



# ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL

## PROYECTO DE LEY DE AGRICULTURA FAMILIAR SOSTENIBLE (S-1156/20)

Director General  
Marcos Makón

Director de Análisis y Sostenibilidad de la Deuda Pública  
Mariano Ortiz Villafañe

Analista  
Florencia Calligaro

27 de octubre de 2020

## Índice de contenidos

Introducción.....	3
Contenido del Proyecto de Ley.....	3
Análisis de impacto fiscal.....	5

## Índice de cuadros

Cuadro 1. Programas vigentes vinculados con el impulso de la Agricultura Familiar .....	8
---	---

## Introducción

El Proyecto de Ley S-1156/2020 de Agricultura Familiar Sostenible tiene por objeto promover la agroecología e impulsar hábitos de consumo saludables que tiendan a constituir un sistema alimentario sostenible en Argentina y a garantizar el derecho humano a la alimentación adecuada.

El presente informe tiene por objetivo la evaluación del impacto fiscal del Proyecto, a requerimiento de la Comisión de Presupuesto y Hacienda del Senado. El análisis considera la versión del Proyecto remitida a la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC) el 22 de octubre de 2020.

## Contenido del Proyecto de Ley

El Proyecto dispone la creación de un Programa Nacional de Agricultura Familiar Sostenible (PNAFS), que tendrá como fin la promoción de prácticas de producción de alimentos sostenibles social, económica y ambientalmente. Se basa en los principios de seguridad alimentaria, soberanía alimentaria, inclusión social, igualdad de género, participación social y comunitaria, sustentabilidad y desarrollo sostenible.

El Proyecto se estructura en siete capítulos. El Capítulo I establece las disposiciones generales. El Capítulo II crea el PNAFS y define los sujetos alcanzados y condiciones de acceso, en tanto que el Capítulo III establece las condiciones del acceso a la tierra de los beneficiarios, los programas de capacitación, la comercialización de los productos y el financiamiento del programa. El Capítulo IV dispone la aplicación de sellos y certificaciones de la agricultura familiar sostenible y la preferencia en las compras públicas. Finalmente, los Capítulos V, VI y VII establecen otros mecanismos de promoción del desarrollo sostenible, definen las funciones de la autoridad de aplicación de la Ley y establecen las disposiciones finales, respectivamente.

El Proyecto incluye entre sus objetivos específicos la generación de empleos verdes en la producción de alimentos; la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y la preservación de la biodiversidad y los ecosistemas; asegurar el derecho a la alimentación adecuada a la población y la inclusión de personas y grupos vulnerables en el mercado de trabajo; entre otros.

Se prevé la creación de un Programa de Capacitaciones Obligatorias para los beneficiarios del PNAFS, que podrá desarrollarse en articulación con el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) y otras instituciones especializadas públicas o privadas. Las instituciones que colaboren del Programa estarán inscriptas en un Registro de Unidades de Capacitación.

Se establece la asignación de tutores a los beneficiarios del PNAFS para brindar asistencia y seguimiento al proyecto productivo y garantizar el cumplimiento de las condiciones de acceso al programa.

El PNAFS deberá promover el acceso al financiamiento de los beneficiarios para lo cual se instrumentarán acciones a través del Fondo Fiduciario Nacional de Agroindustria (FONDAGRO)<sup>1</sup>.

Se establece el acceso de los beneficiarios del PNAFS al Sello “Producido por la Agricultura Familiar”<sup>2</sup> y dispone la incorporación de las marcas “Producto en Transición Agroecológica” y

<sup>1</sup> El FONDAGRO fue creado en 2016 por la [Ley 27.341](#). Actúa en el ámbito del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, y tiene como objetivos incentivar, fomentar y desarrollar el sector agroindustrial; la sanidad y calidad vegetal, animal y alimentaria; el desarrollo territorial y la agricultura familiar; la investigación pura y aplicada y su extensión en materia agropecuaria y pesquera; y las producciones regionales y/o provinciales en las diversas zonas del país.

<sup>2</sup> Establecido por la [Resolución N° 419/2015](#) del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y la [Resolución N° 330-E/2017](#) del Ministerio de Agroindustria.

“Producto Agroecológico” dentro del mencionado Sello para los sujetos que se encuentren en proceso de aplicación de un Plan de Agricultura Familiar Sostenible o que ya hayan alcanzado la aplicación de los principios agroecológicos establecidos en el Proyecto, respectivamente.

