



Licenciatura en Ciencia Política

Escuela de Política y Gobierno

UNSAM

Tesina de investigación

**Intervención de los actores en el proceso de regulación de la
utilización de agroquímicos: la disputa entre coaliciones por una
ordenanza para regular las fumigaciones en Chivilcoy**

(2019-2021)

Estudiante: Belén Fernández

Tutora: Ana Stevanato

Mis principales agradecimientos son para la UNSAM y, en particular, para la Escuela de Política y Gobierno, por acogerme en mi proceso de formación. Especialmente, quiero agradecer a los y las miembros del Área de Ambiente y Política por su invitación a sumergirme en el ámbito de la investigación y por acompañarme en el último tramo de la licenciatura.

Quiero agradecer especialmente a mi tutora, Ana, por leerme incansablemente y hacer de este trabajo un proceso ameno y entusiasmante. A Lucas, por su acompañamiento y entusiasmo desde que surgieron las primeras ideas de este trabajo. A Mariela e Itatí, por sus comentarios y orientación en cada uno de los talleres. A Ricardo, por su confianza e incentivo para que comience a explorar las aristas de investigación y trabajo en Ciencia Política.

A mis compañeros y compañeras, amigos y amigas, por su escucha, consejos y acompañamiento. A Mauro, por ser ejemplo e inspiración para militar y estudiar políticas ambientales. A mi abuela y abuelo, por acogerme en su hogar y apoyarme desde el inicio hasta el final de mis estudios universitarios. A mi mamá, mi papá y mi hermana, por todo su apoyo e incentivo para que continúe estudiando. A mi compañero, por su escucha y contención en los momentos más difíciles de la carrera.

Dedico este trabajo a los integrantes de mi familia víctimas del agronegocio. El dolor de su enfermedad me dio fuerzas para estudiar, investigar y escribir esta tesina.

RESUMEN

Los efectos causados por el uso intensivo de agroquímicos en el Municipio de Chivilcoy han producido reclamos de diversos sectores de la sociedad. Algunos actores, provenientes mayormente de organizaciones sociales, exigen la prohibición de las fumigaciones en el área urbana y periurbana del partido. Otros, principalmente empresarios y organizaciones de expertos, se basan en la carta de Buenas Prácticas Agrícolas y argumentan que si los agroquímicos son “bien aplicados” no producen daños. Estas posturas fueron plasmadas en diferentes proyectos de ordenanza y luego discutidas en una mesa Ad-hoc del Honorable Concejo Deliberante del municipio. A partir de ello, este trabajo tiene como fin responder la siguiente pregunta ¿cómo intervienen los actores en el proceso de regulación de la utilización de agroquímicos? Se argumenta que, para incidir en el proceso de definición de la ordenanza, los actores conformaron dos coaliciones, una proteccionista y otra productivista. Estas dos coaliciones impulsaron diversas acciones: los actores de la *coalicción productivista* accionaron en función del poder estructural e instrumental de los empresarios y los actores de la *coalicción proteccionista* impulsaron acciones tales como protesta social a través de las redes sociales, litigio judicial, consulta y articulación con expertos, fomento de producciones alternativas y visibilización del conflicto.

El presente trabajo se basa en el marco interpretativo de las coaliciones estado-sociedad, estudiando qué es lo que hacen cada uno de los actores involucrados en las mismas para incidir en el proceso de regulación. Para llevar a cabo este estudio, se propone la utilización de las metodologías cualitativas, combinando las estrategias metodológicas del rastreo de procesos en un análisis de caso, junto con el análisis de entrevistas semiestructuradas.

Palabras clave: Agroquímicos- políticas de regulación ambiental- coaliciones- coalición productivista- coalición proteccionista- actores sociales- actores económicos- actores estatales.

ÍNDICE

CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO 2: ESTADO DE LA CUESTIÓN	8
2. 1. Teorías de la regulación	8
2.2. Estructuralismo	9
2. 3. Economía Política	9
2. 4. Pluralismo	10
2. 5. Coaliciones	10
2. 5. 1. Coaliciones promotoras	10
2. 5. 2. Coaliciones estado-sociedad	11
5. 6. Literatura sobre las víctimas del agronegocio	12
CAPÍTULO 3: MARCO TEÓRICO	13
3. 1. Coaliciones	13
3. 2. Actores económicos	13
3. 3 Actores sociales	14
3. 4. Actores estatales	14
3. 5. Coaliciones productivistas y proteccionistas	15
3. 5. 1. <i>Coalición productivista</i>	15
3. 5. 2. <i>Coalición proteccionista</i>	16
CAPÍTULO 4: METODOLOGÍA	18
CAPÍTULO 5: ANÁLISIS DE CASO	20
5. 1. Contexto	20
5. 2. La llegada de la soja transgénica a Chivilcoy	20
5. 3. Descripción del caso	22
5. 3. 1. Primera etapa	22
5. 3. 2. Segunda etapa	25
CAPÍTULO 6: CONCLUSIONES	34

CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN

El crecimiento vertiginoso de la producción agrícola, enmarcado en el *boom de commodities* a nivel mundial, ha implicado importantes cambios en la economía política nacional (Murillo y Mangonet 2013). En este contexto, Chivilcoy, un municipio ubicado en la provincia de Buenos Aires, Argentina, ha sufrido transformaciones relevantes a partir de la implementación de paquetes tecnológicos para las actividades agrícolas (siembra directa, semillas genéticamente modificadas y agroquímicos). De ser históricamente un municipio ganadero, Chivilcoy ha pasado a dedicarse, principalmente, a la producción agrícola, insertándose en el mercado como un importante proveedor de trigo, maíz, girasol y soja. Una de las consecuencias de ello ha sido el uso intensivo de agroquímicos, el cual ha generado efectos nocivos en la sociedad, el ambiente y la salud de la población (Eleisegui 2017, 153; Gárgano 2022).

A causa los efectos nocivos generados por la expansión de la utilización de agroquímicos se han generado tensiones entre distintos actores. Por un lado, aquellos que presionan para limitar en cierta cantidad de metros¹ la aplicación de los agroquímicos y fomentan la agroecología. Por otro lado, aquellos que defienden la aplicación de un modelo de “Buenas Prácticas Agrícolas”², una propuesta del empresariado que sugiere escasa o nula limitación a la cantidad de metros que deben dejarse libres de fumigaciones, y hace énfasis en la responsabilidad de los propios productores (y sus equipos técnicos) en la aplicación de los agroquímicos. En general, esta propuesta es presentada como consecuencia de la exigencia de mayores regulaciones propuesta por los primeros actores mencionados. A raíz de ello, organizaciones de la sociedad junto con determinados actores del sector estatal impulsaron distintos proyectos de ordenanza para la regulación de las fumigaciones en el municipio. A su vez, instituciones representantes del sector empresarial, asociaciones de expertos y agencias estatales también defendieron la aprobación de regulaciones a nivel municipal. Sin embargo, a diferencia de las anteriores propuestas, éstas tenían el objetivo de facilitar la perpetuación del modelo económico y la implementación de las conocidas “buenas prácticas agrícolas” (BPA). Cabe destacar que, en general, las propuestas enmarcadas en las BPA surgen a partir de una iniciativa de regulación previa. Al haberse amenazado los intereses de los empresarios debido a una propuesta que limita la aplicación de agroquímicos en una gran cantidad de hectáreas, los empresarios propusieron una regulación alternativa más acorde con sus intereses.

Ambas propuestas fueron debatidas en el marco de una mesa multisectorial ad-hoc. Sin embargo, ninguno de los proyectos presentados pudo tomar estado parlamentario municipal.

¹ No existe un consenso generan entre los actores proteccionistas sobre cuál es la cantidad de metros, aunque suele presentarse una base de 1000 mts.

² Las Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) son entendidas como un conjunto de principios, normas y recomendaciones técnicas aplicables a la producción agrícola que se centran en el manejo integrado de plagas, en el uso responsable y seguro de insumos, en el manejo de suelo y fertilizantes, en la seguridad e higiene en el trabajo y en la protección del medio ambiente (CASAFE, s/n). <http://www.casafe.org/bpa/>.

El propósito de esta tesina es indagar sobre el proceso mediante el cual distintos actores (estatales, económicos y sociales) intervienen en los procesos de regulación de actividades que afectan cuestiones como la salud, el ambiente y el crecimiento económico. A partir de ello, surge la pregunta de investigación que guiará este trabajo ¿Cómo intervienen los actores en el proceso de regulación de la utilización de agroquímicos?

Para comprender este fenómeno se apelará a la literatura de formulación de políticas públicas y coaliciones estado-sociedad (Sabatier y Weible, 2010; Gutiérrez 2017; 2018) que comprende al estado no como un opuesto a la sociedad (Gutiérrez 2018, 12-13), sino que puede establecer alianzas con otros actores no estatales. De acuerdo con esta literatura, los actores conforman coaliciones para incidir dentro de un determinado subsistema de políticas de acuerdo a sus creencias e intereses (Sabatier y Weible 2010, 206). Este marco también ayuda a comprender los orígenes, las trayectorias y los efectos de las políticas públicas ambientales (Gutiérrez 2018, 11).

A partir de este análisis, se argumenta que en el proceso de promoción de regulaciones a la utilización de agroquímicos se conforman dos coaliciones, una proteccionista y otra productivista. Por un lado, los actores de la coalición proteccionista accionan a través de la protesta social en las redes sociales, el litigio judicial, la consulta y articulación con expertos, fomento de producciones alternativas y visibilización del conflicto. Por otro lado, los actores de la coalición productivista recurren a prácticas como lobby, amenaza económica por su implícita capacidad de inversión y presentación de documentación científica enmarcada en las “buenas prácticas agrícolas”.

En este trabajo se comprende a las coaliciones como vínculos impulsados por los actores (Diani 2015, 11) sociales, económicos y de distintos niveles de gobierno (Gutiérrez 2017, 283; Sabatier y Weible 2010, 203-238) a fin de incidir en un subsistema determinado de políticas (Sabatier y Weible 2010, 206) sin la necesidad de conformarse lazos identitarios entre quienes los conforman. *La coalición productivista* tiene como fin mantener el *statu quo* y evitar cualquier tipo de regulación ambiental (Gutiérrez 2017, 284), o si la misma se aprueba, que sea enmarcada en las BPA o control por parte del estado, promoviendo su autorregulación. Esto los distingue de los actores de la *coalición proteccionista*, que buscan desde un principio generar un cambio en las políticas públicas para obtener algún tipo de regulación sobre el ambiente, con el objetivo de proteger la naturaleza y la salud de las personas.

El objetivo general de esta tesina es analizar el modo en que los actores intervienen en el proceso de regulación de la utilización de agroquímicos en Chivilcoy durante 2019-2021. Los objetivos específicos son (a) describir el proceso de impulso y discusión de proyectos de regulaciones a la utilización de agroquímicos en Chivilcoy e (b) identificar las acciones desarrolladas durante dicho proceso por los actores que componen cada una de las coaliciones con el fin de impulsar sus propios proyectos.

Para cumplir con cada uno de los objetivos de este trabajo, se utilizaron metodologías cualitativas, ya que permiten recolectar los testimonios detallados de los distintos actores involucrados para reconstruir el caso y observar cuáles son las acciones que impulsan los actores de cada una de las coaliciones. Se realizaron entrevistas semiestructuradas a los actores sociales, estatales y económicos. Además, se analizaron encuentros virtuales de los actores, realizados en el marco del conflicto. A su vez, se llevó a cabo un análisis documental de actas de cada una de las reuniones, los proyectos de ordenanza existentes, artículos periodísticos y discursos públicos, así como también se recurrió al análisis de las redes sociales como Instagram, Twitter y Facebook de los actores involucrados, tanto personales como de cada una de las instituciones.

