



EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMO POLÍTICA DE ESTADO INTEGRADORA FRENTE A LOS IMPACTOS NEGATIVOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA REGULADA POR LOS MERCADOS, DESDE LA PERSPECTIVA DE LA ESTRUCTURA AGRARIA ARGENTINA

por CANCIANI, Marcos
DE LUCA, Marcela Adriana
ANDREU, Roberto César

1. INTRODUCCIÓN

En el presente documento presentamos una síntesis del marco teórico que estamos desarrollando para el Proyecto integral del Programa de Incentivos en el cuál, uno de nuestros objetivos principales consiste en explorar caminos alternativos a la hegemonía del modelo de los agronegocios para la estructura agraria argentina, en miras a un desarrollo sustentable con inclusión social.

Como fruto de una tarea multidisciplinaria, uno de esos caminos nos ha llevado a analizar los posibles aportes que ofrecen el abordaje integral del ordenamiento territorial y la planificación en el territorio, comprendiendo ámbitos urbanos y rurales. Perspectiva que ya ha sido prevista en algunos cuerpos legales y ha sido el motor de varias experiencias de gestión a nivel nacional, provincial y municipal.

Desde el derecho agrario, esta mirada ha llevado a diversos autores a plantear incluso una revisión del objeto propio de la disciplina,

reformulándolo como Derecho del Territorio, circunscribiendo su competencia específica a la vinculación con su objeto esencial, la actividad agraria, pero siempre contextualizándolo en aquel universo más amplio. Se ha llegado a esta posición por imperio de la realidad. El Derecho Agrario ha sido una de las ramas que nació con la necesidad de mixturar lo público con lo privado. Ya sea por la inclusión de normas de orden público en materias eminentemente privatistas, como los contratos, o por la gran cantidad de normas de derecho administrativo que quedan bajo su órbita.

Uno de los más reconocidos agraristas, italiano, viene sosteniendo que "...También del derecho agrario vestido de 'derecho del territorio' se habla hoy día frecuentemente. Podría en verdad ser éste el modo más justo y útil de presentar el derecho agrario, con el intento de encuadrarlo en un ámbito jurídico más vasto..." (Carrozza, 1990:38)

En la misma línea, Luis Facciano ha sostenido que "...El ordenamiento territorial es por tanto un instrumento clave en el diseño de las políticas públicas para el desarrollo sustentable. La doctrina lo ha definido como un conjunto de acciones concertadas para orientar la



transformación, ocupación y utilización de los espacios geográficos, buscando su desarrollo socioeconómico, teniendo en cuenta las necesidades e intereses de la población, las potencialidades del territorio considerado y la armonía con el medio ambiente... Tradicionalmente ha estado más asociado a los problemas de la planificación urbana, pero la actualidad requiere una política de ordenamiento del territorio que aborde en forma integral tanto el ámbito urbano como el rural, particularmente en aquellos países en que la actividad agrícologanadera es fundamental para sus economías..." (Facciano, 2010: 141)

1.2. CONTINUIDADES Y TRANSFORMACIONES EN LA ESTRUCTURA AGRARIA

La estructura agraria argentina verificó importantes transformaciones a partir de la profundización y consolidación de las políticas aperturistas neo-liberales del período 1976-2002, agudizando o mutando deficiencias estructurales preexistentes o generando otro tipo de desequilibrios. Un balance integral permite verificar la hegemonía material, simbólica e ideológica de un nuevo paradigma: el agribusiness; desplazando al de la agricultura familiar en un proceso de ruralidad globalizada (Gras y Hernández. 2009:14).

Esta hegemonía no sólo se verifica en el mercado, involucrando todos los eslabones de las tramas productivas. Los grandes intereses en juego, motorizados principalmente por empresas transnacionales y grupos concentrados locales, les han permitido a los propaladores de este modelo productivo instalarlo como agenda dominante en los ámbitos académicos, científicos y mediáticos. Un dato significativo aportado por el Observatorio de Medios de la Agencia Periodística del Mercosur, en un estudio que relevó la presencia de la agricultura familiar y de la agricultura industrial en cuatro grandes medios nacionales durante el mes de octubre de 2006, verifica cómo cada

uno de los medios monitoreados despliega su aparato propagandístico en función de universalizar el modelo de producción hegemónico impulsado por las multinacionales y el agronegocio, instalándolo en la conciencia de los productores como un sentido común hegemónico, como algo que no podría ser de otra manera (2006:39-40).

Sin embargo y afortunadamente, ha habido núcleos de resistencia y diseño de estrategias alternativas que en la actualidad son quienes pugnan por abrir espacios contrahegemónicos de producción consustanciados con un mejor vivir (de Souza Santos. 2011).

Luego de la crisis política, económica y social de 2001, comenzó en 2003 un proceso de transformaciones estructurales que han tenido como base ideológica una fuerte participación del Estado y la implementación de políticas públicas redistributivas en camino hacia un desarrollo integral inclusivo, como ha ocurrido en otros países latinoamericanos. También las hubo para el sector agropecuario y en cierta medida para el de la agricultura familiar.

Sin embargo, por diversas razones, no puede decirse que se haya conseguido inclinar la balanza como para permitir el acceso digno, con igualdad de oportunidades y condiciones de equidad, de los sectores más postergados y vulnerables de la actividad. Nos referimos a la agricultura familiar, campesina e indígena y pequeños productores desplegados en todo el país y enraizados en diversas economías regionales y tradiciones culturales.

El cambio de signo ideológico puesto de manifiesto en las políticas desplegadas por el gobierno que asumió en nuestro país en diciembre de 2015, verifica la tendencia hacia un retroceso y profundización de las asimetrías e inequidades, en un esquema similar al del período aperturista neoliberal que más arriba citamos.