Se otorga preferencia en las compras públicas a las ofertas cuyo oferente haya sido distinguido por las marcas “Producto en Transición Agroecológica” o “Producto Agroecológico” del Sello “Producido por la Agricultura Familiar”, cuando la oferta sea igualmente conveniente para el organismo contratante.

Se dispone que la autoridad de aplicación debe unificar la información existente relacionada con las mejores prácticas de uso del suelo y demanda de alimentos por ubicación geográfica. Además, debe implementar campañas de comunicación para informar y sensibilizar a los ciudadanos sobre los beneficios del consumo de alimentos agroecológicos y sostenibles y de la producción de alimentos para el autoconsumo.

Finalmente, se dispone la conformación de una Mesa de Articulación para la Transición Agroecológica, con el objetivo de asesorar en el cumplimiento de la ley y la implementación de las medidas de promoción propuestas, y en la elaboración de propuestas de política pública y legislación para la transición agroecológica en el sistema alimentario argentino. La Mesa estará conformada por representantes del Estado Nacional y voluntarios de gobiernos subnacionales, agricultores, la academia, distintas instituciones públicas y consumidores.

## Análisis de impacto fiscal

El Proyecto contiene elementos que modifican o complementan normativa y programas actualmente vigentes relacionados con el tema. En particular:

- incluye aspectos relacionados con la promoción de la agricultura familiar que complementan las disposiciones de la [Ley 27.118](#) de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina, sancionada a fines de 2014. Dicha Ley declara de interés público la agricultura familiar, campesina e indígena, y crea el Régimen de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar. Además, crea el Banco de Tierras para la Agricultura Familiar, conformado por tierras de propiedad del Estado Nacional y otras transferidas por los estados provinciales y municipales o privados, para el desarrollo de emprendimientos productivos de la agricultura familiar, campesina e indígena.
- promueve el acceso al financiamiento a través del FONDAGRO para los beneficiarios del PNAFS.
- introduce nuevas variantes agroecológicas al Sello “Producido por la Agricultura Familiar”.

El presente análisis se centra en el efecto incremental del Proyecto sobre las cuentas públicas. Es decir, se intenta evaluar el impacto que generaría sobre el costo fiscal que surge del ordenamiento legal vigente.

A continuación, se analizan los diferentes componentes del Proyecto:

### Acceso a la tierra

El Proyecto establece criterios para asignar prioridad en el acceso al Banco de Tierras para la Agricultura Familiar creado por la Ley 27.118. El Proyecto establece que serán prioritarios aquellos grupos para los cuales al menos el 30% de sus integrantes sean (a) desocupados y subocupados, (b) personas con discapacidad, (c) víctimas de violencia de género, (d) personas condenadas a prisión que hayan cumplido su sentencia o que tengan libertad condicional, (e) personas que sufran adicciones o consumos problemáticos de drogas o estupefacientes y (f) pueblos indígenas (Art. 11). Además, serán de especial prioridad los grupos compuestos por 50% o más de mujeres o personas trans (Art. 12).

La OPC considera que el reordenamiento en las prioridades de asignación de los terrenos del Banco de Tierras para la Agricultura Familiar dispuesto en el Proyecto no tendría impacto fiscal.

### Condiciones iniciales de trabajo

El Proyecto dispone la provisión a los adjudicatarios del Banco de Tierras para la Agricultura Familiar de información adecuada, semillas para la primera siembra y un kit de materiales, manuales, insumos y herramientas para el trabajo, así como la creación de mecanismos para la puesta de los terrenos en condiciones óptimas de laboreo y la constitución de espacios físicos para el almacenamiento de herramientas e implementos de trabajo (Art. 13).

Por su parte, la Ley 27.118 otorga al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca la tarea de promover las condiciones para el desarrollo rural fomentando la actividad agropecuaria y forestal para el uso óptimo de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica (Art. 10). Además, la Ley 27.118 dispone que, para incrementar la productividad y competitividad rural, se instrumentarán políticas activas y participativas, con métodos sustentables, priorizando las prácticas agroecológicas. La preservación y recuperación, multiplicación, provisión y acceso a las semillas nativas tendrá prioridad en los planes y programas productivos del Ministerio (Art. 21).

Una apropiada estimación del costo de acondicionamiento de los terrenos debería considerar información relativa a la disponibilidad de terrenos que pertenecen al Banco de Tierras, su distribución geográfica, sus condiciones productivas y los trabajos requeridos para ponerlos en condiciones. Al momento de la elaboración del presente informe, la OPC no dispone de información respecto al inventario de terrenos incluidos en el Banco de Tierras para la Agricultura Familiar<sup>3</sup>. Por lo tanto, la OPC considera que no cuenta con elementos suficientes para realizar una estimación de este costo.

