



GESU
Grupo de Estudios
Sociourbanos

TRANSFORMACIONES RECIENTES Y CONFLICTOS URBANOS

Experiencias en Mar del Plata
y su periurbano



María Laura Canestraro
y Laura Zulaica
(editoras)



h^c Facultad de
Humanidades
Universidad Nacional de Mar del Plata

 UNIVERSIDAD NACIONAL
de MAR DEL PLATA

TRANSFORMACIONES RECIENTES Y CONFLICTOS URBANOS

Experiencias en Mar del Plata y su periurbano

María Laura Canestraro y Laura Zulaica

(Editoras)

Autores:

Arce, Solange

Bertolotti, Florencia

Canestraro, María Laura

Gonzalez, Sofía Ariadna

Guardia, Carlos Enrique

Jakubowicz, Melina

Layús, Eduardo Joaquín

Loyza, María Belén

Molpeceres, Celeste

Oriolani, Federico Agustín

Pintos Radice, Juan José

Zulaica, Laura

Transformaciones recientes y conflictos urbanos: experiencias en Mar del Plata y su periurbano / María Laura Canestraro ... [et al.]; compilación de María Laura Canestraro; María Laura Zulaica; editado por María Laura Canestraro; María Laura Zulaica.- 1a ed.- Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata, 2021.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-811-024-0

1. Sociología Urbana. 2. Estudios Sociales. 3. Ambiente Social.

I. Canestraro, María Laura, comp. II. Zulaica, María Laura, comp.

CDD 303.4098212

Diseño: Esp. DI Greta Liz Clinckspoor



GESU

Grupo de Estudios
Sociourbanos



CESP

Centro de Estudios Sociales y Políticos



**Facultad de
Humanidades**
Universidad Nacional de Mar del Plata



**UNIVERSIDAD NACIONAL
de MAR DEL PLATA**
.....



INDICE

INTRODUCCIÓN

Canestraro, María Laura y Zulaica, Laura

Alcances del libro.....	14
Enfoque	14
Los conflictos urbanos.....	18
Organización del libro.....	19
Referencias bibliográficas.....	23

CAPITULO 1: La gestión alternativa de la casa. Prácticas habitacionales y vínculos actorales en un barrio popular de Mar del Plata

Oriolani, Federico Agustín

Resumen.....	29
Introducción.....	30
Los sectores populares después de los 70	33
Las casas y la domesticidad.....	37
El contexto de lo barrial	41
Entramados actorales: vínculos y gestión de demandas habitacionales.....	46
Después de la tormenta... aparece "el estado"	50
El comedor como estrategia de gestión habitacional.....	53
Reflexiones preliminares	56
Bibliografía.....	58

CAPITULO 2: La producción de vivienda social en Mar del Plata 1970-2015. Avatares, transiciones y concreciones en la política habitacional

Guardia, Carlos Enrique

Resumen.....	64
Estado y política habitacional en Argentina, un breve análisis de coyuntura.....	65
Mar del Plata y su parque edilicio habitacional de vivienda subsidiada. Cambios en el patrón de producción y ruptura de una tipología habitacional	74
Conclusiones provisionales.....	88
Referencias Bibliográficas	92

CAPITULO 3:

¿Mar del Plata para todo/as? Procesos y políticas alrededor de las nuevas transformaciones urbanas en las áreas centrales

Bertolotti, Florencia y Jakubowicz, Melina

Resumen.....	96
Introducción.....	97
Mercantilización de la ciudad: el capital financiero como principio rector.....	99
Mar del Plata Ciudad "Balnearia". Bienvenido/as a la feliz.....	103
¿Por qué invertir en MDP?.....	105
Transformaciones urbanas recientes de Mar del Plata.....	107
1.- Paseo Aldrey.....	109
2.- Calles para la gente. Zona comercial Güemes.....	110
3.- (ex) Hotel Royal.....	112
Lo local y lo global: un análisis conjunto de los casos.....	113
Conclusiones finales.....	120
Referencias Bibliográficas.....	122

CAPITULO 4

Iniciativas Privadas y Concesiones Públicas. Sobre las formas desmaterializadas en que la comunidad de Mar del Plata es expropiada de sus bienes sociales

Layús, Eduardo Joaquín

Resumen.....	125
Introducción.....	126
Derecho a la Ciudad.....	128
Pecado original.....	129
Acumulación reiterada por Cercado, por Despojo, Por Desposesión.....	131
Territorio - Renta del suelo - Disciplinamiento Social.....	133
Bienes Comunes y Bienes Sociales.....	135
Descentralización para Concentrar.....	136
Las trampas de la naturaleza.....	138
Las palabras y las cosas.....	140
Concesiones Públicas.....	142
Características.....	143

Iniciativas Privadas.....	145
Características.....	147
Estudio de Caso.....	150
1. Paseo Las Toscas y Paseo Hermitage.....	151
2. Centro Cultural Estación Terminal Sur.....	155
3. Playa La Perla. Plaza España.....	159
Reflexiones al finalizar.....	163
Bibliografía consultada.....	171

CAPITULO 5

Privatización y segregación socio-espacial en los espacios públicos costeros de la zona sur de la ciudad de Mar del Plata

Gonzalez, Sofia Ariadna

Resumen.....	171
Introducción.....	172
El proceso de privatización del espacio costero.....	175
Privatización y segregación socio-espacial en la zona sur de Mar del Plata.....	179
El sur como identidad social.....	182
Los dueños de todo: el problema de la línea divisoria.....	188
Reflexiones finales.....	194
Referencias bibliográficas.....	197

CAPITULO 6

Conflicto ambiental por el espacio público costero en Mar del Plata. El caso VerdeMundo (2010-2018)

Arce, Solange

Resumen.....	201
Introducción.....	202
Abordaje teórico y aproximación al caso de estudio.....	204
Abordaje metodológico.....	210
Exposición de los resultados y discusión.....	212
Consideraciones finales.....	224
Referencias bibliográficas.....	226

CAPITULO 7

¿Tensiones entre imaginarios de desarrollo e imágenes desde las planificaciones estatales? Aproximaciones a partir del estudio del conflicto Reserva Natural Puerto Mar del Plata Club Atlético Aldosivi

Loyza, María Belén

Resumen	230
Introducción	231
Consideraciones teórico - metodológicas	234
El desarrollo en los imaginarios urbanos	236
Imágenes de la ciudad desde la planificación urbana	243
Imaginarios e imágenes, ¿están cerca?	250
Conclusiones	253
Referencias bibliográficas	255

CAPÍTULO 8

Horticultura periurbana en Mar del Plata: trayectoria de su regulación

Molpeceres, Celeste

Resumen	258
Introducción	259
Regulando la producción hortícola en el periurbano marplatense ¿de la restricción del uso de agroquímicos a la agroecología?	261
“Ese ‘Pasa algo’ que hizo encender el calefón” o preocupación de los vecinos por la salud (2000- 2004)	263
2. “Mar del Plata (In)sostenible” o preocupación de los funcionarios por el ambiente (2005-2008).....	266
3. “Relean la ordenanza y corrijan errores”, o preocupación de los horticultores por el sistema de producción (2009-2012)...	271
4. “Mar del Plata sustentable” o “uso responsable de agroquímicos” (2013 al 2015)	276
5. “Poniendo el problema en el freezer” o no implementación de las regulaciones (2016 - 2019)	280
6. “¿Salir de la nebulosa?” o camino hacia la agroecología (inicios 2020).....	287
Reflexiones finales	288
Referencias bibliográficas	290

