

El decreto reglamentario 292/2023 de la ley 27.118 de agricultura familiar

Interrogantes operativos en un ambiguo marco conceptual de formulación normativa

Juan Carlos Acuña (*)

Sumario: I. Introducción.— II. Las modificaciones a la ley 27.118 por DNU 729/2022.— III. Los considerandos del dec. reglamentario 292/2023.— IV. Las disposiciones normativas del dec. reglamentario 292/2023.— V. A modo conclusivo.

I. Introducción

Preliminarmente, resulta jurídicamente relevante realizar una breve reseña y reflexiones sobre el contexto normativo relacionado; centralmente ocuparnos de los sujetos destinatarios que la ley “de reparación histórica” 27.118 (1) comprende y tutela procurando explorar jurídicamente las definiciones y conceptos que permitan identificar el universo de sujetos destinatarios de la ley de modo inequívoco y preciso superando concepciones lingüísticamente anfibológicas y difusas receptados en la ley para luego analizar el DNU 729/2022 (2) modificadorio de la ley 27.118 y el dec. 292/1993 (3) reglamentario de la ley recientemente publicada en el BO.

(*) Abogado, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, Colegio de Abogados de La Plata. Posgrado en Derecho Agrario y Ambiental Internacional. Miembro de equipo docente en diplomaturas y como abogado invitado en carreras de grado y posgrado (UNLP-UNS-UNNOBA-FECIC-UBA). Miembro de la Secretaría Académica de Congresos Nacionales de Derecho Agrario Provincial. Consultor privado *ad hoc* de la Asociación Argentina de la Ciencia del Suelo (AACs). Miembro adherente del Instituto de Derecho Agrario y Ambiental, Colegio de Abogados de Bell Ville, Córdoba (res. 16/2021). Exvicepresidente del Consejo Regional Buenos Aires Norte del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (2002-2004). Expresidente del Consejo Local Asesor de la Estación Experimental Agropecuaria Pergamino del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (2007-2010). Expositor y conferencista en Talleres, Jornadas, Seminarios y Congresos, nacionales e internacionales, sobre derecho público, agrario y ambiental.

(1) Publicado en BO 28/01/2015. Cita: TR LALEY AR/LCON/6J25.

amente las definiciones y conceptos que permitan identificar el universo de sujetos destinatarios de la ley de modo inequívoco y preciso superando concepciones lingüísticamente anfibológicas y difusas receptados en la ley para luego analizar el DNU 729/2022 (2) modificadorio de la ley 27.118 y el dec. 292/1993 (3) reglamentario de la ley recientemente publicada en el BO.

En un breve historial normativo, como introducción temática y deconstructivismo conceptual del “agricultor familiar, campesino e indígena”, debe recordarse que la denominada reparación histórica de la agricultura familiar, campesina e indígena nace con la ley 27.118, sancionada el 17 de marzo de 2015 y promulgada de hecho, sin decreto de promulgación, el 20 de enero de 2015; la ley fue objeto de modificaciones, en cinco de sus artículos, por el DNU 729/2022.

Terminológicamente debería haber expresado “producción agraria familiar, campesina e

(2) Publicado en BO 04/11/2022. Cita: TR LALEY AR/LEGI/ALAI.

(3) Publicado en BO 06/06/2023. Cita: TR LALEY AR/LEGI/AO54.

indígena” pues la ley es conceptualmente amplia y comprende, de acuerdo con el art. 5°, otras actividades productivas, tales como la pecuaria, forestal, pesquera y acuícola, no solo la actividad de agricultura, como también actividades vinculadas al sistema agroalimentario.

Con relación a la denominada agricultura familiar su caracterización es indefinida por su calificación heterogénea y objeto de interpretaciones múltiples, se señala que la expresión “agricultura familiar” irrumpe a partir de 2003 a raíz de la solicitud de organizaciones de productores familiares del Mercosur para que la cumbre de presidentes propusiera políticas diferenciadas y que materializó en la res. Mercosur, Grupo Mercado Común 25/2007 (4), estableciendo criterios mínimos para su identificación más allá que la ley 27.118, en su art. 5°, establece un criterio ampliado y no reproduce literalmente al texto de la citada resolución del GMC - Mercosur.

La precedente mención sobre el criterio de identificación de la “agricultura familiar”, como todo concepto, no está exento de discusiones. “Tanto desde la vertiente agronómica como desde la socioeconómica y política existen diferencias en torno a qué tipo de productores se incluyen” (5).

La dificultad de precisar la “agricultura familiar” es su dinámica social cambiante generacionalmente y su caracterización y calificación con matices pues para algunos, como lo señala Román (6), puede ser solo referida a aquellas donde solo trabajan y producen los miembros de una familia exclusivamente, para otros su estructura puede ser empresaria, donde el trabajo familiar es “preponderante” pero no exclusivo con proyección a la capitalización o de familias

cuyos ingresos no solo provengan de la actividad agraria o puede ser el trabajo y producción de los miembros de una familia en el marco de minifundios y parvifundios de subsistencia con baja o nula proyección de generar excedentes productivos para el mercadeo e ingresos económicos.

Es decir que, básicamente, lo “familiar” estaría constituido por el vínculo parental de quienes trabajan y desarrollan la actividad agraria; complementariamente muchas normas categorizan en clases los requisitos para calificarlas, promoverlas y otorgarles beneficios impositivos, fiscales, créditos con tasas subsidiados y/o subsidios económicos, acción que implica abordar la cuestión de la “unidad económica”; concepto creado a mediados del siglo XX; la “unidad económica familiar”, se definió como “una finca de tamaño suficiente para proveer al sustento de una familia y que en su funcionamiento no requiriese de mano de obra asalariada, sino que pudiese ser atendida con la fuerza laboral de la propia familia” (7).

Sobre la “agricultura familiar” generalmente organizada como empresa, Pastorino señala que actualmente “...tiene un ciclo de vida que no suele superar las tres generaciones. Más cerca del momento fundacional el horizonte de conservación suele estar más lejano, como también suele haber menos conflictividad por el rol central del padre o madre fundadores. También se sostienen como riesgos que afectan la continuidad y el correcto funcionamiento de la empresa, además del incremento de la conflictividad, la indefinición de los procesos tendientes al ingreso de familiares a la empresa, la falta de incentivos a las nuevas generaciones, la caída de rentabilidad...” (8).

Otra expresión que dispara debates es preguntarnos qué es “campesino” o “campesinado” muy usada a partir de la mitad del siglo pasado y que etimológicamente refiere a quienes viven y trabajan en el campo, ¿expresa un concepto di-

(4) Directrices para el reconocimiento e identificación de la agricultura familiar en el MERCOSUR (REAF), Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar en el MERCOSUR, (GMC) Grupo Mercado Común, aprobada el 27/09/2007, disponible en <https://normas.mercosur.int/public/normativas/353>.

(5) ROMAN, M., "Agricultura familiar: concepto, polémicas y algunas cifras para la Argentina", Ciencia Hoy, vol. 24, nro. 140, Facultad de Agronomía UBA, 2014, ps. 10-15.

(6) Ibidem.

(7) SALOMÓN SALCEDO, A., et al., "Origen del concepto de agricultura familiar", Agricultura Familiar en América Latina y El Caribe. Recomendaciones de Política, FAO-ONU, 2014, p. 19.

(8) PASTORINO, F., "Empresa agraria familiar", Derecho Agrario Argentino, Abeledo Perrot, 2009, ps. 518-520.

ferente al de “agricultura familiar”⁹; siguiendo a Edelman (9) definirla implican muchas disciplinas y conceptos múltiples desde el campo histórico, de la sociología, de la antropología, del activismo de los movimientos agrarios, del sistema jurídico normativo; desde este último campo y considerando la pretendida “atemporalidad” de las normas jurídicas fuerzan, a los intérpretes y operadores jusagraristas, a “reinterpretar caóticamente” conceptualizaciones, bajo el prisma de la lógica jurídica y en forma casi constante, para adecuarlos a los naturales cambios en las estructuras sociales agrarias que no son lineales ni homogéneas en todos los países como tampoco en el mismo espacio territorial de los Estados, bajo un marco global de análisis.

Predomina la acepción que el campesinado, que también puede reunir la calidad de “familiar” o “indígena”, haría referencia de la oposición a lo urbano, es decir oposición relacional entre lo “agrícola” y lo “urbanícola”, actividad más vinculada a la producción de alimentos para su subsistencia en oposición a la producción de escala diversa de los llamados “productores agrarios”, “granjeros”, *farmers*, modalidad de producción para los mercados urbanos consumidores expandido en el siglo XXI a sectores industriales de subproductos agrarios para aplicaciones y usos diversos; sin dudas nos encontramos en presencia de particulares estructuras sociales, heterogéneas con base en la llamada “finca familiar”, multi funcionalmente organizada, aplicada a cultivos (cereales, oleaginosas, hortícolas, frutícolas, forestales) y cría de animales (bovinos, caprinos, ovinos, porcícolas, avícolas) que construyen una cultura tradicional, diferente a lo urbano, en formas de vida y desarrollo humano.

Siguiendo a Link (10) la expresión “campesinado” es omnicompreensiva y genérica para

identificar los sujetos agrarios que expresan mutaciones y recomposiciones impuestas, a partir de la década de 1980, por “un orden económico y social en gestación inscripto a contracorriente de las transformaciones agrícolas y agrarias anteriores” haciendo referencia, sin nombrarla, a la llamada “revolución verde”, impulsor del uso de insumos y tecnología con el objetivo de incrementos productivos por unidad de superficie, objetivo que implica una mayor demanda de capital de trabajo, inaccesibles, económicamente, para muchos sujetos o comunidades agrarias.

Respecto de la indígena, más allá de la racionalidad sustantiva en que las normas están inspiradas, la Constitución Nacional en el Capítulo IV y como atribuciones del congreso, dedica al tema su art. 75 apart. 17 al reconocer la “preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos” dispone “garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones”.

La disposición es clara respecto del objeto tutelar como también respecto de las atribuciones del Congreso que pueden ejercer concurrentemente las provincias; consagra un régimen de posesión y propiedad comunitaria sobre tierras preexistentemente ocupadas en época prehispánica o antes de la constitución del Estado Nacional, agrega la disposición la atribución del congreso de regular la entrega de tierras con aptitud y capacidad de suelos productivos para la actividad productiva agraria; el régimen tutelar constitucional es completado con la disposición de que todas estas tierras no serán enajenables, transmisibles ni susceptible de gravámenes o embargos; respecto de esta cláusula impeditiva puede afirmarse que solo se refiere a la propiedad comunitaria conceptualmente incorporada y queda excluida la propiedad individual o dominio clásico del Cód. Civ. y Com. que incor-

(9) EDELMAN, M., “¿Qué es un campesino? ¿Qué son los campesinos? Un breve documento sobre cuestiones de definición”, Revista Colombiana de Antropología, vol. 58, nro. 1, Department of Anthropology, Hunter College & The Graduate Center. City University of New York, Estados Unidos, ene-abr. 2022, ps. 153-173.

(10) LINCK, T., (comp.) “Agricultores y campesinos de América Latina. Mutaciones y Recomposiciones”, Fondo de Cultura Económica/Economía Americana, 1993, ps. 9-17.

poró la nueva categoría de los derechos de las comunidades indígenas en el Título Preliminar, Capítulo 4, art. 18 estableciendo que las comunidades indígenas reconocidas tienen derecho a la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan y de aquellas otras aptas y suficientes para el desarrollo humano según lo establezca la ley, de conformidad con lo dispuesto por el art. 75 inc. 17 de la CN.

Debemos indicar que la expresión de la disposición constitucional “pueblo indígena argentino” puede ser objetable pues la referencia debería hacer mención a pueblos originarios prehispánicos que habitaban el territorio luego constituido en Estado Nacional Argentino, es decir el pueblo indígena preexistente no podría llamarse argentino; también debe señalarse que los pueblos originarios prehispánicos transitaron grandes períodos de luchas de dominio territorial entre pueblos originarios produciendo absorciones, desplazamientos y migraciones en el territorio de más de un Estado de la América existente, ejemplos sobran respecto a raucorica o en américa del sur si bien con matices y contrastes como pueden ser los imperios azteca, inca o del rauco.

Alterini ha señalado que “la mención del art. 18 a dos clases de tierras: las ‘que tradicionalmente ocupan’ y ‘aquellas otras aptas y suficientes para el desarrollo humano’ (las adicionales), adolece de estrechez normativa por no cobijar a las distintas situaciones jurídicas propias de las comunidades originarias”.

No obstante, con apoyo en el art. 14, inc. 1º, del Convenio 169 de la OIT, congruente con el art. 13, apartado segundo, el resguardo del ordenamiento argentino debe entenderse que comprende también a las “tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos [los pueblos] pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia” (11).

(11) ALTERINI, J. H. y ALTERINI, I. E., “La propiedad comunitaria indígena. La conveniencia o no de su regulación por el Código Civil”, en Código Civil y Comercial Comentado. Tratado Exegético. Tomo I, Thomson Reuters La Ley, 2015, ps. 77-78.

Pastorino distingue, respecto de la cláusula constitucional, “...por una parte reconoce derechos sobre las tierras que poseen, pareciendo indicar que la posesión que se inició con preexistencia a la llegada española debe haberse continuado y ser efectiva en el presente. En cambio, la frase siguiente (‘regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano’) estaría brindando la solución para las comunidades que en algún momento fueron desapoderadas o que sufrieron algún tipo de desarraigo, para las que el Estado debería buscar el modo de compensarlas” (12).

Definir que es un “pueblo indígena” resulta una dificultad pues, tanto en el NOA como NEA o Patagonia se omite que los pueblos originarios, generacionalmente desde la conquista, han transitado procesos de “mestización”, “pluriethnicidad”, “interculturalidad” (13) como también de “migraciones” y “urbanización” (14) con abandono de la ruralidad, dando origen, según algunos, a los “mestizos” o “criollos” si bien otros refieren que estos son los nacidos en el territorio descendientes de europeos; el proceso de etnicismo puro, aunque también mestización, puede estar más claro en regiones del NOA o NEA argentino; respecto a la Patagonia se registraría mayor “mestización” producto de frecuentes “acuerdos” con pueblos indígenas (15), en la ecorregión pampeana, que operaban pendularmente entre la paz y la guerra de fronteras (16). Estos particulares procesos históricos tienen marcadas diferencias identitarias comparadas con Mesoamérica o Bolivia o Perú

(12) PASTORINO, F., “La problemática indígena y su tratamiento constitucional, Capítulo V”, Derecho Agrario Argentino, Abeledo Perrot, 2009, ps. 105-116.

(13) Fuente: BOCCARA, G., “Colonización, resistencia y mestizaje en las Américas”, Ediciones Abya-Yala, Quito-Ecuador, 2002, ps. 7-9.

(14) BIRF, The World Bank Group, “Latinoamérica Indígena en el Siglo XXI”, sitio web: www.worldbank.org, Banco Mundial, Washington DC, Licencia: Creative Commons de Reconocimiento CC BY 3.0 IGO, 2015, ps. 30-32.

(15) Conf. VELÁSQUEZ LEIVA, F., “Juan Calfucurá. La inteligencia del zorro y la fuerza del león”, Alexia Editores, Ushuaia, 2022, ps. 88-105.

(16) Conf. LOBOS, O., “Juan Calfucurá - Correspondencia 1854-1873”, Ed. Colihue, Buenos Aires, 2015, ps. 13-17.

o Ecuador o pueblos de la Amazonia profunda donde la etnicidad conservaría mayor pureza.

La ley 27.118 y su dec. reglamentario 292/2023 de reparación histórica de la agricultura familiar, campesina e indígena es producto de la globalización (17), por acción de los organismos internacionales a través de resoluciones, declaraciones, planes y directrices, en el enfoque reivindicatorio de los derechos de la agricultura familiar, de los pueblos originarios y campesinos originado principalmente en la Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas bajo el nro. 61/295 de 2006 llamada “Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas” (18); de la res. 39/12 de 2018 adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre “Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales” (19); de la FAO en 2014 y sus “Recomendaciones de política” para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe (20) y del Plan de Acción Mundial de la FAO 2019 (21) denominado “Decenio de las Naciones Unidas de la Agricultura Familiar 2019-2028”.

II. Las modificaciones a la ley 27.118 por DNU 729/2022

Las modificaciones introducidas se verifican en la reestructuración de la autoridad de aplicación, desplazando la competencia del MAGyP al nuevo Instituto de la Agricultura Familiar, campesina e indígena como autoridad de aplicación de la ley, paralelamente sustrae al instituto de la órbita del MAGyP transfiriendo a la Jefatura de Gabinete de Ministros del PEN el ámbito de actuación; así, por ejemplo, el art. 9° de la ley

que originalmente establecía: “El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, en el ámbito del Poder Ejecutivo nacional será el organismo de aplicación de la presente ley. La autoridad de aplicación dará participación al Consejo de Agricultura Familiar, Campesino, Indígena creado por res. 571 (22) de MAGyP”, esta disposición es sustituida por el DNU disponiendo que será la autoridad de aplicación el Instituto Nacional de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (creado por el art. 1° del DNU) otorgándole el carácter de organismo descentralizado y desplazándose desde el MAGyP a la órbita de la Jefatura de Gabinete conservando la participación del Consejo de la Agricultura familiar, campesina e indígena creado en 2014.

El mismo desplazamiento, dentro del organigrama del PEN, ocurre con la “Comisión Nacional de Coordinación de Políticas Públicas para la Agricultura Familiar” (no menciona la agricultura campesina e Indígena).

En el art. 18 del Título III de Bienes Naturales y Ambiente originalmente la ley disponía que la Regularización dominial sería instrumentado a través del MAGyP, por el DNU se otorga esta función al creado “Instituto Nacional de la Agricultura Familiar, campesina e indígena”; el mismo criterio aplica en el art. 32 inc. 6; como así también en el art. 27 respecto de la educación, formación y capacitación.

Otra modificación estableció el DNU sobre la ley 26.737 (23) que dispuso un Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales; esta ley creó un Consejo Interministerial de Tierras Rurales, por el DNU se modificó el art. 16 de la ley 26.737 integrando el Consejo al Instituto de la Agricultura Familiar, campesina e indígena creada por el DNU instaurando como función “...a. Dirigir las acciones para el cumplimiento de la presente ley. b. Ejecutar la política nacional sobre tierras rurales. c. Ejecutar la política nacional sobre aquellas tierras rurales destina-

(17) Que en alguna medida influyen e internacionalizan el derecho agrario nacional y provincial argentino en un marco de supra nacionalización jurídica amplia que comprende a otras ramas del derecho.

(18) <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6030.pdf?view=1>.

(19) <https://www.girlsrightsplatform.org/es/entity/elfcx8g275g?page=1>.

(20) <https://www.fao.org/3/i3788s/i3788s.pdf>.

(21) <https://www.fao.org/family-farming-decade/home/es/>.

(22) Cita: TR LALEY AR/LEGI/7ZB3. Disponible también en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/230000-234999/233868/norma.htm>.

(23) Cita: TR LALEY AR/LEGI/6X0A. Disponible también en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/190000-194999/192150/texact.htm>.

das específicamente a la agricultura familiar, campesina e indígena. d. Recabar la colaboración de organismos de la administración centralizada y descentralizada del Estado Nacional y las provincias. e. Determinar la equivalencia de superficies del territorio nacional a que hace referencia el art. 10 (24) de la presente ley, sobre la base de los instrumentos técnicos elaborados por los organismos oficiales competentes”.

III. Los considerandos del dec. reglamentario 292/2023

Como hemos sostenido y bajo el principio de la racionalidad jurídica “los considerandos construyen argumentativamente los fundamentos de las normas dispositivas y ciertamente deben guardar relación con la realidad social, económica de la estructura social agraria” (25), los considerados revelan las premisas que sirven de base a las disposiciones normativas; es en los considerandos donde el operador jus agrarista puede indagar sobre el pensamiento del redactor o redactores, su percepción de la realidad social que en las normas dispositivas pretende regular o modificar.

Los núcleos argumentativos de los considerandos pueden desnudar presuntos sofismas o falacias verbo ideológicas y paralogismos, según

(24) Ley 26.737 - art. 10. Las tierras rurales de un mismo titular extranjero no podrán superar las mil hectáreas (1.000 ha) en la zona núcleo, o superficie equivalente, según la ubicación territorial. Esa superficie equivalente será determinada por el Consejo Interministerial de Tierras Rurales previsto en el art. 16 de la presente ley, atendiendo a los siguientes parámetros: a) La localización de las tierras rurales y su proporción respecto del municipio, departamento y provincia que integren; b) La capacidad y calidad de las tierras rurales para su uso y explotación. La autoridad de aplicación, a los efectos del otorgamiento del certificado de habilitación, deberá controlar la cantidad de tierras rurales que posea o sea titular la persona adquirente. Asimismo, se prohíbe la titularidad o posesión de los siguientes inmuebles por parte de las personas extranjeras definidas en el art. 3° de la presente ley: 1. Los que contengan o sean ribereños de cuerpos de agua de envergadura y permanentes. 2. Los inmuebles ubicados en zonas de seguridad de frontera con las excepciones y procedimientos establecidos por el dec.-ley 15.385/1944 modificado por la ley 23.554.

(25) ACUÑA, J., “El programa de incremento exportador de soja del DNU 576/2022”, ADLA, LXXXII, 10, 74, octubre 2022, Thomson Reuters - La Ley.

exprese deliberada intención de engaño o según enuncie erróneamente cita argumental respectivamente.

Un ejemplo que surge del considerando del decreto reglamentario es la afirmación “...en sintonía con las recomendaciones a los Estados dadas por la ‘Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales’, aprobada el 17 de diciembre de 2018, al establecer expresamente que los campesinos y otras personas que viven en zonas rurales tienen derecho a la tierra, individual o colectivamente y que es función del Estado limitar la concentración y el control excesivo de la tierra”.

Si bien es cierto que la Declaración cita, globalmente, “limitar la concentración y el control excesivo de la tierra, teniendo en cuenta su función social...” (26), refiere también a la “concentración” desde otra perspectiva al expresar: “Preocupado por la especulación sobre los alimentos, el aumento de la concentración y la distribución desequilibrada de los sistemas alimentarios y las desiguales relaciones de poder existentes a lo largo de las cadenas de valor, que menoscaban el disfrute de los derechos humanos...”.

En materia de cultivos agrícolas extensivos y en la ecorregión pampeana argentina no se registra tanto la “concentración de tierras” sino de la “concentración de la actividad de producción” pues muchas pequeñas parcelas rurales, otrora constitutiva de una unidad económica agraria, en el presente sus propietarios son los mayores oferentes de tierras productivamente aptas, bajo la práctica contractual de arrendamientos, aparcerías o mixtos (27), impulsados por un doble factor: 1) nuevas generaciones que migran a otras actividades y 2) inviabilidad económico financiera para sostener capital de trabajo suficiente no solo para producir sino también por el

(26) Art. 17 inc. 6 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de otras personas que trabajan en zonas rurales, ONU, 2018, <https://drive.google.com/file/d/1wgXAvAQa69b4SyCgqXdk4QWeIivdDIn/view?usp=sharing>.

(27) Que a 2023, según estimaciones, comprendería entre el 60% y 70% de las superficies de suelos agrarios en producción.

costo tributario asociado que limitan, a pequeños y medianos propietarios rurales actuales, para desarrollar la actividad productiva agraria.

En síntesis, la Declaración, respecto de “la concentración y el control excesivo de la tierra” y su remediación, hace mención a la “reforma agraria” (que el considerando no cita) que en nuestra ecorregión pampeana ya ha sido consumada por el derecho de las sucesiones y particiones hereditarias; los latifundios o alta concentración del dominio que pudo verificarse hace cien años, hoy, llegando al primer cuarto del siglo XXI, la realidad es otra pues, siempre hablando de la ecorregión pampeana, se advierte un proceso de alta parcelación más cerca de los minifundios o parvifundios; otras realidades pueden verificarse en otras ecorregiones como la patagónica que registran grandes extensiones pero limitadas por suelos y aguas para la producción salvo los valles de precordillera.

IV. Las disposiciones normativas del dec. reglamentario 292/2023

De los 36 artículos de la ley 27.118 el decreto reglamenta 12 artículos; la reglamentación hace centro en que la participación y coordinación de Consejos, organismos estatales y dependencias ministeriales tendrá en el Instituto para la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (INAFCI) un actor central.

El decreto reglamentario del art. 5° de la ley 27.118 establece normas para determinar la calificación de quienes podrá acceder a los beneficios de la ley, con este objetivo quienes pretendan incorporarse al régimen, deberán acreditarse en forma individual o asociativa en el Registro Nacional de Agricultura Familiar (RENAF) creado por la Resolución de la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos del ex-Ministerio de Economía y Producción 255 de fecha 23 de octubre de 2007 y que, a partir de la entrada en vigencia del dec. 729 de fecha 3 de noviembre de 2022, es administrado por el Instituto Nacional de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (INAFCI), en su calidad de Autoridad de Aplicación de la ley que se reglamenta.

Debe recordarse que por el art. 9° de la ley 27.118 modificado por el DNU 729/2022, que

crea el INAFCI le asigna a este organismo el carácter de continuador, a todos sus efectos, de la ex-Subsecretaría de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena dependiente de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca del Ministerio de Economía, debiendo considerarse modificada por tal denominación cada vez que se hace referencia a dicha ex-Subsecretaría y a la referida Secretaría en toda aquella normativa que aborde o se vincule con la competencia, objetivos institucionales o funcionales encomendados por el presente al referido Instituto.

El art. 10 de la ley 27.118 modificado por el DNU 729/2022 le otorga al INAFCI la facultad estatal de promover las condiciones para el desarrollo rural integral y sustentable, a fin de generar empleo y garantizar el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional fomentando la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica, generando la legislación para planear y organizar el desarrollo rural y la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización.

Retornando al dec. reglamentario 292/2023, el art. 12 dispone que: “El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Públicas para la Agricultura Familiar será presidido por el jefe de Gabinete de Ministros y el INAFCI actuará como Secretaría Técnica en aquellas tareas que le sean encomendadas por el mencionado Consejo Nacional”.

Dispone el decreto reglamentario que el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Públicas para la Agricultura Familiar estará integrado por Ministerio de Economía; Ministerio de Obras Públicas; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; Ministerio de Seguridad; Ministerio de Salud; Ministerio de Desarrollo Social; Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad; Ministerio de Educación; Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Ministerio de Turismo y Deportes.

El decreto reglamentario del art. 12 de la ley, determina que el INAFCI, en su carácter de Se-

cretaría Técnica “podrá” convocar al Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA); al Servicio Nacional de Sanidad Animal y Calidad Agroalimentaria (SENASA); al Instituto Nacional de Semillas (INASE); al Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP) y al Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI).

Sin dudas se le otorga al INAFCI competencias no solo para la actividad agroproductiva sino también para la promoción, desarrollo de la industria agroalimentaria y comercialización que implican acciones de mercadotecnia, es decir competencias para impulsar acciones, técnicas y estudios que tienen como objeto mejorar la comercialización de los productos agrarios provenientes de la agricultura familiar, campesina e indígena.

Funcionalmente el INAFCI es investido como autoridad de aplicación de la ley 27.118 asignándole competencias, funciones y atribuciones exclusivas y/o concurrentes para gestionar planes, programas, adjudicación de tierras que le transfiera la Agencia de Administración de Bienes del Estado.

Una cuestión clave es la vinculada a la asignación presupuestaria, no existe parámetro o indicador porcentual sobre el presupuesto de recursos nacional total, por el art. 14 del decreto reglamentario solo hace referencia que seguirá rigiendo el otorgado en el corriente ejercicio presupuestario nacional y “...se extenderá durante ese ejercicio y los dos [2] que le sucedan...”; considerando la ampliaciones de facultades, competencias y atribuciones, para el nuevo Instituto Nacional de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena, no queda claro cuál será el financiamiento, disposición de partidas para subsidios directos o constitución de fondos rotatorios que pudiera implementar; este interrogante cobra mayor entidad considerando el amplio y difuso universo de destinatarios que el régimen pueda comprender según la evolución de las inscripciones de potenciales beneficiarios en el RENAF.

El art. 16 del dec. reglamentario 292/2023, establece la facultad y competencia del INAFCI para coordinar información de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE)

acerca de todos aquellos inmuebles rurales que por sus características específicas y técnicas sean aptos y se encuentren disponibles en el marco del Régimen de Reparación Histórica y procederá en caso de requerirse el citado Instituto Nacional INAFCI, a su asignación en uso al Banco de Tierras para la Agricultura Familiar; corresponderá al INAFCI impulsar el pertinente decreto para la afectación de los bienes inmuebles que asigne la AABE al “Banco de Tierras para la Agricultura Familiar”.

Complementariamente, por el art. 18 del decreto reglamentario, se habilita al INAFCI para convocar a la AABE a participar en la Comisión Nacional Permanente de Regularización Dominial de la Tierra Rural en el marco de su competencia específica.

Por el art. 21 del decreto reglamentario se asigna al INAFCI el diseño e implementación Programas específicos de Producción y Comercialización de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena con el propósito de planificar y ejecutar las acciones de carácter productivo, financiero, de transformación y de comercialización contempladas tanto en el artículo que aquí se reglamenta como en los incs. 1) y 2) del art. 22 de la ley 27.118, por ello puede afirmarse que las competencias, atribuciones y funciones no solo comprenden a los sujetos agrarios, sino que se expande el sistema a la industria alimenticia para el procesamiento o también denominada “transformación” de productos agrarios básicos (vegetales, carnes, leche, lanas).

Por el art. 22 de la ley 27.118 se dispone en su inc. 3: “La compra de alimentos, productos, insumos y servicios provenientes de establecimientos productivos de los agricultores y agricultoras familiares registrados en el Registro Nacional de Agricultura Familiar (RENAF) tendrá *prioridad absoluta* en la contrataciones directas que realice el Estado nacional para la provisión de alimentos en hospitales, escuelas, comedores comunitarios, instituciones dependientes del Sistema Penitenciario Nacional, fuerzas armadas y demás instituciones públicas dependientes del Estado nacional. A tal fin se deberán suscribir convenios de gestión con las distintas jurisdicciones a fin de fijar metas y objetivos a cumplir”; el decreto reglamentario sobre este inciso establece: “La prioridad a la que alude

el presente inciso se considerará extendida a aquellos productores y aquellas productoras u organizaciones que conformen y se incorporen al Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF); es decir que el RENAF se constituye en barrera auditora del ingreso habilitante para que los agricultores familiares y sus organizaciones (campesinos e indígenas) puedan hacer uso de la prioridad dispuesta por la ley 27.118.

El decreto reglamentario del art. 26 de la ley 27.118, que creó el “Centro de Producción de Semillas Nativas” (CEPROSENA) instaura al CNAFCI como reguladora del funcionamiento del CEPROSENA, agregando: “La prioridad a la que alude el presente inciso se considerará extendida a aquellos productores y aquellas productoras u organizaciones que conformen y se incorporen al Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF)”, es decir que el acceso y abastecimiento de semillas “nativas y criollas” exige que solo podrán estar habilitados quienes se encuentren registrados en el RENAF; este es un tema polémico y sensible pues en general las semillas pueden ser objeto de derechos del obtentor vegetal o derechos de propiedad industrial por fitomejoramiento convencional o mejora genética sea por transferencia genética, entre especies, o por edición génica del mismo individuo de la misma variedad vegetal; la norma de la ley y su decreto reglamentario se orientan a tutelar el acceso a la semilla que denominan “nativas y criollas” cuya naturaleza e identificación es de compleja resolución para identificar cuando una semilla es nativa y cuando una semilla es criolla.

En realidad, en Argentina, la mayoría de las variedades vegetales, especialmente en hortalizas, frutícolas, forestales, ornamentales, pero también en cereales y oleaginosas, no son nativas de nuestro territorio salvo, por ejemplo y sin agotarlos, el caso del árbol de la yerba mate si bien este es también “nativo” en Brasil y Paraguay.

La gran mayoría de los vegetales de hoja, frutos o tubérculos que consumimos no proceden de semillas nativas de nuestro territorio nacional, si podrían calificarse de criollas, es decir semillas de origen exótico (no nativas) adaptadas a nuestras condiciones agroambientales por varias generaciones, cuestión esta de múltiples

visiones y enfoques para definir las; en realidad podría decirse que la asignación de “nativa y criolla” a las semillas estaría dirigida, en una construcción retórica, a sustraer o excluir los derechos de obtención vegetal sea por fitomejoramiento tradicional o ingeniería genética, derechos que limitarían el derecho de acceso a la semilla de la “agricultura familiar, campesina e indígena”.

El art. 27 del decreto reglamentario establece “A efectos de elaborar las propuestas a las que alude el artículo que por la presente se reglamenta, el Instituto Nacional de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (INAFCI), siempre en su carácter de Autoridad de Aplicación, podrá dar intervención con carácter consultivo al ‘Consejo de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena’ para luego elevar a consideración del Ministerio de Educación propuestas curriculares para todos los niveles del Sistema Educativo Nacional, en orden a lo establecido en el art. 52 de la ley 26.206, su modificatoria y complementarias así como a la Educación Rural, acorde con las realidades y necesidades del sector”.

Finalmente, el art. 32 del decreto reglamentario dispone: “El Régimen de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar contempla instrumentos de promoción vinculados a:

“1. Sanidad agropecuaria: El Instituto Nacional de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (INAFCI) como Autoridad de Aplicación y en consulta con el Sistema Nacional de Control de Alimentos (SNCA), la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT), organismo descentralizado en la órbita del Ministerio de Salud, el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), organismo descentralizado en la órbita de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca dependiente del Ministerio de Economía, y a instancias del Consejo de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena propiciará la armonización del sistema normativo sanitario vigente con la producción, elaboración y comercialización de productos y alimentos provenientes del sector de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena”.

“Para acompañar las adecuaciones que resulten de dicha armonización, el Instituto Nacional

de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (INAFCI), en consulta con la Comisión de Agricultura Familiar (SENAF) del citado Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), organismo descentralizado en la órbita de la Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo dependiente del Ministerio de Economía, y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), organismo descentralizado en la órbita de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca del Ministerio de Economía, diseñará y gestionará líneas de financiamiento e inversión para la promoción de la producción, elaboración y comercialización de productos y alimentos provenientes de los destinatarios y las destinatarias de la ley 27.118 que se reglamenta.”

Esta disposición reglamentaria genera interrogantes, la expresión “armonización” del sistema sanitario genera algo de perplejidad, sistema sanitario que obviamente se orienta a la seguridad e inocuidad alimentaria con exigencias que surgen del Código Alimentario Nacional, expresa también la norma reglamentaria “propiciará la armonización del sistema normativo sanitario vigente”, incorpora también la expresión “adecuación”; no puede soslayarse que la redacción adoptada es confusa y cabe preguntarse ¿se trata de armonizar el sistema normativo sanitario vigente haciéndolo más laxo en exigencias higiénico-sanitarias para la agricultura familiar, campesina e indígena? o ¿se trata de facilitar a la agricultura familiar, campesina e indígena el acceso al financiamiento, la inversión para cumplir con las exigencias higiénico-sanitarias para producción, elaboración y comercialización de productos y alimentos provenientes de la agricultura familiar, campesina e indígena?

V. A modo conclusivo

La estructura de una ley, de sus normas reglamentarias y complementarias, requiere definir, identificar y precisar el ámbito de actuación y los sujetos destinatarios, comprendidos en una ley, a efectos recojan congruencia, coherencia, oportunidad, conveniencia lógica; inobjetablemente el método conceptual para diseñar y materializar una buena técnica legislativa reside en arribar a definiciones precisas para identificar los sujetos destinatarios de una ley, en el caso examinado identificar claramente qué es

agricultura familiar, que es campesina y que es indígena.

Se advierte una polisemia conceptual generando cierta ambigüedad, ante la ausencia de definiciones claras y precisas, para definir los sujetos destinatarios alcanzados en el marco de nuestra realidad social agraria, se advierten definiciones con significados múltiples o tautológicos especialmente sensible para desarrollar las acciones de reparación histórica que la ley 27.118 dispone y que queda librada a la discrecional clasificación que la autoridad de aplicación determine; la ambigüedad referida es potencial fuente de conflictos instrumentales en el marco de la integridad de nuestro sistema jurídico nacional.

Efectos colaterales que pueden apartarse de la lógica jurídica en las formulaciones normativas, es la relacionada con el “acceso a la tierra” uno de los objetivos de protección y “reparación” que ha mutado a un concepto de “recuperación de tierras de hecho” mediante usurpaciones en áreas ocupadas por residentes y productores criollos en actividad o reivindicación de dominio territorial, en algunos casos, de autodesignados pueblos originarios que construyen fundamentos de reparación, si bien puede reputarse legítima, en una histórica exclusión y discriminación social pero que incoan aleatorios conflictos de derechos constitucionalmente reconocidos.

El desarrollo de la evolución globalizadora de los sistemas jurídicos nacionales a través de acuerdos, planes, directrices y recomendaciones de organismos internacionales se universaliza y es reinterpretado, por los Estados Nacionales miembros, para su aplicación a la realidad social agraria de sus territorios que tendrán caracteres diferenciales como por ejemplo en países que exhiben étnicamente una gran porción porcentual de sus pueblos originarios como puede ser Perú o Guatemala o Bolivia y sus estructuras productivas.

Un fundamento implícito, que surge de la lectura de las normas y doctrina jurídica concordante, que se evidencia en el título de la ley cuando expresa “...para la construcción de una nueva ruralidad en Argentina”, denota una subyacente cosmovisión ideológica de impugna-

ción o de acción sustitutiva de la llamada agricultura industrial capitalista de insumos y procesos, o también de la agricultura “empresarial”, orientada al “mercado” con el “precio” como mecanismo coordinador; no obstante muchas actividades productivas, bajo el signo y promoción estatal de la agricultura familiar, campesina o indígena, incorporan objetivos y elementos “empresarios” en la organización y planeamiento del fin del acto productivo, algunos ejemplos, sin agotarlos, lo encontramos en el art. 4° de la ley 27.118 cuando indica como objetivos “[a]segurar el abastecimiento de alimentos saludables y a precio justo aportando estratégicamente a la sustentabilidad energética y a la preservación del ingreso” y el “desarrollo de políticas de comercialización que garanticen la colocación de la producción local en mercados más amplios”; también se advierte en el considerando del dec. reglamentario 292/2023 al expresar, aludiendo al art. 2° de la ley 27.118, que el “Régimen de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar” está destinado “al agricultor y a la agricultura familiar y a aquellas *empresas* familiares agropecuarias que desarrollasen su actividad en el medio rural, con la finalidad prioritaria de incrementar la productividad, seguridad y soberanía alimentaria”.

Una reflexión merece el abusivo uso de los decretos de necesidad de urgencia y que considero el DNU 729/2022 queda alcanzado más allá pueda argüirse que su objeto puede quedar comprendido en las atribuciones del PEN para delimitar funciones y competencias en el marco de la ejecución de las políticas públicas; no queda claro la “conurrencia de circunstancias excepcionales” que hayan promovido modificar la autoridad de aplicación de la ley, sancionada en 2014 y promulgada de hecho en 2015, luego de ocho años; no deben olvidarse los presupuestos del art. 99 inc. 3 de la CN, para habilitar el dictado de decretos de necesidad y urgencia por el PEN, que requiere la concurrencia de circunstancias excepcionales que hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la CN para la sanción de las leyes.

Más allá se concuerda con la creación de un nuevo instituto, para operativizar objetivos, es abrogatorio de una disposición aprobada por una ley del Congreso Nacional, instituto que se crea como organismo descentralizado, con au-

tarquía económica y financiera, personería jurídica propia y capacidad para actuar en el ámbito del derecho público y privado si bien bajo una clara incertidumbre presupuestaria que surge del contexto normativo relacionado.

Respecto del dec. reglamentario 292/2023 de la ley 27.118 algunas disposiciones deberían ser revisadas respecto de la integración del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Públicas para la Agricultura Familiar, resulta llamativo que no se menciona entre los ministerios al área de agricultura ganadería y pesca que por DNU 451/2022 unificó las competencias asignadas al Ministerio de Economía incluyendo bajo este ministerio al Ministerio de Desarrollo Productivo y al Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca; es también reprochable, considerando los objetivos de la ley 27.118 y dec. 292/2023 que el Consejo Nacional no sea integrado por organismos como el INTA; INTI; SENASA; INASE; INIDEP y el INAI, y su participación solo quede bajo la facultad discrecional del INAFCI quien “podrá convocarlos” sin que el decreto reglamentario establezca parámetros para el ejercicio reglado de la discrecionalidad administrativa.

Si bien el INAFCI es investido como organismo autárquico de la administración estatal nacional, por la naturaleza de los fundamentos y objetivos “participativos”, del sistema jurídico relacionado, resulta extraño que su consejo directivo no contemple en su composición organizaciones agrarias, organizaciones de pueblos originarios, institutos estatales vinculados, áreas académicas y de colegios profesionales con incumbencia agraria; el art. 6° del DNU 729/2022 de creación del INAFCI dispone que la conducción del INAFCI estará a cargo de “un [1] Presidente o una [1] Presidenta, con rango y jerarquía de Secretario o Secretaria”, designado o designada por el PEN.

El precedente comentario adquiere mayor preeminencia teniendo en cuenta que, en el organigrama dispuesto para el INAFCI, se han creado cinco [5] direcciones nacionales, diez [10] direcciones y cuatro [4] áreas de coordinación nacional que sin duda consumirá gran parte de las partidas presupuestarias que se asignen disminuyendo recursos que se presume no alcancen para los destinatarios del régimen consagrado.

Sin lugar a dudas es moral y éticamente exigible contemplar la situación de muchas familias agrarias en condiciones de vulnerabilidad, marginalidad y olvido, especialmente en nuestro interior rural profundo, el análisis debe concentrarse en la racionalidad técnica instrumental de los organismos del Estado, en el caso y especialmente el recientemente creado INAFCI, para lograr la “reparación histórica” legislativa-

mente promovida, pero también es necesario advertir que muchos organismos terminan consumiendo burocrática e internamente los recursos presupuestarios asignados y crean alto riesgo que los recursos presupuestarios asignados, en la medida e integridad exigida, no lleguen a los sujetos destinatarios de la política pública prohijada por la ley 27.118 y su dec. reglamentario 292/2023.