

De la restricción del uso de agroquímicos a la promoción de la agroecología

Controversias ante el conflicto por las fumigaciones en el periurbano hortícola de Mar del Plata (2000-2020)

From restricting the use of agrochemicals to promoting agroecology

Controversies in the presence of conflict over fumigations in the horticultural peri urban of Mar del Plata (2000-2020)

Molpeceres, Celeste¹ - Zulaica, Laura²- Barsky, Andrés³

cmolpeceres@conicet.gov.ar; laurazulaica@conicet.gov.ar; abarsky@campus.ungs.edu.ar

¹Magister en Agroeconomía (UNMdP). Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Grupo de Estudios Sociourbanos, Centro de Estudios Sociales y Políticos, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Mar del Plata.

² Doctora en Geografía (UNS). Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Instituto del Hábitat y del Ambiente, Facultad de Arquitectura Urbanismo y Diseño y Grupo de Estudios Sociourbanos, Centro de Estudios Sociales y Políticos, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Mar del Plata.

³Doctor en Geografía (UAB, España). Coordinador de Investigación del Área de Ecología. Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento. División Geografía, Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Luján.

Enviado: 23/05/2020 / Aceptado: 22/07/2020

Molpeceres, C., Zulaica, L. y Barsky, A: (2020). De la restricción del uso de agroquímicos a la promoción de la agroecología. Controversias ante el conflicto por las fumigaciones en el periurbano hortícola de Mar del Plata (2000-2020) En *Proyección: estudios geográficos y de ordenamiento territorial*. Vol. XIV, (27). ISSN 1852 -0006, (pp.160 - 186). Instituto CIFOT, Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza.

Resumen

El artículo realiza una sistematización de la trayectoria del conflicto ambiental por el uso de agroquímicos que se ha registrado en el periurbano hortícola de Mar del Plata, Argentina, desde inicios de los años 2000 hasta la actualidad. Procura efectuar una primera aproximación acerca de las complejas interrelaciones existentes entre los movimientos ambientalistas, sector productivo y el gobierno local, quienes protagonizaron la controversia. Para caracterizar la disputa, su abordaje se realiza desde las perspectivas del enfoque socio-técnico y de la productividad del conflicto social.

A partir de los cuestionamientos realizados al modelo de producción convencional (insumo-dependiente) por sus efectos sobre la salud humana y el ambiente, sumado a la respuesta reactiva desde los actores de la producción ante la sanción de una ordenanza, la escalada del conflicto da lugar a distintas propuestas de ordenamiento normativo –lábil y contingentes- que han ido modificándose de acuerdo a cómo se dirimió la relación de fuerzas en distintos momentos (actualización local del derecho).

No obstante, en el último tiempo se advierte un posible cambio en las decisiones de política pública, más volcadas a la promoción de modelos productivos alternativos basados en la noción de sustentabilidad. Desde regular inicialmente el uso de los agroquímicos a promover prácticas alternativas en la actualidad, el Municipio ha procurado arbitrar un proceso signado por tensiones y controversias.

Palabras clave: Conflicto - regulaciones - agroquímicos – agroecología – ambiente

Abstract

The article elaborates a systematization of the environmental conflict trajectory due to the use of agrochemicals, which has been recorded in the horticultural peri urban of Mar del Plata, Argentina, from the beginning of the 2000s to present day. It seeks to make a first rough calculation about the complex interrelationships between environmental movements, production actors and local governments, who contributed to the controversy. To characterize these debates, its approach is expounded from the perspectives of the socio-technical and the social productivity standpoints.

Based on the questions made to the conventional (input-dependent) production model, and because of its effects on human health and on the environment, attached to the reactive response of the production actors towards the sanction of a local ordinance, the booming of the conflict gives rise to different proposals for regulatory order – labile and contingents – that have been modified according to how the relationship of forces was being addressed at different times (local update of the law).

However, in recent times there has been a possible change in public policy decisions, more focused on promoting alternative productive models based on the notion of sustainability. From initially regulating the use of agrochemicals to promoting alternative practices at present, the City Council has sought to arbitrate a process marked by tensions and controversies.

Key words: Conflict - regulations - agrochemicals - agroecology - environment

Introducción

En las últimas décadas, la agricultura argentina atraviesa un proceso de cambio sin precedentes como consecuencia de la incorporación de un paquete tecnológico de insumos altamente demandantes en energía y materiales. En este marco, una serie de transformaciones de orden económico, financiero y cultural han reorientado al sistema agropecuario hacia un proceso de agriculturización intensiva (Pengue y Rodríguez, 2018). El impacto de tales prácticas productivas se verifica en un conjunto de consecuencias ambientales y sociales, muchas de ellas asociadas a la aplicación de agroquímicos¹, lo que ha repercutido particularmente en el ambiente y la salud humana.

El escenario descrito ha alcanzado también a la horticultura, actividad que en nuestro país adquiere trascendencia en las áreas periurbanas de las grandes ciudades. En la provincia de Buenos Aires, los cinturones de La Plata y Mar del Plata se destacan por la consolidación de las producciones primario-intensivas respecto de otros espacios productivos cercanos a la ciudad de Buenos Aires, donde la urbanización generó un importante desplazamiento de las mismas (Barsky, 2005). En los últimos años, y en función de los distintos contextos económicos acaecidos, las políticas de escala municipal, provincial y nacional han otorgado a la agricultura periurbana un lugar creciente en la agenda pública (Barsky, 2015).

En la implementación de este modelo productivo, los agroquímicos han jugado un rol central. Posteriormente a ser concebidos como parte de un paquete que aportaba “soluciones” al hambre de posguerra, desde hace varias décadas se vienen registrando resistencias por parte de sectores de la sociedad civil, los cuales cuestionan los efectos que genera la aplicación de tales insumos.

El partido de General Pueyrredon (644.055 habitantes, de acuerdo con proyecciones realizadas por el INDEC a 2016) se ha constituido como un escenario de tensiones y controversias vinculadas con el uso de agroquímicos, particularmente en el extrarradio de la ciudad de Mar del Plata, donde los conflictos sociales y ambientales vienen ocupando –desde inicios de los años dos mil- un lugar destacado en el debate público.

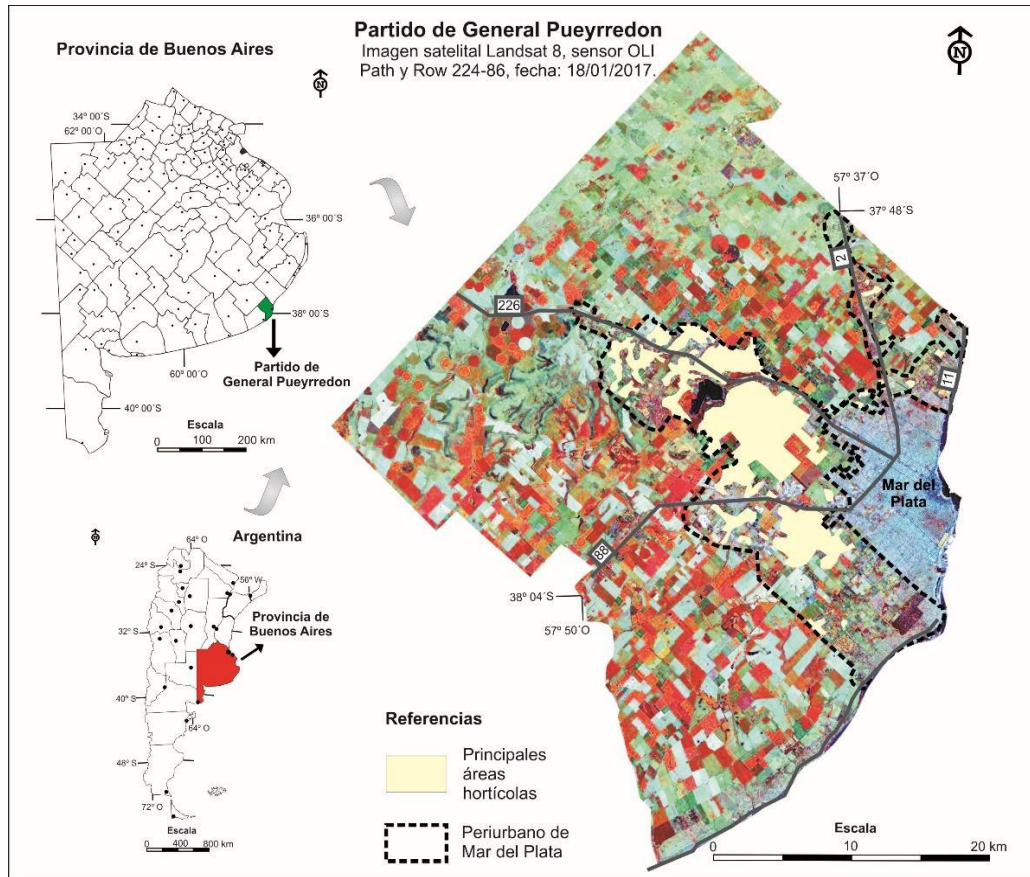
Mar del Plata posee un entorno periurbano de aproximadamente 35.000 hectáreas, el cual ha sido delimitado y caracterizado por distintos estudios (Rodríguez Iglesias y Bazán, 2009; Ferraro *et al.*, 2013; Zulaica y Ferraro, 2013; entre otros). Se trata de un territorio de interfaz urbano-rural que incluye espacios de residencia de sectores

¹ En el presente trabajo, bajo el término agroquímicos se agrupan dos grandes grupos de sustancias químicas: fertilizantes y plaguicidas (categoría que a su vez incluye a los herbicidas, fungicidas e insecticidas).

