



FLACSO
ARGENTINA

Área de Estado y Políticas Públicas

**Tesis para optar por el Título de Magister en Políticas Públicas para el Desarrollo con
Inclusión Social**

***Tesei quiere respirar: gobernanza ambiental aplicada al análisis de conflictos
ambientales. El caso de la fábrica Rousselot (2015-2019)***

Tesista: Ing. Lucía Giménez

Directora de Tesis: Dra. Silvina Corbetta

Lugar y Fecha: Buenos Aires, 14 de diciembre de 2022

AGRADECIMIENTOS

En este espacio quisiera agradecer a aquellas personas que de distintas maneras han formado parte del camino transitado para la elaboración de esta tesis.

A todos los que prestaron su voz y me permitieron contar con algo de su tiempo para reconstruir parte de la historia de la fábrica Rousselot, que no es más que la suya. En especial, quisiera dedicarla a la memoria de Oscar, cuya lucha fue el corazón del conflicto.

A Silvina, quien luego de un tímido mensaje aceptó dirigirme y quien, transcurrido todo este tiempo, se convirtió en mi amiga y compañera de tantos proyectos. Al parecer, este ha sido solo el inicio.

A Agustina, en representación de FLACSO, quien fue guía y apoyo a lo largo de todo este proceso. Además, ella y María Laura Pagani fueron dos docentes que en sus clases no solamente nos abrieron sus conocimientos, sino que también compartieron con nosotras que ser madre y tesista pueden no ser tareas incompatibles. Sus palabras me han alentado mucho.

A Fabiana, Amanda, María, Milagros, Natalia, Pilar, Eugenia, Paula, Cecilia y Matías. Conocernos a principios de 2016 fue un alivio en medio de tanta amargura. La misma calle y la misma lucha nos seguirán encontrando.

A mis compañeras y compañeros de la Universidad Nacional de Hurlingham, gracias por el impulso y el acompañamiento. A Cecilia, por la cálida, amorosa y dedicada lectura.

A Gisela, mi amiga y compañera, por todos estos años de aguante.

A mi mamá, Laura y a mi hermano, Nacho. Lo que soy se debe a su presencia en mi vida. Gracias por tanto amor.

Dos sujetos hacen posible todo aquello en lo que creo y sueño: Cristina Fernández de Kirchner y mis compañeras y compañeros de militancia. Gracias porque cada minuto destinado a esta tesis fue sostenido por ustedes.

Por último, agradezco a Damián y a Amanda. Damián, mi compañero, de quien más aprendo, que día a día me brinda su amor y lealtad. Amanda, mi hijita soñada, gestada mientras escribía esta tesis. Nunca olvidaré que el día que te di a luz le envié a Silvina el primer borrador completo de este documento. Gracias por permitirme cerrar esta etapa, aunque ello haya implicado algunos momentos menos juntas. Gracias a los dos por ser lo más importante que tengo.

Contenido

| | |
|--|-----|
| RESUMEN..... | 4 |
| INTRODUCCIÓN | 5 |
| CAPÍTULO I..... | 7 |
| 1. PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA..... | 7 |
| 2. OBJETIVOS..... | 10 |
| 3. JUSTIFICACIÓN DE LA TESIS | 11 |
| 4. IDENTIFICACIÓN E HISTORIA DEL CONFLICTO SELECCIONADO | 14 |
| CAPÍTULO II | 20 |
| 1. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL..... | 20 |
| 2. ESTRATEGIA METODOLÓGICA | 37 |
| CAPÍTULO III | 44 |
| 1. CARACTERIZACIÓN DE ACTORES EN BASE A LA NARRATIVA DEL CONFLICTO | 46 |
| CAPÍTULO IV | 75 |
| 1. LAS META-NORMAS..... | 75 |
| 2. LAS NORMAS CONSTITUTIVAS | 80 |
| 3. LAS NORMAS REGULATIVAS | 88 |
| 4. LO ESPERADO: NORMAS NO FORMALES..... | 93 |
| CAPÍTULO V | 96 |
| 1. IDENTIFICACIÓN DE PUNTOS NODALES Y PROCESOS Y SU RELACIÓN CON ACTORES Y NORMAS | 96 |
| 2. TRANSFORMACIONES PRODUCIDAS EN EL CORTO PLAZO | 112 |
| CONCLUSIONES | 121 |
| 1. EL CONFLICTO COMO OPORTUNIDAD DE CAMBIO..... | 122 |
| 2. RECOMENDACIONES PARA EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL ABORDAJE DE CONFLICTOS AMBIENTALES..... | 128 |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 134 |
| ANEXO I..... | 151 |
| 1. FASE PRELIMINAR DEL TRABAJO DE CAMPO: ELABORACIÓN DE ENTREVISTAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE DATOS | 151 |
| 2. TRABAJO DE CAMPO REALIZADO. FUENTES PRIMARIAS Y SECUNDARIAS.... | 156 |
| ANEXO II | 162 |
| 1. MODELO DE MATRIZ NORMATIVA UTILIZADA PARA LA TESIS..... | 162 |
| 2. TABLAS DE COMPARACIÓN DE LA NORMATIVA SEGÚN LA MATRIZ..... | 163 |
| 3. MODOS DE ENUNCIACIÓN DE LAS NORMAS FORMALES EN LOS TESTIMONIOS RELEVADOS..... | 169 |

RESUMEN

La presente investigación de tesis contiene el análisis del caso del conflicto ambiental desarrollado en el Partido de Hurlingham por la generación de olores en las inmediaciones de la fábrica Rousselot (2015-2019). Su objetivo general consistió en analizar el caso haciendo foco en la producción de insumos y/o recomendaciones para diseño de políticas públicas en municipios del conurbano bonaerense orientadas al abordaje de dicha tipología de conflictos. En términos metodológicos, se ha privilegiado una estrategia de análisis cualitativa, considerándose un estudio de caso instrumental, a partir de cuya evaluación pudieran obtenerse ciertas generalizaciones para abordar conflictos ambientales desde el Estado, particularmente el gobierno local. Para ello, se ha utilizado el paradigma de la gobernanza ambiental que permite, considerando los actores, sus relaciones, las normas que los contienen, e introduciendo variables temporales y espaciales, describir cabalmente los distintos escenarios sobre los que se puede actuar cuando acontecen los problemas. A modo de conclusión, se han presentado los distintos saldos obtenidos con el conflicto, tanto a nivel territorial, como social, judicial y en términos político-institucionales. Asimismo, se han sistematizando propuestas de gestión, normas y recursos destinadas al diseño de políticas públicas para intervenir en conflictos ambientales urbanos, tales como el analizado.

INTRODUCCIÓN

La conformación del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) obedece a los procesos históricos y políticos que se desarrollaron en nuestro país, el rol que en estos ocuparon y ocupan la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires, así como también su sistema municipal y las características físicas de la región. Autores asociados a los estudios metropolitanos, como Lafranchi, Verdecchia y Bidart (2017:4), señalan que a la dificultad multinivel de gobernar las problemáticas de dichos territorios, se suma un crecimiento desordenado con mayor tendencia a ubicarse en zonas denominadas como “críticas” en tanto poseen accesibilidad a los centros urbanos pero concentran altas densidades de población, sin contar con la infraestructura adecuada ni presentando indicadores de NBI por encima de la media de la región, convirtiéndose según ellos en “zonas que además de pobreza poseen mayor riesgo ambiental”.

Esta breve caracterización configura la base de los problemas ambientales que se desarrollan en la Provincia de Buenos Aires. Sin embargo, no todos éstos encuentran competencias de gestión en el mismo nivel de gobierno: los municipios poseen ciertas facultades ambientales delegadas, pero dependen en mayor medida de las competencias atribuidas a la Provincia. Aun así, son los primeros quienes poseen delegada la capacidad del ordenamiento del territorio, en cuya falta se encuentra el origen de la mayoría de los problemas ambientales urbanos y es en dicho nivel, donde las demandas en torno a dichas problemáticas se manifiestan de forma inicial y donde se desarrollan posteriormente los conflictos ambientales. Por esta razón, se requiere que los municipios posean capacidades para gobernarlos.

En este sentido, la presente investigación de tesis estudia el modo en que el nivel administrativo local presenta capacidad para abordar a los conflictos ambientales que en su territorio se desarrollan, a partir de un caso identificado en una localidad del conurbano bonaerense: el partido de Hurlingham. Asimismo, pretende generar herramientas para mejorar la forma en que este tipo de conflictos es abordado desde el ámbito estatal, considerándose útil, para tales fines, su análisis bajo la perspectiva de gobernanza ambiental del territorio. Este paradigma, como se desarrollará en adelante, aportará una herramienta analítica focalizada en los procesos en los que se formulan y desarrollan las políticas públicas.

Para ello, el trabajo se ha estructurado en cinco Capítulos. En el CAPÍTULO I, se realiza la presentación del problema investigado, así como también su justificación, la definición de los objetivos y una primera presentación del conflicto ambiental que conforma el caso

seleccionado. El CAPÍTULO II contiene dos partes, una primera donde se desarrolla el encuadre conceptual que genera la base de la investigación, principalmente fundado en el “Marco Analítico de la Gobernanza” definido por Hufty (2009); y una segunda parte que consta de la presentación de la metodología empleada para la generación y análisis de datos.

Luego, se presentan tres Capítulos más donde se ponen en práctica las categorías que conforman el marco de análisis seleccionado: los actores, las normas y los puntos nodales y procesos. El CAPÍTULO III contempla, a través de la narrativa del conflicto, la caracterización, posiciones e intereses de los distintos actores, las demandas institucionales y el modo en que se formulan, los formatos de organización y la inscripción de tales demandas en las instituciones estatales.

En el CAPÍTULO IV se analizan las competencias efectivas que poseen los gobiernos municipales de la Provincia de Buenos Aires. Para ello se apoya en las normas sancionadas en todos los niveles que son de aplicación en el caso seleccionado, identificando: cuál es el fin que trata de proteger la norma en función de los modos de enunciación del problema, las capacidades de gestión en torno a los conflictos ambientales y aquellas capacidades de regulación, orientadas para el caso en la fiscalización y control. El análisis se acompaña de la voz de los propios actores en relación a éstas, incluyendo además aquellas cuestiones de índole informal, que a modo de creencias o valores son determinadas por los actores como un “deber ser”.

El CAPÍTULO V, avanza por un lado sobre los espacios de convergencia de los actores, formales e informales, considerándolos además como modos de participación ciudadana, de involucramiento y también de relaciones dentro del conflicto. Por otra parte, incorpora aquellas transformaciones, en un sentido amplio, que se produjeron a raíz del conflicto seleccionado.

Por último, las CONCLUSIONES contienen, recogiendo lo elaborado en los Capítulos anteriores, un aporte para el diseño de políticas públicas a nivel local a los efectos de mejorar los modos de gobernar los conflictos ambientales. Allí se expresan los aspectos más sobresalientes del conflicto, a la hora de definir políticas públicas y recomendaciones para futuros abordajes de conflictos ambientales en el ámbito urbano.

1. PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA

La incorporación de la cuestión ambiental en las agendas públicas como temática social y políticamente relevante, ya sea a nivel mundial, regional y/o nacional, se formalizó hacia el año 1972 con la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano en Estocolmo, en la cual por primera vez se tomó esta temática como eje de un encuentro.¹ El planteo central acerca de la crisis ambiental que tomó la Conferencia puso su eje en los problemas de los países desarrollados, derivados de los procesos de industrialización y la creciente explotación de recursos y materias primas en aras de un crecimiento ilimitado e invisibilizando a las sociedades a costa de las cuales tal desarrollo era alcanzado. Tal como lo señala Corbetta (2019), los problemas de los países de nuestra región no se encontraron representados en la mencionada Conferencia, en la medida en que se omitía a la desigualdad que planteaba tal modelo de desarrollo.

Sin embargo, la autora destaca que los países “del Sur” lograron manifestar su postura luego de que el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la UNESCO convocaran al Seminario sobre Modelos de Utilización de Recursos Naturales, Medio Ambiente y Estrategias de Desarrollo en México en 1974 y con la publicación por parte de la Fundación Bariloche (Argentina) del *Modelo Mundial Latinoamericano*. El planteo fundamental, con fuertes críticas al consumismo, radicaba en que era el modelo de desarrollo el que generaba la desigualdad social y la degradación ambiental, e insistían en la “necesidad de pensar modelos alternativos respetuosos con características culturales y ecológicas de cada región” (Corbetta, 2015:162). Estas ideas comenzaron a sentar las bases de corrientes que hoy conocemos como el “Pensamiento Ambiental Latinoamericano”. De acuerdo con Pengué (2017:22) “este pensamiento nació especialmente en la profunda relación sociedad-naturaleza que los pueblos originarios tuvieron con sus ambientes, con su propia vida”, lo que en el enfoque contemporáneo se traduce en una construcción colectiva que “abreva en las fuentes de la diversidad y en los conocimientos teóricos y empíricos tan ricos en las relaciones con un ambiente que, al latinoamericano, incluso siendo urbanita, le es inmediato”.

En Argentina, la concepción de la cuestión ambiental, que han adoptado en líneas generales la sociedad y las instituciones, no ha dado grandes pasos en relación a la propuesta

¹Si bien dicha Cumbre requirió de otras conferencias, informes y negociaciones preparatorias, se toman los años setenta como inicio de su tratamiento. Es también por esa época en que se crean las primeras agencias ambientales en distintos países del mundo.

latinoamericana, imponiéndose dicha temática desde un punto de vista más hegemónico, provocando que hoy en día resulte más fácil asociar el ambiente al cuidado del entorno que a procesos sociales como la pobreza. El ingreso de la temática ambiental a la agenda pública del país se produjo también hacia los años 70, durante el tercer gobierno de Juan Domingo Perón, con la creación de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano en 1973. Sin embargo, su accionar fue truncado con su eliminación en el advenimiento de la dictadura cívico-militar de 1976.

Recién en 1994 se volvió a dar un nuevo impulso a la temática, con la Reforma de la Constitución Nacional y la incorporación del derecho a un ambiente sano, apto y equilibrado para el desarrollo humano, como derecho de tercera generación, algo que por otra parte excedió al caso argentino (Acosta, 2010). Asimismo, el modo en el que se ha inserto en la Constitución prevé que se lo considere como derecho de cuarta generación, en la medida que sostiene la obligación de garantizar dicho goce efectivo para las generaciones futuras.²

La crisis de 2001, generó un marco de difícil avance en la gestión de políticas ambientales durante los primeros años del siglo XXI, aunque en 2002 se sancionó la Ley General del Ambiente (Ley N° 25.675) que propone los formatos de implementación de la cuestión ambiental emanada de la Constitución Nacional. Sobre el primer quincenio del siglo, durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, se retomaron los avances en torno a la temática con la creación de normativa de “presupuestos mínimos” ambientales nacionales y la subsiguiente creación de Organismos de Cuenca dirigidos a la articulación interjurisdiccional de estos espacios geográficos.³⁴ Recientemente, con el impulso que obtuvo la temática ambiental luego de las elecciones de 2019, la sanción de las leyes “Yolanda” y “de Educación Ambiental Integral” (Ley N° 27.592 y Ley N° 27.621) generó lo que podrá constituirse como un nuevo hito en la historia de la cuestión ambiental en la agenda pública argentina, al sentar las bases para la formación en esta materia tanto en ámbitos educativos como de decisión gubernamental, así como en todos los estamentos que constituyen la administración pública, con las implicancias que esto podría tener a futuro. El devenir

² En este punto se demuestra cómo la inserción del tema en la Constitución argentina contiene la noción de desarrollo sustentable tomada por la Organización de Naciones Unidas, mientras que, en países como Ecuador o Bolivia, por ejemplo, se ha incorporado el paradigma del “Buen Vivir”, proveniente del pensamiento originario.

³ Las comillas utilizadas serán explicadas en el CAPÍTULO IV.

⁴ El paradigma de cuenca selecciona a esta unidad geográfica para el estudio de las políticas ambientales relativas a estos espacios, encontrando en las organizaciones (o “comités”) de cuenca el ámbito adecuado para la gestión y el tratamiento de las problemáticas ambientales que en tales regiones se suceden, en muchos casos superando los límites políticos jurisdiccionales.

legislativo se reflejó en el ámbito de la gestión pública, visibilizándose un aumento similar en el modo de abordaje de la cuestión ambiental tanto a nivel del Ejecutivo Nacional, como de los provinciales y locales.

Es así que los distintos procesos políticos, con sus avances, procesos truncados, pausas y profundos y crecientes impactos del modelo productivo sobre el que se han inserto, han contribuido al modo en el que se constituyeron los conflictos ambientales y a su aumento, en el marco de desigualdades sociales persistentes, pese a los períodos de reducción de la pobreza. Dicho entramado también se ha complejizado con las distintas competencias atribuidas a los niveles de gobierno donde se desarrollan tales conflictos, así como también en base al marco creciente de expresión de las distintas sociedades, las que han alzado la voz definiendo sus niveles de (in)tolerancia respecto de los problemas ambientales y generándose consecuentemente los conflictos ambientales que podemos observar en la actualidad. Tal es el caso de aquél en el que se desarrolla la presente investigación de tesis, situado en el partido de Hurlingham, perteneciente al conurbano bonaerense, que además de contar con las particularidades institucionales provistas por la legislación de la Provincia de Buenos Aires – sancionada en el marco de los procesos políticos de los últimos setenta años -, encuentra dentro de su territorio problemáticas ambientales específicas en materia de gestión de aguas, control industrial y ordenamiento territorial.⁵ Particularmente, el análisis considera el conflicto ambiental local que ha tenido vinculación con las instituciones de la esfera pública durante los últimos años: el de la fábrica Rousselot, histórica generadora de olores en el distrito.

Tal como lo señala Merlinsky (2013a), los problemas ambientales no responden a un conjunto de elementos o situaciones que los definen como tales, sino que son las sociedades, en la construcción de su hábitat y sus relaciones, las que los constituyen. La significancia de algunos de estos problemas por parte de los diferentes actores que se desenvuelven en un territorio dado, es decir, cómo se confrontan percepciones e intereses frente a una problemática determinada, los constituye como conflictos ambientales (García y Priotto, 2009). Según Sabatini (1997c:78), los conflictos ambientales son, en realidad, “conflictos sociales por el control del territorio” y “representan oportunidades de gestión y de cambio”. Merlinsky (2013a) agrega que el protagonismo de las demandas ambientales en nuestro país no fue necesariamente a partir de

⁵ Las referencias a la provincia de Buenos Aires en este trabajo estarán vinculadas a aquellas particularidades del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), tal es el caso de las problemáticas ambientales mencionadas que por las características tanto naturales como sociales de la región presentan múltiples elementos comunes.

reformas del campo institucional, aunque tampoco puede decirse que se hayan mantenido al margen.

Frente a este escenario, la presente investigación se pregunta: ¿Cómo se relaciona un gobierno local, en tanto a sus competencias formales e informales, con un conflicto ambiental como el seleccionado, considerando la presencia de la temática ambiental en la agenda social y pública aquella correspondiente al período 2015-2019? ¿Cuáles son sus alcances, limitaciones, considerando las variables de análisis que propone el paradigma de la gobernanza ambiental? ¿Cuáles fueron los resultados de los procesos vinculados a un conflicto ambiental que tienen potencialidad de inscribirse como resultados y lecciones aprendidas para diseño de políticas futuras?

2. OBJETIVOS

Objetivo general

Analizar el conflicto ambiental ocurrido en torno a la fábrica Rousselot, en el Partido de Hurlingham, durante el período 2015-2019, bajo el paradigma de la gobernanza ambiental, con foco en la producción de insumos para el diseño de políticas públicas.

Objetivos específicos

- Identificar los actores involucrados en el conflicto ambiental seleccionado, sus posicionamientos e intereses, considerando tanto las instituciones no estatales como las estatales y/o sus áreas de ejecución de políticas relacionadas de forma directa o indirecta.
- Caracterizar las capacidades del gobierno municipal a partir de la normativa formal vigente y a las normas no formales en tanto creencias o valores de la sociedad que puedan influenciar los procesos de gobernanza ambiental del territorio.
- Indagar los espacios de interacción entre las instituciones estatales y los actores demandantes, en torno al caso seleccionado, así como sus distintas relaciones y el modo en que las mismas influyen en el conflicto, e identificar cuáles fueron las transformaciones que tales acciones y relaciones produjeron.

3. JUSTIFICACIÓN DE LA TESIS

Tal como fuera detallado anteriormente, el surgimiento de la cuestión ambiental como tema de interés, la creciente visibilización de las problemáticas ambientales y el emerger de conflictos territoriales en torno a la temática, son procesos que se han evidenciado cada vez con más fuerza desde los últimos setenta años. En este sentido es que “lo ambiental” en general se ha constituido en un campo a abordar desde el mundo de la investigación.

Particularmente se propone la realización de este estudio desde la perspectiva de un gobierno local situado en el conurbano bonaerense: el partido de Hurlingham. Al respecto, Gutiérrez y Merlinsky (2016) han estudiado políticas ambientales en distintos niveles de gobierno y han considerado al área como una de las más desafiantes respecto de las capacidades del Estado. Esta condición se la han atribuido debido a tres razones principales: la necesidad de vincular el modo en que las sociedades se relacionan con la naturaleza y con el conocimiento científico; las causas económicas que determinan los problemas ambientales, requiriendo la intervención del Estado en regulaciones sobre inversiones en el territorio; y sus características territoriales, en tanto que tales problemas ambientales en general no respetan los límites políticos y requieren un abordaje interjurisdiccional.

Respecto de este último punto, cabe mencionar que, en nuestro país, la Nación posee primacía normativa en relación a la ejecución de política ambiental y, a partir de ésta, las competencias se distribuyen en tres niveles de Estado (nacional, provincial y municipal). Además, a la mencionada multiplicidad de niveles, considerando la interjurisdiccionalidad propia de la mayoría de las problemáticas ambientales, se incorporan una gran cantidad de departamentos administrativos, por lo cual gestionar este tipo de problemas requiriendo un abordaje adecuado de todas las partes involucradas presenta innumerables complicaciones. Por último, debe considerarse también la injerencia que poseen en el gobierno de los problemas ambientales los ámbitos legislativo y judicial, en sus distintos niveles de acción.

Por otra parte, el Municipio en estudio se encuentra dentro de un área que cuenta desde hace más de diez años con un Organismo de Cuenca que engloba a las dieciocho unidades de gobierno local que integran la totalidad de la unidad geográfica del río Reconquista, denominado Comité de Cuenca del río Reconquista (COMIREC).⁶ Dicho Organismo casi no

⁶ Se trata de los municipios de Merlo, Moreno, Luján, General Rodríguez, General Las Heras, Marcos Paz, Malvinas Argentinas, San Miguel, Tres de Febrero, Morón, Ituzaingó, José Clemente Paz, Hurlingham, Tigre, Vicente López, San Isidro y San Fernando.

ha llevado adelante experiencias tanto de articulación interjurisdiccional que puedan abordar de manera integral la complejidad que la problemática demanda, como de apoyo local. Investigaciones como la de Gutiérrez (2009) aportan que en modelos como el bonaerense los Organismos de Cuenca podrían no resultar convenientes a modo de escala para la integración y articulación de políticas para el abordaje de problemáticas ambientales, aunque sí podrían ponerse en funcionamiento modelos menos ambiciosos, pero con mayor poder de decisión, operativo y financiero.

De este modo, si bien los municipios bonaerenses dependen en términos de gestión en amplias cuestiones del gobierno provincial y si bien muchas de las problemáticas ambientales cruzan sus límites políticos, existen dos aspectos sobresalientes para justificar su elección como unidad de análisis:

- Que poseen competencias ambientales delegadas de gran importancia, como lo es el ordenamiento del territorio, que se constituye como el principal origen de los problemas ambientales urbanos,
- que los gobiernos locales constituyen el nivel estatal más cercano a la ciudadanía, resultando aquél adonde se desarrollan los conflictos ambientales al menos de forma inicial.

El recorte geográfico sobre el partido de Hurlingham sirve para delimitar el alcance de la investigación, al mismo tiempo que tiene como objetivo señalar la importancia de su universo de referencia. Esto implica que los gobiernos locales del conurbano bonaerense, al presentar problemáticas ambientales similares por sus procesos históricos, políticos y económicos, además de por sus características naturales, pueden llegar a utilizar y/o a generar herramientas para el abordaje de los conflictos ambientales que se circunscriben en su territorio, total o parcialmente, vinculadas con los resultados de la presente investigación.

Para ello, se pretende analizar el abordaje de los conflictos ambientales desde la perspectiva de la gobernanza ambiental. El concepto encuentra plena vigencia en la actualidad en América Latina. Tal como se evidencia en el CAPÍTULO II, existen numerosas publicaciones que en los últimos tiempos que se han ocupado de su conceptualización y fundamentalmente de su estudio desde la perspectiva de la explotación de recursos en la región. Suárez y Ruggerio (2013) han destacado que los conflictos ambientales en particular se han constituido en los últimos tiempos como uno de los principales motivos de movilización social y que su abordaje académico se ha dado fundamentalmente de manera sectorial: estudiando la minería, los agro-negocios, la mega-

urbanización, etc. Sin embargo, resulta de particular relevancia que no es tan común encontrar análisis de conflictos ambientales que se vinculen a las problemáticas urbanas, no habiéndose identificado casos que además se aborden desde la perspectiva de los gobiernos locales del conurbano bonaerense.

La perspectiva de la gobernanza requiere no solamente de un análisis desde lo normativo, sino que incluye los distintos actores que se presentan en el territorio, sus puntos en común y el salto de estos temas a la agenda pública, encontrando, tal como se presenta en el CAPÍTULO II, en los conflictos ambientales del territorio una oportunidad de análisis.

Como fuera mencionado, en este caso se abordará aquél desarrollado en torno a la generación de olores por parte de la operación de la fábrica Rousselot. Si bien el conflicto, tal como se verá a continuación, data de más de veinticinco años, es durante el último período culminado del gobierno local cuando se ha generado el mayor punto de conflictividad, así como también de vinculación entre los distintos actores no estatales y el Municipio. Es por esta razón que el recorte temporal del estudio se ha seleccionado entre 2015 y 2019.

De acuerdo a lo expuesto, se destaca lo novedoso del tema en cuestión, aportando relevancia a la tesis en la medida en que no existe producción y análisis previo de la temática que, por sus características, tiene la potencialidad de constituirse como un tema de interés para todo el ámbito provincial. Al respecto, pueden construirse herramientas que permitan mejorar la manera de gobernar a través del conocimiento de los alcances y las limitaciones de estos niveles de gobierno. De este modo, esta tesis pretende generar un insumo para el diseño de políticas públicas en gobiernos del conurbano bonaerense desde la perspectiva de gobernanza, a los efectos de constituirse como un aporte para el abordaje de conflictos ambientales mediante una visión abarcativa de todos los elementos del conflicto y un mejor uso de las herramientas disponibles y la incorporación de aquellas que, aun estando permitidas por las competencias delegadas, no se han considerado.

Por último y en términos personales, en el territorio definido se encuentra la Universidad Nacional de Hurlingham, que comenzó a funcionar en el año 2016, resultando de interés para dicha institución el estudio de los conflictos y las demandas que en su comunidad se manifiesten.⁷ Es desde dicha casa de estudios en la cual me desempeño profesionalmente donde

⁷ En su Estatuto, la Universidad establece como misión: “contribuir, a través de la producción y distribución equitativa de conocimientos e innovaciones científico-tecnológicas, al desarrollo local y nacional” (Universidad Nacional de Hurlingham, 2016 y 2021).

se ha considerado de interés esta investigación orientada al territorio local, razón por la cual, el estudio y la obtención de resultados en torno a las cuestiones que se produzcan permitirán una apropiación social de los resultados. Asimismo, el estudio de esta problemática desde la perspectiva de las políticas públicas complementa mi formación de grado en Ingeniería Química, tratándose de un caso que podría trabajarse estrictamente desde lo productivo, pero que considerando la integralidad en la concepción ambiental que forma parte del marco teórico de análisis, contribuye al análisis interdisciplinar que mejoran el modo de abordar este tipo de conflictos y el diseño de políticas públicas orientadas al sector.

4. IDENTIFICACIÓN E HISTORIA DEL CONFLICTO SELECCIONADO

Tal como fuera mencionado, este trabajo de investigación aborda el caso de una problemática ambiental identificada en el partido de Hurlingham, que ha alcanzado la categoría de conflicto, habiéndose identificado una confrontación en los valores, intereses y/o percepciones de los distintos actores y una intervención concreta de la administración local. Cabe aclarar que el “conflicto” es una de las categorías de análisis que se han tomado como parte de la presente investigación y por ello en el CAPÍTULO II, donde se desarrolla el marco teórico del trabajo, el concepto es presentado con mayor profundidad.

El abordaje de problemáticas ambientales en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) no puede escindirse de un análisis de la estructura federal de nuestro país, así como tampoco de los procesos de reforma del mismo que han influido no solamente en su estructura sino en la situación socioeconómica de sus habitantes. Dichos procesos, fundamentalmente los implementados en la última década del siglo pasado, redefinieron las relaciones entre el Estado y la sociedad. Ello produjo que los gobiernos locales tuvieron que asumir en la práctica cotidiana determinadas funciones que correspondían a otros niveles de gobierno y para las cuales no poseían las capacidades estatales necesarias (Carmona y Anzoategui, 2010; Rofman, González Carvajal y Anzoategui, 2010). Si bien este punto se desarrolla con mayor profundidad en el CAPÍTULO IV, el contexto mencionado colaboró en que tanto la definición de políticas ambientales por parte de los gobiernos como el peso de los conflictos ambientales locales, fueron temas que no encontraron lugar en la agenda hasta una recomposición relativa de las condiciones básicas de los ciudadanos, hecho que no se evidenció hasta el período 2003-2015, durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner.

Algunos autores (entre ellos Clichevsky, 2002 y Gutiérrez, 2012) han identificado que las principales problemáticas ambientales del AMBA se encuentran dadas por:

- La falta de cobertura de red de agua potable,
- la deficiencia del sistema de saneamiento,
- la falta de cobertura en la gestión de residuos sólidos domiciliarios e industriales,
- la calidad y la falta de control del vuelco de efluentes líquidos y generación de emisiones industriales,
- la consecuente contaminación de cursos de agua y la degradación de los acuíferos subterráneos,
- la localización inadecuada de una gran cantidad de industrias,
- la escasez de espacios verdes en ámbitos completamente urbanizados,
- el déficit habitacional con un consiguiente alto grado de hacinamiento.

Específicamente para el partido de Hurlingham, el trabajo coordinado por Alsina, Borello y Zalts (2000) ha identificado entre sus principales problemáticas: la mala calidad del agua potable, la contaminación de aguas superficiales, las inundaciones, la acumulación de residuos sólidos, la escasez de espacios verdes públicos, la contaminación atmosférica, industrial y un hábitat degradado. Si bien este último estudio resulta de larga data, en su mayoría estas condiciones representan las problemáticas ambientales de mayor relevancia en la actualidad.

Sin embargo, no toda problemática ingresa en la esfera pública ni se configura como “conflicto”. Es por ello que a continuación se presenta una reseña histórica del conflicto ambiental seleccionado en el área de estudio que es abordado en esta investigación: el caso de la fábrica Rousselot.

Síntesis del caso⁸

En el año 1942 se instaló, en la localidad de Villa Tesei, partido de Hurlingham, una fábrica de gelatinas a partir de recortes de cuero denominada “Stauffer”, la cual a mediados de la década del 60 se asoció con Rousselot, una empresa holandesa para la provisión de tecnología. A partir

⁸ A lo largo de toda la investigación de tesis se han omitido los nombres propios de los distintos actores del conflicto. La decisión se ha tomado a los efectos de salvaguardar identidades de las personas y no comprometerlas, considerándose la existencia de una causa judicial en curso. La misma se ha generalizado a la totalidad de los actores para presentar coherencia en la redacción. En todos los casos se ha puesto énfasis en el rol asumido a lo largo del período en cuestión y en sus competencias, posibilidades, intereses y voluntades.

de dicha sociedad, la empresa cambió de nombre y luego de varias denominaciones obtuvo aquél por el cual se volvió conocida en la comunidad: “Rousselot”.

Al momento de su instalación, el entorno consistía en un área de chacras, pero debido al crecimiento de la mancha urbana sin ordenamiento de los usos del suelo, hoy se presenta como una zona rodeada de residencias y comercios. El ingreso y egreso de la fábrica, ya sea para personal o para camiones con insumos, materias primas y productos, se situó sobre la Av. Vergara, una de las principales y más transitadas de la localidad.

En este sentido, la operación de la fábrica, que inicialmente no se constituía como una fuente de molestias generalizada dada la escasez de población en sus inmediaciones, a partir del crecimiento y expansión de la localidad, se fue instaurando como una de las principales problemáticas de contaminación ambiental del Partido a raíz de los fuertes olores que de la misma se emanaban. De acuerdo a lo que se expresará en el CAPÍTULO III, varias fuentes han afirmado también que a lo largo del tiempo se produjo un aumento en la producción que incrementó las emanaciones y, por ende, las molestias.

Es destacable en este punto mencionar que el partido de Hurlingham originalmente se encontraba comprendido dentro del partido de Morón (se escindió en 1994) y heredó éste su código urbanístico del año 1989. Como se verá más adelante, uno de los argumentos utilizados por los distintos actores en el marco del conflicto radicaba en quién se situó primero en el lugar, si la empresa o los vecinos (Coria, 2015). Tal código no fue reformado hasta fines de 2018.

Durante más de 25 años, los vecinos, agrupados o de manera individual, realizaron distintos reclamos vinculados a la problemática. Las denuncias no sólo se constituyeron a partir de las molestias generadas por los malos olores, sino que también incluyeron daños a la salud como náuseas, vómitos, alergias, problemas visuales y trastornos del sueño. Como resultado de lo anterior se percibía una depreciación del valor de las propiedades y la afectación económica a los comercios de la zona, entre otros.

El reclamo ha variado en el tiempo, pasando de solicitarse la reconversión del proceso industrial para la mitigación de los malos olores en los inicios del conflicto (es decir, no incluyendo la voluntad de traslado de la fábrica dado que los vecinos reconocían que su presencia favorecía al desarrollo de la comunidad), a un estado final en el que se demandaba directamente el cierre de la industria.

