

# PROPUESTA DE REGLAMENTACIÓN AL ARTÍCULO 86° DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN DE ENTRE RÍOS

## FUNDAMENTOS

Desde 1968, año en que a través de la Ley N° 17.711 por la cual se reforma el Código Civil incorporándose el concepto de unidad económica al artículo N° 2.326, ha permitido una acumulación de hechos y conocimientos.

No solamente existe abundante bibliografía sobre doctrina, antecedentes legales e investigación en la cuestión tecnológica de producción, sean de insumos (químicos y genéticos), procesos o maquinarias, sino, una fuerte evolución y conocimiento en cuanto a la responsabilidad social sobre los recursos naturales y el ambiente, y en lo referente al entramado del tejido social rural-urbano.

Es necesario discurrir en el conocimiento existente -aunque sea de modo conciso- con una interpretación profesional sobre el tema en tratamiento y algunas referencias para compartir. Se hace preciso acotar las definiciones, con el fin de que se reconozca en las mismas caminos en el cual se perciben fronteras formales. Es una prueba o tránsito rápido con una visión de concepciones a tener en cuenta en el contexto del objeto.

### **DEL DESARROLLO SUSTENTABLE.**

La nueva Constitución Provincial de Entre Ríos (CPER) promueve la producción, la actividad económica, los distintos niveles de organización de la inversión, estimula condiciones competitivas y equitativas de distribución, orientado todo en un contexto de bienestar general de la comunidad. Pero, todo ello, adquiere jerarquía social cuando los recursos naturales y el ambiente están más allá de un contenido de manejo racional y conservación de los mismos. La mayor jerarquía está en pretender un aumento de la capacidad para sustentar a niveles constantes (persistente, durable) el uso de los recursos, a fin de satisfacer las necesidades de la comunidad actual y futura (hechos necesarios para la sustentabilidad). Lo expresado tiene la impronta: "Todos los habitantes gozan del derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado, apto para el desarrollo humano, donde las actividades sean compatibles con el desarrollo sustentable, para mejorar la calidad de vida y satisfacer las necesidades presentes, sin comprometer la de las generaciones futuras. Tienen el deber de preservarlo y mejorarlo, como patrimonio común." (Art.

22° CPER).

La concepción general de la Constitución, y el citado artículo en particular, como los concomitantes de la Sección II, actúan como condición *sine-qua non*, para instalar anticipada atención ante los diversos recursos, de modo que respondan tanto a las necesidades actuales cuanto a las de las generaciones venideras.

La FAO define al desarrollo sustentable como "... la gestión y conservación de los recursos naturales y la orientación del cambio técnico e institucional de forma que se asegure la continua satisfacción de necesidades de las generaciones presentes y futuras". Esto induce a ponderar que el hombre interviene responsablemente -tecnológica e institucionalmente- sobre el "capital natural", en términos que las generaciones venideras puedan también lograr satisfacer a sus requerimientos, tal como lo contempla el texto constitucional.

El desarrollo sustentable implica generar la norma para un compromiso institucional, y la agenda gubernamental visualizar una producción agropecuaria, actividades asociadas o residuos conexos, dentro de un concepto productivo, eficiente, competitivo, ambientalmente sensitivo y con la capacidad de preservar la interacción en el territorio y la comunidad rural presente y futura.

La complejidad de la sustentabilidad involucra el diseño de políticas estratégicas; fortalecer el marco institucional oficial y privado mediante concepciones modernas; visualizar un espacio rural-urbano; favorecer los servicios de apoyo a la producción, el comercio y manufactura de agroalimentos; generar estructuras que asistan financieramente a la comunidad rural; invertir en la formación del capital humano rural; alcanzar capacidad generadora de productos de la unidad económica productiva vista desde dimensión espacial; lograr seguridad alimentaria con perspectiva socioeconómico, esto es, acceso a alimentos inocuos y saludables, disponibilidad de los mismos y distribución de ellos; etc..

*El desarrollo con sustentabilidad es un hecho de compromiso compartido de los distintos actores sociales de la comunidad, en la cual su responsabilidad sobre los recursos está directamente vinculada a su grado de intervención económica, ambiental, política o social con relación a ellos.*

## **CONCEPCIÓN DE TERRITORIO RURAL. <sup>1/2</sup>**

Una visión de territorio rural debe alcanzar una comprensión de progreso y prosperidad

---

<sup>1</sup> El Enfoque Territorial del Desarrollo Rural. Sepúlveda, Sergio; Rodríguez, Adrián; Echeverri, Rafael; y Portilla. IICA, Dirección de Desarrollo Rural Sostenible. San José, Costa Rica. Agosto, 2003.

<sup>2</sup> Desarrollo Territorial Rural. Alexander Schejtman (aschejtman@rimisp.cl) y Julio Berdegú son investigador principal y presidente (respectivamente) de la Red de Investigación RIMISP. trabajo elaborado para la División de América Latina y el Caribe del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y el Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo, presentada en el taller de desarrollo rural organizado en la Asamblea Anual de Gobernadores del BID realizada en Milán en marzo 2003.

local, superando la visión convencional del capital agropecuario en la dinámica económica. En esta nueva visión se destaca la recreación del capital de las personas a partir de las capacidades y formación de las mismas; la detección del capital social que generan las redes, relaciones y la gobernabilidad y acceso a servicios esenciales. Así mismo, se impone valorizar el capital natural compuesto por los recursos naturales y el ambiente, correspondido por el fortalecimiento de las capacidades culturales y políticas de la sociedad rural; se advierte también, una sociedad urbana-rural orgánica que conforma una unidad territorial residente local a partir de la interacción de actividades -comercio, industria, educación, cultura, cultos, relaciones sociales, servicios a las personas y en general-; donde se comparten espacios articulados y se reconoce la dimensión rural y urbana de modo interactiva y organizada.

