la agricultura familiar se proyecta sobre la base de las sostenibilidad medioambiental, social y económica, según lo declara el art. 2. Como se ha destacado, la formas de producción alternativas propias de la economía social, *solo pueden sustentarse cuando entran en un círculo virtuoso otras alternativas en el campo económico y otros campos sociales* (De Sousa Santos, 2011:22). El régimen previsto impone entre sus objetivos *valorar las diversas funciones económicas, ambientales, sociales y culturales de las diferentes manifestaciones de la agricultura nacional* (art. 3, e), e inscribiéndose en el moderno concepto de *multifuncionalidad* de la agricultura apoya la generación de *actividades agropecuarias, artesanales, industriales y de servicios*, orientada al agregado de valor de la producción primaria y generación de desarrollo local (art.4, f).

2.2.-Dos funciones de la agricultura familiar se destacan en el régimen. Una de ellas es su rol en la soberanía y seguridad alimentaria, tanto en cuanto hace al abastecimiento a precio justo como a la provisión de alimentos saludables (arts. 3, c y 4, e). Asimismo, la función ambiental, en cuanto guardián de la biodiversidad y mejoramiento de los recursos naturales, y la prestación de *servicios ambientales* que prevé el art. 20, ordenando a la autoridad de aplicación diseñar e instrumentar programas para los *que aporte la agricultura familiar, campesina e indígena con procesos productivos que preserven la base ecosistémica de sus respectivos territorios*, consistentes en subsidios directos, microcréditos, fondos rotativos, desgravación impositiva y créditos a tasa subsidiada.

2.3.-Considerando a la agricultura familiar como *sujeto social protagónico del espacio rural* define al desarrollo rural como el *proceso de transformaciones y organización del territorio*, con la participación activa de las comunidades rurales, impulsando el *aprovechamiento de sus atributos específicos primarios, industrializados y servicios diferenciados por sus particularidades ecológicas, culturales, procedimientos de elaboración, respeto a los requisitos sanitarios, singularidad paisajística y/o cualquier otra característica que lo diferencie*. De este modo el *territorio* se constituye en la referencia de todas las actividades de los sujetos y de las relaciones entre comunidades, unidades productivas, organizaciones e instituciones que integran el modelo alternativo.

Particularmente en la organización productiva, constituye un capital social económico relevante el entramado social construido a partir de desarrollos económicos territoriales que permiten *aprovechar las "externalidades" positivas generadas por el conjunto de actores públicos y privados de dicho territorio* (Caracciolo Basco-Foti Laxalde, 2005:67). Esta articulación territorial toma la forma de figuras como cadenas, corredores productivos, distritos rurales y agroalimentarios, ensayados en nuestro país y en el extranjero (Fridman-Ruiz, 2010; Casella-Fridman-Torres de Breard, 2010).

La ley 27.118 promueve la generación de *polos económico-productivos* en zonas rurales y en pequeñas localidades, promocionando el desarrollo local y la preservación de valores, identidades culturales regionales y locales (art.4, m).

2.4.-La referencia territorial se conjuga a la vez con la elección de la estrategia asociativa y cooperativa (art.4, h), lo que se manifiesta en la indicación dentro de los procesos productivos y de comercialización de buscar la *máxima articulación asociativa por zona y producto* en la infraestructura y la *articulación con grupos de consumidores*. La comercialización prevé la realización de ferias locales, zonales y regionales, poniendo énfasis en la conformación de una *cadena nacional de comercialización, articulando estructuras propias, cooperativas de productores o instancias mixtas cuando resulten necesarias* (art.22, 1).

Programas de Desarrollo Rural y normas de Economía Social aplicables

Antes de la sanción de la ley especial, la agricultura familiar comenzó a ocupar un lugar como sujeto de las políticas agrarias y rurales a nivel latinoamericano y local, donde se estructuraron y desarrollaron programas específicos asentados en el asociativismo y la economía social. Si bien no ha progresado debidamente el mandato de la ley de generar *la legislación para planear y organizar el desarrollo rural y la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización* (art.10), nos referiremos a algunas normas aplicables ya que atienden a la particularidad del sujeto y responden a los criterios de economía social y solidaria.

3.1.-La necesidad de políticas diferenciales para la agricultura familiar fue admitida e impulsada en el Mercosur, en cuyo ámbito existe desde el año 2004 la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF), y a partir de las definiciones de la Resolución N.25/2007 del Grupo Mercado Común se la puede conceptualizar como una *categoría política* para enfocar la acción pública en favor del desarrollo rural (Lattuada, Márquez, Neme-2012:80). Aun cuando los resultados en cuanto al desarrollo de microemprendimientos y su impacto territorial merecen un juicio crítico, que hace hincapié en la retracción estatal impuesta desde el pensamiento hegemónico en las últimas décadas (Lattuada, Márquez, Neme - 2012:135), se implementaron y continúan en desarrollo, aunque con fuertes limitaciones actuales como consecuencia del ajuste en curso, numerosos programas a cargo del INTA y del MAGyP (hoy Ministerio de Agroindustria) y de la Secretaría de Agricultura Familiar originada en el año 2009.

Entre los principales, atinentes a la agricultura familiar con aplicación directa en nuestra región e integrando orientaciones e instrumentos propios de la economía social, asociativa y solidaria, sin que sea posible detallar su contenido y trayectoria, pueden mencionarse los siguientes: Programa para la Producción Familiar (PROFAM), Programa Federal para la Reconversión Productiva de los Pequeños y Medianos Productores

(Cambio Rural), Programa Federal de Apoyo al Desarrollo rural sustentable (PROFEDER), Programa de Crédito y Apoyo Técnico a Pequeños Productores Agropecuarios del Noreste Argentino (PNEA), Programa Social Agropecuario (PSA), Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER), Programa de Desarrollo Rural del Noreste Argentino (PRODERNEA).

