

<http://dx.doi.org/10.5354/0719-6296.2023.68606>

Rev. Est. de Políticas Públicas, 9(1)

[diciembre 2022 - junio 2023], 79-94

ISSN edición web: 0719-6296

©Copyright 2023: Universidad de Chile



REVISTA ESTUDIOS DE
POLÍTICAS PÚBLICAS

De la génesis a la desactivación del Programa de Desarrollo Rural Sustentable en Gral. Pueyrredon

From the genesis to the deactivation of the Sustainable Rural Development Program in Gral. Pueyrredon

Facundo Solanas ^a 
Cecilia Inés Aranguren ^b 

^a CONICET/Universidad Nacional de Mar del Plata

^b Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

Resumen | Repensar procesos de transición hacia modelos de desarrollo sustentables constituye un desafío a escala global con fuertes implicancias en los territorios locales. En los últimos años, en la Argentina, en particular en la Provincia de Buenos Aires, el modelo de agricultura extractiva u orientada al agronegocio es puesta en cuestión propiciando la sanción de normativas orientadas a la regulación del uso de agroquímicos, y el ordenamiento territorial. Tomando el caso del Programa de Desarrollo Rural Sustentable (PDRS) creado en 2013 en el Municipio de General Pueyrredon, Provincia de Buenos Aires, nuestro propósito es analizar de qué forma las políticas públicas municipales constituyen un claro indicador de las formas en que se redefine el Estado. Buscamos analizar cómo la construcción, implementación y discontinuación de las políticas públicas municipales, contribuye a definir las características del modelo de Estado municipal que representa cada gestión. Trabajamos con herramientas teóricas provenientes del análisis de políticas públicas como el enfoque de referenciales (Muller, 2005), el modelo de las corrientes múltiples (Kingdon, 1995) y los diferentes niveles de cambio (Hall, 1993). Analizamos fundamentalmente fuentes documentales y periodísticas, así como fuentes orales, producto de entrevistas con informantes clave y observaciones en lugares de implementación de esta política.

Palabras clave: Estado, Política municipal, Agroquímicos, Desarrollo sustentable, Provincia de Buenos Aires.

Abstract | Rethinking transition processes towards sustainable development models constitutes a challenge on a global scale with strong implications in local territories. In recent years in Argentina, particularly in the Province of Buenos Aires, the extractive or agribusiness-oriented agriculture model has been called into question, promoting the sanction of regulations aimed at regulating the use of agrochemicals, and land use planning. Taking the case of the Sustainable Rural Development Program (PDRS) created in 2013 in the Municipality of General Pueyrredon, Province of Buenos Aires, our purpose is to analyze how municipal public policies constitute a clear indicator of the ways in which the State is redefined. We seek to analyze how the construction, implementation and discontinuation of municipal public policies, such as the PDRS, contributes to define the characteristics of the municipal State model that each administration represents. We work with theoretical tools from the analysis of public policies such as the referential approach (Muller, 2005), the multiple streams approach (Kingdon, 1995) and the different orders changes to policy (Hall, 1993). We fundamentally analyze documentary and journalistic sources, as well as oral sources, product of interviews with key informants and observations in places of implementation of this policy.

Keywords: State, Municipal policy, Agrochemicals, Sustainable development, Province of Buenos Aires.

Fecha recepción: 2022-10-20

Fecha aceptación: 2023-06-02

Dirección de correspondencia [Correspondence address]: Facundo Solanas, Universidad de Buenos Aires. E-mail: fsolanas@yahoo.com



1. Introducción

Según datos presentados por la FAO (2019), el 55 % de la población mundial reside en zonas urbanas y el 80 % de todos los alimentos producidos en el mundo son destinados al consumo en espacios urbanos. Alimentar a las ciudades está cobrando cada vez más importancia en la agenda política de las principales ciudades del mundo, así como el diseño de estrategias alimentarias sostenibles que combinen el suministro local y la calidad de los alimentos (Robineau, 2016). La relación entre la producción, la distribución, el consumo de alimentos, las normas y las políticas públicas, constituye una cuestión clave para el abordaje, la comprensión y la planificación de sistemas alimentarios urbanos sostenibles.

En la Argentina la problemática de la agricultura urbana y periurbana se instala en la agenda política en el contexto de crisis económico-social durante los años noventa y principios de los 2000 (Barsky, 2013; Hamdam y Prividera, 2011; Svetlitz de Nemirovsky, 2010; Cittadini, 2003). En los últimos años, diversas organizaciones socio-ambientales introducen y hacen visible la preocupación, no solo por el acceso a los alimentos, sino por el acceso a alimentos sanos, cuidado del ambiente y el derecho a la salud. Delamata (2014) sostiene que en el último decenio se observan núcleos de luchas sociales y políticas que construyen una nueva “valorización de los espacios territoriales y la naturaleza, hasta progresivamente alinear tales formulaciones en la normativa ambiental y transformarse en creadores de nuevos marcos regulatorios ambientales” (2014: 102).

En este contexto, en la provincia de Buenos Aires se observan dinámicas territoriales enmarcadas en el proceso sistémico de agriculturización, definido como el uso creciente y continuo de las tierras para cultivos agrícolas en detrimento de los usos ganaderos o mixtos. Dicho proceso se asocia a cambios tecnológicos, intensificación ganadera, expansión de la frontera agropecuaria hacia regiones extrapampeanas, y la tendencia de la agricultura hacia el desarrollo de producciones orientadas al monocultivo. En términos de Gárgano (2020) se

observa el despliegue de un sistema alimentario de corte neoliberal.

El cordón frutihortícola del partido de General Pueyrredon en la provincia de Buenos Aires es el segundo en importancia en el país, y esta actividad representa para el municipio la segunda en importancia después de la pesca extractiva (Atucha et al., 2012). A pesar de la enorme relevancia del sector productivo fruti-hortícola del partido de General Pueyrredon, a lo largo de los años no se observa la priorización del sector por parte de los gobiernos locales. Se trata de una ciudad que ha mirado tradicionalmente hacia el mar o hacia el turismo.

Es recién en el año 2013 cuando el Plan Estratégico Mar del Plata 2013-2030 reconoce al cinturón fruti-hortícola como un concepto estratégico: “el frente social y el productivo, el frente azul y el frente verde expresan los grandes trazos conceptuales y temáticos sobre los que se construye el modelo de crecimiento. Allí están las vigas maestras (...)” (Plan Estratégico, 2013-2030). Ciertamente, los conflictos socio-ambientales desarrollados años antes, sin duda pueden relacionarse con el giro en la atención del gobierno local hacia el cinturón fruti-hortícola del partido.

En el año 2008 el Honorable Consejo Deliberante aprueba en forma unánime la ordenanza municipal N° 18.740 que prohíbe el uso de agroquímicos a 1.000 metros de todo núcleo poblacional. Esta situación pone en el centro de la escena innumerables problemáticas, controversias y conflictos como la relación entre la ciudad y su cinturón fruti-hortícola, la ausencia de gestión-planificación en los procesos de crecimiento urbano, generando dinámicas de neoruralidad que luego derivan en procesos conflictivos con el sector productivo, la preocupación emergente por la calidad de los alimentos y la figura del consumidor como una de las figuras clave que surge de estos procesos, la negativa de los productores y las cámaras empresariales respecto a cumplir la norma, y la escala del conflicto socio-ambiental y su posterior proceso de judicialización.

La ordenanza municipal N° 18740 no logró reglamentarse ni implementarse en los primeros años.