Lo expresado involucra pensar en unidades territoriales conformadas por estructuras sociales diversas. Hoy día, existe una importante población que desempeña tareas agrarias en el ámbito rural y que vive en centros urbanos, donde la familia desarrolla su expresión sociocultural y económica. Con la multiplicidad de medios y modernidad, ya no es posible definir fronteras entre los sectores -agropecuario, manufacturas, servicios, etc.- considerando la compleja red conformada en el territorio rural y todas las posibles y amplias alternativas de la interacción en una comunidad.

También están aquellas actividades conexas a las tareas agrarias (metalúrgicas de maquinaria e implementos agropecuarios, talleres, copiadores, proveedores de insumos, transporte, comunicaciones, y servicios en general) que desempeñan trabajo para la producción agropecuaria y por ende vinculadas directamente a la población agraria, y que desarrollan sus actividades laborales y socioculturales en los centros urbanos.

En ambos casos hacen ocupación de un espacio integrado donde se ven fundidas sus actividades, con aquellas que ambos núcleos requieren para su desarrollo (servicios públicos, servicios financieros, educación, provisión de alimentos, servicios comerciales y profesionales, esquemas de cooperación, etc.) y que también se confunden y combinan en las relaciones comerciales, culturales, religiosas y sociales.

El territorial rural se presenta como un espacio encadenado multisectorial, donde se pueden alcanzar objetivos múltiples y articular procesos productivos e iniciativas que lo potencien, considerando las demandas de los pobladores y de los agentes de cada territorio como una forma efectiva de abordar la diversidad y la heterogeneidad que se presenta. En ese escenario, logra valor agregado la concepción del desarrollo sustentable, al reconocerse una economía intrínsecamente multisectorial.

Escenario como el descrito se observa en diversos territorios entrerrianos o del país, que en lo institucional se encuentran expresados en diversos ejemplos, donde legisladores locales, presidentes municipales o concejales, atienden demandas del trabajo agrario o articulan acciones con gobiernos provinciales o nacional, vehiculizan actividades conjuntas entre lo agrario y urbano; todo ello mas allá de los logros institucionales privados o de relaciones colectivas. Escapa a este modelo las grandes urbes con características propias a estos enclaves.

Esta breve referencia sobre una visión del territorial rural, con extenso material existente

sobre el tema, está estrechamente ligado al concepto de unidad económica productiva del Artículo 86° de la CPER.

## **UNIDAD ECONÓMICA PRODUCTIVA.**

### **Dimensión.**

Reconocido el escenario del territorio rural donde interactúan especificidades con expresiones individuales, colectivas, en diversidad y heterogeneidad, se torna destacable para el concepto de unidad económica productiva, los criterios o principios en torno al cual debe plantearse dicha significación y los parámetros que determinarán su dimensión espacial, para que la misma pueda responder económicamente al desarrollo sustentable y al espacio en el que se desempeña y produzca lo que la sociedad espera de ella.

El Código Civil Argentino<sup>3</sup> (CC) marca un rumbo cuando expresa en el Artículo N° 2.326: “Son cosas divisibles aquellas que sin ser destruidas enteramente pueden ser divididas en porciones reales, cada una de las cuales forma un todo homogéneo y análogo a las otras partes como a la cosa misma”. En el año 1968, la necesidad de adecuar el derecho y *salvar polémicas e incertidumbres*, la Ley 17.711 le introduce otro párrafo de nuevo alcance, manifestando: “No podrán dividirse las cosas cuando ello convierta en antieconómico su uso y aprovechamiento. Las autoridades locales podrán reglamentar, en materia de inmuebles, la superficie mínima de la unidad económica.”

Tanto es así, que el CC aborda el concepto en cuanto a no tener en cuenta la potestad de uno o varios individuos cuando está comprometida la capacidad económica de los lotes resultantes de la división, considerando en la segunda parte del Artículo N° 3.475 bis: “La división de bienes no podrá hacerse cuando convierta en antieconómico el aprovechamiento de las partes, según lo dispuesto en el artículo 2326.”

Queda expresamente claro en la legislación nacional, la importancia que tiene el inmueble rural en su capacidad económica, de modo tal que ante la sociedad, se requiere que el predio logre productos por encima de las necesidades de consumo de quien produce, a tal punto de satisfacer el carácter sustentable del contexto productivo.

Existe un cúmulo de normas<sup>4</sup> en el país que definen la unidad económica, destacando siempre su carácter económico y con un perfil familiar o empresario, según el gobierno de turno. Es así que pueden mencionarse a modo ilustrativo los Decretos nacionales N° 115.547/42, N° 136.321/42, N° 18.290/45, la Ley N° 1.284/46, donde manifiestan en su articulado expresiones como “...unidades de superficie que produzcan mejores resultados económicos.”, “... chacras que permitan una explotación económica...” o “Determinar si el fraccionamiento ha sido trazado de acuerdo con la superficie que debe tener una unidad económica.”

---

<sup>3</sup> Código Civil de la República Argentina. Zabalía Editor. 1968. Pag. 497 y 752.

<sup>4</sup> Proyectos de Textos Legales y de Código Rural para la Provincia de Entre Ríos – Segundo Informe – Unidad Económica – Dr. Eduardo Pigretti-Abril de 1973.