Molpeceres, C., Zulaica, L. y Barsky, A. / De la restricción del uso de agroquímicos a la promoción de la agroecología. Controversias ante el conflicto por las fumigaciones en el periurbano hortícola de Mar del Plata (2000-2020)

sociales de nivel socioeconómico medio-alto, zonas marginales y heterogéneas con problemáticas sociales y ambientales agudas, en convivencia con áreas productivas destinadas a actividades agropecuarias intensivas. La Figura N° 1 muestra la distribución de las principales áreas hortícolas².

Figura N° 1. El periurbano marplatense y principales áreas hortícolas.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Molpeceres *et al.* (2019a) y Zulaica *et al.* (2020).

El cinturón hortícola marplatense es el segundo más importante del país. Comprende una franja que abarca aproximadamente 9.500 hectáreas a campo y 650 bajo cubierta (Adlercreutz, 2017), con una producción total de aproximadamente 300.000 toneladas anuales, cuyo destino principal es el mercado interno (Molpeceres, 2016). Desde el punto de vista económico, la actividad contribuye de manera significativa al Producto Bruto Geográfico local, siendo aproximadamente 1.000 productores quienes llevan adelante la producción de la zona.

² Las áreas hortícolas se representaron sobre una imagen Landsat del año 2017, obtenida de: <http://landsat.usgs.gov/>. Dicha imagen fue procesada por Zulaica *et al.* (2020) y la composición que se exhibe es falso color o infrarrojo color, correspondiente a las bandas infrarrojo cercano, rojo y verde (bandas 4, 3, 2, respectivamente). Las tonalidades verdes y rojas indican áreas cultivadas extensivas en distintos estadios de la cobertura vegetal. Hacia el noreste, en tonalidades predominantemente verdes y parcelas menos diferenciadas se destacan las actividades ganaderas.

La agricultura que se desarrolla en el cinturón posee una dinámica propia asociada a actividades rurales intensivas, pero además está sujeta a la influencia de las dinámicas urbanas. Su condición periurbana, vinculada a los principales ejes de comunicación y distribución de los productos, le otorga gran relevancia dentro del sistema agroalimentario local y regional.

El inicio del conflicto por el uso de agroquímicos remite al año 2000, cuando un grupo de residentes en las adyacencias de las zonas productivas se organizó para petitionar a las autoridades municipales el control de las fumigaciones. Posteriormente a la sanción de una ordenanza que hace lugar a la demanda, irrumpe con fuerza el conflicto con los agricultores en el escenario público, el mismo adquiere una virulencia inusitada, la disposición se retrotrae y la disputa se judicializa. La problemática va adquiriendo distintas significaciones a lo largo del tiempo, tanto para los actores en pugna como para el Estado municipal y la sociedad en su conjunto. El conflicto evoluciona desde la reivindicación de la prohibición absoluta de los agroquímicos hasta la promoción de prácticas productivas alternativas³, como la agroecología. Sin embargo, el mismo persiste sin una resolución definitiva hasta el día de hoy.

Por lo tanto, el recorrido de la disputa está marcado por tensiones y controversias que devienen de las distintas posturas relativas al uso de agroquímicos. Pese a las diferencias, en general, los actores involucrados manifiestan el interés común de alcanzar objetivos de sustentabilidad en el territorio. Pero entonces surgen las siguientes preguntas: ¿por qué no han logrado implementarse regulaciones de cumplimiento efectivo? ¿Quiénes promueven un tipo de prácticas y quiénes otras? ¿Qué intereses se manifiestan en el transcurso de una confrontación tan extendida?

Para intentar responder a estos interrogantes, el presente trabajo⁴ analiza cómo ha evolucionado el conflicto por el uso de agroquímicos en el periurbano hortícola de Mar del Plata desde inicios de los años 2000 hasta el presente, a fin de lograr una aproximación acerca de las interrelaciones que han entrado en juego. En este sentido, se entiende que el análisis de la trayectoria del conflicto y su productividad social (Melé, 2003) permiten profundizar en el conocimiento de las lógicas que condicionan y fortalecen la consolidación de modelos de producción alternativos tendientes a la sustentabilidad del periurbano y sus recursos, en línea con lo establecido por los

³ En el presente trabajo se denominan prácticas “alternativas” a aquellas que comparten entre sus preceptos la disminución del uso de agroquímicos.

⁴ Esta investigación forma parte de una investigación mayor, aún en desarrollo, en el marco de la tesis doctoral de la primera autora.

Objetivos de Desarrollo Sostenible promovidos en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

Abordaje teórico-metodológico

El análisis realizado en el presente artículo toma como referencia nociones derivadas del denominado enfoque socio-técnico (Bijker, 1995; Thomas, 2008), triangulando conceptos provenientes de la sociología de la tecnología y de la productividad social del conflicto (Melucci, 1999; Melé, 2003; Azuela, 2006; Chateauraynau, 2008; Azuela y Mussetta, 2009; Merlinsky, 2013).

El abordaje socio-técnico postula que las tecnologías son cimentadas socialmente y las sociedades tecnológicamente, permitiendo la reconstrucción analítica de las complejas relaciones entre usuarios y herramientas, actores y producciones, instituciones, regulaciones y sistemas tecnoproductivos. Desde esta perspectiva, para describir y explicar en términos de proceso las relaciones que se establecen enfocándose en el periurbano productivo y dar cuenta de la multiplicidad de factores que intervienen en los procesos de construcción social de las normativas, el análisis se centra en la noción de trayectoria socio-técnica (Thomas, 2008). La misma refiere al proceso de co-construcción de productos, procesos productivos y organizaciones, instituciones, relaciones usuario-productor, relaciones problema-solución, procesos de construcción de “funcionamiento” y “utilidad” de una tecnología, racionalidades, políticas y estrategias de actores (Molpeceres *et al.*, 2017).

Por otra parte, a esta perspectiva constructivista se incorporan nociones del abordaje propuesto por Melé (2003), quien sugiere estudiar los conflictos en relación a su productividad social, es decir, a los efectos sociales generados en el proceso de formación y transformación del orden vigente (Azuela y Mussetta, 2009). Esta línea de trabajo, más que buscar las causas de las controversias centra su análisis en las consecuencias (Ventura, 2019). La productividad supone el abordaje de tres dimensiones que poseen distintos alcances respecto de la secuencia diacrónica del proceso bajo análisis: la territorialización del conflicto, su irrupción en el espacio público y la actualización local del derecho. La primera, refiere a la delimitación de un territorio de disputa y a las representaciones sociales que entran en juego y que suelen reforzarse o modificarse con el transcurso del tiempo. La segunda, remite a las formas de deliberación en que el conflicto irrumpe y es procesado en la esfera pública; y la tercera, alude al proceso de juridificación y, con ello, a las re-significaciones y transformaciones que surgen una vez que el conflicto ingresa al mundo del derecho (Azuela y Mussetta, 2009; Azuela y Cosacov, 2013).