En el año 2011, se hizo lugar a una acción de amparo contra el Departamento Ejecutivo del Municipio para que se efectivice y se reglamente la Ordenanza sancionada en el 2008. Este proceso conflictivo derivó en la modificatoria de la primera ordenanza y la sanción de la N°21.296, y la construcción del Programa de Desarrollo Rural Sustentable (PDRS), como un instrumento de política que acompañaría un proceso de transición hacia la agroecología.

En este sentido, la creación del PDRS constituye un importante punto de inflexión. Si la utilización de agroquímicos se encuentra supeditada a la aprobación a nivel nacional por el organismo encargado, el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), su implementación suele ser regulada por los niveles locales: los municipios. El Estado municipal a través del PDRS despliega herramientas de intervención y control, especialmente a favor de los habitantes y productores locales, luego de una novedosa negociación donde mediará para lograr zanjar un conflicto complejo y difícil de lograr conciliar entre los actores implicados. El programa que había comenzado a implementarse, al cambiar la gestión municipal en diciembre de 2015, sufrió importantes ajustes que lo tornaron prácticamente inviable hasta desactivarlo de hecho.

Hacia fines de 2015, en sintonía con el cambio de gobierno en Argentina, se abre una “ventana política” (Kingdon, 1995), a raíz del cambio de gestión en el Municipio de Gral. Pueyrredon. En ese contexto, la construcción del PDRS que hasta el momento había expresado y canalizado diversas tensiones entre distintos actores, donde el Estado municipal lograba adquirir un papel de contralor importante, si bien no se discontinúa abiertamente, la gestión municipal alineada con otra visión acerca del papel del Estado, genera las condiciones materiales para su discontinuidad. Su análisis además de definir al Estado municipal, nos permite contribuir a la literatura académica que busca conciliar las corrientes teóricas de la sociología del Estado con los análisis de políticas públicas (Skowronek, 2009; King y Le Galès, 2011).

A partir del análisis de este caso, nuestro propósito es dar cuenta de qué forma las políticas

públicas municipales constituyen un claro indicador de las formas en que se redefine el Estado, en sintonía con otros trabajos sobre el nivel nacional (Solanas y Pérez, 2019). Tendremos especialmente en cuenta diversas investigaciones que han abordado el tema a través de diversas perspectivas, desde enfoques macro como los cambios estructurales en el Estado, las políticas nacionales y su contexto que transformaron la producción, transporte y comercialización del agro (Basualdo y Teubal, 2002; Barri y Wahren, 2009; Perelmuter, 2011; Neveu, 2012; Giarraca y M, 2013), hasta las más específicas.

Entre algunas de estas últimas, las que analizan la génesis, construcción y evolución del PDRS en sintonía con el presente artículo (Aranguren et al., 2017); las que caracterizan ese proceso en etapas bien definidas y que nos proporcionan pistas temporales para nuestro análisis (Molpeceres et al., 2017), así como las que dan cuenta de la participación de diferentes coaliciones promotoras de distintos actores heterogéneos, movilizadas fundamentalmente en función de sus dimensiones cognitivas para generar diversos cambios en esta política (Meglio y Pluchino, 2019), que nos sirve para considerar dos tipos ideales extremos de actores en un continuo donde existen e interactúan otros actores implicados y/o coaliciones.

A su vez, recurriremos a elementos de análisis de políticas públicas, provenientes fundamentalmente de tres enfoques teóricos: el enfoque en términos referenciales de políticas públicas (Jobert y Muller, 1987; Muller, 2005), que nos permitirá dar cuenta de cómo el cambio en el referencial global ha impactado en los diferentes referenciales sectoriales de estas políticas; el modelo de las corrientes múltiples (MCM, Kingdon, 1995), que nos permitirá poner el acento en los momentos en donde se abren diferentes ventanas de oportunidad política para introducir el programa y discontinuarlo y, finalmente, tomaremos la tipología de Hall (1993) sobre los diferentes niveles de cambios en las políticas, que nos permitirá distinguir los cambios más profundos de los más superficiales. Sobre esta última, nuestro caso en cuestión, inaugura una

zona de grises poco contemplada en cada tipo de cambio propuesto por el autor.

Analizamos fundamentalmente fuentes documentales y periodísticas, así como fuentes orales, producto de una veintena de entrevistas con informantes clave¹ y observaciones en espacios de implementación y promoción de la agroecología.²

Partimos de las siguientes hipótesis: en primer lugar, la construcción de una política municipal como el PDRS, ha implicado la definición del papel del Estado local, fundamentalmente, a través de instrumentos de control sobre el modelo de desarrollo productivo, a la vez que su “desactivación” redefine ese Estado municipal en sintonía con el referencial global (Muller, 2000) —asociado a las empresas multinacionales agropecuarias— que se impone a nivel nacional y donde el Estado, de hecho, prácticamente carece de capacidad de control sobre la producción.

¹ Se trabajó con entrevistas en profundidad a funcionarios, productores, profesionales de ciencia y técnica, directivos de mercados fruti-hortícolas, agentes de desarrollo de distintos organismos del estado como Secretaría de Agricultura Familiar, SENASA, INTA. En cuanto al análisis de documentos se trabajó con notas periodísticas, ordenanzas municipales, plan estratégico del Municipio de Gral. Pueyrredón, Actas de la Asamblea Pública. Asimismo, se trabajó con la observación de diversas reuniones de la Comisión de Gestión del PDRS y talleres realizados en el marco de la Agencia de Extensión Rural INTA-Mar del Plata.

² La agroecología, como nueva rama de la ciencia, como señala Toledo (2019), “surgió como respuesta los innumerables problemas inherentes a la agricultura moderna, como la contaminación de suelos y aguas, la erosión genética, los monocultivos, las afectaciones a la salud humana, los desequilibrios ecológicos locales y regionales, y finalmente el cambio climático global, por el uso del petróleo en toda la cadena alimentaria”. Diferenciándose de la agricultura industrial, la “agroecología no sólo cuestiona los fundamentos científicos de la agricultura moderna y erige nuevos principios, sino que retoma, para recrearla, la agricultura tradicional o campesina, mediante una fórmula llamada diálogo de saberes, donde conocimientos científicos y sabidurías ancestrales se combinan en una suerte de cocreación intelectual para generar soluciones sobre el terreno. A diferencia de la agronomía, orientada por las necesidades de la modernidad capitalista, la agroecología moderniza a partir de la tradición, no en su contra” (Toledo, 2019). En este sentido, “evita introducir recursos externos —fertilizantes sintéticos, semillas, agroquímicos, combustible— y prioriza los procesos y las relaciones ecológicas que ocurren en el suelo y entre la biodiversidad” (Svampa y Viale, 2020: 248).

En segundo lugar, el análisis de la implementación y discontinuación del PRDS, pone en evidencia de qué forma un cambio del primer tipo, según Hall (1993) un ajuste instrumental, que no modifica explícitamente los objetivos de la política, puede dar lugar a un cambio del tercer tipo, el más radical. Es decir, si un ajuste en los instrumentos (primer tipo de cambio), en nuestro caso presupuestario, da lugar al desfinanciamiento e imposibilidad de continuar y consolidar el programa, indirectamente provoca un cambio en los objetivos y en la política (tercer tipo de cambio), sin modificar la norma.

El trabajo se divide en cuatro partes, en la primera (2) introducimos nuestras herramientas teóricas. En la segunda (3), abordamos las características históricas y contextuales del caso. En la tercera parte (4), analizamos la evolución que ha tenido el PDRS en el Municipio de Gral. Pueyrredón. En la última parte (5), nos centramos en las redefiniciones del Estado municipal, para cerrar con unas conclusiones.