3.2.- Como han puesto de relieve los autores especializados, la Ley 27.118 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar se inscribe en la serie de leyes nacionales que regulan la política pública que impulsó el modelo de Economía Social Solidaria, que concibe al trabajador solidario como *sujeto de derecho*, en contraposición del término *beneficiario*, propio de las políticas compensatorias, con una visión que supera las prácticas *mercantilistas* vinculadas al emprendedor/microempresario, *apoyada en políticas integrales de desarrollo territorial que priorizan la organización comunitaria, la educación popular y la economía solidaria* (Gandulfo-Rofman, 2018:145).

Con anterioridad, en esa orientación, se dictó la Ley de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social, N° 26.117 del año 2006, que concuerda con los instrumentos requeridos posteriormente por la ley de agricultura familiar (Tít. IX, art. 32 y art. 20). Los microcréditos están definidos como aquellos préstamos de pequeños montos *destinados a financiar la actividad de emprendimientos individuales o asociativos de la Economía Social*, comprendiendo así a los sujetos de la agricultura familiar. Como producto de la actuación de la CONAMI (Comisión Nacional de Microcréditos) hasta el mes de diciembre de 2015, se vincularon casi trescientas mil unidades productivas en todo el país, otorgando más de 560.000 microcréditos (Gandulfo-Rofman, 2018:140).

En otro aspecto relacionado con la economía social, la articulación de los actores y organizaciones locales en la comercialización con una red nacional y con estructuras de consumo alimentario masivo, que como vimos constituye una directiva de la ley de agricultura familiar, es materia de la actuación del Programa *Red Federal de Comercios de Proximidad de Argentina*, creado por Resolución N° 168/2014. Se inscribe también como presupuesto de viabilidad de la agricultura familiar la ley 25.865 de 2004, que estableció el *Monotributo Social* como régimen tributario integrado y simplificado, relativo a los impuestos a las ganancias y valor agregado y al sistema previsional, destinado a los pequeños contribuyentes. Asimismo integra el conjunto de normas vinculadas a la puesta en ejecución del modelo alternativo la Ley 26.355 de 2008 y su Decreto reglamentario 1384/2008 que introduce la figura de la Marca Colectiva, definida como *todo signo que distingue los productos y/o servicios elaborados o prestados por las formas asociativas destinadas al desarrollo de la economía social* (art. 1), la que se asocia a la promoción dispuesta por el art. 22.2 de la Ley de Agricultura Familiar de marcas comerciales y denominaciones de origen y otros mecanismos de certificación, *como estrategia de valorización de la agricultura familiar*.

Conclusiones

La Ley de Agricultura Familiar se asienta en los postulados de la economía social y solidaria, y recepciona sus características e instrumentos típicos al proyectar un modelo rural alternativo. La norma requiere una continua puesta en ejecución mediante el desarrollo de programas y la legislación adecuada cuyo dictado propicia. Diversos programas de desarrollo rural anteriores y contemporáneos al dictado de la ley en la medida que aseguren continuidad, como así también normas vigentes atinentes a la economía social, resultan instrumentos adecuados para avanzar en el proyectos alternativo de agricultura familiar. No obstante es preciso centralizar y coordinar programas y promover la legislación que complete el régimen y lo ponga en plena ejecución sobre las bases de objetivos y principios que establece la ley, para lo que se requiere la acción estatal dependiente de la decisión política. Actualmente, por el contrario, se encuentra en ejecución una fuerte política de ajuste que afecta a las organizaciones y las instituciones de la agricultura familiar, lo que pone en evidencia la ausencia de voluntad política de cumplir la ley.

Referencias bibliográficas

- Caracciolo Basco, M.-Foti Laxalde, M. (2005). *Economía Solidaria y Capital Social. Contribuciones al desarrollo local*. Buenos Aires, Paidós.
- Casella, A.-Fridman, S-Torres de Breard, V. (2009). *Asociación de Empresas, Estado y Territorio: los Corredores Productivos*. V Jornadas de Comunicaciones Científicas y Tecnológicas de la Facultad de Derecho, Edición 2009.

- Casella,A.-Fridman,S-Torres de Breard,V (2010). *Distritos rurales y Agroalimentarios de Calidad en la Legislación Italiana*. VI Jornadas de Comunicaciones Científicas y Tecnológicas de la Facultad de Derecho, Edición 2010.
- De Sousa Santos, B.-Coordinador (2011). *Producir para vivir. Los caminos de la producción no capitalista*. FCE, México.
- Fridman,S.-Ruiz,H (2010). *Nuevas figuras asociativas, cadenas y vinculación territorial*. VI Jornadas de Comunicaciones Científicas y Tecnológicas de la Facultad de Derecho, Edición 2010.
- Gandolfo,A.-Rofman,A.(2018) . *Ante el ajuste y la recesión: aportes para la construcción de una gran red de redes de producción y consumo para el desarrollo de la economía solidaria*. En Fal,J.Freschina,S-Basualdo,F-Asuas,F (compiladores), *Macroeconomía. El impacto del neoliberalismo en la Argentina*. Buenos Aires. Ediciones UNAV -UNGS-EPPA-.
- Lattuada-Marques-Neme (2012). *Desarrollo Rural y Política. Reflexiones sobre la experiencia argentina desde una perspectiva de gestión*. Buenos Aires. Ediciones CICCUS.

Filiación institucional: Subdirectora y Director PI 16G012 -Economía social y desarrollo regional: aportes para una construcción teórica y funcional de sus organizaciones en la Región Centro y Nea – Acreditado por Res.970/16.