Por lo tanto, el periurbano hortícola marplatense se encuentra signado por controversias ambientales cuyas disputas emergen de diferentes miradas asociadas con la interacción sociedad-naturaleza. De acuerdo con Hajer (1995), los conflictos ambientales se construyen socialmente y se definen como una lucha compleja y continua por la reformulación de situaciones problematizadas como tales. Acselrad (2004) señala que son aquellos que involucran grupos con modos diferenciados de apropiación, uso y significado de la naturaleza. Estas disputas son, en esencia, territoriales ya que se construyen a partir de una visión de los actores anclada en su geografía, generando una fuerte colisión entre el espacio económico y el espacio vital (Sabatini, 1997). También se caracterizan por ser distributivos, dado que entran en juego incompatibilidades percibidas en relación a la inequidad e ilegitimidad en la asignación de derechos y recursos. Y además políticos, ya que se discute no sólo el uso y manejo de los recursos naturales implicados sino también el control del territorio (Sabatini, 1997; Melé, 2003; Spadoni, 2013).

Tomando como guía los enfoques mencionados y sobre la base de estudios previos (Molpeceres *et al.*, 2015; Molpeceres, 2016; Molpeceres *et al.*, 2017), se realiza una sistematización secuencial del conflicto derivado del diseño e implementación de normativas de ordenamiento productivo del periurbano en el ámbito del partido de General Pueyrredon, entre los años 2000 y 2015. A partir de allí, se realizó una actualización del período 2015–2020 (febrero) a través de la recopilación, sistematización y análisis de información científico-técnica preexistente, regulaciones, notas periodísticas y entrevistas a actores clave para lo cual se construyó una matriz codificada a partir de los lineamientos de las referencias teóricas propuestas. Finalmente, se presentan una serie de reflexiones e interrogantes con el propósito de contribuir a generar insumos para la discusión acerca de las implicancias que entran en juego a la hora de promover políticas públicas en las áreas urbano-rurales.

Controversias en torno al uso de agroquímicos en el periurbano marplatense

En el partido de General Pueyrredon, las preocupaciones acerca de los efectos perjudiciales sobre la salud y el ambiente -derivados de la utilización de agroquímicos en la horticultura- ingresan en la escena pública a partir del año 2000, cuando un grupo de vecinos de la zona periurbana se organiza para petitionar a las autoridades que se regule su uso (Molpeceres *et al.*, 2017). Luego de que los peticionantes logran que se legisle sobre el particular en el ámbito del Honorable Concejo Deliberante (HCD), el conflicto se agudiza en virtud de distintas iniciativas de carácter reactivo llevadas a cabo por parte del sector de la productivo. Tal como se ha estipulado en el marco conceptual de referencia, ello comprende un territorio específico de disputa, las incompatibilidades

Molpeceres, C., Zulaica, L. y Barsky, A. / De la restricción del uso de agroquímicos a la promoción de la agroecología. Controversias ante el conflicto por las fumigaciones en el periurbano hortícola de Mar del Plata (2000-2020)

entre el espacio económico y el espacio vital incentivan las interacciones entre los actores y, como consecuencia de haber ingresado en la esfera del derecho, la controversia resulta resignificada.

En el itinerario del conflicto es posible identificar seis etapas. Las cuatro primeras se corresponden con la periodización efectuada en estudios previos desde una perspectiva socio-técnica (Molpeceres *et al.*, 2015; Molpeceres, 2016; Molpeceres *et al.*, 2017). Como se ha mencionado, estas etapas, descritas y redefinidas de manera estilizada, abordan la controversia en términos de su productividad social. Seguidamente, se delimitan y analizan dos períodos más recientes a partir del año 2015.

De acuerdo con lo expuesto, la trayectoria del conflicto por el uso de agroquímicos en el periurbano marplatense involucra los siguientes momentos (Figura N° 2):

1. Cambios tecno-productivos en el territorio y primeras manifestaciones del conflicto (2000-2004)
2. Ingreso del conflicto en la agenda pública (2005-2009)
3. Activación del conflicto (2010-2012)
4. Juridificación del conflicto (2013 - 2015)
5. Actualización local del derecho (2016 - 2019)
6. Resignificación del problema (inicios de 2020)

Figura N° 2. Trayectoria del conflicto en torno al uso de agroquímicos (2000-2020).



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Molpeceres (2016).

1. Cambios tecno-productivos en el territorio y primeras manifestaciones del conflicto (2000-2004)

En el período comprendido entre el año 2000 y 2004, se registró una serie de cambios significativos en la actividad hortícola del periurbano marplatense: la expansión de la superficie cultivada, el aumento en el número de invernáculos, el incremento de los contratos de mediería y la adopción creciente de agroquímicos para prevenir y controlar plagas y enfermedades. La intensificación del sector fue acompañada por programas específicos de asesoramiento técnico llevados a cabo por organismos públicos (Molpeceres *et al.*, 2017).

En el transcurso de esta etapa comienzan a emerger los primeros cuestionamientos a la utilización creciente de agroquímicos, especialmente por sus efectos nocivos en la salud. Los primeros cuestionamientos provienen, por un lado, de estudios científicos, y por el otro, de organizaciones ambientalistas que recogían la preocupación de los vecinos de zonas periurbanas.

En este sentido, vale señalar que en el año 2003 tuvo lugar en la ciudad el 33º Congreso Argentino de Pediatría. En ese evento se expuso un estudio que demostraba que un 90% de la población estudiada presentaba residuos de, por lo menos, un plaguicida. Por su parte, la organización no gubernamental (ONG) Bios⁵ comenzó a llevar adelante algunas iniciativas a nivel local con el objetivo de alertar sobre las posibles consecuencias del uso de agroquímicos. Entre estas acciones se incluyen charlas, entrega de material al HCD y presentaciones en los medios de comunicación. La movilización inicial enfatizó sus proclamas principalmente en los impactos negativos que se estaban generando sobre la salud de las personas y el medio ambiente.

En este contexto, determinados sectores de la ciudadanía comienzan a sumarse al reclamo de Bios. A ello se suma también el interés de algunos funcionarios municipales por participar de la Red Argentina de Municipios Saludables. Esta Red, creada en el año 2003 por el Ministerio de Salud de la Nación a partir de un programa de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), tiene por objetivo fomentar políticas saludables que tienen como objetivo mejorar la calidad de vida de la población (Molpeceres, 2016). A partir de una solicitud presentada por el intendente en noviembre de 2004, la Municipalidad de General Pueyrredon ingresa como miembro adherente a dicha Red.

⁵ Bios es una asociación civil sin fines de lucro constituida para la defensa del ambiente a nivel nacional.

Si bien algunos sectores de la sociedad civil, liderados por Bios, presentaron como “de carácter público” la problemática, no hay antecedentes en las actas del HCD de que se haya tratado la cuestión a nivel parlamentario. Tampoco los medios de comunicación locales dieron cuenta de las demandas en ese momento. Si bien la preocupación expresada por vecinos, ambientalistas y médicos respecto al daño o perjuicio derivado del uso de agroquímicos repercutió en la iniciativa del municipio de formar parte de la Red Argentina de Municipios Saludables, la cuestión no había ingresado en la agenda de los decisores públicos.

No obstante, se comienza a vislumbrar una comunión de intereses compartida por determinados actores (municipio, organizaciones sociales y parte de la comunidad científica), lo que supone la confluencia en un espacio de metas comunes capaz de producir identificaciones e incrementar las interacciones entre sus miembros (Azuela y Cosacov, 2013). De esta manera, comenzaron a evidenciarse los costos sociales y ambientales de una actividad productiva con un importante arraigo en el partido y la región, es decir abarcando un territorio claramente definido.

2. Ingreso del conflicto en la agenda pública (2005-2008)

Posteriormente a su adhesión a la Red Argentina de Municipios y Comunidades Saludables, la administración local comenzó a evaluar los pasos a seguir. En un informe elaborado en 2005 se hizo hincapié en la salud pública como responsabilidad colectiva, al tiempo que se especificaba uno de los requisitos para lograr la titularidad en dicha red: incluir la preocupación por la calidad del medio ambiente en la agenda municipal.

En consecuencia, algunas cuestiones ambientales comenzaron a formar parte de dicho vademécum temático, entre ellas, el uso de agroquímicos y su impacto en la salud pública. Ese mismo año, Mar del Plata se convierte en miembro titular de la Red.

Simultáneamente, algunos grupos ambientalistas, liderados por Bios, continuaban con su activismo. Se suman nuevos integrantes a los colectivos, entre ellos vecinos residentes en las zonas periurbanas, reforzándose la visión compartida de defender al ambiente y la salud como derechos colectivos.

Ese mismo año, la ONG Bios redacta un proyecto de ordenanza municipal destinado a regular el uso de agroquímicos, forzando de este modo el debate en el ámbito municipal. En el proyecto se planteaba la demarcación de una franja de seguridad de 1.000 metros de distancia entre el ejido urbano y las aplicaciones terrestres de dichas sustancias, prohibiendo el rociado de cualquier tipo en el perímetro establecido. Como se ha mencionado, la iniciativa buscaba privilegiar la protección de la salud y el ambiente por sobre la intensificación de una actividad productiva de relevancia en la región. Si bien

se contemplaban parámetros espaciales y tecnológicos, no fueron contemplados en la propuesta los saberes ni las prácticas de los productores (Molpeceres *et al.*, 2017).

En un contexto de aparente calma, en el marco de un proceso desprovisto de tensiones significativas -antecedido por un debate de escaso nivel de profundidad-, en 2008 el HCD del Partido de General Pueyrredón aprobó por unanimidad la Ordenanza Municipal 18.740/08, tomando como base el documento elaborado por la ONG Bios.

Esta Ordenanza constituye el primer antecedente local de regulación del uso de agroquímicos y converge con los lineamientos de un programa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) denominado “Ciudades Emergentes y Sostenibles”. En esta línea, el proyecto se proponía emular ejemplos normativos de otras ciudades latinoamericanas en materia de sostenibilidad ambiental y desarrollo urbano.

En consonancia con el interés municipal por implementar políticas públicas que vinculen ambiente, sustentabilidad y salud -y de algunos profesionales de la medicina preocupados por los daños derivados del uso de agroquímicos-, en el año 2008 se institucionaliza un espacio para reflexionar sobre la problemática en la Municipalidad. El Programa “Salud y Agroquímicos”, aún vigente, está conformado por distintos profesionales tales como médicos, enfermeras, trabajadoras sociales y nutricionistas. Inicialmente, se autoconvocaron alertados por distintas situaciones de exposición al riesgo que corroboraban en su práctica cotidiana.

En este período, la problemática pasa a una nueva fase: se posiciona en la agenda pública a partir de una normativa. Pese a ello, el conflicto aún no escala a niveles inmanejables. Los actores alineados en la sanción de la ordenanza municipal 18.740/08 -ambientalistas, municipio y Red Argentina de Municipios y Comunidades Saludables- conforman una alianza que deja fuera de juego a los actores del sector productivo -productores, proveedores de insumos y técnicos-, dándole de esta manera margen para su reacción. Como se ha mencionado, este acuerdo surge de un trabajo conjunto en el que se fue definiendo una visión compartida respecto de las problemáticas que se vislumbran como prioritarias en el territorio del partido. El grupo de actores alineados en la sanción de la ordenanza, en términos de Melé (2003), se organiza colectivamente en torno a las representaciones de los usos legítimos del espacio que se pretende proteger.

3. Activación del conflicto (2009-2012)

En esta etapa, el conflicto emerge con virulencia. Luego de la sanción de la normativa por parte del HCD y la trascendencia que adquiere en el ámbito público, el sector productivo -ausente en las discusiones previas- comenzó a expresarse a través de movilizaciones y “tractorazos”, generando el desabastecimiento de hortalizas en el

mercado. Aunque la Ordenanza 18.740/08 había sido aprobada por unanimidad, la oposición de los productores, técnicos y empresas proveedoras de insumos impidió su implementación (Molpeceres *et al.*, 2017). En este punto, es importante señalar que cuando un conflicto ambiental se inscribe en el espacio público las controversias se multiplican (Merlinsky, 2015), aumentando el interés de los medios de comunicación por las mismas (Azuela y Cosacoy, 2013).

En virtud de la enérgica resistencia del sector, se inicia una etapa de revisión y rediseño de las disposiciones originales⁶ (Molpeceres, 2016). La franja de no fumigación de 1.000 metros no llegó a reglamentarse. Por lo tanto, tal restricción nunca fue efectivamente implementada. En este proceso, la creciente tensión entre salud, ambiente y producción primario-intensiva se procesa, al interior de la administración local, en una disputa que tiene su correlato político en la prórroga de la aplicación de la normativa.

A partir de ese momento, las subsiguientes modificaciones a la norma estuvieron enfocadas en otorgar concesiones al sector productivo, respondiendo a sus demandas mediante la introducción de cambios en los parámetros técnicos. Ya no constituían los agroquímicos *per sé* el principal problema sino las prácticas de los productores, asumiendo que éstas podían ser “mejorables” mediante instancias de capacitación y “ajustes técnicos” en los procedimientos.

En esta etapa se incorpora como noción el “uso correcto” de los agroquímicos, terminología propia de las recomendaciones técnicas que normalmente se incluyen en los *agrovademécums de fitosanitarios*. En este marco, la nueva relación de fuerzas política da luz verde al uso de agroquímicos como herramienta esencial para resolver los problemas de productividad y rentabilidad vinculados con la producción hortícola. De esta manera, ante la presión del sector productivo los reclamos de los grupos ambientalistas, quienes en un primer momento habían liderado el proceso, pasan a un segundo plano (Molpeceres *et al.*, 2017).

Frente a los continuos cuestionamientos públicos por el desenlace de los acontecimientos y a la necesidad política del municipio de mostrarse activo en iniciativas que promuevan una mejoría del medio ambiente, a fines de 2012 el HCD convocó a una jornada de debate denominada “Uso de agroquímicos en el partido de General Pueyrredon”. En esta audiencia estuvieron representadas las visiones de ambientalistas, productores, técnicos, empresas proveedoras de insumos y la comunidad científica. De acuerdo con Spadoni (2013), esta instancia se corresponde

⁶ Entre las ordenanzas modificatorias se encuentran: 19.110/09, 19.019/09, 19.024/09, 19.178/09.

con el momento de productividad política del conflicto que conlleva la generación de un espacio público intermedio, es decir, un ámbito deliberativo con capacidad de arribar a la toma de decisiones políticas (Melucci, 1999; Melé, 2003).

Posteriormente a la realización de esta audiencia, el HCD sancionó una nueva ordenanza, la 21.097/12, a través de la cual se pretendió arbitrar “los intereses de la sociedad en su conjunto”. Esta nueva regulación contempla una nueva mirada del problema. Como se ha mencionado, no se trata ya de prohibir la aplicación de agroquímicos sino de regular su uso. A partir de esta nueva disposición, se permite - dentro de la franja de 1.000 metros adyacente a la ciudad- el uso de aquellos productos de “banda verde” y de “banda azul”, contemplados para situaciones especiales y con previa autorización municipal.

Por otra parte, la normativa propone la creación de dos nuevos instrumentos: un “Consejo de Evaluación y Monitoreo”, integrado por organizaciones técnicas, científicas, ambientalistas, gubernamentales y representantes de vecinos y productores; y la implementación de un “Programa de Desarrollo Rural Sostenible” para “el cuidado del medio ambiente, la salud de la población y el desarrollo productivo del sector”. Al mismo tiempo, se ratifica la prohibición de la disposición final de los envases de agroquímicos dentro de la franja. Luego de aprobada la Ordenanza 21.097/12, el BID aprobó el proyecto AR-T1109, a través del cual se instituyó el programa denominado “Mar del Plata Sostenible”.

Sin embargo, vale señalar que tanto la producción hortícola convencional como la venta de agroquímicos continúan realizándose sin restricciones de ningún tipo, que el mercado de verduras opera normalmente y que la ordenanza no se ha implementado. En este sentido, las resistencias del sector primario trajeron como consecuencia la polarización del debate. Retomando a Sabatini (1997), la visión de los actores en conflicto genera una fuerte colisión entre el espacio económico y el espacio vital.

4. Juridificación del conflicto (2013 - 2015)

La participación de los productores en las reuniones de discusión de las normativas conllevó a nuevos procesos de readecuación de las medidas y sus alcances. De esta manera, en 2013 se aprobó la Ordenanza 21.296/13. A partir de la misma, la idea original de una franja de 1.000 metros devino en tres zonas con distintos niveles de regulación para el uso de agroquímicos. Asimismo, se crea el Programa de Desarrollo Rural Sustentable (PDRS), con el objetivo de preservar el patrimonio natural y cultural, y la salud de la comunidad a través de la intervención en el plano instrumental, organizacional y técnico.

Como resultado de este proceso, se deja de lado la dicotomía fumigación o no fumigación y se incluye el uso de agroquímicos de “banda roja y amarilla” para casos especiales y bajo autorización municipal previa. En esta nueva etapa la propuesta es ofrecer capacitaciones para que los productores “adecuen” sus procedimientos a las Buenas Prácticas Agrícolas (BPA), definidas como un conjunto de sugerencias técnicas aplicables en la producción, procesamiento y transporte de productos de origen agropecuario, orientadas a alcanzar la inocuidad del producto y la protección del ambiente y del personal (Molpeceres, 2016).

Luego de reformulados los parámetros técnicos de intervención sobre la franja, en 2014 un vecino residente en la zona hortícola presentó una denuncia de inconstitucionalidad de la Ordenanza 21.296/13 ante la Corte Suprema de la Provincia de Buenos Aires. La denuncia alegaba regresión frente a derechos ya concedidos, dado que en una primera instancia se había aprobado la prohibición del uso de agroquímicos y luego se retrotrajo la medida (Barsky *et al*, 2016).

En consecuencia, el mencionado tribunal concedió la medida cautelar que suspendió preventivamente la aplicación de algunos artículos de la Ordenanza 21.296/13, por los cuales se modificaba la zona de seguridad prevista en la primera ordenanza. La Corte alegó que no se habían realizado los estudios de impacto ambiental correspondientes y reconoció el retroceso frente a derechos adquiridos. A nivel local, la juridificación del conflicto generó, en principio, un retorno a la normativa inicial, desestimando las ordenanzas modificatorias.

En respuesta a esta sentencia, la Municipalidad planteó una revocatoria “*in extremis*”, con el objetivo de dejar sin efecto la medida cautelar, que fue rechazada en el mes de diciembre por la Corte Suprema. Esta situación configuró un antecedente judicial histórico en materia ambiental y respecto al uso y aplicación de agroquímicos en particular.

Simultáneamente, en el HCD, distintas agrupaciones con representación parlamentaria solicitan la realización de estudios científicos que den cuenta de la delimitación del área periurbana para poder legislar sobre la cuestión con mayor precisión. Ello demuestra el escaso conocimiento que distintos actores políticos tenían respecto de la problemática. La demanda por un abordaje territorial del conflicto supone la búsqueda de soluciones, aunque la respuesta desde el Estado no necesariamente incluya al conjunto de personas que desarrollan una acción colectiva y practican una sociabilidad constitutiva de territorialidad anclada a ese espacio, tal como sostiene Melé (2003). Por lo tanto,

siguiendo a este autor, el conflicto plantea una redefinición del territorio, es decir de las relaciones que se entablan en él.

De esta manera, a modo de síntesis, durante este período el gobierno municipal dejó en “*stand by*” la pugna entre rentabilidad hortícola *versus* ambiente y salud, a partir de dotar de mayor laxitud a la regulación inicialmente establecida. De este modo, no sólo no fueron satisfechas las demandas de vecinos y ambientalistas, sino que tampoco se ofrecieron incentivos ni alternativas a los productores con el fin de promover procesos de transición y/o de incorporación de nuevas prácticas que minimicen o descarten el uso de agroquímicos. Tal resolución provisoria del conflicto confiere inestabilidad al equilibrio político logrado y genera incertidumbre respecto al grado de cumplimiento de la normativa (Molpeceres *et al.*, 2017).

5. Actualización local del derecho (2016 - 2019)

Durante la mayor parte de esta etapa, el tratamiento de la cuestión parece desdibujarse de la agenda pública local. En las actas de sesión del HCD no hay registros de debate al respecto. La medida cautelar establecida por la Corte Suprema de la Provincia de Buenos Aires continúa teniendo vigencia y los controles por parte de los organismos públicos, en líneas generales, merman. Sobre este repentino “golpe de silencio” en el plano del derecho ambiental reflexiona un técnico del área bajo estudio:

“Pasamos 3 años y pico, como que estaría todo tranqui y en realidad se pateaba la pelota para adelante y ahora estamos en stand by. Pasaron 3 años de esta gestión que puso en el freezer el problema, ustedes produzcan que no pasa nada (fragmento de entrevista realizada el 26/06/19)”.

Mientras tanto, en la producción se observan algunos cambios. Por un lado, si bien gran parte de los horticultores continúan utilizando agroquímicos, según datos relevados en empresas proveedoras de insumos, se produjeron algunos cambios en la elección de productos, privilegiando las bandas “menos tóxicas”. Por otro lado, técnicos, productores y proveedores de insumos dan cuenta de un proceso de reducción en el uso de esas sustancias como consecuencia del incremento en el precio de dichos insumos por la devaluación. Algunos hablan de “agroecologización forzada”, otros de “agroecología por condición, no por convicción” para referir a las producciones que se encuentran en proceso de transición hacia prácticas de bajo impacto ambiental.

Asimismo, algunos pequeños productores agroecológicos se consolidan en esta etapa y otros logran agruparse para vender hortalizas diferenciadas de las convencionales. Al momento del relevamiento realizado a campo, se detectan al menos 15 unidades productivas agroecológicas a escala comercial en el partido de General Pueyrredon. De acuerdo a Viteri *et al.* (2019), más de la mitad de estas experiencias se inician en 2016,

mientras que las más antiguas en el territorio (2007) se vinculan con la organización de la producción alrededor de la Feria Verde Plaza Rocha y con iniciativas privadas para hoteles de alta gama. El resto posee orígenes variados. Para casi la totalidad de los productores, la opción de la producción agroecológica es un modo de sostener económicamente a su familia.

En este marco, los intereses de protección de la salud humana y ambiental frente al uso de agroquímicos continúan siendo reclamados por algunos sectores. Las ONG ambientalistas y otros colectivos que promueven las producciones agroecológicas se movilizan, realizando numerosas reuniones informativas, charlas, encuentros y campañas en las que, por ejemplo, se analizó la presencia de agroquímicos en orina humana. También lo hace el Grupo de Salud y Agroquímicos de la Municipalidad, organizando jornadas de divulgación, como la titulada “Impacto de los agroquímicos en la salud integral y el medioambiente”.

Simultáneamente, algunos medios de comunicación hacen referencia a la no implementación de las ordenanzas al tiempo que relevan reclamos y cuestionamientos de la sociedad civil. En este sentido, el portal Punto Noticias expone: “*Agroquímicos: denuncian que no se cumplen las ordenanzas que restringen fumigaciones*” (09/10/17). Asimismo, alertan sobre la presencia de residuos en las verduras a partir de estudios realizados por el Departamento de Bromatología de la Municipalidad.

Concomitantemente, preocupado por el impacto que podría tener en la economía local una caída de la producción como consecuencia de un menor uso de agroquímicos, el gobierno municipal ha reiterado su intención de apoyar el modelo productivo convencional, procurando nuevamente regular las modalidades de fumigación. Al respecto, un portal digital local expresa:

“Agroquímicos: Con mil metros, Mar del Plata se quedaría sin cordón. Esa fue la respuesta del Municipio en relación a la distancia óptima para la aplicación de sustancias, en el marco de la cautelar vigente, que prohíbe el uso de productos a menos de mil metros de plantas urbanas. Pese a la vigencia de una medida cautelar -que nadie controla ni cumple- que desde hace casi dos años prohíbe las fumigaciones a menos de mil metros de plantas urbanas en el Partido de General Pueyrredon, para el Municipio las cosas deberían ser distintas” (Fragmento del portal Quedigital.com, del 26/06/2016).

En este sentido, desde la Secretaría de Desarrollo Productivo se implementó una mesa de trabajo interdisciplinaria para discutir y reformular la Ordenanza 21.296/13. Dicha mesa fue integrada por representantes de productores, del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), del Departamento de Bromatología municipal, del

Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) y de los colegios técnicos, pero no se incluyó en la convocatoria a los sectores ambientalistas.

De ello resultó un borrador que proponía la confección de una nueva “normativa de producción sostenible”. La misma proponía el reemplazo del término agroquímicos por el de fitosanitarios y reforzaba la idea de control y capacitación para “ajustar” las prácticas de manejo a las BPA, resguardando al sector productivo.

En sintonía con dicha propuesta, se anunció en 2017 una iniciativa que surgió de actores del sector privado: la propuesta del establecimiento de un “Sello de Alimento Controlado” para frutas y hortalizas. Para Moyano *et al.* (2019), su objetivo es el control de calidad de frutas y verduras en el partido de General Pueyrredon, incluyendo la necesidad de evaluar la presencia de residuos de agroquímicos por encima de los valores tolerables para su consumo (según Resolución 934/2010 de SENASA). Según se afirma, apunta a brindar seguridad para el consumidor final, quien puede verificar -mediante la visualización del logo- que los alimentos han sido producidos bajo ciertos estándares de calidad; y además el productor puede lograr un precio diferenciado. En línea con el posicionamiento más benevolente que venía mostrando hacia los sectores de la producción, esta iniciativa fue declarada de interés por el HCD de General Pueyrredon (Decreto N° 111/2017).

En este sentido, la propuesta local se alinea con determinadas decisiones de organismos provinciales y nacionales. Por un lado, mediante Resolución Conjunta 1/2018 de los Ministerios de Agroindustria y de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Nación, se proponen recomendaciones para que los productores incorporen las BPA, así como el refuerzo de los sistemas de control y monitoreo. Ese mismo año, a través de la resolución conjunta 5/2018, las secretarías de Gobierno de Agroindustria y Salud de Nación establecieron la incorporación al Código Alimentario Argentino (CAA) de las Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) obligatorias para el sector hortícola. Si bien la obligatoriedad rige a partir de enero de 2021, el Ministerio de Producción provincial, organismo de aplicación de la norma a través de la Dirección de Producción Vegetal (DPV), prevé que los productores “adecuen” sus prácticas previamente. Para alcanzar este objetivo, SENASA promueve la formación de técnicos implementadores encargados de asesorar, de manera privada y por lo tanto rentada, a los productores en la incorporación de las BPA.

Quienes promueven las BPA enfatizan en los beneficios que brindan en términos de eficiencia ambiental y económica. Al respecto, Logegaray (2007: 58) sostiene que: “algunos de estos cambios implican un costo, pero deben considerarse una inversión,

puesto que mejoran sustancialmente la gestión del sistema y la calidad del producto y del proceso, contribuyendo a mejorar la competitividad de la empresa”. Desde el punto de vista de las organizaciones ambientales -y también desde referentes del ámbito académico- la promoción de las BPA ha recibido críticas, fundamentalmente basadas en la falta de discusión previa y de referencias a estudios científicos que hayan abordado los riesgos que pueden conllevar para la salud y el ambiente, así como de la necesidad de generar, en este marco, un debate más amplio sobre las implicancias del modelo de desarrollo agropecuario vigente (Moyano *et al.*, 2019).

En definitiva, la norma enfatiza en la exigencia de controlar el uso y aplicación de agroquímicos mediante ajustes técnicos en sus procedimientos, avalando de esta forma la utilización de dichos insumos. De acuerdo con Molpeceres *et al.* (2015), siendo el objetivo declamado “garantizar la calidad e inocuidad de los alimentos”, ello supone la configuración de un nuevo escenario tecnológico basado en el empleo de nuevas prácticas –“buenas”- y de tecnologías –“amigables”-. Para los expertos que adhieren a este posicionamiento, la cuestión se restringe a un problema “de conocimiento” y “de manejo” de los productores (Molpeceres *et al.*, 2019b).

Por su parte, el gobierno provincial tenía en estudio una resolución destinada a promover la aplicación de BPA y regular la aplicación de agroquímicos en “zonas de amortiguamiento” próximas al ejido urbano. De acuerdo a sus consideraciones, las atribuciones de control recaerían sobre el municipio. Finalmente, la norma no logró implementarse por pretender establecer criterios homogéneos para todos los partidos bonaerenses, omitiendo las particularidades que presenta cada jurisdicción.

Con respecto a la Municipalidad de General Pueyrredon, mientras en los niveles superiores de gobierno había consenso en promover las BPA, es decir avalando el uso “racional” de agroquímicos y la meta de la productividad para garantizar el abasto alimentario, los colectivos ambientalistas continúan oponiéndose, intentando redefinir el tratamiento de la cuestión. En el marco de actividades como el Primer Encuentro Regional de Pueblos Fumigados por la Agroecología, realizado en Santa Clara, se debate sobre la manera de impulsar modelos productivos alternativos. En este sentido, elevaron un proyecto de ordenanza de “Fomento a la Producción Agroecológica Rural y Urbana en el Partido de General Pueyrredon”. El proyecto busca impulsar el desarrollo de una agricultura sin agroquímicos. Asimismo, en el texto se propone la creación de una Dirección de Agroecología municipal, un Registro de Producciones Agropecuarias Agroecológicas y un Consejo Asesor Agroecológico.

Paralelamente, distintos profesionales de la salud, pertenecientes a centros de atención próximos a áreas productivas, detallan diferentes situaciones de perjuicio que se registra entre la población residente, como consecuencia de su exposición a las fumigaciones de agroquímicos. Tal como relata María, médica pediatra:

“Lo que más se ven son problemas bronquiales y dermatitis, también muchas intoxicaciones agudas. Lo que pasa, que como está organizado el sistema de salud de Mar del Plata, primero que acceder a estadísticas que sean confiables es prácticamente imposible en salud. El primer nivel de atención es el de la municipalidad, que es la atención primaria que se da en las salitas y el segundo nivel de atención y el tercero, es el de los hospitales que son provinciales. Entonces, si yo sospecho que un chico puede tener un tumor, lo derivó al hospital, donde se puede diagnosticar y tratar y ahí pierdo el rastro. Pero yo sí he visto chicos con cáncer, que he diagnosticado y sé que se han muerto” (Fragmento de entrevista, realizada el 24/09/2019).

En línea con los reclamos y cuestionamientos del sector ambientalista, hacia el final de este período la Corte Suprema de la provincia de Buenos Aires ratifica la medida cautelar planteada en 2014 y que había sido cuestionada por el gobierno municipal. Mediante dicha resolución se determina la inconstitucionalidad de la Ordenanza 21.296/13, dándole lugar al retroceso en los derechos adquiridos. Por tanto, vuelve a regir la ordenanza 18.740/08 que establece 1.000 metros de no fumigación entre la zona productiva y el ejido urbano. Tal como sostiene Spadoni (2013), los repertorios de los actores sociales se reformulan en el ámbito de la Justicia, generando un intercambio de argumentos pautados por la juridificación del lenguaje.

Sin embargo, esta etapa está caracterizada a nivel local por una situación de indeterminación, desde el punto de vista de la aplicación de la ordenanza anterior que volvió a cobrar vigencia. La medida cautelar rige durante la mayor parte del período, pero la producción continúa realizándose sin restricciones, registrándose un escaso nivel de control por parte de organismos públicos. En este punto, y a pesar de los niveles de encuadramiento legal alcanzados, los mecanismos de mercado continuaron gobernando las prácticas productivas basadas en el uso de agroquímicos.

Como se ha mencionado, la etapa culmina con el pronunciamiento de un tribunal competente superior en favor de los derechos reclamados desde el inicio de este proceso: salud y ambiente. En términos de Azuela y Cosacov (2013), los enunciados de la legislación permitieron a ambientalistas y vecinos presentar sus demandas no solo como aspiraciones legítimas, sino como derechos exigibles. Como señala Sabatini (1997: 85), en un conflicto territorial la existencia de *"un fallo judicial a favor de una comunidad o grupos de ella (...) eleva considerablemente la fuerza de la parte débil"*

dentro de la contienda. Es que, además de la fuerza estrictamente normativa del derecho, hay que destacar que el mismo tiene también una enorme fuerza comunicativa.

Al invocar enunciados jurídicos ambientales, los querellantes no solo pudieron articular sus demandas como derechos, sino que también difundieron la idea de que lo que estaba en juego era una razón superior que trasciende a los individuos: el "daño al ambiente y la salud pública" (Azuela y Cosacov, 2013). En la actualidad, rige en General Pueyrredon la restricción legal para el uso de agroquímicos. No obstante, la mayoría de los productores encuentran dificultades para adecuar su actividad a los nuevos lineamientos. A su vez, no se ofrecen incentivos ni instrumentos claros que les permitan generar una transición hacia prácticas de menor impacto ambiental.

6. Resignificación del problema (inicios de 2020)

La actualización del derecho en un conflicto local de estas características acarrea resignificaciones y transformaciones orientadas hacia la promoción de producciones alternativas al modelo convencional. Las mismas se encuentran aún en una fase inicial. Mientras los productores continúan desarrollando su actividad, en su mayoría utilizando agroquímicos, existe poca claridad para los primeros sobre cuál es la norma que efectivamente rige. Así lo expresa un miembro de la Cooperativa de Productores Hortícolas:

"No tengo bien en claro. Que sí, que no...creo que se vuelve al tema de los 1.000 metros, que hay que respetarlos, que no se puede aplicar nada. ¿salimos de esta nebulosa? ¿Qué hacemos? no hay regla externa para producir, bah sí, la regla externa es no hagamos nada"
(Fragmento de entrevista, realizada el 24/06/2019).

Algunos técnicos a nivel local se capacitan para asesorar a los productores en BPA, quienes –como se ha mencionado- tendrán como plazo este año para "adecuar" sus prácticas a dichas reglas. En palabras de Izquierdo *et al.* (2007), el sector productivo y algunos sectores del Estado se proponen usar las BPA para "hacer las cosas bien y dar garantía de ello".

Con el advenimiento de la nueva administración, el gobierno provincial prorroga por un año más la resolución que preveía la aplicación de BPA en franjas de amortiguamiento (Resolución 246/18 MAGP), al tiempo que propone conformar una mesa de trabajo de organismos públicos provinciales para coordinar el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas relativas a la aplicación de agroquímicos, con especial atención sobre las aplicaciones en zonas de amortiguamiento o "buffer" adyacentes a áreas que requieren especial protección.

Asimismo, a partir de la asunción del nuevo gobierno el Ministerio de Agricultura de la Nación anunció por primera vez la creación de una Dirección de Agroecología. El director entrante preside actualmente la Red Nacional de Municipios y Comunidades que Fomentan la Agroecología (RENAMA). En este sentido, si bien no se ha corroborado oficialmente, determinados actores políticos del partido de General Pueyrredon se encuentran gestionando el ingreso a la misma –según se desprende de lo expresado en entrevistas realizadas en el presente trabajo de investigación-.

Simultáneamente, y en virtud de la creciente presencia de organizaciones sociales de la agricultura familiar en la agenda pública, se está discutiendo un proyecto de ley para declarar bien jurídicamente protegido y de interés estratégico nacional a los Territorios Periurbanos Hortícolas, es decir, a aquellas áreas dedicadas a la producción de alimentos para circuitos cortos de consumo de las ciudades y que se llevan a cabo mayoritariamente por agricultores de pequeña escala. Este proyecto propone, entre otras cuestiones, crear un Programa Integral de Apoyo y Protección de los Territorios Periurbanos Hortícolas en el ámbito del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, cuyas acciones sean de carácter participativo, con enfoque de género y diversidad pluricultural.

Si bien es prematuro realizar un análisis de esta etapa, se advierte un posible cambio en las decisiones de política pública. De medidas que inicialmente se enfocaban en la regulación del uso de agroquímicos, a legislaciones que promueven modelos productivos alternativos incorporando la noción de sustentabilidad ecológica, pero también social y económica. En este punto, resultará de interés seguir estudiando cómo repercute el nuevo contexto en el partido de General Pueyrredon, a fin de poder ofrecer nuevas reflexiones e interrogantes que contribuyan al debate sobre la génesis e implementación de políticas a nivel local.

Consideraciones finales

El uso de agroquímicos en el periurbano hortícola de Mar del Plata constituye, desde hace dos décadas, motivo de controversias. Desde los cuestionamientos iniciales a las producciones convencionales y las tensiones que emergieron a principios de la década de 2000, se activó un conflicto en el que, desde entonces, los actores puestos en juego no han logrado algún grado de acuerdo.

Esta investigación reconstruyó la trayectoria del conflicto, permitiendo reflexionar acerca de su productividad social en tres aspectos principales: la *territorialización de la disputa*, su *irrupción en el espacio público* y la *actualización local del derecho*.

A modo de discusión final, se retoman los resultados alcanzados y los aportes de los referentes teóricos que permitieron guiar el análisis de las controversias. En primer lugar, en lo referido a la dimensión territorial del conflicto, en términos de Azuela y Musseta (2009) la controversia introdujo cambios en las formas concretas de control territorial, tales como modificaciones en las reglas que definen los derechos de la población y sus formas efectivas de protección, o en los poderes jurídicos de las diferentes instancias y niveles de gobierno para tomar decisiones que afectan el territorio.

El conflicto hizo visibles los costos sociales (en términos de salud humana y sobre los ecosistemas) de un tipo de actividad económica de referencia en la región (Azuela y Cosacov, 2013). Entonces, la pérdida de "calidad de vida" se impuso como un costo que no debía ser aceptado, siendo necesario delimitar una franja de "no aplicación". Para el Estado municipal, el territorio se transformó en una franja sujeta a controles delimitada espacialmente. En la práctica, el territorio entendido como un conjunto de redes, significados e interacciones excede los límites físicos. En ese sentido, el estudio del periurbano supone un complejo territorial de interfaz de difícil conceptualización y delimitación espacial, en situación transicional y permanente transformación (Barsky, 2005). Esa situación de borde se presenta como una franja o espacio en donde convergen y coexisten diversas dinámicas socioeconómicas, culturales y ambientales (Talavera y Villamizar, 2012) que se traducen en controversias entre el "espacio normativo", el "espacio vital" y el "espacio económico".

En definitiva, el reclamo inicial intentaba regular un área específica del territorio, su zona periurbana, pero luego de activado el conflicto, la reivindicación del derecho de todos al ambiente y la salud se inscribe, en términos de Merlinsky (2013), en un ámbito territorial que desborda los límites originales y obliga a definir el objeto de demanda a una escala que desdibuja esas fronteras y las reconstituye en un nuevo marco espacial que no coincide estrictamente con la división política del territorio.

En segundo lugar, respecto de la irrupción del conflicto en el espacio público, resulta útil visualizar de qué manera un reclamo particular o aparentemente ligado a la esfera privada, logra inscribirse en términos de una demanda de interés público. En este caso, la activación de la disputa está ligada a la concreción de una política pública y no a un problema entre privados.

Un punto de partida para comprender este proceso es tratar de observar el modo en que las posiciones de los actores se van construyendo en la trayectoria misma y no previamente a partir de una posición unificada.

Mediante la periodización del conflicto es posible observar cómo las posiciones de los actores se van construyendo en el propio proceso y las problemáticas son resignificadas, así como las soluciones. Esta dinámica genera formas organizacionales y lazos institucionales. Para Melé (2003), esta categoría permite abordar los efectos en términos de producción de representaciones que revalorizan y cualifican el espacio y que establecen un renovado lazo social entre los colectivos movilizados y el territorio.

El conflicto polarizado en el binomio “agroquímicos sí – agroquímicos no” esconde desacuerdos en torno a los usos “adecuados” del espacio. El reclamo “ambientalista” logró en un primer momento ganar lugar y, en línea con otras intenciones del municipio, introducir en agenda el problema. Este grupo estuvo inicialmente vinculado estrechamente a vecinos de zonas productivas.

Frente a la prohibición del uso de agroquímicos, el sector productivo articuló también sus demandas y se activó el conflicto. Entonces, el debate se trasladó de reivindicar el derecho a la salud pública a resguardar un sector económico pujante. La Municipalidad, tras un aparente rol de árbitro, constituyó también un actor relevante en la controversia.

Los intereses y objetivos de los distintos actores no lograron alinearse durante el proceso. Pero el grupo “ambientalista” mutó, se expandió, incorporando nuevos actores e instrumentos. Entonces la cuestión pasó a ser planteada como un “derecho de todos al ambiente y la salud”, definiendo una visión compartida de ese espacio que querían defender.

Por último, en relación a la actualización local del derecho se plantea un nuevo escenario controversias, pero también de resignificaciones. Las controversias socio-técnicas son debates en los que participan expertos, políticos, técnicos buscando lograr una caracterización de las amenazas ambientales (como es la aplicación de agroquímicos) y, especialmente, alcanzar una definición del problema que pueda ser considerada creíble y legítima (Merlinsky, 2015). Llevadas a la esfera del derecho, las controversias socio-técnicas resignifican del problema, es decir, conducen a nueva forma de utilizar el repertorio jurídico y cambios en el modo en que las acciones de los actores pueden tener influencias en el campo legal y político (Merlinsky, 2017).

El punto de inflexión que supone la entrada del conflicto al mundo del derecho observamos que los discursos –acciones y omisiones– del municipio son múltiples e incluso contradictorios (Canestraro, 2015). Los reclamos ambientalistas logran irrumpir en el espacio de la deliberación pública y su punto cúlmine da lugar a la judicialización del conflicto, que pone en evidencia que el derecho despliega su fuerza comunicativa como si el orden jurídico no pudiera ser de otra manera, naturalizando lo cultural, lo que

no es sino una construcción histórica (Azuela, 2006). La apelación a la “justicia ambiental” constituye una práctica central para legitimarse en ese espacio deliberativo. Ello se ve favorecido porque, como dice Carman (2011), el campo ambiental no está dado sino que tiene límites en permanente construcción, que son objeto de múltiples disputas.

En esta línea, vislumbramos acciones que promueven la aplicación de modelos alternativos no sólo como una estrategia productiva sino también como cambios en los hábitos cotidianos basados en prácticas. Prácticas que apunten a una mayor sustentabilidad del territorio periurbano a nivel local, en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible promovidos en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

Bibliografía

ACSELRAD, H. (2004). *Conflitos ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

ADLERCREUTZ, E. (2017). *Descripción de la producción en el Cinturón Hortícola de Mar del Plata*. Mar del Plata: INTA-Oficina de Información Técnica Mar del Plata.

AZUELA, A. (2006). *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*. México: Instituto de Investigaciones Sociales (UNAM)-Fontamara.

AZUELA, A. Y MUSSETTA, P. (2009). Algo más que ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México. *Revista de Ciencias Sociales*, 16, pp. 191-215.

AZUELA, A. Y COSACOV, N. (2013). Transformaciones urbanas y reivindicaciones ambientales. En torno a la productividad social del conflicto por la construcción de edificios en la Ciudad de Buenos Aires. *EURE*, 39 (118), pp. 149-172.

BARSKY, A. (2005). El periurbano productivo, un espacio en constante transformación. Introducción al estado del debate, con referencias al caso de Buenos Aires. *Scripta Nova*, 9(194).

BARSKY, A. (2015). Las producciones familiares bolivianas y el rol del Estado: Análisis de las políticas públicas para el sostenimiento de la agricultura periurbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires (2000-2015). *Revista de Ciencias Sociales*, 33(28), pp. 33-47.

BARSKY, A., FLORES, P., RIVAROLA Y BENÍTEZ, M. Y CASSANO, D. (2016). La fragmentación de la institucionalidad estatal y los conflictos por el rociado con agroquímicos en instituciones escolares de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

En Jager, M. (editor), *Gobernabilidad, percepción, control y efectos del uso de agroquímicos en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Red de Universidades Nacionales del Conurbano (RUNCOB), Editorial de la Universidad Nacional de La Matanza.

BIJKER, W. (1995). *Of Bicycles, Bakelites, and Bulbs: Toward a Theory of Sociotechnical Change*. Cambridge: The mit Press.

CANESTRARO, M. (2015). Imaginarios en disputa o sobre la territorialización de un conflicto urbano. El caso de “La Canchita de los Bomberos” (Mar del Plata, Argentina). *Urbe*, 7(2), pp. 237-249.

CARMAN, M. (2011). *Las trampas de la naturaleza. Medio ambiente y segregación en Buenos Aires*. Buenos Aires: CLACSO-Fondo de Cultura Económica.

CHATEAURAYNAU F. (2008). *Des disputes ordinaires à la violence politique. L'analyse des controverses et la sociologie des conflits*. París: Groupe de Sociologie Pragmatique et réflexive, l'École des Hautes Études en Sciences Sociales.

FERRARO, R.; ZULAICA, L. Y ECHECHURI, H. (2013). Perspectivas de abordaje y caracterización del periurbano de Mar del Plata, Argentina. *Letras Verdes*, 13, pp. 19-40.

HAJER, M. (1995). *The politics of environmental discourse*. Oxford: Clarendon Press.

Izquierdo, J.; Rodríguez Fazzone, M. y Durán, M. (2007). *Buenas Prácticas Agrícolas para la Agricultura Familiar*. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Santiago, Chile: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

LOGEGARAY, V. (2007) Adopción de Buenas Prácticas Agrícolas. Camino sin retorno. *Alimentos Argentinos*, 36, pp. 56-58.

MELÉ, P. (2003). Conflits urbains pour la protection de la nature dans une métropole mexicaine. En Melé, P. Larrue, C. et Rosemberg, Muriel (Eds.) *Conflits et territoires*. Tours: Presses Universitaires Francois-Rabelais.

MELUCCI, A. (1999). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México: El Colegio de México.

MERLINSKY, G. (2013). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CICCUS.

MERLINSKY, G. (2015). Los conflictos ambientales y el debate público sobre el desarrollo en Argentina. *Ciencia e Investigación*, 65(3), pp. 5-17.

MERLINSKY, G. (2017). Cartografías del conflicto ambiental en Argentina. Notas teórico-metodológicas. *Acta sociológica*, 73, pp. 221-246.

MOLPECERES, C., CEVERIO, R. Y BRIEVA, S. (2015). Tecnología y Política: análisis socio-técnico de las franjas de seguridad para la aplicación de agroquímicos en la horticultura periurbana del Partido de General Pueyrredon. En *IX Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales*, UBA, Buenos Aires.

MOLPECERES, C. (2016). *Tecnología y política: construcción social de las regulaciones para el uso de agroquímicos en el cinturón hortícola del partido de General Pueyrredón* (Tesis de Magister en Agroeconomía). Balcarce: Facultad de Ciencias Agrarias, Universidad Nacional de Mar del Plata.

MOLPECERES, C.; CEVERIO, R. Y BRIEVA, S. (2017). Regulaciones y prácticas: controversias en torno al uso de agroquímicos en el cinturón hortícola marplatense. *Redes*, 23(44), pp. 103- 131.

MOLPECERES, C.; CANESTRARO, M. L. Y ZULAICA, L. (2019a). Reflexiones sobre la orientación de políticas públicas sectoriales para la promoción de modelos agrícolas alternativos: el caso del periurbano productivo de Mar del Plata. *Quid* 16, 12, pp. 202-243.

MOLPECERES, C.; CEVERIO, R. Y BRIEVA, S. (2019b). Agroquímicos: cambios en la agenda internacional e instrumentos de regulación en Argentina (1950-2015). *Estudios Socioterritoriales*, 25, pp. 1-19.

MOYANO, M.; DEL VALLE MUNDO, M. Y BOCERO, S. (2019). Buenas Prácticas Agrícolas en la frutihorticultura del Partido de General Pueyrredon. En *VII Congreso Nacional de Geografía de Universidades Públicas y XXI Jornadas de Geografía de la UNLP*, La Plata.

PENGUE, W. Y RODRÍGUEZ, A. (2018). Las Transformaciones Urbano-Rurales en la Argentina: conflictos, consecuencias y alternativas en los albores del milenio. En Pengue, W. y Rodríguez, a. (editores), *Agroecología, Ambiente y Salud: Escudos Verdes Productivos y Pueblos Sustentables*, pp. 13-31. Buenos Aires y Santiago de Chile: Fundación Heinrich Böll, Oficina Regional para Cono Sur.

RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. Y BAZÁN, A. (2009). El periurbano marplatense: una propuesta de delimitación. En *X Seminario de RedMuni: nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios*. Dirección de Investigaciones del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

SABATINI, F. (1997) Conflictos ambientales y desarrollo sustentable de las regiones urbanas. *EURE*, 22(68), pp. 77-91.

SPADONI, E. (2013). El rol de la Defensoría del Pueblo en los conflictos ambientales: el caso de la Cuenca Matanza Riachuelo. *Ambiente & Sociedad*, 16(2), pp. 47-62.

TALAVERA, H. Y VILLAMIZAR, N. (2012). Presentación del problema y justificación para la realización del Seminario, Documento de Trabajo, en Seminario Bordes Urbanos: Procesos Territoriales Colombia, Chile, Gran Bretaña, India, China. Bogotá: Instituto Hábitat, Ciudad y Territorio de la Universidad Nacional de Colombia y Red Arquitectura del Territorio.

THOMAS, H. (2008) Estructuras cerradas vs. Procesos dinámicos: trayectorias y estilos de innovación y cambio tecnológico. En Thomas, H. y A. Buch (coords.), *Actos, actores y artefactos*. Sociología de la tecnología, Bernal: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.

VENTURA, V. (2019). Producción y productividad de la normativa urbana. El trabajo político de los sectores medios en sus contiendas por la ciudad. *Derecho y Ciencias Sociales*, 21, pp. 82-103.

VITERI, L., BARRIENTOS, E., CENDÓN, L., LÓPEZ, M. Y QUINTEROS, G. (2019). Redes Alimentarias Alternativas: Una Aproximación Teórica – Empírica en el Sudeste Bonaerense. En *XI Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales*, UBA, Buenos Aires.

ZULAICA, L. Y FERRARO, R. (2013). Lineamientos para el ordenamiento del periurbano de la ciudad de Mar del Plata (Argentina), a partir de la definición de sistemas territoriales. *Geografía em Questão*, 6(1), pp. 202-230.

ZULAICA, L.; VAZQUEZ, P. Y DAGA, D. (2020). Transformaciones territoriales en el periurbano hortícola de Mar del Plata (Argentina) y su incidencia en los procesos de erosión hídrica. *Revista de Geografía Norte Grande*, 75, pp. 179-200.