#### Certificaciones

El Proyecto otorga a sus beneficiarios el acceso al Sello “**Producido por la Agricultura Familiar**” y encarga al Poder Ejecutivo la incorporación de las marcas “**Producto en Transición Agroecológica**” y “**Producto Agroecológico**” dentro del mencionado Sello, para los sujetos que se encuentren en proceso de aplicación de un Plan de Agricultura Familiar Sostenible o que ya hayan alcanzado la aplicación de los principios agroecológicos establecidos en el Proyecto, respectivamente (Art. 22).

La OPC considera que la incorporación de los productos elaborados por los sujetos alcanzados por el Proyecto en el Sello de Agricultura Familiar y la creación de las dos marcas de distinción agroecológica requerirían una adaptación de los sistemas de certificación ya existentes, lo cual no tendría un costo fiscal significativo.

#### Comercialización

Con el fin de revincular a los productores con los consumidores, el Proyecto prevé que el Poder Ejecutivo deberá fomentar el comercio local, de cercanía y el vínculo directo entre consumidores y productores (Art. 19). Para ello, podrá establecer y organizar ferias de alimentos sostenibles, itinerantes o permanentes, a través de sí o de terceros y promover la asociación de agricultores que unifiquen procesos de comercialización y reduzcan los costos operativos.

Por su parte, la Ley 27.118 establece que el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca deberá impulsar la realización de ferias locales, zonales y nacionales y la conformación de una cadena nacional de comercialización (Art. 22).

El Proyecto refuerza la función ya existente de promoción de la comercialización de los productos de la agricultura familiar, en este caso en su variante agroecológica. La OPC estima que este componente del Proyecto no tendría un impacto fiscal significativo.

#### Campañas de comunicación

El Proyecto establece que la autoridad de aplicación deberá implementar campañas de comunicación para informar y sensibilizar a los ciudadanos de los beneficios del consumo de alimentos agroecológicos y sostenibles y la producción para el autoconsumo de alimentos (Art. 30).

La Ley 27.118 establece que la autoridad de aplicación contribuirá a promover hábitos de alimentación sana y su difusión masiva (Art. 24). Además, dispone que el Ministerio de Educación en coordinación con el Ministerio de Salud deberá incorporar dentro de la currícula del Sistema Educativo la educación rural, la educación alimentaria nutricional, la importancia del consumo de alimentos de origen nacional -incluyendo los de la agricultura familiar, campesina e indígena- sanos, nutritivos y culturalmente apropiados (Art. 28). Por último, establece que los consumidores tendrán acceso permanente a una base de datos con información nutricional (Art. 21).

<sup>3</sup> La OPC remitió el 17 de septiembre de 2020 un pedido de información al Poder Ejecutivo que incluyó un componente vinculado al Banco de Tierras para la Agricultura familiar, y que a la fecha de publicación de este informe no ha sido respondido.

La OPC considera que este componente del Proyecto no tendría un impacto fiscal significativo.

#### Financiamiento y régimen de promoción e incentivos

El Proyecto establece que la autoridad de aplicación debe promover el acceso al financiamiento de sus beneficiarios a través del FONDAGRO, para facilitar las inversiones prediales de tipo productivo, la incorporación de equipamiento y maquinaria, el agregado de valor y la comercialización, la incorporación del capital de trabajo necesario para el desarrollo de la producción y el acceso regular al dominio de la tierra (Art. 20).

En la medida que la promoción del acceso al financiamiento a los beneficiarios del Proyecto se realice con los recursos existentes en el FONDAGRO, la OPC considera que este componente no tendría impacto fiscal.

#### Capacitaciones y tutorías

El Proyecto prevé la creación de un Programa de Capacitaciones Obligatorias para los beneficiarios del PNAFS, que podrá desarrollarse en articulación con el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) y otras instituciones especializadas públicas o privadas (Art. 14).

El Programa de Capacitaciones tiene previstas tres modalidades (Art. 16):

- a) Capacitaciones iniciales -como condición necesaria para ser beneficiario del PNAFS- sobre saberes, conocimientos y técnicas en relación a los principios agroecológicos y formación relativa a cuestiones financieras, administrativas y de gestión de proyectos productivos.
- b) Capacitaciones comunitarias de seguimiento, empleadas anualmente para una actualización y profundización de los saberes, conocimientos y técnicas adquiridos en las capacitaciones iniciales y en las prácticas productivas.
- c) Capacitaciones periódicas adicionales que disponga la autoridad de aplicación.