Una de las primeras normas que encuadra el concepto económico de una parcela, es el Decreto N° 7.786/49, reglamentario de la Ley N° 13.246 de arrendamientos y aparcerías rurales, cuya definición es similar al Decreto N° 2.108/69 MHEyOP de Entre Ríos (derogado por un nuevo concepto en la Ley N° 8.773), y que vinculaba la superficie a la calidad de la tierra, ubicación, mejoras y condiciones de explotación, para que subviniera a las necesidades de la familia que la trabajaba y a la evolución favorable de la empresa.

Normas posteriores, sean de arrendamiento, aparcería rural, colonización o tierras fiscales (Leyes N° 13.995/50, N° 14.392/54, N° 17.253/67, Decreto Ley N° 2.964/58, Decretos N° 11.204/52, N° 17.447/58 y N° 5.438/67) marcan el carácter de la unidad económica que deben tener los predios a dividir, y, que en algunos casos, la definen en forma semejante al Decreto Nacional N° 7.786/49 dándole el perfil de empresa familiar.

La importancia de tener la visión conceptual de la dimensión, surge a la luz de equilibrar el aspecto social con el económico. Esto debe conjugar un enfoque caracterizado como objetivo de “eficiente-ocupacional-rentable-sustentable”. Compatibilizar armoniosamente aquella unidad económica puramente social -que sólo puede subvenir a las necesidades de la familia que la trabaja-, con aquella unidad económica que interesa a la política provincial, en cuanto no soluciona un problema particular familiar, sino, implica una unidad sustentable de producción que suma al producto bruto provincial, crea riqueza, inversión, empleo, e inclusión social.

### **Propiedad privada, dominio y función social.<sup>5/6/7</sup>**

*Legislar en materia rural, en función de la unidad económica productiva, significa incursionar en el dominio sobre la propiedad privada.*

El conjunto de normas jurídicas, partiendo desde la Constitución, es la base del sistema democrático imperante y querido por la sociedad, siendo la propiedad privada un derecho central. El ejercer tal derecho, debe contemplar los intereses de toda la sociedad, y esta, respetar ese derecho particular.

El Estado, al dictar normas referentes a la unidad económica productiva, donde se hacen manifestaciones a un diseño regulatorio de la dimensión predial, puede interpretarse que se está invadiendo el derecho de propiedad. Pero el Estado tiene doble responsabilidad respecto de la propiedad privada, donde garantiza y preserva el ejercicio de este derecho y lo hace compatible con intereses de la comunidad.

El Artículo 23° de la nueva CPER es mas que claro en ello: “La propiedad privada es inviolable y tiene función social.”

---

<sup>5</sup> La Unidad Económica como Base de la Política Territorial del Estado. José Luis Vanasco. Revista de la Caja Mutual Social de Profesionales de la Ingeniería de Santa Fe. Rosario, 1983. Año I. Ed. N° 3 y 4.

<sup>6</sup> Restricciones administrativas al dominio con finalidad ambiental en el derecho urbanístico. Mirta Liliana Bellotti – Tutela Jurídica del Medio Ambiente - Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba – Córdoba 2008 - ISBN 978-987-1123-48-3.

<sup>7</sup> Tratados Internacionales a los que se les otorga jerarquía constitucional. Mención especial merece el artículo 21.1. del Pacto de San José de Costa Rica, que establece: “Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social...”.

La expresión jurídica de la unidad económica productiva tiene una relación estrecha con el derecho a la propiedad privada, en cuanto afecta directamente la libre división de la misma, o sea, menoscaba el dominio, aparentemente restringiéndolo. Esto no puede tomarse como una disminución del derecho de dominio, sino, que condiciona el ejercicio regular del mismo, moderando su goce ilimitado en función social. Trata de armonizar el uso de una propiedad, haciéndola compatible con el derecho de la sociedad, logrando satisfacer el interés público.

Este “intervencionismo” estatal, en cuanto a poner parámetros espaciales a una parcela para que no sea dividida en menor tamaño de una unidad económica productiva, es un instrumento de política agraria a los efectos de propender al desarrollo sustentable de la provincia. *El Estado, se preocupa que una parcela tenga sustentabilidad económica, ambiental y social como promoción del progreso de la comunidad, conceptos amparados en la nueva CPER.*

Cuando una parcela no alcanza su dimensión de sustentabilidad productiva, afecta al desarrollo territorial rural, por no poseer capacidad de respuesta a las fluctuaciones económicas estructurales o de precios de carácter regional, nacional o internacional; y influirá sobre la retribución del capital o perjudicará las reservas de capital correspondientes para la renovación de los recursos; disminuye la posibilidad de la incorporación de insumos necesarios y reduce la incorporación de innovaciones tecnológicas o de prácticas agronómicas, las cuales son economizadoras de tierra, trabajo y capital, requiere en mayor medida la asistencia del Estado. A esto hay que sumar la descomposición familiar, compuesta por una mala retribución de ella y hasta con éxodo rural. En modo acentuado y extendido, todo este conjunto amenaza con socavar las posibilidades del desarrollo territorial rural y por ende las capacidades productivas de la provincia y su PBI. Ejemplo de lo expresado en el párrafo anterior puede verse ejemplificado en diversas colonias agrarias privadas y oficiales en la geografía de la provincia de Entre o de otros distritos del país.

El poner límite a la subdivisión de la de la unidad económica productiva de carácter sustentable, ha sido considerado por destacados tratadistas sobre la propiedad privada y la función social o beneficio general (MARIENHOFF, Miguel, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo IV, Tercera Edición actualizada, 1973, Buenos Aires, Abeledo Perrot; Villegas Basavilbaso, Benjamín: “Derecho Administrativo”, Buenos Aires: Tipográfica Editora Argentina, 1956).

El hecho de limitar la subdivisión que esté por debajo de la unidad económica productiva es asimilable a cualquier Código Urbano de Edificación de ciudades de países desarrollados, de Latinoamérica e incluso localidades de la Argentina. Existen medidas de frente y de fondo de terrenos por debajo de las cuales no es posible dividir, los herederos o condóminos comparten o deben vender la propiedad por indivisible. Otra situación de limitación en la construcción en las ciudades, es la superficie a edificar autorizada respecto de la total del terreno (FOS: factor de ocupación suelo), teniendo en cuenta espacios verdes y cocheras; también la restricción a la ocupación total de metros cuadrados a edificar en una superficie (FOT: factor de ocupación total) (sobre todo en propiedades horizontales, tanto por las unidades habitacionales como por la guarda de automóvil), hechos que hacen a la seguridad y urbanismo diseñados por los Concejales o Legisladores locales. Y otro tanto, cuando se hacen reservas específicas en distintas zonas de una

ciudad respecto de la altura de la edificación, superficie de los terrenos, espacio verde al frente o con linderos, etc.. Todo este tipo de restricción urbana se corresponde a una concepción de sustentabilidad urbanística y calidad de vida general.

### **Unidad económica productiva y principios rectores.** <sup>8</sup>

Esta reflexión sobre el concepto espacial y empresaria de la unidad económica productiva, debe ir acompañada indisolublemente de principios rectores que le dan el contexto para su concepción, reglamentación, fijación y control.

En una definición de unidad económica no es práctico y quizás no condiga con la técnica legislativa, un extenso concepto que involucre la sustentabilidad global.

Es por ello que seguramente en la norma reglamentaria debe contener principios que den un contexto a la definición de unidad económica productiva, ciertos parámetros o rumbos que circunscriban realmente la expresión Convencional manifiesta en la nueva CNER.

Por ello, deberán ser rectores en el texto de reglamentación los siguientes principios, sobre los cuales se realiza una visualización conceptual.

**Principio de territorialidad rural.-** El sector agrario debe ser percibido desde la construcción social no como un fragmento o sector, sino, entendido con un enfoque de interacción, transversalidad y multifuncionalidad vinculado a la territorialidad rural-urbana.

\*La **interacción** está representada en la integración de las dimensiones económicas, políticas, sociales, culturales y las dimensiones ambientales (sistemas naturales), a partir de las cuales se construye la institucionalidad rural y se percibe un entrelazado de cohesión socioeconómica y territorial.

\*La articulación de políticas y acciones sectoriales en territorios rurales concretos compone una **transversalidad**, expresada en la búsqueda de superar la idea sectorial que identifica rural con lo agropecuario, reflejándose en la riqueza dinamizadora de lo urbano, lo ambiental y la economía rural no agraria, alcanzándose espacios asociados y de interés común. Es un corredor transversal de actividades productivas agropecuarias, actividades productivas no agropecuarias, hechos sociales, culturales o religiosos, corresponsabilidad sobre el ambiente y los recursos naturales, necesidad y uso cotidiano compartido de infraestructura, etc..

\*La **multifuncionalidad**<sup>9/10</sup> es el reconocimiento del ejercicio conjunto de funciones económicas, ambientales y sociales. Toda actividad es multifuncional, o sea, tiene vínculos

---

<sup>8</sup> Indicadores Sociales de las Unidades Productivas para el Desarrollo Rural en Argentina - Tomás Loewy [Ing. Agr. (M.Sc.)] - Ponencia presentada en las 3<sup>o</sup> Jornadas de la Asociación Argentino-Uruguaya de Economía Ecológica (ASAUEE) - Tucumán, 1-2 de junio de 2007 -INTA EEA Bordenave – Prov. de Buenos Aires.

<sup>9</sup> Adaptación de la Agricultura Española a los Criterios de Multifuncionalidad. Angel Luis Álvarez Fernández-Jornada Temática sobre La agricultura española en el marco de la PAC-UE. Madrid, 6 y 7 de febrero de 2003.

<sup>10</sup> Valoración de la Multifuncionalidad Agraria: una Aplicación Conjunta de la Valoración Contingente y el Proceso Analítico Jerárquico\* - Zein KALLAS/José A. GÓMEZ-LIMÓN - Dpto. Economía y Agraria. E.T.S.II.AA. Palencia - Universidad de Valladolid. -zkallas@iaf.uva.es; [limon@iaf.uva.es](mailto:limon@iaf.uva.es)- Proyecto MULTIAGRO (AGL2003-07446-C03-01) y la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León a través del proyecto VA006A05.

necesarios de valor, uno reconocidos en el mercado (el producto que obtiene) y otros en la sustentabilidad. De manera sencilla, el hilo argumental empleado sostiene la necesidad de apoyar la producción de alimentos y materias primas, con el fin de mantener el nivel de producción de los bienes públicos no remunerados por el mercado -recursos naturales, ambiente, tejido social, etc.-, dado que ambos tipos de bienes son sustentados de manera conjunta. Cuando se habla de multifuncionalidad, esta referido al abanico de funciones agropecuarias, que suelen agruparse en tres categorías principales: **a) Función productiva:** *la producción de alimentos y materias primas, reconocidas y retribuidas por el mercado;* **b) Función ambiental:** *la protección del medio ambiente y de los recursos naturales y la configuración de los paisajes rurales;* **c) Función territorial:** *el equilibrio territorial y el mantenimiento del tejido económico y social de las zonas rurales.* Este carácter multifuncional puede verse como una característica, que aparece en los distintos sistemas agrarios.

La comunidad rural residente localmente, con una participación representativa y actores principales de su propio desarrollo, en un unísono está involucrada o alcanzada y promueve la sustentabilidad, la igualdad de género, la diversidad cultural, el fenómeno de capacidades diversas, las alianzas para la prosperidad, la protección de los derechos de pueblos originarios y las generaciones jóvenes; integrándose en un tejido social territorial mancomunado en el espacio rural. Existe una fuerte cohesión social, la cual genera una participación necesaria para sostenerse.

Los vínculos urbano-rurales son esenciales para el desarrollo de las actividades agrarias y no agrarias al interior del territorio, por cuanto es a través de ellos que se opera la relación con la demanda externa a él, determinando en oportunidades la viabilidad de ciertos emprendimientos, atendiendo a las condiciones de acceso a insumos, conocimientos, redes y relaciones que son externos al mundo rural.

**Principio de sustentabilidad.-** Alcanzar el desarrollo sustentable de la producción agroalimentaria es un componente necesario del progreso. Se concibe a la misma como una actividad que en la generación directa de productos, de sus tareas asociadas o residuos conexos, sea de modo racional, eficiente y competitivo, resguardando la diversidad biológica y a su vez ambientalmente sensitiva, con el fin de impedir la erosión, degradación, contaminación o agotamiento. Esto presupone también, un uso agropecuario con arreglo a las reglas y prácticas recomendadas para una producción sustentable, significando la suficiente capacidad para sostener en un nivel constante de uso de los recursos, a fin de satisfacer las necesidades humanas, y con ello, preservar el derecho de las comunidades rurales-urbanas actuales y de futuras generaciones, y la creación de oportunidades para lograr condiciones de equidad.

**Principio de desarrollo económico.-** En la complejidad y el tejido social reconocido en los territorios rurales, existen estructuras complementarias, articuladas e interdependientes a la economía agropecuaria. Esta economía territorial está conformada por los recursos naturales (capital natural); las actividades productivas agropecuarias de base en los recursos naturales; actos de procesamiento y transformación; labores de servicios de apoyo a la producción (insumos, comercio, almacenaje, transporte, servicios financieros y otros); actividades determinadas por el mercado local (servicios públicos, construcción e infraestructura); las

relacionadas con la provisión de servicios a las personas (consultorios, mecánicos, talleres metalúrgicos, peluquerías, panaderías, educación, salud, cultura, sociales u otros); acciones referidas con la provisión de servicios públicos y financieros (gubernamentales y financieros -de la obra gubernamental-). Los territorios rurales son unidades económicas con diversidad de tipos de intercambio local y de alcance a otros territorios. La dinámica y volumen que establezcan estas actividades determina las posibilidades de crecimiento económico, generación de riqueza, inversión, empleo e inclusión social.

**Principio de magnitud en la unidad económica productiva.-**<sup>11</sup> La intervención del Estado en cuanto a poner límite mínimo y máximo a la dimensión económica de un predio, es un acto de compatibilización entre el libre ejercicio de la propiedad privada y el dominio, con el derecho de la sociedad y satisfacción del interés público. La misión de políticas de territorialidad rural es identificada por instrumentos que promueven el desarrollo sustentable y la seguridad alimentaria. En el caso de la magnitud de la unidad económica, la misma se reconoce a partir de mayores rendimientos unitarios por hectárea; con ello, la disponibilidad de excedentes de producto como insumo, alimento, exportación, etc., de presupuestos para sustentar los recursos naturales y el ambiente, en beneficio para toda la sociedad.

Estos cuatro principios permitirán interpretar de modo acabado la definición que se realice de la unidad económica productiva, admitiendo a su vez esto, la suficiente flexibilidad científica en la aplicación del método de determinación y su adaptación temporal a la producción y utilización de tecnologías de insumos, procesos o equipos.

#### **Unidad económica productiva, como llegar a ella.**

Se han mencionados distintos antecedentes sobre la unidad económica, y puede decirse que Entre Ríos a través del Decreto 2.108/69 fue uno de los primeros distritos a nivel nacional en reglamentar el artículo N° 2.326 el Código Civil (reformado en 1968). En aquel decreto -como se dijo-, no solo se definía la unidad económica, sino que como anexo contenía la metodología para determinar la dimensión de la misma en los distintos ámbitos provinciales, cuando se planteaba un caso de subdivisión rural.

La modernidad, acumulación de conocimiento y la tecnología, permitió que en el año 1993 fuese dejado sin efecto el mencionado decreto, por la Ley de Fraccionamiento de Predios Rurales N° 8.773. En Esta última norma se establece la unidad económica zonal, la cual es reglamentada por el Poder Ejecutivo mediante la proposición de estrictos criterios técnicos generados por equipos profesionales del Gobierno.

En el año 1992, se avanza en la determinación de las unidades económicas zonales, y se promulga la Ley N° 8.672 de Valuación Parcelaria, donde se establece que serán consideradas zonas de características ecológicas-económicas uniformes en el territorio provincial. Entre Ríos es pionera en el país por dicha modalidad. En la misma norma se establece el sistema para fijar la valuación de la tierra libre de mejoras, considerándose que su cálculo sea la superficie necesaria para que las unidades productivas se encuentren en equilibrio sin retribuir el factor tierra. También se determina la modalidad que se adoptará para el valor de las mejoras y las

---

<sup>11</sup> Idem 5 y 6.

Reparticiones que se ocuparán del cometido. Es oportuno apuntar, que dicha metodología fue consensuada con las organizaciones representativas del ámbito agropecuario, dado que esta iba a ser tomada como base para la fijación del impuesto inmobiliario rural.

El sistema es moderno, útil, flexible, viable y aceptado, y permite periódicamente actualizar la determinación de las superficies para cada zona ecológica-económica uniforme, con lo cual en la reglamentación del Artículo N° 86° de la nueva CPER, no deja de ser un acierto la ratificación de la aplicación de la Ley N° 8.672.

A los efectos de no continuar con la violación al artículos N° 2.326 y N° 3.475 bis del Código Civil y dar cabal cumplimiento al Artículo 86° de la nueva CPER y su ley reglamentaria, se deja sin efecto la Ley N° 9.476, la cual, junto a las leyes N° 9098 y N° 9288, dieron de modo acabado el plazo y objetivo establecido en el inciso c) del Artículo 4° de la Ley N° 8773.

Es importante que en razón de políticas de desarrollo sustentable institucionales o locales, un dinamizada actitud de inversión y crecimiento en una concepción globalizada, sea necesario considerar excepciones en cuanto al fraccionamiento de predios, en los cuales la fracción menor (la otra vine ligada a la unidad económica productiva) en vez de ser anexada a lindero [inciso a) art. 4° ley N° 8.773], se plantee un emprendimiento que deberá ser justificado mediante proyecto inspeccionado y la subdivisión aprobada con cierto desarrollo del proyecto presentado y aprobado por el Gobierno. Esto propende a que con condiciones económicas favorables tanto de inversión o financiamiento se logre favorecer a nuevos emprendimientos, que estos no sean limitados por normas de subdivisión, pero a su vez esta esté protegida de especulaciones sobre la unidad económica productiva.

## **EQUIDAD Y REDISTRIBUCION DE RIQUEZA.**

Incursionado brevemente en el ejercicio de conceptos como desarrollo territorial rural, desarrollo sustentable y unidad económica productiva, es posible hacer una reflexión sobre otros aspectos del alcance del Artículo N° 86° de la nueva CPER.

La segunda parte del artículo mencionado apunta en mayor medida a limitar la excesiva acumulación de superficie agropecuaria, tratando de morigerar o generar equidad mediante imposición por parte del Estado. Esta segunda parte del artículo 86° -que es de suma importancia reglamentar para orientar un equilibrio económico y distributivo de la riqueza-, debe formar parte de una política global del Estado entrerriano y tratamiento particular por otras normas específicas..

En casos de presencia de fondos unificados de producción de tierras de terceros, en ocasiones denominados “pool de siembra”, no solo presenta generalmente una menor rotación local de capital -y su distribución en el comercio y el empleo-, está expuesto a generar éxodo rural, considerando que el propietario generalmente se traslada con su familia a otras localidades, incluso fuera de su territorio rural. También, ceder el trabajo de la tierra a terceros dificulta una futura disposición del capital adecuado de explotación y trabajo por parte del propietario (herramientas, maquinarias, recomposición del rodeo de animales de renta, acceso a innovaciones tecnológicas, etc.) para retornar al sistema productivo con competitividad. Este hecho conlleva a

la recurrencia del arriendo o a la venta del predio para que se lo apropie alguien que no es de la actividad, para la especulación o pasar a formar parte de mayores concentraciones de tierras.

La política fiscal es reconocida como una de las principales herramientas del Estado, en todos sus niveles para avanzar en este objetivo de equidad y redistribución de riqueza. Este tributo será asumido proporcionalmente en la medida de una mayor propiedad de superficie de producción y/o al producto, como acto de desalentar acciones individuales o colectivas (asociación de varios sujetos por sí o fondos comunes de inversión) que distorsionen o impidan la competencia, lesionando el bienestar general o la estabilidad productiva futura.

Este sesgo impositivo distintivo puede ser considerado en la Ley Impositiva anual, en la que se fijarán las alícuotas progresivas del Impuesto Inmobiliario Rural con un enfoque incremental según la concentración de superficie que se realice en un propietario, mismos condóminos o sociedad comercial. A los efectos impositivos se debe unificar en el ámbito provincial las partidas de los establecimientos rurales que respondan a un mismo número de documento nacional de identidad, similares condóminos o sociedad comercial/grupos societarios o accionistas; el Poder Ejecutivo Provincial deberá reglamentar sobre estas particularidades.

Asimismo, otras herramientas tiene el Estado para el logro de los objetivos de equidad y redistribución de riqueza que deberán ser llevadas adelante e incluidas en el marco jurídico provincial para su efectiva realización. En términos generales se deberá buscar desarrollar políticas que tiendan a poner en plano de igualdad de oportunidades a los pequeños y medianos productores. La Unidad Económica Productiva deberá ser utilizada para la determinación de políticas impositivas, apoyo financiero y otras políticas activas, de forma tal de permitir afianzar al pequeño empresariado, la diversificación productiva, radicación de agroindustrias familiares y mejorar la calidad de la vida rural.

Fortalecer las capacidades locales en investigación, desarrollo e innovación tecnológica, promoviendo la creación de conocimientos desde el sector privado en conjunto con las Universidades, INTA, CONICET y otros organismos públicos de ciencia y tecnología, para afianzar y mejorar la competitividad de las diversas producciones. Incentivar el desarrollo y la adopción de tecnologías que posibiliten maximizar los beneficios económicos y ambientales, en la búsqueda de respuesta de tecnológica y su adopción.

Brindar las condiciones que permitan un desarrollo integral de la familia rural a partir de ofrecer medios y oportunidades en educación, capacitación, salud y comunicaciones al nivel de la población urbana, contemplando la realidad del medio rural. Promover el asociativismo entre productores, tanto para la compra de insumos, comercialización, capacitación, etc., como hecho de potenciar la capacidad negociadora, mejorar la competitividad y consecuentemente los beneficios económicos.

Establecer políticas colectivas de beneficio fiscal, créditos orientados, supervisados y a tasas promocionales, como así, implementar políticas productivas en áreas estratégicas que permitan un acceso al financiamiento por parte de las PyMEs.

Hechos como los enunciados de política rural, contribuyen a la inversión, empleo, progreso territorial e inclusión social.

## LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS SANCIONA CON FUERZA DE

### LEY

ARTICULO 1°.- Se entiende por parcela subrural o rural a toda aquella comprendida dentro de los artículos 4° y 5 de la Ley N° 8.672 de Valuación Parcelaria, y que ella se destine a las variadas prácticas de producción agropecuaria, actividades conexas o concomitantes a la misma, las que estarán regidas por la presente ley.

ARTICULO 2°.- Será considerado como una unidad económica productiva todo predio subrural o rural que por su dimensión, condiciones agroecológicas, ubicación, medios de producción apropiados, ejecutando racionales y eficientes prácticas agronómicas, el trabajo y gestión de una familia agraria tipo, con residencia local y que aporte la mayor parte de las tareas necesarias, permite a ella sustentar a sus necesidades y una evolución favorable de la empresa.

Este concepto de Unidad Económica Productiva, se contextualiza de modo necesario bajo los siguientes principios esenciales:

**Principio de territorialidad rural.-** El desarrollo agrario es percibido como un medio de construcción, entendido con un enfoque de interacción, transversalidad y multifuncionalidad y un sentido de propósitos compartidos por combinados agentes locales. Es expresión de una multiplicidad de espacios, recursos, sociedades e instituciones, donde se reconoce la necesidad de articular la dimensión urbana y rural de manera orgánica; conforma unidades territoriales integradas por estructuras sociales, económicas e institucionales construidas a partir de procesos históricos de apropiación del espacio y de los recursos naturales en particular; reconoce la importancia de los ciclos en las cadenas de valor agregado, pero articuladas al territorio en una economía intrínsecamente multisectorial, donde prima el deseo de alcanzar objetivos múltiples y de articular procesos productivos a través de cadenas agroalimentarias territorializadas.

**Principio de sustentabilidad.-** Alcanzar la sustentabilidad de la producción agroalimentaria es un componente necesario del progreso. Se concibe a la misma como una actividad que en la generación directa de productos, de sus tareas asociadas o residuos conexas, sea de modo racional, eficiente y competitiva, resguardando la diversidad biológica y ambientalmente sensitiva, con el fin de impedir la erosión, degradación, contaminación o agotamiento; un uso agropecuario con arreglo a las reglas y recomendadas prácticas técnicas de una producción sustentable posible, y con suficiente capacidad para sostener en un nivel constante de uso los recursos físicos, a fin de satisfacer las necesidades agroalimentarias sociales, preservar el contexto rural-urbano para las futuras generaciones y la creación de oportunidades para lograr condiciones de equidad.

**Principio de desarrollo económico.-** Supera la visión sectorial que equipara los conceptos de economía rural y economía agraria y privilegia un modelo de economía territorial que incorpora elementos de la economía regional no agropecuaria. Actividades productivas agropecuarias de base en los recursos naturales; actos de procesamiento y transformación; servicios de apoyo a la producción; actividades determinadas por servicios públicos, financieros, construcción e infraestructura, educación y concomitantes; y las relacionadas con la provisión de servicios a las personas. Los territorios rurales son unidades socioeconómicas de negocios con diversidad de tipos de intercambio local y de alcance a otros territorios. La dinámica y volumen que se promuevan desde estas actividades determina las posibilidades de crecimiento económico, generación de riqueza, inversión, empleo e inclusión social.

**Principio de magnitud en la unidad económica productiva.-** La intervención del Estado en cuanto a poner límite mínimo y máximo a la dimensión económica de un predio, es un acto de compatibilización entre el libre ejercicio de la propiedad privada y el dominio, con el derecho de la sociedad y satisfacción del interés público. La misión de políticas de territorialidad rural es reconocida por instrumentos que promueven el desarrollo y la seguridad alimentaria. En el caso de la magnitud de la unidad económica, esta debe lograr superar la producción de bienes por encima de las necesidades de la familia que gestiona la unidad económica productiva, con ello, la disponibilidad de excedentes de alimentos para consumo, exportación, materia prima y presupuestos para la sustentabilidad, como beneficio para toda la sociedad.

ARTICULO 3°.- El organismo competente determinado por el Poder Ejecutivo, ejercerá el contralor de la subdivisión de los predios rurales o subrurales destinados a la producción agropecuaria, asegurando que los lotes resultantes no estén por debajo de las superficies mínimas de la zona de característica ecológica-económica uniforme que se haya establecido en base a la Ley N° 8.672, salvo las excepciones contempladas en los incisos a), b), c), d) y e) del Artículo 4° de la Ley N° 8.773.

La determinación de las superficies constitutivas de la unidad económica productiva se realizará teniendo en cuenta zonas de características ecológicas-económicas uniformes, según lo contemplado en la Ley N° 8.672, en particular en el Artículo 9° inc. c), y las determinaciones de los artículos 10°, 11° y concomitantes de la misma.

ARTICULO 4°.- En una subdivisión rural podrá excepcionarse lo expresado en el Artículo 4°, inciso a) de la Ley N° 8.773, cuando en la fracción que no constituya por su superficie una unidad económica productiva correspondiente a la zona Agroecológica Económica Uniforme donde se localiza, se ejecute un proyecto productivo que genere un flujo de fondos con saldos netos positivos a partir del tercer año y cuyo Valor Actual Neto (VAN) sea positivo, en una proyección de diez (10) años.

Las propuestas deberán contener la información necesaria para que su evaluación sea posible a través del análisis de: factibilidad y calidad tecnológica del proyecto; capacidad técnica de ejecución; capacidad económica/financiera y gerencial del emprendimiento y sus responsables; evaluación económica/financiera del emprendimiento.

El proyecto productivo deberá ser elaborado y firmado por al menos un profesional

universitario de grado con incumbencia en materia del mismo, presentado por el propietario de la totalidad del predio a subdividir o por el tenedor o titular precario de la fracción menor surgida del fraccionamiento, ante Repartición de la Secretaría de la Producción competente en el planteo específico del emprendimiento empresario.

El Poder Ejecutivo reglamentará sobre lo aquí establecido para la presentación, evaluación y seguimiento de la propuesta. Asimismo, fijará la tasa que tenga que pagarse a la presentación del proyecto y cada la de cada uno de lo informes anuales, a los efectos que la Repartición correspondiente realice las inspecciones para evaluar la ejecución, previo a la aprobación o denegación de la subdivisión.

ARTICULO 5°.- Los instrumentos privados, públicos, documentos notariales, testimonios, mandamientos judiciales que documenten los actos de la transferencia o posesión que justifiquen la subdivisión precaria autorizada por acogerse a la excepción del artículo 4° de la presente, deberán ir acompañados del proyecto productivo mencionado en el artículo anterior.

Los escribanos públicos de registro no podrán autorizar, la Dirección de Catastro inscribir, ni los jueces aprobar los actos jurídicos para perfeccionar un título excepcionado por lo establecido en el Artículo 4° de la presente si la documentación del fraccionamiento no es acompañada por la Resolución administrativa de la Secretaría de la Producción con la actuación de la Repartición interviniente en la fiscalización, en la cual se determine que el proyecto productivo presentado para la subdivisión, se encuentra en ejecución de acuerdo a la propuesta aprobada y con evaluación positiva respecto de sus posibilidades de su continuidad futura, sin cuyo cumplimiento el Registro Público respectivo no procederá a inscribirlos de acuerdo a lo dispuesto por el Art. 9° de la Ley Nacional N° 17.801, inc. b) y concomitante con la Ley Registral Provincial N° 6.964. El Poder Ejecutivo Provincial, determinará sobre el procedimiento en el otorgamiento del Título definitivo o la nulidad el trámite de subdivisión por incumplimiento.

ARTICULO 6°.- Considérese que se ha cumplimentado en modo acabado el plazo para el objetivo de lo establecido en el inc. c) del Artículo 4° de la Ley N° 8773 y sus modificatorias - Leyes N° 9098 y N° 9288-. Con el fin de preservar la productividad agraria de las unidades económicas productivas en condominio que se sucedan, en función del interés general de la comunidad, déjese sin efecto la Ley N° 9.476.

ARTICULO 7°.- La Ley Impositiva anual fijará las alícuotas progresivas del Impuesto Inmobiliario Rural cuando exista incremento y concentración de superficie que se realice en un propietario, mismos condóminos, sociedad comercial/grupos societarios o accionistas. A los efectos impositivos se unificarán en el ámbito provincial las partidas de los establecimientos rurales que respondan a un mismo número de documento nacional de identidad, similares condóminos o sociedad comercial/grupos societarios o accionistas en ellos u otro parámetro.

Las alícuotas progresivas del Impuesto Inmobiliario Rural se comenzarán su aplicación a partir de la suma de la superficie de tres Unidades Económicas Productivas según cada zona ecológica-económica uniforme, que esté concentradas en un propietario, mismos condóminos, sociedad comercial/grupos societarios o accionistas y surjan de la unificación de partidas de la que se menciona en el párrafo anterior.

El Poder Ejecutivo Provincial reglamentará sobre las particularidades enunciadas en le presente artículo.

ARTICULO 8°.- La concepción de Unidad Económica Productiva será utilizada para la determinación de políticas impositivas, apoyo financiero y otras estrategias activas y pro-activas, de forma tal que permita al pequeño empresario afianzar sus actividades, la diversificación productiva, la radicación de agroindustrias familiares, fomentar la inversión, el empleo, el progreso y la inclusión social.

Para mejorar la calidad de la vida rural, desde el ámbito institucional-estatal, se tenderá a:

- a) fortalecer las capacidades locales en investigación, desarrollo e innovación tecnológica;
- b) promover la creación de conocimientos desde el sector privado en conjunto con las universidades y organismos nacionales oficiales y privados de ciencia y tecnología;
- c) afianzar y mejorar la competitividad de las diversas producciones;
- d) Incentivar el desarrollo y la adopción de tecnologías y prácticas economizadoras de tierra y capital;
- e) posibilitar condiciones que permitan un desarrollo integral de la familia rural a partir de ofrecer medios y oportunidades en áreas de educación, capacitación, salud y comunicaciones a igual nivel que otras comunidades;
- f) promover el asociativismo entre productores o interinstitucional para la compra de insumos, comercialización, capacitación y otras actividades socio-económicas colectivas;
- g) potenciar y mejorar la capacidad de negociación, competitividad y de progreso económicos;
- h) crear y fomentar beneficios fiscales, créditos orientados y supervisados con tasas de intereses promocionales a las pymes rurales.

ARTICULO 9°.- La presente ley entrará a regir a partir de los treinta (30) días de su publicación.

ARTICULO 10°.- Dentro de los ciento veinte (120) días de la fecha de promulgación se reglamentará la presente ley.

ARTICULO 11°.- Déjase sin efecto lo establecido en normas que total o parcialmente se opondan a disposiciones establecidas por la presente.

ARTICULO 12°.- Comuníquese, publíquese y cumplido archívese.