CAPÍTULO 9

La trama social de los residuos: posiciones sociales y estrategias de reproducción en el basural de Mar del Plata

Pintos Radice, Juan José

Resumen	293
Introducción	294
La crisis como péndulo.....	297
El estigma ciruja.....	300
Campo y estrategias de reproducción	302
Los "otros" del recupero, reciclado y reutilización.	306
Reflexiones finales	311
Referencias bibliográficas.....	313



CAPÍTULO 8

Horticultura periurbana en Mar del Plata: trayectoria de su regulación

*Molpeceres, Celeste*¹²⁸

RESUMEN

A partir de los cuestionamientos por los daños en la salud humana y el ambiente derivados del modelo de producción convencional (insumo-dependiente), emergen distintas propuestas de políticas públicas en el periurbano hortícola marplatense. Por un lado, tendientes a limitar el uso de agroquímicos, y por el otro, orientadas a impulsar prácticas alternativas –como agroecología o biodinámica-. Ambas vías aparentan converger en un mismo camino: el desarrollo territorial sustentable. Pero, ¿son compatibles? ¿qué actores promueven unas y otras? ¿qué intereses y objetivos persiguen? ¿qué implica la sustentabilidad para cada uno de ellos? El artículo explora la trayectoria de regulación del uso de agroquímicos en el

¹²⁸Licenciada en Relaciones Internacionales (UNCPBA) y Magister en Agroeconomía (UNMdP). Becaria doctoral del CONICET. Universidad Nacional de Mar del Plata. Grupo de Estudios Sociourbanos. Centro de Estudios Sociales y Políticos (FH - UNMDP). Actualmente sus investigaciones se enfocan en el análisis de políticas públicas ligadas a la gestión urbano-ambiental, del hábitat y ordenamiento territorial. Presentó trabajos y participó en la organización de seminarios, talleres, jornadas y congresos nacionales e internacionales. Publicó trabajos en libros y revistas de su especialidad. E-mail: mcmolpeceres@yahoo.com.ar - cmolpeceres@conicet.gov.ar



periurbano hortícola de Mar del Plata desde inicios de los años 2000 al presente, a fin de lograr una primera aproximación a las interrelaciones existentes en la problemática. Entre los resultados se desprende que los objetivos e intereses de los distintos actores en juego no convergen en el diseño de regulaciones para el sector, motivo por el cual las mismas son lábiles, frecuentemente reformuladas y alcanzan un escaso nivel de implementación. El aparente lazo que une un tipo de política con la otra, se desdibuja frente al análisis.

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

INTRODUCCIÓN

A nivel internacional, desde hace varias décadas, el uso de agroquímicos genera controversias y cuestionamientos por parte de la sociedad civil respecto a su impacto ambiental y en la salud humana. Su correlato a nivel nacional se vislumbra con intensidad a partir de mediados de la década de 1990. En el caso particular del municipio de General Pueyrredon, estas discusiones ocupan un lugar destacado en la agenda de políticas públicas a partir de los años 2000, ligadas particularmente a la actividad hortícola que se desarrolla en la zona periurbana que rodea la ciudad de Mar del Plata.

Dicho cinturón hortícola comprende una amplia franja que abarca en torno a 10000 hectáreas a campo y 700 hectáreas bajo cubierta, con



una producción total de aproximadamente 300.000 toneladas, cuyo destino principal es el mercado interno¹²⁹.

Inicialmente, un grupo de vecinos de las zonas productivas se organizó para peticionar a las autoridades la regulación de la aplicación de agroquímicos. A partir de entonces, se inicia un largo recorrido en el tratamiento de la cuestión, marcado por tensiones y una constante búsqueda de soluciones por parte de los distintos actores comprendidos en el conflicto.

De los cuestionamientos por los daños en la salud humana y el ambiente derivados del modelo de producción convencional (insumo-dependiente), emergen distintas propuestas de políticas públicas en el periurbano hortícola marplatense. Por un lado, para limitar el uso de agroquímicos, y por el otro, para impulsar prácticas alternativas -como agroecología o biodinámica-.

Ambas vías aparentan converger en un mismo camino: el desarrollo territorial sustentable. Pero, ¿son compatibles? ¿qué actores están detrás de la promoción de unas y de otras? ¿qué intereses y objetivos persiguen? ¿qué implica sustentabilidad para cada uno de ellos?

A partir de estos interrogantes, este artículo explora la trayectoria de regulación del uso de agroquímicos en el periurbano hortícola de Mar del Plata desde inicios de los años 2000 al presente¹³⁰, a fin de lograr una primera aproximación a las interrelaciones existentes en la problemática.

¹²⁹Para una descripción de la actividad hortícola en el área bajo estudio, véase Molpeceres (2016).

¹³⁰Febrero de 2020.



En ese sentido, el término trayectoria es utilizado en términos de la perspectiva socio-técnica, para describir y explicar en términos de proceso las que se establecen en el periurbano productivo y dar cuenta de la multiplicidad de dimensiones que intervienen en los procesos de construcción social de las normativas (Thomas y Buch, 2008). Trayectoria, entonces, 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).

Sobre la base de estudios previos (Molpeceres *et al.*, 2015; Molpeceres, 2016; Molpeceres *et al.*, 2017) se reconstruyó el proceso de diseño e implementación de normativas en el municipio entre 2005 y 2015. A partir de entonces, se realizó una actualización del período 2015 – (febrero) 2020 a partir de la recopilación, sistematización y análisis de producción científico-técnica pre existente, regulaciones, notas periodísticas y entrevistas. Finalmente, del análisis de la información obtenida se presentan una serie de reflexiones e interrogantes tendientes a generar insumos para el diseño de políticas públicas.

REGULANDO LA PRODUCCIÓN HORTÍCOLA EN EL PERIURBANO MARPLATENSE ¿DE LA RESTRICCIÓN DEL USO DE AGROQUÍMICOS A LA AGROECOLOGÍA?

Las preocupaciones acerca de las consecuencias sobre la salud y el ambiente del uso de agroquímicos en la horticultura ingresan en la agenda de políticas públicas del Partido de General Pueyrredon a



partir del año 2000, cuando un grupo de vecinos de la zona periurbana se organiza para peticionar a las autoridades la regulación de la aplicación de los agroquímicos. Estas demandas generaron tensiones y controversias que dieron lugar a la revisión de la legislación provincial, a la sanción de sucesivas ordenanzas y la conformación de alianzas (Molpeceres *et al.*, 2017).