2. Nuestras herramientas teóricas

Entre algunas de las herramientas teóricas que tomamos en cuenta para nuestro análisis, presentaremos sucintamente, en primer lugar, el análisis en términos de referenciales de la acción pública; en segundo lugar, el modelo de las corrientes múltiples y, en tercer lugar, los niveles de cambio. Si bien, gran parte de la literatura existente en materia de análisis de políticas públicas no suele coordinar herramientas teóricas de distintos enfoques, optamos por utilizar elementos de estos tres enfoques, intentando compatibilizar sus instrumentos y, de alguna manera, retroalimentarlos a partir de su aplicación a nuestro caso.

Según Muller (2005: 171), cuando un referencial “se impone”, expresa una situación en la cual los actores cuentan con un margen de maniobra muy limitado, porque no tienen la posibilidad de “remontar” a lo global. Un nuevo referencial implica una forma de encuadre de la acción de los actores, por lo que constituye una restricción para los actores y porque transforma su percepción del

mundo vivido y descalifica las antiguas visiones del mundo.

De esta manera, el “referencial de mercado”, referencial global en función del cual se deben ajustar las distintas políticas, no se identifica simplemente a una forma de ideología neoliberal, sino que constituye una forma de traducción de esta visión del mundo desde el punto de vista del contenido y las formas de acción pública (Muller, 2005: 173). Cuando lo global se impone, en términos de Muller deviene “ineluctable” para el sector. La elaboración del referencial de una política corresponde a un doble proceso: una operación de decodificación de lo real, gracias a la intervención de operadores intelectuales que permiten disminuir la opacidad del mundo, definiendo nuevos puntos de apoyo para actuar. Y una operación de recodificación de lo real a través de la definición de mundos operatorios susceptibles de definir un programa de acción política (Muller, 1990: 43-44).

Otro elemento no menos importante dentro de este enfoque lo constituyen los mediadores o intermediarios de políticas públicas. Se trata de los agentes que elaboran el referencial de las políticas, es decir, que decodifican la relación global-sectorial (RGS), la hacen inteligible a los actores presentes, a través de la elaboración de una filosofía de acción; y, al mismo tiempo, vuelven a codificar la RGS en términos susceptibles de actuar sobre lo real, es decir, traducido en normas y criterios de intervención políticas. En otros términos, actúa una suerte de operación de alquimia ideológica a través de la cual un actor social va a transformar una realidad socioeconómica relativamente opaca en un programa de acción política claro y coherente (Jobert y Muller, 1987: 71).

A partir de fines de los años 80 y especialmente durante los años 90, el referencial global neoliberal se impone con tal magnitud, que la mayor parte de los sectores de políticas públicas se adaptan en sintonía con ese referencial. Es decir, el productor rural buscará obtener el mayor margen de rentabilidad en el menor tiempo posible, gracias a la “modernización” y el uso de agroquímicos, los que permiten aumentar esos márgenes de ganancia, independientemente de las consecuencias negativas

que produce sobre la salud, la fertilidad y la biodiversidad. Una vez que este referencial se impone en el sector, resulta difícil salir. Solo es posible gradualmente y en la medida en que exista otro cambio en ese referencial.

La ventana política abierta en 1989, a raíz de la crisis hiperinflacionaria, genera las condiciones para avanzar con diversas transformaciones sectoriales, dentro de las cuales se incluye notablemente al sector en cuestión. Se promueve la “modernización” de la producción agropecuaria, alentada fundamentalmente por las grandes empresas multinacionales: especialmente Monsanto, productora de una serie de “adelantos” tecnológicos como las semillas genéticamente modificadas, que van acompañadas de toda una amplia gama de agroquímicos.

Según Kingdon (1995), el principal referente del enfoque del modelo de las corrientes múltiples (MCM), el tiempo juega un papel central en la formulación de las políticas. El autor identifica tres corrientes independientes entre sí, con sus propias dinámicas y reglas, que fluyen a través del sistema político: la corriente de los problemas, la de las políticas públicas y la de la política. En determinados momentos, llamados “ventanas de oportunidad política” o “ventanas políticas” (*policy windows*), las tres corrientes son conectadas por emprendedores políticos, que aprovechan la apertura provocada —generalmente por un cambio político importante— para introducir políticas o cambios en las políticas, que anteriormente no había sido posible producir. Estas ventanas no permanecen abiertas por mucho tiempo, de forma tal que el emprendedor debe actuar rápido para introducir esas políticas o cambios en las políticas antes de que la ventana se cierre.

Finalmente, tomaremos en cuenta la tipología de Hall (1993), según la cual existen tres tipos de cambios diferentes según se trate del uso de instrumentos, su elección o los objetivos de las políticas. Los cambios del primer tipo se vinculan con ajustes en el uso de instrumentos de política pública —que comprenderían un ajuste presupuestario—; los cambios del segundo tipo implican la elección de diferentes instrumentos, sin modificar su objeti-

vo —lo cual no sería nuestro caso—; mientras que los cambios del tercer tipo son los más radicales y corresponden a transformaciones tanto en los objetivos como en los instrumentos.

3. Estado nacional y Estado municipal en sintonía

La actividad agropecuaria constituye la economía medular argentina prácticamente desde los orígenes de su Estado moderno. El “modelo agroexportador” había definido claramente a ese insipiente “Estado liberal oligárquico” de fines de siglo XIX y principios de siglo XX. Ese modelo fuertemente cuestionado, después de la crisis de 1930, sufrió diversas modificaciones y especialmente regulaciones, aunque el perfil productivo del país nunca dejó de ser principalmente agropecuario.

En 1933, se crearon la Junta Nacional de Carnes, la Junta Nacional de Yerba Mate y la Junta Reguladora de Granos (luego Junta Nacional de Granos) entre otros organismos estatales. La Junta Reguladora de Granos establecía periódicamente los precios básicos del trigo, lino y maíz, compraba todo lo que se le ofrecía a estos precios, para venderlo a los exportadores, conforme a los precios del mercado internacional, con destino exclusivo a la exportación (Cf. decreto N°31.864 de 1933). Sin entrar a detallar los diversos cambios y modificaciones en estas formas de regulación, las transformaciones más abruptas se produjeron en los años 90, con el cambio en el referencial global que han afectado profundamente al sector. El Estado nacional perdería capacidad para regular y controlar la economía, los procesos productivos, así como las consecuencias que estos tienen sobre los habitantes y su salud. Si bien, con la crisis del Estado neoliberal existieron intentos por recomponer algunas de sus herramientas, el Estado post-neoliberal nunca logró equiparar su poder de intervención y control.

Los procesos de “desregulación” económica vinieron acompañados de la eliminación de las mencionadas juntas, así como de la reducción de la capacidad de intervención del Estado en este ámbito, aliado fundamental del discurso sobre la

“modernización” del campo. Como señala Perelmuter (2011: 73), a diferencia de la Revolución Verde, donde la tierra era considerada algo inerte, la biotecnología extrae de la semilla su fertilidad y capacidad autoregenerativa (Caldas, 2004) y transforma las semillas y sus conocimientos asociados, en productos con valor agregado dignos de ser protegidos y apropiados por parte de las empresas biotecnológicas transnacionales, constituyendo lo que Armando Bartra (2008) denominó la renta de la vida. Este se impondría como referencial sectorial y con gran fuerza en América Latina.