Es evidente que hoy por hoy se trata de dos modelos en clara disputa, que descansan sobre profundas diferencias culturales (Robba y Fraschina. 2011). Los movimientos y organizaciones sociales que

hasta el presente han venido pugnando por revertir estas situaciones desventajosas, muchos de ellos nucleados en el Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FONAF) desde 2011, acompañados por la sociedad toda; han de redoblar esfuerzos para conseguir que el Estado asuma el rol fundamental que supo tener hasta hace poco más de nueve meses atrás; como articulador de políticas públicas, devenidas en políticas de estado, para contrarrestar el modelo hegemónico y desarrollar un modelo productivo alternativo que había comenzado a surgir en los últimos años. Ya sea fortaleciendo espacios existentes como creando nuevos ámbitos que amplíen las redes de solidaridad y de experiencias colaborativas en las distintas regiones del país.

Como sostiene de Souza Santos (2011:35) "...el carácter colectivo del desarrollo de abajo hacia arriba genera un proceso de construcción de poder comunitario que puede crear el potencial para que los efectos de las iniciativas económicas populares alcancen la esfera política y generen un círculo virtuoso que haga frente a las causas estructurales de la marginación.". O, en palabras de Álvaro García Linera, el desafío consiste en construir una acción colectiva movilizadora con capacidad de intervenir en lo público, que se manifieste como una Democracia Plebeya de la gente en las calles, en las plazas, en los espacios públicos, en los sindicatos, universidades.... participando, reclamando, protestando, interviniendo en los asuntos inherentes al Bien Común; para dejar atrás el riesgo de ver a nuestros sistemas representativos convertidos en Democracias Fósiles monopolizadas por elites o castas y jaqueada por las fuerzas conservadoras locales y externas (García Linera. 2015).

Para terminar esta introducción y en breve síntesis, mencionaremos algunas de las deficiencias estructurales verificadas que han constituido nuestro diagnóstico para afrontar las hipótesis de trabajo:

- Expansión de la frontera agrícola aprovechando tierras marginales mediante el uso de la tecnología y en detrimento de otras actividades productivas, como la ganadería y sus actividades vinculadas y las de las economías regionales;
- Tendencia al monocultivo de oleaginosas (soja RR + glifosato + SD, trigo, maíz y girasol) destinadas a la exportación, promovido por los altos precios internacionales de los commodities;
- Desaparición acelerada de unidades productivas, principalmente pequeñas y medianas con la consecuente expulsión de pequeños y medianos productores;
- Irrupción de grupos de inversión, como los pools de siembra, que conciben a la actividad como un negocio;
- Transformación de los actores sociales (Lattuada y Neimann. 2005);
- Desarrollo tecnológico y biotecnológico solo accesible a quienes tuvieran el capital suficiente;

- Profesionalización de las cadenas productivas;
- Reducción de puestos de trabajo;
- "Agricultura sin agricultores";
- Concentración de la tenencia de la tierra y demás factores de producción, mayoritariamente a manos de grandes productores, transnacionales y grupos económicos monopólicos y diversificados;
- Concentración de las redes de comercialización, principalmente destinadas a la exportación;
- Extranjerización de la tierra;
- Desconexión entre la actividad agraria y la vida socioeconómica local;
- Procesos de "desterritorialización" (Schneider y Peyré Tartaruga. 2006: 5);
- Despoblamiento del sector rural;
- Retracción de Estado. Supresión de los principales organismos que desde los años '50 hasta los '90 habían diseñado las políticas públicas del sector;

Como hasta aquí podemos advertir, la complejidad de la estructura agraria argentina conlleva a la elaboración de novedosas categorías de análisis y herramientas para su abordaje. Entre ellas, destacamos la pertinencia del ordenamiento territorial y la planificación de las actividades a desplegar por los actores y grupos sociales en el territorio.

1. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LOS TERRITORIOS RURALES

El ordenamiento territorial, en adelante OT, se concibe como un proceso participativo y dinámico de organización del uso del suelo y ocupación del territorio en función de sus características ecológicas, ambientales, socioeconómicas, culturales y político-institucionales con la finalidad de promover el desarrollo sustentable. En este contexto, se entiende por desarrollo sustentable como aquel que integra equilibradamente la competitividad económica, la salud ambiental y la equidad social, conservando la integridad de los recursos naturales para las actuales y futuras generaciones.

El OT, se define como un instrumento que forma parte de la política de estado sobre el desarrollo de la sociedad. Es un proceso político, en la medida que involucra la toma de decisiones concertadas de los actores sociales, económicos, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio. Asimismo, es un proceso técnico administrativo porque orienta la regulación y promoción de la localización y desarrollo de los asentamientos humanos, de las actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial.

Tradicionalmente el ordenamiento territorial en nuestro país ha puesto énfasis en las áreas urbanas y en menor medida en las periurbanas, pero su actuación ha sido escasa en las áreas rurales. No obstante, la necesidad de ordenar el uso del territorio rural se hizo evidente en las últimas décadas frente al proceso de intensificación, expansión y concentración económica de la agricultura que ha tenido



lugar en Argentina, con pérdida o afectación de ambientes naturales como pastizales y humedales, entre otros.

Los procesos de cambio económicos e institucionales que se produjeron en el sector agrario de la Argentina, en las últimas décadas, de los que se ha dado cuenta en el párrafo anterior; han sido un factor clave para desencadenar iniciativas de desarrollo rural en el país, que permitan corregir y mitigar los problemas emergentes de esta nueva ruralidad (Sili 2005). Cabe destacar que el ordenamiento territorial rural puede ser considerado como una herramienta central para el desarrollo sustentable, articulando las políticas de desarrollo económico con los objetivos de conservación de la naturaleza y la gestión racional y equitativa de los recursos naturales estratégicos (Walsh, 2009), como también la distribución equitativa de riqueza inherente a un modelo de desarrollo con inclusión social (García Delgado y Peirano, comp., 2011)

El territorio, a partir de una visión holística y sistemática de la relación sociedad-naturaleza, puede ser entendido como el espacio de interacción de los subsistemas natural, construido y social, estableciéndose una relación de complementariedad entre los conceptos de territorio y ambiente. Esta relación genera un medio natural modificado, que debe soportar las necesidades de la organización social y que se produce en el marco de los procesos de instalación de los asentamientos humanos en el espacio territorial.