Con este trabajo se propone realizar un aporte a la literatura que analiza los procesos de regulación ambiental. Esto se debe a que la literatura no se suele centrar en el estudio de los procesos de elaboración de políticas de regulación de las fumigaciones con agroquímicos, principalmente bajo el marco de la teoría de las coaliciones.

La tesina se inicia con un recorrido por la literatura existente que se dedica al estudio de los procesos de elaboración de políticas públicas cuyo foco está puesto en las coaliciones. Posteriormente, se definen los principales conceptos utilizados en este trabajo. Luego, continúa con un apartado metodológico, donde se especifica cuál fue el proceso llevado a cabo para la recolección de los datos a analizar. Más adelante, se describe y analiza el caso, sección en la que se relata cuáles fueron los actores involucrados y qué fue lo que hicieron para incidir en el proceso de discusión de los proyectos de ordenanza, así como también se analiza el desenlace utilizando la literatura propuesta. Finalmente, se presenta una breve conclusión sobre la incidencia de los actores en el proceso de regulación.

CAPÍTULO 2: ESTADO DE LA CUESTIÓN

Los procesos de elaboración de políticas de regulación ambiental son objeto de análisis de distintas vertientes en las Ciencias Sociales. Entre otros, son estudiados por las teorías de la regulación, el estructuralismo, el pluralismo, la economía política y las teorías de las coaliciones, que a su vez se dividen en las coaliciones promotoras y las coaliciones estado-sociedad. A continuación, se describe cada una de ellas.

2. 1. Teorías de la regulación

Con respecto a las acciones de los actores económicos en el proceso de promoción de las políticas públicas y, en particular, de las regulaciones de distinto orden, las teorías de la regulación analizan la captura del estado, a partir de la cual determinados actores económicos no sólo tienen un interés en influir en la política pública mediante vías materiales o culturales, sino que también inciden mediante la colonización de ámbitos estatales (Anchorena 2017, 185). Estos trabajos afirman que la racionalidad política inevitablemente promueve la captura de las agencias reguladoras por parte de los grupos que deben ser regulados (Moe 1984, 533-534). Se basan en la idea de que los intereses de los negocios tienen mucho para ganar de la regulación o la regulación si las reglas son diseñadas a su favor (Moe 1984, 534). Afirman, además, que son los grupos económicos pequeños los que tienen mayores incentivos para desplegar acciones políticas organizadas que los grandes grupos, ya que para estos los costos son mayores. El resultado del despliegue de estas acciones es una *burocracia capturada* (Olson, 1965, citado en Moe 1984, 534). Todos estos aportes están basados en la lógica de la acción colectiva, ya que las acciones son desplegadas cuando aparece la cuestión de la regulación.

Por su parte, Lindblom analiza a los actores en función de su relación a su actuación en el desarrollo de un programa de acción determinado. Las políticas públicas, para este autor, son elaboradas a través de procesos caracterizados por el conflicto de intereses y que se disputan en cursos de acción específicos (1991, 7-8). En este proceso, los empresarios tienen voto como ciudadanos y también por su poder económico (1991, 10). Este aporte resulta relevante porque permite observar los intereses y el accionar de uno de los actores involucrados en el proceso de elaboración y definición de políticas públicas. Sin embargo, al centrarse únicamente en un actor, no permite responder a la pregunta sobre las acciones de los otros actores restantes. Además, no logra dar respuesta a otros casos en los que sí hay regulaciones hacia las fumigaciones a nivel municipal, incluso cuando son contradictorias a los intereses de los actores económicos. Finalmente, estas teorías comprenden a las instituciones como cajas negras que convierten las demandas de los actores en respuestas políticas, tratándose de un reflejo del poder de los actores subyacentes (Acuña y Chudnovsky, 2013). Sin embargo, en este trabajo se entiende a los organismos estatales como actores por sí mismos, ya que ellos mismos también participan en el despliegue de acciones de acuerdo a sus intereses particulares. Por lo tanto, a pesar de la relevancia de

estos estudios que se centran en los actores empresariales para comprender el proceso de promoción y elaboración de políticas capturando el aparato estatal, no son suficientes para responder a la pregunta de investigación. Esto se debe a que dichas investigaciones se enfocan en analizar las acciones de solo un sector de la sociedad, por lo que daría una respuesta parcial al interrogante de esta investigación. De esta forma, no ayuda a comprender qué es lo que hacen los actores sociales y aquellos actores estatales que no son empresarios en el proceso de promoción y elaboración de políticas públicas.

2.2. Estructuralismo

Otros estudios analizan, desde una visión estructuralista, las acciones de los actores como parte de un modelo extractivo, planteando que éstas están sujetas a la persistencia del sistema capitalista. De acuerdo con esta mirada, los actores estatales siempre se encuentran alineados a los intereses de los empresarios, apoyando la extracción y exportación de recursos naturales (Svampa y Viale 2014, 16-20). Por lo tanto, las acciones y las demandas de los actores sociales pueden expresarse en términos de resistencia o de denuncia, pero sin tener impacto en las políticas estatales (Gutiérrez 2017, 286). De acuerdo con estos trabajos, los actores no influyen en la toma de decisiones, sino que es la estructura socioeconómica la que define el funcionamiento de la política. Considerando que existen diferencias entre municipios respecto a la existencia o no de regulaciones a las fumigaciones con agroquímicos, a pesar de que su estructura productiva se basa en el agronegocio, esta literatura no resulta suficiente para responder a la pregunta planteada. Esto se debe a que un análisis centrado en las estructuras económicas o territoriales limitarían la cantidad de matices a observar, centrándose en la estructura económica y territorial del municipio, las cuales son insuficientes para explicar la variación. De ahí es que surge el interés por prestar atención al proceso impulsado por ellos, considerando de gran importancia su capacidad de agencia y atendiendo a los detalles del desenlace del proceso.

2.3. Economía Política

Desde la economía política se afirma que los actores económicos no siempre logran sus objetivos de acuerdo a sus intereses. Estos tienen poder estructural e instrumental. El poder estructural refiere a la amenaza de desinversión que pueden o no realizar los actores en su posición como agentes económicos. El poder instrumental, en cambio, se presenta cuando existe una participación política activa de los empresarios (Fairfield 2015, 2). Es decir, participan en la elaboración y en el proceso de discusión de políticas públicas, despliegan acciones de lobby, amenazas, financiamiento a determinados grupos, etc. Estos aportes resultan relevantes para observar, a la luz de estas teorías, si en el caso bajo estudio los actores empresariales contaron o no con recursos institucionalizados y poder instrumental, además de su poder estructural, para influir en el proceso de toma de decisión. Sin embargo, existe un vacío en sus análisis al carecer de respuestas sobre qué es lo que hacen los otros actores que se involucran en el proceso de promoción y elaboración de políticas públicas. Por lo tanto, este enfoque resulta

insuficiente para responder a la pregunta de investigación, ya que se centra únicamente en el estudio de los actores económicos.

2. 4. Pluralismo

Por su parte, el pluralismo comprende al estado como una arena vacía que utiliza la sociedad, heterogénea y organizada, para expresar sus preferencias. Allí, se hace uso de las reglas preexistentes para elaborar políticas públicas mediante decisiones colectivas (Centeno 2014, 38). Los actores, entonces, tienen un rol importante porque son ellos, sus deliberaciones y decisiones los que dan forma al estado. Para los autores de esta vertiente, la sociedad es capaz de participar en deliberaciones y obedecer las decisiones resultantes, está inmersa en las instituciones y lleva adelante acciones de acuerdo a sus creencias y objetivos. Las instituciones, de acuerdo con este marco teórico, están dentro de un conjunto de relaciones sociales (Acuña 2013, 20) en las cuales los actores son importantes porque son los que les dan forma a las instituciones.

Estos trabajos se acercan más a la respuesta de la pregunta de investigación porque contemplan al conjunto completo de actores que se propone estudiar. Sin embargo, en esta investigación se comprende al estado como compuesto por múltiples actores que pueden crear alianzas con otros actores no estatales, no como una arena vacía que utilizan los actores sociales. En este trabajo se entiende que el estado está compuesto por múltiples actores, cada uno con sus preferencias y posturas, y puede haber algunos que apoyen una política pública en particular y rechazar otra. En función de ello, resulta interesante observar cómo los distintos actores estatales crean alianzas con diversos actores no estatales y cuyos intereses pueden ser contrarios. Aunque las investigaciones de vertiente pluralista resultan interesantes para comprender el proceso de promoción y elaboración de políticas públicas, resulta deficitaria para responder al interrogante propuesto en esta investigación. Esto se debe a que, como comprende a todos los actores por igual y al estado como una arena, no tiene en cuenta la agencia de los actores estatales y su posibilidad de ellos y de otros actores para crear alianzas entre sí.

2. 5. Coaliciones

Finalmente, la literatura de coaliciones combina el análisis de los tres actores que se propone estudiar en este trabajo. Esta literatura puede dividirse en dos vertientes, la de las coaliciones promotoras y la de las coaliciones estado-sociedad.

2. 5. 1. Coaliciones promotoras

Por un lado, están los trabajos de Sabatier y Weible (2010, 206), quienes presentan el concepto de coaliciones promotoras. Ellos afirman que los actores sociales, económicos y estatales, conforman coaliciones de acuerdo a sus creencias y objetivos en un subsistema de políticas determinado para incidir en los procesos de elaboración de políticas públicas. Los participantes de las coaliciones tienen creencias firmes y su motivación es traducirlas en políticas reales (Sabatier y Weible 2010, 206).

Este marco se distingue de los de la elección racional principalmente en su modelo de individuo (Sabatier y Schlager 2000, citado en Sabatier y Weible 2010, 208). Los marcos de la elección racional comprenden a los actores interesados por sí mismos y que buscan intereses materiales simples. El marco de las coaliciones promotoras destaca la dificultad de cambiar las creencias normativas y la tendencia de los actores a relacionarse con el mundo a través de filtros de percepción compuestos por creencias preexistentes difíciles de cambiar. Es por ello que es probable que los actores de distintas coaliciones tengan comprensiones diferentes de la misma información (Sabatier y Weible 2010, 209).

Esta teoría afirma que la formulación de políticas públicas está estructurada, en parte, por las coaliciones creadas entre importantes participantes. Éstos buscan aliarse con personas que tengan las mismas creencias políticas entre los legisladores, funcionarios, líderes de grupos de interés, investigadores, intelectuales de varios niveles de gobierno y jueces (Sabatier y Weible 2010, 211).

2. 5. 2. Coaliciones estado-sociedad

Por otro lado, Gutiérrez se distingue del enfoque de Sabatier y Weible al afirmar que los actores tienen visiones mínimas, no creencias compartidas, y son ellas las que permiten que actores muy diversos se coalicionen. También, agrega que las políticas ambientales son producto de la confrontación y colaboración entre actores (2018, 27). La alianza entre distintos actores funciona como un método de fortalecimiento y colaboración entre los distintos agentes que les permite compartir conocimientos y recursos. Con respecto al proceso de elaboración de políticas ambientales, Figueroa y Gutiérrez (2017; 2018) afirman que la confrontación entre coaliciones productivistas y proteccionistas o conservacionistas es la que explica que en algunas provincias se hayan aprobado leyes ambientales. A su vez, Gutiérrez y Stevanato (2020; 2021) consideran a las coaliciones de los actores como un elemento importante para explicar la implementación de determinadas políticas ambientales, ya que es la lucha entre distintos grupos la que define los resultados de la aplicación de estas políticas. La conformación de coaliciones es una de las acciones que pueden ser impulsadas por los actores para tener mayor influencia en los procesos de elaboración de políticas públicas.