En la trayectoria del diseño e implementación de normativas en torno al uso de agroquímicos en Mar del Plata se distinguen seis etapas, asociadas a los distintos momentos del conflicto¹³¹:

1. "Ese 'Pasa algo' que hizo encender el calefón" o preocupación de los vecinos por la salud (2000-2004).
2. "Mar del Plata (in)sostenible" o preocupación de los funcionarios por el ambiente (2005-2009).
3. "Relean la ordenanza y corrijan errores" o preocupación de los horticultores por el sistema de producción (2009-2012)
4. "Mar del Plata Sustentable" o uso responsable de agroquímicos (2013 - 2015).
5. "Poniendo el problema en el freezer" o no implementación de las regulaciones (2016 - 2019).
6. "¿Salir de la nebulosa?" o camino hacia la agroecología (inicios 2020).

¹³¹La presente periodización constituye un recorte del período bajo estudio realizado por la analista en base a distintos momentos del conflicto, a fin de facilitar el análisis. En la denominación de las distintas etapas de la trayectoria se utilizan fragmentos del discurso de los actores, que representan las controversias y reflejan distintos momentos del conflicto. Las cuatro primeras etapas son propuestas y descritas en profundidad en trabajos previos (Molpeceres *et al.*, 2015; Molpeceres, 2016; Molpeceres *et al.*, 2017).



“ESE ‘PASA ALGO’ QUE HIZO ENCENDER EL CALEFÓN” O PREOCUPACIÓN DE LOS VECINOS POR LA SALUD (2000-2004)

En el período comprendido entre el año 2000 y 2005, tuvieron lugar cambios en la actividad hortícola de la zona, marcados por el incremento de los contratos de mediería¹³², la creación de programas de organismos públicos para el asesoramiento técnico, la expansión de la superficie cultivada, el aumento en el número de invernáculos y el uso de agroquímicos para prevenir y controlar plagas y enfermedades (Molpeceres *et al.*, 2017).

En esta etapa se hacen oír en Mar del Plata los primeros cuestionamientos al uso de agroquímicos, especialmente por su impacto en la salud humana. Estas incipientes denuncias provienen, por un lado, de estudios científicos, y por el otro, de organizaciones ambientalistas que recogían la preocupación de los vecinos al respecto.

En el año 2003 tuvo lugar en la ciudad el 33º Congreso Argentino de Pediatría en el que se presentó un estudio que demostraba que un 90% de la población estudiada presentaba residuos de, por lo menos, un plaguicida¹³³. Ese mismo año, la organización no

¹³²En los contratos de mediería se acuerda la división de tareas entre quien provee la mano de obra (mediero) y quien provee la tierra y los insumos para la producción (productor propietario). No solo representa una estrategia para compartir y minimizar riesgos en la contratación de la mano de obra, también minimiza los riesgos en la comercialización de la producción ya que los acuerdos entre medieros y propietarios contemplan toda la cadena de producción y venta (Quaranta y Benencia, 2003). Si bien en la horticultura argentina esta figura surge en la década de 1970, en el cinturón hortícola marplatense se consolida a partir del año 2000.

¹³³Estudio realizado por profesionales del Hospital Materno Infantil Ramón Sarda de Buenos Aires. El doctor S. Der Parsehian y el doctor C. Grandi, “Contaminantes organoclorados en la leche materna”. El objetivo de la investigación fue verificar la



gubernamental (ONG) Bios¹³⁴ comenzó a llevar adelante en Mar del Plata algunas acciones con el objetivo de alertar sobre las posibles consecuencias del uso de agroquímicos para la salud humana. En el año 2004, dicha organización realizó un pedido formal al municipio solicitando la creación de una instancia de control de residuos de plaguicidas en vegetales. Siguiendo a Molpeceres *et al.* (2017), con el objetivo de facilitar el debate sobre el tema, la ONG entregó al Concejo Deliberante (HCD) información sobre residuos de agroquímicos. A pesar de estas iniciativas, este no fue tratado en el recinto y, por lo tanto, no hay constancia de ello en las actas del HCD.

A partir de entonces, los representantes de Bios reiteraron sus reclamos. Por un lado, entregaron notas al presidente del HCD exigiendo asumir la responsabilidad respecto a la falta de control sobre los residuos de agroquímicos en verduras y de “las intoxicaciones que pueden devenir de ello”. Por otro lado, como parte de la estrategia de visibilización de la problemática ante la sociedad civil, la ONG también realizó conferencias públicas, a fin de reflexionar sobre los efectos que los agroquímicos pueden tener en la salud.

Simultáneamente, mientras los horticultores continuaban produciendo bajo las formas convencionales de manejo de cultivos,

presencia de organoclorados en leche materna de púerperas (una muestra de 189 madres) que atendieron su parto en esa institución. La contaminación materna por plaguicidas constituye uno de los factores de riesgo que pueden influir sobre la salud del feto y el recién nacido, provocando alteraciones del desarrollo, afecciones en el intelecto y la fertilidad, y alteraciones a la inmunidad, que pueden causar enfermedades tumorales en la infancia y adultez. Fuente: Libro de resúmenes del 33º Congreso Argentino de Pediatría, Mar del Plata, 1 al 4 de octubre de 2003.

¹³⁴Bios es una asociación civil sin fines de lucro constituida para la defensa del ambiente a nivel nacional.



algunos vecinos empiezan a preocuparse por dichas prácticas. Así lo manifiesta Jorge, un vecino de zonas productivas:

“Fui testigo de ese “pasa algo” que hizo encender el calefón. Soy docente, trabajaba en una escuela y teníamos que cerrar las ventanas porque fumigaban en los campos de al lado y con el viento los agrotóxicos llegaban a los chicos y hubo intoxicaciones” (fragmento de entrevista, 6 de mayo de 2015).

Paralelamente, estos reclamos convergen con la intención de los funcionarios municipales de participar de la Red Argentina de Municipios Saludables. A partir de una solicitud presentada por el intendente en noviembre de 2004, el Partido de General Pueyrredon ingresa como miembro adherente a dicha red¹³⁵.

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 y la Organización Panamericana de la Salud, tiene por objetivo fortalecer el desarrollo de políticas saludables, siendo uno de los requisitos que el municipio genere un marco legal mediante la sanción de ordenanzas. Con la firma del acta compromiso, a través de la red, Mar del Plata se sumó a la propuesta de la Organización Mundial de la Salud y de la Organización Panamericana de la Salud, cuyo objetivo central es “abordar estrategias para lograr impulsar políticas públicas de promoción de la salud con el objetivo último de mejorar la calidad de vida en nuestra sociedad” (Molpeceres, 2016).

Pese a ello, en el transcurso de estos años no hay antecedentes en las actas del HCD de tratamiento de la cuestión. Tampoco los medios de comunicación locales relevaron las demandas. Si bien

¹³⁵ Miembros adherentes son aquellos municipios que se encuentran trabajando en experiencias de políticas públicas saludables con participación comunitaria.



convergió la preocupación de vecinos, ambientalistas y médicos respecto al daño o perjuicio derivado del uso de agroquímicos en la salud y el ambiente con la intención del municipio de formar parte de la Red Argentina de Municipios Saludables, Bios no logra aliar al municipio a fin de restringir su uso.