Este proceso de antropización incorpora un componente físico artificial al medio físico natural, el "medio construido" o suma de infraestructuras y equipamientos construidos por el hombre, y configura un territorio adaptado para las diferentes actividades humanas.

En un contexto de globalización y fragmentación de los territorios rurales, el desarrollo territorial se puede definir como un "...proceso

que tiene como meta final reconstruir y desarrollar las comunidades rurales a través del mejoramiento de la capacidad económica, la calidad de vida y la sostenibilidad ambiental de un área rural, pero considerando como elementos claves a las dinámicas territoriales que viabilizan o limitan el desarrollo". Por lo tanto no basta con considerar la integralidad y la multidimensionalidad de un área rural, sino y sobre todo considerar las formas de gestión del territorio y las relaciones y articulaciones espaciales que son las que explican la dinámica del territorio en este contexto de fragmentación (Sili, 2010).

1.1. EL ROL DEL ESTADO EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y LA DETERMINACIÓN DE LOS USOS DEL SUELO

Si bien podemos reconocer los efectos positivos que han tenido, para la sobrevivencia humana, el desarrollo tecnológico y la transformación de los ecosistemas, también se sostiene que los cambios generados en la sociedad han desencadenado una problemática ambiental y social, debido justamente, al deterioro de los ecosistemas. (Gastó, Contreras y Cosío 1986)

Los nuevos enfoques que integran el, o los, conceptos de sustentabilidad, demandan una gestión sobre el territorio y previas definiciones básicas sobre cuál es el verdadero "stock" de recursos naturales y, en qué estado se encuentran nuestros ecosistemas. Es así que debemos dar paso al ordenamiento ambiental del territorio como un conjunto de nociones y acuerdos que permiten plasmar en el espacio las acciones concertadas y orientadas conscientemente a la transformación de un sistema (natural y social) y, a partir de una "imagen de futuro", es decir a la regulación entre la imagen de desarrollo económico que surge de los sistemas productivos



imperantes y, la conservación del patrimonio social, cultural y natural inherentes al mismo territorio.

2.2. PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

La planificación implica una reflexión sobre los aspectos sociales, económicos y ambientales del territorio al que se aplica, sobre la forma en que ha evolucionado en el pasado y sobre su evolución previsible hacia el futuro, y decidir, a partir de ello, si conviene intervenir para orientar su evolución, y la forma de hacerlo.

La planificación territorial se explica en todo momento como un enfoque para resolver problemas, pero sobre todo, para prevenirlos. La tarea de planificar persigue precisamente minimizar los riesgos y aprovechar las oportunidades. Generalmente opera a través de cuatro instrumentos fundamentales: políticas, planes, programas y proyectos, existiendo estilos, enfoques y contenidos diversos.

En consecuencia en todo territorio hay algún tipo de planificación y, también en todo territorio surgen conflictos. La ausencia de planificación pública facilita la resolución de conflictos, muchas veces, en beneficio del interés privado y del más fuerte, con una visión a corto plazo. La importancia de la planificación impulsada por los poderes públicos radica en la evolución del sistema en beneficio del interés general, con objetivos a mediano y largo plazo independientes de preferencias sectoriales o individuales. Es importante aquí indagar si

el enfoque de la planificación y el ordenamiento del territorio se abordan de una manera integral o se realiza caso a caso.

Los ciclos políticos y el plazo en que los planes de ordenamiento territorial brindan resultados tangibles, determinan un cierto desinterés por la planificación en el ámbito político. Conciliar los ciclos cortos de la política y la economía, con los ciclos largos de la sociedad y los, aún más largos del ambiente es el gran desafío al que nos enfrentamos.

La naturaleza e implementación de diferentes políticas o modelos de desarrollo, constituye, inevitablemente, tema de debate, especialmente, cuando aparece asociado al concepto de planificación del desarrollo. Este debate y controversias, referidos a la importancia de las definiciones de todo orden y nivel, están, normalmente, asociadas a la definición de los objetivos y metas de los diferentes modelos, como también, a la forma de implementar los diversos métodos de planificación. En efecto, las consecuencias en materia de contenidos, incentivos, regulaciones, controles, normas, etc., abren diferentes posibilidades y delimitan, de diferente forma, los territorios geográficos y sectoriales de intervención y transformación.

La sobreexplotación y el deterioro de los recursos junto a la pérdida de biodiversidad evidencia la imposición del tiempo económico por sobre el tiempo natural, en pos del desarrollo y crecimiento, trayendo consigo consecuencias ambientales que soportan las generaciones presentes y deberán soportar las generaciones futuras. El crecimiento

económico con un fuerte impacto ambiental no puede ser sostenible en el tiempo. La economía y los sistemas productivos deben encontrar las formas para el desarrollo sustentable compatible con el patrimonio ecológico del territorio y superar el equívoco planteamiento de crecer o, atender la ecología.

En los últimos años se puede apreciar una creciente preocupación por el abordaje de los temas ambientales en Argentina. Los gobiernos han ido legislando sobre la materia y, las empresas se han visto, en oportunidades, obligadas a mejorar sus procesos de producción por estar sujetas a control. En este punto, la sociedad en numerosos casos organizada, ha cumplido un rol fundamental ejerciendo presión.

Es necesario avanzar hacia una democracia participativa, de tal manera que el estilo de desarrollo trascienda las decisiones de la clase política para dar protagonismo a los actores sociales relevantes y, más allá, al conjunto de la sociedad.

2.3. LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y EL ROL DEL ESTADO

Hay en marcha, un proceso de toma de conciencia política y social, sobre la necesidad de proteger los recursos naturales que el territorio posee, frente a los impactos negativos de la política económica orientada hacia los mercados.

Resulta necesario analizar la relevancia que en la actualidad el mercado está tomando en las decisiones sobre la determinación del uso del suelo, traccionando la definición de los patrones de ocupación del territorio.