Este modelo basado en el creciente protagonismo de los agroquímicos, vendría de la mano de diversas tendencias y factores, todos sumamente alejados de los ideales de “soberanía alimentaria” y “hambre cero”, pregonados por algunos de los defensores de este modelo: la concentración de la tierra, el corrimiento de la frontera agrícola, el crecimiento exponencial de los campos arrendados, la desaparición de buena parte de los bosques nativos, a fin de “hacerlos” productivamente sembrables, la tendencia al monocultivo o “sojización” de los campos, que ha permitido entre otras cuestiones, la introducción de la especulación financiera al mundo agrario, gracias a las posibilidades de estacionar las semillas, a partir de diversas innovaciones tecnológicas como las “silo-bolsas”.

A partir de las transformaciones en el campo que se inauguran con este proceso, la mayor parte de los productores se vuelca a este nuevo modelo de producción que homogeneiza y simplifica los sistemas productivos y permite incrementar la productividad y generar mayores márgenes de ganancias, a costa de las cuestionadas fumigaciones y uso de agroquímicos. “Pese a la cantidad de litros que se utilizan en nuestro país no hay una ley nacional de agroquímicos que indique cómo y dónde hay que arrojarlos. Según el caso, los municipios pueden resolver con ordenanzas cómo hay que fumigar” (Barruti, 2013: 97)

Como hemos señalado los cambios tecnológicos, que la agricultura en general y la frutihorticultura en particular, han experimentado en las dos últimas décadas, permitieron un enorme aumento

de la productividad. En el caso de la horticultura, en el partido de General Pueyrredon se destaca, como hemos mencionado, la expansión del cultivo bajo cubierta, la cual responde a los cambios que experimenta la agricultura de producción en fresco, donde la búsqueda de calidad, cantidad y homogeneidad de los productos se convierte en los objetivos del proceso productivo. Es en este contexto cuando el cultivo bajo cubierta se expande respondiendo a las necesidades de calidad de la poscosecha (Bocero, 2002).

En el presente, casi todos los productores tienen al menos un invernadero, sin distinción del tamaño de la explotación. Aproximadamente el 7% de la superficie de producción de hortalizas del partido se desarrolla bajo cubierta (Adlercreutz, 2015). Cabe destacar que este proceso fue acompañado del desarrollo de supermercados en todo el país y la creciente estandarización de la calidad de las verduras (Viteri, 2010; 2011; 2013). Asimismo, se observa una especialización en la producción de hortalizas de 3 a 7 productos ligada a la progresiva concentración de la comercialización de hortalizas (Carrozzi y Viteri, 2002). La tecnificación del campo conjuntamente con la introducción del uso de agroquímicos ha transformado radicalmente la forma de producción, que se encuentra en la raíz del conflicto, génesis, discontinuidad por vaciamiento y desfinanciamiento del PDRS.

4. De un conflicto a la génesis, evolución y discontinuación del PDRS

La adaptación del referencial sectorial en sintonía con el referencial global, no estuvo exenta de diversas resistencias. En el municipio de Gral. Pueyrredon, esa resistencia tuvo una de sus máximas expresiones con la aprobación por unanimidad de la ordenanza municipal N° 18.740 en septiembre de 2008. En grandes líneas, esta norma tendía a proteger las llamadas áreas periurbanas³ del

³El periurbano no es campo ni es ciudad, se trata de una interfase donde se atenúan o disminuyen varios servicios del sistema urbano, como el abastecimiento de agua potable por red, electricidad, desagües pluviales, pavimento, recolección de basura, sanidad, cloacas; y también se atenúan servicios ecológicos que provee el campo, como la capacidad

municipio del uso de agroquímicos, para lo que establecía la prohibición dentro de un radio de mil metros, a partir del límite de las plantas urbanas o núcleos poblacionales.

Si bien, el SENASA autoriza la circulación y producción de los agroquímicos, son diversas las controversias en cuanto a su utilización y las consecuencias que se manifestaban en la salud de la población del periurbano y alrededores, como problemas neurológicos, enfermedades dérmicas, respiratorias y otras problemáticas que profundizaban la situación de vulnerabilidad de la población. Como señala Barruti (2013), el propio directorio del SENASA se encuentra integrado por entidades privadas que tienen intereses comerciales directos con todo este asunto y los métodos que utilizan para clasificar un producto toxicológico, se hace con respecto a la intoxicación aguda, mientras que debería contemplar también la intoxicación crónica. Consecuencias que, en primer lugar, coadyuvan a construir la corriente de los problemas (Kingdon, 1995).

Bajo la legitimidad del reclamo vecinal y de las organizaciones ambientalistas, también existían diversas controversias que dieron lugar a la profundización del conflicto y a la inviabilidad efectiva de implementar la norma. En segundo lugar, y conformando la primera corriente de las políticas públicas según el MCM (Kingdon, 1995), la ordenanza 18.740 al prohibir la producción con uso de agroquímicos, indirectamente habilitaba a los actores del sector inmobiliario a intervenir según sus intereses exclusivamente especulativos en el área del periurbano, con el peligro de la merma de superficies productivas y la consecuente pérdida de fuentes de trabajo para los trabajadores del sector y el corrimiento de la frontera urbana. Como contracara de lo cual prácticamente el 70% del área productiva del circuito frutihortícola quedaba

de absorber dióxido de carbono, de fijar energía solar en forma de energía química y transformarla en alimentos, de descomponer materia orgánica, reciclar nutrientes, controlar el balance de poblaciones de animales evitando la explosión de plagas, regular el flujo del agua, atemperar los extremos climáticos a niveles micro y mesoclimáticos, absorber, retener y distribuir flujos pluviales de corta duración, formar suelo, etc. (Morello, 2000: 7).

imposibilitada de ser explotada bajo el modo de producción vigente, con el consecuente perjuicio para el sector productivo.

En tercer lugar, dentro de la conformación de la corriente política, como señalaban algunos trabajos sobre esta política, su evolución se vinculaba a la conformación de distintas coaliciones de actores heterogéneos nucleados en torno a la necesidad de promover determinadas creencias y valores (Meglio y Pluchino, 2019). Cada coalición buscaba lograr una mayor injerencia sobre los tomadores de decisiones a fin de lograr marcos regulatorios más afines a sus intereses.

Como señalan Aranguren et al. (2017), se observan al menos tres posturas: quienes abrevan a un modelo productivo convencional (con uso de agroquímicos) impulsando las buenas prácticas agrícolas, donde se situaban la mayoría de los productores rurales; quienes plantean la prohibición definitiva respecto del uso de agroquímicos, donde podemos ubicar algunas organizaciones no gubernamentales como Bios y “Paren de Fumigarlos”; y quienes plantean procesos transicionales hacia un modelo de producción agroecológico, donde se sitúan el resto de los productores rurales agroecológicos.

En grandes líneas y simplificando el análisis a modo de ilustración, si consideramos dos polos representando un continuo con distintas posturas en el medio, por un lado, en uno de los extremos encontramos una coalición socio-ambientalista que consideraba que el uso de agroquímicos traía aparejado principalmente un gran riesgo para la salud, algunas autoras en referencia a esto hablan en términos de “vulnerabilidad socioambiental” (Cabral y Zulaica, 2015) y, por lo tanto, propugnaba por la prohibición de su uso. Por otro lado, en el extremo opuesto, la coalición productivista planteaba el uso racional de los agroquímicos, las buenas prácticas agrícolas y resaltaban la imposibilidad de producir sin insumos, en consecuencia, se centran más bien en una solución técnica.