2. “MAR DEL PLATA (IN)SOSTENIBLE” O PREOCUPACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS POR EL AMBIENTE (2005-2008)

Luego de la adhesión a la Red Argentina de Municipios y Comunidades Saludables, un informe municipal enunciaba que el primer paso para ser “saludable” es que los diferentes actores de la comunidad (sus líderes políticos, sus organizaciones locales y ciudadanos) asuman que la salud es una responsabilidad colectiva y se comprometen a participar del proceso de mejora de la calidad de vida de todos los vecinos de forma organizada (Braga, 2005). Al mismo tiempo, se especificaba uno de los requisitos para lograr la titularidad en dicha red: incluir la problemática ambiental en la agenda municipal.

De esta manera, efectivamente algunas cuestiones ambientales empezaron a formar parte de la agenda pública municipal. Entre ellas, el uso de agroquímicos en relación con los daños derivados en la salud pública.

Simultáneamente, algunos colectivos ambientalistas continuaron con su accionar frente a la problemática del uso de agroquímicos. El continuo activismo respecto a esta situación fue señalado por Karina, miembro de la ONG Bios:

“Desde Bios hallamos situaciones insostenibles, encontramos residuos de plaguicidas en verduras y



tuvimos que dar un sacudón cívico al tema para que empiecen a gestarse algunos cambios” (fragmento de entrevista, 24 de octubre de 2012).

A mediados de 2005, el municipio cambia su condición en la Red Argentina de Municipios y Comunidades Saludables, al convertirse en miembro titular¹³⁶. En este marco, en el HCD se revisó el marco legal de la Provincia de Buenos Aires y lo establecido por la ley de agroquímicos 10.699/88, al tiempo que se propone la celebración de un convenio con el Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires.

Ese mismo año, la ONG Bios redacta un proyecto de ordenanza municipal para regular el uso de agroquímicos, abriendo de este modo el debate en la agenda pública 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 agroquímicos, prohibiendo las aplicaciones de cualquier tipo de agroquímicos en el área. Asimismo, instaba a la creación de “barreras vegetales”, con el objetivo de reducir la deriva de agroquímicos. Esta propuesta inicial buscaba, para los ambientalistas, privilegiar la protección de la salud y el ambiente frente a la actividad productiva de mayor relevancia en la zona. Si bien contemplaba componentes espaciales y tecnológicos, excluía los conocimientos y las prácticas de los principales actores de la actividad hortícola (Molpeceres *et al.*, 2017:117).

¹³⁶Miembros titulares: aquellos municipios que vienen implementando la estrategia de Municipios y Comunidades Saludables y cuentan con la acreditación por parte de la Unidad Coordinadora de la Red Argentina.



Dos años más tarde, el HCD evaluó la posibilidad de elaborar un informe respecto al accionar de la comuna en relación a la aplicación de la Ley Provincial de Agroquímicos 10.699/88.

Al año siguiente, en el marco de un proceso desprovisto de tensiones y con un previo debate de escaso nivel de profundidad, el HCD del Partido de General Pueyrredon aprobó por unanimidad -y a puertas cerradas- la Ordenanza Municipal 18.740/08, tomando como base el borrador elaborado por la ONG Bios.

Esta constituye el primer antecedente local de regulación del uso de agroquímicos y converge con el diseño de un programa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) denominado "Ciudades Emergentes y Sostenibles". El proyecto se propone "apoyar" a algunas ciudades latinoamericanas a resolver problemas de sostenibilidad ambiental, desarrollo urbano, incluyendo temas de crecimiento urbano, transporte, competitividad y seguridad; y sostenibilidad fiscal¹³⁷.

En consonancia con el interés municipal por construir políticas públicas que vinculen ambiente, sustentabilidad y salud, y de algunos profesionales de la salud preocupados por los daños derivados del uso de agroquímicos en los vecinos de zonas productivas, en el año 2008 se institucionaliza un espacio para reflexionar acerca de la problemática en el Municipio de General Pueyrredon. El Programa "Salud y Agroquímicos", aún vigente, está conformado por distintos profesionales tales como médicos, enfermeras, trabajadoras sociales y nutricionistas. Inicialmente estos profesionales se autoconvocaron

¹³⁷De acuerdo a la convocatoria, "la plataforma se enfoca primordialmente en ciudades de tamaño medio que están en la mejor posición para planear adecuadamente para un crecimiento ordenado y adaptarse a los desafíos urbanos que se acercan".



alertados por distintas situaciones de riesgo a la salud de la población. Del grupo, de acuerdo a entrevistas realizadas, las primeras en percibir un riesgo fueron las trabajadoras sociales al observar los químicos utilizados en la producción y las prácticas de manejo.

De esta forma, enfocados en comenzar por la prevención para el cuidado de la salud, una de las soluciones iniciales propuestas por este equipo fue el registro de las situaciones percibidas como riesgosas. Si bien, observaban un *"silencio comunitario"* respecto a la cuestión, continuaron buscando alternativas para hacer frente a los riesgos. En este sentido, convocaron al Programa Nacional de Prevención y Control de Intoxicaciones por Plaguicidas¹³⁸ para debatir acerca de la cuestión a nivel local. Luego, diseñaron un formato de registro propio, en el que, además de síntomas físicos, se detallan aspectos habitacionales de los pacientes.

Con reuniones periódicas, este grupo realiza continuamente jornadas de difusión, capacitaciones y talleres, como el denominado *"Agroquímicos: Una mirada desde la prevención y promoción de la salud"*. Este último plantea la problemática de los efectos agroquímicos en la población como una situación de "riesgo social", en tanto que, la comunidad en su conjunto está expuesta a las consecuencias que derivan de esta situación.

Paralelamente, otros profesionales de la salud no agrupados, trabajan en centros de salud próximos a áreas productivas y registran diferentes situaciones de alteraciones a la salud derivadas del uso de agroquímicos, como cuenta María, médica pediatra:

¹³⁸ Creado por resolución 276/10 del Ministerio de Salud.



“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 este nivel, si bien la gestión local avala el Programa “Salud y Agroquímicos”, en general, no hace eco a estos reclamos. Las situaciones de riesgo a las que está expuesta la población de acuerdo al sector salud, encuentran soluciones tímidas y contingentes. Al tiempo que la población enfrenta escenarios de incertidumbre, en los que la ausencia de conocimientos “neutrales” – dados los objetivos e intereses contrapuestos-, dificultan la construcción de soluciones que garanticen la protección de la salud pública de la población del periurbano expuesta a fumigaciones.

Alineados tras el objetivo de construir una ciudad “sustentable” en relación con el ambiente y la salud, ambientalistas, Estado municipal, Red Argentina de Municipios y Comunidades Saludables, y la ordenanza municipal 18.740/08 conforman una alianza coordinada por el municipio que deja fuera de juego a los agroquímicos, al sistema hortícola y la productividad. La ausencia de los usuarios en el diseño de la normativa define una alianza altamente inestable,



construyendo procesos de no funcionamiento y deslegitimación de las regulaciones tendientes a proteger la salud y el ambiente.

3. “RELEAN LA ORDENANZA Y CORRIJAN ERRORES”, O PREOCUPACIÓN DE LOS HORTICULTORES POR EL SISTEMA DE PRODUCCIÓN (2009-2012)

En esta etapa, el sector productivo, hasta el momento ausente, comenzó a expresarse a través de movilizaciones, “tractorazos” y discontinuidad de entrega de hortalizas en el mercado. Si bien la Ordenanza 18.740/08 fue aprobada por unanimidad, la oposición de los productores, técnicos y empresas proveedoras de insumos impidió su implementación (Molpeceres *et al.*, 2019b:118).