Adicionalmente, el Proyecto establece la asignación de tutores a los beneficiarios del Programa para brindar asistencia y seguimiento al proyecto productivo y garantizar el cumplimiento de las condiciones de acceso al Programa (Art. 17).

La OPC considera que la puesta en funcionamiento e implementación de las capacitaciones y tutorías generaría un costo fiscal. No obstante, el Proyecto no delimita el alcance de las capacitaciones en términos de duración y periodicidad, a la vez que la OPC no dispone de información necesaria para estimar al universo de potenciales beneficiarios y participantes del Programa, como por ejemplo las características y número de inscriptos en el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF)<sup>4</sup>. De este modo, la OPC considera que no cuenta con elementos suficientes para realizar una estimación cuantitativa del costo fiscal de este componente.

<sup>4</sup> La OPC remitió el 17 de septiembre de 2020 un pedido de información al Poder Ejecutivo que incluyó un componente vinculado al RENAF, y que a la fecha de publicación de este informe no ha sido respondido.

## Anexo I. Información complementaria sobre programas vigentes

Como información complementaria de referencia, a continuación se presenta un cuadro descriptivo sobre programas actualmente vigentes vinculados con la promoción de la Agricultura Familiar que, en algunos casos, incluyen elementos de fomento de la agroecología y la inserción laboral de personas y grupos vulnerables.

Cuadro 1. Programas vigentes vinculados al impulso de la Agricultura Familiar

Autoridad de aplicación	Nombre del programa	Objetivo	Gasto 2019 (en pesos)	Indicador de metas físicas ejecutadas
Ministerio de Desarrollo Social	Pro Huerta	Destinado a la autoproducción de alimentos con bases agroecológicas, su objetivo central es mejorar la soberanía alimentaria, favorecer la participación y organización de sectores vulnerables de la población y propiciar la comercialización de excedentes.	120.200.000	Cantidad de huertas familiares en funcionamiento en 2019: 645.338
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca	Proyecto de Inclusión Socio-Económica en Áreas Rurales	Promueve la inclusión socio-económica de las familias rurales en situación de pobreza, a través de mejoras en sus condiciones de vida y producción.	128.309.549	1.306 beneficiarios en 2019
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca	Programa de inserción económica de los productores familiares del norte argentino	Promover el desarrollo de cadenas de valor dinámicas y emergentes, cuya producción primaria se concentra en las provincias del norte argentino y en las que existe una alta proporción de pequeños productores.	11.158.965	45 beneficiarios en 2019
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca	Programa de Desarrollo de las Cadenas Caprinas	Contribuir a mejorar los ingresos de las familias productoras de cabras, a través de su inserción en la cadena de valor caprinas para conseguir condiciones beneficiosas y sostenibles.	4.730.084	0 beneficiarios en 2019
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca	Proyecto de Desarrollo Rural Incluyente	Busca mejorar la calidad de vida de los pequeños productores rurales y sus familias, mejorando sus condiciones de producción para la inserción en cadenas de valor y creando oportunidades de trabajo para incrementar sus ingresos. El Programa trabaja en estrategias definidas por los gobiernos provinciales y apoya la formulación participativa de proyectos integrales de desarrollo productivo y acceso a mercados.	232.212.837	2.158 beneficiarios en 2019
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca	Proyecto de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar	Contribuir a incrementar el ingreso de los agricultores familiares mediante el incremento de su productividad	58.464.449	185 productores en 2019

FUENTE: OPC en base a Cuenta de Inversión 2019, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y Ministerio de Desarrollo Social.

Publicaciones de la OPC

La Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación fue creada por la Ley 27.343 para brindar soporte al Poder Legislativo y profundizar la comprensión de temas que involucren recursos públicos, democratizando el conocimiento y la toma de decisiones. Es una oficina técnica de análisis fiscal que produce informes abiertos a la ciudadanía. Este informe no contiene recomendaciones vinculantes.

[www.opc.gob.ar](http://www.opc.gob.ar)



Hipólito Yrigoyen 1628. Piso 10 (C1089aaf) CABA, Argentina.

T. 54 11 4381 0682 / [contacto@opc.gob.ar](mailto:contacto@opc.gob.ar)

[www.opc.gob.ar](http://www.opc.gob.ar)