Desde este marco de las coaliciones estado-sociedad, Hochstetler analiza distintas arenas (política de cambio climático, política industrial, política social o de servicios de previsión y política de ubicación) para observar una gran gama de actores estatales implicados y su intersección en cada una de las arenas para trabajar en la transición energética. La autora argumenta que el resultado de las políticas se debe a la confrontación entre coaliciones a favor de la reforma y coaliciones en pro del *statu quo* (Hochstetler 2021).

A la luz de los intereses de esta investigación, podría observarse la interacción de esa gama de actores en la elaboración de una política de protección ambiental en particular y la existencia o no de coaliciones a favor de la protección, *reformistas* o en contra, a favor del *statu quo*.

5. 6. Literatura sobre las víctimas del agronegocio

Finalmente, hay trabajos que se centran en el avance de la utilización de paquetes tecnológicos y sus respectivas consecuencias. Algunos se enfocan en las víctimas del agronegocio (Eleisegui 2017, Gras y Hernández 2009), otros en los sectores medios de la sociedad y en el porqué de la falta de movilización para desacelerar el ritmo de expansión de los cultivos transgénicos (Leguizamón 2020), y otros trabajos se centran en los dispositivos que dan forma a la actual matriz productiva basada en el agronegocio (Gárgano 2022).

A pesar de la gran cantidad de trabajos que analizan los procesos de promoción y elaboración de políticas públicas, existen vacíos que dificultan la elaboración de una respuesta para el interrogante planteado en esta investigación. En primer lugar, los trabajos que se centran en las teorías de la regulación solo observan los casos de actores económicos que luego inciden directamente en el estado volviéndose parte de él. Por lo tanto, no ofrece respuesta sobre el papel que cumplen los actores estatales que no son empresarios y los actores sociales en el proceso de promoción y elaboración de políticas públicas. En segundo lugar, las investigaciones estructuralistas no observan la agencia de los actores, fundamental para poder describir con detalle los procesos de promoción y elaboración de políticas públicas. En tercer lugar, la vertiente pluralista comprende de igual manera a todos los actores y no tiene en consideración la posibilidad de creación de alianzas entre ellos, ni la agencia de los actores estatales. En cuarto lugar, la economía política se centra únicamente en los actores económicos y no da respuesta a qué es lo que hacen los actores estatales y sociales en el proceso de promoción y elaboración de políticas públicas. Finalmente, las investigaciones que se centran en el estudio de las coaliciones permiten estudiar las acciones que llevan adelante los distintos actores que se involucran en el proceso de promoción y elaboración de políticas públicas, a la vez que observa la posibilidad de creación de coaliciones dinámicas, que pueden crearse y deshacerse por momentos.

Por lo tanto, esta tesina propone analizar desde el marco de las coaliciones estado-sociedad la promoción de proyectos de regulación a la utilización de agroquímicos en Chivilcoy. Esta elección se debe a que analiza a los actores involucrados en el proceso de aprobación de una política pública, traduciéndose en estudiar la interacción que se da entre actores empresarios con distintos intereses, actores sociales y actores estatales.

CAPÍTULO 3: MARCO TEÓRICO

3. 1. Coaliciones

En este trabajo se entiende por coaliciones a los vínculos impulsados por los actores (Diani 2015, 11) sociales, económicos y de distintos niveles de gobierno (Gutiérrez 2017, 283; Sabatier y Weible 2010, 203-238) a fin de incidir en un subsistema determinado de políticas (Sabatier y Weible 2010, 206) sin la necesidad de conformarse lazos identitarios entre quienes los conforman. A diferencia de los movimientos sociales, las coaliciones pueden ser de corta duración (Diani 2015, 11), ya que su vigencia corresponderá con lo que dure el proceso en el subsistema de políticas. Los actores que las componen pueden tener intereses diversos, pero comparten creencias sobre cómo debe ser un subsistema de políticas (Sabatier y Weible 2010, 210). Según este marco interpretativo de las coaliciones, el estado está compuesto por una multiplicidad de actores cuyos intereses pueden ser contradictorios e inconsistentes entre sí (Gutiérrez 2018, 23). Por lo tanto, esta diversidad de actores puede interactuar y establecer alianzas con otros actores (Gutiérrez 2017, 283-312), tanto sociales como económicos, para llegar a determinados resultados políticos. De acuerdo con este marco, entonces, no existe una división tajante entre el estado y la sociedad (Gutiérrez 2018, 11).³ Como los actores tienen una visión mínima y no creencias arraigadas compartidas, las coaliciones pueden estar integradas por una gran diversidad de actores, entre los que se encuentran los actores económicos, actores estatales y actores sociales.

3. 2. Actores económicos

En el presente trabajo, se refiere a *actores económicos* para englobar a los empresarios u organizaciones de empresarios agrarios de distinta envergadura, con intereses diversos, que intentan incidir en los procesos decisorios de políticas públicas por distintas vías. Dentro de este grupo pueden identificarse pequeños, medianos y grandes productores, pudiendo ejercer la agricultura de forma convencional (utilizando el paquete tecnológico mencionado previamente) o la agroecología. En general, entre los productores convencionales se encuentran dueños de campos, arrendatarios, exportadores de productos agrícolas, corredores, vendedores de maquinarias, de agroquímicos y asociaciones representantes de estos múltiples actores -tales como Asociación Argentina de Consorcios Regionales (AACREA), Asociación Argentina de Productores de Siembra Directa (AAPRESID), Sociedad Rural Argentina (SRA), Coninagro, Sociedad Rural, Asociación de Ingenieros Agrónomos, Grupo Puente, entre otras- (Lattuada, 2006). Sus intereses se relacionan con la importancia de la matriz productiva agrícola para el desarrollo, siendo esta la base sobre la cual desarrollan sus argumentos con

³ La diferencia más notable entre, por un lado, las teorías de la captura del estado y el estructuralismo y, por otro, el pluralismo, con las teorías de las coaliciones es la condición de la heterogeneidad estatal. Para estas últimas, el estado no es monolítico y un agente supremo, sino que funciona como múltiples actores más que pueden crear alianzas con otros actores de la sociedad e, incluso, disentir con actores propiamente estatales.

respecto al rechazo de leyes ambientales (Figuroa 2020, 17, 24). A partir de estos intereses, su objetivo es mantener el statu quo y evitar regulaciones que interfieran en el desarrollo de sus actividades económicas, enmarcadas en el modelo de Buenas Prácticas Agrícolas. Estas últimas son su propuesta ante el reclamo por restricciones a las fumigaciones y tienen como base la autorregulación, por lo que el estado sería el encargado de regular pero los propios empresarios los que se ocupan de hacer cumplir la regulación. Por su parte, los productores agroecológicos se dedican a cultivar alimentos de manera sostenible, aplicando los principios de la agroecología. Ellos se alejan del modelo instalado basado en la utilización de paquetes tecnológicos y, como alternativa, proponen cultivar alimentos de manera sostenible, sin el uso de pesticidas y fertilizantes químicos. Promueven la biodiversidad, el control biológico de plagas y enfermedades, y el uso eficiente del agua.

A pesar de que los actores mencionados son comprendidos como actores económicos en su conjunto, se espera que haya variación de intereses y creencias. Así como puede haber pequeños grupos de empresarios, también puede haber otros pertenecientes a la élite que se definen por la capacidad que tienen de ejercer poder sobre las decisiones que afectan a una o gran parte de la totalidad del territorio nacional (Bebbington et. al. 2018). Éstos son una minoría de individuos o grupos que poseen recursos intelectuales, económicos o coercitivos que les permiten ejercer control sobre el estado e influir en el establecimiento de acuerdos políticos (Bebbington et. al. 2018).

3. 3 Actores sociales

Tomando como base a Christel y Gutiérrez (2017), pero enfocándose hacia el análisis de las regulaciones a la utilización de agroquímicos, se comprende como *actores sociales* a individuos y organizaciones de la sociedad civil cuyo objetivo es lograr un cambio en el modo de producción en general o al menos en la forma en que se realizan las fumigaciones. A partir de ahí, buscan incidir en la toma de decisiones desplegando distintas acciones. Entre ellas se destaca la conformación de coaliciones con distintos actores estatales y no estatales. Estas coaliciones, que reciben el nombre de “proteccionistas”, suelen impulsar acciones como la protesta social o movilización directa, el litigio judicial y la controversia o articulación con expertos (Christel y Gutiérrez 2017, 329; Gárgano, 2022). Según Gárgano (2022) estas acciones también son acompañadas del fomento de producciones alternativas y visibilización del conflicto. Poseen intereses diversos, pero coinciden en la apelación a la regulación de las fumigaciones con agroquímicos (Eleisegui, 2017).

3. 4. Actores estatales

Finalmente, los actores estatales son funcionarios electos, altos funcionarios o burocracias estatales que cumplen un rol mediador en los conflictos entre las coaliciones. A su vez, pueden pertenecer a alguna de ellas, pero en determinado momento pueden aportar una solución a los conflictos entre los actores (Gutiérrez 2018, 28). Al estar formalmente habilitados para elaborar, aprobar o rechazar, e implementar políticas públicas, tienen una importante incidencia en el proceso bajo estudio.

Además, como no tienen una posición monolítica, pueden votar a favor o en contra de los proyectos de ordenanza de acuerdo a los intereses de cada parte del estado y según las alianzas que se hayan conformado, convirtiéndose en actores clave que el resto de los actores intentan persuadir. Estos actores se involucran en el proceso de promoción de proyectos de regulación a la utilización de agroquímicos cumpliendo con sus funciones laborales y sus intereses políticos. Es decir, pueden presentar nuevos proyectos de ordenanza, así como recibir otros propuestos por actores sociales o económicos, debatir esas propuestas, apoyar algunas y rechazar otras, investigar al respecto, comunicarse con distintos especialistas y crear alianzas con los actores que proponen distintos proyectos de ordenanza.

Considerando que aquí se entiende a las coaliciones como los vínculos impulsados por los actores (Diani 2015, 11) para incidir en un subsistema determinado de políticas (Sabatier y Weible 2010, 206), se argumenta que existen dos tipos de coaliciones que pueden conformarse en el proceso de promoción de proyectos de regulación a la utilización de agroquímicos.

3. 5. Coaliciones productivistas y proteccionistas

La literatura existente evidencia que los actores mencionados suelen conformar al menos dos coaliciones que buscan incidir en la promoción de regulaciones ambientales (Gutiérrez, 2017; Figueroa y Gutiérrez, 2018; Figueroa, 2020): una productivista y otra proteccionista.

3. 5. 1. Coalición productivista

La coalición productivista tiene como fin evitar cualquier tipo de regulación ambiental o control por parte del estado (Gutiérrez 2017, 284), promoviendo su autorregulación, confrontando con la coalición proteccionista a fin de mantener el *statu quo* (Hochstetler, 2021) o proponiendo una regulación a fin a sus intereses. En el caso bajo estudio, este sector defiende la utilización de paquetes tecnológicos y se proclama en contra de la regulación de las fumigaciones, ya que sostienen que el conocimiento y la innovación tecnológica darán lugar al desarrollo sostenible y a la alimentación del mundo (Leguizamón 2020, 60-91). Para ello, esta coalición se basa en el modelo de “Buenas Prácticas Agrícolas”, entendidas, de acuerdo a la Cámara de Sanidad Agropecuaria y Fertilizantes (CASAFE), como un conjunto de principios, normas y recomendaciones técnicas aplicables a la producción agrícola que se centran en el manejo integrado de plagas, en el uso responsable y seguro de insumos, en el manejo de suelo y fertilizantes, en la seguridad e higiene en el trabajo y en la protección del medio ambiente. Este modelo suele ser utilizado por los actores como respuesta a las propuestas de regulación que atentan contra sus intereses.