A partir de entonces, dada la resistencia del sector, se inicia una etapa de revisión y re diseño de las regulaciones. Mediante la ordenanza 19.019/09, se produjeron cambios institucionales a nivel municipal. Paradójicamente, estos cambios reducen las competencias y capacidad municipales para la implementación y control de las regulaciones en torno a la cuestión ambiental.

Por medio de esta normativa, se disolvió el Ente Municipal de Vialidad, Servicios Urbanos y Gestión Ambiental (ENVISUR y GA), y se crearon dos nuevos espacios institucionales: el Ente Municipal de Vialidad y Alumbrado Público (EMVIAL) y el Ente de Obras y Servicios Urbanos (ENOSUR). Frente a esta situación, el diario La Capital advertía: “Preocupa la degradación del área ambiental de General Pueyrredón”. Al respecto, Silvana, representante de la ONG Bios, declara:

“El área ambiental fue degradada, paradójicamente, en un planeta en el cual el tema trepa y asciende en las



agendas, a golpes de presión pública o ante crisis insoslayables como aludes, intoxicaciones, agotamiento de recursos, enfermedades reaparecidas” (La Capital, Mar del Plata, 2 de marzo de 2009).

Seguidamente, la Ordenanza Municipal 19.024/09 extendió el plazo de reglamentación de la anterior norma. La franja de 1.000 metros de no fumigación nunca llegó a reglamentarse, ergo nunca se implementó. En este proceso, en la órbita del municipio, las soluciones a las controversias entre salud, ambiente y productividad se resuelven a través de la prórroga en la aplicación de la normativa.

Luego, la Ordenanza 19.110/09 modificó nuevamente la original. Mantuvo la franja de 1.000 metros, pero prohibía el tránsito de maquinaria terrestre cargada o no con cualquier plaguicida de síntesis, al tiempo que especificaba el término “productos agroquímicos no compatibles con la producción orgánica” empleado en la Ordenanza 18.740. Asimismo, estableció a la Dirección de Gestión Ambiental del Ente Municipal de Vialidad, Servicios Urbanos y Gestión Ambiental como autoridad de aplicación y los valores de las multas que debían pagar los infractores. Paradójicamente, por una parte, esta dirección había sido previamente disuelta por la ordenanza 19.019/09, y por otra, no había inspectores que realizaran el control. De esta forma, sin autoridad de aplicación y sin inspectores que controlaran, la normativa se debilita aún más.

Vencido el plazo de reglamentación de la franja, se aprobó la Ordenanza 19.178/09, que modifica discretamente el artículo 1 de la 18.740/08. La modificación consiste en otorgar permiso para el tránsito de maquinaria terrestre no cargada con plaguicidas de síntesis –previamente prohibido–, al tiempo que impide el descarte de envases de agroquímicos en la franja.



Hasta el momento, las constantes modificaciones a la norma estuvieron enfocadas en dar concesiones al sector productivo, respondiendo a sus demandas, mediante la introducción de cambios técnicos. Sin embargo, se conserva la idea original de 1.000 metros de no fumigación.

Luego de casi dos años de quietud, en 2010 el Ejecutivo municipal promulga el decreto 1.557 que, por un lado, define la diferencia entre planta urbana (más de 2.000 habitantes) y núcleo poblacional (menos de 2.000 habitantes), y por el otro, retoma la problemática de los envases de agroquímicos al adherir a la ley nacional 11.720. Al mismo tiempo, genera un nuevo espacio institucional mediante la creación del Ente de Gestión tendiente a definir los plazos de aplicación de la Ordenanza 18.740 y sus modificatorias, monitorear su implementación y proponer modificaciones, derogaciones o sustituciones.

El debate continúa y, a partir de mediados de 2011, en el HCD se resignifica el problema. Ya no son los agroquímicos los problemáticos, sino las prácticas de los productores, asumiendo que estas son “mejorables” mediante capacitación y “ajustes técnicos”. Comienza a hablarse del uso “correcto” de agroquímicos, terminología propia de las recomendaciones técnicas. A partir de entonces, la alianza avala y promueve el uso de agroquímicos, como herramienta esencial para resolver los problemas vinculados a la producción hortícola a gran escala. Con lo cual, los intereses de los ambientalistas, que en un primer momento lideraron el proceso, pasan a un segundo plano ante la presión de los productores.

Frente a los continuos cuestionamientos de los distintos actores involucrados y a la necesidad del municipio de diseñar regulaciones que contribuyan a la sustentabilidad, a fines de 2012 el HCD convocó



a una jornada de debate público denominada “Uso de agroquímicos en el Partido de General”. En esta audiencia, en la que se buscó “escuchar todas las voces”, participaron 58 oradores, donde estuvieron representadas las visiones de ambientalistas, productores, técnicos, empresas proveedoras de insumos y la comunidad científica.

Luego de la audiencia, productores y técnicos realizaron movilizaciones y “tractorazos” para manifestar su rechazo a la normativa local. Así lo señala el diario La Nación:

[...] más de 300 quinteros y pequeños productores rurales llegaron ayer hasta el palacio comunal de esta ciudad con sus tractores, camiones y camionetas para bloquear las inmediaciones y así exigir que se les permita seguir trabajando con un “uso responsable” de aquellas sustancias que buscan controlar insectos y lograr mejores rendimientos en cada una de las especies sembrada (La Nación, 25 de octubre de 2012).

Entonces, la posición de los productores se hizo sentir de forma clara, como manifestaba Ricardo, un miembro de la Asociación Frutihortícola de Productores:

“Somos unos 12.000 productores y trabajadores que dependemos de una actividad muy rica para la ciudad, pero que puede quedar muy limitada si se mantiene la nueva norma tal como está” (fragmento de entrevista, 25 de octubre de 2012).

Luego de esta audiencia, el HCD sancionó una nueva ordenanza, la 21.097/12 a través de la que se pretendió arbitrar los intereses de la sociedad en su conjunto. Esta nueva regulación conserva la franja de 1.000 metros, como precautoria. No se trata ya de una aplicación de



agroquímicos”, sino que se limita su uso. Ahora en los 1.000 metros, se permiten únicamente aquellos “banda verde”¹³⁹, y los “banda azul”, para situaciones especiales pero con previa autorización municipal. Al mismo tiempo, la normativa insiste en la prohibición de la disposición final de los envases de agroquímicos dentro de la franja y detalla las características de la cortina forestal.

Además, propone la creación de dos nuevos instrumentos: un “Consejo de Evaluación y Monitoreo” de la Ordenanza 18.740/08, 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”, mediante el desarrollo de soluciones en el plano tecnológico, del conocimiento y de formación de recursos humanos.

En cuanto al proceso de búsqueda de sustentabilidad ambiental de la ciudad, luego de aprobada la ordenanza 21.097/12, el BID aprobó el proyecto ar-t1.109, a través del cual se inició el programa de “Investigación y difusión” denominado “Mar del Plata Sostenible”. A partir de entonces, Mar del Plata “se incorpora” a las 16 ciudades sostenibles y emergentes de América Latina y el Caribe.