4.1. La intermediación hacia la primera solución

En el marco del conflicto generado por la sanción de la ordenanza 18.740 que prohibía el uso de agroquímicos, el Municipio convocó a una Comisión Técnica interinstitucional, que en más de 25 reuniones obtuvo como resultado una Ordenanza integral con más de 40 artículos y 30 más de su reglamentación, cuya columna vertebral es el PDRS. Ello refleja la complejidad de regular un sector productivo, que pretende readaptar su referencial sectorial, al menos para el área periurbana en el marco de un serio cuestionamiento al referencial global. Y, a su vez, ejemplifica las herramientas con que cuenta la gestión pública para articular acciones y actuar de nexo coordinador entre actores con intereses opuestos y prácticamente irreconciliables.

De dicha Comisión participó activamente el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), junto a otros organismos públicos e instituciones del sector. El rol del Instituto fue fundamental en el momento en el cual el conflicto tuvo epicentro en el ámbito público/mediatizado, cuando las autoridades regionales sentaron posición haciendo hincapié en la importancia de acompañar los procesos socioproductivos propios de cada territorio, aportando respuestas diversas y complejas en función de las realidades locales, junto a sus actores.

En términos *mullerianos* se colocó en el papel de intermediario de políticas públicas, dado que su articulación institucional fue clave para acercar posiciones entre tendencias tan polarizadas y consensuar los primeros acuerdos para destrabar el conflicto y negociar el texto final. De algún modo, logró recodificar el referencial sectorial, para adaptarlo a un proceso de transformación gradual hacia una agricultura menos dependiente de los agroquímicos, al menos en el periurbano de Gral. Pueyrredon.

Durante la primera etapa de implementación del PDRS, un grupo de vecinos y organizaciones socio-ambientales presentaron una acción en la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires

aduciendo la inconstitucionalidad de los artículos 19, 23, 27, 28 y 35 de la Ordenanza 21.296 por su carácter regresivo por sobre lo establecido por la Ordenanza 18740. El Tribunal decretó, a través de una medida cautelar en septiembre de 2014, “la suspensión, hasta tanto se dicte sentencia definitiva en autos, de los arts. 19, 23, 27 y 28 de la Ordenanza 21.296/2013 de la Municipalidad de General Pueyrredon”. Se plantea en definitiva la prohibición total de aplicación en los mil metros mencionados, de cualquier producto agroquímico y producto biológico no compatible con la producción orgánica.

Esa medida resulta, en principio contradictoria en varios puntos, lo que implica un vacío normativo. Esto dificultó el proceso de aprendizaje y toma de conciencia emprendidos por todos los componentes involucrados en la producción agropecuaria a partir de la puesta en la agenda pública del conflicto, especialmente en el plano de la salud individual, comunitaria y ambiental, lo

que resultó en un proceso de profesionalización de la producción, especialmente la hortícola.

En principio, los integrantes de la Comisión Técnica habían decidido continuar con los esfuerzos y logros emprendidos. Sin embargo, se hacía imperiosa la necesidad de incrementar el compromiso de las instituciones para afianzarlos y reorientar los mayores esfuerzos en pos de continuar con los objetivos propuestos, más allá de los 1000 metros en cuestión. Entendiendo que esa era la mejor manera de defender el proceso de cambio emprendido y demostrar que la prohibición rotunda y repentina del uso de uno de los principales insumos de la actividad agropecuaria, generaría consecuencias negativas como: el corrimiento de la frontera urbana y la incorporación al mercado inmobiliario especulativo de miles de hectáreas, sin resolver el problema de fondo y la pérdida de los periurbanos productivos, que implica el acceso a productos frescos a precios razonables y con la consecuente pérdida de fuentes de trabajo.

Tabla 1: Los actores en el marco de discusión del PDR: definición de los problemas

Actor	Descripción del actor	Definición del problema
Gobierno Local	El gobierno local tuvo un rol central entre los años 2012 y 2013 cuando el conflicto se profundiza.	Se trata de un problema de regulación. Cómo hacer compatible los intereses de la producción de frutas y hortalizas con los intereses de los vecinos.
Organizaciones socio-ambientales; BIOS; Paren de Fumigarnos; Asociaciones de vecinos; Sociedades de fomento; Feria Verde	Las organizaciones socio-ambientales, en particular BIOS y Paren de Fumigarnos lograron poner el problema en agenda pública y política desde una mirada amplia, como una cuestión de derechos. Luego apelaron a la estrategia de judicialización del problema.	El problema se define como una cuestión de derechos. Desplazan el foco del problema como “uso de agroquímicos” a “una cuestión de derechos”.
Asociación de Frutihorticultores y Afines del Partido de Gral. Pueyrredon. Cámara del kiwi; APRESID; FEBAPRI; APPASBA; Cooperativa de horticultores	Se trata de productores convencionales. En el marco del conflicto surge la Asociación de Frutihorticultores como estrategia organizacional.	El problema se define como una cuestión técnica
INTA; UNIVERSIDAD; SENASA; SAF	Se trata de organizaciones de ciencia y técnica. En el marco del conflicto la Universidad es un actor ausente. En el INTA se hacen visibles posturas encontradas respecto a las soluciones al conflicto.	El problema se define de múltiples maneras: cuestión de derechos, cuestión técnica, regulación, etc. Se observa las disputas de sentido al interior de las instituciones.

Fuente: Elaboración propia.

Ante la imposibilidad de implementar la norma y la confusión generalizada, el escenario más probable era que el sector hortícola profundice sus características, su irregularidad e invisibilidad, evitando cualquier tipo de control, quedando presos de la extorsión de aquellos que generen canales de distribución ilegal de insumos, como ha sucedido con algunos productos prohibidos en distintos momentos.

5. De la génesis del PDRS a su discontinuidad

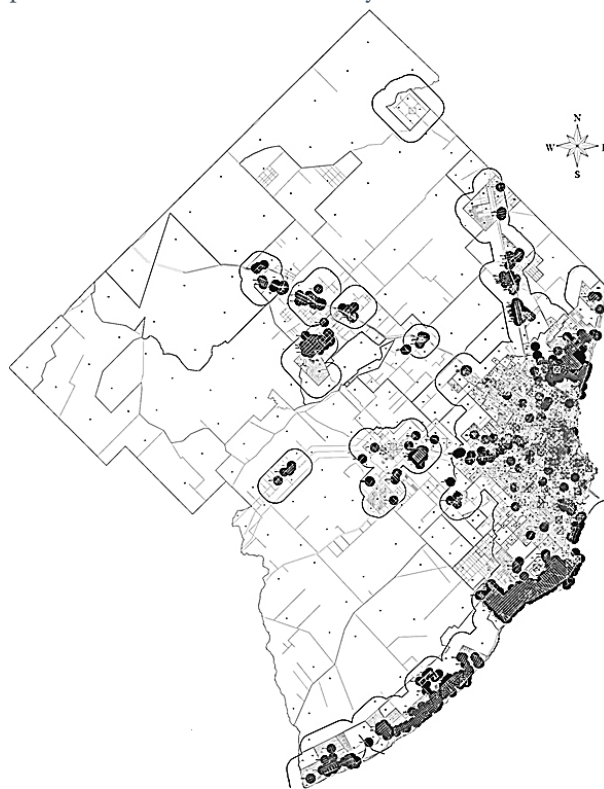
El PDRS nació y se institucionalizó por Ordenanza Municipal N°21.296 en mayo de 2013, como instrumento de resolución de este conflicto. Aunque también ha sido interpretado desde una perspectiva jurídica como una “regresión normativa”, debido a la permisividad ambiental sobre lo ya prohibido en la materia en la normativa precedente (Berros, 2014).