Las acciones que impulsa para incidir en los procesos de promoción de regulaciones de las actividades que tienen un impacto en el ambiente están enmarcadas en su poder instrumental y poder estructural (Fairfield, 2015; 2018; Hacker y Pierson, 2002; Freytes y O’Farrell, 2017). Las acciones vinculadas al poder estructural se desprenden de la posición económica de los miembros, se trata de una variable cuya influencia en la política depende del miedo de los actores estatales a la desinversión

(Hacker y Pierson 2002, 282). Estas acciones se complementan con el desempeño de poder instrumental, que se trata del más relevante para determinar el diseño de políticas públicas (Hacker y Pierson 2002, 283). El ejercicio de este poder puede identificarse mediante prácticas que incluyen lobby y mecanismos de presión económica (Haunss 2009, citado en Neira y Delamaza 2018, 71), comunicación con otros actores, financiación de investigaciones científicas, amenazas, creación de lazos cercanos con la comunidad local, etc. Estas acciones suelen enmarcarse en la presentación de proyectos alternativos a los que se presentan desde otros sectores de la sociedad que pretenden regular la producción agrícola. Generalmente, la coalición productivista no suele presentar proyectos que regulen sus actividades económicas. Sin embargo, cuando otros actores lo hacen y se ponen en juego los intereses de la coalición productivista, ésta presenta propuestas enmarcadas en las “Buenas Prácticas Agrícolas”. Éstas se sustentan con estudios científicos que avalan que la aplicación de agroquímicos no es perjudicial para la salud. Entonces, lo que suelen proponer es que los propios actores sean los encargados de aplicar los agroquímicos de determinada forma para evitar generar efectos nocivos en el ambiente.

3. 5. 2. Coalición proteccionista

Por otro lado, la *coalición proteccionista* tiene como fin generar un cambio en las políticas públicas para obtener algún tipo de regulación sobre el ambiente, con el objetivo de proteger la salud de las personas y la naturaleza. Algunos de los actores que componen esta coalición desean realizar un cambio en el paradigma y cultura en relación al modo de producción. Otros se centran en la lucha por generar un marco institucional para evitar que las fumigaciones se realicen cerca de las escuelas y las viviendas de los ciudadanos, pero sin realizar un cambio estructural.

Los actores de esta coalición impulsan acciones como protesta social o movilización directa, litigio judicial y controversia de expertos o articulación con expertos (Christel y Gutiérrez 2017, 329; Gárgano, 2022). A su vez, Gárgano (2022) propone que también estos actores a través de la visibilización del conflicto y el fomento de formas de producción alternativas. La protesta social no es comprendida de manera lineal contra el estado, sino que pueden presentarse interacciones con actores estatales para ganar influencia política (Hochstetler & Keck, 2007; Keck & Sikkink, 1998 citado en Christel y Gutiérrez 2017, 330). El litigio judicial refiere al acceso a la justicia por parte de estos actores para disputar y dirimir sus intereses mediante procesos judiciales. Por esta vía, la coalición proteccionista puede lograr fallos a favor de la protección ambiental. Finalmente, la controversia experta trata sobre la difusión, transferencia y debates públicos de expertos en materia ambiental (Christel y Gutiérrez 2017, 329).

Tras haber presentado los principales conceptos que guían este trabajo, se argumenta que en el proceso de promoción de regulaciones a la utilización de agroquímicos se conformaron dos coaliciones, una productivista y otra proteccionista. Por un lado, los actores de la coalición proteccionista accionaron a través de la protesta social por medio de las redes sociales, el litigio judicial y la controversia de



expertos. Por otro lado, los actores de la coalición productivista recurrieron a prácticas como lobby, amenaza económica por su implícita capacidad de inversión, presentaron documentación científica enmarcada en las “buenas prácticas agrícolas” y contactaron a pequeños y grandes productores para que den sus testimonios en las reuniones de discusión.

CAPÍTULO 4: METODOLOGÍA

Para los objetivos de esta investigación, se utilizaron metodologías cualitativas y se hizo uso de las técnicas de rastreo de procesos (Brill et. Al. 2017) y de estudio de caso (Guerring, 2015; Barzelay y Velarde, 2004). Esta elección se debe a que permiten generar datos de forma flexible y sensibles al contexto social y permite utilizar métodos de análisis que se centran en la comprensión de la complejidad, el detalle y el contexto (Vasilachis, 2007). En concreto, las metodologías seleccionadas permiten recolectar los testimonios detallados, a través de entrevistas semiestructuradas, de los distintos actores involucrados para reconstruir el caso y observar cuáles fueron las acciones que impulsaron los actores de cada una de las coaliciones.

En esta investigación se analizó el caso de Chivilcoy en el proceso de promoción de proyectos de regulación al uso de agroquímicos. Chivilcoy es un municipio agrícola ganadero ubicado en el norte de la provincia de Buenos Aires. Allí la expansión del uso de paquetes tecnológicos ha impulsado una serie de transformaciones en la manera de producir y en la forma de habitar el territorio. El período analizado comenzó a principios del 2019 y finalizó en 2021. Se eligió este período porque fue el lapso en el cual más conflictos e interacciones hubo entre los actores y, a su vez, coincide con el tiempo en el cual se presentaron la mayor cantidad de proyectos de ordenanza. Durante este período gobernó un partido vecinalista que no se enmarca en ninguno de los grandes partidos políticos argentinos y en una gran parte del proceso el Honorable Concejo Deliberante estuvo presidido por un sector de la oposición, el partido Cumplir.

Resulta relevante analizar el proceso de promoción de políticas de regulación al uso de agroquímicos en Chivilcoy por algunas razones. La primera es que es un caso negativo, un proceso que no culminó en la aprobación de una ordenanza y hasta el día de hoy no existe alguna legislación que restrinja la aplicación de agroquímicos en el municipio. Sí se han realizado estudios de casos en los que las luchas sociales han devenido en algún tipo de regulación (Schmidt et.al. 2022, 1067), pero no se le suele prestar atención a este tipo de procesos con un desenlace alternativo. La segunda razón es que se trata de un municipio muy importante para la producción agrícola del país y donde hay un gran mercado de granos y cereales, así como también de comercialización y aplicación de fertilizantes, plaguicidas, herbicidas y funguicidas⁴.

Las técnicas de recolección de datos utilizadas para concretar cada objetivo se enmarcaron en la búsqueda y análisis de fuentes primarias y secundarias (Kvale, 2011). El primer acercamiento con el caso fue a través de noticias, en las cuales se relataban las distintas presentaciones de ordenanzas. Luego se analizaron cuatro proyectos de regulación al uso de agroquímicos encontrados en la web. Más

⁴ Extraído de “Relevamiento de la utilización de agroquímicos en la provincia de Buenos Aires. Mapa de situación e incidencia sobre la salud”, de la Universidad Nacional de la Plata. https://www.agro.unlp.edu.ar/sites/default/files/paginas/informe_agroquimicos_comprimido.pdf

adelante se conversó con algunos actores involucrados en el proceso. En este marco se realizaron entrevistas semiestructuradas de forma virtual durante julio de 2022 y julio de 2023 a actores políticos, actores sociales, y actores económicos. También se conversó por mensajes de texto con uno de los actores económicos, ya que no aceptó conversar en el marco de una entrevista. Los encuentros virtuales fueron concebidos mediante la técnica de bola de nieve. Las primeras se obtuvieron a través de un contacto y luego los entrevistados compartieron los números de teléfono del resto de los actores. Además, se analizaron encuentros virtuales de los involucrados realizados en el marco del conflicto, cuyo acceso fue compartido por uno de los entrevistados. En paralelo al proceso de recolección de datos, también se analizaron actas de las reuniones realizadas entre los actores, artículos periodísticos y discursos públicos, así como también se recurrió al análisis de las redes sociales como Instagram, Twitter y Facebook de los actores más relevantes que estuvieron involucrados, tanto personales como institucionales. Para ello, se analizaron los mensajes de las publicaciones de los actores, así como también los comentarios de cada uno de ellos.

CAPÍTULO 5: ANÁLISIS DE CASO

5. 1. Contexto

Chivilcoy es un municipio ubicado al norte de la provincia de Buenos Aires a una distancia aproximada de 160 kilómetros de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En el partido viven alrededor de 92 mil habitantes, entre la ciudad de Chivilcoy y las pequeñas localidades que lo componen (Moquehuá, La Rica, Ayarza, San Sebastián, Henry Bell, Benítez, Palemón Huergo, Ramón Biaus, Gorostiaga e Indacochea). Sus principales actividades económicas están relacionadas con la producción agropecuaria. Comenzó siendo un municipio ganadero, pero, a través del tiempo, su economía pasó a basarse principalmente en la producción agrícola. Actualmente, Chivilcoy es un distrito representativo de la economía triguera y es una de las regiones que mejor expresa la expansión de la producción y maquinaria agrícola (Rossi, 2020). Es un importante proveedor de trigo, maíz, girasol y soja y sitio de comercialización de maquinarias y productos químicos para el cultivo, como funguicidas, plaguicidas, pesticidas y fertilizantes.

Durante el período estudiado, el municipio estuvo gobernado por un partido político vecinal, llamado Consenso Federal. El Intendente, Guillermo Britos, comenzó su carrera política con cercanía al peronismo, sin embargo, con el tiempo comenzó a distinguirse como “vecinalista”. Con respecto a la presidencia del Honorable Concejo Deliberante, ésta fue ocupada por el Frente de Todos (proveniente del peronismo). Por su parte, el Poder Legislativo estuvo compuesto por siete concejales del partido oficialista, ocho del Frente de Todos, una de ParTE PJ (proveniente del peronismo) y dos de Juntos por el Cambio.

5. 2. La llegada de la soja transgénica a Chivilcoy

En la década de los sesenta se dio un proceso conocido como la “Revolución Verde”, que consistió en la consolidación de un paquete tecnológico que transformó la manera de producir, concebir y habitar el campo. Este proceso comenzó como un programa de investigación impulsado por Estados Unidos que se focalizó en la mejora genética de los cereales más importantes para la alimentación. A partir de entonces, semillas modificadas comenzaron a ser utilizadas junto a herbicidas, pesticidas, fertilizantes y nuevas prácticas de manejo agrónomo (Gárgano, 2022).

A mediados de la década del noventa tuvo lugar una etapa de la Revolución Verde que consistió en la incorporación de los organismos genéticamente modificados y en la utilización de agroquímicos específicos para cada semilla. Es así que en esta década se aprobaron en Argentina las semillas de soja resistentes al glifosato de Monsanto. Desde ese entonces, se aprobaron más de setenta eventos

tecnológicos⁵ en el país (Svampa y Viale, 2020), lo que significó una gran transformación en la forma de producir en Argentina y que generó cambios en la matriz productiva de muchos municipios.