Mientras tanto, tanto la producción hortícola convencional como la venta de agroquímicos continúan, el mercado de verduras opera sin alteraciones y la ordenanza no consigue implementarse.

¹³⁹ La Organización Mundial de la Salud ha realizado una clasificación toxicológica de los agroquímicos según su peligrosidad (siendo los clase i sumamente peligrosos y los clase iv aquellos que normalmente no ofrecen peligro) que se identifican con una banda de color en las etiquetas de los productos. Así, los productos clase ia y ib llevan banda roja; los clase ii o moderadamente peligrosos, banda amarilla; los clase iii o poco peligrosos, banda azul y los clase iv, banda verde (Molpeceres, 2016).



4. “MAR DEL PLATA SUSTENTABLE” O “USO RESPONSABLE DE AGROQUÍMICOS” (2013 AL 2015)

La participación de los productores en las reuniones de discusión de las normativas conllevó a nuevos procesos de adecuación y readecuación de las medidas de política. De esta manera, en mayo de 2013 se aprobó la Ordenanza 21.296/13. A partir de ello, la idea original de una franja de 1.000 metros devino en tres franjas:

- i. “Franja Transicional Periurbana” que abarca 1.000 metros a partir del límite de los núcleos urbanos, donde el uso de agroquímicos “banda verde” está permitido;
- ii. las “Zonas de amortiguamiento y Producción Agroecológica” que comprenden los primeros 100 metros de la Franja Transicional Periurbana, donde los productores comprendidos en esta zona son instados a realizar “acuerdos tecnológicos” para favorecer la transición a la producción agroecológica (como cortinas forestales); las “Zonas con Puntos de Alto Riesgo Sanitario y Ambiental”, en las cuales se prohíbe el uso de todo tipo de agroquímicos a cincuenta metros de distancia desde una escuela o salita de primeros auxilios y 25 metros de un camping.

Como resultado del proceso de resignificación del problema, se deja de lado la dicotomía fumigación o no fumigación y se incluye el uso de agroquímicos “banda roja y amarilla” para casos especiales y bajo autorización municipal previa.

Además, la ordenanza 21.296/13 crea el Programa de Desarrollo Rural Sustentable (PDRS), de acuerdo a lo propuesto por la ordenanza anterior. Este nuevo instrumento tiene como objetivo la preservación del patrimonio natural y cultural y la salud de la



comunidad a través de la intervención en el plano instrumental, organizacional y técnico.

Así, por ejemplo, entre otras acciones, la ordenanza propone “la generación de planteos tecnológicos integrales y participativos que permitan la transición hacia sistemas sustentables”, la oferta continua de capacitaciones que fomenten los procesos de reconversión hacia una producción integrada y de transición agroecológica con base en las Buenas Prácticas Agrícolas (BPA)¹⁴⁰, la promoción de un sistema de registro de los productores, la construcción de herramientas de participación y comunicación que faciliten la interacción y organización entre los actores del programa y la comunidad en general, entre productores y consumidores y entre organismos e instituciones.

La última versión de la ordenanza incluye el control, así como el acompañamiento de los productores para el cumplimiento de la misma y la implementación de mecanismos de auditoría y contralor por parte de la ciudadanía, aspectos no suficientemente contemplados en las anteriores versiones.

La ordenanza 21.296 fue reglamentada en 2014, a través del decreto reglamentario 1.935. En su artículo 6, el decreto insta a la creación de un cuerpo de inspectores –ingenieros agrónomos matriculados– encargados de la fiscalización, control, toma de muestras y el

¹⁴⁰Las Buenas Prácticas Agrícolas (BPA), de acuerdo al documento del COAG FAO (2003), son “recomendaciones prácticas orientadas a la sostenibilidad ambiental, económica y social para los procesos productivos de la explotación agrícola que garantizan la calidad e inocuidad de los alimentos y de los productos no alimenticios”. Son un conjunto de sugerencias técnicas aplicables a las prácticas involucradas en la producción, procesamiento y transporte de productos de origen agropecuario, orientadas a alcanzar inocuidad del producto, la protección al medio ambiente y al personal, especialmente para productos destinados a la exportación (Molpeceres, 2016:49).



decomiso de productos en los establecimientos hortícolas de acuerdo a los principios establecidos por la ordenanza. En cuanto al PDRS, se realizó el proceso de selección de ingenieros para la conformación del equipo de trabajo. Si bien se eligieron cuatro postulantes, la asunción efectiva no se concretó hasta el momento.

Las misiones y funciones que corresponden al PDRS y al ENOSUR aún no están claramente delimitadas y actualmente ambas dependencias disputan esta función. Para no perder competencias en lo relativo al medio ambiente, ENOSUR propone una división de tareas entre ambas instituciones: dos inspectores pertenecientes a ENOSUR encargados del control propiamente dicho y dos del PDRS con la tarea de acompañar y guiar a los productores en la adecuación productiva (transición).

En el partido de General Pueyrredon, los entes habilitados para recibir las denuncias son la Policía Ecológica (dependiente del Ministerio de Asuntos Agrarios), Gestión Ambiental (dependiente del ENOSUR) y el Ministerio de Asuntos Agrarios.

La Dirección de Sanidad Vegetal del Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires recibe denuncias de la Fiscalía N° 11, de la Policía Ambiental Provincial, de la Dirección de Gestión Ambiental de la Municipalidad de General Pueyrredón y cuenta actualmente con tan solo una persona para la fiscalización de 13 partidos de la región, con lo cual no es posible realizar controles frecuentes y estrictos debido a la ausencia de recursos humanos afectados a esta función.

Luego de reformuladas las características de la franja, en septiembre de 2014, un vecino de 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 prohibió el uso de agroquímicos y luego se restringió la medida.

En este sentido, el mencionado tribunal concedió la medida cautelar que suspendió preventivamente la aplicación de algunos artículos de la ordenanza¹⁴¹, por los cuales se modificaba la zona de seguridad prevista en la primer ordenanza. La corte alegó que no se realizaron los estudios de impacto ambiental correspondientes y reconoció el retroceso frente a derechos adquiridos.

En respuesta a esta sentencia, el Municipio 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 Suprema Corte. Esta situación configuró un antecedente judicial histórico en materia ambiental y respecto al uso y aplicación de agroquímicos en particular.

Para ajustar el funcionamiento de la ordenanza 21.296/13 al dictamen judicial, en abril de 2015 se aprobó el decreto 767 que prohíbe el uso de agroquímicos de “banda roja”.

Simultáneamente, en el HCD¹⁴² algunos frentes solicitan la realización de estudios científicos que den cuenta la delimitación del área periurbana para poder legislar sobre la cuestión con mayor precisión. Esta situación da cuenta de la escasa claridad respecto a la problemática.

De esta manera, a modo de síntesis, en estos años el Estado municipal logró soluciones de compromiso entre rentabilidad, ambiente y salud, haciendo más laxa la regulación. De este modo,

¹⁴¹Se suspenden los artículos 19, 23, 27, 28 y 35 de la ordenanza 21.296/13.