La Ordenanza estableció un régimen específico para la disminución y uso racional de agroquímicos, para las zonas rurales y periurbanas del Partido de General Pueyrredón, a través de la implementación del PDRS. Su objetivo era generar un proceso de transición hacia la Producción Agroecológica, el Manejo Integrado, las Buenas Prácticas Agrícolas, obteniéndose como resultado, sistemas autosuficientes, resilientes, con mayor autonomía respecto de los insumos externos, con disponibilidad de tecnología apropiada a cada sector; todo ello, en el marco de un nuevo referencial de Agricultura Sustentable, Desarrollo Sostenible y Economía Ecológica.

La Ordenanza estableció que los productores y/o dueños de establecimientos productivos que se ubiquen en la Franja de Transición Periurbana (1000 metros de centros urbanos) y/o en Puntos con Zonas de Alto Riesgo Sanitario y Ambiental, están obligados a inscribirse al Registro del PDRS e implementar los Acuerdos Tecnológicos correspondientes para avanzar en el cumplimiento de dicha adecuación.

En función del referencial mencionado con el cual se construyó esta política, que claramente

Figura 1: Núcleos poblacionales y franja transicional periurbana. Partido de Gral. Pueyrredón



Fuente: Municipio de Gral. Pueyrredón.

trasciende el conflicto entre vecinos y productores, el PDRS se convirtió en una oportunidad para regular el sector agropecuario en el Partido, colocar en la agenda pública las características de la misma, los periurbanos, la producción en fresco, su valor y su precio. Como señalan algunos autores, la modificación gradual en el uso de los agroquímicos “permite realizar los ajustes necesarios en los tiempos adecuados a la producción agroeconómica, que son diferentes a los de otros tipos de producciones” (Atucha et al., 2014: 8).

Una de las consecuencias positivas del conflicto planteado por vecinos del periurbano marplatense fue la articulación inédita y sostenida que se generó en el marco de la Comisión Técnica.⁴ Si

⁴La Comisión Técnica es coordinada por agentes del PDRS, tiene como objetivos el mutuo asesoramiento con el Programa de Desarrollo Rural Sustentable, la colaboración en el desarrollo de los Acuerdos Tecnológicos, del proceso de transición y de las alternativas de producción, la búsqueda de

bien el PDRS tiene una estructura creada por ordenanza, también surge de la misma normativa la institucionalización de una Unidad de Gestión del Programa que constituye una herramienta innovadora, ya que plantea una instancia de co-gestión entre diferentes organismos públicos,⁵ una Comisión Técnica y una Comisión de Monitoreo.⁶

Pese a que la estructura y áreas que debía crear el Municipio, eran muy reducidas, contando solo con tres agentes municipales destinados al sector, hacían viables su implementación. En términos de Lipsky, son los funcionarios “a nivel de calle” de quienes depende la efectiva implementación de esta política, es decir, quienes efectivamente se desplazan sobre el territorio para monitorear y controlar que la normativa se cumpla.

El funcionamiento de la Comisión Técnica permitió la construcción del programa y, a la vez, solicitó a la Secretaría de Desarrollo Productivo, la continuidad del proceso de transformación. Por

soluciones a problemáticas que se presenten, y el desarrollo de propuestas en el contenido de posibles normativas, etc. En ella participan representantes del Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires; el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), EEA Balcarce, Instituto para la Pequeña Agricultura Familiar (IPAF) Región Pampeana y Cambio Rural; Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, Subsecretaría de Agricultura Familiar y el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA); el Colegio de Ingenieros, la Universidad Nacional de Mar del Plata, la Comisión de Entidades Agropecuarias, la Cooperativa de Horticultores de Mar del Plata, la Asociación Frutihortícola de Productores y Afines del Partido de General Pueyrredón, entre otros.

⁵La Unidad de Gestión es coordinada por agentes del PDRS, junto al INTA, IPAF, MAGYP, SENASA, MAA y otras áreas municipales que comprometieron su participación. Lleva adelante el desarrollo y ejecución del Programa, a través de la generación de las herramientas necesarias para el logro de cada uno de sus objetivos, involucrando en el hacer a los actores del sector. Entre otras tareas se encarga de la coordinación de áreas del Programa, la generación de relaciones interinstitucionales, la comunicación, la coordinación de la Comisión Técnica y la Comisión de Monitoreo.

⁶La Comisión de Monitoreo, se encuentra conformada por las Universidades con sede en el Partido de General Pueyrredón, el Honorable Concejo Deliberante, la Comisión Técnica, vecinos, entre otros; tiene como fin supervisar la ejecución de los objetivos del PDRS, los aspectos relacionados con la salud, el ambiente, la producción y el ordenamiento territorial.

lo tanto, desde esta comisión se logró avanzar en la implementación del PDRS hasta la medida cautelar, instancia en la cual también se encargó de canalizar las respuestas a la Corte en su defensa.

Los cambios que sobrevendrían se vincularían fundamentalmente al cambio de gobierno municipal, en sintonía política con el gobierno nacional y de la Provincia de Buenos Aires. Como señala Galarza (2020: 135-6), el “presupuesto municipal de General Pueyrredón muestra una importante fragilidad si tenemos en cuenta el aumento, durante los últimos años, de transferencias corrientes de origen nacional con carácter de ‘libre disponibilidad’.

Esta asignación de recursos —no afectados, de jurisdicciones superiores— impone en la práctica escaso margen de maniobra a las administraciones municipales, no solo por la dependencia de fondos sino particularmente por la volatilidad de este tipo de transferencias en contextos de tensiones y/o diferencias políticas entre los diferentes niveles de gobierno”.

Los cambios político-gubernamentales que tuvieron lugar a fines de 2015, con la asunción del gobierno de Mauricio Macri (2015-2019), tuvieron su correlato a nivel municipal, con la asunción del intendente de Gral. Pueyrredon, Carlos Fernando Arroyo (2015-2019) del mismo partido (Pro) y coalición política (Cambiamos) que los gobiernos nacional y provincial, que si bien podía resultar beneficioso en términos políticos, en coyunturas de ajuste fiscal —como las aplicadas por este gobierno—, no se traducían necesariamente en mayores recursos. El PDRS preveía un conjunto de elementos y recursos económicos para garantizar su efectiva implementación, que a partir del gobierno de Arroyo fueron destinados para otros usos sin relación con el programa, dado que este no se encontraba inscripto entre sus prioridades.

6. Redefiniendo al Estado municipal

Los resultados electorales de diciembre de 2015 abren una nueva ventana política que daría lugar a importantes cambios para el sector. El alineamiento político del gobierno nacional, provincial y mu-

nicipal ha contribuido a expandir determinadas caracterizaciones desde la escala macro a la micro. Es decir, que las últimas caracterizaciones del Estado nacional pueden transpolarse al Estado municipal. En otras palabras, si el primero se referenciaba con un “neoliberalismo revisitado”, que en otros trabajos ha sido definido como “híbrido pragmático” (Solanas y Pérez, 2019), debido a que con gran pragmatismo electoralista no discontinúan buena parte de las políticas generadas a partir del periodo postneoliberal -que podríamos ubicar a partir de la crisis de 2001 hasta fines de 2015-, sino que evitan pagar los posibles costos políticos de esas decisiones y combinan elementos del Estado neoliberal con el postneoliberal, de ahí su carácter híbrido, aunque con un acento más próximo al primero.