Esta apertura a la utilización de paquetes tecnológicos en Chivilcoy produjo algunos cambios relevantes. Además de comenzar a volcarse principalmente a la agricultura, la diversidad de sus cultivos comenzó a desvanecerse a causa de la propagación de la producción de soja. Como consecuencia, los grupos familiares que producían alimentos para la comercialización y consumo local comenzaron a volcarse a la producción de sojera. Con el paso del tiempo, estos pequeños productores pasaron a alquilar sus campos para que allí otros empresarios de mayor envergadura se encarguen de dicha producción. De esta manera, se dio un proceso de concentración de la tierra en cada vez menos agentes, afectando así a los pequeños productores (Vero 2020, 193).

A partir de la intensificación de las actividades agrícolas y la expansión de los paquetes tecnológicos, incluyendo el intensivo uso de agroquímicos en el municipio, comenzaron a provocarse algunos efectos en el ambiente. Estos efectos se tradujeron en consecuencias ambientales y en la salud (Vero, 2020), a causa del aumento de la cantidad de fumigaciones con agroquímicos y en cambios en la composición social. A causa de ello, organizaciones sociales de Chivilcoy comenzaron a mostrar rechazo al modelo productivo instalado. El rechazo se tradujo en el despliegue de diversas acciones por parte de organizaciones de la sociedad a fin de concientizar a la comunidad y conseguir algún tipo de freno a las fumigaciones con agroquímicos.

En Chivilcoy, este repudio se materializó entre 2019 y 2021 con la difusión de las problemáticas que giran en torno al uso de los agroquímicos y con la presentación de una serie de proyectos de ordenanzas de regulación a las fumigaciones con agroquímicos. El primer proyecto fue presentado por concejales del partido político “Cumplir”, una rama del Partido Justicialista. Éste había sido elaborado junto a una red de docentes contra las fumigaciones y a la agrupación Pueblos Fumigados. Casi inmediatamente se presentó un segundo proyecto, esta vez impulsado por representantes de la Sociedad Rural de Chivilcoy junto a la Asociación de Ingenieros Agrónomos de Chivilcoy y Alberti y al Grupo Puente: Agencia INTA, Regional Bragado-Chivilcoy de AAPRESID, ACREA y Asociación Rural de Chivilcoy. Ambas propuestas fueron debatidas, a fin de aprobar una ordenanza, pero el proceso quedó trunco. Más adelante, a mediados del 2020, tras la firma de un convenio entre el municipio y AAPRESID, las problemáticas que giran en torno a la utilización de agroquímicos florecieron en la sociedad y se presentó un nuevo proyecto. Esta tercera propuesta para regular las fumigaciones con agroquímicos fue presentada por la Asamblea por el Agua y el Ambiente, la agrupación Frente Patria Grande, Jóvenes por el Clima, el Movimiento de Trabajadores Excluidos de la Tierra y Ecos de Chivilcoy.

⁵ Un evento tecnológico es una recombinación o inserción particular de ADN ocurrida en una célula vegetal a partir de la cual se origina una planta transgénica. Extraído de [Evaluación y aprobación de cultivos transgénicos en Argentina \(argenbio.org\)](http://argenbio.org)

En esta segunda instancia, luego de antes haberse debatido dos proyectos, se crea una Mesa Ad-hoc del Honorable Concejo Deliberante del municipio para tratar de elaborar un proyecto de resolución a partir de las distintas propuestas de los ciudadanos.

5. 3. Descripción del caso

5. 3. 1. Primera etapa

Las primeras intervenciones sociales que repudiaban la utilización de agroquímicos en Chivilcoy en las cercanías de los hogares surgieron por parte de la Asamblea por el Agua y el Ambiente, una organización local de larga trayectoria en la ciudad.

La Asamblea fue creada en 2008 cuando se constató la presencia de arsénico en el agua de Chivilcoy. Ante este problema, los integrantes de la organización y algunas familias presentaron un recurso de amparo judicial. A través de esta acción, se realizaron análisis del agua de los hogares de las familias mencionadas, se logró un fallo favorable y se determinó que el agua de Chivilcoy no era apta para el consumo humano. Esto se debía a la presencia de arsénico natural, pero que se complementaba e intensificaba ante la presencia de agroquímicos (Entrevista 2, Integrante de organización ambientalista, entrevista virtual realizada en septiembre de 2022). A partir de este hecho, y debido a la ausencia de una legislación que ordene las aplicaciones de agroquímicos y las distancias al ejido urbano a partir de las cuales se aplican, el equipo de la Asamblea por el Agua junto a otros actores sociales comenzó a reclamar por una regulación al uso de agroquímicos.

Para realizar este trabajo, la Asamblea recurrió a múltiples investigaciones y solicitó al municipio que realice estudios científicos a fin de corroborar que la presencia de agroquímicos en conjunto con arsénico en el agua es perjudicial para la salud por su alta toxicidad. A partir de esta problemática es que la Asamblea comenzó a pregonar la necesidad de restringir la aplicación de agroquímicos en zonas aledañas a las poblaciones.

La insistencia de la Asamblea por el Agua y el Ambiente por solicitar una regulación al uso de agroquímicos se efectuó en un marco institucional que se llama la Comisión Fiscalizadora por el Agua y el Ambiente. Allí la Asamblea se reúne con funcionarios para debatir diversas problemáticas ambientales y sobre el agua en Chivilcoy

La Comisión Fiscalizadora por el Agua y el Ambiente fue creada a partir de la propia solicitud de la Asamblea (en un principio, Vecinos Autoconvocados por el Agua) junto a otras organizaciones de la sociedad civil, asociaciones de fomento y entidades intermedias. El fin de la conformación de la comisión era atender el déficit del Servicio de Agua en el Partido. En este organismo participan actores del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y organizaciones vecinales, sociales, culturales y políticas, que conversan en distintas reuniones sobre cuáles son los pasos que deberían seguirse en cuanto a las obras que se necesitan realizar (Entrevista 3, Integrante de organización ambientalista, entrevista virtual realizada en diciembre de 2022).

En la Comisión Fiscalizadora por el Agua y el Ambiente la Asamblea por el Agua tiene un rol muy importante como representante de la sociedad civil. Su tarea y objetivo más fuerte es la difusión de información sobre las problemáticas sobre el agua. En función de su trabajo, uno de los objetivos de la Asamblea, y para lo que trabaja arduamente, es informar a la población sobre las problemáticas relacionadas al uso de los agroquímicos. De acuerdo a lo que afirman, este esfuerzo se debe a que en Chivilcoy no se suele cuestionar el uso de estos productos para los cultivos (Entrevista 1, integrante de organización ambientalista, entrevista virtual realizada en agosto de 2022). A continuación, uno de los entrevistados comenta sobre el origen, trabajo y relevancia de la Asamblea Por el Agua y el Ambiente en Chivilcoy:

La Asamblea por el Agua y el Ambiente es un grupo vecinal que está hace mil años y empezaron con el tema del arsénico en el agua, que es un gran problema y tema aparte, también terrible, y este grupo laburó (sic.) un montón y generó en el pueblo mucha credibilidad, porque eran los únicos que hablaban del tema. Ellos querían crear consciencia en el pueblo y realmente transformaron la cabeza de la gente en un montón de aspectos. Gracias a su trabajo se empezó a instalar el tema del ambiente desde un punto de vista más local, vecinal (Entrevista 1, Integrante de organización ambientalista, entrevista virtual realizada en agosto de 2022).

Mientras tanto, y ante la insistencia de la Asamblea por el Agua y el Ambiente en torno a la problemática, referentes del partido “Cumplir” comenzaron a trabajar en un proyecto de regulación al uso de agroquímicos en Chivilcoy. Esta labor se realizó en conjunto a la Red de Docentes por la Vida⁶ y a la agrupación Paren de Fumigarnos⁷. Hacia principios del 2019, Carla Tomasini y Claudia Bobliolo, concejalas de PJ Cumplir, presentaron en la Secretaría del Honorable Concejo Deliberante un Proyecto de Ordenanza para regular el uso de agroquímicos en todo el Partido de Chivilcoy (Proyecto A). Este proyecto proponía crear una zona de exclusión de aplicación de agroquímicos de 1000 metros a partir del ejido urbano.

De esta manera, comenzaron a darse en Chivilcoy los primeros indicios de la existencia de una coalición proteccionista que pregonaba la necesidad de una regulación al uso de agroquímicos que limite la utilización de los mismos en la cercanía de la población. Ésta estaba compuesta por actores sociales y estatales. Por un lado, por la Asamblea por el Agua, que estaba realizando trabajos de difusión de información sobre los efectos de la utilización masiva de agroquímicos. Y, por otro lado, por el Bloque Cumplir junto a un grupo de maestras, que trabajaron e institucionalizaron las demandas a través de un proyecto de ordenanza que regule las fumigaciones.

⁶ La Red de Docentes por la Vida es una agrupación de maestras cuyo objetivo es acompañarse mutuamente y denunciar la intromisión de las empresas del agronegocio y del extractivismo en diferentes niveles de la educación formal.

⁷ Paren de Fumigarnos es una asociación de vecinos que denuncian la aplicación de agroquímicos en diversos municipios de Argentina y reclaman

Frente a esta presentación, representantes del sector agroindustrial acudieron a la carta de Buenas Prácticas Agrícolas para impedir una regulación que afecte su modo de producción. De este modo, la coalición productivista, compuesta en este momento por la Sociedad Rural de Chivilcoy, la Asociación de Ingenieros Agrónomos de Chivilcoy y Alberti y Grupo Puente presentaron una alternativa al proyecto presentado previamente (Proyecto B). Esta propuesta tenía como objetivo formalizar la manera en la cual los productores aplican los agroquímicos con una mediación de los ingenieros agrónomos. De esta manera, lo que cada productor debería hacer es contratar a un ingeniero agrónomo con matrícula para que estudie el terreno, apruebe o no la aplicación de agroquímicos, determine la receta agronómica y, a su vez, se encargue supervisar la aplicación de los funguicidas, pesticidas o herbicidas. Además, esta propuesta defendía un margen de exclusión de 25 metros. Esta coalición, sostenía que, si la aplicación de los agroquímicos es la correcta, ésta es la cantidad de metros suficiente para mantener segura a la población y sin riesgo de contraer enfermedades, tal como lo informa a continuación uno de los entrevistados.

La sociedad se debe una regulación. Los agroquímicos, por ahí, desde mi punto de vista, mal llamados *agrotóxicos*, tienen injerencia en el ambiente y tienen que ser usados responsablemente, como la sociedad usa responsablemente los remedios. Estos productos no son nocivos para el medio ambiente, tienen su injerencia, pueden ser tóxicos para el humano, pueden producir cáncer, esto es lo que más miedo trae a la sociedad (...). Esto no hay que esconderlo, hay que traerlo a la mesa y tratar, como tuvimos miedo a las vacunas y a un montón de cosas, el mundo entero trabaja con agroquímicos (...) y si eso realmente produjera cáncer tendríamos un nivel de cáncer mucho más alto. Esto no quiere decir que no haya gente que haya contraído cáncer por el uso de agroquímicos. Eso está demostrado científicamente, médicamente, pero el uso responsable de los agroquímicos, y ahí traemos a los ingenieros agrónomos, a los profesionales, con nuestra matrícula, legalmente responsables por cualquier daño que se pueda producir por una mala praxis, lo mismo que cualquier otro profesional, podamos ser juzgados y poder tener nuestra idoneidad al servicio de la salud de la población. El uso de agroquímicos bien regulado, su impacto en el ambiente y la sociedad es mínimo. El uso mal utilizado de los agroquímicos puede producir contaminaciones y puede producir agentes que pueden producir cáncer en los seres humanos (Entrevista 5, Ingeniero integrante de una organización local, entrevista realizada en mayo de 2023).

Así comienza a observarse la existencia de la coalición productivista, un grupo de actores económicos que, junto con actores estatales, pregonan una regulación basada en la responsabilidad de los productores y los expertos. Por un lado, estaban la Sociedad Rural, la Asociación de Ingenieros Agrónomos y ACREA y, por otro lado, la seccional de Chivilcoy y Bragado de INTA y las autoridades legislativas que dieron lugar al debate.

Estos dos proyectos se debatieron en una comisión del Honorable Concejo Deliberante destinada a tratar temas sobre ambiente y agroquímicos. En este marco participaron concejales de tres bloques diferentes (Partido Justicialista, PRO y Unidad Vecinal), secretarios, directores, consejeros escolares y representantes del sector empresarial (la Sociedad Rural de Chivilcoy, la Asociación de Ingenieros Agrónomos y el Grupo Puente). Fue un debate en el cual los actores se pusieron de acuerdo en la mayoría de los puntos, pero, sin embargo, disentían frente a la cantidad de metros de exclusión de aplicación de los agroquímicos. De acuerdo con algunos informantes, este debate quedó trunco a causa de los “tiempos políticos” y posteriormente, por la pandemia de COVID-19. A pesar de ello, a mediados del 2020 la discusión resurgió.

5. 3. 2. Segunda etapa

A mediados de junio del 2020, la Intendencia de Chivilcoy firmó un convenio de “Buenas Prácticas Agrícolas” (BPA) junto a AAPRESID para formalizarse como “Municipio Verde”. Esta firma tenía el objetivo de lograr la certificación como Municipio Verde y que se respeten las buenas prácticas agrícolas en la zona periurbana. De esta manera, el municipio formalizaría la aplicación de agroquímicos y avalaría un modo de producción en particular. La propuesta de las Buenas Prácticas Agrícolas nace ante la necesidad de los productores de crear un marco institucional que avale su modo de producción basado en la siembra directa, semillas genéticamente modificadas y utilización de agroquímicos. Como consecuencia de la firma, múltiples actores de distintos sectores de la sociedad llamaron a través de las redes sociales a la población local a rechazar el acuerdo firmado. En la siguiente cita, uno de los entrevistados cuenta cómo este acuerdo los motivó a instalar en la sociedad la necesidad de una regulación al uso de agroquímicos.

Algo que nos catapultó y que nos motivó a poner este tema en debate fue que el municipio hizo un convenio que se llamó Municipio Verde en conjunto con la firma (sic.) AAPRESID, que es una organización que nuclea a todos los que serían los productores y la utilización de, lo que ellos laman, Buenas Prácticas, Buenas Prácticas Agropecuarias. Éstas tienen que ver con el uso de agroquímicos pero de forma controlada, según lo que ellos definen. A partir de que entra en crisis el paradigma de utilización de los agrotóxicos, hay como una reinención para hacerlo de alguna forma más amena a la utilización de estos insumos químicos y aparece la idea de regularlos o de la utilización eficiente de estos productos (Entrevista 2, Integrante de organización ambientalista, entrevista virtual realizada en septiembre de 2022).

En esta primera instancia surgió una de las acciones clave a la que los actores sociales recurrieron a lo largo del proceso: la difusión de información y el escrache en las redes sociales. A través de esta vía, los representantes de las organizaciones sociales difundieron en conjunto la firma del acuerdo y llamaron a la población a rechazarlo (Ver Gráfico 1).

Gráfico 1.

Carrusel de difusión de información en Instagram



Fuente: Publicación de Instagram de “Jóvenes por el Clima - Chivilcoy” (11 de junio 2020. Recuperado de <https://www.instagram.com/p/CBUI6daFZru/?igshid=MTIzZWMxMTBkOA==> el 7 de junio de 2023).

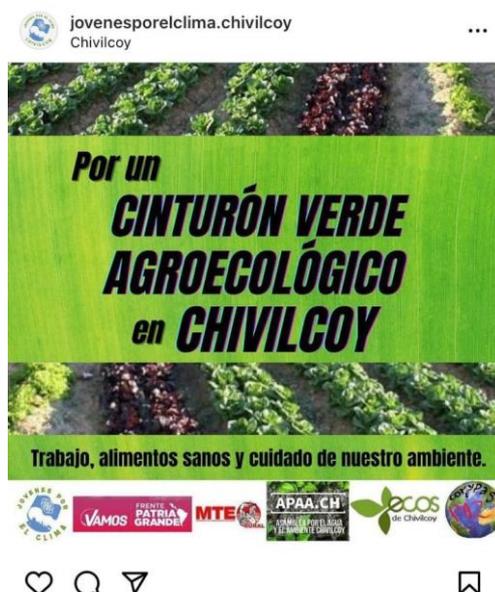
A partir de esta campaña, los actores sociales lograron rápidamente que el convenio se dé de baja. Ante esta nueva decisión, los mismos actores que realizaron la movilización en las redes sociales (ver Gráfico 2) -Jóvenes por el Clima, la Asamblea por el Agua, el MTE Rural y Ecos de Chivilcoy- presentaron un nuevo proyecto de regulación al uso de agroquímicos al intendente municipal. Tal como cuenta uno de los actores la propuesta fue muy bien recibida por el dirigente, quien aseguró a los

representantes de las organizaciones sociales que el proyecto se trataría en el Honorable Concejo Deliberante. Sin embargo, a pocos días de esta presentación, las mismas organizaciones que anteriormente habían presentado un proyecto basado en las BPA, volvieron a presentarlo. Así, lo señalaban en un testimonio:

Sacamos la foto, hicimos una movida para presentar el proyecto y el Intendente nos recibió al otro día para que le contemos el proyecto nuestro. Ahí, al toquecito no sé si fue antes o un poquito después salió esto de la mesa. Nosotros lo que queríamos hacer sinceramente es que el intendente nos apruebe (sic.) nuestro proyecto ordenanza sin discutirlo en esa mesa, porque sabíamos que iba a ser totalmente hostil, haciendo que vaya hacia donde ellos querían. Y terminó pasando. El intendente dijo “sí, sí, vamos a tratar de sacarla a esta”. La a verdad que le dice a todo que sí, Y terminó quedando esta mesa, que bueno, es democrático (Entrevista 1, Integrante de organización ambientalista, entrevista virtual realizada en agosto de 2022).

Gráfico 2:

Flyer de difusión de la propuesta producción agroecológica en la zona de exclusión de la coalición proteccionista



Fuente: Publicación de Instagram de “Jóvenes por el Clima - Chivilcoy” (4 de agosto 2020. Recuperado de <https://www.instagram.com/p/CDfIbF5FM4h/?igshid=MTIzZWMxMTBkOA==> el 7 de junio de 2023)

Ante esta situación y a partir de la asunción de una nueva presidencia en el Honorable Concejo Deliberante, se dio lugar a la conformación de una Mesa Ad-hoc dedicada al debate sobre el uso de agroquímicos en el municipio y para retomar la discusión sobre la regulación a su utilización. Fue a partir de entonces que hacia julio del 2020 se convocó a distintos actores a participar de reuniones

virtuales para conversar sobre la problemática. Los participantes fueron concejales de los distintos partidos, miembros del poder ejecutivo, la Secretaría de Salud, Consejeros Escolares, la Dirección de Medio Ambiente y las organizaciones sociales, tanto ambientalistas como referentes del sector empresarial. El objetivo era que, a través de un espacio estatal y presidido por concejales, los actores estatales en conjunto con los sociales y económicos debatieran sobre qué hacer con las aplicaciones de agroquímicos, qué distancias pautar respecto a la población y a las zonas sensibles como hospitales, causas de agua y escuelas rurales.

Esta propuesta del estado de crear una Mesa Ad-hoc dio lugar a que los actores se agruparan nuevamente en coaliciones para apoyar uno u otro proyecto. En un primer momento, por un lado, la coalición proteccionista estuvo integrada por la Asamblea por el Agua, Jóvenes por el Clima, Frente Patria Grande, Ecos de Chivilcoy, el MTE y los concejales de PJ Cumplir. Estos actores presentaron distintos proyectos y, luego de discutirlos, conformaron uno solo (Proyecto C). Éste defendía el establecimiento de un margen de exclusión de 1000 metros de aplicación de los agroquímicos, donde se proponía, además, construir un “Cinturón Verde Agroecológico”. Esta última propuesta presentaba la posibilidad de impulsar producción agrícola enmarcada en un modelo sustentable.

Por otro lado, la coalición productivista se mantuvo integrada por los mismos actores que en la primera etapa: la Asociación de Ingenieros Agrónomos de Chivilcoy y Alberti, la Sociedad Rural y el Grupo Puente, compuesto por el INTA, AAPRESID, AACREA y la Asociación Rural y volvieron a presentar el mismo proyecto (Proyecto B).

En este marco, la propuesta de la coalición proteccionista se basó en la aceptación de que el modelo agropecuario tradicional basado en la utilización de agroquímicos y semillas genéticamente modificadas no iba a ser cambiado en ese ámbito institucional. Por el contrario, sabían que se requería de un cambio político y cultural que excede al debate en una comisión. Por lo tanto, la Asamblea por el Agua, Ecos de Chivilcoy, Frente Patria Grande, Jóvenes por el Clima y el MTE, acompañados del apoyo de los concejales del Bloque PJ Cumplir consideraron que era necesario regular lo que los actores económicos llaman “Buenas Prácticas Agrícolas” en el campo abierto, pero prohibirlas en las cercanías a la población. De ahí que su propuesta fue establecer una zona de exclusión donde estas prácticas no se realicen. Como alternativa, lo que se proponía era que ese territorio se vuelque a la agroecología. La propuesta era delimitar un anillo alrededor de la ciudad donde no se puedan utilizar los agroquímicos, pero donde se estimule, brindando herramientas, recursos, conocimiento y tecnología, una producción más sostenible.

Del otro lado, la coalición productivista se basó en investigaciones que afirmaban que, si los agroquímicos son aplicados de manera correcta, no hacen daño a la población. De este modo, coincidieron en varios de los puntos que proponían los actores de la coalición proteccionista pero disintieron en la cantidad de metros que proponían. En las reuniones de las comisiones comunicaron que prohibir las fumigaciones en la cantidad de metros que la coalición proteccionista proponía afectaría

a la economía local y a una gran cantidad de pequeños productores. A continuación, se muestran los argumentos de la coalición productivista para intervenir en el proceso de discusión;

Somos profesionales del agro de un sector pujante en la economía. Hablemos de plata ¿El agro produce divisas o dinero a Chivilcoy? Sí. Es una de las principales economías, y el agro sin agroquímicos no puede funcionar. Tenemos que entender que, si estamos en la posibilidad de representar a un pueblo, ver todo.

Si el mundo decidiera no usar más agroquímicos, se pasará a una hambruna generalizada en el mundo, sin miedo a equivocarme, no estoy exagerando. Si todos los 200 países decidieran del día a la noche dejar de usar agroquímicos, la hambruna que habría en el mundo sería inusitada, no podríamos darle de comer al mundo (Entrevista 5, actor económico e integrante de organización de expertos, entrevista virtual realizada en mayo de 2023).

De ahí que el punto más conflictivo del debate no fue la regulación en sí, sino la cantidad de metros que se dispondrían para la prohibición de la aplicación de agroquímicos. Por un lado, la coalición productivista afirmaba que con 25 metros y una correcta aplicación bastaba, tal como comenta uno de los entrevistados en el siguiente fragmento:

¿Vas a dejar miles de hectáreas sin aplicar o vamos a hacerlo de la manera más eficiente? Bueno, la Asociación o los ingenieros dicen “Vamos a hacerlo de la forma más eficiente, pongan un responsable”. Podés fumigar a 25 metros que no te va a pasar nada, ponemos nuestra firma (...) ¿La voy a poner porque sí? ¿Me gusta que me acusen por contaminar un ambiente y producir cáncer a un vecino? No, renuncio a la profesión si hay algo de eso dando vueltas. Jamás tomaría una cosa tan pesada como eso, porque pueden ser mis hijas, no actuaría más con agroquímicos (Entrevista 5, actor económico e integrante de organización de expertos, entrevista virtual realizada en mayo de 2023).

Por otro lado, la coalición proteccionista pregonaba la necesidad de establecer una cantidad mayor de metros. Para ellos, la propuesta de la coalición productivista significaba que todo funcione de la misma forma que sin regulación:

Para regular eso hubo una propuesta de la Sociedad Rural que era, básicamente, dejar todo como estaba, porque proponían una zona de exclusión de nada más 25 metros de prohibición de las fumigaciones (Entrevista 1. Integrante de organización ambientalista, entrevista virtual realizada en agosto de 2022).

Frente a este conflicto, la coalición proteccionista propuso, con el objetivo de llegar a un consenso, que debía plantearse un mínimo de 500 metros de exclusión. Sin embargo, la algidez del

debate no disminuyó y la coalición productivista continuó insistiendo en definir 25 metros. Las reuniones continuaron y los actores fueron presentando distintos argumentos sobre la cantidad de metros de exclusión que se proponían, pero no se llegaba a un acuerdo. Ante la situación de desacuerdo, concejales propusieron firmar por 100 metros.

A partir de esta propuesta, todos los bloques del Concejo Deliberante firmaron junto a la coalición productivista un acta que proponía, a fin de presentar el proyecto en el HCD, determinar un margen de exclusión de las fumigaciones de 100 metros. Sin embargo, los actores sociales que componían la coalición proteccionista consideraron que 100 metros representaba una derrota para su lucha, entonces rechazaron la propuesta y, nuevamente, acudieron a la movilización en las redes sociales. Los actores difundieron el acta través de Facebook, Twitter, Instagram y medios de comunicación tradicionales, acusando a los actores estatales de defender los intereses de los empresarios y no abogar por la salud de la población.

A partir de entonces se desarrolló un arduo conflicto social, principalmente a través de las redes sociales debido al contexto de pandemia, materializado en el *escrache* a los funcionarios. Como consecuencia, las reuniones dejaron de realizarse y el proceso volvió a quedar trunco.

Más adelante, hacia 2021, el Frente Patria Grande en conjunto con el Movimiento de Trabajadores de la Tierra volvió a presentar una propuesta a la Mesa Ad-hoc sobre ambiente y agroquímicos (Proyecto D). Sin embargo, las autoridades no volvieron a convocar a los actores para realizar nuevas reuniones y el proceso quedó inconcluso. Desde entonces, no volvieron a darse nuevas oportunidades para debatir la posibilidad de sanción de una regulación del uso de agroquímicos (Entrevista 2, integrante de organización ambientalista, entrevista virtual realizada en septiembre de 2022).

Los actores sociales y económicos han descrito al Poder Ejecutivo y a los concejales oficialistas de diversas formas. Por un lado, se ha alagado al Intendente por la forma en la que recibió las distintas propuestas presentadas y por haber ofrecido, junto a la presidencia del HCD, el espacio de la Mesa Ad-hoc para que los actores debatan. Por otro, también se lo criticó por no responder a las demandas y por su falta de participación en los debates. En la siguiente cita, uno de los actores comenta el rol del Intendente: “al Intendente no le gusta mucho el tema, el tema de los agroquímicos lo esquivo totalmente” (Entrevista 5, actor económico e integrante de organización de expertos, entrevista virtual realizada en mayo de 2023).

A su vez, también se ha criticado al conjunto de actores estatales por no apoyar la aprobación de una regulación que limite una gran cantidad de metros la aplicación de agroquímicos. A continuación, se presenta la reflexión de uno de los entrevistados:

El espectro político -entiendo yo, esto ya es una opinión más que una descripción, es una opinión personal- no quería asumir el costo político de tomar una medida que beneficie a la gran parte de la población pero que no beneficia a estos sectores empresariales, que tienen sus fuerzas de intereses e incidencia también en la política –que yo no sé cuál es,

pero que tienen un peso concreto real- por lo cual el debate ahí se truncó, ahí se cerró (Entrevista 2, integrante de organización ambientalista, entrevista virtual realizada en septiembre de 2022).

Con respecto a los concejales oficialistas, se ha afirmado que no tuvieron un rol muy participativo en los debates, ya que apagaban sus cámaras en los encuentros virtuales o, incluso, no asistían a los mismos.

A modo de graficar cuáles fueron las acciones impulsadas por cada uno de los actores miembros de las coaliciones, el gráfico 3 sintetiza cuáles fueron las acciones impulsadas por cada uno de los actores en función de la coalición que componen.

Gráfico N° 3. Acciones impulsadas por los actores en función de la coalición que componen.

Acciones	Coalición proteccionista		Coalición productivista	
	Actores sociales	Actores estatales	Actores económicos	Actores estatales
Presentación de proyectos de ordenanza de regulación al uso de agroquímicos	X	X	X	X
“Movilización social” a través de la manifestación en redes sociales	X			
Investigaciones científicas o articulación con expertos	X	X	X	X
Participación en o apertura de organismos institucionales estatales para el debate sobre el ambiente	X	X	X	X
Acceso a la justicia	X	X		
Amenaza de improductividad (Poder estructural)			X	
Inacción en los marcos institucionales				X
Firma de convenios que avalan uno de los modos de producción			X	X

Difusión de información/visibilización del conflicto	X	X	X	X
--	---	---	---	---

Fuente: elaboración propia.

Con respecto a los actores sociales de la coalición proteccionista, se observa que una de las acciones que impulsaron fue la presentación de proyectos de ordenanza de regulación al uso de agroquímicos. Otra de las acciones fue la movilización social a través de las redes sociales, mediante el “escrache” a funcionarios y petición de una regulación. También solicitaron, realizaron y accedieron a investigaciones científicas para corroborar los efectos de las fumigaciones y así sustentar sus argumentos en defensa de un proyecto más restrictivo. Además, participaron en organismos del estado para debatir problemáticas ambientales. Incluso accedieron a la justicia a través del amparo judicial y lograron determinar que el agua de Chivilcoy no es apta para el consumo humano. Finalmente, también hicieron uso de las redes sociales para visibilizar el conflicto.

En relación con los actores estatales de la coalición proteccionista, presentaron un proyecto de ordenanza de regulación de las fumigaciones con agroquímicos. También acudieron a investigaciones científicas para defender la cantidad de metros en las cuales se proponía restringir las fumigaciones. A su vez, no solo participaron en los organismos estatales para debatir sobre la problemática, sino que crearon los espacios para poder hacerlo. Primero, con la apertura de la comisión fiscalizadora del agua y el ambiente y, segundo, con la creación de la mesa Ad-hoc destinada al tratamiento del ambiente y los agroquímicos. Algunos de estos actores también estuvieron involucrados en el amparo judicial anteriormente mencionado, por lo que recurrieron a la justicia para lograr algún tipo de atención a la problemática de la contaminación del agua por los agroquímicos. Finalmente, estos actores también recurrieron a las redes sociales para visibilizar el proceso de discusión de los proyectos de regulación al uso de agroquímicos.

En cuanto a los actores económicos de la coalición productivista, también acudieron a la presentación de un proyecto de regulación al uso de agroquímicos, pero opuesto al sugerido por los actores anteriores. A su vez, recurrieron a estudios científicos para ratificar sus argumentos en defensa al uso de agroquímicos. Por una parte, la gran parte de los empresarios involucrados en el proceso de discusión de los proyectos son expertos, ya que se desempeñan como ingenieros agrónomos a la vez que son productores, arrendatarios, comerciantes, etc. Por otra parte, también hicieron uso del manual de Buenas Prácticas Agrícolas, sustentado por diversas investigaciones. Estos actores tuvieron una activa participación en los espacios creados por el estado para debatir sobre las problemáticas del ambiente y sugerir algún tipo de regulación. Además, firmaron acuerdos con el estado con el fin de valar su modo de producción. El principal argumento que utilizaron para defender su postura fue la amenaza de improductividad, posible gracias al poder estructural de estos actores. Por último, al igual que los actores

de la coalición proteccionista, difundieron su información en las redes sociales y comentaron sobre su participación en la mesa multisectorial destinada al debate sobre una regulación de agroquímicos.

Finalmente, los actores estatales de la coalición productivista también presentaron un proyecto de regulación, en este caso, el INTA lo hizo en conjunto con los actores empresariales. Este organismo está representado por expertos, por lo que se puede afirmar que accedieron a estudios científicos para avalar sus argumentos en defensa del proyecto presentado por dicha coalición. Los actores estatales de la coalición productivista también participaron en los ámbitos de discusión y negociación, aunque de diversas maneras. Algunos optaron por el silencio en las reuniones y otros defendieron activamente el proyecto presentado por el INTA y los actores económicos y expertos. A su vez, también acudieron a la firma de acuerdos que avalen el modo de producción instalado en el municipio. Finalmente, también difundieron información en las redes sociales sobre sus argumentos y sobre el proceso en el cual participaron.

CAPÍTULO 6: CONCLUSIONES

La pregunta que dio origen y guio el desarrollo de esta investigación fue ¿Cómo intervienen los actores en el proceso de regulación de la utilización de agroquímicos? Para responder al interrogante se acudió a la literatura de coaliciones estado-sociedad, a fin de observar las alianzas que se conformaron en el proceso analizado e intentar hallar una respuesta allí. A su vez, se entrevistó a múltiples actores involucrados que brindaron información y contaron su experiencia en el proceso. La sumatoria de estos dos elementos permitió concluir que, efectivamente, en el proceso de promoción de regulaciones a la utilización de agroquímicos se conformaron dos coaliciones, una proteccionista y otra productivista.

A partir de la recolección de datos se observó que la propuesta de la literatura en relación a las acciones que despliegan los actores coincide con los hechos ocurridos. En un primer momento, los actores sociales accedieron a la justicia para obtener algún tipo de respaldo frente a los efectos de las fumigaciones con agroquímicos. Además, acudieron a estudios científicos para comprobar los efectos negativos de los agroquímicos y realizaron otros para corroborar la presencia de arsénico y agroquímicos en el agua de Chivilcoy, así como sus consecuencias en la salud de la población. Incluso, estos actores realizaron manifestaciones sociales, a pesar de que fueron virtuales a causa del contexto social atravesado por la pandemia por COVID-19. A su vez, a lo largo del proceso, los actores de la coalición proteccionista accionaron a través de la difusión de información y visibilizaron el conflicto. Con respecto a los actores económicos, la literatura también ofreció respuestas efectivas. Las acciones que desplegaron estos actores fueron funcionales al poder estructural de los empresarios. Estos actores tuvieron una participación activa en la elaboración y presentación de proyectos de resolución, así como también en la defensa de su propuesta. Además, en este proceso reprodujeron discursos que permiten observar su poder estructural, ya que en reiteradas ocasiones reflejaron los efectos negativos que se provocarían a causa de la prohibición a la utilización de agroquímicos. A sus acciones puede agregarse que accedieron a estudios científicos y buscaron persuadir a los actores en los debates a través de la convocatoria a diversos productores para que cuenten sus experiencias con la utilización de agroquímicos.

Finalmente, en relación con los actores estatales, algunos de estos se comprometieron con el intento de resolución de la problemática y desplegaron diversas acciones. Éstas fueron correspondientes a sus funciones, a fin de tratar de llegar a un acuerdo y concretar un proyecto de ordenanza para debatir en el seno del HCD. En primer lugar, algunos de los actores estatales elaboraron proyectos y propuestas para debatir con los actores sociales y económicos que participaron en la mesa multisectorial. En segundo lugar, el intendente municipal firmó un acuerdo con AAPRESID funcional a los intereses del empresariado. Sin embargo, también recibió a los actores sociales para que le cuenten su propuesta. En

tercer lugar, el Poder Ejecutivo y Legislativo abrieron un espacio institucional para que los actores debatieran sobre las distintas propuestas de regulación. Finalmente, algunos actores estatales mostraron interés en la búsqueda de una solución frente a la problemática participando en las reuniones y, por el contrario, otros no participaron o, si lo hicieron, no intervinieron en la discusión o apagaban las cámaras del encuentro virtual.

A lo largo del desarrollo de la investigación surgieron algunos interrogantes y posibles respuestas: ¿Por qué no se logró consensuar una regulación al uso de agroquímicos? ¿Cuáles son las causas de la falta de acuerdo entre las coaliciones? ¿Prevalció alguna de las coaliciones?

Una respuesta tentativa a estos interrogantes tiene que ver con la presencia de momentos de coordinación y descoordinación dentro de cada una de las coaliciones. A lo largo del proceso, se observa que la coalición proteccionista tuvo algunas dificultades para mantenerse coordinada. En un principio, pocos actores pregonan la regulación. Más adelante, ante la presentación de un proyecto, comienza a observarse que un sector de la sociedad está interesado en que se regulen las fumigaciones. Luego, ante la firma del acuerdo entre el Intendente y AAPRESID, se consolidó un grupo de actores que exigían una regulación y la instalación de un modelo agroecológico en la zona de exclusión. Sin embargo, ante las dificultades que se presentaron para llegar a un acuerdo, los actores de la coalición proteccionista comenzaron a “separarse” y se *descoordinaron*. Por su parte, sin embargo, la coalición productivista se mantuvo coordinada a lo largo del tiempo. En el proceso se observa que en distintos momentos son siempre los mismos actores los que participan de la propuesta de regulación (que siempre es la misma) y los argumentos y forma de discusión coincide en cada una de las instancias de debate. Esto puede deberse a varias razones. La primera es que todos los actores de la coalición productivista tienen como principal fuente de ingreso la producción agropecuaria, algunos son productores, otros expertos, otros comerciantes de productos agrícolas y otros trabajan de asesorar a los productores en sus cultivos. La segunda razón es que son actores con mayor poder económico e institucional que les permite mantenerse costear investigaciones que avalen sus argumentos. Finalmente, todos se enmarcan en una concepción del campo y las Buenas Prácticas Agrícolas, donde se tiene una idea definida sobre cómo se debe producir, bajo qué condiciones y cuáles son los argumentos a utilizar para defender el modo de productivo.

Como resultado, aún no se ha llegado a ninguna solución y ninguno de los proyectos ha sido aprobado. De este modo, se mantiene un statu quo en la forma de producción, que termina siendo funcional para la coalición productivista. Por lo tanto, podría argumentarse que la coordinación dentro de las coaliciones es fundamental para el logro de los objetivos propuestos. Sin embargo, estas conclusiones son preliminares y resulta necesario continuar investigando sobre los procesos de regulación de actividades que tienen un impacto en el ambiente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anchorena, Beatriz. 2017. “La autonomía en disputa: capacidades estatales y poder empresario en el conflicto agropecuario argentino de 2008”. Tesis de Maestría. UNSAM-Georgetown: Proquest. 183-208.
- Acuña, Carlos y Mariana Chudnovsky. 2013. “Cómo entender las instituciones y su relación con la política. Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos”. En *¿Cuánto importan las instituciones?: Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI. 19-67-
- Barzelay, Michel y Juan Carlos Cortázar Velarde. 2004. Capítulo 1. En *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bebbington, Anthony, Abdul-Gafaru Abdulai, Denise Humphreys Bebbington, Marja Hinfelaar, y Cynthia Sanborn. 2018. *Governing Extractive Industries: Politics, Histories, Ideas*. Oxford: Oxford University Press.
- Bril Mascarenhas, Tomás, Antoine Maillet y Pierre Louis Mayaux. 2017. Process Tracing. Inducción, Deducción e Inferencia Causal. *Revista de Ciencia Política* 37, no 3: 659-684.
- Christel, Lucas y Ricardo Gutiérrez. 2017. “Making Rights Come Alive: Environmental Rights and Modes of Participation in Argentina”. *Journal of Environment & Development* 26 (3): 322–347.
- Diani, Mario. 2015. “Revisando el concepto de movimiento social”. *ENCRUCIJADAS. Revista Crítica de Ciencias Sociales*, (9): 1-16.
- Eleisegui, Patricio. 2017. *Envenenados: una bomba química nos extermina en silencio*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Gárgola.
- Fairfield, Tasha. 2015. “The power of Economic Elites”. En *Private Wealth and Public Revenue in Latin America*. 27-65. New York: Cambridge University Press.
- Figueroa, Lucas y Ricardo Gutiérrez. 2018. “Enfrentados por el ambiente”. En *Construir el ambiente*, compilado por Ricardo A. Gutierrez, 103-160. San Martín: Teseo.
- Figueroa, Lucas. 2020. “Proceso de formación y uso de estrategias de las coaliciones Estado-sociedad en el tratamiento de dos proyectos de leyes ambientales en Argentina (Bosques Nativos y Humedales)”. *Revista uruguaya de Ciencia Política* 2, no 29 (agosto): 7-32.
- Figueroa, Lucas. 2021. “Entre la economía y la política, factores que activan coaliciones. Aportes teóricos a la luz de la adecuación e implementación de una política ambiental nacional en tres provincias argentinas (2008-2019)”. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), no. 60 (enero-abril). 251-275.

- Freytes, Carlos y Juan O'Farrell. 2017. "Conflictos distributivos en la agricultura de exportación en la Argentina reciente (2003-2015)." *IDES* 57, no 221 (mayo-agosto): 181-196.
- Gárgano, Cecilia. 2022. "El campo como alternativa infernal. Pasado y presente de una matriz productiva ¿Sin escapatoria?". Buenos Aires: Ediciones Imago Mundi.
- Gerring, John. 2015. ¿Qué es un estudio de caso y para qué sirve? En *Política comparada sobre América Latina: teorías, métodos y tópicos*. Rossana Castiglioni y Claudio Fuentes S, eds. Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Gras, Carla y Valeria Hernández. 2009. "El fenómeno sojero en perspectiva: dimensiones productivas, sociales y simbólicas de la globalización en la Argentina". En *La Argentina rural. De la agricultura familiar a los agronegocios*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Gutiérrez, Ricardo y Ana Stevanato. 2020. "Por los caminos de la innovación: entre el emprendedurismo y la movilización social". En *Explicar la innovación en políticas públicas*, compilado por Mariana Saidón, 33-62. Buenos Aires: Teseo.
- Gutiérrez, Ricardo y Ana Stevanato. 2021. "Emprendedurismo, movilización social e innovación: la gestión de residuos en municipios argentinos". *Revista Iberoamericana De Estudios Municipales* no 24, (agosto-diciembre): 11-21
- Gutiérrez, Ricardo. 2017. "La confrontación de coaliciones sociedad-Estado: la política de protección de bosques nativos en Argentina (2004-2015)". *Revista SAAP* 11, no. 2, (noviembre): 283-312.
- Gutiérrez, Ricardo. 2018. "Introducción." En *Construir el ambiente*, compilado por Ricardo Gutiérrez, 9-55. Buenos Aires: Teseo.
- Gras, Carla y Valeria Hernández. 2013. "El agro como negocio: producción, sociedad y territorios en la globalización". Buenos Aires: Biblos, 2013.
- Gras, Carla y Valeria Hernández. 2009. "La Argentina rural: de la agricultura rural a los agronegocios". Buenos Aires: Biblos, 2009.
- Gras, Carla y Valeria Hernández. 2008. "Modelo productivo y actores sociales en el agro argentino". *Revista Mexicana de Sociología*. 70, no 2 (abril-junio). 227-259.
- Hacker, Jacob y Paul Pierson. 2002. "Business Power and Social Policy: Employers and the Formation of the American Welfare State". *POLITICS & SOCIETY* 30 no. 2 (June): 277-325.
- Hochstetler, Kathryn. 2021. *Political Economies of Energy Transition: Wind and Solar Power in Brazil and South Africa*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Kvale, Steinar. 2011. Capítulo 3. En *Las entrevistas en Investigación Cualitativa*. Madrid: Ediciones Morata, S.L.
- Lattuada, Mario. 2006. "Acción colectiva y corporaciones agrarias en la Argentina: transformaciones institucionales a fines del siglo XX". Quilmes: Editorial Universidad Nacional de Quilmes.

- Leguizamón, Amalia. 2020. *Seeds of power. Enviromental Injustice and Genetically Modified Soybeans in Argentina*. Londres: Duke University
- Lindblom, Charles. 1991. *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. Madrid: Ministerio para las Administración.
- Senasa, INTA, Secretaría de Agroindustria y Ministerio de Producción y Trabajo de la Presidencia de la Nación. 2018. "Manual de Buenas Prácticas Agrícolas". <https://biblioteca.senasa.gob.ar/items/show/3808>.
- Martínez Neira, Christian y Gonzalo Delamaza. 2018. "Coaliciones interétnicas, framing y estrategias de movilización contra centrales hidroeléctricas en Chile: ¿Qué podemos aprender de los casos de Ralco y Neltume?". *Middle Atlantic Review of Latin American Studies* 2, no. 1 (Diciembre): 68-96.
- Murillo, Victoria y Jorge Mangonnet. 2013. "La economía política de la argentina exportadora en el nuevo milenio: proponiendo una nueva agenda de investigación." *IDES* 53. 209-210 (abril-diciembre): 223-239.
- Rossi, Andrés Ignacio. 2020. El Partido de Chivilcoy a través de los primeros censos de la República: fisonomía y maquinaria agrícolas. *Historia Regional* 42. No 3 (enero junio): 1-12.
- Sabatier, Paul y Christopher Weible. 2010. "El marco de las coaliciones promotoras". En *Teorías del proceso de las políticas públicas*, editado por Paul A. Sabatier, 203-238. California: Westview Press.
- Schmidt Mariana, Virginia Toledo López, Melina Tobías, Ezequiel Grinberg y Gabriela Merlinsky. 2022. Conflictividad socio-ambiental por uso de agroquímicos en Salta, Santiago del Estero y Santa Fe, Argentina. *Scielo* 27, no 3 (marzo):1061-1071.
- Svampa, Maristella y Enrique Viale. 2020. El colapso ecológico ya llegó. Una brújula para salir del (mal)desarrollo. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Svampa, Maristella y Enrique Viale. 2014. Maldesarrollo. *La Argentina del extractivismo y el despojo*. Buenos Aires: Educa. 425.
- Vasilachis De Gialdino, Irene. 2007. La investigación cualitativa. En *Estrategias de investigación cualitativa*. Irene Vasilachis de Gialdino, coord. Buenos Aires: Gedisa.
- Vero, Leandro. 2020. Reflexiones sobre el entorno rural de Chivilcoy, a comienzos del XXI. *Red sociales, Revista de Departamento de Ciencias Sociales* 7 no 7 (octubre):190-197.