

Desafíos de la política agraria actual hacia la transición a modelos de producción alternativos

Challenges of current agrarian policy toward the transition to alternative production models

María Victoria Diloreto

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad

Nacional de la Plata, Argentina

mvdiloreto95@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0005-6002-5298>

Especialista en Derecho Agrario, Universidad Nacional del Litoral, Argentina

Jefa de trabajos Prácticos en Derecho Agrario, Cátedra

I, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad

Nacional de la Plata

Resumen

El presente trabajo busca analizar las políticas agrarias actuales, como consecuencia de la expansión del Derecho agrario hacia el derecho agroambiental y agroalimentario, donde empezaron a surgir cuestionamientos hacia el sistema agrícola “convencional” por no tener en cuenta la sostenibilidad ambiental y su compatibilidad con el ambiente. Por esta razón, emergieron modelos de producción agrícola alternativos, que se caracterizan por ser más sostenibles y que buscan la obtención de alimentos sanos y nutritivos, razón por la cual, a nos encontramos frente a una transición hacia estos modelos, que, a través de diversas políticas e instrumentos a nivel nacional y provincial, tendrán por objeto la promoción de este tipo de producciones.

Palabras clave: Política agraria, instrumentos, modelos de producción, agroecología, agricultura familiar.

Abstract

The present work seeks to analyze current agrarian policies, as a consequence of the expansion of agrarian law towards agri-environmental and agri-food law, where questions began to arise towards the “conventional” agricultural system for not taking into account environmental sustainability and its compatibility with the atmosphere. For this reason, alternative agricultural production models emerged, which are characterized

by being more sustainable and seeking to obtain healthy and nutritious food, which is why we are facing a transition towards these models, which, through various policies and instruments at the national and provincial level will aim to promote this type of production.

Keywords: Agrarian policy, instruments, production models, agroecology, family farming.

1. Introducción

El Derecho Agrario tiene por objeto la actividad agraria, caracterizándose por tener un enfoque principalmente productivo por excelencia. Ahora bien, ya desde hace un tiempo, este derecho se ha ido expandiendo a través de la incorporación de, por ejemplo, la cuestión ambiental, dando paso al derecho agroambiental, así como también ha sido notoria la extensión hacia la idea de cadena de producción, como un elemento de análisis hacia el mercado de los productos agrarios, generando un sector denominado derecho agroalimentario (Pastorino, 2011).

La cuestión ambiental influyó en el Derecho Agrario en la manera de llevar a cabo la agricultura, ya que ésta, por su gran conexión con la naturaleza debe emplear modalidades que la conviertan en sostenible y compatible con el ambiente; donde la degradación y contaminación del ambiente son consecuencia directa del empleo de técnicas y modalidades de producción inadecuadas que no son inherentes a la actividad agraria (Victoria, 2016).

Por esta razón, es que aparecieron cambios en las prácticas tecnoproductivas, lo que se vio reflejado en la adopción de Buenas Prácticas Agrícolas (BPA), orientadas a la sostenibilidad ambiental, económica y social para los procesos productivos, caracterizándose por la viabilidad económica, sostenibilidad ambiental, aceptabilidad social e inocuidad y calidad alimentaria, que se encuentran en guías, códigos, manuales y normas de carácter voluntario.

Por otra parte, se empezaron a presentar cuestionamientos hacia la agricultura “conventional”, que se caracteriza por ser un sistema productivo basado en la incorporación de maquinaria agrícola, semillas mejoradas genéticamente y el uso de agroquímicos, utilizados en distintos momentos del ciclo biológico de los cultivos (Pilatti, 2021).

De esta manera, emergieron otros sistemas de producción agrícola más sostenibles, que promueven el cuidado de los recursos naturales y del ambiente, a la vez que buscan cumplir con las demandas de los consumidores de consumir productos más sanos.

Un ejemplo de estos modelos de producción es la agroecología, que tiene como objetivo la creación de agroecosistemas diversificados, buscando imitar los sistemas naturales lo más fiel que sea posible para mejorar la producción sostenible. Plantea la necesidad de que los productos alcancen mayores niveles de autonomía, reduciendo su dependencia de insumos externos a los ecosistemas locales y regionales, proponiendo una transición donde se sustituya insumos de síntesis química por sistemas de mayor sustentabilidad en combinación con otras prácticas, mientras se avanza en la apropiación de tecnologías de procesos que promuevan la autorregulación del agroecosistema. La agroecología se apoya en un enfoque holístico, con prácticas productivas y asociativas orientadas a mercados cercanos, que, a diferencia de las producciones biológicas, ecológicas u orgánicas no hacen énfasis en la certificación de sus productos o proponen formas de certificación participativa, y es apoyada por las tradiciones de la educación y transferencia de conocimiento popular (Pilatti, 2022).

2. Políticas agrarias para la transición hacia modelos más productivos

Frente a estos cambios en los modelos de producción, el Derecho Agrario puede, a través de la política agraria ir adaptándose a las nuevas necesidades del mercado, ya que como bien explica Pastorino (2011) depende que el carácter evolutivo y dinámico sea de la política o de sus instrumentos dado que la política tiene por objeto esencial mantener la estructura agraria en permanente ajuste, mediante la elección de los medios adecuados y que permiten obtener el fin buscado.

2.1. Buenas Prácticas Agrícolas (BPA)

Las BPA cuentan a nivel nacional con un manual elaborado por el Senasa en conjunto con el Inta y la Secretaría de Agroindustria, donde establece que las mismas son acciones orientadas a la sostenibilidad ambiental, económica y social de los procesos productivos agropecuarios que garantizan la calidad e inocuidad de los alimentos y de los productos no alimenticios.

Además, en este manual se detalla la documentación obligatoria – trazabilidad, utilización de productos fitosanitarios, uso del agua, manipulación de alimentos, uso de fertilizantes orgánicos y enmiendas y la asistencia técnica para la implementación de las Buenas Prácticas Agrícolas.

Además, al respecto se introdujo el art. 145 tris al Código Alimentario Argentino, que establece que toda persona física o jurídica responsable de la producción de frutas y hortalizas deberá cumplir con las BPA, cuando se realicen una o más de las actividades primarias, ya sea cultivo o cosecha, almacenamiento y/o comercialización.

La provincia de Buenos Aires cuenta con el Programa BPA- Suelos Bonaerenses, que tiene como objetivo que los productores de cultivos extensivos puedan realizar, mediante la implementación de Buenas Prácticas Agrícolas, un manejo productivo que mejore y conserve los suelos de la provincia (Ministerio de Desarrollo Agrario de la Provincia de Buenos Aires [MDA], s.f.). El programa establece una serie de requisitos y recomendaciones que habilitan al registro de los productores BPA y cuyas condiciones para acceder al mismo son la presentación de un análisis de suelos y el diseño de un plan de manejo trienal como requisitos excluyentes, pudiendo realizar acciones de manera complementaria, como la gestión de residuos y procesos, agricultura de precisión, entre otros.

Quienes accedan a este programa, obtendrán un incentivo económico que consistirá en aportes no reintegrables (ANR) de carácter anual, que se calcularán en función de la tasa inmobiliaria rural de hasta un 10% para quienes produzcan en hasta 600ha, hasta un 6% de la tasa inmobiliaria para quienes produzcan entre 600 y 1000 ha y hasta un 3% para quienes produzcan desde 1000 ha en adelante, con un tope máximo de 5000 ha. Para recibir el 100% del aporte no reintegrable se deberán cumplir con los requisitos excluyentes y complementarios y, en caso de cumplir sólo los primeros requisitos se recibirá el 75 % del mismo.

Al tratarse de un incentivo económico, el programa bonaerense constituye un instrumento de política agraria, ya que su implementación contribuye a mitigar los efectos de las actividades agrícolas, con el objeto de posibilitar un desarrollo sustentable en las distintas actividades productivas que se llevan a cabo en la provincia (Diloreto, 2021).

2.2. Agricultura familiar

Los sectores de agricultura familiar constituyen un rol estratégico en el sector productivo de nuestro país para el abastecimiento de alimentos y el desarrollo de las economías regionales. Por esta razón, a finales del año 2014 se dictó la Ley 27.118, que declaró de interés público la agricultura familiar, campesina e indígena y que fue reglamentada en junio del 2023 a través del Decreto Reglamentario 292/2023. Es una ley de adhesión, por lo que invita a las provincias a adherirse o a adecuar sus normas en base a ésta.

La ley tiene por finalidad incrementar la productividad, la seguridad y soberanía alimentaria, la radicación de la familia en el ámbito rural y lograr la sostenibilidad medioambiental, social y económica, para lo cual crea el Régimen de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar. Además, establece una registración individual por parte de

los agricultores familiares en el Registro Nacional de Agricultura Familiar a los fines de ser incluidos en los beneficios de la misma y su organismo de aplicación será el Instituto Nacional de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena.

Como instrumentos de promoción, se contemplan: beneficios impositivos, los que consistirán en descuentos impositivos progresivos, cuando la autoridad de aplicación certifique prácticas que impliquen agregado de valor en origen y servicios ambientales; beneficios previsionales, promoviendo un régimen previsional especial, de conformidad al establecido en la Ley 26.727; certificaciones, que consisten en la certificación de calidad u otras exigencias del mercado internacional cuando se necesite exportar; un seguro integral, que está destinado a mitigar daños y pérdidas sufridas por diversos fenómenos y por último, una línea de créditos específica, con tasas de interés subsidiadas y garantías compatibles con las características de la actividad, que pueden ser financiadas a largo o a corto plazo según el destino.

La provincia de Buenos Aires, adhirió a la Ley 27.118 a través de la Ley 14.845 en septiembre de 2016. Además, dentro de la órbita del Ministerio de Desarrollo Agrario y de la Subsecretaría de Desarrollo y Calidad Agroalimentaria cuenta con una Dirección Provincial de Agricultura Familiar y Desarrollo Rural que, tiene como objetivo proyectar marcos normativos que alienten la producción sustentable, la comercialización y consumo de alimentos saludables a partir de la agricultura familiar y diseñar estrategias de promoción de alternativas productivas apropiadas para el sector de la agricultura familiar, entre otros.

Es en el marco de esta Dirección, que se ha lanzado un programa denominado Agricultura Familiar en Marcha (Ministerio de Desarrollo Agrario de la Provincia de Buenos Aires [MDA], s.f.), que consiste en el concurso de proyectos de fortalecimiento productivo de la agricultura familiar bonaerense. Estos proyectos buscan el desarrollo de actividades, obras y adquisición de equipamientos que favorezcan las producciones locales, mejorar el acceso a la alimentación sana y saludable, en cantidad y calidad de las comunidades locales a precios justos y accesibles, fomentar la producción de alimentos con enfoque agroecológico, etc. Para poder presentar proyectos, es requisito estar acreditados por el Registro Nacional de Agricultura Familiar y puede tratarse de proyectos colectivos o individuales, cuyos ejes estratégicos están delimitados por la convocatoria. En caso de ser aprobados, la asistencia consistirá en el otorgamiento de un subsidio con un monto máximo de quince millones de pesos (\$15.000.000) para proyectos colectivos, con tope por familia beneficiaria de un millón doscientos mil pesos (\$1.200.000) y hasta un millón doscientos mil pesos (\$1.200.000) para proyectos individuales.

Aquellos que accedan a las líneas de financiamiento, deberán realizar un aporte del 5%, que podrá consistir en la producción a la cual se dediquen los productores y que deberá ser entregada en el plazo de un año en carácter de donación por parte de los productores

a instituciones locales como escuelas, hospitales, comedores, etc. y que deberá mencionarse en el proyecto.

2.3. Agroecología

Como bien se desarrollara en el punto anterior, la agroecología consiste en un método de producción sustentable, no obstante ello, para poder realizar una transición hacia este tipo de producciones es necesaria la adopción de una política agraria clara.

Si bien a nivel nacional no se cuenta con una normativa específica que promueva la agroecología, a diferencia de la agricultura familiar, existe una Dirección de Agroecología bajo la órbita de la Secretaría de Bioeconomía del Ministerio de Economía nacional. Esta dirección, elaboró un manual denominado “Guía de Agroecología para Municipios” (Secretaría de Bioeconomía, 2024) que contiene propuestas de políticas públicas para la promoción y protección de la agroecología a nivel municipal, teniendo en cuenta el ordenamiento territorial en términos ambientales, económicos y sociales y el fortalecimiento de capacidades de gestión pública para el desarrollo de la agroecología en sus territorios, ya que ésta constituye un enfoque virtuoso para el desarrollo local.

A nivel provincial, Buenos Aires en el año 2020 dictó la Resolución 78, creando un programa de Promoción de la Agroecología, con el fin de promover el desarrollo de este tipo de producciones para estimular las economías locales, asegurar la producción local de alimentos de alta calidad nutricional, la reducción del impacto ambiental de los sistemas productivos, entre otros fines. Además, crea el Registro de Productores Agroecológicos para aquellos productores que cumplan con los requisitos de inscripción, que será analizada y aceptada o rechazada por la Subsecretaría de Desarrollo Agrario y Calidad Agroalimentaria.

Al igual que con la agricultura familiar, la provincia cuenta con un financiamiento de proyectos agroecológicos, destinado a aquellos productores inscriptos en el registro correspondiente y que consta de una línea dedicada a proyectos de inversión que busquen la estabilización del sistema de producción agroecológico y otra línea destinada a la adquisición de maquinarias, equipamiento o tecnologías o realización de infraestructura, en busca de capacitación, mejora productiva y eficiencia de los sistemas agroecológicos (Diloreto, 2023)¹.

Otros programas provinciales

Además de los programas ya mencionados, Buenos Aires cuenta con un programa de

1. Este tema fue analizado y presentado originalmente por la autora en el VII Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial realizado en la ciudad de Azul, Buenos Aires, en septiembre de 2023.

nominado Alimentos Bonaerenses, también bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Agrario, que busca promover el desarrollo productivo de las actividades agropecuarias provinciales, mediante el impulso a la producción de alimentos, buscando generar valor agregado y empleo genuino, promoviendo el desarrollo local en cada región de la provincia. En este sentido, se contemplan los mercados bonaerenses, que tienen como objetivo fortalecer el consumo local de alimentos producidos localmente, buscando promover los sistemas de producción de alimentos de la economía social, el cooperativismo y la agricultura familiar.

También existen diversas líneas de financiamiento para el sector agropecuario, destinados a fortalecer la capacidad, eficiencia y agregado de valor de todas las actividades productivas de la provincia de Buenos Aires.

3. Conclusiones

La política agraria es esencial para mantener la estructura agraria, por lo que, es un aspecto importante para la transición hacia modelos de producción alternativos al tradicional, ya que, a través de sus instrumentos se puede promover la práctica por parte de los productores de este tipo de explotaciones.

A nivel nacional, se vislumbra que se ha ido cambiado el eje de la política, al abandonarse el apoyo a la agricultura familiar, tras haberse desfinanciado los proyectos que se venían implementando, aunque todavía es temprano para observar consecuencias.

A nivel de la provincia de Buenos Aires, aún existen organismos y programas que llevan a cabo políticas agrarias tendientes al impulso de ciertas prácticas, como los mencionados programas de agricultura familiar y agroecología, que contienen diversos instrumentos.

De esta manera, se ve un desfase entre las distintas jurisdicciones respecto de la política a seguir, por lo que será cuestión de tiempo para poder implementar este cambio en los sistemas productivos tendientes a obtener alimentos más sanos y nutritivos conforme las exigencias de los consumidores.

4. Referencias

- Diloreto, A. (2021). Programa Buenas Prácticas Agrícolas – Suelos Bonaerenses. En *Aportes al VI Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial*. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/122547>
- Diloreto, M. V. (2023, 21-22 de septiembre). *Agroecología en la provincia de Buenos Aires como modelo alternativo de producción* [Ponencia]. VII Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial, Azul, Argentina.
- Ministerio de Desarrollo Agrario de la Provincia de Buenos Aires. (s.f.). Programa de Buenas Prácticas Agrícolas

- (BPA) - Suelos Bonaerenses. https://www.gba.gob.ar/desarrollo_agrario/programas/bpa_suelos_bonaerenses
- Ministerio de Desarrollo Agrario de la Provincia de Buenos Aires. (s.f.). Programa Agricultura Familiar en Marcha. https://www.gba.gob.ar/desarrollo_agrario/agricultura_familiar_en_marcha
- Pastorino, L. F. (2011). *Derecho agrario argentino*. Abeledo Perrot.
- Pilatti, H. H. (2021). Producción convencional y buenas prácticas agrícolas: La agroecología como alternativa. En *Aportes al VI Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial*. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/122547>
- Pilatti, H. H. (2022). El rol de la normativa para la producción agroalimentaria en la convivencia de los modelos productivos. En *XIII Encuentro de Colegios de Abogados sobre temas de Derecho Agrario* (pp. xx-xx). ART Talleres Gráficos.
- Secretaría de Bioeconomía de la Nación. (2024). Guía de Agroecología para Municipios: Propuestas de políticas públicas. Ministerio de Economía. https://magyp.gob.ar/sitio/areas/agroecologia/pdf/GUIA_AGROECOLOGICA_MUNICIPIOS.pdf
- Victoria, M. A. (2016). Buenas prácticas agrícolas (BPA) para la agricultura familiar (AF). En *XI Encuentro de Colegios de Abogados sobre temas de Derecho Agrario* (pp. 25-39). Martínez Impresiones.