Es aquí que se busca analizar el rol regulador que le cabe al Estado en el diseño e implementación de instrumentos de planificación y gestión del territorio, ya que el mantenimiento del stock de recursos y de la calidad de vida, requiere de un mercado regulado y de una visión de largo plazo.

Los nuevos enfoques que integran el concepto de sustentabilidad en el proceso de desarrollo demandan necesariamente la concepción de una política de ordenamiento territorial que, incorporando la dimensión espacial y ambiental (dimensiones sin las cuales ya no es posible concebir un desarrollo en equilibrio con las potencialidades y limitantes naturales, físicas y sociales), genere un marco de valores y acuerdos sobre el uso y manejo del territorio deseado, posible y sustentable, en los distintos niveles y jerarquías que el proceso requiera.

Sin desconocer que la responsabilidad de velar por la preservación del ambiente corresponde a todas las instancias sociales, es necesario reconocer que el gran depredador de los ecosistemas y recursos naturales es el actual modelo de desarrollo económico, en donde el mercado a través de sus instancias productivas ha generado los grandes cambios en los ecosistemas y esto, contradictoriamente, amén de contar hoy con instrumentos e instancias de planificación en distintas escalas y niveles.

El Estado bajo este enfoque de cambio de política debe ser capaz de regular las necesidades sociales con las del mercado. La sustentabilidad ambiental es una responsabilidad que recae sobre la planificación territorial y, este, puede ser un camino al proceso de búsqueda de equidad.

1. SISTEMATIZACIÓN NORMATIVA: PRIMER NIVEL NORMATIVO. INSTRUMENTOS LEGALES A NIVEL NACIONAL

Como parte del marco teórico, nos ha resultado indispensable recorrer el sistema jurídico a fin de localizar preceptos, principios, fines y reglas que nos permitan verificar el marco legal vigente y posible con miras a su análisis crítico y, en una etapa posterior de la investigación, a formular propuestas superadoras.

Como es de esperar su tratamiento in extenso es de improbable realización en un trabajo de estas características. Parte de este análisis ya ha sido desarrollado en otro documento de avance de investigación (De Luca, 2014). En él nos referimos a los aportes de la Constitución Nacional y los Tratados sobre Derechos Humanos suscriptos por nuestro país (que tienen rango constitucional a partir de la reforma introducida en 1994 en el art. 75 inc. 22 de la CN); la Ley 25.675 de Política Ambiental General; la Ley 26.331 de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos; la Ley 26.737 Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales; y otras legislaciones vigentes en la materia. A aquel trabajo remitimos para su consulta, en honor a la brevedad.

Pero nos interesa aquí destacar dos novedades legislativas que tienen relevancia a los fines del encuadre jurídico del ordenamiento territorial que estamos desarrollando.

1.1. EL NUEVO CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL DE LA NACIÓN

1.1.1. PRINCIPIOS Y VALORES:

En todo cuerpo normativo existe un catálogo de principios y valores, explícitos o implícitos en la trama de sus reglas. Principios y valores que, además, interactúan, se interrelacionan e interpelan mutuamente con los contenidos en otras reglas. Así ocurre con los cuerpos normativos que mencionamos en el acápite anterior.

Si bien su importancia ha sido reconocida por alguna doctrina y alguna jurisprudencia, el nuevo Código Civil y Comercial consagra finalmente la relevancia de aquéllos a la hora de interpretar las leyes y, más importante aún, a la de resolver los conflictos que no es otra cosa que intentar acercar la equidad y la justicia a la vida de los justiciables.

El nuevo código desafía a los operadores jurídicos a practicar una forma sistemática e integral de interpretación. Todo precepto legal debe ser comprendido y entendido en diálogo permanente con las



reglas constitucionales y las disposiciones que surgen de los tratados sobre derechos humanos. También con los “principios y valores jurídicos, de modo coherente con todo el ordenamiento (CCC art. 2). Nos parece ampliamente significativo este cambio de los “principios generales del derecho” que proponía el código anterior, por la mención actual a principios y valores emergentes del sistema jurídico en su conjunto, con anclaje último en el marco constitucional y los pactos sobre derechos humanos. Ya no se trata entonces de recurrir dogmáticamente a las teorizaciones abstractas tan comunes en nuestra tradición jurídica; sino de acudir a principios y valores sustanciales, medulares y concretos que deben rastrearse por todo el ordenamiento jurídico; dejando de lado las especializaciones ciegas, los compartimentos estancos y mirando al sistema jurídico como un todo complejo, entretelado de redes y vasos comunicantes. Coherente con esta nueva mirada, al estipular cómo deben actuar los jueces en los casos que sean sometidos a su jurisdicción, los convoca a resolver mediante una decisión “razonablemente fundada” (CCC art. 3). Ya no han de ser jueces lógicos que subsuman los hechos dentro de un ropaje jurídico que les siente mediante la aplicación de un silogismo. Atribuyéndoles mayor discrecionalidad, el juez pensado por el nuevo código no es aquél que mecánicamente aplica el “talle más adecuado” para su caso. Claro que debe buscarlo. Pero si no lo encuentra, vigente el deber de resolver, debe recurrir a las fuentes del derecho del artículo primero del CCC guiado por las reglas de interpretación del artículo segundo. Estamos frente a un desafío, interesante y superador: el de conocer y debatir acerca de la finalidad de las leyes, sus objetivos, los valores que defienden sus prescripciones, los conflictos de intereses en juego que ponen sobre la mesa y la decisión política que adopta el legislador para dirimir los conflictos.