Del mismo modo, el Estado municipal gerenciado por el gobierno de *Cambiamos* evita pagar los posibles costos políticos y sociales que podría implicar impulsar un proyecto de modificación de la última ordenanza consensuada por la mayor parte de los actores en cuestión, pero discontinúa de hecho el PDRS, al destinar la mayor parte de sus recursos hacia otros usos y funciones. En este sentido, como sucede en buena parte de las administraciones públicas, el fuerte protagonismo de los salarios destinados al personal municipal, que representan la mitad de las erogaciones que debe afrontar el municipio, hace que se cuente con un margen estrecho para delinear políticas públicas a escala local y asignarle recursos (Galarza, 2020: 136).

Entre la batería de herramientas y recursos, indispensables para la aceptable implementación del PDRS, se preveía la posibilidad de contar con un registro de productores, así como la realización de monitoreos periódicos en los campos cultivados del periurbano, lo que se aseguraría a través de una mínima logística de recursos humanos y materiales, a fin de garantizar una efectiva implementación de este programa.

Para la realización de estas actividades no solo era preciso mantener una mínima estructura municipal con sus agentes y recursos, como al menos el medio de transporte que permitiese los traslados

por las zonas en cuestión con la consecuente efectiva realización de los monitoreos, sino incluso garantizar la posibilidad de reforzarla. Especialmente, en contextos donde el debilitamiento de la estructura estatal ha permitido que muy pocos productos respeten los “periodos de carencia porque el Estado no tiene control sobre los cultivos; en las aplicaciones se utilizan productos que no están aprobados o son mal utilizados (aplicando un producto que era para un alimento determinado a otro)” (Barruti, 2013: 241).

A diferencia de otras políticas que en la práctica nunca han llegado a implementarse, el PDRS contaba con un presupuesto y se comenzó a implementar, lo característico es el modo en que se discontinúa. La ordenanza sigue vigente, no se modifica ni se plantea su modificación, sino que su presupuesto se reconfigura de forma tal de hacerla inaplicable.

En este sentido y teniendo presente la tipología de Hall (1993), podemos constatar de qué forma un cambio de los menos radicales puede dar lugar a uno de los más bruscos. Es decir, retomando los elementos ya mencionados precedentemente, los cambios del primer tipo se vinculan con ajustes en el uso de instrumentos de política pública, que comprenderían en este caso un ajuste presupuestario, mientras que los cambios del tercer tipo son los más radicales y corresponden a transformaciones tanto en los objetivos como en los instrumentos.

En otras palabras, modificar la ordenanza cambiando sus objetivos e instrumentos hubiese implicado un cambio del tercer tipo, aquí ese cambio se produce sin alterar la norma: implícitamente cambian los objetivos, a pesar de que la norma sigue vigente. El cambio se realiza a través de un ajuste presupuestario, priorizando otras políticas como es el caso de las de seguridad, es decir, de un cambio del primer tipo según Hall, vinculado a un ajuste en los instrumentos de esa política, que la termina haciendo impracticable.

Políticamente, resulta más sencillo y viable realizar un cambio del primer tipo y esperar las posibles consecuencias adversas, como podría ser la intervención de otros actores, como las ONG, los vecinos, la justicia, entre otros, reclamando su

implementación efectiva; que lo que implicaría en términos políticos plantear un cambio del tercer tipo, como podría ser modificar la normativa con sus objetivos e instrumentos, entrenando políticamente la confrontación directa con aquellos actores que la han apoyado y motorizado.

De esta manera, la ventana política que entrañó el cambio de gobierno en los niveles nacional, provincial y municipal en diciembre de 2015, empoderando a este último para realizar importantes reformas, como intervenir directamente sobre la estructura del programa, produciendo cesantías y reasignación de los recursos destinados a la implementación del PDRS hacia otras áreas.

En este sentido, el Estado municipal resigna parte de su “saber profesional especializado” en términos weberianos, dado que los conocimientos adquiridos por esos funcionarios hasta ese momento, a partir de la implementación del PRDS, serán difíciles de suplir una vez que exista voluntad política de llevarlo adelante. Si bien, el programa y la ordenanza se encuentran vigentes, su implementación resulta inviable, al no contar con esa mínima estructura que posibilite garantizar su efectiva aplicación y control.

A diferencia del cambio de referencial producido en los años 90 con la deslegitimación de los Estados de bienestar o nacional populares y el empoderamiento del referencial neoliberal en buena parte del mundo, los nuevos cambios de referenciales sucedidos con la crisis del referencial neoliberal, a comienzos del milenio, no implicaron cambios estructurales inversamente proporcionales a las transformaciones de los años 90. Es decir, el postneoliberalismo implicó la convivencia con una gran parte de las transformaciones neoliberales (Solanas y Pérez, 2019). Asimismo, los sucesivos cambios gubernamentales, de signos políticos opuestos tampoco implican transformaciones profundas, ni estructurales, pero sí cambios que afectan profundamente determinadas políticas públicas, como es el caso del PDRS.

Pese al cambio de gobierno en diciembre de 2019 y la apertura de una nueva ventana política a nivel nacional y provincial, en el municipio de Gral. Pueyrredon continuó gobernando el mismo

partido político, sin interés en promover la implementación de la norma.

Como suele ocurrir con los distintos cambios gubernamentales, cada gestión busca imprimirle al Estado nacional o municipal el sello que la caracteriza, privilegiando determinados sectores en desmedro de otros. En este sentido, los diversos organigramas gubernamentales constituyen una primera aproximación sobre las distintas prioridades de cada gestión. En nuestro caso en cuestión, los consensos logrados durante la construcción del PDRS han estado lejos de las prioridades del gobierno municipal de la gestión de Arroyo, que en sintonía con el gobierno nacional ha buscado reforzar sectores como el de seguridad y así como las exponenciales ganancias de los grandes proveedores de insumos y algunos grandes frutihorticultores. Si bien, la evidencia analizada no permite caracterizar las modificaciones en esta política como un cambio en el referencial sectorial, el debilitamiento de este instrumento implica reforzar directamente el referencial predominante a nivel nacional, impuesto durante el periodo del referencial global neoliberal.

7. Conclusiones

El análisis de la génesis y construcción del PDRS nos ha permitido mostrar de qué modo los distintos gobiernos municipales -en general en sintonía con los gobiernos nacionales y provinciales- contribuyen a definir o redefinir los diversos referenciales sectoriales. El PDRS ha implicado una inédita articulación del Estado municipal, como mediador y actor central, redefiniendo el referencial sectorial en sintonía con los actores nucleados en las mencionadas coaliciones frontalmente opuestas. Tomando distancia del referencial sectorial imperante, el mediador ocupa el centro de la escena articulando intereses difícilmente conciliables, para redefinir el modelo de desarrollo productivo, tomando distancia del referencial predominante en línea con las empresas multinacionales agropecuarias.

Frente a un Estado nacional prácticamente incapaz de controlar la correcta utilización de los agro-

químicos e incluso su inocuidad, una vez que son distribuidos a los consumidores, el Estado local demuestra un papel activo al generar soluciones innovadoras para el periurbano de Gral. Pueyrredon. Si bien el referencial sectorial continúa siendo agroquímico-dependiente, el Estado local demostró capacidad para articular actores y mediar en un conflicto prácticamente irreconciliable.

En sintonía con el cambio de gobierno en Argentina hacia fines de 2015, se produce un cambio de gestión en el Municipio de Gral. Pueyrredon. En ese contexto, la construcción del PDRS que había expresado y canalizado diversas tensiones entre distintos actores, donde el Estado municipal lograba adquirir un papel de mediador y contralor importante, si bien no se discontinúa abiertamente, la gestión municipal alineada con otra visión acerca del papel del Estado más vinculado al Estado neoliberal, genera las condiciones materiales para discontinuarlo. Su análisis además de definir al Estado municipal, de algún modo nos permite contribuir a la literatura académica que busca conciliar las corrientes teóricas de la sociología del Estado con los análisis de políticas públicas. En este sentido, la aplicación de enfoques teóricos a este caso empírico, nos permite contribuir a la redefinición, de alguna de las herramientas teóricas utilizadas, como específicamente en el caso de los distintos niveles de cambios propuestos por Hall (1993).