¹⁴²egún consta en el acta de sesión del día 03/04/15.



por un lado, quedaron resignados los reclamos por el ambiente y la salud de vecinos y ambientalistas a la vez que no se ofrecen incentivos ni alternativas a los productores a fin de promover procesos de transición y/o incorporación de nuevas prácticas de uso y aplicación de agroquímicos. Ambas características confieren inestabilidad y vulnerabilidad a la normativa.

5. “PONIENDO EL PROBLEMA EN EL FREEZER” O NO IMPLEMENTACIÓN DE LAS REGULACIONES (2016 - 2019)

Durante la mayor parte de este período, 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 vigente y los controles de parte de los organismos públicos de control, en general merman. Sobre este repentino golpe de silencio reflexiona Enrique, un técnico del área bajo estudio:

“Pasamos 3 años y pico, como que estaría todo tranquilo y en realidad se pateaba la pelota para adelante y ahora estamos en stand by. Pasaron 3 años de gestión, 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 productores continúan produciendo utilizando agroquímicos, según datos relevados en empresas proveedoras de insumos, se produjeron algunos cambios en la elección de activos, privilegiando las bandas “menos tóxicas”. Por otro lado, también técnicos, productores y proveedores de



insumos dan cuenta de un proceso de reducción en el uso de agroquímicos 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"*.

Asimismo, algunos pequeños productores agroecológicos se consolidan en esta etapa y otros logran agruparse para vender. Al momento, del relevamiento realizado a campo, se detectan al menos 15 unidades productivas hortícolas agroecológicas a escala comercial en el municipio de General Pueyrredon. De acuerdo a Vitteri *et al.* (2019), más de la mitad de estas experiencias inician en 2016, mientras que las experiencias más antiguas en el territorio (2007) se vinculan con la organización de la producción alrededor de la Feria Verde Plaza Rocha (Villagra, 2008) y con iniciativas privadas en jardinería para hoteles alta gama. El resto tiene orígenes variados. Para casi todos, 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 colectivos en favor por la agroecología 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 del municipio, organizando jornadas de divulgación, como la denominada *"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 de agroquímicos en las verduras a partir de estudios realizados por bromatología de la municipalidad.

Concomitantemente, preocupados por el impacto de la reducción del uso de agroquímicos para producir en la economía local, el municipio hace visible su intención de apoyar el modelo productivo convencional, intentando regular el uso de agroquímicos. 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 convocaron a una mesa de trabajo interdisciplinaria para discutir y reformular la Ordenanza 21.296/13. Dicha mesa fue integrada por sectores como productores, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Bromatología, el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) y los colegios técnicos, pero no incluyó a los sectores ambientalistas.



De ello resultó un borrador, que presentaba la regulación como “normativa de producción sostenible”, y entre los cambios se proponía el reemplazo del término agroquímicos por fitosanitarios y el refuerzo de la idea de control y capacitación para “ajustar” las prácticas de manejo a las BPA, resguardando al sector productivo.

En sintonía con dicha propuesta, parte del sector privado¹⁴³ anunció en 2017 la creación de un “Sello de Alimento Controlado” para frutas y hortalizas. Para Moyano, et al. (2019), el mismo tiene como objetivo el control calidad de frutas y verduras en el partido de General Pueyrredon, con el fin de evaluar la presencia de residuos de agroquímicos por encima de los valores tolerables para su consumo (Resolución 934/2010 de SENASA). Apunta a brindar seguridad para el consumidor final, quien puede verificar, mediante el logo propuesto, que los alimentos han sido producidos bajo ciertos estándares de calidad; además el productor puede lograr un precio diferenciado y mejorar aspectos relacionados con las nuevas exigencias que demandan los consumidores.

Siguiendo con la línea de regulación en el uso de agroquímicos, control de prácticas y promoción de la producción local, esta iniciativa fue declarada de interés por el Concejo Deliberante del partido de General Pueyrredon (Decreto N° 111/2017).

La propuesta local se alinea con algunas 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

¹⁴³La Asociación Frutihortícola de Productores y Afines del partido de General Pueyrredon, el Instituto de Análisis Fares Taie y el Colegio de Ingenieros de la Provincia de Buenos Aires-Distrito III. El mismo está habilitado por SENASA y cuenta con la intervención de la Secretaria de la Producción y el Departamento de Bromatología de la Municipalidad de General Pueyrredon.



para que los productores incorporen las BPA, así como el refuerzo de los sistemas de control y monitoreo.

Luego, 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 del 04 de enero de 2021 para el sector, el Ministerio de Producción, el Organismo de Aplicación a través de la Dirección de Producción Vegetal (DPV), prevé que los productores “adecuen” sus prácticas a dicha norma en esta etapa. Para alcanzar este objetivo, SENASA promueve la formación de técnicos implementadores de BPA en el sector, encargados de acompañar, de manera privada y por tanto, rentada, a los productores en la implementación de las BPA.

Quienes promueven las BPA enfatizan en los beneficios en términos de eficiencia ambiental y económica este tipo de intervención. 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 sectores del mundo académico- el documento ha sufrido fuertes críticas, fundamentalmente basadas en la falta de discusión previa y de referencias a estudios científicos sobre los riesgos para la salud y el ambiente, así como de la necesidad de generar, en este marco, un debate sobre el modelo de desarrollo agropecuario (Moyano *et al.*, 2019).



La norma tiende a controlar las prácticas de los productores de uso y aplicación de agroquímicos mediante ajustes técnicos, avalando de esta forma el uso de dichos insumos. De acuerdo con Molpeceres *et al.* (2015), el objetivo es garantizar la calidad e inocuidad de los alimentos. Esta situación implica la configuración de un nuevo marco tecnológico, basado en el empleo de nuevas prácticas –“buenas”- y tecnologías –alternativas-. Para los expertos, el problema se significa como de conocimiento (Molpeceres *et al.*, 2019b).

Por su parte, el gobierno provincial propuso una resolución¹⁴⁴ para promover la aplicación de BPA y regular la aplicación de agroquímicos en “zonas de amortiguamiento” próximas al ejido urbano. De acuerdo a esta regulación, sobre el municipio recaería el control. A pesar del lineamiento, la norma no logró implementarse¹⁴⁵ por pretender establecer criterios homogéneos en todos los municipios bonaerenses, omitiendo las particularidades de cada caso.

Mientras en el municipio y los niveles superiores de gobierno se promueven las BPA, en pos del productivismo -avalando el uso de agroquímicos-, los colectivos ambientalistas continúan su accionar 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 al uso de agroquímicos. 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 en el

¹⁴⁴Resolución 246/18 MAGP.

¹⁴⁵Posteriormente, la 24/19 MAGP suspendió la 246/18 MAGP por el término de un año.



partido. 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, y en línea con los reclamos, hacia el final del período, la Corte Suprema de la provincia de Buenos Aires ratificó la medida cautelar planteada en 2014 y cuestionada por el municipio. Mediante dicha resolución se determina la inconstitucionalidad de la Ordenanza 21.296/13, alegando al retroceso en los derechos adquiridos. Por tanto, vuelve a regir la ordenanza 18.740/08 que promueve 1000 metros de no fumigación entre la zona productiva y el ejido urbano.