1.1.2. LOS ASPECTOS VALORATIVOS

En los Fundamentos de Elevación del Anteproyecto del CCC se ha previsto un interesante detalle de los aspectos valorativos que se han tenido en cuenta a la hora de diseñar este nuevo subsistema legal, aclarando que ellos son esenciales para su interpretación integral. El CCC pretende ser: un código con identidad cultural latinoamericana, desde una concepción que integra el bloque cultural latinoamericano, incorporando nociones que le son propias y se consideran comunes en la región; un código de la igualdad real que plasme una verdadera ética de los vulnerables, por oposición a las regulaciones anteriores que abordan los derechos de los ciudadanos sobre la base de una igualdad abstracta, asumiendo la neutralidad respecto de las asignaciones previas del mercado; un código basado en un paradigma no discriminatorio; un código de los derechos individuales y colectivos y un código para una sociedad multicultural (Fundamentos. 2012: 6/7). Desde esta plataforma de valores es que deben interpretarse sus disposiciones y las de todo el sistema jurídico. También, recepta la constitucionalización y publicización del derecho privado. Ha sido un proceso de aprendizaje que fue acuñado por algunos analistas, por algunos operadores jurídicos y por alguna jurisprudencia; resistido por aquellos sectores más reaccionarios consustanciados con el paradigma liberal, individualista y privatista que, en definitiva, es la matriz con que se echó a andar nuestro sistema jurídico. El nuevo código recepta lo lógico, el sentido común, el análisis consustanciado con la realidad que ameritan las problemáticas complejas de las sociedades contemporáneas. Tal como se explica también en los Fundamentos, rompe con la división tajante entre el derecho público y el privado; poniendo en la base de toda fuente, de toda interpretación y de toda decisión judicial, a los principios



consagrados en la Constitución Nacional, en los Pactos ratificados por el Estado Nacional –particularmente los de derechos humanos– y en las leyes que se dictan en su consecuencia. “...En este aspecto innova profundamente... y establece una comunidad de principios entre la Constitución, el derecho público y el derecho privado, ampliamente reclamada por la mayoría de la doctrina jurídica argentina. Esta decisión se ve claramente en casi todos los campos: la protección de la persona humana a través de los derechos fundamentales, los derechos de incidencia colectiva, la tutela del niño, de las personas con capacidades diferentes, de la mujer, de los consumidores, de los bienes ambientales y muchos otros aspectos. Puede afirmarse que existe una reconstrucción de la coherencia del sistema de derechos humanos con el derecho privado...” (Fundamentos. 2012: 4).

Y precisamente, desde esa reconstrucción, es que consagra estándares que impactan significativamente en nuestra forma de entender y actuar el derecho en general, y que adquieren gran importancia en materia agroambiental. Muchos de ellos estándares se encuentran enunciados en el innovador “Título Preliminar”, inexistente en el sistema de codificación anterior, llamados de esta manera a dialogar e interactuar constantemente con todas las disposiciones del nuevo código.

Además de los que ya citamos en relación a las fuentes, la interpretación y el rol del juez (punto 3.1.1.); nos parece importante completar nuestro análisis con los alcances que ahora tiene sin discusiones la “teoría del abuso del derecho”. Consagrada en el art. 10, luego de legislar sobre la existencia de los derechos individuales y los de incidencia colectiva –como lo son el derecho a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano (CN art. 41) o la soberanía y seguridad alimentarias (consagrados en el art. 1 de la Ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar)–; en el último

párrafo del art. 14 se especifica que el ejercicio de los derechos individuales está supeditada a la no afectación del ambiente y de los derechos de incidencia colectiva. Cuando se produzcan estas afectaciones, quedará configurado el ejercicio abusivo de un derecho y así podrá ser reclamado por la parte interesada

También contempla el “abuso de posición dominante”, conducta tan sensible en nuestra estructura agraria postneoliberal y que atenta contra la igualdad de oportunidades de los agricultores familiares, campesinos e indígenas. Así, en el art. 11 se aclara que lo dispuesto en relación con el principio de buena fe y el abuso del derecho, “...se aplica cuando se abuse de una posición dominante en el mercado, sin perjuicio de las disposiciones específicas contempladas en leyes especiales”.

Otra regla que se relaciona con lo que hasta aquí analizamos es la que define el Orden Público y el consecuente Fraude a la ley. Dice el art. 12: “Las convenciones particulares no pueden dejar sin efecto las leyes en cuya observancia está interesado el orden público. El acto respecto del cual se invoque el amparo de un texto legal, que persiga un resultado sustancialmente análogo al prohibido por una norma imperativa, se considera otorgado en fraude a la ley. En ese caso, el acto debe someterse a la norma imperativa que se trata de eludir”.

Finalmente, para no sobreabundar, destacamos la regla sentada en el artículo 240 al referirse una vez más a los límites al ejercicio de los derechos individuales, esta vez en relación a los bienes: “El ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes...debe ser compatible con los derechos de incidencia colectiva. Debe conformarse a las normas del derecho administrativo nacional y local dictadas en el interés público y no debe afectar el funcionamiento ni la sustentabilidad de los ecosistemas de la flora, la fauna, la biodiversidad, el agua, los valores culturales, el paisaje, entre otros, según los criterios previstos en la ley especial”.



Aquí se consagra expresamente la preeminencia de las disposiciones dictadas en el “interés público”. En este caso, marcando claramente la sujeción a aquéllas del ejercicio del derecho de propiedad y el mandato de que este ejercicio no afecte los bienes detallados. Hubiéramos preferido la utilización del término “supeditarse” o “subordinarse” (este último, utilizado en el art. 21 inc. 1 del Pacto de San José de Costa Rica). Pero de todas formas la palabra “conformarse” nos da la idea necesaria de contención, de sujeción y de prevalencia del interés público por sobre el individual.

Cerramos este capítulo, creyendo haber contribuido al menos al debate de estas cuestiones, con la finalidad de arribar a “...soluciones más justas que derivan de la armonización de reglas, principios y valores...”, trazando unas “...líneas de base enfocadas en la argumentación jurídica razonable dentro de un sistema de derecho basado en principios y reglas... para el ejercicio de los derechos, cuyo destinatario no es el juez, sino los ciudadanos...” (Fundamentos. 2012:12).

1.1. LA LEY 27.118 DE REPARACIÓN HISTÓRICA DE LA AGRICULTURA FAMILIAR, CAMPESINA E INDÍGENA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA RURALIDAD EN LA ARGENTINA.

Como parte de nuestro proyecto de investigación, hemos dedicado tiempo al análisis de este novedoso cuerpo normativo (De Luca, Ciansiosi y Fernández, 2015).

En este caso en particular, focalizaremos en las decisiones políticas que adopta la normativa, transformándolas en objetivos y herramientas concretas, vinculadas con el ordenamiento territorial y la planificación.

En rigor de verdad, toda la ley está pensada como un instrumento para planificar un equilibrado desarrollo de las actividades productivas en el territorio, priorizando a la agricultura familiar, campesina e indígena como el sujeto social protagónico del espacio rural y como sujeto prioritario de las políticas públicas que se implementen en las distintas esferas del Poder Ejecutivo Nacional.

Así surge, por ejemplo, de varios de los objetivos pautados en los diferentes incisos del art. 3: “Promover el desarrollo de los territorios rurales de todo el país...entendiendo por desarrollo rural, el proceso de transformaciones y organización del territorio, a través de políticas públicas con la participación activa de las comunidades rurales y la interacción con el conjunto de la sociedad” (inc. g); “Corregir disparidades del desarrollo regional a través de la atención diferenciada a las regiones con mayor atraso, mediante una acción integral...que impulse ... un enfoque productivo de desarrollo rural sustentable” (inc. b); “Valorar las diversas funciones económicas, ambientales, sociales y culturales de las diferentes manifestaciones de la agricultura nacional” (inc. e). Y del art. 4: “Afianzar la población que habita los territorios rurales en pos de la ocupación armónica del territorio, generando condiciones favorables para la radicación y

permanencia de la familia y de los jóvenes en el campo, en materia de hábitat, ingresos y calidad de vida, equitativa e integrada con las áreas urbanas” (inc. a); “Impulsar el aprovechamiento de atributos específicos de cada territorio para generar bienes primarios, industrializados y servicios diferenciados por sus particularidades...” (inc. b); “Apoyar la generación de actividades agropecuarias artesanales, industriales y de servicios, orientada al agregado de valor local...” (inc. f); “...Generación y afianzamiento de polos económico-productivos en zonas rurales y en pequeñas localidades, promocionando el desarrollo local y la preservación de valores, identidades y culturas regionales y locales...” (inc. m). Este mapa se completa con la noción de desarrollo que expresamente consagra: desarrollo humano integral, bienestar social y económico de los productores, de sus comunidades, de los trabajadores del campo y, en general, de los agentes del medio rural, mediante la diversificación y la generación de empleo en el medio rural, así como el incremento del ingreso, en diversidad y armonía con la naturaleza para alcanzar el buen vivir (art. 3 inc. a).

Cada uno de estos objetivos, integralmente considerados, encuentra en el articulado de la ley instrumentos de política agraria que los operativizan. Señalamos aquí los más relevantes:

- Concepción de la tierra como un bien social (art. 15), creación de un Banco de Tierras (art. 16) que serán adjudicadas a los productores en venta, arrendamiento o donación. Es interesante la regla prevista en el art. 17 mediante la cual se prevé igual posibilidad para habitantes urbanizados que demuestren voluntad de afincarse y trabajar en la agricultura familiar. Todo ello, sujeto a lo que establezca la reglamentación (hoy faltante).
- Un Título de la ley (el VII) destinado enteramente a diseñar una política de infraestructura y equipamientos rurales.
- También la educación, la formación y la capacitación en los ámbitos rurales locales y con políticas diferenciadas ocupa un lugar de importancia (Título VI).
- En consonancia con el desarrollo teórico del punto 2 del presente trabajo, en este subsistema legal se prevén variadas formas de participación de los actores sociales involucrados. Es una premisa que atraviesa toda la ley. Desde el fortalecimiento de sus organizaciones en defensa de sus derechos, promoviendo el asociativismo y la cooperación (art. 4 inc. h); hasta la integración de las organizaciones representativas del sector en los consejos asesores existentes o que se creen (art. 13).
- Un criterio interesante e innovador, acorde con la complejidad de la problemática abordada, está previsto en el art. 12 de la ley, en el cual

se prevé la creación de un Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Públicas para la Agricultura Familiar (integrado por los ministros del PEN que determine la reglamentación), en el ámbito de la Jefatura de Gabinete. Ello implica que las distintas políticas públicas, programas y planes, hasta ahora desplegadas por diversas agencias estatales; encontrarán un ámbito de coordinación en un proceso más amplio de planificación para un desarrollo integral inclusivo.

- Reconocimiento de la dinámica de los procesos de planificación. Destacamos también el valor de una regla que quizá pueda pasar inadvertida. Nos referimos a lo dispuesto en el art. 14 en tanto establece que el régimen contemplado en la ley “...reconoce una primera etapa de tres (3) años para su ejecución, cumplidos los cuáles deberá evaluarse su funcionamiento y resultados y adecuarse los programas e instrumentos a los avances y logros por el sector”.

Este punto merece, a nuestro criterio, especial consideración, la que debemos reducir a un breve comentario por cuestiones de extensión. Esta previsión -no muy común en los textos legales- responde, en primer lugar, a un ejercicio de racionalidad pragmática (Atienza, 1993) poco frecuente en los análisis jurídicos. Los operadores jurídicos no suelen destinar esfuerzos a evaluar la evolución de los procesos de transformación que generan -o no- las leyes que se dictan. Pareciera que basta con que se sancione una ley para que la realidad cambie mágicamente. Por eso celebramos la autoexigencia contemplada en la regulación en el sentido de seguir el dinamismo de los procesos sociales y económicos y promover las rectificaciones a que hubiera lugar. Por lo demás, este accionar junto con la participación e implicación social de los actores sociales, son unos de los pilares de la planificación estratégica (Villasante, 1998).

CONCLUSIONES

En nuestro proyecto de investigación nos hemos propuesto trabajar para nivelar la balanza, para reflexionar sobre políticas públicas y prácticas alternativas que incluyan a aquellos que han quedado fuera del sistema productivo agropecuario por la (des) regulación pretendida por las leyes del mercado y por los capitales concentrados dominantes.

En los últimos años hemos pensado y articulado un marco teórico en un contexto político, económico y social muy diferente al actual. Principalmente por el rol activo otrora asumido por el Estado y su recepción de propuestas tendientes a ampliar derechos, a pesar de y obstaculizado por los intereses de los más poderosos del sistema. Los cambios producidos en la política general del país, y en particular en la agraria, a partir de diciembre de 2015; obligan a repensar, rectificar y/o reforzar ese marco



teórico. Hay que volver a decir lo que alguna vez ya se dijo, pero con más fuerza y convencimiento.

También, a utilizar toda nuestra creatividad para no ceder en nuestro objetivo y rastrear en el ordenamiento jurídico los principios, los valores y las reglas vigentes; adaptándolas a la nueva realidad. Y, como complemento necesario, diseñar propuestas superadoras.

Asimismo, rescatando y analizando críticamente los valiosos programas y experiencias que nos han dejado los últimos años.

Todo ello en la inteligencia que las leyes no bastan. Son sólo instrumentos que, además, depende de cómo se las interprete o aplique, van a responder al statu quo dominante o serán brechas hacia la resistencia y la transformación. Para que alguna transformación sea posible es necesaria aquella fuerza colectiva organizada con participación en lo público de la que nos habla García Linera.

En este sentido están orientadas nuestras reflexiones. En este caso, planteando la vía del ordenamiento y la planificación territoriales como herramienta integradora para promover un modelo de desarrollo integral inclusivo, más equitativo y justo. Para promover el acceso a la tierra y a los factores de producción de aquellos pequeños y medianos productores excluidos por las transformaciones verificadas en la estructura agraria a partir de la consolidación de las políticas aperturistas-neoliberales y su patrón de acumulación basado en la capitalización financiera.

Este es sólo el comienzo, un escalón. Queda mucho trabajo por hacer.

BIBLIOGRAFIA

- Ander -Egg, Ezequiel (2007). "Introducción a la planificación estratégica". Buenos Aires: Ed. Lumen
- Atienza, Manuel (1993). "Tras la Justicia. Una introducción al razonamiento jurídico". Barcelona: Editorial Ariel.
- Basualdo, Eduardo M. (2011) "Sistema Político y Modelo de Acumulación. Tres ensayos sobre la Argentina actual". Buenos Aires: Cara o Ceca, Editorial Atuel.
- Bendini, Mónica y Steimbregger, Norma; coord.(2014). "Territorios y organización social de la agricultura". Cuadernos del GESA 4. Buenos Aires: Ed. La Colmena.
- Bidasaca, Karina (directora) y otros (2012) "Relevamiento y Sistematización de Problemas de Tierra de los Agricultores Familiares en la Argentina", Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, Subsecretaría de Agricultura Familiar, PROINDER, Buenos Aires. Editado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (1ra. Edición).
- Cárcova, Carlos María (1993). "Teorías jurídicas alternativas. Escritos sobre Derecho y Política". Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Carrozza, Antonio. y Zeledón Zeledón, Ricardo. (1990). "Teoría general e institutos de derecho agrario". Buenos Aires. Astrea
- de Sousa Santos, Boaventura (2009). "Una epistemología del SUR". México: CLACSO-Siglo XXI.
- de Sousa Santos, Boaventura; compilador (2011) "Producir para vivir. Los caminos de la producción no capitalista". Primera edición en español, traducción Eliseo Rosales y Mario Morales. México: Fondo de Cultura Económica.
- De Luca, Marcela Adriana (2014). "La gestión del suelo rural y el derecho agrario". En Libro de Ponencias de la X Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales. AUGM. Universidad Nacional de Córdoba. Disponible en <https://rdu.unc.edu.ar/handle/11086/1945>. Última consulta 28/9/2016.
- De Luca, Marcela A.; Ciansiosi, Carolina; Fernández, Luciano (2015). La nueva ley argentina de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar: ¿Nuevo paradigma o una ley más?" En Libro de Ponencias de las IX Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales Argentinos y Latinoamericanos. Buenos Aires. FCE. UBA. Versión digital ISBN 1851-3794
- Facciano, Luis A (2010). "Derechos, Deberes y Obligaciones Ambientales del Agricultor. Responsabilidad de las Administraciones Públicas". En Revista International Journal of Land Law and Agricultural Science, Grupo Internacional de Investigaciones sobre el Desarrollo del Suelo Urbano y Rural. N°2, April-June 2010. Disponible en <http://www.gipur.org/journals/index.php/landAS/article/view/8>
- FUNDAMENTOS DEL ANTEPROYECTO DE CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL DE LA NACIÓN (2012), comisión redactora compuesta por los Dres. Ricardo Luis Lorenzetti, Elena Highton de Nolasco y Aida Kermelmajer de Carlucci. Disponible en <http://www.infojus.gob.ar>. Última consulta 14/9/15.
- FUNDAMENTOS DEL PROYECTO DE LEY DE REPARACIÓN HISTÓRICA DE LA AGRICULTURA FAMILIAR (2014). N° de Expediente 2840-D-2014, Trámite Parlamentario 032 (24/04/2014). Firmantes GIACCONE, CLAUDIA ALEJANDRA - RAIMUNDI, CARLOS - GERVASONI, LAUTARO - MARCOPULOS,

JUAN FERNANDO - CANELA, SUSANA MERCEDES - PASTORIZA, MIRTA AMELIANA - CARMONA, GUILLERMO RAMON - RUBIN, CARLOS GUSTAVO. Giro a Comisiones AGRICULTURA Y GANADERIA; FAMILIA, MUJER, NIÑEZ Y ADOLESCENCIA; PRESUPUESTO Y HACIENDA. Disponible en <http://www.dirdocumentacion.com.ar/repo/modulos/buscador/documentos/01.Proyecto-FONAF.pdf>.

Galafassi, Guido comp. (2004). "El campo diverso. Enfoques y perspectivas de la Argentina agraria del siglo XX, Coloquio 2003. Continuidades y cambios en la Argentina rural del siglo XX: viejos y nuevos problemas", Bernal, Provincia de Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Editorial.

García Delgado, Daniel comp. (2010). "Rol del Estado y desarrollo productivo-inclusivo. Ideas para el Bicentenario". FLACSO Argentina, Buenos Aires: Ediciones Ciccus.

García Delgado, Daniel y Nosetto, Luciano, comp. (2006). "El desarrollo en un contexto posneoliberal. Hacia una sociedad para todos". FLACSO Argentina, Buenos Aires: Ediciones Ciccus.

García Linera, Álvaro (2015). Conferencia dictada en el Foro Internacional Por la Emancipación y la Igualdad, Teatro Cervantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 12/3/15. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=giVG177Z9gk>

García, Rolando (1989). "Conceptos básicos para el estudio de sistemas complejos". En Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo, AA.VV. coord. Leff, Enrique. 1989: Siglo XXI.

Gastó, Juan; Contreras, David; Cosío, Fernando (1986). "Ecosistemas pastorales de la zona mediterránea árida de Chile. Estudio de las comunidades agrícolas de Carquindañ y Yerba Loca del Secano Costero de Coquimbo". Programa UNESCO-MAB. Montevideo, Uruguay. En <http://unesdoc.unesco.org/images/0007/000721/072117SB.pdf> Última consulta 28/9/2016.

Giarracca, Norma y Teubal, Miguel (2006). "Democracia y neoliberalismo en el campo argentino. Una convivencia difícil".

En <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/gram/CO2GiarraccaTeubal.pdf> Última consulta diciembre de 2013.

Godoy Garraza, Gastón y Manzoni, Manuel; coordinadores (2012). "Agricultura familiar y acceso a la tierra urbana y periurbana. Marco Normativo y Estrategias Jurídicas. Publicaciones IPAF Región NOA. Buenos Aires. Ediciones INTA.

Gras, Carla y Hernández, Valeria, coordinadoras (2009), "La argentina rural. De la agricultura familiar a los agronegocios", Bs.As., Ed. Biblos.

Guimarães, Roberto (1994). "El desarrollo sustentable: ¿propuesta alternativa o retórica neoliberal?". En EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales. Volumen 20, N° 61. Disponible en <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1105> Última consulta 28/9/2016.

Huertas B. Franco (2006). "Planificar para gobernar: El método PES. Entrevista a Carlos Matus". Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de La Matanza, Fundación CIGOB y Fundación ALTADIR.

INTA - IPAF Región Pampeana-CIPAF y EEA Área Metropolitana de Buenos Aires (2013). "Normativas vinculadas a los procesos de producción y comercialización de la agricultura familiar urbana y periurbana". Buenos Aires. Ediciones INTA.

INTA- MAGYP (2014). "Ordenamiento Territorial en el Municipio. Una guía metodológica". Santiago- Buenos Aires. Ediciones INTA

INTA- MAGYP (2011). " Encuentro Nacional de ProFeder. El valor agregado del trabajo conjunto". Buenos Aires. Ediciones INTA.

Lattuada, Mario y Neiman, Guillermo (2005). "El campo argentino. Crecimiento con exclusión". Buenos Aires: Ed. Capital Intelectual.

Lattuada, Mario; Márquez, Susana y Neme, Jorge (2012). "Desarrollo Rural y Política. Reflexiones sobre la experiencia argentina desde una perspectiva de gestión". Buenos Aires: Ediciones Ciccus.

Lefebvre, Henri (1973). "De lo rural a lo urbano". Barcelona: Ediciones Península.

Listoffsky, Adriana y Medina, Lidia (2008). "Ordenamiento Territorial Agrario. Aspectos relevantes", en Memorias del VII Encuentro de Colegios de Abogados sobre temas de Derecho Agrario, Rosario, edit. Nova Tesis.

Propuesta de Plan de Ordenamiento Territorial de Mendoza Disponible en http://institutocifot.com/wp-content/files/ley-plan-reglamento/Presentacion_de_la_Propuesta_de

PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL (2011). Edición Síntesis. Buenos Aires: Diseño Editorial.

PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL (2015). Avance III. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios Públicos.

Rapoport, Mario (2010). "Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)". Buenos Aires: Ed. EMECE

Robba, Alejandro L. y Fraschina, Juan Santiago, compiladores (2011). "Los dos modelos económicos en disputa". Buenos Aires: Universidad Nacional de Moreno. Prometeo Libros.

Rodríguez Garavito, César. coordinador (2011). "El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI". Buenos Aires: Siglo XXI.

Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca - Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la República Argentina, coord., autores varios (2010) Bases para el ordenamiento del territorio rural argentino, documento de trabajo (marco conceptual) disponible en www.minagri.gov.ar.

Schneider, Sergio y Peyré Tartaruga, Iván G. (2006) "Territorio y Enfoque Territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales". En MANZANAL, Mabel; NEIMAN, Guillermo y LATTUADA, Mario; coordinadores (2006). "Desarrollo Rural. Organizaciones, Instituciones y Territorio", Ed. Ciccus, Buenos Aires, págs.. 71/102.

Sili, Marcelo (2005). "La Argentina Rural. De la crisis de la modernización agraria a la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo de los territorios rurales". Disponible en :

http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.3692/pr.3692.pdf

Villasante, Tomás R (1998). "De las redes sociales a las programaciones integrales", Ed. Lumen Humanitas, Buenos Aires.

Vivanco, Antonino C. (1967) "Teoría de Derecho Agrario", Tomo I. La Plata, Ediciones Librería Jurídica.

Walsh, Catherine (2009), "Interculturalidad. Estado. Sociedad". Universidad Andina de Ecuador. Disponible en: <http://www.flacsoandes.edu.ec/interculturalidad/wp-content/uploads/2012/01/Interculturalidad-estado-y-sociedad.pdf> Última consulta 28/9/2016.

Zaffaroni, Eugenio Raúl (2012). "La Pachamama y el humano". Buenos Aires: Ediciones Colihue.