8. Agradecimientos

Los autores agradecen a los pares evaluadores por todas sus constructivas críticas y aportes.

Referencias

- Adlercreutz, E. (2015). *Descripción de la producción en el cinturón hortícola de Mar del Plata*. Documento interno del INTA.
- Aranguren, C., López, M., y Porta, J. (2017). *El Programa de Desarrollo Rural Sustentable del Partido de Gral. Pueyrredon. Aportes al análisis de la experiencia política*. Buenos Aires: Ediciones INTA, Instituto de Prospectiva y Políticas Públicas.
- Atucha, A., Errazti, E., V., L. M., Labrunée, M., López, M. V., y G. (2012). La estructura productiva del partido de general pueyrredon. *FACES*, 18 (38-39):57-81.
- Atucha, A., Lacaze, M., y Roveretti, M. (2014). Hacia la producción frutihortícola sustentable en el sudeste bonaerense: los desafíos que enfrentan las explotaciones de general pueyrredon. *Jornadas Regionales ADENAG*.
- Barri, F. y Wahren, J. (2009). *El modelo sojero de desarrollo en la Argentina: tensiones y conflictos en la era del neocolonialismo de los agro-negocios y el científicisмотeológico*. En línea: [enlace](#).
- Barruti, S. (2013). *Mal Comidos*. Buenos Aires: Planeta.
- Barsky, A. (2013). *Gestionando la diversidad del territorio periurbano desde la complejidad de las instituciones estatales. Implementación de políticas públicas para el sostenimiento de la agricultura en los bordes de la región metropolitana de Buenos Aires*. Universidad Autónoma de Barcelona.
- Basualdo, E. y Teubal, M. (2002). *Economías a escalas y régimen de propiedad en la región pampeana Argentina*. En línea: [enlace](#).
- Berros, V. (2014). *Regresiones normativas en materia de agrotóxicos*. Informe Ambiental Anual FARN.
- Bocero, S. (2002). Cultivos protegidos y problemas ambientales: un estudio de la horticultura marplatense en la década del noventa. Universidad Nacional de Mar del Plata, Tesis. Tesis de maestría.
- Cabral, V. y Zulaica, L. (2015). Análisis de la vulnerabilidad socioambiental en áreas del periurbano de mar del plata (argentina) expuestas a agroquímicos. *Multiciencia*, 15(2): 172-180.

- Caldas, A. (2004). *La regulación jurídica del conocimiento tradicional: la conquista de los saberes*. Bogotá: IILSA.
- Carrozzi, L. y Viteri, M. (2002). Transformaciones en tecnología hortícola: Mar del plata, argentina". *Revista de la Facultad de Ciencias Agrarias*, 34, núm. 2:81–85.
- Cittadini, R. (2003). Agricultura urbana en mar del plata y balcarce. rol de la facultad de ciencias agrarias. En *Foro Federal de Investigadores y docentes*. 19 de noviembre.
- Delamata, G. (2014). Contestación social y acción legal la (otra) disputa por los derechos. *Sudamérica*, (3):101–118.
- Galarza, A. (2020). La estructura fiscal del municipio de general pueyrredón: tensiones presupuestarias entre 2008 y 2019. *FCECO*, 4(7): 108–138.
- Giarraca, N. y M, T. (2013). *Actividades extractivas en expansión: ¿Reprimarización de la economía argentina?* Buenos Aires: Antropofagia.
- Gárgano, C. (2020). Problemáticas socioambientales, expertos, y encrucijadas en el campo argentino. *Letras Verdes – Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*, 28:49–66.
- Hall, P. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policy-making in Britain. *Comparative Politics*, 25(3): 275–296.
- Hamdam, V. y Prividera, G. (2011). *Agricultura urbana y periurbana de base agroecológica. Reflexiones para una conceptualización*. Buenos Aires: CICCUS. En: Castro, N;.
- Jobert, B. y Muller, P. (1987). *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*. Paris: Presses universitaires de France.
- King, D. y Le Galès, P. (2011). Sociologie de l'État en recomposition. *Revue française de sociologie*, 3) Vol. 52:453–480.
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, alternatives and public policies, United States*. The University of Michigan, Longman.
- Meglio, M. y Pluchino, J. (2019). Ideas, actores e intereses en disputa. análisis del programa de desarrollo rural sustentable en el partido de general pueyrredon. *Revista Pilquen, Sección Ciencias Sociales*, 22(2):39–49. En línea: [enlace](#).
- Molpeceres, M., Ceverio, R., y Brieva, S. (2017). Regulaciones y prácticas: controversias en torno al uso de agroquímicos en el cinturón hortícola marplatense. *Redes*, 23(44):103–131.
- Morello, J. (2000). *Funciones del sistema periurbano, el caso de Buenos Aires. Texto correspondiente la materia de la Maestría en Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano*. Centro de Investigaciones Ambientales, FAUD-UNMDP. Mar del Plata.
- Muller, P. (1990). *Les Politiques Publiques*. Paris: PUF.
- Muller, P. (2000). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Muller, P. (2005). Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. structures, acteurs et cadres cognitifs. *Revue française de science politique*, 55(1):155–187.
- Neveu, A. (2012). *mondiale : un désastre annoncé, Paris: Éditions Autrement*.
- Perelmuter, T. (2011). Bienes comunes vs. mercancías: las semillas en disputa. un análisis sobre el rol de la propiedad intelectual en los actuales procesos de cercamientos. *Sociedades Rurales, Producción y Medio Ambiente*, 11(22): 54–86.
- Robineau, O. (2016). *The vegetable supply chain to the test of public policies. The case of Mar del Plata, Argentina*. Mar del Plata: Argentina International Laboratory AGRITERRIS. Post-doctoral research.

- Skowronek, S. (2009). Taking stock. En Jacobs, L. y King, D. (eds.), *The unsustainable American State*, pp. 330–338. Oxford: Oxford University Press.
- Solanas, F. y Pérez, P. (2019). Del estado postneoliberal al estado neoliberal híbrido pragmático en argentina en perspectiva histórica: Definiciones y herramientas para analizar el estado en américa latina. *Revista Argentina de Ciencia Política*, 22:113–132.
- Svampa, M. y Viale, E. (2020). *El Colapso ecológico ya llegó*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Svetlitz de Nemirovsky, A. (2010). *Agricultura periurbana en la Argentina. Escenarios, recorridos y problemas*. FLACSO.
- Toledo, V. (2019). La revolución agroecológica, la fao y la 4t. *La Jornada*. En línea: [enlace](#).
- Viteri, M. (2010). Fresh fruit and vegetables: a world of multiple interactions. the case of the buenos aires central wholesale market. Wageningen University, Phd thesis.
- Viteri, M. y Garcia, M. (2013). Tomate y lechuga en los cinturones hortícolas de buenos aires. *Estudios socioeconómicos de los sistemas agroalimentarios y agroindustriales*, pp. 49–70.
- Viteri, M. y Ghezán, G. (2011). *Mercados Mayoristas de Frutas y Hortalizas Frescas en Mar del Plata Dinámica y Evolución (1999-2011)*, VII Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales.