



Problemática de la áreas periurbanas: La Mesa de Diálogo de Roldán y un camino hacia el consenso

Murray, R¹.; Rosenstein, S.² y Campos, V.³.

¹Profesional Participante de Proyectos. Investigador-extensionista. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Agencia de Extensión Rural Roldán.

²Profesora Adjunta Jubilada. Investigadora. Directora del Proyecto UNR-AGR-375 "La práctica del ingeniero agrónomo y los conflictos ambientales en las áreas periurbanas de la provincia de Santa Fe. Un estudio de caso." Universidad Nacional de Rosario. Facultad de Ciencias Agrarias. Departamento Socio-económico.

³Ayudante de Primera. Docente-Investigadora-extensionista. Doctoranda. Universidad Nacional de Rosario. Facultad de Ciencias Agrarias. Departamento Socio-económico.



Palabras clave: periurbanos; mesa de diálogo; construcción colectiva.

La problemática de los conflictos ambientales en los territorios periurbanos fue considerada prioritaria en el Proyecto Regional con enfoque Territorial "Desarrollo de los Territorios del Sudeste Santafesino" (SANFE1261206; EEA Oliveros, CR Santa Fe, INTA); sin embargo, solamente se realizaron acciones aisladas entre 2013 y 2016. Ese último año, se decidió que una parte relevante del tiempo de un profesional fuera dedicada a la atención de este tema en la Agencia de Extensión Rural Roldán. Inmediatamente, éste comenzó a interactuar con un equipo de investigación de la Facultad de Ciencias Agrarias que se encontraba trabajando, con una temática afín, en el proyecto: "La práctica del ingeniero agrónomo en los conflictos ambientales del sur de la Provincia de Santa Fe. Un estudio de caso". El resultado de esa interacción son las acciones que los participantes relatan a lo largo de este trabajo.

Entrevistas a informantes clave

Comenzamos en el año 2016 realizando entrevistas a informantes clave del territorio Roldán, con el objeto de reconstruir el proceso de negociación que culminó con la elaboración de la ordenanza en 2012. Asimismo, consultamos fuentes secundarias

tales como: actas de reuniones, artículos periodísticos, registros de denuncias, etc.

Entrevistas a productores, vecinos, funcionarios públicos e ingenieros agrónomos

En el mismo año, realizamos entrevistas a actores vinculados a la aplicación de fitosanitarios en el periurbano del distrito y, por tanto, reguladas por la ordenanza 738 del año 2012:

- productores
- vecinos
- funcionarios públicos
- ingenieros agrónomos

Las entrevistas nos mostraron que había desconocimiento de la ordenanza, principalmente entre los vecinos, y disconformidad de todos los actores por la forma en que se había decidido promulgarla, sin tener en cuenta la voz de los involucrados. Según los entrevistados, la ordenanza generó desconfianzas y atribución de culpas mutuas, pero éstas estaban concentradas en un actor en particular: la Municipalidad de Roldán.

Además, productores, profesionales y vecinos se sentían "víctimas" de alianzas estratégicas en las que no participaban y mucho menos eran capaces de manejar. (ROSENSTEIN Y COL., 2016)



Surgimiento de “Paren de Fumigarnos Roldán”. Recolección de firmas

A fines del año 2016, surgió el colectivo “Paren de Fumigarnos - Roldán” que se hizo cargo de instalar, en forma contundente, el problema del uso de agroquímicos en la agenda local, a partir de la decisión de salir a reunir firmas para apoyar la presentación de un recurso administrativo ante la Municipalidad. En dicha presentación se solicitaba ampliar la franja de prohibición a 500 m para pulverizaciones terrestres y a 3000 m para las aéreas (sin considerar que la ordenanza vigente prohíbe éstas últimas en todo el distrito), afirmando que la distancia no era una cuestión negociable. La Unión de Vecinales que reúne a comisiones vecinales de 11 nuevos barrios y que, hasta ese momento, no se había involucrado mayormente en el problema, comenzó a intervenir con múltiples denuncias por el incumplimiento de la ordenanza.

La consecuencia inmediata fue una profundización del conflicto. Sin embargo, algo de la trama vincular local estaba cambiando y la profundización del conflicto fue el disparador para la emergencia de un nuevo orden, una forma de autoorganización diferente que era causa y consecuencia de la intensificación de los vínculos, por lo menos, entre los nuevos vecinos de la localidad. Nada más y nada menos que empezar a sentirse parte de la trama, a sentir que la constituían y que eran constituidos por ella. (ROSENSTEIN Y COL. 2019)

Encuentro con Paren de Fumigarnos como posibles “actores” del diálogo

La aproximación al colectivo Paren de Fumigarnos fue visualizada como una necesidad por el equipo de investigación/intervención. “El Paren” se constituyó, repentinamente, en un actor ineludible en cualquier proceso que pretendiera entablar un diálogo en la localidad sobre las aplicaciones de fitosanitarios. El primer encuentro con referentes del colectivo se hizo en forma oficiosa y fuera de los canales institucionales. Seguramente, los participantes de esa primera reunión acudimos con prejuicios recíprocos, pero unos y otros nos encontramos con interlocutores que aceptábamos buscar una solución dialogada para la crisis.

Planeamiento de la intervención/inserción

La intervención se propuso, en principio, facilitar las posibilidades de encuentro y rescatar los puntos de vista en los que podía haber coincidencias entre los

distintos sectores, como un camino para construir vínculos de confianza.

En el año 2017, diseñamos una estrategia de intervención bajo el título “Convivir en el área periurbana”: ¿Se pueden compatibilizar el derecho a producir con el de vivir en un ambiente sano?”. Convocamos a una serie de talleres con todos los actores involucrados en el problema: vecinos, productores, ingenieros agrónomos, decisores políticos y organizaciones ambientalistas. En esta instancia, decidimos reunir a cada sector en forma separada, dado que el objetivo era que salieran a la luz los puntos de vista sobre los cuales podríamos comenzar a trabajar acuerdos básicos. Este paso resultaba indispensable para nuestro objetivo posterior: la conformación de una Mesa de Diálogo integrada por representantes de todos los sectores.

En estos talleres, la reflexión apuntó al uso de Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) y los mecanismos de control, a fin de que los actores pudieran reconocer que las BPA podían ser capaces de reducir los riesgos siempre que se aplicaran en forma estricta. Para ello, eran necesarios compromisos adicionales; en tanto la ordenanza vigente, tal como estaba, no aseguraba las condiciones técnicas indispensables para su cumplimiento. Queríamos promover, también, la posibilidad de analizar modos de producción alternativos al dominante, sobre todo para los 100 metros de la franja de seguridad.

Reuniones por sector

Todos los sectores estuvieron de acuerdo en que la propuesta contribuiría a disminuir el nivel de conflicto como así también permitiría reconstruir lazos de confianza entre los actores. Como era de prever, las diferencias reflejaron claramente los intereses de los sectores involucrados. Sin embargo, podemos afirmar que los talleres contribuyeron significativamente a instalar la idea de que era posible y deseable construir convivencia y que el conflicto era un obstáculo para el desarrollo de la comunidad. A la vez, la devolución de los resultados a los participantes, marcando los aspectos en los que había coincidencias, generó eso que buscábamos: la conciencia de que las cosas que los unían eran muchas más de las que todos suponíamos a priori. A su vez, los talleres contribuyeron al conocimiento de las BPA y su utilidad en la medida en que se cumplan con rigurosidad.



Formación de la Mesa de Diálogo

Los talleres fueron la puerta de entrada para la conformación de la Mesa de Diálogo, en la que todos los sectores enfrentados se sentaron a hablar y a escuchar, a trabajar sobre los acuerdos posibles.

Si bien la decisión de convocarla fue del equipo de trabajo, la Mesa generó su propio orden. Ya desde la primera reunión, el hecho de definir sus objetivos generales y específicos, su modo de funcionamiento y los temas a trabajar en función de las coincidencias logradas en los talleres, significó la posibilidad de negociar saberes y creencias como punto de partida para nuevas prácticas. En el transcurso de su funcionamiento, la mesa fue construyendo y deconstruyendo sus propios mecanismos de regulación.

Dinámica de la Mesa de Diálogo

Como era de esperar, en su devenir, la Mesa tuvo avances y retrocesos. Aún cuando fue un encuentro entre sectores deseosos de imponer el camino más favorable a sus intereses, lo cierto es que se pudo construir otro diálogo: ya no un "diálogo de sordos".

Hablamos de avances y retrocesos pero cuando parecía que se retrocedía siempre se avanzaba un punto con respecto al anterior. Era un proceso de desequilibrios y nuevos equilibrios, un proceso que requería desequilibrarse para dar un salto hacia un nuevo equilibrio, siempre impredecible. Una red que se produjo a sí misma, que iba del caos al orden, describiendo en su dinámica una espiral ascendente que progresaba a través de procesos de maduración, diferenciación y complejidad crecientes.

Las reuniones ordinarias de la Mesa se realizaron mensualmente, con la opción de convocar a extraordinarias frente a la demanda de alguno de los integrantes. Se redactaron actas de cada reunión, las que fueron puestas a consideración de los asistentes y aprobadas, con o sin modificaciones, en el encuentro siguiente. En la semana previa al encuentro, la coordinación proponía el "Orden del Día", priorizando los temas que no se habían logrado definir en la reunión anterior o bien, que evaluaba como importantes para atenuar los conflictos y en los que era posible lograr coincidencias entre los distintos sectores. (ROSENSTEIN Y COL, 2019)

Resultados y logros

Luego de dos años de encuentros, los resultados del accionar de la Mesa se resumen en:

- Un decreto del Departamento Ejecutivo Municipal (Decreto N°1249/19) que refleja los acuerdos alcanzados por la mesa entre ellos:
- Delimitación precisa de la franja de seguridad
- Información disponible sobre las autorizaciones de aplicaciones de fitosanitarios en la página web de la Municipalidad, consignando: fecha de ingreso, fecha de vencimiento de la receta, número de lote autorizado, ubicación del lote, número de receta y ruta de accesos. Esta información permite a todos los interesados chequear los lotes autorizados según su ubicación geográfica dentro del área supervisada.
- Incorporación de BPA específicas para la realización de las aplicaciones de fitosanitarios que deben ser supervisadas y registradas por el veedor:
- Pertinencia de/los productos prescritos en la receta de aplicación de acuerdo con su grado de toxicidad y su correspondencia con los que efectivamente se aplicarán.
- Dosificación del producto a aplicar: el productor y el aplicador deberán llegar al lote a tratar con el agua cargada en el pulverizador y/o en el tanque auxiliar. El precinto del producto se deberá abrir delante del veedor. La dilución del producto se hará en el lote, en presencia del veedor.
- Medio de aplicación: se verificará la matrícula, la habilitación del equipo y la habilitación del aplicador. En caso de no existir coincidencia entre la matrícula con la declaración jurada, el veedor deberá hacer una observación en el acta.
- Uso exclusivo de pastillas (picos) "abanico plano aire inducido".
- Regulación del equipo en el momento de la aplicación: la presión deberá ser acorde a las indicaciones del fabricante para la pastilla utilizada y requerida para la producción de gota grande.
- La velocidad del equipo de aplicación no deberá ser mayor a 20 km/hora durante la misma aplicación.



- Manipulación de envases y residuos propios de la actividad, incluyendo la realización del triple lavado y la perforación de los envases vacíos para evitar su uso posterior.
- Condiciones y características climáticas:
 - Dirección del viento: el viento deberá soplar desde la planta urbana hacia la zona rural. La dirección del viento deberá ser evaluada permanentemente durante la aplicación. Si se llegara a producir un cambio de dirección del viento, el veedor deberá suspender la aplicación.
 - Velocidad del viento: la velocidad del viento deberá ser medible y menor a 15/km/h. La medición del viento deberá realizarse al inicio de la aplicación y al promediar la misma y se asentará inmediatamente en la planilla de inspección.
- Δt (delta t) mayor a 2 y menor a 8.
- Uso de indumentaria de protección adecuada para las condiciones de aplicación.
- Toda otra consideración que pueda prevenir y/o minimizar los riesgos de contaminación y afectación a la salud.
- Las BPA exigidas por la reglamentación serán de aplicación en todo el distrito de la ciudad de Roldán aunque no estén supervisadas por profesional Ingeniero Agrónomo.
- Capacitación para agentes de la Guardia Urbana Roldán (GUR) y Tribunal de Faltas sobre aplicaciones correctas de fitosanitarios.
- Redacción de un Protocolo de Acción para vecinos ante casos de aplicaciones de fitosanitarios presuntamente incorrectas.
- Presentación al Honorable Concejo Municipal de un pedido para incluir en la legislación municipal:
 - el deber ineludible del desarrollador de nuevos barrios linderos con la zona rural de dejar una franja de 100 m con cortinas forestales;
 - el establecimiento de mecanismos sustentables para el mantenimiento de esas franjas;
 - la no autorización de nuevos barrios que limiten con la zona rural hasta que las cuestiones citadas anteriormente no estén debidamente resueltas y reglamentadas y
 - la prohibición de productos de banda amarilla dentro del área supervisada.

- Se continúa trabajando, para presentar un proyecto de Ordenanza que promueva la realización de agricultura agroecológica u otras alternativas productivas sin uso de fitosanitarios de síntesis química, tanto para la franja de seguridad de 100 m como para todo el distrito, incluyendo el área urbana. Para ello, la Mesa acordó con la formación de una sub-comisión que abordará el tema.

- La Mesa de Diálogo continúa reuniéndose, en forma bimestral y virtual, con el objetivo de monitorear el cumplimiento de la ordenanza y el funcionamiento de la subcomisión mencionada anteriormente, solicitar reformas al decreto reglamentario y/o a la ordenanza en caso que resultara necesario y cualquier otra acción que a juicio de los integrantes, dentro de la temática de la mesa, pudiera tener beneficios para la comunidad roldanense.

Los miembros de la Mesa de Diálogo acordaron en que los logros más importantes pueden sintetizarse en:

- Paz social.
- Mejoras en el sistema de supervisión de aplicaciones que dan mayor seguridad a toda la comunidad.
- Mejor acceso a la información y comunicación entre sectores y dentro del mismo sector entre representantes y representados.
- Participación y compromiso para alcanzar acuerdos intersectoriales.
- Generación de confianza entre sectores.
- Capacitación de los actores en temáticas pertinentes.
- Autoevaluación permanente del accionar de la mesa.

Recomendaciones del equipo de trabajo para la acción frente a situaciones similares.

Primero, es conveniente considerar que por parecidas que sean las circunstancias, los conflictos periurbanos siempre tienen particularidades locales que pueden hacer que lo que resulta apropiado para un caso no lo sea para otro.

Esas particularidades locales pueden estar en torno a alguna de las siguientes cuestiones:



- Origen de la población urbana y de sus ingresos.
- Tipo de actividad agropecuaria predominante y tenencia de la tierra.
- Relaciones de poder entre tipos de actores.
- Disposición del poder político para incorporarse a un proceso de diálogo en horizontalidad con los otros actores.
- La organización previa de los actores en asociaciones o colectivos

Ahora sí, expondremos algunas recomendaciones en función de nuestra experiencia:

- La realización previa de encuentros, talleres o reuniones por grupos de actores (i.e. vecinos urbanos, productores, etc.). En esos talleres los objetivos deberían ser: -reflexionar sobre “en qué consiste dialogar”, -alternativas técnicas para las producciones locales con menor impacto ambiental, -impactos del conflicto sobre el desarrollo y evaluación del costo del no diálogo (vías alternativas de resolución de conflictos: reclamos administrativos, intervención de la prensa, judicialización, protestas más o menos violentas), -necesidad de garantizar de manera compatible los derechos constitucionales de trabajar (producir), de propiedad y de vivir en un ambiente sano, -encontrar los aspectos en los que todos o muchos sectores están dispuestos a acordar, -identificar los aspectos que a priori se plantean como posturas irreductibles.
- La principal función de los facilitadores será promover el diálogo. Es fundamental que el equipo tenga muy internalizados los mecanismos a utilizar. Es muy difícil dialogar si creemos que conocer la verdad es factible. Para eso es indispensable integrar lo diferente, aceptando su existencia con respeto y sin querer imponer mi parcialidad por más justa que me parezca. El diálogo requiere suspender nuestro sistema de creencias para poder escucharnos y aprender de la visión del otro. Para eso proponemos una mirada desde la complejidad, operar con verdades superpuestas y nosotros (facilitadores y actores) buscando su convivencia más allá de los intereses, las banderas, los pañuelos o la grieta. Y ello requiere mucha reflexión y entrenamiento previo del equipo de coordinación.
- Tener presente que no es posible ser “neutral”. Todos tenemos un sistema de creencias que se sitúa más o menos cerca de los sectores con los que trabajamos; sin embargo, es posible respetar y

hacer respetar las posturas, creencias, saberes, ideologías de todos los actores y con esa actitud sembrar el ejemplo.

- Trabajar por consensos. Esto significa que las decisiones positivas no se toman por mayoría, sino por unanimidad. Algo cambia si estamos todos de acuerdo, pero eso no sucede cuando hay uno que no quiera cambiarlo. Esto significa que si no nos ponemos de acuerdo todo quedará igual e “igual” es mantener el conflicto, no avanzar. Y en este sentido, es importante construir conciencia clara de lo negativo que resultaría para todos abandonar el camino del diálogo. Sin embargo, cuestiones como volver a someter a debate asuntos ya tratados pueden requerir sólo mayoría simple. De igual manera, no necesariamente se requiere la totalidad de los miembros de la corporación para el establecimiento del quorum. En nuestra experiencia basta con que estén presentes la mitad más uno de los sectores representados.

Agradecimientos

Los autores quieren agradecer al Ing. Agr. Luis Carrancio, de la EEA Oliveros INTA, por su participación en los Talleres aportando conocimiento para el debate de las Buenas Prácticas de Aplicación y por su disposición permanente para asesorar a la Mesa de Diálogo; a los Ings. Agrs. Guillermo Gerster y Juan Ibarlucea de la AER Roldán INTA por su participación en la planificación, organización y desarrollo de los Talleres y en las reuniones de la Mesa y a la Sra. Gabriela Ávila, secretaria de la AER Roldán, por su colaboración en la logística de las reuniones.

Este trabajo se inscribe y/o se financió con fondos de los proyectos:

- Desarrollo de sistemas productivos para áreas de amortiguamiento e interfases urbano/periurbano-rural que promuevan el resguardo ambiental y la producción de calidad Código: 2019-PD-E2-I047-001 (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Argentina)
- Desarrollo de los territorios en la región sudeste de la provincia de Santa Fe. Código: SAN-FE-1261206 (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Argentina)
- La práctica del ingeniero agrónomo y los conflictos ambientales en las áreas periurbanas de la provincia de Santa Fe. Un estudio de caso. Código: AGR275 (Universidad Nacional de Rosario, Argentina)



Bibliografía

- ROSENSTEIN, S., CAMPOS, V. (EX-AEQUO), MURRAY, R. (EX-AEQUO), DURÉ, L., CASTRO ALCALDE, A. 2016. Legislación local y conflictos periurbanos: ¿el huevo y la gallina?. XVIII Jornadas Nacionales de Extensión Rural y X del Mercosur. Asociación Argentina de Extensión Rural.
- ROSENSTEIN, S., CAMPOS, V., MURRAY, R. Enviado para publicación 2019. La dinámica de las relaciones sociales en los territorios periurbanos en el período 2008-2018. El caso de Roldán (pcia de Santa Fe, Rep Argentina). Cuadernos de Desarrollo Rural- Revista Javeriana.