De esta forma, a modo de síntesis, esta etapa está caracterizada a nivel local por un vacío legal en torno al uso de agroquímicos. La medida cautelar rige la mayor parte del período, y mientras tanto, la producción continúa sin intervenciones, y con un escaso nivel de control por parte de organismos públicos. En este punto, a pesar de niveles de institucionalidad alcanzados, especialmente en la segunda mitad del período, los mecanismos de mercado actuaron como instrumento de regulación para el uso de agroquímicos.

La etapa culmina con la decisión de un organismo superior en favor de los intereses reclamados al inicio de este proceso: salud y ambiente. Ahora, legalmente rige la restricción al uso de agroquímicos, sin embargo, no son claros los elementos que permitan acompañar a los productores en el proceso de transición.



6. “¿SALIR DE LA NEBULOSA?” O CAMINO HACIA LA AGROECOLOGÍA (INICIOS 2020)

El último período se encuentra aún en una fase inicial. Mientras los productores continúan produciendo, la mayoría utilizando agroquímicos, son escasos los controles de parte de los organismos públicos y existe poca claridad respecto de cuál es la norma que 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 1000 metros, que hay que respetarlos, que no se puede aplicar nada. ¿salimos de esta nebulosa? ¿Qué hacemos? no hay regla externa para producir, bah si, 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 tendrán este año para “adecuar” sus prácticas a dichas reglas. Mientras tanto, el gobierno provincial¹⁴⁶ 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.

¹⁴⁶Resolución 8/2020 MDAGP.



Simultáneamente, el Ministerio de Agricultura de Nación anunció la creación de la Dirección de Agroecología. El director a cargo, preside actualmente la Red Nacional de Municipios y Comunidades que Fomentan la Agroecología (RENAMA), y, si bien no existen datos oficiales, de acuerdo con las entrevistas realizadas, algunos actores del Partido de General Pueyrredon se encuentran gestionando el ingreso a la misma.

Si bien es prematuro realizar un análisis de esta fase, se advierte un posible cambio en las decisiones de políticas públicas focalizadas inicialmente en la regulación del uso de agroquímicos para dar lugar a regulaciones que promuevan modelos productivos alternativos. En este punto, resulta de interés profundizar en esta etapa a fin de poder ofrecer nuevas reflexiones e interrogantes que sirvan de insumos para el diseño de políticas públicas.

REFLEXIONES FINALES

El proceso de regulación del uso de agroquímicos en el Partido de General Pueyrredon se presenta como complejo, marcado por tensiones y controversias. El conflicto lleva casi dos décadas, en las que los intereses en juego no logran alinearse, se configuran alianzas que dan lugar al diseño numerosas regulaciones, con escaso nivel de implementación.

La sustentabilidad se presenta como el único punto de encuentro al que todos los actores desean llegar. Pero no para todos tiene el mismo significado. El debate detrás de la sustentabilidad se aloja detrás del cuestionamiento de los modelos productivos, polarizándose en la dicotomía: promoción de la agroecología – regulación del uso de agroquímicos.



Las intervenciones pasaron de la propuesta inicial de restricción del uso de agroquímicos, a la regulación de las prácticas de los productores a través de BPA, a, finalmente, una aparente promoción de la agroecología o de modelos alternativos al uso de agroquímicos. En este punto, cabe preguntarse ¿ha sido una transición necesaria? ¿un proceso madurativo? ¿o aún los intereses en juego no logran dialogar?

No sólo se trata de prácticas productivas, sino de acciones sociales, relaciones de poder y valores éticos. Entonces, podría ser un error esperar un acuerdo en torno al objeto de la controversia.

Los actores intervinientes en el conflicto han ido cambiando a través del tiempo, emergieron nuevos –como los productores agroecológicos o consumidores de este nicho-, y las alianzas por ellos conformadas también fueron modificándose. Todos ellos, a lo largo de esta trayectoria, pugnan por canalizar e institucionalizar sus demandas, incidiendo en los contenidos de las políticas públicas. Contrariamente, de acuerdo a Molpeceres *et al.* (2019a), frente la (in)existencia de regulaciones que viabilicen sus intereses, desarrollan estrategias tendientes a condicionar y/o limitar las tomas de posición del Estado.

A nivel local, mucho camino se ha recorrido. La problemática ingresó a la agenda de políticas públicas hace casi 20 años. Pero aún falta. Para ello, es crucial superar visiones lineales y deterministas para contemplar los intereses y objetivos de los distintos actores en juego. La intervención estatal se orienta, en la mayor parte del período bajo estudio, hacia la modificación de las prácticas de manejo, asumidas como problemáticas. Sin embargo, no se ofrecen incentivos ni alternativas a los productores.



Una visión integral de la problemática se requiere. Siguiendo a Molpeceres *et al.* (2019a), en ese derrotero, incluso tendría una incidencia relevante en la regulación de la propiedad del suelo –una temática que excede el propósito de este artículo pero que sin dudas constituye un componente central de la producción agrícola convencional.

A modo de reflexión final cabe preguntarse acerca del rol de las ideas y saberes como mediadoras de intereses en conflicto, donde cuestiones técnicas y políticas son parte de un “tejido sin costuras”, indefectiblemente unidas. La resolución del conflicto deberá considerar este entramado de ideas, intereses, saberes y creencias.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Braga, C. (2005) *Qué es municipios y comunidades saludables?*. En Municipalidad de General Pueyrredon. Disponible en: http://www.mardelplata.gob.ar/documentos/salud/memoria_institucionalmcs.pdf [consulta: 12 de junio de 2015]
- FAO (2003) *Development of a Framework for Good Agricultural Practices*. Committee on Agriculture (COAG), 17° Session, Food and Agriculture Organization (FAO), ONU, Roma.
- Logegaray, V. (2007) Adopción de Buenas Prácticas Agrícolas. Camino sin retorno. *Alimentos Argentinos*, vol. 36, pp. 56-58. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos.
- 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. Jornadas llevadas a cabo en la 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). Facultad de Ciencias Agrarias. Universidad Nacional de Mar del Plata, Balcarce.
- Molpeceres, C., Ceverio, R. y Brieva, S. (2017) Regulaciones y prácticas: controversias en torno al uso de agroquímicos en el cinturón hortícola marplatense. *Redes*, vol. 23, N° 44, pp. 103 – 131.
- Molpeceres, C., Canestraro, 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, N° 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*, N° 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.
- Quaranta, G. y Benencia, R. (2003) Reestructuración y contratos de mediería en la región pampeana argentina. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe* N° 74, pp. 65-83.



- Thomas, H. y Buch, A. (Ed.) (2008) *Actores y artefactos. Sociología de la Tecnología*. Universidad Nacional de Quilmes, Editorial Prometeo, Buenos Aires.
- Villagra, C. (2008) *Economía Social y Agricultura Urbana: el caso de la Feria Verde de la ciudad de Mar del Plata*. (Tesis de Magister en Agroeconomía). Facultad de Ciencias Agrarias. Universidad Nacional de Mar del Plata, Balcarce.
- 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.