Previo al período en análisis, los vecinos realizaron denuncias en distintos ámbitos. Inicialmente lo hicieron ante la Unidad Fiscal para la Investigación de delitos contra el medio ambiente de la Provincia de Buenos Aires (en la cartera de Seguridad) y la Secretaría de Política Ambiental (luego conocido como Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible – OPDS – autoridad ambiental de la Provincia durante el conflicto), pero recién en el año 2003 obtuvieron la primera respuesta estatal mediante la clausura de la fábrica por dos días.⁹ Según manifestaron los afectados (Coria, 2015), las autoridades provinciales comprobaron no solamente la gravedad de los olores, sino que se habrían evidenciado malas condiciones de salubridad. Posteriormente a la clausura, las intervenciones del Ejecutivo provincial, competente en materia ambiental, fueron relativamente escasas. Los vecinos continuaron realizando denuncias en el OPDS, habiendo obtenido respuestas en algunas instancias, en las que los inspectores acudieron a la fábrica a realizar actas de constatación. En varios de los testimonios, los vecinos manifestaron que en los momentos en los que el Organismo se hacía presente, el olor cesaba.

Si bien no es objeto de este estudio analizar las actuaciones del gobierno provincial, porque el enfoque está puesto en la mirada local, puede decirse que la falta de presencia de la autoridad de aplicación en el conflicto aumentó la insatisfacción y las esperanzas de resolución entre los vecinos involucrados en el mismo.

El Municipio, como parte del conflicto, ha jugado distintos papeles a lo largo de la historia del reclamo. Las gestiones gubernamentales previas a la correspondiente al período en análisis mantuvieron una actitud pasiva frente al conflicto, acudiendo los vecinos en esta etapa a instancias provinciales para llevar su reclamo. La gobernación correspondiente al período en cuestión, comenzó su gestión propiciando reuniones y compromisos entre las partes. De esta manera, en noviembre de 2015 se realizó una firma de un acta compromiso con presencia de representantes de Rousselot, los vecinos y el Municipio, en la cual la primera se comprometió en el corto y mediano plazo a la realización de una serie de acciones y modificaciones en el proceso productivo que mitigarían la emanación de olores.

Al no presentarse modificaciones en la situación, en el año 2016, la Municipalidad, a través de la Dirección de Fiscalización, Control y Habilitaciones, ejecutó una clausura temporaria por algunos días por la operación de una máquina no habilitada. Mientras tanto, las manifestaciones y las reuniones con los vecinos continuaban.

⁹ Actualmente el Organismo ha sido jerarquizado y desde diciembre de 2021 la autoridad de aplicación es el Ministerio de Ambiente de la Provincia.

Sobre el año 2017, la empresa comunicó que las obras se estaban llevando a cabo y si bien desde el gobierno municipal se reconocían algunos avances, los olores no cesaban. Los vecinos continuaban pidiendo que la fábrica cerrara y en enero realizaron una presentación al Tribunal de Faltas. Sobre esa base, las autoridades municipales se presentaron ante la Justicia Federal y realizaron una denuncia para que se investigue “la posible comisión de un delito de acuerdo a la Ley N° 24.051 de Residuos Peligrosos” (Rodríguez, 2017a). Sin embargo, el conflicto no presentaba relación con la norma citada por lo que no prosperó en ningún ámbito más que en lo declamativo.

Los vecinos, agrupados en ese entonces bajo el nombre “Tesei quiere respirar” realizaron múltiples manifestaciones, asambleas y hasta un festival solicitando el cierre de la fábrica (Farinelli, 2017). También se involucró en el reclamo el Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires quien manifestó que llevaría el reclamo al OPDS (“La Defensoría del Pueblo”, 2017) y facilitó una reunión entre las partes, de la que también participó la Autoridad del Agua (“El Defensor del Pueblo”, 2017).

A inicios de 2018, las autoridades municipales recurrieron a la clausura de las instalaciones por mal estado (es decir, bajo la normativa que regula condiciones de seguridad e higiene), así como también por la ausencia de dos permisos clave para la operación industrial en la Provincia de Buenos Aires: el Certificado de Aptitud Ambiental y la factibilidad del vuelco de los efluentes producidos. El primer permiso, cuya autoridad de aplicación era el OPDS, se encontraba vencido y con presentaciones por parte de la empresa para su renovación, aunque tal autoridad aún no había expedido al respecto. De un modo similar se encontraba el permiso de vuelco, otorgado en este caso por la Autoridad del Agua provincial, que encuentra entre uno de sus requisitos para el otorgamiento, el Certificado previamente mencionado.

Ambas actuaciones fueron dirigidas procedimentalmente al Juzgado de Faltas (autoridad judicial local para tales infracciones), que ratificó la clausura acordando con el criterio municipal. Ante tal situación, la empresa inició una demanda al Estado municipal y al Juzgado en cuestión, alegando entre otras cosas, que no es facultad del gobierno local el control de tales permisos.

Los vecinos celebraron la clausura, primero temerosos de que sea temporaria, pero a medida que pasaba el tiempo comenzaron a pensar en la idea de que por fin su reclamo se resolvería (Gianello, 2018, Rodríguez, 2018). Efectivamente, al poco tiempo después, con la clausura vigente, la empresa decidió cerrar y despedir a los trabajadores de la fábrica. Estos últimos, si

bien habían participado eventualmente de algunas de las reuniones previas a la clausura en conjunto con el resto de las partes, se sumaron con fuerza en el conflicto a los pocos meses de tal evento, por la posibilidad de la pérdida de trabajo. Sin embargo, su organización se dispersó rápidamente dado que la mayoría tuvo que salir a buscar otros trabajos, algunos de ellos con edad cercana a la jubilación y con dificultades para reinsertarse en el mercado laboral.

Aunque no se registró ningún saldo organizativo posterior en relación al grupo, los vecinos, satisfechos por el resultado, pintaron un mural que dice “En Tesei respiramos mejor” y agradecieron al gobierno municipal por las actuaciones. Este último, sin embargo, continúa con la causa judicial abierta, enfrentando un juicio multimillonario que compromete alrededor del 10% de su presupuesto. En dicha causa, se pone en juego el uso de las competencias por parte del Estado municipal y, su resultado, puede generar jurisprudencia de interés en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires para el abordaje posterior de conflictos ambientales desde el ámbito local.



Figura 1. Mural situado en la esquina de Av. Vergara y Alejandro Malaspina, Villa Tesei, Hurlingham. Tomada del grupo de Facebook *Tesei quiere respirar*.

1. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

En el presente Capítulo se lleva adelante la presentación de los principales conceptos que guiaron el proceso de investigación. El mismo se estructura en cuatro secciones, divididas de acuerdo a los distintos constructos trabajados.

La primera, “El conflicto ambiental como oportunidad de gestión”, se constituye como fundacional para la justificación de la selección de un conflicto ambiental en el análisis propuesto. La sección incorpora los desarrollos conceptuales en materia de conflictos ambientales e indaga acerca del lugar que los mismos han ido ocupando en la agenda pública en los últimos tiempos, con una especial consideración a aquellos del tipo urbano, de acuerdo con el caso seleccionado para esta investigación. Además, se menciona su vinculación con la perspectiva que se le otorgue a la relación sociedad-naturaleza para su categorización y su carácter político para, finalmente, argumentar cómo los conflictos ambientales se presentan en el territorio como oportunidades de gestión y de cambio importantes.

La segunda sección, denominada “El rol del Estado en el abordaje de los conflictos ambientales”, justifica por qué es desde el Estado que debe conducirse a la resolución de los conflictos y cómo esto se instrumenta a partir de la toma de posicionamiento mediante la política pública. Posteriormente, se manifiesta la necesidad de considerar los tres poderes del Estado en sus tres niveles (nacional/federal, provincial y/o local), bajo sus correspondientes competencias, aunque para el caso particular en estudio el ámbito local adquiera centralidad.

La tercera sección culmina la línea de abordaje teórico conceptual de la investigación, al ocuparse de la gobernanza, bajo el título “Paradigma y método: la gobernanza y el Marco Analítico de la Gobernanza de Hufty”. Allí se presentan las distintas conceptualizaciones de la gobernanza, la selección de aquella considerada para este estudio y su aplicación a modo de paradigma. De este modo, aparece el “Marco analítico...” propuesto por Hufty (2009), como un intento de “concretar” la gobernanza, ofreciendo un objeto determinado y una metodología.

La cuarta, “Actores, normas y puntos nodales como categorías analíticas de la metodología propuesta”, presenta los constructos que permiten abordar tales dimensiones. Estos conceptos son los que guiarán el cumplimiento de los objetivos específicos del estudio. De este modo, se define bajo qué conceptualización se tomó la noción de actores, a la vez que se categorizan los

distintos tipos de normas consideradas y se sientan las bases para trabajar posteriormente con los puntos nodales que desde la perspectiva teórica pueden identificarse.

El abordaje del conflicto seleccionado a partir de los conceptos definidos apunta a dar cumplimiento al fin último de la presente investigación: la posibilidad de realizar aportes dirigidos al diseño de políticas públicas en municipios del conurbano bonaerense para un mejor gobierno de los conflictos ambientales que se presenten en sus territorios.

El conflicto ambiental como oportunidad de gestión

El estudio de conflictos ambientales y, consecuentemente, la bibliografía disponible sobre la materia, se ha intensificado en los últimos años en América Latina. Específicamente para nuestro país, Suárez y Ruggerio (2012) han señalado que éstos se constituyen como uno de los ejes fundamentales del debate de “lo ambiental” y que, si bien no son protagonistas de la agenda pública en ninguna escala, se han convertido en uno de los principales motivos de movilización social.

Sabatini (1997a) menciona que “el nivel de conciencia ambiental existente es indispensable para que un impacto ambiental sea reconocido como un problema público que requiere solución; y la movilización organizada de la comunidad, requisito para que el problema de lugar a un conflicto ambiental”. Vale aquí realizar dos consideraciones: la primera, que tal como señala Merlinsky (2013c) no existe un conjunto de fenómenos al que pueda atribuírseles a priori la categoría de “problema ambiental”, sino que los mismos surgirán a partir de la relación que establezca cada sociedad con su entorno para la construcción de su hábitat. La segunda, que en esta investigación se diferencian los problemas ambientales de los conflictos ambientales tal como lo hacen García y Priotto (2009): considerando a los *problemas* como las “relaciones que se dan entre las poblaciones humanas y el subsistema natural que alteran el equilibrio dinámico en un lugar” y a los *conflictos*, a partir de la percepción diferencial del problema por diferentes actores.

Autores como Sabatini (1997c), Fontaine (2004) y Merlinsky (2013a), han estudiado e identificado los orígenes de la escalada de conflictividad ambiental que se ha suscitado desde fines del siglo XX, particularmente en la región. La expansión en la presión exportadora de recursos naturales (de tipo económica), los nuevos procesos de urbanización en metrópolis y una mayor conciencia ambiental son denominadores comunes para estos autores. Por otra parte, Suárez y Ruggerio (2012:2) han tomado otro camino en virtud no de especificar o renombrar

las fuentes del conflicto, al reagruparlas a partir de dos paradigmas que ellos consideran se ponen en tensión:

Por un lado, las políticas de desarrollo impulsadas fuertemente desde los sectores de gobierno y los sectores concentrados de poder económico desde la década de 1990, (que) responden a un modelo de desarrollo que se sustenta en el crecimiento económico como motor de la generación de riqueza (...). Por otro lado, sobre las bases de una revalorización del ambiente que puede atribuirse a la irrupción del paradigma de la sustentabilidad, se consolida una ampliación de la conciencia ambiental y de los derechos ciudadanos (...).

Si bien en este trabajo, tanto los procesos de urbanización, como el aumento de herramientas jurídicas y el activismo ciudadano propuestos por Merlinsky (2013a) tuvieron relevancia, son los paradigmas en tensión que proponen Suárez y Ruggerio (2012) los que se manifestaron de forma y agregan que “en el orden urbano, la deficiente planificación de la ciudad y las consecuentes situaciones de vulnerabilidad social y expoliación urbana son la antesala de escenarios conflictivos” (Suárez y Ruggerio, 2012:3).

En cuanto a la caracterización conceptual del conflicto ambiental, podría inscribirse dentro de la categoría “conflicto”, constituyéndose como uno de sus enfoques teóricos, tal lo presentó hace tiempo Guerrero Arias (1999), o bien como un tipo de conflicto social (Sabatini, 1997c; Santandreu y Gudynas, 1998; Ortíz, 1999; Walter, 2009, entre otros). Sin embargo, el estudio de los conflictos ambientales se ha desarrollado tanto los últimos tiempos que cuenta con revisiones conceptuales propias, en general su definición contempla la propuesta de contraposición, incompatibilidad, divergencia, colisión o percepción diferencial de problemas, intereses, objetivos o necesidades por parte de distintos actores, asociada a la noción de “conflicto” en particular. Algunos autores, como Fontaine (2004), incorporan además la idea de que el conflicto ambiental implica el enfrentamiento de actores hegemónicos y grupos heterogéneos, ratificando la propuesta de Ortiz y Guerrero Arias (1999) quienes expresan que los conflictos ambientales en la región son asimétricos y representan espacios donde los actores involucrados buscan ejercer el control del poder.

Sabatini (1997b) incorpora a la conceptualización de los conflictos ambientales una distinción de acuerdo a la tipología de los mismos. Él menciona que los conceptos *conflicto ambiental* y *conflicto socioambiental* suelen utilizarse erróneamente como sinónimos, siendo los primeros conflictos en torno a las denominadas “externalidades” y los segundos, disputas vinculadas al acceso y control de recursos. De acuerdo a lo expuesto, según las categorías mencionadas, este trabajo se correspondería con el análisis de un “conflicto ambiental” por las externalidades de la operación de la fábrica Rousselot. De todas formas, se ha indagado acerca de la discusión

que mantuvo Orellana (1999) con el autor respecto de la denominación *ambiental* o *socioambiental* para reforzar la selección conceptual realizada. Este último planteó que las externalidades tienen también implicancias sociales y termina apelando a la definición de “ambiente” (criterio que comparto) para dilucidar la cuestión.¹⁰ En ese sentido, considerando que dicha noción incorpora elementos sociales, bastaría tal como plantean más tarde Fontaine (2004) y Walter (2009) en saldar la discusión y utilizar al fin la denominación “conflictos ambientales”, dado que los mismos no existen sin la dimensión social.

De este modo, para definir al “conflicto ambiental”, recorro a la definición de Malalán, García, Britos, Blanco y Nebbia (2006:3):

Los conflictos ambientales son aquellos que involucran diversas percepciones respecto de una misma problemática y por ello es importante trabajarlos conceptualmente desde una perspectiva que los considere como un campo de fuerzas y de lucha simbólica donde están en disputa significados y representaciones que se configuran como formas culturales de apropiación del mundo material y simbólico que definen un determinado proyecto de construcción de la sociedad”.

La misma permite visibilizar la relación de cada sociedad con la naturaleza mencionada más arriba y, a partir de esos modos, la construcción no sólo del territorio, sino también de lo que en cada una se percibe como aceptable o no aceptable. Orellana (1999:90) basa su trabajo en una hipótesis general acerca de que una sociedad genera una visión sobre la naturaleza y sobre sí mismo dentro de ella, a partir de concepciones, valores y percepciones y es, a través de ello, que desarrolla el modo de relacionarse con la naturaleza. Denomina a esto como el “nivel ideológico de los conflictos”, coincidiendo con autores como Sabatini (1997c) y Merlinsky (2013a) en que será la sociedad la que defina el nivel de tolerancia a cierto impacto ambiental. A su vez, el autor ha planteado que la traducción de este “nivel ideológico” del conflicto se dará a través de un nivel “normativo” y un nivel “operacional”. De esta forma, tanto las normas (formales y no formales) y las acciones para la gestión del conflicto que se lleven adelante estarán empapadas del nivel ideológico correspondiente a tal sociedad, construyendo así los tres niveles en que se desarrolla el conflicto ambiental. Además, el autor plantea que existen dos variables que emergen de la dinámica dialéctica de dicha totalidad, que son las necesidades y los intereses, las cuales aún en su carácter dinámico, obedecerán al plano ideológico cultural de una sociedad. A los efectos de este estudio, la hipótesis de Orellana ha permitido vincular la

¹⁰ El autor utiliza una definición que reconoce al ambiente “como entorno vital que conjunciona elementos físicos y sociales” (Briceño, 1996 en Orellana 1999).

dimensión conceptual del conflicto ambiental con el paradigma y método seleccionado, presentados en las próximas secciones.

Por último, otro elemento de interés para esta investigación es el concerniente al carácter político de los conflictos ambientales. Dice Orellana (1999:335) que “en la medida que entendemos que el conflicto es un desencuentro de intereses y necesidades adversos, diferentes y divergentes; y en tanto tal, se trata pues de un hecho político”. Sabatini (1997), por su parte, destaca que “la relación de fuerzas entre las partes o intereses en disputa es la variable clave que define la evolución que tenga la situación planteada por el impacto ambiental. En este sentido, los conflictos ambientales deben ser considerados conflictos políticos” y agrega además una perspectiva concluyente para este trabajo: que los “conflictos ambientales o territoriales representan oportunidades de gestión y de cambio especialmente importantes” para enfrentar los desafíos que presenta el estado actual de las ciudades y las tendencias del desarrollo urbano (Sabatini, 1997c:85).

El rol del Estado en el abordaje de los conflictos ambientales

O'Donnell (2008) encuentra entre las funciones del Estado la de ser “articulador y ordenador de la diversidad y la pluralidad de las relaciones sociales en su territorio” para conducir los conflictos, en general, a su resolución. En el campo específico en que esta tesis se inserta, Merlinsky (2013c) sostiene que en nuestro país han sido los conflictos ambientales los que, a partir de su emergencia, conformaron (y lo continúan haciendo) las condiciones para que se construya el ámbito público sobre la cuestión ambiental.

Es por ello que en esta tesis adquiere relevancia conceptualizar al “Estado”. Saltalamacchia (2015:31) revisa distintas nociones, basándose por un lado en la anacronía de la oposición Estado-sociedad y, por el otro, en el ejercicio de la titularidad soberana, estableciendo que:

La caracterización debe hacerse con base en las relaciones de fuerza sociales que le dan forma al soberano y que permiten un ejercicio más amplio o más reducido del control sobre *todas* las decisiones de efecto público: sean de los gobiernos (sus tres poderes), sean de instituciones no gubernamentales (incluso empresariales) cuyas acciones impactan en la vida cotidiana de la población.¹¹

Esto implica asumir que esta relación se dirime en todas las esferas de la vida y que no se constituye sólo a partir de la institucionalidad. En dicha arena, la sociedad civil junto con instituciones no gubernamentales y gubernamentales se relacionan para influir en la cosa

¹¹ La itálica es del autor.

pública, tanto en el diseño de marcos normativos como en la planificación o la gestión de las políticas públicas. Corbetta (2016:54) sostiene respecto de la conceptualización de Saltalamacchia que:

El Estado puede más bien configurar una sociedad más o menos organizada (en instituciones de gobierno o en organizaciones que participan de lo público), donde los ciudadanos constituyen/regulan las relaciones entre sí, así como el modo en que las normas controlan las violaciones a los derechos, sean éstas por acción del complejo burocrático gubernamental y/o corporativo, o bien por intereses privados en general. Es ésta una definición que piensa al Estado en la sociedad y a la sociedad en el Estado.

La acción (o inacción) frente a las cuestiones que se presentan en la arena pública, involucra una toma de posición por parte del Estado, lo cual se traduce en la noción de política pública. En este sentido, Oszlak y O'Donnell (1981:112) la trabajan como un “conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil”. Utilizar esta definición clásica permite moverse en el amplio campo que se genera entre aquello concreto, explicitado, como puede ser la definición y aplicación de una política pública específica sobre un tema socialmente problematizado y entre lo “omitido”, o la falta de una postura abierta, que no implica necesariamente falta de posicionamiento.

Knoepfel, Larrue, Varone e Hinojosa (2007) y Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone (2008) aportan además la idea de la política pública como una concatenación de decisiones que tienden a resolver de manera puntual un problema definido por el colectivo. Subirats *et al.* (2008:34), toman de Müller (1990) la idea de que:

Las políticas públicas constituyen una respuesta a un problema público que refleja un problema social (cambiante) que se ha articulado a través de mediadores para debatirse posteriormente en el proceso democrático de toma de decisiones.

Esta perspectiva permite involucrar la variable dinámica de la política pública, la cual se podrá modificar a lo largo del tiempo, tanto como lo haga el campo en disputa.

Retomando a Oszlak y O'Donnell (1981), los autores proponen, por un lado, analizar el proceso por el cual un tema es problematizado socialmente, transformado en cuestión e incorporado a la agenda del debate público; y por el otro, la manera en que los diferentes actores desde sus respectivas lógicas de funcionamiento toman posición o deciden políticas frente a la cuestión y, con ello, definen la naturaleza, intensidad y límites del área del conflicto social.¹²

¹² La temática de agenda pública y agenda institucional ha sido desarrollada de manera teórica por autores como Oszlak y O'Donnell (1981), Tamayo Sáez (1997) y Aguillar Villanueva (2007).

Oszlak (2007) identifica como “agenda social problemática” a aquellas necesidades y demandas de las cuales determinados actores sociales se hacen cargo mediante la adopción de decisiones y acciones que tienden a satisfacerlas. En línea con Aguilar Villanueva (2007), el autor destaca que el Estado resolverá una parte de dicha agenda social y lo hará eligiendo dónde intervenir en base a un gran número de circunstancias y variables, convirtiéndose en “cuestiones socialmente problematizadas” una vez que ingresan a la agenda estatal. En un mismo sentido, relacionándose además con la noción de “conflicto” presentada anteriormente, Subirats *et al.* (2008:33) señala que:

Toda política pública apunta a la resolución de un problema público reconocido como tal en la agenda gubernamental. Representa pues la respuesta del sistema político administrativo a una solución de la realidad social juzgada políticamente como inaceptable.

De estos autores se toma más adelante la noción de actores, pero aun sin pasar previamente por dicha conceptualización resulta de importancia continuar analizando el modo en que describen el pasaje de una problemática social a convertirse en un problema público – esto es, ingresar en la agenda pública. Por un lado, señalan la categoría procesual, en el sentido de aportarle dinámica que posee la definición de los problemas públicos, proceso que además influenciará y determinará tanto a los actores como a las acciones públicas que del mismo se desprendan. Al respecto, Subirats *et al.* (2008:126), señalan:

Su clasificación social y posteriormente política como tal [la del problema] es, en todos los casos, una construcción colectiva y vinculada directamente con las percepciones, representaciones, intereses y valores de los actores involucrados en dicha situación. Toda realidad social debe, pues, aprehenderse como una construcción histórica, ubicada en el tiempo y el espacio y, por tanto, en buena parte dependerá de la constelación de personas afectadas por el problema, o de aquellas cuyo comportamiento se identifica, con razón o erróneamente, como origen del mismo.

La construcción del problema público como un proceso, con características de no linealidad, abierto y continuo, resulta la más adecuada para el análisis del conflicto seleccionado y el modo en el que el mismo es tomado por los distintos actores para la problematización y acción. Adicionalmente, resulta de utilidad para este estudio, tal como será planteado en el CAPÍTULO V, mencionar las dimensiones que permiten calificar al problema público, trabajadas por Subirats *et al.* (2008:132-134), a saber:

- *La intensidad del problema*, es decir el grado de importancia que se le da a las consecuencias del problema, que puede variar de un actor a otro y de un período a otro.

- *El perímetro (o audiencia) del problema*, entendido como el alcance de sus efectos negativos sobre los distintos grupos sociales implicados, su localización geográfica y el desarrollo del problema en el tiempo (relacionado con su visibilidad pública).
- *La novedad del problema*, considerando que un nuevo problema puede movilizar más, pero que, en el tiempo, la falta de novedad y la pérdida de fuerza mediática contribuirían a la baja de peso en la agenda gubernamental.
- *La urgencia del problema*, en tanto la necesidad que implique de aplicar políticas públicas instantáneas o inmediatas.

Estas dimensiones mencionadas, que también pueden verse influenciadas por la evaluación y la ponderación subjetiva que hacen de ella los actores involucrados, permiten acompañar la reconstrucción del conflicto seleccionado y por ende su comprensión y análisis. Los autores señalan además que el modo en el que se termine construyendo socialmente el problema, es decir, la voz que resulte la más representativa para el modo en que se explique socialmente el problema, se constituye como una herramienta de poder, en la medida que tiene más posibilidades de que la política pública termine orientada en ese sentido. Entonces, el modo en que el problema ingrese en la agenda pública resultará de un posicionamiento que se haya impuesto sobre otros. Algunos de los factores que Subirats *et al.* (2008:139-144) proponen como plausibles de generar mejores condiciones para la inserción de un discurso en la agenda como problema público son: la “mediatización” (o cómo los medios influyan sobre la opinión pública), las acciones de movilización de los grupos que generen presión o atraigan la opinión, el ingreso del tema en la agenda político-partidaria, la posibilidad de anticipación al problema de la administración pública, la posibilidad de accionar corporativo de algunos actores o una mezcla de los anteriores.

No solamente la inserción del problema en la agenda pública, sino el modo en el que consecuentemente se estructuran las distintas políticas públicas en torno a dicho problema se constituyen procesualmente, según Subirats *et al.* (2008:148) “paso a paso y en el tiempo, procediendo a múltiples retroacciones y procesos de aprendizaje colectivo”. De esta forma para un mismo problema podrán observarse varios ciclos de política pública, en los que luego de la primera problematización y acción, se reconfiguren las relaciones entre actores, se generen nuevas interpretaciones, complejidades y se tomen por ello distintas decisiones, hasta que por alguno de los factores mencionados previamente puedan también retirar al problema de la agenda pública.

Otra cuestión vinculada al rol del Estado para el abordaje del conflicto ambiental, también aportada en la definición citada de Saltalamacchia (2015), refiere a la necesidad de considerar al Estado en sus tres poderes. Resulta imprescindible trabajar a nivel ejecutivo, legislativo y judicial en el marco del modo de gobierno federal asumido por nuestro país, a los efectos de comprender las competencias de estos poderes en sus niveles nacional, provincial y local y por tanto a los actores vinculados y sus espacios de encuentro. Gutiérrez y Alonso (2016:27) señalan que “en los modelos federales, las competencias sobre determinadas políticas públicas pueden ser compartidas o concurrentes como no; la articulación entre niveles está centralmente entendida en función de la distribución de esas competencias”.

A partir de dicho sistema federal, en Argentina, tanto la Nación, las Provincias, como los gobiernos locales (municipios), poseen sus correspondientes atribuciones, en cuestiones de ordenamiento y recursos económicos. Algunas de las dimensiones sobre la cual la gestión desde este último nivel de gobierno ha adquirido cada vez mayor relevancia son el desarrollo, lo urbano y lo ambiental (Badía y Carmona, 2008). Las limitaciones que mencionan, en el ámbito municipal, en concordancia con múltiples investigadores del campo adhieren a la falta de autonomía tanto normativa como financiera que presenta este nivel para llevar adelante numerosas políticas.¹³ Es justamente a partir del conocimiento de esta falta de autonomía en un espacio (gobierno local) en el que se deposita una gran demanda en resolución de conflictos ambientales que se apoya esta tesis. García Bátiz (2009:455) destaca que:

Desde diferentes perspectivas se ha sugerido que el gobierno local, como el nivel de gobierno más cercano a la gente, juega un papel muy importante facilitando oportunidades para que los ciudadanos actúen en los asuntos relacionados con el desarrollo. Sin embargo, el rol de los gobiernos locales está condicionado por el desarrollo o construcción de capacidades organizacionales para implementar verdaderos esquemas de gestión y planeación participativa.

Alonso, Gutiérrez, Merlinsky y Besana (2016) se orientan a explicar que la mejora de la autonomía en los gobiernos municipales, para alcanzar una buena gestión de los conflictos y las políticas que en dicho marco se manifiesten, se logrará mediante mayores articulaciones horizontales y verticales con el resto de los niveles. Esta investigación de tesis, si bien no desconoce la necesidad de mejorar y fortalecer los mecanismos de articulación entre los distintos niveles del Estado, asume que es el propio gobierno municipal el que tiene potencialidad y herramientas disponibles para gobernar los conflictos ambientales que se

¹³ Entre otros pueden nombrarse a Badía y Carmona (2008), Chiara y Di Virgilio (2009) o a Alonso (2016), aunque pueden encontrarse una variedad de trabajos coincidentes con dicha tesis en numerosas publicaciones, por ejemplo, editadas por la Universidad Nacional de San Martín o la Universidad Nacional de General Sarmiento.

sucedan en el territorio local a través del desarrollo o construcción de mejores capacidades para ello. En esto se fundamenta el desarrollo de esta investigación de tesis, por lo que la elección del enfoque de *gobernanza* se asume como el más adecuado.

Paradigma y método: la gobernanza y el marco analítico de la gobernanza de Hufty

El concepto de gobernanza ha contado con numerosas interpretaciones, inscriptas en variados marcos ideológicos. González Martín (2009), por ejemplo, destaca que su aparición se dio hacia los años 80 luego de períodos caracterizados por la ausencia del Estado, para describir un escenario en el cual el Estado debe convivir con el “mercado” y la “sociedad civil”. En este sentido, para el autor, el término se utilizaba “para hacer referencia a la crisis del Estado en diferentes dimensiones: la crisis del Estado social, la impotencia del Estado frente a los poderes globales, regionales y locales y el borrado de fronteras entre el sector público y privado”, centrándose mayoritariamente en “las instituciones económicas y en los aspectos técnico-burocráticos de los aparatos estatales, intentando hacerlos más eficientes y amigables a los mercados y huyendo de connotaciones políticas” (2009:150).

Sin embargo, desde esa época a la actualidad, Montoya-Domínguez y Rojas-Robles (2016:302) relevaron las distintas interpretaciones de la gobernanza, diferenciando tres enfoques específicos: los provenientes de organismos multilaterales, de científicos sociales y de organizaciones no gubernamentales:

Uno que la entiende como sinónimo de gobierno; otro que la asume como un marco normativo o conjunto de criterios que deben satisfacer los sistemas políticos para el logro de los objetivos propuestos y, finalmente, puede ser entendida también como la coordinación que tiene lugar en espacios no jerárquicos (redes) que promueven la participación de la sociedad civil en la deliberación de los asuntos públicos y ambientales, mediante sistemas de gobierno gestados por las propias comunidades, que muestran una nueva visión de democracia que han ido edificando, con logros en la creación de nuevas normas para la gestión de los bienes comunes y de su territorio.

La Conferencia de las Naciones para el Desarrollo Sostenible Río+20 reconoció la necesidad de implementar nuevas arquitecturas de gobernanza para alcanzar el desarrollo sostenible, tal como lo señala Moreno Plata (2013). Dicho autor sostiene que uno de los campos de la gobernanza se encuentra en el terreno de la política urbana, en la cual el estudio de la “gobernanza local” y, particularmente, las redes de participación ciudadana son particularmente fructíferos.

Es en este mismo sentido que para el caso en estudio se plantea un análisis de un conflicto ambiental a partir del paradigma de gobernanza. Fontaine (2005) destacó que los conflictos

ambientales se constituyen como problemas para la democracia en los países de América Latina, en tanto ponen en juego la capacidad de la sociedad de reproducirse, transformarse e incrementar su acción y participación, al igual que lo hace con el Estado. De esta forma, el autor propone que las teorías de gobernanza aplicadas a los conflictos ambientales podrán explicar las condiciones en que se institucionalizan dichos procesos.

Hogenboom, Baud, De Castro y Walter (2014) señalaron una dicotomía en la región por el emerger de la gobernanza ambiental “tanto de presiones internacionales como de demandas de abajo a arriba provenientes de la sociedad civil”. Este trabajo toma el último enfoque, acuñado por científicos sociales de la región, no aludiendo a la gobernanza como una excusa para debilitar al Estado, sino bajo una creencia en la democracia participativa. Al respecto, Molina (2013:225) ha definido a la gobernanza, particularmente desde el punto de vista ambiental, como:

Un fenómeno (a través del cual) las personas y las comunidades locales le asignan significado al medio ambiente que los rodea y cómo estos individuos y comunidades gestionan acciones, en lo posible con un enfoque de aprendizaje, para mitigar el impacto del hombre sobre el medioambiente, además de implicar la interacción de estas comunidades con otras instituciones –léase gobierno, organizaciones no gubernamentales, entidades internacionales, entre otros. Se piensa a este tipo de gobernanza desde los órdenes local y el global, con énfasis desde lo local, ya que se presenta una fuerte facilidad para crear tejido social en simbiosis con el medio ambiente.

El concepto desde su perspectiva latinoamericana se torna en una oportunidad para vincular actores locales con instancias de gobierno a los efectos de generar no sólo mayor horizontalidad en la toma de decisiones sino de impulsar desde abajo creencias y valores que vuelvan posibles nuevas variantes ideológicas para cualquier etapa de la política pública y, en niveles mayores de complejidad romper con los parámetros hegemónicos del desarrollo. De Castro, Hogenboom y Baud (2015) plantearon que, en América Latina, la irrupción durante el primer quincenio del siglo XXI de gobiernos de tendencias progresistas generaron un nuevo marco de gobernanza ambiental. Si bien esto no significó una interpelación al modelo de desarrollo hegemónico vinculado a la matriz extractivista, se promovió un desarrollo más inclusivo y una mayor participación en la toma de decisiones, generándose de esta forma los cimientos para la aplicación de esta perspectiva en la región.

La utilización de la gobernanza como paradigma de análisis en la región, puede remitirse a la compilación de artículos publicada bajo el título *Gobernabilidad y gobernanza en los territorios de América Latina* (Mazurek, 2009).¹⁴ Dicho trabajo contiene una sección con seis

¹⁴ En el mismo libro, en un capítulo escrito por su editor, Mazurek (2009:60), destaca que se refiere al paradigma y no al concepto de gobernanza, dado que, al no tener definiciones consensuadas, esta primera categoría se

ensayos sobre el marco teórico y conceptual de gobernanza y gobernabilidad, entre los cuales se destaca el trabajo de Hufty, quien aporta una propuesta para lo que él mismo llamó “concretar” la gobernanza. El autor propone que “para poder utilizarse en el contexto de una investigación científica, un enfoque de gobernanza debería tener a la vez un objeto delimitado y proponer una metodología” (Hufty, 2009:77).

Sobre dicha base, tal como fuera mencionado, la presente investigación toma para su análisis el “Marco Analítico de la Gobernanza” elaborado por Hufty (2009). El enfoque parte de la idea de gobernanza, elaborada en un taller realizado en Montevideo en el año 2004 para investigadores del campo de la salud, citado en Hufty, Báscolo y Bazzani (2006:36), que “refiere a los procesos de acción colectiva que organizan la interacción entre los actores, la dinámica de los procesos y las reglas del juego (informales y formales), con las cuales una sociedad determina sus conductas, toma y ejecuta sus decisiones”. Esta selección se encuentra vinculada a lo enunciado sobre el final de la primera sección de este Capítulo a los niveles ideológico, normativo y operacional para la consideración de los conflictos ambientales, establecida por Orellana (1999).

El método, aplicado en la investigación y transformación de los procesos de formulación de políticas y gestión de sistemas de salud, pretende lograr una descripción desagregada de la gobernanza que permita el pasaje entre un marco interpretativo y la observación empírica. Entre los criterios fundamentales para la aplicación de la propuesta, el autor establece que dicho Marco Analítico debe ser realista (es decir, que pueda describir los hechos tal como son), interdisciplinario, comparativo y generalizable (en relación a que puede observar cualquier modo de gobernanza y compararse con otros de acuerdo a las categorías analíticas que define), reflexivo, respecto del efecto del observador y operacional, dado que la metodología permite analizar hechos concretos y una ayuda para la resolución de problemas reales.¹⁵

El “Marco analítico...” (Hufty, 2009) involucra cinco categorías analíticas:

- Los *problemas* que están en juego, como objeto del proceso de gobernanza.
- Los *actores* involucrados en los problemas y que llevan adelante acciones en torno a los mismos.

acercaría más. Define de esta forma al paradigma como “una concepción teórica dominante a cierta época para una comunidad científica”.

¹⁵ En este sentido, si bien la aplicación en este trabajo se encuadra en una tesis realizada en forma individual, se destaca la interdisciplina en tanto mi formación de grado fue en Ingeniería y me encuentro optando por un título de Magíster en Políticas públicas, ampliando mi espectro disciplinar, como fuera mencionado anteriormente.

- Las *normas*, en tanto su concepción como expectativas colectivas a propósito de lo que es considerado como un comportamiento apropiado en una sociedad dada, ya sean formales o informales.
- Los *puntos nodales*, considerados como aquellas “interfaces sociales” que se definen en espacios físicos o virtuales, donde se observan las interacciones entre los actores y donde convergen problemas, procesos, actores y normas, se toman decisiones, se elaboran acuerdos y/o se elaboran normas sociales.
- Los *procesos*, como sucesión de estados por los cuales pasan la interrelación con actores, las normas y puntos nodales, e introducen la historicidad en los modelos de gobernanza.

En la perspectiva de su operacionalidad, la gobernanza puede ser considerada como una variable intermediaria, produciendo efectos sobre una variable dependiente (por ejemplo: los problemas de habitabilidad en las inmediaciones de una fábrica que genera olores), dependiendo a su vez de variables independientes que la determinan. Mediante el uso de las categorías de análisis, la metodología apunta a identificar cómo influye la gobernanza en las variables dependientes seleccionadas, intentando identificar si existen características de los puntos nodales favorables o desfavorables a un cambio del problema bajo estudio (Hufty, 2009).

Su aplicación en la investigación de tesis se realiza, por un lado, mediante una adaptación a la metodología propuesta que involucra el análisis de las categorías analíticas “problemas” (bajo la denominación “conflictos” que en el caso en cuestión abordaría la capacidad – en tanto alcances y limitaciones – para abordar los conflictos ambientales por parte de los gobiernos locales), “actores”, “normas” y “puntos nodales”. Con relación a los “procesos”, el recorte histórico de la investigación limita su abordaje en la medida en que resulta en una fotografía para un período relativamente corto, lo que no permite brindar mayores avances en términos evolutivos. Sin embargo, junto con los “puntos nodales”, se presentan aquellas transformaciones que pudieron percibirse en el corto plazo a través del estudio del caso. Esto cobra nuevamente sentido al revisar el conflicto ambiental mencionado, el cual durante el desarrollo de la presente investigación de tesis se ha desactivado, mas ha resultado de gran importancia en la identidad de los habitantes del territorio donde se ha inserto.

A partir de ello puede retomarse a Merlinsky (2018:43), quien ha puntualizado sobre la importancia de abordar los conflictos tratando de mirar los procesos que se han desencadenado

a partir del conflicto y que permiten la formación, transformación y/o mantenimiento de diferentes momentos de la vida social:

Se trata de mirar los procesos que se han desencadenado a partir del conflicto (...) [Por lo que] es importante tomar distancia del relato coyuntural de los acontecimientos, para poder así realizar un esfuerzo de interpretación y hacer un inventario de las transformaciones que se han generado a partir del conflicto en diferentes planos.

Esto es lo que la autora denomina como “productividades” y son diferenciadas entre cuatro tipos (Merlinsky, 2018):

- *Productividad social*: aprendizajes, articulaciones y generación de alianzas con otros actores.
- *Productividad territorial*: valorización y visibilización de los territorios, cambios en los modos de control territorial.
- *Productividad jurídica*: creación y movilización de legislación específica, intervenciones judiciales.
- *Productividad político-institucional*: creación de nuevos organismos y equipos, nuevos mecanismos de participación, etc.

La identificación de la productividad jurídica, institucional y territorial, en tanto el modo en que se hubiere revalorizado y cualificado el espacio, así como también de los lazos sociales entre los actores intervinientes, permitirá generar nuevas herramientas para la gobernanza de otros conflictos en el mismo territorio o en otros con configuraciones similares.

Actores, normas, puntos nodales y procesos, como categorías analíticas de la metodología propuesta¹⁶

Retomando la propuesta de Orellana (1999), se apunta aquí a identificar los niveles ideológico, normativo y operacional del conflicto, a través de la aplicación de la metodología propuesta por Hufty (2009) para el análisis de actores, normas y puntos nodales.

En cuanto al análisis de *actores*, Orellana (1999:89) también propone que, para conocer la naturaleza de los conflictos, es necesario deambular “en los mundos subjetivos que producen percepciones” y desde este lugar invita a “ponernos en los zapatos de los actores, protagonistas de estos conflictos, abstrayéndonos de sus actos y entender cómo es que ellos ven a la naturaleza y cómo esta visión se traduce en prácticas, lógicas y procesos”. Acercándonos al caso en

¹⁶ A partir de este punto se presentarán las categorías: actores, normas, puntos nodales y procesos en itálica para su identificación como tales.

análisis, Merlinsky (2013a:34) agrega que “los conflictos ambientales urbanos dan lugar al descontento y la consiguiente movilización de grupos de ciudadanos que no aceptan una distribución de externalidades basada exclusivamente en la lógica de la renta urbana”.

A tales efectos, se parte de la toma de posición respecto de la noción de actor a considerar en el presente estudio. Pirez (1995:9), mediante su análisis de procesos de gobiernos de ciudades y gestión urbana, definió a los actores como:

(...) las unidades reales de acción en la sociedad: tomadores y ejecutores de decisiones que inciden en la realidad local. Son parte de la base social, son definidos por ella, pero actúan como individuos o colectivos que, además, están sometidos a otras condiciones (culturales, étnico-culturales, políticas y territoriales). De acuerdo a lo anterior, llamamos "actores locales" a los sujetos (individuales o colectivos) cuyo comportamiento se determina en función de una lógica local y/o su comportamiento determina los procesos locales.

De Subirats *et al.* (2008) tomo la distinción respecto de la homogeneidad que presentan frente al conflicto en cuanto a los valores e intereses que defienden, aunque en algunos casos en los que se tratan a grupos de individuos o distintos funcionarios o miembros de un mismo nivel de gobierno, resulte necesario indagar acerca de la conformación de la identidad colectiva. Los autores plantean en este sentido dos grupos diferenciados: los actores públicos, “quienes supuestamente deben defender intereses caracterizados como generales y a largo plazo” y los actores privados, “quienes se supone (...) que defienden intereses particulares y a menudo situado en plazos temporales más cortos” (Subirats *et al.*, 2008:9) y señalan además que:

Tales actores son personas físicas o jurídicas con sus valores, intereses, mecanismos de defensa y con capacidad de innovación y adaptación capaces por tanto de utilizar las políticas públicas para la consecución de sus propios fines (Subirats *et al.*, 2008:31).

Al respecto, se toman dos cuestiones para el presente trabajo. Por un lado, continuando la perspectiva de Orellana (1999), se analizan las necesidades y valores, individuales y colectivos, que juegan dentro del conflicto. Esta cuestión, si bien encuentra relación en todos los niveles propuestos por el autor para caracterizarlo (ideológico, normativo y operacional) es considerado en este trabajo dentro del análisis de actores.

Por otra parte, en relación a la política pública, de acuerdo a la conceptualización desarrollada previamente, Subirats *et al.* (2008:62) destacan tres tipos de actores:

- Los *grupos objetivo*, que son personas y/u organizaciones que las agrupan, cuya conducta se considera como la causa directa o indirecta del problema colectivo que la política intenta resolver.

- Los *beneficiarios finales*, que son personas y/u organizaciones a quienes el problema colectivo afecta de forma directa.
- Los *grupos terceros*, que son personas y/u organizaciones que sin que la política pública se les haya destinado directamente, su situación se modifica de manera más o menos permanente a partir de ésta.

Además, la propuesta de actores de los autores mencionados considera que no todos los actores públicos y privados intervienen de una manera activa y visible en todas y cada una de las etapas de la política pública, dado que pueden aparecer de un modo tardío, de forma inconstante, dependiendo de su capacidad de movilizar recursos, entre otras.

Respecto a las *normas*, estas pueden encontrarse casi por completo en la descripción de Orellana (1999:91) sobre el nivel “normativo”, formado por las reglas y normas formales y no formales que se traducen en las instituciones que actúan en el nivel operacional.

El nivel normativo está formado por reglas y normas formales, no formales, oficiales, institucionales, estatales, tradicionales, etc. Es decir, son aquellas reglas y normas que responden a una percepción de la naturaleza, a un mundo de valores relacionados con esta última y se traducen en instituciones que norman (o intentan hacerlo) el nivel operacional. En cualquier caso, el espíritu del sistema normativo radica en el nivel ideológico.

Las normas forman sistemas, que pueden ser tradicionales, es decir, que responden a comunidades o sociedades tradicionales que producen un conjunto de reglas que guían sus acciones; o pueden ser formales u oficiales, es decir, responder a sistemas mayores representados por un poder institucionalizado (el Estado).

Específicamente, he tomado de Hufty, Báscolo y Bazzani (2006) tres tipos de normas para el análisis, a saber:

- Las *meta-normas*, como aquellas premisas o principios que enmarcan en un sentido amplio el contrato social, bajo el cual se definen criterios y valores estructurales.
- Las *normas constitutivas*, siendo aquellas que definen los mecanismos organizacionales e institucionales que se ponen en juego en el escenario del conflicto en cuestión.
- Las *normas regulativas*, constituidas por aquellas que definen las reglas de conducta que demarcan lo que uno puede o no hacer.

Tal como fuera mencionado, el abordaje de la gobernanza ambiental desde el punto de vista del gobierno municipal requiere de una visión de las reformas administrativas implementadas en el Estado particularmente en nuestro país. La confluencia de las variables seleccionadas en la actualidad esta signada indefectiblemente por la descentralización de competencias por parte de la Nación y las provincias a los municipios en los años noventa y, luego, con las posibilidades

de recomposición surgidas en el período 2003-2015, con los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. A través de éstas, el Estado nacional recuperó roles que habían sido tomados por el mercado frente a la ausencia del primero, quedando para los municipios funciones que muchas veces no podían asumir, consolidando estos espacios institucionales como aquellos en que los problemas y demandas de distintos actores sociales y ciertas acciones y decisiones concurren (Agoff, 2010). Se consideran las atribuciones definidas al gobierno local en la normativa provincial vigente, indagando en su relación con otros organismos e instituciones del mismo nivel o nivel superior.

El ítem que permite una mayor apertura en el análisis del Marco Analítico propuesto por Hufty (2009) es el de los *puntos nodales*. Dado que el autor apunta a la identificación de “interfaces sociales” en tanto espacios físicos o virtuales de encuentro de actores y normas que producen efectos, en forma aislada o en interacción, es posible ampliar el mapa de búsqueda de acuerdo al caso en estudio. Por un lado, este punto es asociado en la tesis al plano “operacional” definido por Orellana (1999), en el que se producen las acciones entramadas con el nivel normativo y el ideológico.

Por otra parte, retomando la propuesta de distinción entre actores públicos y privados realizada por Subirats *et al.* (2008), se han identificado las distintas producciones que se realizan en torno al conflicto por parte del Estado y las acciones colectivas representadas por los grupos en pugna. La definición de política pública planteada en una de las secciones anteriores sugiere que cada práctica o toma de posición, “refleja una determinada estrategia de acción cuyas premisas dependen, por lo general, del volumen de recursos y apoyos que el actor pueda movilizar y de sus expectativas acerca del comportamiento de los otros actores afectados por la cuestión” (Oszlak y O’Donnell, 1981:115). Para el Estado, esta toma de posición representa, según los autores, una especie de “nudo” que tiene consecuencias en el resto de los actores vinculados, dado que de la misma se generan nuevos posicionamientos, alineándose de esta forma con la idea de “punto nodal” presentada por Hufty (2009).

En cuanto a la acción colectiva, Melucci (1999), establece que, para explicarla, no deben plantearse las distintas intervenciones o acciones realizadas por el sujeto movilizado, en este caso, el actor social organizado del conflicto, sino que debe determinarse el sistema de relaciones internas y externas que constituyen una acción determinada. De esta forma, el autor manifiesta que los actores colectivos producen acciones en la medida en que son capaces de definirse a sí mismos y al campo de su acción. Agrega, como puntos estratégicos para el análisis

en cuestión, que “la acción colectiva es considerada resultado de intenciones, recursos y límites, con una orientación construida por medio de relaciones sociales dentro de un sistema de oportunidades y restricciones” y concluye que “la acción colectiva no es un fenómeno empírico unitario y la unidad, si existe, debería ser abordada como un resultado, no como un punto de partida”.

En concordancia con la propuesta realizada por Merlinsky (2013a:45) deben identificarse los múltiples ámbitos de proyección del conflicto, dado que en cada espacio pueden encontrarse “asociaciones, coordinaciones y movimientos, cambios significativos en términos de la influencia de estos ámbitos en la agenda mediática, su posible transformación en tema de interés por la opinión pública y – finalmente – su inscripción en la agenda gubernamental, legislativa y administrativa”.

En un mismo sentido, el análisis de cada una de estas categorías se realiza identificando las distintas escenas o escenarios en los que se produce. Sobre esto, Merlinsky (2013a:46) destaca que:

Si los conflictos permiten la construcción e instalación de un problema en el espacio público, es porque generan una escena y una temporalidad donde se intercambian argumentos, se vuelven visibles formas de justificación, se modifican representaciones sociales y, en definitiva, se modifican los registros de legitimidad.

En base a esta cuestión, cuando antes se tomó la idea de productividad del conflicto, se pretendió asentar que no se analizan solamente el origen del conflicto, sus episodios centrales y acontecimientos previos o simultáneos, sino que se aborda el problema haciendo foco en las transformaciones que ha producido y que merecen ser sistematizadas para aprender de los resultados en el futuro manejo de conflictos ambientales a nivel local.

2. ESTRATEGIA METODOLÓGICA

De acuerdo a lo expuesto, la metodología de la investigación de tesis se desarrolló en coherencia con el del “Marco Analítico de la Gobernanza” de Hufty (2006 y 2009), a los efectos de llevar adelante el enfoque seleccionado. Desde un abordaje cualitativo se analizó la dinámica del principal conflicto ambiental en la historia del partido de Hurlingham, utilizándolo a modo de estudio de caso instrumental, mediante la indagación acerca del gobierno de un conflicto en clave ambiental, advirtiendo propiedades y generando categorías aplicables al paradigma de gobernanza propuesto.

Dos consideraciones hacen a la particularidad del análisis de casos que implican la revisión de estructuras estatales en municipios del conurbano bonaerense: por un lado, sus posibilidades y atribuciones en materia competencial, tanto desde lo normativo como desde las posibilidades reales de ejecución de políticas en términos financieros. Por el otro, la singularidad de los conflictos generados en ciudades con los procesos históricos-políticos-económicos similares, que se presentan de forma repetida en las distintas localidades que componen la región.

Arzaluz Solano (2005) y Merlinsky (2013a) explican a través de Stake (1995, 2003) la utilización de estudios de caso del tipo instrumental aplicados en temáticas donde intervienen conflictos ambientales. También es Arzaluz Solano (2005) quien ha analizado cómo el estudio de caso ha prevalecido a lo largo del tiempo como forma de investigar los fenómenos sociales y urbanos.

Merlinsky (2013a:62) detalla que “el análisis de experiencias singulares tiene sentido porque nos permite responder a una inquietud, pregunta o problemática que excede la experiencia en cuestión” ya que el investigador va más allá de la misma, aunque necesita de su análisis, para generar conocimiento en torno a sus preguntas y así desarrollar un cuerpo sistemático de nociones. En el mismo párrafo agrega que “analizar la experiencia singular no es la finalidad de la tarea investigativa, sino un medio o instrumento para contribuir a desarrollar ese campo de conocimiento”, a los efectos de “proveer ideas en torno a un problema o refinar una teoría”. Además, destaca que “el caso tiene un interés secundario y desempeña un papel de apoyo, facilitando la comprensión del problema, aunque debe ser estudiado en detalle explorando sus particularidades y contextos, ya que esto constituye información igualmente relevante”. En el mismo sentido, Saltalamacchia (2008:123) considera que, si los estudios de caso son luego trabajados en modo comparativo, “será viable: a) reconocer si existen o no analogías entre casos comparados, b) pensar sobre el modo en que se articulan entre sí esas semejanzas y diferencias y, c) con dicho resultado generar, por vía inductiva, otro tipo de universales: los universales analógicos”.

En cuanto a la utilización del caso específicamente para la evaluación de conflictos ambientales, retomando a Merlinsky (2013a), la autora destaca que en este tipo de conflictos existen “bucles de retroalimentación” que amplifican o disminuyen la atención que se les presta desde el ámbito público. Es por ello que considera la pertinencia de pensar las arenas públicas como “espacios de intervalos”, mediante los cuales aquellos problemas, repertorios de soluciones, movilización de demandas, que se plantearon en uno de estos espacios de problematización pública, tienen

la capacidad de trasladarse a otro, trascendiendo su territorialidad local o regional (Merlinsky, 2013a).

De acuerdo con el marco teórico establecido, pueden identificarse los conceptos (variables) que se establecen como los aspectos o dimensiones de la situación estudiada. Si bien estos conceptos tienen la capacidad de asumir distintas posiciones, es a través de la conceptualización del marco teórico que pueden establecerse las categorías a considerar para la investigación.

Tal como fuera mencionado, la implementación del “Marco Analítico...” (Hufty, 2009) implica la definición de “problemas”, “actores”, “normas”, “puntos nodales” y “procesos”. Previamente también se ha identificado que la categoría “problemas”, se constituye con el conflicto ambiental seleccionado, cuya descripción se encuentra ampliamente distribuida desde el inicio del presente trabajo y que se complementa con el desarrollo de los Capítulos subsiguientes.

En este sentido, resultó fundamental el desarrollo de las categorías “actores”, “normas”, “puntos nodales” y “procesos”, susceptibles de requerir distintas metodologías de análisis, tal como se señala a continuación, a la vez que se necesitaron distintas fuentes para la construcción de los datos e información para el recorte temporal 2015-2019.

Para ello fueron utilizadas principalmente tres fuentes. Por un lado, el relevamiento de información secundaria institucional, que proporcionó información que orientó la investigación. La revisión se ha dado a partir de la documentación existente en la causa judicial, donde distintos actores han realizado presentaciones en los que se evidencian los distintos posicionamientos y las competencias asumidas por cada uno a lo largo del conflicto; y fue a partir del relevamiento realizado en el Honorable Concejo Deliberante, donde se pudo acceder a actas de reuniones de comisión en las que se abordó la temática en cuestión.

Por otra parte, para complementar la información recuperada respecto de la relevancia de la temática en el gobierno local y las distintas posturas tomadas por los actores involucrados, se realizó un relevamiento de medios de comunicación. Dicha información secundaria fue construida a través de páginas web y de periódicos locales.

Por último, se realizaron 19 entrevistas, que incluyeron a 22 entrevistados, bajo el formato semi estructurado y en profundidad. Para su realización se identificaron de modo preliminar aquellos grupos y personas con capacidad de brindar información sobre las dimensiones definidas y, en base a esa primera identificación, se previó inicialmente entrevistar a cinco tipos de actores según su rol en el marco del conflicto:

1. Vecinos y agrupamientos de vecinos en torno al conflicto, agrupados como “actor vecinos”.
2. Funcionarios y empleados municipales que estuvieron involucrados durante el procesamiento del conflicto, agrupados como “actor Departamento Ejecutivo”.
3. Concejales y ex concejales vinculados al conflicto, agrupados como “actor Departamento Deliberativo”.
4. Trabajadores y ex trabajadores de la fábrica, agrupados como “actor trabajadores”.
5. Representantes de la empresa, agrupados como “actor empresa”.

El listado se diferenció por tipo de roles debido a que cada grupo de actores aportaría al estudio desde dicha perspectiva, no solamente para integrar la dimensión que se ocupa de caracterizarlos junto a sus relaciones, sino también para analizar la totalidad de las dimensiones que presenta el paradigma de la gobernanza propuesto. En este sentido, resultó de importancia que al momento de realizar las entrevistas participen sólo los actores citados para tal fin.

Una de las cuestiones destacables del proceso fue la “aparición” de un actor que inicialmente no se había tomado en consideración como fue el ámbito judicial local, particularmente a través del Juzgado de Faltas N° 1 del Partido de Hurlingham. Al inicio del trabajo de campo no se había considerado la judicialización del conflicto en el período vinculado al cierre de la fábrica, por lo cual, en las distintas entrevistas, dada la aparición de dicho actor en los distintos relatos, se decidió su incorporación al estudio. No se ha incorporado en el análisis el Juzgado de Paz, dado que su participación estuvo vinculada a fallar sobre lo realizado por el Juzgado mencionado anteriormente y no tuvo participación directa en el conflicto. Lo mismo sucede con la Cámara de Apelaciones y Garantías en lo Penal, Sala II Departamental, ya no desde el ámbito local, pero que luego de las dos instancias previas se presenta como tribunal de alzada para la apelación de la causa.

Situación similar respecto de la “aparición” de un nuevo actor, pero a la inversa, ocurrió con los representantes de la empresa. Al momento del inicio de esta investigación, Rousselot Argentina se había retirado como tal debido al cierre de la fábrica y, a pesar de los intentos realizados vía redes sociales laborales y personales, no se recibió respuesta positiva para entrevistar tanto a ex integrantes de la empresa como tampoco a representantes de la multinacional. De este modo, la reconstrucción de los testimonios se basó principalmente en la información presentada por este actor en la causa judicial *Rousselot Argentina S.A. s/apelación falta municipal* (2018), revisada en el Juzgado mencionado. Es por esto que la consideración de un actor que inicialmente no había poseído relevancia permitió, por un lado, completar el

accionar de los tres poderes del Estado vinculados al conflicto, a la vez se logró suplir la ausencia de una voz de importancia mediante la información suministrada.

Retomando las entrevistas, la utilización implicó la elaboración de una base de cuestionarios presenciales que fueron guiados partiendo de una matriz similar de acuerdo se trate a un actor gubernamental o no gubernamental, no con el mismo orden ni las mismas preguntas exactamente, pero sí considerando la obtención de información comparable o sistematizable.

En todos los grupos de actores entrevistados se realizó cantidad para responder al criterio de heterogeneidad de la muestra (Valles, 2000). En cada grupo las decisiones sobre quiénes y a cuántos entrevistar respondieron a sus particularidades:

- En el caso del “actor vecinos”, se entrevistaron informantes clave y representativos, hasta alcanzar la saturación teórica, es decir, que los testimonios presentaran similitudes y no aporten información clave adicional.
- Para el “actor trabajadores”, los testimonios tomados fueron tantos como se encontraron disponibles.
- Respecto del “Juzgado de Faltas” y el “Departamento Ejecutivo”, se consideraron aquellos que por su posición en la comunidad poseen relevancia para el caso y pudieron encontrarse accesibles para la realización de una entrevista.
- Por último, el análisis del “Departamento Deliberativo” siguió el criterio de heterogeneidad, habiendo entrevistado al menos un representante por espacio político y período de ejercicio, de acuerdo al momento analizado.

En el ANEXO I, se presenta una descripción detallada de las fuentes consultadas y de la utilización de la entrevista como herramienta, así como también de los criterios de selección empleados.

Retomando la metodología para el análisis de las categorías “actores” y “puntos nodales”, se continuó con el diseño propuesto por Hufty, Báscolo y Bazzani (2006:114) utilizando las bases para la construcción de un mapa de actores “para reconocer la complejidad y naturaleza de los actores involucrados, sus expectativas, valores y estrategias, como factores constitutivos de los mecanismos (explícitos o implícitos) de interacción”. Si bien la utilización de esta herramienta para el análisis de actores es de uso común, se ha adoptado para este trabajo la metodología de

aplicación propuesta por Tapella (2007).¹⁷ Para el autor, esta herramienta “descansa sobre el supuesto de que la realidad social se puede ver como si estuviera conformada por relaciones sociales donde participan actores sociales e instituciones sociales de diverso tipo” (Tapella, 2007:2).¹⁸ La metodología propone caracterizar a los actores y analizar sus lazos considerando su poder relativo en la cuestión analizada, para este caso el conflicto por la fábrica Rousselot.

Para la construcción del hilo narrativo del conflicto, en el que se pudiera evidenciar la acción de cada uno de los actores, así como las relaciones mencionadas, se tomaron una serie de “eventos principales” (adaptación de Merlinsky, 2013b). Estos eventos son aquellos que tuvieron incidencia directa en el proceso bajo estudio y cuya identificación permite desentramar la complejidad del caso para su análisis. De esta forma fue posible indagar en las relaciones establecidas entre los distintos actores y en cómo se conformaron los intercambios producidos entre los mismos.

En este sentido, el trabajo se constituyó en identificar en cada uno de los “relatos” mediante el método narrativo propuesto por Barzelay y Cortázar (2004). Dicho método propone conectar los distintos eventos que conformaron el conflicto en pos de establecer relaciones entre unidades mayores, organizando el flujo de ocurrencias de situaciones en función del sentido global del proceso en estudio. Dicen los autores al momento de explicar la metodología:

El investigador debe entonces organizar todos estos eventos, tratando de que la historia que relata tenga una *secuencia coherente* y logre dar cuenta de lo que finalmente ocurrió (...). Esta organización secuencial de los eventos constituye la *trama* del relato, que viene a ser así el hilo conductor que da sentido a los acontecimientos (Barzelay y Cortázar, 2004:23).

De esta forma se plantea la narrativa como instrumento de análisis de la categoría “actores”, dado que permite recorrer la totalidad de la experiencia en estudio, concentrándose en los elementos específicos. Su aplicación se realiza mediante el abordaje sistemático e iterativo de tres tareas: la formulación de los eventos que componen la experiencia en estudio, el establecimiento de las relaciones significativas entre los eventos a partir de la trama general del relato y, por último, la generación de preguntas y/o conclusiones en relación a lo anterior (Barzelay y Cortázar, 2004).

¹⁷ Otro de los autores citados en el marco teórico de este trabajo que también utiliza mapas de actores para el análisis de conflictos ambientales es Orellana (1999).

¹⁸ En el CAPÍTULO III se utilizó una primera parte de la metodología, destinada a la caracterización de los actores, mientras que el análisis de los lazos, para identificar espacios y resultados de esos encuentros y vínculos, continuó desarrollándose en el CAPÍTULO V.

La información utilizada específicamente para esta categoría partió del análisis de medios de comunicación, a partir del cual se pudo elaborar un listado de actores y una caracterización preliminares, que luego fue completados con datos surgidos de las propias entrevistas. El producto de este trabajo se encuentra en el CAPÍTULO III.

Con relación a la categoría “normas” se recortó, a partir de la propuesta de Hufty, Báscolo y Bazzani (2006), el análisis de normas preexistentes al conflicto, pero que poseen influencia sobre aquél, a la vez que se identificaron aquellas generadas a partir del mismo. Por otra parte, se consideraron también aquellas “normas informales” en tanto creencias o valores de la sociedad respecto de “lo que debe hacer” o no el Municipio, en conflictos tales como el presentado. Este punto fue analizado adaptando la propuesta de matriz normativa elaborada por Corbetta (2016), a los efectos de lograr una adecuada sistematización de la información relevada. Dicha propuesta consiste en la elaboración de distintas matrices para la presentación de información, ordenada de acuerdo a los distintos criterios de análisis seleccionados. El desarrollo de la herramienta matricial mencionada se presenta como ANEXO II del presente trabajo.

Para este caso, la mayor parte de la normativa fue consultada vía web, a la vez que aquella generada en el ámbito local fue suministrada por parte del Honorable Concejo Deliberante de Hurlingham. El Capítulo fue complementado, además, con información surgida de las entrevistas en profundidad. El análisis realizado con este material puede verse en el CAPÍTULO IV.

Por último, para el análisis de “puntos nodales” y “procesos”, la fuente principal fue el resultado de las entrevistas en profundidad, que luego se analizó completando la propuesta de Tapella (2007) y mediante la identificación de “productividades” definidas por Merlinsky *et al.* (2008). Se relevaron así espacios físicos o virtuales de convergencia de los actores, sus vínculos, los canales de participación ciudadana e involucramiento del conflicto propiciados por el gobierno municipal y otros propiciados mediante la acción colectiva. Asimismo, se analizaron las transformaciones producidas a partir del conflicto mediante la descripción según las “productividades” presentadas en el apartado anterior. Todo este punto fue apoyado por la utilización del software *Atlas.ti V.8*, para el análisis de datos cualitativos.¹⁹ El análisis de “puntos nodales” y “procesos” se presenta en el CAPÍTULO V.

¹⁹ Para más información sobre el software puede consultarse: <https://atlasti.com/es>

CAPÍTULO III

Para un análisis dinámico de la gobernanza, Hufty (2006) asume la importancia de considerar una caracterización completa de los actores que permita, además de definir quiénes son y cuáles son sus intereses, buscar respuestas a los modos de intervención en el conflicto ambiental, como caso de estudio, en sus distintas relaciones e interacciones. Por ejemplo, establece que “las normas orientan el comportamiento de los actores y son modificadas por la acción colectiva” (Hufty, 2006:39). Es por ello que la estrategia de trabajo planteada para este Capítulo implica la elaboración de una caracterización de actores en donde tales relaciones sociales puedan evidenciarse, para avanzar con el análisis de normas en el Capítulo siguiente.

En el CAPÍTULO II de esta investigación se determinó el marco teórico con los conceptos rectores que guían el trabajo. En este punto es relevante retomar las ideas de “actores locales”, “públicos” y “privados” mencionadas en tal oportunidad. Respecto de los primeros, Pírez (1995) establece que serán aquellos “cuyo comportamiento se determina en función de una lógica local y/o su comportamiento determina procesos locales”. De este modo, si bien se ha establecido que el recorte de la investigación se produce en el ámbito del gobierno municipal (local) y, por ende, tal justificación bastaría para no considerar actores de niveles de gobierno superiores, se refuerza la idea focalizando en la posibilidad que tienen estos actores de determinar el modo en el que se llevan adelante procesos locales.²⁰

Otra de las cuestiones que se retoma en este Capítulo refiere al análisis del problema público y sus correspondientes dimensiones como modo de calificarlo (Subirats *et al.*, 2008). En un mismo sentido, Merlinsky (2013b) destaca el desafío de construir la descripción de casos a través de acontecimientos que puedan definir la estructura narrativa. Tanto el abordaje del conflicto a partir de su cronología como de ciertos episodios centrales, permitieron establecer relaciones de significancia para el análisis desde el paradigma de la gobernanza. Esto fue posible no solamente por la propia relación entre los distintos eventos y las decisiones que los han constituido, sino por la dinámica vincular e interaccional de los distintos actores que constituyeron cada uno de estos “hitos”.

²⁰ Tal como fuera explicado en la síntesis del conflicto del CAPÍTULO I y será profundizado en el análisis normativo del CAPÍTULO IV, tanto el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS), la Autoridad del Agua (AdA) y el Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires en el nivel provincial, y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (MAyDS) de la Nación tuvieron algunas intervenciones de distinta índole a lo largo del conflicto. Sin embargo, por lo mencionado anteriormente no fueron incorporados a la clasificación y análisis del presente Capítulo.

La información que ha permitido la elaboración del presente Capítulo se ha construido fundamentalmente a base de fuentes primarias (las entrevistas realizadas) y al relevamiento de información secundaria como medios, comunicaciones realizadas, los comentarios y publicaciones de interés identificados en el grupo de Facebook *Tesei quiere respirar*, expedientes, normas e información periodística. A partir de ello se pudo estructurar la información que sigue a continuación, a partir de una narrativa cronológica del conflicto que ha posibilitado, en simultáneo, la puesta en evidencia de eventos de interés para el dimensionamiento del problema y la caracterización de los actores intervinientes en cada momento (Merlinsky, 2013b). En este caso, para cada actor, público o privado (Subirats *et al.*, 2008) se identificó su posicionamiento, la disponibilidad de recursos, los formatos de organización y sus demandas frente al conflicto.²¹ Los actores analizados entonces para el conflicto en cuestión son:

- **Actores públicos:** Departamento Ejecutivo local, Concejales (Departamento Deliberativo) y Juzgado de Faltas.²²
- **Actores privados:** vecinos, empresa y trabajadores de la fábrica.

Por su parte, los eventos principales sobre los cuales se ha constituido la narrativa del conflicto son:²³

- **2015:** Elecciones, donde asume un nuevo gobierno local.
- **2016:** Firma de un acta acuerdo tripartita (ejecutivo local, vecinos y empresa).
- **2017:** Fin del período comprometido para obras
Movilización vecinal.
- **2018:** Clausura de la fábrica
Despido de trabajadores
Causa judicial.

Al respecto, se realizan dos aclaraciones sobre el recorte temporal. La primera, es que se ha analizado de modo complementario la percepción de los actores respecto del momento de

²¹ Las competencias normadas y asumidas por parte de los actores serán revisadas en el CAPÍTULO IV a los efectos de tomar la propuesta de análisis seleccionada como metodología de análisis.

²² Las denominaciones “Departamento Ejecutivo” y “Departamento Deliberativo” obedecen a lo establecido en la Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires (Decreto Ley N° 6.769/58) para la composición local de los Partidos. Por su parte, la Justicia de Faltas, es el órgano de aplicación del Código de Faltas de la Provincia de Buenos Aires, en aquellos casos, como el que se estudia, en los que el Departamento Deliberativo dispuso su creación (Decreto Ley N° 8.571/77).

²³ A los efectos de facilitar la lectura, en este Capítulo los eventos se colocarán en *itálica*.

instalación de la fábrica, es decir, previo al período en análisis, dado que este se constituyó como uno de los argumentos en la disputa. La segunda, es que, como fue mencionado, la causa judicial continúa en la actualidad, aunque se ha limitado su revisión a las actuaciones que se produjeron hasta el año 2019, fin del período en análisis.

1. CARACTERIZACIÓN DE ACTORES EN BASE A LA NARRATIVA DEL CONFLICTO

Contar la historia del conflicto de la fábrica Rousselot requiere presentar el contexto de su inserción en el territorio. Esto se debe a que tal como propuso Merlinsky (2013b) y fuera mencionado con antelación, cada sociedad presenta distintos desafíos ambientales en relación a los modos que los actores se vinculan con el entorno para generar su hábitat. Desde esta perspectiva se indagó sobre la instalación de la fábrica, en tanto hecho histórico como en relación a la percepción de los distintos actores.

La fábrica Rousselot estuvo instalada en la localidad de Villa Tesei por tres cuartos de siglo, de los cuales aproximadamente los últimos 50 se constituyó como una empresa del grupo multinacional del mismo nombre, fundado en Francia a fines del siglo XIX. Además de considerarse como referente en materia de producción de gelatinas, la empresa se incorporó internacionalmente en 2014 al grupo Darling Ingredients, autodenominado como “el fabricante de ingredientes sostenibles a partir de residuos orgánicos comestibles y no comestibles más importante del mundo y un respetado líder mundial en reciclaje” (Rousselot Argentina S.A. s/apelación, 2018:172). En el sitio web de Rousselot Argentina S.A., se observó la mención a la sustentabilidad y al cuidado ambiental como prácticas de la empresa, encontrándose explicitado en el mismo sentido en la página web del grupo internacional:

La protección medioambiental siempre ha desempeñado un papel fundamental en el desarrollo industrial de Rousselot. Realizamos importantes inversiones para garantizar que nuestras actividades en expansión en todo el mundo se desarrollan de una manera respetuosa con el medio ambiente. Esto tiene su reflejo en nuestra gestión de los recursos energéticos, nuestra protección del agua y el aire y nuestros programas de reciclaje de residuos (Acerca de Rousselot, 2017).

Con relación a su inserción en el partido de Hurlingham, los testimonios institucionales destacaron que:

En la Argentina, la planta se encuentra instalada en la localidad de Hurlingham [en un] predio en el que inicialmente no existía población urbana, la cual se fue instalando con posterioridad a la radicación y construcción de la fábrica (Rousselot Argentina S.A. s/apelación, 2018:172).

La idea de inexistencia de población urbana en torno a la fábrica al momento de instalarse, así como la idea de que otras industrias se encontraban en la zona, también fue sostenida por vecinos, concejales y trabajadores. Al respecto, uno de estos últimos mencionaba:

[En la fábrica] Hay una foto grande, que tendrá, un metro por un metro. Una foto de un metro por un metro en una toma aérea en la cual está la fábrica sola. Y después es todo campo. Solamente están los caminitos de hormiga que la gente utilizaba para cruzar los campos que había alrededor de la fábrica y de Tesei no había nada (Entrevista a trabajador de la empresa 2, 12 de noviembre de 2019).

Si bien el testimonio de los vecinos también daba cuenta de una disposición territorial como la mencionada, su discurso presentó un diferencial en el que se indicaba que tanto la frecuencia como la intensidad de los olores no fueron iguales a lo largo del tiempo, habiendo crecido durante los últimos años. Esta situación fue explicada por ellos en razón de ciertos aumentos de producción que se habrían dado.

Se fue poblando, bueno, qué pasó, por un lado, mayor población que era afectada y por otro lado la producción aumentó (Entrevista a vecino 4, 21 de noviembre de 2019).

La molestia en aumento los convocó a organizarse en algunas instancias específicas previas al inicio del período de análisis de la presente investigación. Puntualmente, se identificaron dos momentos aislados previos a 2015, con mayor significancia de uno acontecido en 2003 donde se produjo una primera clausura de la fábrica.

Nosotros esta lucha la emprendimos hace muchísimos años atrás, justamente acá encontré algo de lo que nosotros hicimos en el año 2003, el 21 de agosto de 2003, donde hicimos una inspección junto con el OPDS [Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible] y ahí se dictaminó de los olores de la empresa Rousselot perjudiciales para la salud absolutamente. Tal es así que le clausuraron la fábrica por tres días. Y bueno, acá está la inspección hecha donde se detectan olores de grado cinco dice, muy fuertes, de acuerdo a la Tabla 1 del Anexo V del Decreto reglamentario N° 3.395/96. (...) Cuando se hizo la clausura, ahí, 500 vecinos firmaron apoyando eso. Tal es así que yo tengo las firmas guardadas de todos esos vecinos. Y bueno, se siguió remando por decir así sobre el tema hasta que llegó un punto donde tal es así que no teníamos éxito de parte de las autoridades municipales (Entrevista a vecino 1, 05 de noviembre de 2019).

Luego de esta situación el conflicto “se planchó”, en palabras de uno de los vecinos entrevistados. Es por ello que la narrativa da en este punto un salto hasta el primer evento de interés identificado en el período en análisis que se constituye con la asunción de nuevas autoridades municipales.

Como fuera mencionado, en el año 2015 *se eligieron autoridades* ejecutivas y deliberativas, produciéndose en el partido de Hurlingham un cambio de gestión en la Intendencia, en tanto

personas como también partidaria.²⁴ Desde el inicio de este período, este conflicto fue llevado adelante desde los niveles más altos del Departamento Ejecutivo y contó también con la participación de un área específica de la Secretaría de Salud, de la Secretaría de Desarrollo Económico y con un protagonismo en la estrategia planteada de la Dirección de Fiscalización, Control y Habilitaciones (DFCyH). Antes de avanzar en el relato narrativo, es dable mencionar que cada una de estas áreas cumplió a lo largo del conflicto distintos roles. Sin embargo, la estrategia se llevó adelante casi exclusivamente por la vía de la DFCyH, mientras que el resto de las áreas desarrollaron tareas más aisladas y no necesariamente coordinadas.

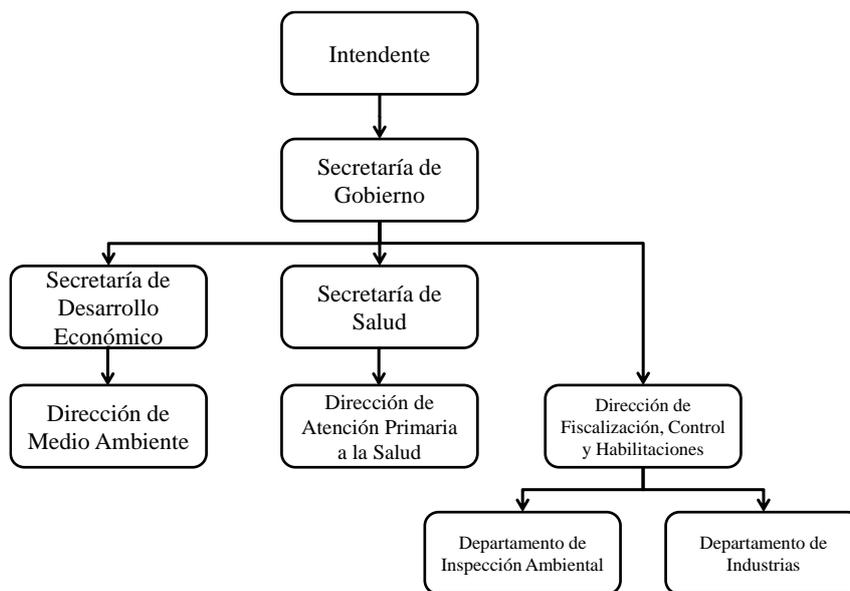


Figura 2 Recorte del organigrama del ejecutivo local con las áreas afectadas al abordaje del conflicto en análisis. Elaboración propia en base a información recolectada en entrevistas con actores clave.

La DFCyH resulta de especial interés dado que, tal como se dijo y se profundizará más adelante, la estrategia principal estuvo supeditada a esa área. Antes de continuar, se presenta la composición y el funcionamiento del área:

De qué se compone nuestra dirección: la Dirección General que tiene la parte de habilitaciones y la parte de inspecciones. En la parte de inspección tenemos inspección de los comercios, la inspección industrial, con el trámite de la industria en sí y tenemos un Departamento que es de inspección ambiental, que se enfoca particularmente a eso y es la autoridad ambiental del Municipio (Entrevista a representante del Departamento Ejecutivo 2, 18 de diciembre de 2019).

Desde esta perspectiva de “autoridad ambiental” es que se ha desplegado la tarea llevada adelante en todo el período analizado. Puntualmente, las áreas industrial y ambiental

²⁴ Este cambio de partido se llevó adelante en todos los niveles. Los ejecutivos nacional y provincial viraron del Frente para la Victoria a la Alianza Cambiemos, mientras que, en el ámbito local, el Frente para la Victoria resultó ganador respecto de un Frente Renovador saliente.

mencionadas, contaban con un recurso humano cada una, tratándose, en el caso de la última, de un recurso técnico especializado en el área. Respecto de quien encabezaba la dirección, en este caso se trataba de un profesional que manifestó estar vinculado a las políticas públicas de gobiernos locales. Por otra parte, el área no contaba con equipamiento técnico/tecnológico para el desarrollo de las inspecciones mencionadas, sino que realizaba su tarea apoyada fundamentalmente en el cumplimiento administrativo de la normativa de todos los niveles que alcanza a cada tipo de establecimiento a controlar.

En cuanto a su vinculación con autoridades ambientales de jurisdicción provincial, se mencionaron tareas llevadas adelante en conjunto con la Autoridad del Agua (AdA), el OPDS y la Policía Ecológica del Ministerio de Seguridad. Para el caso en cuestión, como se mencionará más adelante, la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires actuó como articulador para el vínculo con dichas dependencias.

Una de las cuestiones destacadas a la hora de las entrevistas con funcionarios o empleados municipales de las distintas áreas fue la referencia a la “decisión política” de los más altos mandos del Departamento Ejecutivo de tomar este tema, identificándose así su posicionamiento respecto del conflicto.²⁵

Antes de que estemos en funciones ya veníamos hablando con los vecinos e inclusive la primera reunión que recuerdo con la gente de la empresa fue ya habiendo ganado la elección, pero sin haber asumido. Tuvimos la primera reunión en la Rousselot con vecinos y con gente de la empresa. El Intendente electo planteó que, así como estaban las cosas, no podía seguir funcionando, con lo cual en ese momento que sería noviembre 2015, se había generado como una especie de acta, de pacto, de que la empresa se iba a adecuar, a producir sin tanto impacto (Entrevista a representante del Departamento Ejecutivo 4, 20 de diciembre de 2019).

Con relación al Departamento Deliberativo, el Honorable Concejo Deliberante de Hurlingham (HCD), de acuerdo con la Ley Orgánica de Municipalidades (Decreto Ley N° 6. 769, 1958) y en base a los datos del último censo de población realizado en 2010, cuenta con 20 miembros. La elección desarrollada en 2015 también modificó su composición, aunque se mantuvo la mayoría oficialista con la que se venía contando previamente. Ese año, previo a la elección, el Concejo había presentado un proyecto de Decreto solicitando al Departamento Ejecutivo que instrumente los medios para convocar al OPDS a dar intervención en la fábrica Rousselot. Al respecto, uno de los testimonios mencionaba:

Y yo con el conflicto me vinculo a través de una convocatoria que hicieron a una reunión en la casa de un vecino y por un conocido digamos. Y ahí nos reunimos, yo les propongo desde mi rol de Concejel acompañar el reclamo y presentar un proyecto en el Concejo para esto, para

²⁵ Esto será desarrollado también en el CAPÍTULO IV al hablar de las competencias del gobierno municipal.

tener la intervención de la OPDS, para que el Concejo como institución se pronuncie al respecto y acompañarlos en eso y que me parecía que la institución del Defensor del Pueblo de la Provincia podría jugar un rol importante. Yo siempre les canté esas dos cosas, que lo del Concejo servía para *visibilizar*, para poner a la institución Concejo en un rol y dar respuesta desde el acompañamiento de los vecinos, pero que en realidad lo que más podría jugar un rol con un grado de incidencia mayor sería el Defensor del Pueblo, que había un derecho a la calidad ambiental que se estaba violando y que era uno de los organismos que a mí me parecía que estaba con mejor rol (Entrevista a representante del Departamento Deliberativo 1, 07 de noviembre de 2019).²⁶

A raíz de ello, el Decreto aprobado durante el mismo mes establecía que el Presidente del HCD se dirigiría a tales autoridades “a los fines de proceder a dar una solución, con carácter urgente, respecto de las emanaciones nauseabundas que produce la fábrica” (Decreto N° 012, 2015). En una resolución consecuente (Resolución N° 035, 2015) se giró el expediente para reiterar las denuncias ante los organismos provinciales competentes. El entonces Presidente del HCD fue consultado por esta acción y manifestó que se llevaron adelante algunas reuniones, pero no profundizó sobre consecuencias que hubieran surgido a raíz de ello.

Respecto del posicionamiento de los Concejales respecto del conflicto, el entonces Presidente manifestó que el tema había sido tomado “por presión de los vecinos”. Esta situación se vio modificada con la renovación de Concejales que se produjo en 2015 y, posteriormente, en 2017, dado que para el período de análisis se observó una mayor determinación en las y los Concejales de todos los bloques en contra de los olores emanados de la fábrica.

De acuerdo a lo expuesto, la elección de 2015 generó un cambio de actitud de los Departamentos Ejecutivo y Deliberativo en relación a la temática, bajo una perspectiva de acompañamiento al reclamo vecinal.

El actor “vecinos”, por su parte, luego de las intervenciones aisladas manifestadas anteriormente, se encontraba hacia 2015 en los inicios de su constitución como grupo. Los testimonios recogidos revelaron que existió una Sociedad de Fomento cercana a la fábrica que en un principio se consagró como espacio organizador de vecinos que protestaban por los olores de la fábrica, pero que “en realidad tuvieron la iniciativa dos vecinos que fueron los que se hicieron cargo” (Entrevista a vecinos 2 y 3, 10 de noviembre de 2019).

El agrupamiento y la convocatoria en torno al tema, en ese entonces y según manifestaron, se realizaba de boca en boca entre los vecinos del barrio y motivada por el creciente malestar por ellos sufrido en relación a los olores. La sensación generada, luego de años de convivir con la

²⁶ El subrayado es propio. La idea de “visibilización” como rol principal del Concejo en este tipo de conflictos surgió de varios de los testimonios aportados por Concejales.

molestia y no obtener respuestas por parte de la empresa, así como tampoco del Estado en general, radicaba en el descreimiento de las posibilidades de mejora, atendiendo que se estaba planteando un conflicto frente a una empresa multinacional.

Una de las piezas comunicacionales emitidas por los vecinos ese año fue una carta abierta a la comunidad donde no solamente puede observarse el modo de enunciación del conflicto o las demandas institucionales, sino también su posicionamiento en base a la presencia de la fábrica en el barrio, así como también de las acciones necesarias para resolver el problema. A continuación, se transcribe un extracto.²⁷

Los vecinos de Villa Santos Tesei desde hace décadas nos sentimos como esa hermana que clama por los daños que la Empresa Rousselot está causando sistemáticamente durante todo este tiempo. (...) Desde hace años los vecinos de esta planta padecemos los olores nauseabundos, los vapores tóxicos, los desbordes de los piletones, los desechos líquidos vertidos a los pluviales y la falta de respeto constante del personal jerárquico y encargados de planta, quienes (...) han ejercido sobre nosotros la peor de las violencias, LA MENTIRA y EL EMBUSTE, de manera constante desoyendo nuestros reclamos y engañándonos al decir que se van a llevar a cabo inversiones para poder, al menos, atenuar los daños y molestias que están ocasionando a los vecinos pero que nunca se hacen o que cuando las hacen es a partir de la presión que ejercemos los vecinos hartos de las mentiras y la contaminación.²⁸ (...) No pretendemos que la planta trabaje de manera ‘artesanal’ ni mucho menos pedimos que se recorten sus niveles de producción (nos hace felices saber que un centenar de familias viven gracias a la fuente laboral que produce la empresa, pero a su vez nos entristece ver como otras miles se ven perjudicadas por el mal accionar de la empresa), lo que reclamamos, casi históricamente, es que la empresa invierta en mejorar sus procesos sin perjudicar nuestra ciudad y a sus habitantes, obligándolos a convivir en un medio ambiente contaminado a causa de Rousselot. (...) Por ello apelamos a la buena voluntad y humanidad de quienes son los responsables de la empresa tanto en nuestro país como en su sede central (...) para que este problema se solucione en el menor plazo posible y se hagan responsables de esta situación; de lo contrario los vecinos nos veremos obligados, no solo a mantener nuestra protesta (pacífica) en la puerta de la planta, sino además llevar adelante las acciones pertinentes ante la justicia, las denuncias pertinentes ante los organismos y autoridades oficiales provinciales y/o nacionales y, si es necesario, llevar adelante acciones más radicales con el fin de que desistan de su postura y nos den las soluciones exigidas (“Carta abierta de los vecinos”, 2015).

Cuadro de texto 1. Extracto de la Carta abierta de los vecinos de Villa Tesei a Gelatinas Rousselot, publicada en *Hurlingham al día* (2015).

²⁷ Estos puntos serán retomados en el CAPÍTULO IV.

²⁸ Las mayúsculas son de los autores.

Como pudo observarse, en este momento del conflicto el posicionamiento de los vecinos se sostuvo en la afectación a la calidad de vida que producía la fábrica, pero a partir del reconocimiento del rol de la empresa como generadora de puestos de trabajo y bajo la confianza que podía invertirse para una reconversión industrial que atienda un modo de producción más limpio.

En cuanto al Estado en general, hasta ese punto se había evidenciado una alta inacción y fue en ese marco que emprendieron durante ese año las primeras movilizaciones, asistieron al Honorable Concejo Deliberante en oportunidad de la votación del pedido de informes a OPDS y escribieron notas al Defensor del Pueblo de la provincia solicitando su intervención, declarando que “anteriormente hemos denunciado dicha situación ante la Municipalidad de Hurlingham, el OPDS y ante la opinión pública, pero pocos resultados hemos obtenido” (Cragno, 2015).

Retomando lo sucedido luego del cambio de autoridades en 2015, el segundo evento reconocido en las distintas narraciones que produjo modificaciones en torno al conflicto fue la *firma de un acta acuerdo* entre la empresa, la Municipalidad y representantes de los vecinos a inicios de 2016, es decir al poco tiempo de asumido el nuevo gobierno.²⁹ El acuerdo se gestó en una reunión entre el Intendente, Concejales, vecinos y representantes de la fábrica, tanto locales como pertenecientes a la casa matriz. El mismo presentaba una serie de acciones y plazos a llevar adelante por parte de la empresa a ser cumplidos en la primera mitad de 2016. Si bien el acta acuerdo no propiciaba compromisos de carácter vinculante, el Ejecutivo declamaba que de no cumplir con los plazos fijados, la planta correría el riesgo de ser clausurada y que se iban a defender los intereses de los vecinos que fueron los protagonistas del reclamo sin “ningún tipo de representación”, aclarando que “no se trata de estar en contra de lo privado”, dado que lo público y lo privado van de la mano, pero pidiendo celeridad a las soluciones porque el nuevo gobierno sería quien “controle y haga cumplir las leyes” (“La fábrica Rousselot sigue prometiéndolo”, 2015).

Sobre los compromisos asumidos en el acta acuerdo, en líneas generales fueron propuestos por la empresa y aceptados por las otras dos partes firmantes. Allí se plasmaba un cronograma de obras que, en palabras de representantes del Departamento Ejecutivo, eran “menores” y que operaban sobre distintos puntos del proceso en donde se producía la generación de olores,

²⁹ En algunos de los testimonios fue nombrado como “convenio”.

aunque también reconocieron no tener claridad de la efectividad de las medidas que estaban acordando.

Nosotros estábamos a 20 días de asumidos, no teníamos en claro qué cosas, pero supuestamente [eran] obras que iban a mejorar eso (Entrevista a representante del Departamento Ejecutivo 2, 18 de diciembre de 2019).

En una entrevista, un responsable de la empresa se manifestó al respecto:

Estamos trabajando en dos puntos principales: primero la recepción de la materia prima, la misma viene en camiones, se descarga, ya en esta parte hay emanación de olores, naturalmente el cuero tiene olor, eso es inevitable. 120 toneladas acumuladas son una fuente de generación de olor. Antes, hace muchos años la recepción era al aire libre, hoy en día están en una nave que está cerrada y lo que estamos haciendo ahora es optimizar ese proceso de carga y descarga. Por ejemplo, hay camiones que no pueden entrar por el tamaño que tienen, sin que tengan los portones de la nave abierta, mientras las puertas están abiertas, puede ser una fuente de generación de olor. Estamos viendo la posibilidad o de ampliar la nave para que incluya a la zona de recepción para que quede cubierto, o comprar equipamiento que nos permita desacoplar a estos camiones, llevar la mercadería hacia adentro y trabajar con los portones cerrados. Pensamos que eso nos va a ayudar a mitigar o reducir el olor (Testimonio de un representante de la empresa en Coria, 2015).

Respecto del acta acuerdo, la empresa emitió una serie de comunicaciones institucionales informando la situación a la comunidad. En una de éstas, la empresa manifestó que llevaría adelante “reuniones con un grupo representativo de vecinos, a fin de mantenerlos informados de los avances” del plan de obras y que acordarían “con el grupo de vecinos la designación de un delegado” que podría “visitar las zonas de la planta” donde se realicen las adecuaciones comprometidas (Rousselot Argentina S.A., 2015). Además de las mejoras internas, la empresa se comprometía a planificar, junto con el Municipio, algunas mejoras sobre la Av. Vergara, desde donde se accedía a la planta.

Las comunicaciones mencionadas, publicadas en un intervalo de dos años, enunciaban además el cuidado del ambiente, la sustentabilidad y el reconocimiento de la empresa “como integrante de la comunidad de Villa Tesei” (Rousselot Argentina S.A., 2016a, 2016b). Las acciones llevadas adelante por la empresa en aquella época estaban asociadas a la participación y convocatoria de reuniones de carácter informativo, visitas a la fábrica y a la asunción de compromisos para mejorar la situación de los olores, reconocida como tal en términos de “molestia al entorno”, pero no como un caso de contaminación o de incumplimiento legal.

Los vecinos, por su parte, a partir de las reuniones informativas y la firma del acta, comenzaron a apoyar y acompañar las acciones propuestas y lideradas por el nuevo gobierno local. Como se mencionaba, se realizaron visitas a la fábrica en las que se pudo evidenciar la compra de algunos elementos comprometidos por lo que existió cierta credibilidad de este grupo sobre la

medida adoptada. “La empresa parece ser que se está poniendo las pilas”, mencionaba un vecino referente en una entrevista (“Protestas frente a”, 2015).

Para ese momento, los vecinos habían avanzado en su organización incorporando canales alternativos al “boca en boca”, como el grupo de Facebook “Tesei quiere respirar” y un grupo de Whatsapp, que además promovieron el involucramiento de una mayor cantidad de gente en torno al conflicto. El grupo de Facebook se constituyó en una herramienta de convocatoria para acciones conjuntas como la realización de denuncias al OPDS (publicaban su número telefónico y explicitaban cómo y cuándo presentar quejas). Uno de los testimonios manifestó al respecto:

Nos íbamos pasando datos, lo que íbamos encontrando. O nos repartíamos y si alguno encontraba algo nuevo ya lo compartía con el otro (...) A parte, en un principio, los vecinos llamábamos, pero era aislado, después no, era todos los días, todas las horas (Entrevista a vecino 7, 18 de diciembre de 2019).

El grupo también funcionó como motor de búsqueda de recursos humanos de tipo técnicos para sumar en la medida que fueron identificando necesidades, como por ejemplo de abogados ambientalistas o profesionales de ciencias ambientales.

Retomando la narrativa frente a la firma del acta, las comunicaciones del grupo de Facebook la plantearon como “el inicio de un entendimiento entre la empresa y los vecinos y el punto de partida del trabajo en equipo entre funcionarios públicos y los vecinos por lograr un medioambiente cuidado y una mejor calidad de vida” (“Tesei quiere respirar”, 2016).

Con el transcurso del primer semestre de 2016 y, dada la continuidad de los olores, comenzó a generarse cierta impaciencia por el cumplimiento de plazos, tanto por parte de los vecinos como por el gobierno local. En el mes de marzo, los vecinos acudieron a la Municipalidad a presentar las quejas por la persistencia del olor y luego se presentaron ante las autoridades de la fábrica, donde se les comunicaron los avances en relación a los plazos previstos en el acta y se los invitó a recorrer las obras cuando quisieran. Por su parte, el Departamento Ejecutivo decidió acudir a la empresa a realizar inspecciones sobre el avance de obras, invitando a vecinos y a algunos Concejales a participar. Al respecto, un testimonio expresó:

Nosotros fuimos a los dos, tres meses a corroborar la ejecución de esas obras. Como no estaban ejecutadas, hicimos una infracción por no estar las obras convenidas, a lo que la empresa responde que ese convenio no tenía carácter legal por lo que no era de un cumplimiento efectivo” (Entrevista a representante del Departamento Ejecutivo 2, 18 de diciembre de 2019).

Esa respuesta, sumada a la falta de soluciones en cuanto a la situación de los olores, generó un cambio de estrategia por parte del Municipio que consistió en generar acciones asociadas a sus competencias:

Que tienen que ver con el control de la salubridad e higiene, porque nosotros cobramos una tasa. Tiene que ver con los procesos, los lugares y el personal que cumpla con los requerimientos de higiene y por otro lado de seguridad (...). O sea, contra incendios, estructurales y, en función de eso, los fuimos sancionando. Nosotros en agosto de 2016, hicimos una primera acción específica, porque una máquina que estaba funcionando mal lo que (...) se descompaginara todo su tratamiento de efluentes, hicimos una infracción sobre esa máquina y paralizamos el funcionamiento de esa máquina porque no estaba acorde a lo que debe estar según nuestras normas. Obviamente que eso produjo, como es un efecto dominó, que se deba paralizar todo su proceso productivo. Eso tuvo una mala interpretación, que fue que clausuramos la fábrica, no teníamos la potestad de clausurarla, pero eso hizo que no hayan podido producir durante creo que fueron dos o tres semanas (Entrevista a representante del Departamento Ejecutivo 2, 18 de diciembre de 2019).

En este punto aparecen las primeras menciones del Departamento Ejecutivo sobre los trabajadores de la fábrica:

La semana que viene vamos a estar viendo lo que son los filtros que van a colocar. Entendemos también que hay 150 trabajadores y familias que dependen de su salario, pero nuestra prioridad es terminar definitivamente con los olores que los vecinos reclaman hace años (Testimonio de representante del Departamento Ejecutivo 7, tomado de Hurlingham: imponen multa, 2016)

Luego de esa clausura, levantada por el pago de una multa y, con una movilización de vecinos a la puerta de la fábrica mediante, se acordaron una serie de obras nuevas sobre las cuales el Municipio propuso algunas condiciones:

Y ahí hicimos sí como un primer avance y ahí creímos que encontramos una solución porque accedieron a hacer toda una obra importante de cerrar, hacer un cerramiento, hacer un piso nuevo, poner un filtro, pusieron un filtro biológico, eso lo logramos llegar a hacer. Era la primera etapa de la obra: era poner ese filtro biológico, cerrar todo ese espacio y después continuar con una obra mucho más grande en las plantas de tratamiento en los piletones (Entrevista a representante del Departamento Ejecutivo 2, 18 de diciembre de 2019).

De este modo se alcanzó un primer año de gestión del nuevo gobierno local en el que la tensión fue variable entre la espera, la constatación del cumplimiento y la determinación de que de un modo u otro se diera fin al problema, siempre desde la perspectiva de las/os vecinas/os. Sobre esto último, vale aclarar que se ha evidenciado, en la totalidad de los representantes del Departamento Ejecutivo entrevistados y relevados a partir de fuentes secundarias, una autoconcepción vecinal muy forjada, por lo que su posicionamiento orientado al acompañamiento de la postura de los vecinos podría encontrar en ello una de sus causas.

El año 2017 resultó aquél donde la conflictividad en torno a la fábrica aumentó considerablemente, debido a que se produjo el *fin del período comprometido para las obras* y

un aumento en la generación de olores por parte de la operación de la fábrica. Es por ello que a los pocos días de iniciado el año se realizó una reunión del grupo de vecinos que alcanzó su convocatoria máxima hasta ese momento:

El sábado 4 de enero, hicieron una asamblea en la Sociedad de Fomento General San Martín. Allí más de 200 vecinos debatieron un plan de lucha en defensa de la calidad de vida. Entre otras acciones se acordó la presentación de un recurso de amparo para “que la fábrica sea reubicada y no siga contaminando nuestra ciudad” (Rodríguez, 2017a).

La convocatoria, en este punto, continuaba siendo de boca en boca y por los canales virtuales que se venían utilizando. También se realizó la impresión de carteles que se pegaban en los negocios de la zona para invitar a participar. Respecto de este primer encuentro tan numeroso y su organización, relataron:

En realidad, éramos diez personas que decidimos, como sabíamos que había muchísima gente que estaba mal con el tema de los olores digamos, decidimos invitar a todos los vecinos posibles que nosotros veíamos que estaban con la preocupación. Y bueno, a medida que fuimos invitando a vecinos se nos fueron sumando increíblemente familias, más familias que venían a apoyar la medida. (Entrevista a vecino 1, 05 de noviembre de 2019).

Los testimonios reflejaron también que las acciones llevadas adelante por el grupo eran consensuadas y ejecutadas con relativa homogeneidad entre los participantes:

En general con todos los vecinos teníamos absoluta afinidad y todos hablábamos el mismo idioma (...) hicimos bueno todo cuanto fuera posible pero siempre un sólo núcleo de gente. En ningún momento se hizo la cosa por separado ni nada por el estilo (Entrevista a vecino 1, 05 de noviembre de 2019).

Esto fue apoyado por el testimonio de algunos Concejales que participaron de esas reuniones y destacaron que era en esos ámbitos donde se discutía el alcance y el sentido de cada una de las acciones planteadas.

Principalmente cuando nos reuníamos era o bien para preparar la actividad que se venía o bien para socializar información de alguna comunicación con algún actor que se pensaba que se podía tener alguna diferencia, o para bien preparar la postura de la reunión con la fábrica. Eso también estaba re piola porque los vecinos se juntaban y decían: “bueno, che, nos invitaron a la fábrica, ¿qué postura vamos a tener?” (Entrevista a representante del Departamento Deliberativo 1, 07 de noviembre de 2019).

Una de las actividades más recordadas de 2017, a través de todos los testimonios relevados y dada la cobertura mediática que obtuvo y que se había incrementado en este período, fue la *movilización* realizada en el mes de marzo a la puerta de la fábrica, que incluyó la realización de un festival con participación de grupos musicales locales y el acompañamiento de una delegación de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE).

Cerca de 300 vecinos de Villa Tesei participaron ayer por la tarde de una masiva manifestación a las puertas de la empresa de gelatinas Rousselot, que incluyó un corte parcial sobre la Av. Vergara y posteriormente un festival musical. Con pancartas y una notable indignación por la falta de soluciones a los reclamos vecinales que llevan más de un cuarto de siglo, los manifestantes expresaron su bronca contra dos personas en particular, ambas representantes de la cuestionada firma: el gerente general y el capataz del proceso productivo. Hubo también mensajes cuestionando el rol del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (“Otra marcha contra la fábrica”, 2017).

De acuerdo con uno de los testimonios de los vecinos, “todo eso fue un poco para demostrarle a la empresa que ya estábamos cansados” (Entrevista a vecino 1, 05 de noviembre de 2019). Asimismo, los vecinos destacaron la visibilidad que le daba al conflicto este tipo de acciones, en las que encontraban no solamente que cada vez se juntaba más gente, sino también que quienes circulaban en las inmediaciones de estas actividades se pronunciaban a su favor:

Porque hubo algo importante, que ellos [la empresa] iban a jugar con que se aplacara y no se aplacó. A las reuniones seguía viniendo gente y a la última era un montón, no alcanzó la casa (Entrevista a vecino 2, 10 de noviembre de 2019).

En cuanto al posicionamiento de los vecinos, llegado este momento se produjo un viraje en relación a la expectativa que habían puesto con el acta acuerdo y el plan de obras. Así, sostenían que las obras que se habían realizado en realidad habían favorecido un aumento de la producción, pero que, con esto, los olores se habían incrementado.

Los vecinos coincidieron en que “las obras son reales, pero no cumplen con el objetivo de erradicar los olores nauseabundos”. (...) No creen en obras o mejoras que permitan terminar con los malos olores. Quieren que la empresa se vaya (Rodríguez, 2017).

Del mismo modo en que se empieza a hablar de que la fábrica cierre, también se empieza a hablar de engaños por parte de la empresa y del sinsentido que les representaba asistir a las invitaciones para ver el avance de obras, dado que los resultados no estaban a la vista. El discurso de los vecinos tiende así a extremarse y a unificarse en torno a la búsqueda del cierre:

O sea, estaban los que querían que se fueran ya y estaban los que decían “bueno, hay que encontrarle la solución” y el último tiempo no, era “que se fueran”. El último tiempo era “cero tolerancia” en ese sentido. Pero bueno, ya te digo, era insoportable (Entrevista a vecino 7, 18 de diciembre de 2019).

Con igual orientación se desarrollaron las acciones impulsadas por el Departamento Ejecutivo a lo largo de ese año. Luego de la primera reunión a comienzos del año, el Intendente y el Jefe de Gabinete realizaron una denuncia penal contra la empresa en la Fiscalía Federal de Primera Instancia con asiento en la ciudad de Morón:

En cumplimiento de obligaciones inherentes al carácter de funcionarios públicos que ostentamos (...) venimos por medio el presente a formular denuncia a los efectos de que la Fiscalía (...) investigue la posible comisión de delitos tipificados por los arts. 55,56 de la Ley de Residuos

Peligrosos - Ley Nacional N° 24.051 – contra los directores, gerentes, síndicos, miembros del consejo de vigilancia, administradores, mandatarios o representantes de la firma Rousselot Argentina S.A. (Zabaleta c/Rousselot Argentina S.A., 2017).

Dicha denuncia tomaba las notas y firmas de los vecinos como sustento y se articulaba además con distintas acciones territoriales para el abordaje de la situación: la realización de reuniones con los vecinos e inspecciones a la fábrica casi todas las semanas, a los efectos de verificar el avance de las obras comprometidas y un relevamiento casa por casa realizado por personal de la Secretaría de Salud, a fin de determinar potenciales afectaciones y remitirlas al juzgado interviniente (Farinelli, 2017). Respecto de la denuncia, solamente resultó de utilidad declamativa en la medida que el encuadre legal no correspondía al caso de estudio, por lo que luego de la denuncia no se realizó ninguna investigación, habiéndose desestimado.

El trabajo “casa por casa” consistió en la realización de una encuesta a los vecinos en la cual se preguntaba acerca de su estado general de salud, si poseían enfermedades crónicas, información relativa al olor (frecuencia, duración, intensidad y exposición), sintomatología y necesidades de asistencia médica asociadas.

Nos vinculamos con el conflicto porque en ese momento, antes de que nosotras arrancáramos a hacer la propuesta, la propuesta ésta “del casa por casa”, se estaban haciendo una serie de manifestaciones. Los vecinos del barrio, en la calle, no me acuerdo si lideradas por alguien, entiendo que eran vecinos y alguna organización y eso entiendo que llegó al Concejo Deliberante y también porque nosotros empezamos a pensar si de alguna forma podíamos dar una mano a través de la Secretaría de salud en búsqueda de algún patrón que pueda ser característico, de ciertas enfermedades crónicas o demás para poder levantar un poco el tema también y ver si podíamos dar una mano ahí para que se cancele el funcionamiento de la fábrica, que era lo que estaban pidiendo los vecinos aparte. (...) Abarcamos un perímetro de 10 cuadras a la redonda. También un perímetro que nosotras podamos abordar porque nosotros éramos cuatro. Entonces dijimos bueno, hagamos 10 cuadras a la redonda que era un perímetro que se seguía sintiendo el olor (Entrevista a representante del Departamento Ejecutivo 3, 28 de noviembre de 2019).

Los resultados de este relevamiento no fueron presentados en ninguna otra instancia dado que, de acuerdo a lo que informaron las fuentes, no fue considerado por los altos mandos del Ejecutivo. Tampoco se pudo verificar que hayan resultado como insumo para el diseño de alguna política o definición respecto del conflicto.

Más adelante ese año, el Departamento Ejecutivo dio participación a la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires en el conflicto. Además de generar reuniones conjuntas, la Defensoría se comprometió a oficiar de intermediario con los organismos provinciales (AdA y OPDS) a los efectos de promover su intervención. De este modo, se logró avanzar también en inspecciones conjuntas en los meses de marzo y junio.

Nosotros nos presentamos a pedido del Intendente y de los vecinos de Villa Tesei en la causa judicial que se inició en los Juzgados Federales de Morón y nos comprometimos a encargar un Estudio de impacto ambiental. Estamos convencidos que el mal olor contamina la calidad vida, altera y mucho la vida de la gente (Testimonio del Defensor del Pueblo tomado de Guido Lorenzino, 2017).

Los vecinos mantenían la actividad, participando de todas las acciones promovidas por parte del Ejecutivo, como las inspecciones o las reuniones con la Defensoría del Pueblo. Además, se presentaron notas a la Gobernadora, al Juez de Faltas local y al Intendente “para pedir la intervención inmediata y una inspección minuciosa ante las irregularidades y los insoportables olores” (Cragno, 2017a y b). Estas propuestas de articulación con los distintos niveles del Poder Ejecutivo en busca de una solución evidenciaban una demanda de respuesta estatal muy fuerte. Del mismo modo, sucedió ante una visita del Ministro de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, en compañía de un Concejal opositor.

Bueno, estuvo acá en la reunión, fuimos a caminar hasta allá hasta la fábrica, vio lo que pasaba, sintió el olor, pidió hablar con el Director o con algún jefe de la fábrica, con algún capataz con alguien, me pidió a mí el nombre, le di el nombre del gerente, le di el nombre del encargado, él pidió hablar con ellos y le dijeron que no, que tenía que pedir audiencia. A mí la verdad que en ese momento él es como que dio vuelta atrás y se volvió, se volvió con nosotros caminando, cosa que no entendimos. Nos volvimos muy dolidos porque él siendo Secretario de Medio Ambiente tenía que exigirle que lo atendieran sí o sí. No podían cerrarle la puerta, no podían dejarlo de atender (...) Incluso nos dijo que nos iba a responder (...) pero jamás en la vida tuvimos ninguna contestación. Nada (Entrevista a vecino 1, 05 de noviembre de 2019).

Todas las acciones mencionadas llevadas adelante por los vecinos, a las que se suman juntadas de firmas, la realización de un mural en la fábrica luego de su cierre, la toma de muestras de aguas para su análisis e incontables participaciones en medios locales por parte de los vecinos fueron realizadas de un modo denominado por ellos “autogestivo” (Entrevista a vecino 3, 10 de noviembre de 2019). Cuando se consultó por la disponibilidad de recursos a nivel general de la organización de vecinos, en líneas generales se respondió por los recursos económicos, aunque también se comentó sobre recursos humanos (“mi hija abogada también estuvo viendo la parte legal a ver qué se podía hacer”, Entrevista a vecino 6, 14 de diciembre de 2019).

Sin embargo, una característica saliente fue la identificación del proceso de “expertización”, cuya presencia en conflictos ambientales es identificada por Merlinsky (2013a:94), “en contextos en los cuales los expertos y las autoridades no gozan de confianza por parte del público, las personas buscan construir su propia *expertise*”. Así, los testimonios señalaban:

En un principio aportábamos ideas desde nuestra ignorancia. Vamos a ser realistas, desde nuestra ignorancia, no sabíamos cómo era el proceso. Aportábamos ideas que fueron bien recibidas dentro de todo por la empresa. Algunas gustaron y otras no. (...) Habíamos muchos que no sabíamos nada y empezamos a investigar. (...) En ese sentido [otro de los vecinos] para

mí es un genio porque él buscaba y nos iba compartiendo, no sé si habría alguien más. Entonces sí, íbamos buscando. Dependiendo de los temas nos íbamos pasando, cada uno iba encontrando una cosa distinta y nos íbamos pasando entre todos (Entrevista a vecino 7, 18 de diciembre de 2019).

La empresa, por su parte, realizó una presentación con la documentación solicitada por la Defensoría del Pueblo provincial en la que incluía los avances en las obras al momento. También realizó dos comunicados, uno en enero y otro en junio, para comentar dichos cumplimientos y los plazos restantes.

Sin embargo, llegada la mitad de 2017, la situación no se había modificado:

A continuación, teníamos que pasar a otro proceso, llegamos hasta acá, esto fue en junio de 2017 si mal no recuerdo y de ahí pasar a otro proceso. Bueno, qué hacemos con los piletones... Y ahí la relación empezó de nuevo a trabarse, no hubo una respuesta de la fábrica en relación a eso y empezamos con el mismo proceso que antes. Bueno, te faltan estas cosas, te faltan cosas de seguridad necesarias, que una fábrica tan grande uno puede interpretar que están, una cañería que no está bien pintada, una pared que no está del todo prolija, ese tipo de cosas que concluyen a que la fábrica no esté bien. Eso, la potestad nuestra, básica (Entrevista a representante del Departamento Ejecutivo 2, 18 de diciembre de 2019).

Esto promovió una nueva clausura por parte del Departamento Ejecutivo y la intimación por parte de la autoridad provincial a que la empresa presente una serie de acciones en virtud de mejorar su calidad ambiental. Tal presentación funcionó como marco de un nuevo plan de obras y cronograma a ejecutarse, pero no fue formalizado ante la autoridad hasta un día después de la clausura de marzo de 2018.

Mientras tanto, el Departamento Ejecutivo argumentaba “estar atado de pies y manos para enfrentar el problema, porque el poder de policía real” lo tenía el Organismo Provincial (Sigue el drama por la fábrica, 2017). Los niveles de tensión continuaron en crecimiento dado que los olores continuaban en aumento y hacia fines de ese año se llevó adelante una de las últimas (y más conflictivas) reuniones con OPDS.

El encuentro (con OPDS) fue caliente por varios tramos, ya que tanto vecinos como el Intendente les reclamaron a los integrantes de los organismos provinciales por la falta de cumplimiento a los controles prometidos a la empresa. En concreto, el Jefe comunal cuestionó que ambos organismos, tanto AdA como el OPDS, estuvieron en el distrito, pero no realizaron ningún informe en relación al impacto ambiental de las emanaciones. Tampoco dieron cuenta de si el plan de obras comprometido por la fábrica Rousselot se estaba cumpliendo según los plazos establecidos (...) El Intendente afirmó que, si se comprueba que la empresa incumplió con el plan de obras previsto, al Municipio “no le va a temblar el pulso para quitarle la habilitación” (“La Plata: Zabaleta habló”, 2017).

Esta última frase señala el modo discursivo en el que se presentaba el Ejecutivo local a fines de 2017. Se identificaron también otras expresiones que aludían a la posibilidad de radicar la

industria en otra parte (“o la situación cambia o la fábrica se va a tener que ir”) y al desengaño frente al tiempo que llevaba el conflicto sin solucionarse (“me tomaron por tonto”).

Mientras tanto, la empresa mantenía su *posicionamiento*, argumentando su voluntad de llevar adelante las obras y acciones necesarias para el cumplimiento de la normativa vigente y la consecuente obtención de permisos necesarios para operar. Al respecto, en la causa judicial se mencionó:

En numerosos antecedentes desde diciembre de 2016 se ha señalado que [la empresa] procuró acelerar al máximo los compromisos de obras asumidos, tareas que incluso se hicieron en exceso de las pautas informadas, ampliando mejoras adicionales para minimizar olores de la planta. La minimización de los olores se está analizando y evaluando en forma mensual con autoridades de la OPDS, siendo incluso que Rousselot presentó para aprobación del Organismo descentralizado provincial, en su condición de autoridad competente en materia ambiental, un plan de obras de considerable inversión – aprobado primero por la OPDS y, luego por la empresa el 20/03/2018 a nivel corporativo mundial. Cabe agregar que igual plan se presentó asimismo ante la AdA, en donde se sujetó a la empresa en un plan proyectado por el referido organismo provincial, todo esto al efecto de otorgar la celeridad en la emisión de los permisos pendientes de resolución desde la Autoridad provincial (Rousselot Argentina S.A., 2018:43).

En ese entonces, el caso había logrado el mayor nivel de repercusión en los medios, en las convocatorias y en la cantidad de asistencias por parte del Ejecutivo local para realizar inspecciones, hasta ese momento.

Este contexto favorece la aparición de otro actor en el conflicto: los trabajadores de la fábrica. El conjunto de los trabajadores de la fábrica constituyó aproximadamente entre 90 y 120 personas empleadas por Rousselot que prestaron servicios fundamentalmente en la etapa final, analizada en este estudio y vinculada al conflicto. La imprecisión en la cifra radica en que no se obtuvo por parte de las personas entrevistadas, así como tampoco de la información relevada un dato exacto, pero se conoce la cantidad de despedidos correspondientes al cierre de la fábrica, a la vez que la misma empresa en la causa consideraba el límite superior de esta cifra.

Para los trabajadores, Rousselot representaba un lugar de estabilidad laboral (muchos de sus operarios superaban los 25 años de antigüedad), en el cual proyectaban permanecer hasta su jubilación. Asimismo, lo consideraban un lugar donde eran bien retribuidos (“gracias a la fábrica mi hija se recibió, pude comprar mi terreno, pude tener mi primer auto”, entrevista a trabajador de la empresa 3, 12 de noviembre de 2019). Entre otras ventajas, los trabajadores destacaban:

Teníamos los medicamentos pagos, comedor en planta, tres mudas de ropa por año... ¿Qué más? Teníamos los feriados pagos, los francos pagos, vos estabas en tu casa y vos cobrabas en

el día como trabajas. Trabajar ocho horas... (Entrevista a trabajador de la empresa 2, 12 de noviembre de 2019).

La aparición del conflicto y su inserción es descripta por este actor señalando la existencia preliminar de una molestia de olores en el barrio, sin un acuerdo específico de su inicio posiblemente dado por los distintos años en que se produjeron sus ingresos como trabajadores a la fábrica:

Cuando yo ingresé estaba el tema de los olores, pero [el tema] nunca había llegado adentro de la fábrica. Nunca los trabajadores estuvimos preocupados por eso porque siempre los directivos se encargaban de hablar con el Municipio. No sé si hacían actas de compromiso. Se hicieron también cosas para bajar los olores, no todo lo que tenía que haberse hecho sino todavía estaríamos laburando, pero se hicieron, pero sí se sabía del conflicto, pero de los vecinos hasta un cierto punto. También los vecinos con manifestaciones medio espontáneas, no tan organizado como al final y bueno, después al final ya sí (Entrevista a trabajador de la empresa 4, 06 de diciembre de 2019).

Este antecedente, sumado al escenario descrito anteriormente, configuró la aparición y el posicionamiento de los trabajadores, más cercano a una protección por parte de la empresa y orientada a la situación de incertidumbre laboral, desvinculado del resto de los actores o de otras dimensiones del reclamo como podrían haber sido cuestiones asociadas a la salud laboral. Asimismo, testimonios recabados mencionaron que los trabajadores no pensaban que la fábrica podría cerrar (Entrevista a trabajador de la empresa 1, 09 de noviembre de 2019). Pero luego, la situación cambió:

Y cuando ya vemos que los vecinos se organizaron de otra manera, ellos lograron llegar a un Juez (...), se metió el Intendente (...). Bueno, ahí nosotros como Comisión Interna obviamente todos los compañeros preocupados, por todo lo que se estaba dando. Nosotros fuimos hablamos con la empresa, participamos para contarles qué pasaba. La empresa siempre como que subestimó el reclamo en el sentido de que creo que ellos nunca pensaron que se iba a llegar a la clausura, porque siempre con el Intendente que hubo antes siempre tuvo más afinidad y nunca se llegaba a la clausura, o se firmaban actas de compromiso o de alguna manera u otra se hacían modificaciones en la planta que hacía que se calmen los vecinos (Entrevista a trabajador de la empresa 4, 06 de diciembre de 2019).

Lo expuesto configuró el modo en el que se llegó al año 2018. En la apertura de sesiones legislativas, el tema fue tratado por el Intendente como uno de sus ejes de trabajo para ese año:

“Creo que con ese tema tardamos mucho, porque mi primer acto de Gobierno fue convocar a la empresa Rousselot y a la comisión de vecinos para hacer un acta compromiso para que sus responsables mejoren las instalaciones y así terminar con ese olor nauseabundo. Pero después de 840 días no quiero que me lleven más en una bicicleta y cuando tengo que elegir entre los empresarios y la gente, elijo a los vecinos”, enfatizó el Jefe comunal (“El apocalipsis de la fábrica”, 2018).

Mientras tanto, en el primer trimestre del año, se habían realizado varias reuniones de las que participaron todos los actores mencionados, incluido el Juez de Faltas, que en virtud de las

clausuras de los últimos años había comenzado a involucrarse en el conflicto. Sin embargo, hubo una en particular, la última, que fue comentada en varios de los testimonios relevados como la más conflictiva de todas:

Bueno, ese día fue una pelea muy grande porque tanto, les preguntamos si estaba la plata para hacer las benditas inversiones para solucionar definitivamente esto y nos decían que sí. Yo les pregunté en tres ocasiones ¿Está la plata? Y se iban por otro canal. Tal es así que hasta el Secretario del Sindicato vio que no me contestaban la pregunta que yo les estaba haciendo y él le dijo realmente, al Gerente general de la empresa: “¿está la plata o no está la plata? Porque el señor te está preguntando si está la plata para hacer las inversiones, para terminar con este problema definitivo que está volviendo loca a la gente.” Y no nos contestó. No nos contestó. Ahí nos dimos cuenta que la plata no estaba (Entrevista a vecino 1, 05 de noviembre de 2019).

En esa ocasión, ocurrió el último diálogo entre la empresa y el Departamento Ejecutivo. Luego se produjo la *clausura de la fábrica* en el mes de marzo, que se constituyó como el cierre definitivo. El día anterior a que se ejecutara la medida, el Intendente se reunió con los vecinos y les adelantó el movimiento, tal como señala el testimonio:

Tuvimos una reunión en mi casa con todos los vecinos, gente de la Defensoría del Pueblo y los inspectores de la Municipalidad y el Intendente que me llamó que quería darme una noticia y al otro día procedió a clausurar la fábrica (Testimonio de un vecino extraído de “Hurlingham: la fábrica Rousselot enfrenta”, 2018).

El evento fue llevado adelante por personal de la Dirección de Fiscalización, Control y Habilitaciones y ratificada posteriormente por el Juez de Faltas Municipal. Cabe destacar el modo en el que fue comunicada la acción, mediante un video institucional que circuló por redes del Municipio y por medios locales y, también, en los testimonios recogidos de esa época:

La multinacional Rousselot fabrica gelatina en polvo extraída de cueros bovinos desde mediados de la década del 60 en Villa Tesei. Hace años que no cesa con la emanación de gases y olores desagradables, provocados por toneladas de cuero en descomposición acumulado, atentando contra la salud y la calidad de vida de la población. BASTA.³⁰ Decidimos clausurar la planta.³¹ La empresa Rousselot no va a seguir perjudicando a nuestros vecinos. Están siendo hostiles con el medioambiente. Están afectando la salud y la calidad de vida de 20.000 vecinos. Si sus plantas en Francia, Holanda, EEUU, China o Brasil pueden trabajar sin provocar olores nauseabundos, EN HURLINGHAM TAMBIÉN DEBEN HACERLO. Nuestros vecinos primero SIEMPRE (Municipalidad de Hurlingham, 2018).

Tal decisión de clausura de la fábrica, fue explicada por un representante del Departamento Ejecutivo del área en cuestión:

A esto, tanto el AdA como el OPDS entregaron informes a la fábrica de los cumplimientos que deberían hacer para obtener los diferentes certificados. En función de eso nosotros hicimos una inspección, en marzo del 18, detectamos más allá de falencias estructurales como techos fisurados y falta de documentación más que nada de obra. También no tenían el certificado y la

³⁰ Las mayúsculas corresponden a la comunicación institucional.

³¹ El subrayado es propio.

sanción nuestra fue puntualmente por no tener el certificado de vuelco que, para tomar dimensión, Rousselot arrojaba 5.000 m³ de agua por día. No solo arrojaba, extraía de napas subterráneas y arrojaba. El arrojado se hacía por este proceso de diferentes procesos químicos y biológicos y se arrojaba a un caño pluvial que terminaba en el Arroyo Morón. (...) En función de eso el Juez de Faltas de Hurlingham dictamina que se clausure cualquier procedimiento dentro de la empresa que resulte en generar un vuelco. O sea, nosotros no llegamos a clausurar la fábrica por este motivo, pero sí impedimos que se realice un proceso para el cual no estaban autorizados por el órgano competente. Eso es lo que hoy se interpretó que es como la clausura (Entrevista representante del Departamento Ejecutivo 2, 18 de diciembre de 2019).

Dicha clausura impidió, como se menciona, la operación de la fábrica en áreas que implicaran el vuelco de efluentes y el ingreso de materias primas, con lo cual indirectamente, imposibilitaba el proceso productivo en su totalidad, salvo ciertos procesamientos que pudieron continuar realizándose hasta culminar el stock.

La ratificación de la clausura por parte del Juzgado de Faltas se produjo ante la competencia adquirida luego de labrada el acta, de acuerdo con lo establecido en el Código de Faltas Municipales (Decreto Ley N° 8.751, 1977). En la Provincia de Buenos Aires, los Juzgados de Faltas funcionan como órganos administrativos con facultades jurisdiccionales, cuyo objeto es resolver con conflictos en torno a las contravenciones que se producen en el ámbito de los Municipios. Su incorporación al conflicto resulta de interés, en la medida que, si bien este órgano funciona como parte del Departamento Ejecutivo, sus decisiones son resueltas por el ámbito judicial. Es decir, que sus decisiones son independientes Ejecutivo, aunque administrativamente dependa del mismo y que, a la vez, vincula situaciones desarrolladas en el marco local con el Poder Judicial.

Para el caso en cuestión, tomó intervención el Juzgado de Faltas N° 1 del Partido de Hurlingham y, luego de apeladas sus decisiones por parte de la empresa, intervino el Juzgado de Paz del mismo distrito. Su perspectiva de abordaje del caso, presente no solamente en sus acciones en relación a la clausura y la causa judicial, sino también presente en las reuniones a las que asistió este actor, se enmarcan en una pertenencia local. Al respecto, al ser entrevistado, este actor manifestó conocer a la fábrica desde chico, cuando “las industrias no tenían el trabajo y la producción basado en el medio ambiente, sino que las industrias estaban preparadas para hacer su comercialización sin importar lo que era realmente el medio ambiente en todo su sentido” y que, en oportunidades anteriores, el mismo Juzgado “los intimó a hacer una planta de tratamiento, uno de los gerentes nos dijo nos acordamos de ustedes todas las mañanas en Suiza, pero fue una planta de tratamiento a medias, hecha de mala gana y con poca inversión de lo que realmente la fábrica ganaba. En esos años ellos se fueron amparando en legislaciones de los cuales el Juzgado de Faltas, por una cuestión de competencias, no podía entrar” (Entrevista a

representante del Juzgado de Faltas 1, 26 de diciembre de 2019). Puede observarse en el testimonio citado que se manifiesta una clara referencia al ambiente y hacia las acciones llevadas adelante por la empresa en ese sentido, identificando su posicionamiento frente al conflicto.

A partir de dicha ratificación, dándose inicio de este modo a la *causa judicial vinculada a la clausura*, la empresa realizó una serie de presentaciones ante el Juzgado casi diarias, durante los meses de marzo y abril, a los efectos de apelar las actas labradas por la DFCyH. Las principales demandas de la empresa expresadas en ese momento en la causa eran:

- La suspensión parcial en la ejecución de la medida, para habilitar el agotamiento de la materia prima que ya se encontraba en planta, dado que “impedir el agotamiento de la materia prima acumulada va a generar un grave estrago y contingencia por los olores que van a generarse en consecuencia” (Rousselot Argentina S.A., 2018:49).
- La nulidad de las actas labradas y por ende de la suspensión a la fábrica y el retiro de los móviles policiales que no dejaban entrar la materia prima por las siguientes razones:
 - a) Consideraban que las actas eran defectuosas “en tanto omitieron describir en debida forma el hecho concreto verificado como infracción” (Rousselot Argentina S.A., 2018:40). Se argumentaba que solamente se apuntó a un defecto de conservación de pintura que tampoco era posible identificar y por ende cumplimentar, pero fundamentalmente que “se omitió consignar y/o describir infracción alguna al régimen de edificación, a la salud pública y/o al ambiente” (Rousselot Argentina S.A., 2018:41) y que además se solicitó planos de obra, plano electromecánico y permiso de vuelco expedido por AdA, documentación por fuera de la competencia municipal.
 - b) Explicaban que en antecedentes previos de clausura se cumplió con lo previsto, encontrándose la documentación faltante en trámite, indicando con todo esto una buena fe en el cumplimiento por parte de Rousselot Argentina y que las obras proyectadas “procuraban mejorar aún más el desarrollo de la producción, como asimismo, minimizar al máximo posible los niveles de olores que ya habían disminuido a partir de las obras de febrero/junio de 2017, conforme pudo verificar la OPDS a partir del plan de monitoreo del aire desarrollado durante todo 2017 en la planta” (Rousselot Argentina S.A., 2018:62-63 vuelta).
 - c) Concluían por lo expuesto que la medida de clausura era desproporcional a las faltas señaladas, debiendo considerarse la conducta de la empresa como meritoria.

El eje que terminó teniendo alta relevancia por su protagonismo en la causa judicial, fue el de la falta de obtención de los permisos provinciales de Aptitud ambiental que, además, oficia de habilitación ambiental y el permiso de vuelco, otorgados por OPDS y AdA respectivamente. Al respecto, la empresa se *posicionó* desde la perspectiva de la mora por parte de los organismos en emitirlos ante la presentación en tiempo y forma de la documentación solicitada para su renovación y de respectivos prontos despacho presentados para su pronunciamiento. Destacaban que:

En la especie, se advierte que los plazos fijados a la AdA y al OPDS en los procedimientos administrativos promovidos en sendos organismos se encuentran holgadamente vencidos, imponiendo exigir a dichas autoridades que informen fechas estimativas de resolución de la renovación del certificado de aptitud ambiental y del permiso de vuelco (Rousselot Argentina S.A., 2018:61 vuelta – 62 vuelta).

Al argumento del cumplimiento por parte de la empresa ante las autoridades provinciales, se suma que la misma presentó “proyectos de mejoramiento de sus instalaciones e infraestructura, inversiones que exigieron un cuidadoso y prudencial plan a ser presentado a nivel corporativo interno, inversión que fue avalada por OPDS, otorgando el organismo plazo hasta el 03/04/2018 para su presentación formal” (Rousselot Argentina S.A., 2018:62). Es decir, el plazo para la presentación era posterior al momento de la clausura, agregando a que en efecto en varias reuniones desde el mes de enero de ese año se había mencionado, a la vez que se había formalizado ante AdA en el marco del Programa de Reconversión Tecnológica de Vertidos Industriales.

Al respecto, a fines de marzo la empresa realizó una presentación a la Dirección de Fiscalización de OPDS, solicitando la aprobación de un cronograma de trabajos e inversiones a desarrollarse en 2018, “demostrando de esta manera el compromiso que (la empresa) asume para el cuidado de la salud pública y el resguardo de su convivencia con los vecinos de Villa Tesei y la comunidad toda” (Rousselot Argentina S.A., 2018:81-83).

De este modo, además de posicionarse desde la perspectiva del cumplimiento propio e incumplimiento por parte de las autoridades provinciales reclamaban que “sin mediar consulta por los trabajos con las referidas autoridades provinciales o por las obras ya ejecutadas, procedió a la clausura de la planta solamente luego del aumento de tasas municipales” (Rousselot Argentina S.A., 2018:182 vuelta). Este pronunciamiento sobre un accionar político por parte de las autoridades municipales en su contra, se argumentó también a partir de la denuncia de la realización de una cámara oculta en una de las inspecciones al momento de clausurar la fábrica por parte de un inspector municipal y su “exposición parcial a los medios

de prensa” (Rousselot Argentina S.A., 2018:175). En esta misma línea, se solicitaba al Departamento Ejecutivo que informe cuántas inspecciones se hicieron en 2017, cómo se pronunció el Juzgado de Faltas al respecto y se oficie a AdA y OPDS para que informen cuántas inspecciones hicieron en el mismo período, el estado de los trámites pendientes y el de los planes de obras e infraestructura presentados (2018:67).

A principios del mes de abril tuvo lugar el acto de juzgamiento, situación también objetada por la empresa por la presencia de vecinos en cantidad y la omisión de decisiones sobre las solicitudes realizadas, mencionadas anteriormente. Por su parte, el Ejecutivo local expresaba:

Aparentemente la decisión de esta multinacional, que tiene plantas por distintos lugares del mundo y en las que seguramente no debe largar el olor nauseabundo que larga en Villa Tesei, es no hacer las inversiones que debe hacer para producir como corresponde y cerrar. Pero no lo sabemos, son todas especulaciones porque decidieron interrumpir toda comunicación con el Municipio y desarrollar todas sus acciones en el ámbito judicial (Entrevista a representante del Departamento Ejecutivo 6, citado en Luna, s.f.).

Días después, se emitió la sentencia donde se reveló expresamente la postura del Juzgado en relación a la temática:

1. Por un lado, determinando que, aunque hubiera compromiso de obras con la autoridad municipal debido a causas previas, la empresa no estaría eximida de su obligación de mantener la documentación actualizada administrativamente.
2. Por otra parte, en cuanto a permiso de vuelco, el posicionamiento del Juez se basaba en que las presentaciones sobre las cuales se apoyaba la defensa de la fábrica no eran tales (algunas se habrían mencionado al presentar los descargos, pero la prueba indicaría que su ejecución fue posterior, como por ejemplo la adhesión al Plan de Reconversión Industrial de AdA). Aclaraba además que la habilitación municipal se encuentra sujeta a la obtención de permisos, entre ellos, el solicitado y que desde 2004 cuando se obtuvo tal habilitación no sólo se contaba con una observación expresa de que la misma estaba sujeta a la vigencia de tales permisos, sino que además no se habían presentado en todo ese tiempo (más de quince años) ningún tipo de actuación o pronto despacho para solicitar a la autoridad provincial que se expidiera al respecto.
3. Se absolvió a la empresa por la realización de obras antirreglamentarias, construcciones clandestinas y deficiencias edilicias por la documentación presentada luego de labrada el acta, intimando a la misma al pago de una suma superior a los 400.000 pesos y disponiendo además la clausura parcial de todas las instalaciones que se encuentren destinadas al proceso productivo que generen efluentes líquidos, hasta tanto se acredite

el correspondiente permiso de vuelco y los planos electromecánicos actualizados (Rousselot Argentina S.A. s/apelación, 2018:237 vuelta).

Rápidamente, el HCD también se expidió sobre la clausura de la fábrica, aprobando un beneplácito por su cierre (Resolución N° 007, 2018). De dicha aprobación se pudieron relevar las opiniones de todos los bloques al respecto, que, unánimemente, del mismo modo en que se desarrolló la votación, apoyaron la acción sobre la empresa, mencionando que se trataba de una decisión fundamental para la calidad de vida de los vecinos y vecinas del distrito, que la empresa había tenido oportunidades. Tales expresiones quedaron plasmadas en los considerandos del beneplácito expresado por el cuerpo.

Otros señalamientos identificados en varios testimonios corresponden a la preocupación por la fuente laboral de los trabajadores y la importancia del apoyo de todos los bloques en la declaración. Lo mencionado aquí da cuenta de una cierta homogeneidad que justifica el agrupamiento de todo el Departamento Deliberativo como un mismo actor para esta investigación, ya sea por las competencias que se presentarán en el Capítulo siguiente, pero además por un discurso vinculado a la situación padecida por los vecinos.

Respecto de la sentencia, la empresa realizó una primera apelación sobre la cual el Juez rechazó el pedido y reiteró la cautelar fijada, retomando un posicionamiento basado en el cuidado del ambiente:

En el rol que desempeño y en particular en la temática que nos ocupa, dirige mis decisiones no solo el derecho y las normas supremas sino también la convicción de que el medio ambiente no es reparable y no procederé a alterar la prevalencia de los intereses, es decir, el de la apelante por ante el de la comunidad de Hurlingham (Rousselot Argentina S.A. s/apelación, 2018:s.n.).

La empresa continuaba argumentando en sus escritos que no existía “invocación de antecedente alguno en materia de reincidencia que avale el exceso de rigor adoptado contra Rousselot Argentina S.A., ni mucho menos, afectación al ambiente acreditable en materia de imputación concreta y demostrada”, “máxime ante la improcedencia de involucrar el olor de producción, cuyos niveles de molestias a vecinos (se procuraba) subsanar en resguardo de los trabajadores y sus vecinos” (Rousselot Argentina S.A., 2018:195).

En el transcurso de las sucesivas sentencias y apelaciones, luego de lo cual se da intervención al Juez de Paz, primero y a la Cámara de Apelaciones y Garantías en lo Penal, después, la empresa consiguió el permiso de vuelco, emitido por la Autoridad del Agua. Sin embargo, la clausura continuó vigente.

Ante esta situación, la Cámara solicitó al Juez de Faltas se expida nuevamente en base al cumplimiento del requerimiento asociado, sobre lo cual el mismo manifestó que dicho permiso debería encontrarse viciado de nulidad dado que para su aprobación resulta necesario contar con el Certificado de Aptitud Ambiental, emitido por OPDS, documentación que no se encontraba vigente. Al respecto, el Juez de Faltas envió a las autoridades de AdA un pedido de información para incorporar al expediente que, luego, informó a la Cámara de Apelaciones, en el cual se solicitaba que dicho organismo asegure la no alteración del ambiente por parte de la empresa.

Acerca de la continuidad de la causa, la Justicia de Faltas manifestó:

La causa hizo Juzgado Correccional, Juzgado de Paz y dos veces el Juzgado de Paz falló a favor de lo resuelto por el Juzgado de Faltas. Hubo intervención del Defensor del Pueblo, a nosotros nunca nos llamó. La provincia de Buenos Aires hizo oídos sordos a todos los pedidos del Juzgado de Faltas. Jamás contestaron sobre un permiso trucho porque lo debo decir así, de la Autoridad del Agua que los autorizaba a funcionar. Jamás contestaron si este permiso iba a cuidar los intereses, el bien común de los vecinos, al saber nosotros si contaminaba o no y jamás lo contestaron, o sea, no siguiendo con los pasos fundamentales (...) Jamás contestaron a nuestros oficios porque la Cámara le levanta la clausura, pero le dice todo lo que hizo el Juez de Faltas está bien. Entonces la Cámara me ordena levantarle la clausura y yo le digo que no. Ya que hice las cosas bien, sostengo de la misma manera lo que hice antes. Y no volvieron a insistir. No volvieron a insistir. Pero hay algo fundamental: jamás la empresa habló del cuidado del medio ambiente y hay algo que hay que entender. El cuidado del medio ambiente tiene que ser parte de la producción, no puede estar ajeno y nosotros mantuvimos esa visión durante años porque es una postura ideológica de quien les habla porque fui formado de esa manera (Entrevista a representante del Juzgado de Faltas 1, 26 de diciembre de 2019).

Alrededor de dos meses después, se suspendió a los operarios, recortando el 20% de su salario y dejando en funcionamiento solamente las actividades administrativas. Esta situación produjo un cambio de una sensación de “incertidumbre” por parte de los trabajadores, a cierto nerviosismo o preocupación por la posible pérdida de la fuente de trabajo, lo cual dio inicio a la movilización de los trabajadores en torno al conflicto: los trabajadores se reunieron con representantes del Departamento Ejecutivo (aunque mencionan nunca haber sido recibidos por el Intendente) y participaron de algunas reuniones con los vecinos.

Ahí empezó a correr el nerviosismo entre los trabajadores, porque ya la plata no era la misma, no trabajábamos los feriados, que nosotros los trabajábamos y los cobrábamos bien. Bueno, ahí la fábrica digamos nos suspendió a todos con 80% del sueldo, pero ya no íbamos a la fábrica, quedó solamente la gente de depósito que quedó 15 días más porque todavía había la última parte de la producción (Entrevista a trabajador de la empresa 4, 06 de diciembre de 2019).

En cuanto a los recursos disponibles para ello, mencionaron, en términos económicos, que se organizaban colaborando entre ellos y, en términos de respaldo institucional, que contaban con

el apoyo del gremio (“los pasacalles los juntamos todo a pulmón entre los compañeros, después el gremio ayudó también”, entrevista a trabajador de la empresa 4, 06 de diciembre de 2019).

En cuanto al posicionamiento de los trabajadores, como fuera mencionado, la fuente de trabajo se presentó como el principal interés, sobre todo en casos de empleados de mucha antigüedad cercanos a la jubilación, frente a la incertidumbre de no poder encontrar otro trabajo a su edad. Por otra parte, se mencionó la obra social como un factor de pérdida importante, fundamentalmente para casos en los que se encontraban o los trabajadores o sus familiares en tratamiento médico. En cuanto a su papel en el conflicto, destacaban:

Mirá, nosotros quedamos en el medio. Porque la fábrica decía ustedes tienen que interceder porque pierden la fuente de trabajo. Y el municipio nos decía ustedes tienen que interceder porque los vecinos se quejan de los olores, que ellos hagan los trabajos que tienen que hacer, entonces estábamos en un lugar del medio muy complicado. O sea, nosotros estábamos del lado, no del lado de la patronal sino de la fuente de trabajo (Entrevista a trabajador de la empresa 2, 12 de noviembre de 2019).

En líneas generales los trabajadores tuvieron un reconocimiento hacia la empresa, no solamente en relación al “sentido de pertenencia” mostrado anteriormente, sino también a que luego de despedidos, cobraron las indemnizaciones correspondientes. Vale destacar que las acciones de los trabajadores estaban orientadas a pedir soluciones al Departamento Ejecutivo más que a la empresa:

Lo principal es que las obras que realmente se tenían que hacer se estaban haciendo. No con el tiempo estipulado que había dicho el Municipio, pero se estaban haciendo ¿Me entendés? Entonces, eso es otra de las cosas que a nosotros nos dolió que eso no lo veían, porque nosotros en el puesto de trabajo lo veíamos. (...) La primera reunión falló la fábrica porque hasta nosotros nos sentíamos mal, pero después se fue haciendo porque vamos a ser sinceros: la fábrica no estaba bien. Dentro de todo trabajaba, pero no estaba bien. No salían las cosas como tenían que salir. No podían hacer una gran inversión, pero de a poco la iban haciendo (...) Y acá no sé por qué no se llegó a un acuerdo, porqué la fábrica terminó cerrando, porque calculo que a vos en tu casa no te va a gustar que te venga yo a decirte cómo tenés que manejar tu economía. Me parece que eso fue lo que pasó, que le impusieron tantas condiciones... (Entrevista a trabajador de la empresa 3, 12 de noviembre de 2019).

Con relación a la situación de molestia de la fábrica hacia los vecinos, también aparece vinculada al accionar de la fábrica al respecto:

La fábrica siempre trató de tener una buena relación con los vecinos. Lo mismo cuando se quejaban, llamaban por teléfono, los atendían, siempre respetuosos. Había gente que llamaba desbordada, bueno. Yo entiendo que no vamos a negar que el olor existía, no lo vamos a negar. Pero que contaminamos, que aparecieron criaturas con marcas, eso es todo el periodismo, no. No contaminamos. Estaba comprobado. Estuvo como 15 años de la fábrica, fuimos testigos de que han caído inspecciones a las doce de la noche y de sorpresa y venían, tomaban las muestras y nunca hubo. Venían de La Plata. ¿Te acordás? De La Plata y hacían las inspecciones de sorpresa y nunca tuvimos problema.” (Entrevista a trabajador de la empresa 3, 12 de noviembre de 2019).

En cuanto a su organización, se dio fundamentalmente en torno a la Comisión Interna del sindicato:

Había distintas posturas, algunos estaban más enojados con la empresa, porque creían que no habían hecho lo que tendría que haber hecho. Otros estaban muy enojados con el Intendente de decir “vamos y rompamos toda la Municipalidad” ¿viste? “quememos gomas”, no sé qué. Nosotros tratando de contener, porque la verdad es que hacer una marcha violenta iba a desembocar en que terminen mandando los patrulleros, nos maten a palazos y no era la idea (Entrevista a trabajador de la empresa 4, 06 de diciembre de 2019).

En el expediente, la empresa notificó la suspensión de los trabajadores en los siguientes términos:

Finalmente, es dable oponer que mi mandante ya procedió a la suspensión de su personal laboral, generando un conflicto colectivo (extremo que resulta acreditado de las constancias del sindicato agregadas), siendo asimismo que ya está produciendo una situación de desabastecimiento del producido de Rousselot Argentina S.A. sobre el sector de medicamentos – en especial-, lo que va a generar una grave afectación productiva generalizada (Rousselot Argentina S.A., 2018:269 vuelta).

Hacia fines de mayo, la fábrica decidió *despedir a los empleados* del área de producción, dado que, según la empresa “no tiene garantías de que al momento de volver a abrir las puertas de la fábrica la Municipalidad no los vuelva a clausurar” (Coria, 2018). Previamente se habían producido algunos despidos aislados, pero no se había hecho alusión a la clausura o al conflicto en general. Al respecto, se extrajo este texto de los medios de comunicación:

Entre la noche de ayer y la jornada de este viernes, la firma envió esa cantidad de telegramas de despido para el personal de los trabajadores del área de producción, no así de los administrativos. Según la empresa, la desvinculación de los 87 trabajadores que pertenecen al Sindicato de Trabajadores de Industrias Químicas y Petroquímicas se debe a que no tiene garantías de que podrá reabrir sus puertas a raíz de la clausura dispuesta por el Municipio. Es que, para funcionar de manera legal y correcta, Rousselot debía presentar ante el Juzgado de Faltas municipal una serie de papeles de los que carecía hasta el momento. Uno de ellos fue el permiso de vuelco, conseguido en tiempo récord en La Plata. (...) Pícaros, desde la empresa de gelatinas medicinales enviaron las notificaciones de los despidos, pero con la referencia de un cese de actividades, no de un cierre definitivo de la fábrica. Por lo tanto, dejaron la puerta abierta para que lleven adelante este posible cambio de trabajadores con antigüedad por gente con otro convenio laboral y con sueldos más precarizados (“Escándalo en Hurlingham”, 2018).

Esta situación motivó a la movilización de los trabajadores al Ministerio de Trabajo Bonaerense, el cual en el mes de junio dictó la conciliación obligatoria para llevar la situación hacia atrás, al momento de la suspensión, pero no hubo modificaciones. Al respecto, se mencionó como una dificultad que el partido gobernante de la Provincia de Buenos Aires no fuera el mismo que el del Departamento Ejecutivo local.

Después ya llegaron los dos meses, empezamos a ir al Ministerio de Trabajo, para ver cómo se solucionaba, el Ministerio del Trabajo tal vez con gente del Gobierno podía presionar también,

nos encontramos con que el Intendente era de un partido y el Ministerio de Trabajo era del otro partido entonces ahí también había una puja, no es que podía levantar el teléfono [la gobernadora] y decirle al Intendente levantá la clausura. O sea, ella estaba en una vereda, el Intendente estaba en otra, había una pelea política por eso también (...). Nos empezaron a decir que la cosa estaba complicada, que si no levantaban la clausura la fábrica se iba a ir, empezaron a llamar, vino este muchacho de Brasil a tratar de solucionar el tema ya de raíz. (Entrevista a trabajador de la empresa 4, 06 de diciembre de 2019).

Cabe aclarar que la sospecha de los trabajadores sobre la utilización del conflicto por parte de la empresa para despedir empleados con antigüedad y/o para mudar su producción a Brasil, fue identificada por todos los entrevistados. En dicho país, los trabajadores identificaron que no solamente las condiciones de producción no eran las mismas, sino que la debilidad de los sindicatos brasileros respecto del argentino, así como también la antigüedad de los empleados y derechos conquistados en términos de pago de francos u horas extras, significaban para la empresa una molestia.

A la empresa digamos le terminó saliendo bien, porque a ellos les sale más barato producir en Brasil que producir acá. Los sueldos en Brasil son mucho más bajos que los nuestros. Nosotros acá teníamos sueldos muy altos (Entrevista a trabajador de la empresa 4, 06 de diciembre de 2019).

En cuanto al Departamento Ejecutivo, éste no fue notificado de los despidos, sino que se enteró en diálogo con los trabajadores. A partir de la clausura es cuando se planteó una interacción entre estos sectores y ahí es donde intervino la Secretaría de Desarrollo Económico realizando reuniones y encuentros con los trabajadores:

El caso nuestro sí, fue más de ponernos en el conflicto tratando de mediar, lo nuestro fue más sobre todo con los trabajadores, la interna, el Sindicato, las Comisiones Internas, eso quedamos bastante cerca y después bueno todo lo que sea el apoyo acá adentro porque también te genera, no te digo dudas pero, te generan una tensión que todo el equipo tiene que tener afinidad y cierto acompañamiento porque en definitiva el final de la película uno no lo sabe (Entrevista a representante del Departamento Ejecutivo 4, 20 de diciembre de 2019).

Sin embargo, al igual que manifestaron desde el área de salud, las acciones de acercamiento a los trabajadores no contaron con lineamientos o definiciones específicas emanadas desde los altos mandos del Departamento Ejecutivo, confirmando que la única línea apoyada para el desarrollo de políticas asociadas al conflicto fue aquella desarrollada por la Dirección de Fiscalización, Control y Habilitaciones.

De este modo, una vez cerrada la fábrica y despedidos los trabajadores, el conflicto continuó estrictamente por la vía legal, ente la empresa, el Departamento Ejecutivo y el Juzgado de Faltas, dado que el fallo de este último también fue objeto de apelación y enjuiciamiento desde

la perspectiva de la empresa apuntando a que ambas dependencias se excedieron en sus competencias con la sanción impuesta hacia la fábrica.

Luego del cierre, eventualmente existió algún encuentro entre el Departamento Ejecutivo y los vecinos. El primero, continuó firme en la decisión de acompañar la postura de los segundos y en no permitir que la fábrica vuelva a operar hasta que consiguieran los permisos requeridos para ello, así como también, mientras siguiera generando olor. “Para nosotros es un caso cerrado: la fábrica no va a volver a producir” (“La fábrica Rousselot abandonó”, 2018), subrayaban.

Frente al cierre, los representantes del Departamento Ejecutivo mostraron una sensación de conformidad por el cese de los olores y la mejora en la calidad de vida de los vecinos. Algunos de ellos mencionaron cierta tristeza por la situación de los trabajadores y lo que para ellos representa el cierre de una fábrica en el distrito. Destacaron que “uno toma decisiones a favor de la mayoría”, pero que también sentían pena de cerrar la fábrica porque sabían dónde estaba la solución y la fábrica no habría querido hacer las inversiones correspondientes, pero que nunca quisieron que la fábrica cierre (Entrevista a representante del Departamento Ejecutivo 1, 20 de noviembre de 2019).

A modo de saldo, se destacó por parte de los actores públicos una voluntad política unificada en cuanto a la determinación del cese de los olores:

La acción más importante es que hubo compromiso de todos los sectores, entonces eso hace que se tome confianza. Con todo el dolor porque nadie quiere cerrar una fuente de trabajo. Tuvimos que aplicar el sentido común y el criterio para sostener esa medida. Yo creo que la acción más importante fue el compromiso de todos los sectores en tratar de buscar una solución definitiva a esto (Entrevista a representante del Juzgado de Faltas 1, 26 de diciembre de 2019).

Para los vecinos, la clausura fue recibida de la mejor manera. La obtención del permiso de vuelco por parte de la empresa luego de clausurada la fábrica llevó a un estado de alerta, que luego con la decisión de retiro cesó completamente.

Sentir que después de tanta lucha se pudo es muy emocionante. Emocionante porque los chicos pueden volver a jugar en las plazas sin ese olor que muchas veces actuaba de repelente para escapar y encerrarte en tu casa. Emocionante porque por fin quien tienen un pedacito de verde en casa lo van a poder disfrutar. Emocionante porque transitar las calles del barrio ya tiene otro aroma y por supuesto, ¡no nos van a enfermar más! Emocionante porque le demostramos a todos aquellos que decían “no sirve de nada”, “al pedo, son una multinacional”, “están arreglados”, “yo ya hice la denuncia con abogados, sigo solo” (estos son los que querían ver si sacaban un mango) o simplemente no se aceraban porque decían “que vayan ellos” y se lavaban las manos, para ellos espero que hayan aprendido la lección, no hay que aprovecharse de los otros y luego levantar la copa como si hubiesen estado presentes, ¡hay que ser responsables y solidarios! Esto

quedó demostrado, la fuerza y la unión hizo la diferencia y no hubo política ni multinacional que resista!!” (“Tesei quiere respirar”, 2019).

Por su parte, pudo recogerse que los trabajadores se sintieron “solos” o poco acompañados, así como también los “grandes perdedores” en relación al desenlace del conflicto:

La realidad es que los que perdimos fuimos los trabajadores, porque la fábrica es una multinacional, ellos se llevaron la producción a Brasil que está acá al lado y hoy la fábrica inclusive creo que sigue funcionando como depósito, o sea, si bien no hay producción que es lo que larga olores, la fábrica hoy viene la gelatina de Brasil y se reparte acá con los clientes que tiene acá en Argentina. A Rousselot no le hizo nada, inclusive, vi en las noticias que le van a hacer un juicio al Municipio. (Entrevista a trabajador de la empresa 4, 06 de diciembre de 2019).

Lo narrado hasta este punto constituye una reconstrucción del conflicto orientada a la caracterización de los actores intervinientes. A continuación, se avanza en el análisis desde la perspectiva competencial.

CAPÍTULO IV

El presente Capítulo se propone abordar el encuadre normativo del conflicto. En tal sentido se asume que las normas constituyen expectativas colectivas de lo que se considera un comportamiento adecuado, en una sociedad determinada y en espacio temporal dado. El mismo se ha estructurado en virtud de la clasificación de Hufty, Báscolo y Bazzani (2006) en tanto “meta-normas”, “normas constitutivas” y “normas regulativas”, que fue presentado en el CAPÍTULO II.

De esta forma, en una primera instancia se describieron aquellas cuestiones de “espíritu” para la gobernanza de un conflicto ambiental, vinculadas en líneas generales a la norma madre de nuestro país, la Constitución Nacional Argentina. Luego, en el siguiente apartado se trabajó específicamente sobre las competencias institucionales para el abordaje de conflictos ambientales tal el caso en estudio. Por último, en términos regulativos, se analizaron aquellas normas del corpus seleccionado relativas a la fiscalización y control. Vale aclarar en este punto que, aunque pudieran tener implicancias en la causa judicial que se desarrolla en relación al conflicto, no se han incorporado al análisis aquellas normas vinculadas a regímenes de penalidades o faltas, así como tampoco las asociadas estrictamente a dicho proceso judicial, por encontrarse el foco del trabajo orientado a analizar los aspectos que pueden contribuir al modo en el que se abordan estos conflictos desde el ámbito local.

La construcción de este Capítulo se realizó mediante información proveniente de distintas fuentes a partir de dos métodos específicos de trabajo: el análisis del corpus normativo aplicable al caso y su vinculación con aquellos discursos encontrados en entrevistas u otras fuentes secundarias. En el ANEXO II se ha incluido la metodología de análisis del corpus mencionado y el propio análisis de legislación, así como el de los distintos discursos, procesados con el software *Atlas.ti*. El cuerpo del presente Capítulo contiene los resultados obtenidos en tales procesos.

1. LAS META-NORMAS

Nuestro país ha adoptado un sistema federal de gobierno, de acuerdo el artículo 1 de su Constitución Nacional, base del orden jurídico-político del Estado. El mismo está dividido en veintitrés provincias y un distrito federal con jerarquía provincial, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las cuales deben organizarse y definirse de manera acorde con la Constitución.

La supremacía constitucional “supone una gradación jerárquica del orden jurídico derivado, que escalona en planos distintos. Los más altos subordinan a los inferiores y todo el conjunto

se debe subordinar a la Constitución” (Bidart Campos, 1998:67-68). Así, el derecho argentino se estructura en una pirámide con la Constitución Nacional y los tratados internacionales definidos en el artículo 75, inciso 22, en la punta, que se desarrolla hacia abajo de acuerdo a nuestro sistema federal, con provincias, que se constituyen como otros estados que deben dictar para sí sus propias constituciones y regímenes municipales, siempre en concordancia con los niveles superiores (Constitución Nacional Argentina, 1994).

Respecto del deber de sancionar sus propias constituciones que cabe a las provincias. Bidart Campos (1998:123), señala que la limitación y subordinación que provienen de la Constitución federal, con relación a la coherencia y compatibilidad que deben tener tanto las constituciones provinciales como todo el ordenamiento jerárquicamente inferior respecto de la misma, “no llegan a destruir la naturaleza constituyente del poder en cuestión”, sino que “sirven en cambio para afirmar que el poder ‘constituido’ de las provincias no tiene cualidad de soberanía (nota propia: como la Nación), sino de autonomía”.

De acuerdo con el artículo 123, “cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero (Constitución de la Nación Argentina, 1994). También se establece en el artículo 121 que las provincias “conservan todo el poder no delegado” al Gobierno Nacional y, en el 122, que “se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas”.

Con relación a lo expuesto, la pirámide del derecho argentino se presenta en la Figura 3 y en función de ella se ha estructurado el análisis del marco normativo objeto del presente Capítulo en cada una de las instancias en las que fue evaluado.³²

³² Cabe aclarar que se reconoce el orden jerárquico de Constitución Nacional, Tratados Internacionales, Leyes Nacionales, Decretos Nacionales, Resoluciones, Disposiciones y acuerdos administrativos, con un orden similar en las provincias y el correspondiente para los municipios, simplificándose el mismo a los efectos del presente estudio.

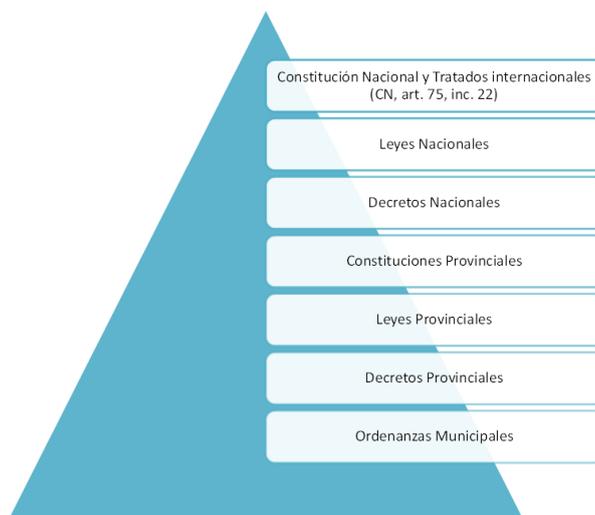


Figura 3. Simplificación de la pirámide jurídica del derecho argentino. Fuente: Elaboración propia en base a Constitución de la Nación Argentina, 1994.

La inserción de la temática ambiental dentro del derecho argentino ocurre en un marco internacional en el cual las preocupaciones en torno a la misma comenzaban a formar parte de la agenda pública. Primero la mencionada Cumbre de Estocolmo, en 1972 y luego la Conferencia de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo de Río de Janeiro, en 1992, significaron hitos de alta importancia en la historia del derecho internacional ambiental (Nonna, Dentone y Waitzman, 2011). Con la adopción de varios acuerdos internacionales y la reforma constitucional en 1994, Argentina participó de tal proceso y avanzados los años noventa, este fenómeno se había extendido también en la mayoría de las constituciones provinciales y/u otras normas particulares de protección ambiental.

En la Constitución Nacional la temática fue incorporada dentro del Capítulo segundo “Nuevos derechos y garantías”, específicamente en el artículo 41. El mismo establece, por un lado, el derecho de toda persona a un ambiente sano y equilibrado, consagrando uno de los derechos de incidencia colectiva (denominado así en el artículo 43) y el deber correspondiente a preservarlo. En función de ello determina además los mandatos relativos a las autoridades y la distribución de competencias (Sabsay y Di Paola, 2009; Gutiérrez, 2012).

Con relación a ello, dentro del Estado federal, la Nación, al tener la facultad de “dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección”, obtiene el predominio normativo. Las provincias, por su parte, deben dictar “las (normas) necesarias para complementarlas” y de acuerdo con el artículo 121 conservan todo el poder no delegado al Gobierno federal. Además, el artículo 124 establece que “corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”.

El principio rector en el que la cuestión ambiental es enunciada en la carta magna es el del “derecho al ambiente sano”, reflejando además la terminología de la época del “desarrollo sustentable”, concepto implícito al prever la satisfacción de necesidades en el presente sin comprometer las de generaciones futuras. Dicho término fue acuñado por primera vez en 1987 en el Informe *Nuestro Futuro Común* y reafirmado por la Cumbre de Río 92. Este modo de enunciación fue reproducido por la Constitución de la Provincia de Buenos Aires (reformada también en 1994) y las leyes reglamentarias de los artículos correspondientes a la protección del ambiente, Ley General del Ambiente (Ley N° 25.675, 2002) y la Ley Integral del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (Ley N° 11.723, 1995), respectivamente.³³ Ambas constituciones resaltan la figura del “derecho a un ambiente sano”, mientras que la Ley General del Ambiente apuesta a la “gestión sustentable del ambiente” y la Ley Integral del Medio Ambiente..., prevé la preservación de “la vida en su sentido más amplio”. Ambas leyes reglamentarias incorporan las nociones de “calidad de vida” y “gozar de un ambiente sano”, respectivamente, en su articulado.

Los discursos analizados de los representantes de los actores públicos, así como los de los vecinos entrevistados, reproducen esta perspectiva. Respecto del último grupo mencionado, los discursos señalaron entre otros el “perjuicio a la vida cotidiana”, el “interés común de los habitantes”, el despojo de la “calidad de vida”, la salud y los habitantes de la ciudad. Se habla del ambiente que se volvió “intolerable para la vida cotidiana, la vida comercial, la salud física y mental”, mientras que la equidad intergeneracional aparece para garantizar el cuidado de la salud y el ambiente.

Resulta interesante ver en profundidad también cómo es enunciado el problema sobre el cual el Estado en su nivel local decidió actuar frente al conflicto en cuestión. Los discursos encontraron cierta homogeneidad asociada fuertemente a la “calidad de vida” y al “cuidado a la salud y el medio ambiente”, repitiéndose las menciones a la “vida cotidiana”, “vivir bien”, “vivir mejor”, “preservar el medio ambiente”. Vale destacar aquí que tanto los representantes del Departamento Ejecutivo, Deliberativo y del Juzgado de Faltas entrevistados mencionaron explícitamente el “deber de actuar” frente al conflicto. En tales menciones se presenta la idea de que el Estado decide actuar en nombre del derecho al ambiente sano, tal como está previsto en el párrafo constitucional mencionado, poniéndose al Estado como aquél que debe garantizar el derecho. Un testimonio proveniente del Ejecutivo nombra explícitamente al artículo 41 de la

³³ El análisis de la normativa mencionada se presenta en el ANEXO II.

Constitución Nacional y leyes de “presupuestos mínimos”, mientras que el Juzgado de Faltas acude además al principio precautorio definido en la Ley General del Ambiente.

La similitud discursiva evidenciada entre el Estado y las meta-normas, que también se repite en los vecinos, no se expresa del mismo modo, en acuerdo con sus posicionamientos e intereses en el conflicto, para el caso de los trabajadores, así como tampoco en el de la empresa.

Esta última realiza menciones a la calidad de vida y a la sustentabilidad en testimonios previos a la causa judicial, aunque también se han encontrado referencias similares dentro de ésta, como pudo observarse en su web, tal como fue presentado en el Capítulo anterior y en las comunicaciones al público durante el conflicto. Otra expresión dentro de la causa indica que:

Puede verificarse que la empresa se encuentra trabajando en forma activa del mejoramiento de su producción, la calidad de vida de sus 150 trabajadores, como además de sus vecinos en Villa Tesei (Testimonio de actor empresa en Rousselot Argentina S.A. s/apelación, 2018:190 vuelta).

Aunque el posicionamiento principal de la empresa a lo largo de la causa judicial no esté determinado principalmente por alguna cuestión ambiental, se realiza una mención al artículo 41 de la Constitución Nacional, pero no desde su responsabilidad, sino sobre la que recae en el Estado provincial, a través de la Autoridad del Agua – AdA – y el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible – OPDS – en el ejercicio del procedimiento administrativo de la entrega de certificados habilitantes para la producción, tal como se muestra a continuación:

Si bien el artículo 41 de la Constitución Nacional reconoce a los habitantes el derecho a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano, ello también se traduce en la obligación del Estado de realizar las acciones necesarias para prevenir daños, conservando las condiciones que aseguren el efectivo ejercicio del derecho constitucional. En este sentido, las autoridades públicas deben llevar a cabo respectivos cometidos dentro de los plazos legales o reglamentarios, y de no encontrarse específicamente fijados, en los términos razonables teniendo en cuenta las circunstancias del caso y la relevancia de los bienes comprometidos (...) imponiendo exigir a dichas autoridades que informen fechas estimativas de resolución de la renovación del certificado de aptitud ambiental y del permiso de vuelco (Testimonio de actor empresa en Rousselot Argentina S.A. s/apelación, 2018:62 y 189, entre otras).³⁴

De este modo, el reconocimiento de las normas madre o meta-normas es verificado para casi todos los actores relevados, aunque matizados de acuerdo al posicionamiento adoptado frente al conflicto. Sin embargo, dado que el sentido de este trabajo está orientado al aporte para el abordaje de conflictos ambientales desde el ámbito local, es válido reiterar no solamente el reconocimiento de los principios rectores de estas normas en la enunciación, es decir, su réplica en los discursos, sino que también debe mencionarse su aparición en los actores públicos.

³⁴ El subrayado pertenece a la transcripción original.

2. LAS NORMAS CONSTITUTIVAS

Habiendo definido la concepción a partir de la cual deben tratarse las cuestiones ambientales en nuestro país, en general y en la Provincia de Buenos Aires en particular, es necesario avanzar sobre las competencias para dicha acción. De un modo similar al ejecutado en el apartado anterior, se establecieron aquí aquellas competencias definidas por el marco normativo vigente en materia ambiental para actuar frente a conflictos ambientales, a la vez que dicha información se contrastó con los testimonios relevados de los actores consultados. De este modo, se pretendió identificar no solamente qué facultades posee el Estado, sino también cuáles de éstas se pueden traducir en herramientas concretas de gestión y cuáles no logran cumplir con tales objetivos.

Las normas constitutivas fueron agrupadas en dos categorías en relación a los fines de este estudio: por un lado, aquellas que aportan competencias generales para el abordaje de conflictos/temas ambientales y, por el otro, aquellas específicas en relación al caso en cuestión. A continuación, se presentan los resultados obtenidos a partir del procesamiento de ambos grupos de normas, encontrándose el detalle del análisis realizado en el ANEXO II.

Competencias generales para el abordaje de conflictos ambientales desde el ámbito local

En materia competencial, para el abordaje de cualquier conflicto de índole ambiental en el plano local, se han identificado las referencias a este nivel de gobierno en la normativa emanada desde la Constitución Nacional en descendencia a través de la pirámide normativa del derecho argentino.

Retomando el apartado anterior, el artículo 41 de la Constitución Nacional dice que “las autoridades proveerán la protección de este derecho” (a un ambiente sano), estableciendo así la primera facultad a considerar. Por otra parte, este artículo determina que será la Nación, a través de sus correspondientes poderes, aquella legitimada para generar su legislación y aquella que se presente como base para todas las provincias. Ahí se introducen los “presupuestos mínimos”, los cuales se presentan para ordenar las divergencias entre las legislaciones de las provincias estableciendo condiciones mínimas de protección ambiental para todo el territorio nacional.³⁵ Sobre los mismos, las provincias podrán dictar normas más exigentes, pero nunca menos, además, deberán considerar que:

³⁵ Los presupuestos mínimos definidos como umbral de protección para la legislación ambiental serán presentados en este trabajo entre comillas, a los efectos de evitar confusiones de terminología, entre otras, con materias de financiamiento.

El objeto de las leyes de presupuestos mínimos debe ser el de protección mínima ambiental del recurso y no el de su gestión, potestad privativa de las provincias (Resolución N° 92, 2004).

Las leyes de “presupuestos mínimos” en materia de protección ambiental, sancionadas en función de lo establecido en el artículo 41 de la Constitución, que podrían ser consideradas en relación a los objetivos del presente estudio son:

- La Ley General del Ambiente (Ley N° 25.675, 2002)
- La Ley de Gestión integral de residuos industriales y de servicios (Ley N° 25.612, 2002). Esta norma, al tratar la operatoria específica de la generación de residuos, es mencionada más adelante.

La Ley General del Ambiente (LGA) se constituye como la “ley marco” por excelencia en materia ambiental, definiendo en su artículo 1° que “establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable” (Ley N° 25.675, 2002), los objetivos de la política ambiental nacional, en el 2° y los principios sobre los cuales se llevará adelante esta política, en el 4°. En su artículo 5° se establece el segundo lineamiento importante en materia de competencias para el abordaje de conflictos ambientales desde el ámbito local, dado que señala: “los distintos niveles de gobierno integrarán en todas sus decisiones y actividades previsiones de carácter ambiental, tendientes a asegurar el cumplimiento de los principios enunciados” (Ley N° 25.675, 2002).

Entre otros elementos destacables, en la LGA, se mencionan: el derecho a obtener información ambiental, junto con la responsabilidad de suministrarla, el derecho a la participación ciudadana en los procedimientos referidos a la cuestión ambiental, la noción de daño ambiental y sus normas rectoras y la obligatoriedad de contratación de un seguro ambiental cuando una actividad se considere riesgosa para el ambiente. También se definen los instrumentos de la política y la gestión ambiental en el artículo 8 que son:

- El ordenamiento ambiental del territorio.
- La evaluación de impacto ambiental.
- El sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas.
- La educación ambiental.
- El sistema de diagnóstico e información ambiental.
- El régimen económico de promoción del desarrollo sustentable.

También en el año 1994 la Provincia de Buenos Aires reformó su Constitución incorporando, así como lo hiciera la Constitución Nacional, en su artículo 28 al derecho a gozar de un ambiente

sano y al deber de conservarlo y protegerlo, tal como fuera mencionado. En este caso se establecen las competencias relativas a la Provincia, pero no se alude a los gobiernos locales, así como tampoco se hace referencia en la Constitución Nacional.

Sin embargo, las competencias ambientales a nivel municipal comienzan a definirse, de acuerdo con el orden jerárquico del derecho ambiental argentino explicitado anteriormente, con la reglamentación del artículo 28° de la Constitución Provincial a través de la Ley Provincial N° 11.723, sancionada en el año 1995. Dicha ley establece como su objeto “la protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente en general” dentro de la Provincia, constituyéndose como la ley provincial ambiental marco, a través de la cual se explica el plexo normativo ambiental de dicha jurisdicción.

Entre las cuestiones de relevancia para este punto del análisis, en su artículo 4° establece la coordinación de la política ambiental provincial y su ejecución de manera descentralizada (hacia los municipios), debiendo además estos dos poderes ejecutivos (provincial y municipal) ejercer el cumplimiento de dichas políticas de gobierno, así como también los principios de política ambiental enumerados en el artículo 5°. De esta manera, ambos Estados, el provincial y el municipal, deben garantizar los derechos ambientales y tales principios, ejecutando la política ambiental. Por otra parte, en su artículo 77° faculta a los Municipios de dictar normas locales de acuerdo con sus correspondientes realidades, siempre que estén alineadas con los criterios, procedimientos y niveles guía establecidos por la normativa provincial.

La norma que determina las competencias municipales es la Ley Orgánica de las Municipalidades (LOM), Decreto/Ley N° 6.769, del año 1958 y sus modificatorias. La misma establece las competencias administrativas generales y define dos tipos de competencias ambientales para los gobiernos locales: por un lado, determina que corresponde a la función deliberativa municipal reglamentar, entre otros “la prevención y eliminación de molestias que afecten la tranquilidad, el reposo y la comodidad de la población, es especial las de origen sonoro y lumínico, así como las trepidaciones, la contaminación ambiental y de los cursos de agua y el aseguramiento de la conservación de los recursos naturales” (artículo 27°, inciso 17, Ley N° 6.769, 1958).

Por otra parte, se establecen además competencias sobre áreas de “zonificación, edificación, habilitación e inspección de establecimientos comerciales, industriales, vialidad, paisajes, abasto y acopio, protección animal, higiene y salubridad, control bromatológico, inspección veterinaria, sanidad vegetal, tránsito y transporte público”, así como también disponer de servicios públicos como “barrido, riego, limpieza, alumbrado, provisión de agua, obras

sanitarias y desagües pluviales” (extracto de artículos 27°, 28° y 52° de la Ley N° 6.769, 1958, citado en Gutiérrez, 2012).

Tomando el análisis de Gutiérrez (2012:155), “además de imputarles responsabilidad directa sobre la prevención y mitigación de la contaminación ambiental, la LOM atribuye a los municipios competencia (generalmente concurrente) sobre numerosas áreas de política pública que están estrechamente vinculadas con los problemas ambientales metropolitanos”. El autor también señala que “a la luz de la LOM, los municipios bonaerenses tienen, entonces, amplias competencias ambientales, tanto porque comparten la responsabilidad de mitigar toda forma de contaminación ambiental, como porque son responsables primarios de políticas urbanas (...) cuyos déficits son, precisamente, causa de la degradación ambiental de la Región Metropolitana de Buenos Aires” (2012:156). Vale aclarar en este punto que si bien la Ley N° 6.869 es previa a la creación del partido de Hurlingham como tal (Ley N° 11.610, 1994), por lo que le cabe la legislación, las atribuciones y obligaciones relativas a este tipo de organización territorial.³⁶

Resumiendo y haciendo foco específicamente en el ámbito local, objeto de este estudio, las normas del grupo analizado establecen que:

1. Las autoridades proveerán protección sobre el derecho a un ambiente sano,
2. todos los niveles deberán adoptar criterios ambientales en la toma de decisiones,
3. tanto la Provincia como el Municipio son responsables de ejercer el cumplimiento de la política ambiental,
4. los municipios pueden dictar normas locales en materia ambiental y,
5. a los encargados de sancionarla, a través del Honorable Concejo Deliberante, también les corresponde legislar a los efectos de prevenir y eliminar molestias, dentro de las cuales se encuentra la contaminación ambiental.

Respecto de las competencias generales propiamente dichas, en las entrevistas realizadas a representantes del Departamento Ejecutivo y Deliberativo se denota cierto tipo de consenso sobre las “limitaciones” que posee el gobierno local en su actuación, vinculadas a la Ley Orgánica de Municipalidades. Este punto se retomará más adelante, puesto que se pone muy de manifiesto al trabajar casos como el que se encuentra en análisis, asociados a cuestiones de índole industrial. Otro factor en el que se enmarcaron tales limitaciones en los discursos analizados involucró a la reforma del Estado hacia la década de los noventa, con la consecuente

³⁶ Las tres localidades que componen el Partido de Hurlingham en la actualidad (Hurlingham, Villa Tesei y William C. Morris), junto con aquellas que componen el de Ituzaingó, en su totalidad, formaban parte del Partido de Morón (previo a Ley N° 11.610 del año 1994).

redefinición de la relación entre el nivel local y la sociedad, debiendo el primero asumir funciones que las propias leyes no contemplaban.

En cuanto a las competencias legislativas, el Honorable Concejo Deliberante de Hurlingham (HCD) emitió dos actos asociados al conflicto en cuestión: el Decreto N° 012/15 y la Resolución N° 007/18. Si bien ambos se mencionaron anteriormente, se destaca aquí que el primero tuvo carácter de solicitar intervención de las autoridades ambientales provinciales para evaluar el impacto de la fábrica y que la Resolución tuvo carácter de manifestación de beneplácito.

Como fuera mencionado, en cuanto a las funciones específicas del HCD y sus Concejales en torno al conflicto, en líneas generales se expresaron en torno a la “representación”, “acompañamiento” o “visibilización”. Los Concejales asumieron su rol representativo, reconociendo en el Ejecutivo el de “conductor de la estrategia”, así como también aquél con mayores competencias para llevarla adelante, aunque subordinadas al nivel provincial. Al respecto, uno de los testimonios destacables mencionaba:

En realidad, nosotros siempre sabíamos que la visión final dependía de la OPDS, pero nosotros lo que tenemos que hacer es recibir todas las demandas de todo tipo más allá de las competencias, nosotros no somos un Juzgado que nos declaramos incompetentes ante determinadas cosas, todas las cosas que nos competen, porque son cosas que afectan a los vecinos y nos hacemos cargo de todas las cosas. Después vemos cómo vamos canalizando de acuerdo a las mayores responsabilidades las cuestiones, pero en general nunca sentimos que algún reclamo no sea... porque todo lo que sea que atañe a los vecinos nos atañe a nosotros digamos así que somos el primer lugar a donde se acude, por cercanía física, por fácil... tratamos de ser facilitadores de los reclamos (Entrevista a representante del Departamento Deliberativo 2, 21 de noviembre de 2019).

Competencias específicas para el abordaje de conflictos ambientales desde el ámbito local

En este apartado se presentan aquellas competencias específicas que resultan de interés para el caso en estudio, clasificadas según tres grandes grupos: el ordenamiento territorial, la habilitación industrial y la gestión y control de olores.

Respecto del ordenamiento territorial, el corpus normativo relevado prevé, para el nivel de gobierno analizado, tal como se presenta en la tabla correspondiente del ANEXO II, que:

- El ordenamiento territorial deberá estar coordinado interjurisdiccionalmente entre el ejecutivo provincial y los municipios,
- el ordenamiento territorial debe incorporar criterios ambientales,
- será el Honorable Concejo Deliberante aquél facultado para sancionar la zonificación correspondiente a áreas residenciales e industriales y,

- el ejecutivo provincial y los Municipios garantizarán la planificación del crecimiento urbano industrial.

A tales efectos, vale destacar a Gutiérrez (2012) quien planteó que, si bien los Municipios bonaerenses poseen amplias competencias ambientales, la falencia en estas políticas de tipo urbanas es la responsable de la mayoría de los problemas ambientales. En este sentido, el autor infiere que estas políticas han sido históricamente ejecutadas por los gobiernos municipales de modo fragmentario y deficiente desde la protección ambiental, por lo que se ha afectado gravemente a su población.

Para el caso en análisis, la cuestión del ordenamiento territorial tuvo un gran peso en los argumentos esgrimidos por los distintos actores vinculados al conflicto. Uno de los recortes periodísticos de la época señala que la empresa planteó que “primero estuvimos nosotros, después vinieron ustedes” (Coria, 2015), en relación a que la instalación de la planta habría sido previa a la del barrio en sus inmediaciones. Si bien no se logró entrevistar otros representantes de la empresa durante el trabajo de campo, como fuera mencionado anteriormente, en el expediente analizado ha podido verificarse la utilización de este argumento por parte del grupo mencionado.

En una misma línea, los discursos de los trabajadores también hacen énfasis en la preexistencia de la fábrica a los vecinos del barrio: “sé que cuando llegó a barrio, Vergara era de tierra, no existía nada, era una zona industrial” (Entrevista a trabajador de la empresa 1, 09 de noviembre de 2019), o el contundente testimonio sobre la foto existente en la fábrica, también presentado previamente en este trabajo. Los vecinos, han destacado que si bien la llegada de la fábrica se produjo en un momento donde el sitio no se encontraba tan poblado, el hecho de que haya sucedido, sumado al aumento de producción, generaron las molestias crecientes sobre los olores emitidos. Esto se desprende de testimonios como el que se presenta a continuación:

La fábrica al principio era en un descampado. La fábrica estaba en Vergara y guarda la correlación de trazado urbano del Vergara original de Hurlingham, se fue poblando, bueno, qué pasó, por un lado, mayor población, que era afectada (Entrevista a vecino 4, 21 de noviembre de 2019).

Un testimonio también manifestó como argumento de radicación, la posibilidad con la que contaba la fábrica de producir con menores controles ambientales:

La fábrica está instalada acá porque fue el negocio que le permitía laburar a la que te criaste y no importa si se jodían 200, 500, 800 personas y cada vez se jodían más personas y todo era un arreglo comercial, era ver cómo se podía ganar de mejor manera y nada, como está el 80% de las industrias en la provincia acá en el conurbano, sin cumplir la legislación, nada (Entrevista a vecino 3, 10 de noviembre de 2019).

En el caso de los actores públicos, el tema fue mencionado por representantes del Departamento Deliberativo y del Ejecutivo locales. En el primer caso, se mencionó el proceso “caótico” a través se fue generando la instalación de industrias, aunque se reconoció que “el ordenamiento territorial es una competencia del Municipio que podría ser aplicado a esto [este tipo de casos]” (Entrevista a representante del Departamento Deliberativo 1, 07 de noviembre de 2019). En cuanto a la facultad legislativa de ordenamiento territorial, se mencionó que:

Nosotros hemos tomado decisiones como que ese lugar no vuelva a ser una industria. Hemos modificado el Código de Ordenamiento Urbano, que ese lugar sea residencial mixto, que puede haber un taller, pero no una industria compleja y que sí pueden tener un desarrollo inmobiliario comercial, pero no volver a ser un complejo industrial (Entrevista representante del Departamento Ejecutivo 2, 18 de diciembre de 2019).

De este modo, el testimonio plantea que la utilización de una herramienta como el ordenamiento territorial permite abordar, desde el Estado y, en ocasiones, de modo preventivo, los conflictos de la tipología del que se encuentra en análisis. El Código de Ordenamiento Urbano sancionado a inicios de 2019, por parte del Departamento Deliberativo, es el primero con el que cuenta Hurlingham en su historia como Municipio, dado que el anterior remitía a una Ordenanza de los años setenta del Municipio de Morón, del cual formaba parte integrante.

La zonificación prevista por el Código de Ordenamiento se presenta como una herramienta que posee el Estado para el control de olores. En este mismo sentido, de acuerdo con la Ley N° 11.459 (1993), de radicación industrial, el Ejecutivo debe en todos los casos prestar conformidad para la instalación de industrias. También para el caso de las industrias calificadas de acuerdo a lo establecido por la Ley N° 11.459 (1993) como de “categoría 1”, es decir “aquellos establecimientos que se consideren inocuos porque su funcionamiento no constituye riesgo o molestia a la seguridad, salubridad o higiene de la población, ni ocasiona daños a sus bienes materiales ni al medio ambiente”, los Municipios pueden otorgar el Certificado de Aptitud Ambiental o habilitación ambiental para su funcionamiento.³⁷ Siendo el caso de la fábrica Rousselot un establecimiento de “categoría 3”, la normativa no define competencias locales en materia de habilitación industrial, más allá de la mencionada en cuanto a la zonificación.

Uno de los argumentos fuertes del conflicto, fundamentalmente sostenido por el Ejecutivo municipal, fue el de la falta de la empresa de dos permisos provinciales y su accionar al respecto, sobre lo que expresaron: “nosotros la potestad que tenemos es administrativa. Cuando

³⁷ El Decreto N° 531/19 delegó también en los Municipios el otorgamiento de los Certificados de Aptitud Ambiental para la “categoría 2”. Sin embargo, no se aclara en el análisis debido a que el establecimiento considerado es de “categoría 3”, que continúa bajo la órbita provincial.

entregamos una habilitación está conforme al lugar y sus papeles, pero la Rousselot estaba en falta con dos papeles que son de origen provincial” (Entrevista a representante del Departamento Ejecutivo 2, 18 de diciembre de 2019).

Tal como fuera mencionado también, la respuesta de la empresa en ese sentido apuntaba a la demora de los organismos provinciales para emitir sus respuestas a la hora de emitir certificados o habilitaciones ambientales. Un funcionario municipal reflexionó al respecto:

Y después hay otra discusión que es más grande también, que hoy los que terminan aprobando industrias de categoría dos y tres, habilitando, es la Provincia y la verdad es que la Provincia está totalmente desbordada, la OPDS está totalmente desbordada entonces se hizo un cuello de botella que hace que estas empresas funcionen casi sin control cuando deberían estar más controladas, pero no tiene capacidad la Provincia.³⁸ Entonces bueno, pensar en un esquema de organización de eso creo que sería como mínimo necesario, pero bueno, de ahí surge otro problema que te decía antes que es que los Municipios no tienen la capacidad técnica que deberían tener. Si no te pasan estas cosas que no terminan de responder: el Municipio tiene una llegada limitada y eso sí es para considerar. (...) Está organizado como para que la Provincia tenga más responsabilidad que nosotros lo que pasa es que la Provincia al no tener capacidad de responder a todo el universo termina nada, llegando tarde o después al problema por una cuestión de capacidad y de esto: de hipercentralización (Entrevista a representante del Departamento Ejecutivo 4, 20 de diciembre de 2019).

Frente a la consulta específica sobre las competencias del Departamento Ejecutivo respecto a la legislación de olores, los representantes municipales manifestaron que la normativa no resulta de utilidad porque el Municipio no es autoridad ambiental para la legislación. De este modo, en materia de habilitación industrial y gestión de olores, las competencias del gobierno local no solamente se ven reducidas, sino que también son planteadas como un problema o dificultad para el abordaje de conflictos, pero también de situaciones cotidianas vinculadas a la radicación de industrias dentro del distrito y su potencialidad de afectación sobre el ambiente.

Por último, vale la pena destacar aquí la situación referida a la Ley de Presupuestos Mínimos N° 25.612 y la Ley Nacional de Residuos Peligrosos, Ley N° 24.051 (1991). Ambas normativas fueron sancionadas para la gestión de los residuos y, en particular, toman la temática de los residuos generados en procesos industriales. Si bien la Ley N° 15.612 es de posterior sanción a la N° 24.051, la primera fue solo reglamentada parcialmente, por lo que continúa en vigencia la norma más antigua. Respecto del caso, estas normas fueron relevadas en virtud de su incorporación por parte del Departamento Ejecutivo en el conflicto, con la denuncia presentada a la Fiscalía Federal de Primera Instancia de Morón. Sin embargo, la temática no guarda relación con la problemática en cuestión, dado que los olores generados por parte de la fábrica

³⁸ Este testimonio se generó meses después de la sanción del Decreto N° 531/19, con lo cual existen ciertas imprecisiones procedimentales vinculadas a la delegación de la segunda categoría a los Municipios, dado que su implementación no había sucedido hasta ese entonces.

se relacionaban con el proceso y no con la propia gestión de residuos peligrosos que es lo que la norma menciona. En este sentido, no forman parte del marco competencial para el control de la emisión de olores, aunque sí para el desarrollo de la actividad industrial. Esta situación fue la que también impidió el avance del proceso judicial en torno a la denuncia realizada por parte del gobierno local.

3. LAS NORMAS REGULATIVAS

En materia de “reglas de conducta” se ha optado por definir aquí aquellas normas que hacen a las competencias de fiscalización y control, en virtud de poder identificar qué puede o no hacerse en relación al conflicto en análisis. Para ello, se reitera la modalidad de análisis previamente realizada, en la que se identifican las competencias del Estado local y luego los testimonios relevados en el trabajo de campo vinculados a este tema.

En términos generales, la LGA establece entre los principios de la política y la gestión ambiental, entre otros, a los sistemas de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas. En este sentido, el ámbito local de fiscalización y control hace efectivo el control de la propia actividad.

A nivel provincial, la LOM prevé que tanto las ordenanzas como las reglamentaciones pueden considerar inspecciones, clausuras preventivas o adaptaciones, entre otras, en virtud de “vigilar la ejecución de los reglamentos de salubridad pública”, de acuerdo con lo expresado en la Constitución Provincial. Específicamente en materia ambiental, se prevé para los Municipios “la obligación de fiscalizar las acciones antrópicas que puedan producir un menoscabo al ambiente” y la posibilidad de “verificar el cumplimiento de las normas ambientales inspeccionando y realizando constataciones a los efectos de reclamar la intervención de la autoridad competente” (Ley N° 11.723, 1995).

En materia industrial el gobierno provincial debe coordinar con los Municipios las tareas de contralor para la permanente fiscalización del cumplimiento de la Ley N° 11.459 (1993), pudiendo en los casos de industrias de primera y segunda categoría delegar completamente dicha actividad. El Decreto N° 531 (2019), sancionado posteriormente a la clausura de la fábrica Rousselot, genera algunas precisiones más en cuanto a la posibilidad o no de ejercer desde los Municipios la fiscalización de industrias controladas por la autoridad provincial:

Los Municipios podrán decretar esta medida [la clausura preventiva] respecto de los establecimientos sobre los que hayan emitidos los Certificados de Aptitud Ambiental en uso de sus atribuciones. Sólo en caso de excepción y de grave riesgo podrán efectuarla, con

autorización expresa del Intendente Municipal, respecto de establecimientos cuya fiscalización corresponda a la Autoridad de Aplicación, notificándose de inmediato a la misma en un plazo no mayor de cuarenta y ocho (48) horas, a los fines de que aquella realice la inspección del caso y tome las medidas pertinentes. La Autoridad de Aplicación procederá, en el momento de la inspección y *ad referendum* del acto administrativo correspondiente: ratificar la medida cautelar impuesta si comprueba la gravedad extrema del caso; o disponer su levantamiento en caso contrario. La Autoridad de Aplicación o el Municipio, según corresponda, deberá expedirse sobre la convalidación de la clausura preventiva dentro de los tres (3) días, contados a partir de que hubiere sido impuesta. Tratándose de la situación prevista en el párrafo anterior, el plazo para que la Autoridad de Aplicación resuelva lo será desde que hubiere efectuado la inspección y ratificado en ese acto la medida (Decreto N° 531, 2019).

La misma normativa específica, además, que podrán aplicarse clausuras preventivas por parte del personal de fiscalización, ante la comprobación fehaciente de condiciones tales como la no obtención o renovación en tiempo y forma del Certificado de Aptitud Ambiental y/o la existencia de grave peligro de daño inminente sobre la salud de la población, los trabajadores, o el ambiente. En este sentido, la nueva normativa que no llegó a implementarse en el caso, genera rangos de actuación más claros a la hora de poder determinar la competencia del Ejecutivo en caso de incumplimientos.

Particularmente, en materia de olores, de acuerdo con la normativa que regula las descargas a cuerpos de agua y a la atmósfera, “las municipalidades ejercerán la inspección necesaria para su fiel y estricto cumplimiento” (Ley N° 5.965, 1958). El Decreto reglamentario vigente hasta 2018, es decir, en vigencia al momento de la clausura de la fábrica, establecía que, en caso de excepción y grave riesgo a la salud, la población o el ambiente, los Municipios podían imponer una medida precautoria de clausura preventiva, la cual debería ser convalidada o no por la autoridad de aplicación (Decreto N° 3.395, 1996). Sin embargo, el decreto vigente actualmente, solamente menciona que “la autoridad de aplicación (...) podrá delegar acciones a los Municipios, tendientes al control de las fuentes emisoras y la calidad del aire”, eliminando la posibilidad cautelar establecida en la normativa previa (Ley N° 1.074, 2018). En cuanto a la aplicación de esta norma por parte del Departamento Ejecutivo, se pronunciaron frente a la falta de competencias para accionar:

Era así, yo me basaba en la Ley de Provincia que tiene una graduación de olor entonces había leve, moderado o grave. Y en base a eso yo ponía olor leve, olor moderado y hacía el acta y tenía que poner a qué olía y bueno, buscaron en esas vueltas supuestamente el Municipio no estaba, no se podía amparar en esa Ley porque era de Provincia y me anulaban las actas y yo no tenía ninguna Ordenanza que pudiera... La única que podía ser era que no cumpliera con lo que tenía, pero no podía poner nada de medio ambiente (Entrevista a representante del Departamento Ejecutivo 1, 20 de noviembre de 2019).

Respecto de la aparición del Juzgado de Faltas en el conflicto, vale aclarar que las competencias de estos órganos en la Provincia de Buenos Aires se establecen en el Decreto Ley N° 8.571/77,

definiéndose en su artículo 35° que son alcanzadas por esta autoridad de aplicación todas aquellas faltas que den lugar a una acción pública, promovida de oficio, por denuncia o por el propio Juez de Faltas. En el artículo 29° también se destaca que tanto Jueces de Faltas como Intendentes Municipales poseen competencias sobre todas las faltas acontecidas en su jurisdicción.³⁹ Con la sanción de la Ley N° 11.723 (1995), se incorporó a tal normativa en su artículo 4° la consideración de “faltas de especial gravedad” a “aquellas que atentaren contra las condiciones ambientales y de salubridad pública”. Por otra parte, la normativa de radicación industrial (Decreto N° 531/19), sancionado posteriormente a la clausura del conflicto, define expresamente que, en los casos en que la Municipalidad haya otorgado los certificados de habilitación ambiental, se delega también el juzgamiento de las faltas.

La ordenanza local que contiene el Régimen de Faltas (Ordenanza N° 11.159, 1990) establece numerosas consideraciones en materia tanto industrial como de salubridad e higiene, algunas de relevancia para el caso en cuestión. Dicha Ordenanza, vigente desde antes de que Hurlingham se hubiera conformado como tal, establece el régimen de penalidades para el juzgamiento de contravenciones, en infracción a las normas dictadas en el ejercicio del “poder de policía municipal” y para el caso de leyes nacionales y provinciales cuya aplicación corresponda en el nivel local. Dentro de su Título II “Faltas contra la salubridad e higiene”, el primer capítulo establece consideraciones de la salubridad e higiene en sus generalidades, involucrando sanciones respecto de varios ítems, entre los que se destacan para este análisis: las orientadas a la prevención de enfermedades y las previstas a los “establecimientos industriales que no cuenten con las instalaciones reglamentarias destinadas a la evacuación de efluentes líquidos, sólidos o gaseosos contraviniendo normas municipales, provinciales o nacionales” (artículo 53°). Por otra parte, en el Título III “Faltas contra la seguridad y el bienestar y la estética urbana”, en su primer capítulo “De la seguridad y el bienestar”, el artículo 86° sanciona el “producir, estimular o provocar ruidos molestos, cuando por razones de hora, lugar o por su calidad o grado de intensidad, se perturbare la tranquilidad o reposo de la población o causare perjuicios o molestias de cualquier naturaleza, bien que se produjera en la vía pública, plazas, parques públicos, paseos, salas de espectáculos, centros de reunión y demás lugares en que se desarrollen actividades públicas o privadas”. En el capítulo III del mismo título que se ocupa “de las industrias, comercios y actividades asimilables”, establece sanciones en aquellos casos en que no se tenga habilitación (esto en el artículo 106°, ampliamente citado

³⁹ Dado el carácter general de este Decreto/Ley se ha descartado su análisis en el corpus normativo de este estudio, presentado en el ANEXO II. Sin embargo, se enuncian aquí los aspectos relevantes en virtud de contextualizar las competencias de los actores públicos analizados.

en la causa judicial), cuando se encuentren instalados en lugares donde la zonificación lo prohíba, o cuando se hubieren denegado los certificados de habilitación, entre otros.

Resumiendo, entonces, aún bajo la tutela de la autoridad provincial, los Municipios se encuentran en condiciones de inspeccionar. Queda claro a la luz de la nueva normativa que los casos considerados de riesgo se encuentran involucrados, pero cuando se trata de garantizar el cumplimiento de las normas ambientales mencionadas, aunque la legislación lo contemple, en la práctica no se asume con la misma seguridad.

En la normativa local, el poder de policía permite actuar sobre disposición de efluentes o residuos, así como también en relación a ruidos molestos, pero no existen menciones específicas a los olores, así como tampoco un enfoque orientado al cuidado de la salud desde una perspectiva ambiental integral como la presentada en el primer apartado de este Capítulo. En la causa judicial, la empresa alegó que de tal ordenanza “no surge que exista un encuadre legal específico que tipifique el hecho reprochado por la inspección actuante” (Rousselot Argentina S.A., 2018:184) y, por ende, el Municipio solo podría opinar por habilitaciones y/o permisos que otorga la misma autoridad de aplicación. Sin embargo, se encuentra explicitada la mención sobre la contravención de normas provinciales y a la falta de habilitaciones, así como también las “excepciones” que prevé, en la actualidad, la normativa vigente.

En los testimonios recogidos mediante entrevistas, la competencia en materia de fiscalización y control y, por ende, el poder de policía, fue marcada en múltiples oportunidades como una debilidad del gobierno local, o bien como un área a fortalecer. Así lo expresaron representantes del gobierno local del área de fiscalización y control:

Y, comparado como es en otros países, uno siente que la fiscalización es débil. (...) Yo les decía que desde el Municipio al ser una empresa de tercera categoría nosotros no podíamos, no teníamos injerencia y dependes un poco de ellos también. Según la Ley, el Municipio no puede clausurar al menos que se base en el principio precautorio que es lo que hizo el Intendente, porque si no, no se podía (...) Acá el tema es la legislación débil y los controles débiles también del Estado (Entrevista a representante del Departamento Ejecutivo 1, 20 de noviembre de 2019).

Aun así, la estrategia del Departamento Ejecutivo estuvo centrada en el accionar de fiscalización y control, a partir de dos ejes: el primero, sobre las áreas donde no quedan dudas de su competencia (seguridad e higiene, mantenimiento de instalaciones) y el segundo, en base la normativa ambiental provincial, aunque no los convoca directamente como autoridad de aplicación. Sobre el primer punto, en las entrevistas se manifestó que mientras que una fábrica promedio anualmente se espera que tenga alrededor de dos o tres inspecciones, en el caso de

Rousselot, en el año de mayor conflictividad, aquél previo a la última clausura, las inspecciones ascendieron a veinte.

Por otra parte, fue el accionar vinculado a la tutela del cumplimiento normativo ambiental provincial, el que llevó a la clausura que se considera definitiva. Respecto de sus competencias, desde el Departamento Ejecutivo se pronunciaron en relación a la potestad “administrativa”, vinculada a la Ordenanza local mencionada anteriormente, de solicitar el Certificado de Aptitud Ambiental que debiera haber emitido OPDS y el Certificado de Vuelco, emitido por AdA.

Para finalizar, a los efectos de fortalecer la competencia, desde el Juzgado de Faltas se mencionó lo siguiente:

Si nosotros vamos a discutir y vamos a poner en juego qué es lo que tenemos, lo que nosotros tenemos son un poder totalmente independiente que es el Municipio, que tiene una autonomía plena y ejerce un tremendo poder de policía sobre su territorio. (...) Cosa que nosotros vemos que tenemos que tener la plena actividad administrativa desde el Municipio, porque está la incapacidad de hacerlos. (...) Y nuestras competencias son amplias. Tenemos tránsito, tenemos habilitaciones, tenemos industria, tenemos comercio, tenemos carga, tenemos contaminación, tenemos cuidado de animalitos, maltrato, es decir, es una competencia amplia, de los cuales realmente a medida que va pasando el tiempo se va tomando conciencia de que el Juzgado de Faltas es un extra poder local, con un sentido de Poder Judicial” (Entrevista a representante del Juzgado de Faltas 1, 26 de diciembre de 2019).

Por último, sobre la centralización administrativa a nivel provincial, se comentó:

Y después que el poder de policía municipal en términos ambientales es en algunos lados sí y en otro no, entonces. Es imposible que un lugar como la provincia de Buenos Aires tenga tan centralizado este tipo de inspecciones, de habilitaciones, porque en La Plata se tienen que enterar que esta industria está en el medio de una ciudad, que genera olor, lo tienen que dimensionar, valorar, interpretar, incorporar y recién ahí ver si intervienen o no. Entonces yo creo que hay ahí algo, hay una discusión que obviamente no tengo los recursos técnicos para darla, pero sí hay una discusión que dar que es cómo los gobiernos locales tienen más potestad de regular lo que pasa en su territorio y que afecta directamente a sus ciudadanos (Entrevista a representante del Departamento Deliberativo 1, 07 de noviembre de 2019).

En este sentido, se observa cómo desde los distintos ámbitos locales se cuestiona la falta de un poder de policía completo por parte de los Municipios para el control de industrias en términos ambientales, así como también la duda sobre si existe un soporte competencial real para tutelar el cumplimiento normativo. Cabe destacar, para finalizar, que la discusión de la descentralización de estas competencias no puede escindirse de las capacidades en materia de recursos humanos técnicos y tecnológicos mencionada en el Capítulo anterior, sobre todo a la hora de controlar industrias de mayor complejidad y más nocivas para el ambiente (tercera categoría).

4. LO ESPERADO: NORMAS NO FORMALES

Tal como ya fuera señalado en el marco teórico conceptual las normas no formales o informales son consideradas por Hufty (2009) creencias o valores que caracterizan la relación entre los actores en el territorio donde se desarrolla el conflicto. De este modo, se relevaron aquellas situaciones que fueran demandadas o esperadas por aquellos actores no estatales en relación al rol que debían cumplir, así como también ciertos modos de relacionarse vinculados al espacio y al momento en que se llevó adelante el conflicto. En cuanto a las primeras, pudieron identificarse, por un lado, aquellas asociadas al cumplimiento legal. Se ha evidenciado por parte de distintos actores la valoración de las normas y su necesidad de cumplimiento, ya sea las mencionadas anteriormente en este Capítulo, vinculadas a las demandas de “calidad de vida” por parte de vecinos y vecinas, o bien la solicitud de los mismos a todas las autoridades estatales (provinciales, locales, Defensoría del Pueblo) para la intervención en el conflicto. En este mismo sentido, también se evidenciaron solicitudes de tal índole por parte de la empresa, exigiendo a las autoridades provinciales que se expidan sobre los permisos necesarios para la operación, para los cuales la empresa había cumplido con los requisitos administrativos para su renovación, pero durante el conflicto no tuvieron ningún tipo de respuesta (esto hasta después de la clausura, donde AdA se expidió, pero OPDS no lo hizo en relación al Certificado de Aptitud Ambiental).

El reclamo de intervención por parte de los vecinos al gobierno local, cuyas competencias fueron analizadas en apartados anteriores, fue evidenciado en la información recolectada del momento en que se llevaba adelante el conflicto: “hacemos responsable al Estado provincial y la Municipalidad por su complicidad lisa y llana en cuanto al funcionamiento de esta fábrica” (Testimonio de Vecino 8, comunicación personal, 2017).

Posteriormente, cuando se realizaron las entrevistas para esta investigación, en líneas generales se evidenciaba una comprensión y conocimiento de tales competencias, aunque se reiteraba la voluntad de “intervención” del gobierno local en este tipo de situaciones. Esta cuestión se vincula con el segundo tipo de demandas asociadas, ya no al cumplimiento legal, sino al rol institucional y lo que se espera del mismo. En un sentido, vinculadas a afirmaciones tales como “yo los voté, por favor no necesito otra decepción” y, también, a la “falta de escucha” aparentemente histórica sobre este reclamo de las distintas gestiones locales. En una misma línea un Concejel identificó que la demanda hacia el Departamento Deliberativo se vio modificada a lo largo del proceso: “hasta que el Municipio se hizo cargo” (Entrevista a

representante del Departamento Deliberativo 2, 21 de noviembre de 2019). También representantes del Departamento Ejecutivo testimoniaron en este sentido:

Ellos venían de haber hecho muchos reclamos a la Municipalidad entonces, obviamente, tenían buena onda y nosotros también sorteamos diciendo que bueno, que esto nos sirve, que nosotros somos la Municipalidad también, que estamos acá para charlar con ustedes. No es que somos una entidad o un órgano o ONG que viene a hablarles. Y eso a algunos los calmaba y otros no les daban demasiada importancia, les parecía lo mismo (Entrevista a representante del Departamento Ejecutivo 3, 28 de noviembre de 2019).

El “valor” comunitario del ejercicio de la representación por parte del gobierno local también lo ejercían los trabajadores. Sin embargo, este grupo no encontró resultados satisfactorios a sus demandas en torno al conflicto:

Nosotros les pedimos que, aunque sea a esos [los trabajadores despedidos que vivían en Hurlingham], el Intendente les mantenga una obra social, no sé, que los ayude de alguna manera, a los que tenían tratamiento también y no, no hubo nada de parte del Municipio (Entrevista a trabajador de la empresa 4, 06 de diciembre de 2019).

Por otra parte, el segundo grupo de normas informales identificado está asociado a dos tipos distintos de relaciones evidenciadas específicamente en el conflicto: la cercanía entre vecinos y legisladores o representantes del Departamento Ejecutivo y las dificultades de articulación interestatal al gobernar diferentes partidos o coaliciones políticas. Sobre las relaciones vecinos – gobierno local, puede afirmarse que la territorialización del conflicto, circunscripta a jurisdicciones de menor tamaño y, por ende, la cantidad de gente, cataliza rasgos de representación y de identificación de los gobernantes con el conflicto muy distintos a lo que podría suceder, por ejemplo, con las autoridades provinciales. En este sentido, el reconocimiento de los representantes de los distintos poderes del Estado de la situación conflictiva previo al ejercicio del rol como “vecinos” seguramente vehiculizó una toma de posición temprana y por ende un accionar más rápido de las acciones frente al conflicto. Si bien esto no puede tomarse como una regla extrapolable a cualquier conflicto, lo cierto es que puede identificarse como una ventaja que posee el ámbito local para abordar estos conflictos. Tal como mencionan Gutiérrez y Alonso (2016:33): “cuando la articulación de estas relaciones sinérgicas se rutiniza en una red de política, ello constituye una capacidad estatal”. También en varias oportunidades los representantes del Estado local mencionaron haber asistido a movilizaciones o actividades, haber participado de reuniones realizadas en casas de vecinos, llevar adelante comunicaciones telefónicas con los vecinos, haber colaborado en la difusión de la problemática, entre otras. Sin embargo, también ha podido visualizarse que de haber actuado el gobierno local de un modo más articulado con las distintas dependencias que lo componen, posiblemente podrían haberse atendido otras demandas y/o aspectos asociados al conflicto en

cuestión (en particular, la demanda de los trabajadores y los aspectos asociados a la salud de los vecinos lindantes a la fábrica).

Por último, se menciona la particular situación de necesidad de articulación municipio-provincia para abordar estos conflictos y la diferencia partidaria existente en el período en análisis, al igual que lo sucedido con la Nación. Como señalan Gutiérrez y Alonso (2016:26): “lo que hace cada jurisdicción y el modo en que las jurisdicciones interactúan entre ellas no dependen de las reglas formales, sino de los intereses, objetivos y estrategias de los funcionarios involucrados” y nombran la diferencia de partidos como uno de los desafíos de índole “política” para que esa articulación efectivamente se concrete. Para el caso en cuestión, la visita del Ministro de Ambiente de la Nación a la fábrica, junto con un Concejal de su mismo partido, no se realizó con articulación municipal. También se habrían realizado otras acciones por parte de la oposición local, que contaban con el mismo signo de gobierno en la Provincia de Buenos Aires, las cuales no pudieron constatarse, como por ejemplo la “solicitud informal” de información a OPDS y AdA, que manifestaron durante las entrevistas haber realizado verbalmente los Concejales de tal grupo partidario.

En un mismo sentido se expresaron desde la Justicia de Faltas: “la Provincia de Buenos Aires hizo oídos sordos a todos los pedidos del Juzgado de Faltas” (Entrevista a representante del Juzgado de Faltas 1, 26 de diciembre de 2019) y los representantes del Ejecutivo, quienes señalaron que la única posibilidad de vehicular una relación con el gobierno provincial que resultó positiva, fue la impulsada por el Defensor del Pueblo de la Provincia. En los vecinos, se identificó cierta percepción sobre las dificultades que podrían propiciar las diferencias partidarias: “como son diferentes políticas, viste, por ahí se maneja un poco así” (Entrevista a vecino 6, 14 de diciembre de 2019).

Esta falta de articulación completa las dificultades mencionadas anteriormente en relación al control industrial: a) la del Municipio por competencias y recursos acotados y, b) el de las limitaciones que posee la Provincia desde su autoridad de aplicación centralizada para controlar y emitir en tiempo y forma los Certificados de Aptitud Ambiental.

En base a lo expuesto en el Capítulo se acuerda con la tesis de Gutiérrez y Merlinsky acerca de que “la permisividad en las reglamentaciones, el dejar hacer en relación con los usos del suelo y la falta de control de las actividades de alta complejidad ambiental explican buena parte de los problemas actuales” (2016:60) y que los mismos son expresados entre otros, en términos de una convivencia conflictiva entre usos residenciales e industriales.

Luego de presentar los “actores” y “normas” que comprendieron el conflicto en análisis, el presente Capítulo tiene por objetivo indagar en las categorías analíticas que presentan las interacciones entre actores, problemas y discursos y los distintos estados que se sucedieron en el conflicto, tales como los “puntos nodales” y los “procesos”, de acuerdo con la propuesta de Hufty (2009). De este modo, se propone poner en valor las variables espacial y temporal como dimensiones de la gobernanza del conflicto. A través de las mismas es que pueden verse las relaciones, cambiantes, a lo largo de la historia de los conflictos en general, así como también el modo en que los resultados de tales interacciones modifican los sucesivos escenarios. La propuesta radica en identificar si existen características de los “puntos nodales” y los “procesos” que puedan identificarse como favorables para el abordaje de conflictos como el presentado.

Para ello, se tomó la información de los Capítulos anteriores y, considerando además el espacio-tiempo que se ponen en juego en este Capítulo, se retomó la adaptación de la propuesta de Tapella (2007) para la elaboración del Mapa de Actores Clave. En este sentido, como parte del proceso de cartografiarlos, se realizó el análisis de las distintas dimensiones del problema público (Subirats *et al.*, 2008) y el reconocimiento de relaciones para la toma de decisiones, desde la perspectiva de la gobernanza local del conflicto. La metodología adoptada encuentra su fundamentación en que una herramienta como el Mapa de Actores Clave permite visualizar cómo varían creencias y comportamientos en distintos escenarios, involucrando las variables deseadas.

Como resultado de los procesos identificados, donde actores, normas y puntos nodales se ponen en juego, aparecen los resultados, trabajados en esta investigación como productividades (Merlinsky *et al.*, 2008). De este modo, una vez puesto a jugar el aparato relacional que opera sobre el conflicto y sus características, e identificados cada uno de los hitos, es posible conocer qué dejó el conflicto, material que se presenta en el segundo apartado del Capítulo.

1. IDENTIFICACIÓN DE PUNTOS NODALES Y PROCESOS Y SU RELACIÓN CON ACTORES Y NORMAS

El problema público (Subirats *et al.*, 2008) puede analizarse a través de las dimensiones que lo componen (intensidad, audiencia, novedad y urgencia).⁴⁰ Sin embargo, tales dimensiones varían en relación a los distintos escenarios que se presentan a lo largo del tiempo. Es por ello,

⁴⁰ Véase el apartado del marco teórico conceptual de este trabajo, en el CAPÍTULO II, para retomar la definición de las dimensiones planteadas.

que se utilizaron los eventos principales que ordenaron la narrativa del CAPÍTULO III, para incorporar el análisis espacio-temporal. También se ha mencionado que la interpretación del problema varía en torno a los distintos actores, con lo cual, la evaluación se realizó considerando la perspectiva de cada uno de ellos.

Para los eventos mencionados se analizaron las dimensiones presentadas por Subirats *et al.* (2008), otorgando un signo (+) en los casos en las que la dimensión se encontró presente y de un signo (++) para los casos en los que se identificó la dimensión en mayor magnitud. En los casos en los que la dimensión no resultó relevante para el actor y el momento seleccionado, no se otorgó ninguna valoración. Esto posibilitó la construcción de la siguiente Tabla, en la cual se intentó reproducir gráficamente con la sumatoria de cada uno de los signos positivos otorgados, ordenando los eventos cronológicamente, arrojando como resultado la Figura 4.

| Actor | Elecciones | Firma del acta acuerdo | Fin del período de obras y movilización | Clausura, despidos y causa judicial |
|---------------------------|--|-------------------------------|--|--|
| Departamento Ejecutivo | + Novedad | + Intensidad + Audiencia | ++ Intensidad ++ Audiencia + Novedad | ++ Intensidad ++ Audiencia + Urgencia |
| Departamento Deliberativo | + Audiencia | + Audiencia | + Audiencia | + Intensidad + Audiencia |
| Juzgado de Faltas | - | - | + Intensidad + Audiencia + Novedad | ++ Intensidad + Audiencia + Urgencia |
| Vecinos | + Intensidad + Novedad + Audiencia | + Intensidad + Audiencia | ++ Intensidad ++ Audiencia + Novedad + Urgencia | ++ Intensidad ++ Audiencia ++ Urgencia |
| Empresa | + Audiencia | + Intensidad + Audiencia | + Intensidad ++ Audiencia + Novedad | ++ Intensidad ++ Audiencia ++ Urgencia |
| Trabajadores | - | - | + Audiencia + Novedad | + Intensidad ++ Audiencia ++ Urgencia |

Tabla 1. Análisis de dimensiones del problema público (Subirats et al, 2008), de acuerdo a los eventos principales identificados, para cada uno de los actores identificados. Elaboración propia en base a dimensiones del problema público de Subirats *et al.* (2008).

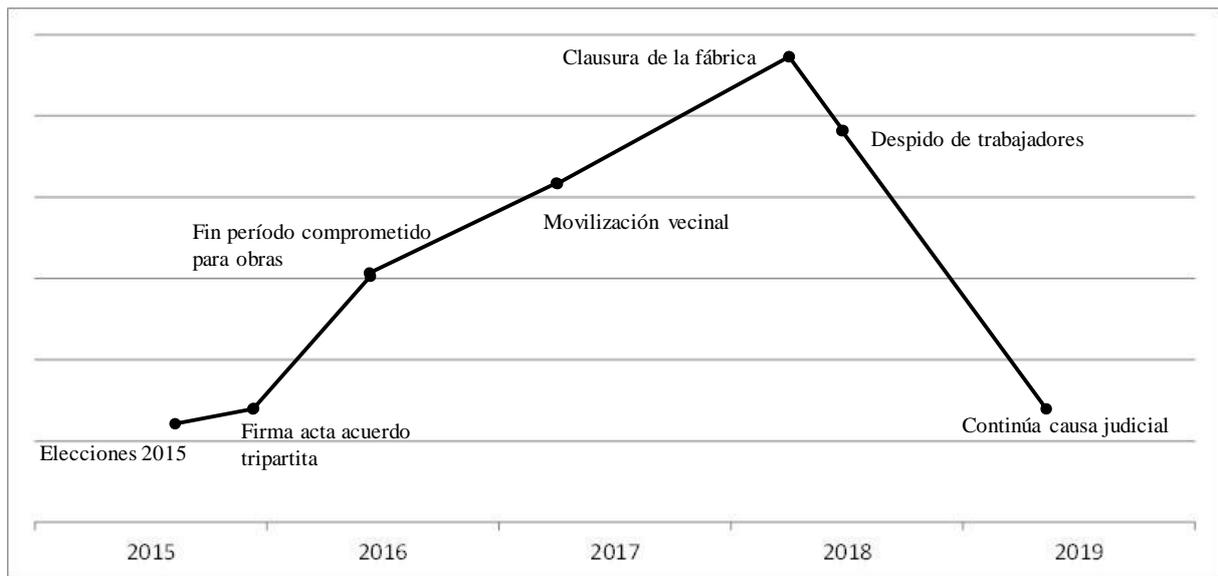


Figura 4. Esquema de caracterización del problema público para representar la conflictividad del caso seleccionado, de acuerdo a los distintos hitos identificados.

La visualización de la “conflictividad” también se acompaña por otro indicador utilizado para revisar las dimensiones del problema público: la cantidad de notas periodísticas identificadas en torno al conflicto a lo largo de los años analizados. La distribución fue la siguiente: 14% para el año 2015, 18% en 2016, 26% en 2017, 40% para 2018 y 2% en 2019.⁴¹

Lo antedicho permite también justificar la relación de estos eventos principales con los distintos “procesos” evidenciados a lo largo del conflicto. En base a estos, así como también en relación a los “puntos nodales”, el Marco Analítico de la Gobernanza (Hufty, 2009) propuso identificar aquellos elementos que permitieron generar cambios favorables para el abordaje del conflicto. Por esta razón, se continuó en este punto con la elaboración del Mapa de Actores Clave (Tapella, 2007). El autor indica que las variaciones en las relaciones entre los distintos actores involucrarán distintos tipos de “redes” generadas en el período en estudio. Las redes sociales son las que representan los mapas de actores y, si bien los valores o intereses de cada actor participante en el conflicto pueden no variar, sí pueden hacerlo, como en este caso, sus creencias y su comportamiento, por lo que las dimensiones sociales, espaciales y temporales se ponen de manifiesto a la hora de analizar las acciones que se han llevado adelante en el marco del conflicto.

En este caso la herramienta no fue utilizada para obrar a partir de un escenario de conflicto actual, compuesto por las dimensiones anteriormente mencionadas, sino que fue utilizado para

⁴¹ Datos propios en base a las notas periodísticas identificadas en los medios de acuerdo a lo presentado en el ANEXO I.

analizar lo actuado bajo la perspectiva de gobernanza. Respecto de los distintos momentos del conflicto, el autor expresa que:

Hay que destacar que la realidad es cambiante y que el rol y funciones de determinados actores pueden modificarse, ya sea por la presencia de nuevos actores, por cambios en el contexto, o simplemente por cambios en el propio actor. En tal sentido, es necesario asumir que el mapeo que hacemos en un determinado momento es válido para ese momento y es necesario actualizarlo con frecuencia, incluyendo la mayor cantidad y diversidad de miradas (Tapella, 2007:5).

De este modo, se presenta una variación al enfoque definido inicialmente por el autor en la utilización del instrumento, por lo que se identificaron tres mapas que representen tres radiografías de distintos momentos del período analizado, en base a los eventos principales propuestos:

- a) el período que va desde 2015 hasta el vencimiento de los plazos de obra del acta compromiso;
- b) aquél que se presenta desde el fin de plazos (mediados de 2016) y va hasta la clausura en 2018, en todo momento con tensión en aumento; y,
- c) el correspondiente al período en torno a la clausura de la fábrica en 2018 y el inicio del proceso judicial.

En este caso, el segundo período a representar incluye también la movilización, identificada como evento destacable del conflicto en el CAPÍTULO III. Sin embargo, al encontrar un encuadre de relaciones similar en todo el período, tanto en este hito como en el que se presenta luego de finalizados los plazos de obra, aunque con conflictividad creciente, se sintetizan ambos en un solo período. De este modo, continuando con la metodología sugerida, luego de la clasificación de actores, la identificación funciones y roles de cada uno y su caracterización, Tapella (2007) propone realizar un análisis de los mismos previo a la confección del mapa en el que se identifiquen el modo en el que cada uno se muestra frente al escenario analizado y el nivel de poder para la acción que poseen. Para el primer análisis se prevé clasificar si el actor se encuentra a favor de los sucesos, en contra o si presenta neutralidad y, para el segundo, si posee un nivel de poder (influencia) alto, medio o bajo. Luego de este análisis, sería posible graficar los distintos mapas.

A continuación, se presenta el análisis de cada período, que incluirá “actores”, “normas”, “procesos” y “puntos nodales”, para finalizar con los correspondientes mapas y la identificación de los puntos favorables de cada escenario ocurrido.

Primer período: desde las elecciones hasta el fin de la vigencia del acta acuerdo tripartita (2015 – mediados de 2016)

De acuerdo a la información relevada, al comienzo del período de análisis, el gobierno local (en tanto su Departamento Ejecutivo y el Deliberativo) acompañó el reclamo de los vecinos y acordaron, junto con la empresa en la realización de un acta compromiso de obras. Tal situación, si bien se presenta en un marco de conflictividad creciente debida al aumento en los niveles de olores identificados por los vecinos, contribuyó a una base de “confianza” entre las partes, considerando que a partir de tal acta podría resolverse el problema.

Con referencia a las dinámicas en las que se llevó adelante el período, en particular enunciando los “puntos nodales”, se propiciaron una serie de encuentros entre las distintas partes que apuntaban a avanzar en niveles de acuerdo. A partir de 2015, los espacios propiciados por el Departamento Ejecutivo pueden generalizarse en diversos tipos de reuniones de encuentro entre distintos actores e inspecciones a la fábrica. Las primeras han encontrado distintas variantes: al inicio del período en análisis, las mismas se desarrollaban en presencia de representantes de la empresa, vecinos, funcionarios municipales y, ocasionalmente, de Concejales. Estos últimos, tomaron un rol que se tradujo en un acompañamiento de los vecinos y un apoyo a la estrategia del gobierno municipal que protagonizó las acciones llevadas adelante en este marco. Uno de los Concejales refirió al Concejo Deliberante como espacio de encuentro: “prestar el ámbito del Concejo para que el problema se visibilice” (Entrevista a representante del Departamento Deliberativo 2, 21 de noviembre de 2019).

Acerca de la participación en el Concejo, los vecinos acudieron al momento de la votación del proyecto de 2015:

Fuimos [al Concejo Deliberante] (...) Viste que estás de espectador, digamos. Fuimos a escuchar, no pudimos hablar, a escuchar. Creo que iban a sacar un Decreto” (Entrevista a vecino 6, 14 de diciembre de 2019).

Vale aclarar que, en abril de 2016, por Decreto N° 008, el Honorable Concejo Deliberante creó un instrumento denominado “Banca abierta”, con el objeto de promover la participación ciudadana y a los fines de recepcionar opiniones, reclamos y propuestas en lo que resulta concerniente al Concejo. De todos modos, esta herramienta no fue utilizada durante el conflicto, tampoco al momento de la sanción del beneplácito por el cierre de la fábrica en el año 2018.

La empresa, por su parte, en los reiterados comunicados realizados mencionaron su compromiso por mantener “reuniones periódicas con un grupo representativo de vecinos, a

fin de mantenerlos informados de los avances” del plan de obras (Rousselot Argentina S.A, 2015, 2016a y 2016b). También se informaban en dichos comunicados las reuniones mantenidas con los representantes del Municipio y los vecinos.

En cuanto a los vecinos, comenzaron a generar ámbitos de encuentro de forma previa al período en análisis.

El primer lugar fue la Sociedad de Fomento del barrio. Ahí había un grupo de vecinos que empezaron a manifestar la preocupación, se fueron comunicando a través de las redes sociales, pero el lugar donde se encontraban era la Sociedad de Fomento Sargento Cabral y ahí empezó el primer grupo (Entrevista a representante del Departamento Deliberativo 2, 21 de noviembre de 2019).

Iniciado el período en cuestión, dicha Sociedad de Fomento no funcionaba más, por lo que los encuentros comenzaron a realizarse en la Sociedad de Fomento y Club General San Martín, ubicado a escasos metros de la fábrica y en la casa de uno de los vecinos promotores, también en las inmediaciones de la misma.

Acercando de los ámbitos del espacio público, los vecinos llevaron adelante una serie de convocatorias para protestar o bien movilizarse hacia la fábrica. En el año 2015, se realizaron tres concentraciones (entre fines de mayo y fines de junio), las cuales contaron solamente con la participación de vecinos. Mientras que, en 2016, con la vigencia del acta acuerdo y las prórrogas de cumplimiento de plazo, no se realizaron movilizaciones, este formato fue retomado hacia 2017 con mayor participación.

Cuando se fue acercando el fin del período comprometido para la realización de obras (mediados de 2016), el optimismo comenzó a desaparecer, tanto por parte del Departamento Ejecutivo, del Deliberativo y de los vecinos, por lo que las próximas inspecciones, clausuras y reuniones, entre otras acciones identificadas comenzaron a demandar mayor participación e involucramiento de las partes mencionadas.

De acuerdo a lo expuesto, en la Tabla 2 se construyó el análisis del período, de acuerdo a la propuesta de Tapella (2007).

| Grupo de actores sociales | Actor | Posicionamiento sobre el evento principal del período | Niveles de poder |
|----------------------------------|------------------------|---|---|
| 1. Actores públicos | a. Depto. Ejecutivo | A favor: Promueve la firma del acta compromiso y confía en que se realizarán avances. | Medio: Inicia su período de gobierno con la iniciativa de tomar el tema. Se firma un acta bajo la propuesta de la Empresa y se espera su cumplimiento. |
| | b. Depto. Deliberativo | Neutro: No participa en la firma del acta compromiso. Su accionar se encuentra centrado en el acompañamiento a vecinos. | Bajo: Participa de reuniones con vocación de representar a los vecinos con cierto apoyo al gobierno local. |
| 2. Actores privados | a. Vecinos | A favor: Forma parte de la firma del acta compromiso y encuentra "esperanza" en el resultado del mismo. | Medio: Logran que la temática ingrese a la agenda del gobierno local. Participan del acuerdo tripartito. |
| | b. Empresa | A favor: Se compromete mediante el acta compromiso y mantiene relaciones cordiales con el resto de las partes. | Alto: Define propuesta que termina conformando el acta acuerdo. No cuenta con otros actores que realicen propuestas o posean gran conocimiento respecto de la problemática. |

Tabla 2. Análisis de actores para el primer escenario planteado (2015 – mediados de 2016). Elaboración propia en base a las fuentes primarias y secundarias de la investigación de tesis y según la aplicación de la metodología propuesta por Tapella (2007).

En resumen, los puntos favorables del período pueden sintetizarse del siguiente modo:

- El tema aparece en la agenda municipal por primera vez,
- comienzan a generarse espacios de encuentro,
- el movimiento del tema en la agenda acompaña una mayor participación vecinal,
- se logra un acuerdo (más allá del contenido) entre las partes,
- el acuerdo logra establecer un tiempo de confianza entre las partes y en base al compromiso de acción establecido.

El Mapa de Actores Clave del período se presenta en la Figura 5.

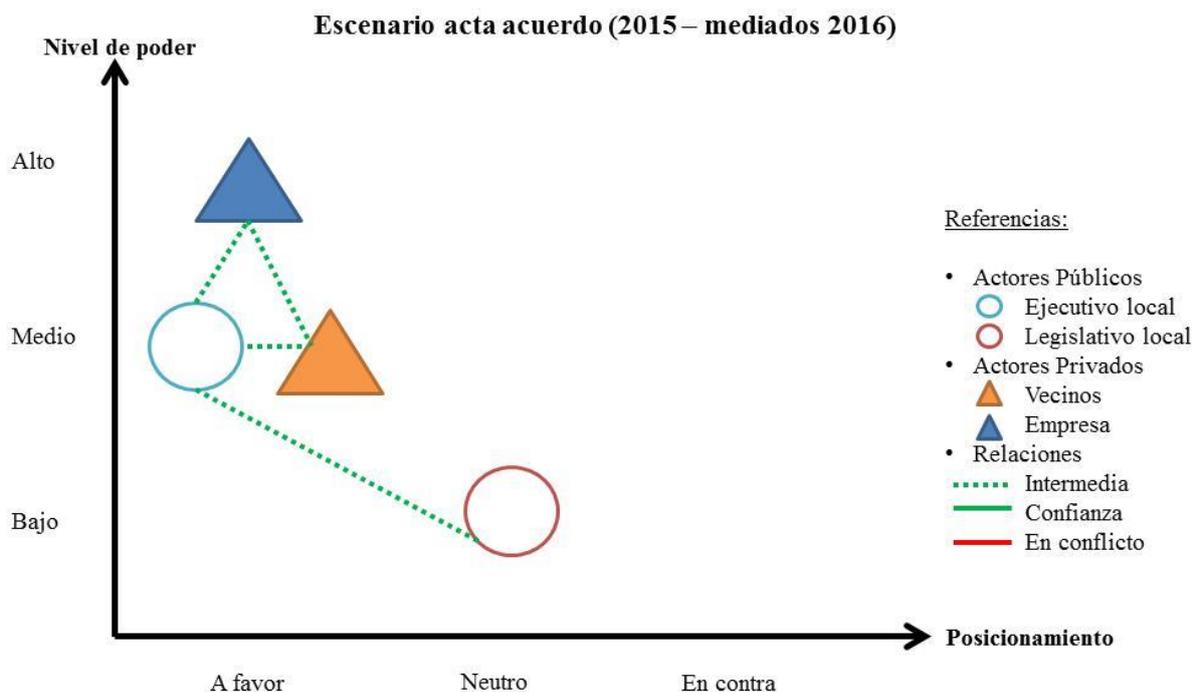


Figura 5. Mapeo de Actores Clave del conflicto desde el inicio del período en análisis hasta el fin de la vigencia del acta acuerdo (2015 – mediados 2016). Fuente: Elaboración propia en base a las fuentes primarias y secundarias de la investigación de tesis y según la aplicación de la metodología propuesta por Tapella (2007).

Segundo período: fin de la vigencia del acta acuerdo tripartita hasta la clausura de la fábrica (mediados de 2016 – 2018)

En el período que transcurre entre mediados de 2016 y hasta el cierre de la fábrica en 2018, el conflicto adquirió mayor escala, con una mayor participación de actores públicos (locales y provinciales) y mayor cantidad de vecinos en las movilizaciones y medios locales. Esta situación también se dio en un marco creciente de olores identificados en el barrio.

En este momento, las reuniones entre actores continuaron, pero sumaron dos características: por un lado, mayor presencia de representantes del Departamento Ejecutivo en reuniones en casas de vecinos (convocadas por uno u otro actor) y, por el otro, con la incorporación por parte del gobierno local del Defensor del Pueblo como actor para articular con el gobierno provincial. Con este último, las reuniones se llevaron a cabo tanto en La Plata, sede administrativa de la Defensoría, como en el Municipio y algunas contaron con la presencia de representantes de Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) y la Autoridad del Agua (AdA). Entre los objetivos relevados de aquellas reuniones, surgieron aquellos vinculados a “discutir la situación de la fábrica”, “escuchar en persona las quejas de los vecinos”, “contarles [a los vecinos] las próximas acciones”. También puede mencionarse en este período la visita

propiciada por Concejales de la oposición del Ministro de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, que no obtuvo ningún resultado.

Tanto la convocatoria como la participación en reuniones con vecinos resultó otro de los puntos más importantes de la estrategia llevada adelante por el gobierno municipal. Este procedimiento se tradujo también como un modo visible y reconocido de inserción de la temática dentro de la agenda municipal:

Hubo reuniones dentro de la fábrica, de los representantes de la empresa con los vecinos, con concejales y con autoridades municipales. Hubo cartas de intención con detalles y plazos de obras. Hubo incluso una clausura preventiva de la Municipalidad, hubo multas y más reuniones. Hubo firma de convenios y de nuevos compromisos en la sede municipal. Nada se cumplió. Y ante cada incumplimiento, hubo nuevas visitas guiadas por la fábrica con los extenuados vecinos (Rodríguez, 2017).

Las “visitas guiadas” que se mencionan en el párrafo anterior, fueron realizadas junto con vecinos y Concejales y, como acción, se acompañaron de múltiples inspecciones, que se profundizaron con la falta de resultados respecto de la problemática de olores y se fueron identificando como sucesivos incumplimientos por parte de la fábrica. Con relación a la articulación entre actores en dichas instancias, se pudo relevar:

En un principio con las visitas no dejaban que charláramos y no dejaban tampoco a los empleados, después con el tiempo ya era dentro de todo lo malo ya era un poco más ameno y así a manera de chascarrillo por la baranda y todo lo otro, después sí podíamos entablar cierta conversación (Entrevista a vecino 7, 18 de diciembre de 2019).

Una particularidad señalada por uno de los vecinos fue la cercanía en ciertos momentos del conflicto con representantes de la empresa, con uno de los cuales llegaron a relacionarse personalmente. Esta relación, si bien contó con instancias de cordialidad, en el período de análisis fue tensionándose de un modo creciente, debido a la profundización en la situación de olores.

Con relación a la articulación entre Ejecutivo, Deliberativo y vecinos, se evidenció una estrechez creciente en materia de lazos para la articulación y el acompañamiento de las posiciones:

A veces o venían a hablar conmigo o a veces, había vecinos claves, que yo ya sabía el nombre y el apellido, ellos ya tenían los números nuestros o se comunicaban directamente al Municipio y ya los conocíamos, íbamos a las casas (Entrevista a representante del Departamento Ejecutivo 1, 20 de noviembre de 2019).

Si bien, como fuera mencionado, la estrategia desarrollada principalmente por el Ejecutivo siempre acompañó la línea de los vecinos eso no implicó que no se les realizaran reclamos en

los diversos ámbitos de encuentro. Esto se pudo reflejar también espacios virtuales, como el intercambio en las páginas de Facebook de representantes tanto del Ejecutivo como del Deliberativo local. En dichas páginas, no solamente tales representantes comunicaban sus participaciones en distintas acciones vinculadas al conflicto, sino que también, ante los comentarios de vecinos, en general se evidenciaba la respuesta que devenía en conversaciones mantenidas en ese ámbito.

También en el entorno virtual, se profundizó la organización de vecinos en torno al grupo de Facebook “Tesei quiere respirar” que, aunque creado en 2015, alcanzó este período la mayor cantidad de publicaciones y una mayor repercusión en la comunidad, alcanzando los 400 participantes. Este grupo, dirigido a la comunidad en general, apuntaba a comunicar acciones, realizar convocatorias (a movilizaciones, reuniones o acciones específicas como realizar denuncias), búsqueda de recursos técnicos necesarios (abogados, ambientalistas, etc.) y, también, a comunicar distintos intercambios con representantes de la fábrica y de los distintos ámbitos del gobierno local.

Lo mismo sucedió con las reuniones presenciales y las movilizaciones, encontrándose en este período aquella convocada en 2017 que alcanzó los mayores niveles de participación y la reunión en casa de uno de los vecinos que superó las 300 personas participantes. Vale recordar aquí que en estas instancias participaron también representantes del Ejecutivo y Deliberativo local.

Otra de las cuestiones inherentes al espacio público, mencionada anteriormente, se vincula a la cercanía de los distintos actores propiciada por el ámbito local. La “calle”, fue mencionada como un espacio de encuentro, donde los vecinos se cruzaban y dialogaban con representantes del Estado y de la empresa. No se mencionaron intercambios con los trabajadores en este ámbito.

Lo mencionado, junto con aquellos aspectos descriptos en Capítulos anteriores en relación al período, permitieron construir la siguiente Tabla 3, para la posterior confección del Mapa de Actores Clave.

| Grupo de actores sociales | Actor | Posicionamiento sobre el evento principal del período | Niveles de poder |
|---------------------------|------------------------|--|---|
| 1. Actores públicos | a. Depto. Ejecutivo | A favor: Modifica su confianza hacia la empresa y decide vincularse más con el conflicto de un modo propositivo hacia las acciones que deben realizarse. | Alto: Aumenta los niveles de fiscalización y control. Convoca a actores provinciales para su involucramiento. |
| | b. Depto. Deliberativo | A favor: Participación de Concejales en inspecciones y actividades llevadas adelante por los vecinos. | Bajo: Se remite a acompañar acciones impulsadas por otros actores. |
| 2. Actores privados | a. Vecinos | A favor: Aumentan su nivel de participación tanto en acciones relacionadas como en medios de comunicación. | Alto: La temática se constituye uno de los pilares de la agenda de gobierno. |
| | b. Empresa | En contra: Cuestiona la legalidad del acta acuerdo. | Alto: Mantiene su estrategia de presentación de propuestas de obras y cronogramas. |

Tabla 3. Análisis de actores para el segundo escenario (Mediados de 2016 – Clausura en 2018). Elaboración propia en base a las fuentes primarias y secundarias de la investigación de tesis y según la aplicación de la metodología propuesta por Tapella (2007).

Al igual que para el período anterior, se destacan aquellos puntos que produjeron cambios en el escenario de conflictividad:

- La finalización del período de obras comprometido y la falta de resultados, si bien no constituye un elemento “positivo” para la gobernanza del conflicto, sienta las bases de la conflictividad creciente que se observa en el período, así como también del cambio de estrategia (aquí la empresa deja de estar del lado de la “solución” y empieza a encontrarse “en falta”).
- El Departamento Ejecutivo dispone avanzar con una serie de inspecciones, vinculadas a sus competencias en materia de higiene y seguridad (cambio de estrategia).
- Los actores públicos intervinientes mantienen un posicionamiento asociado al de los vecinos. En el caso de los Concejales, este posicionamiento se tradujo en todos los bloques.
- Las acciones desarrolladas por los actores públicos continúan propiciando la participación vecinal.
- Las acciones desarrolladas por los vecinos crecen en cuanto a alcance y magnitud de participación.

- En materia de “puntos nodales”, se produce un cambio en torno a la utilización de “la calle” como espacio de encuentro.

Algo a destacar es que en este período se identificó la mayor interacción entre Gobierno Provincial y Municipal en relación al conflicto. Si bien es cierto que dicha interacción fue acompañada por las y los vecinos, lo que permitió hacerlos partícipes tanto de la estrategia como de la información circulante, no hay elementos para concluir que estas intervenciones hayan actuado favorablemente para la gobernanza del conflicto.

La construcción del Mapa de Actores Clave permite ver, en la Figura 6, la intensificación de lazos de confianza y conflictividad para el período en cuestión.

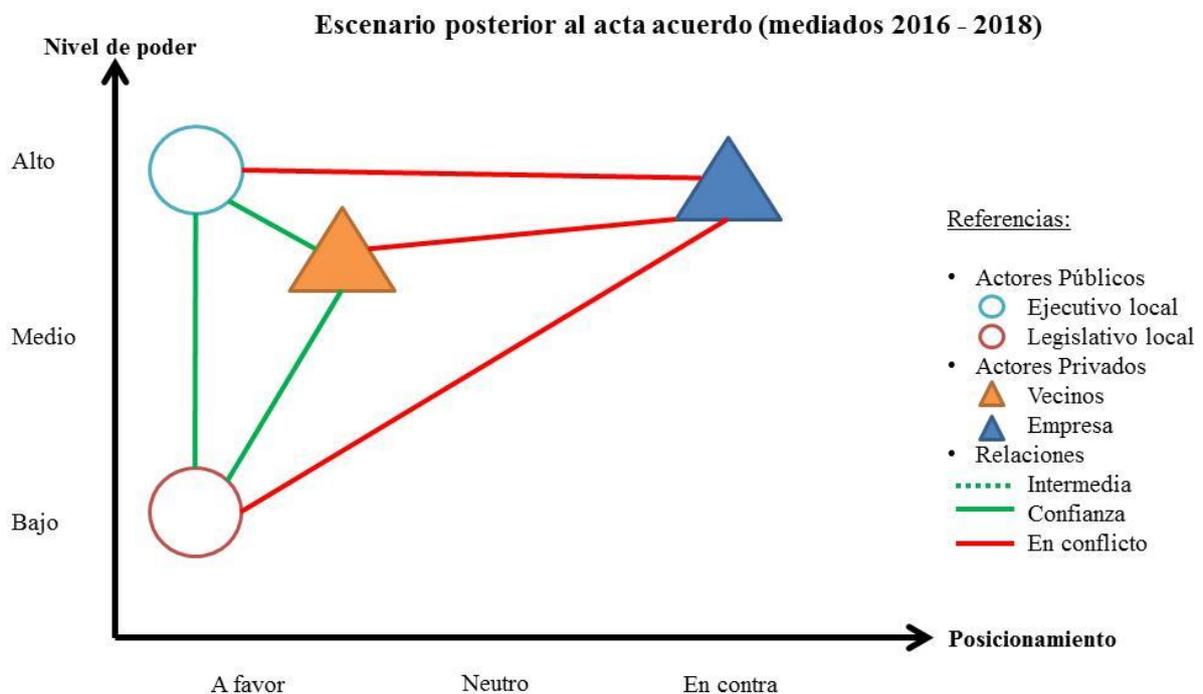


Figura 6. Mapeo de Actores Clave del conflicto desde el fin de la vigencia del acta acuerdo hasta la clausura de la fábrica (mediados 2016 - 2018). Fuente: Elaboración propia en base a las fuentes primarias y secundarias de la investigación de tesis y según la aplicación de la metodología propuesta por Tapella (2007).

Tercer período: escenario en torno a la clausura de la fábrica hasta el fin del período en análisis (2018 – 2019)

La construcción del escenario en el cual se constituye la clausura de la fábrica implica el reconocimiento de los períodos anteriores, a partir de los cuales los actores involucrados alcanzaron altos niveles de tensión y de negociaciones fallidas, pero también de los nuevos actores que se incorporaron, como el Juzgado de Faltas y los trabajadores de la empresa.

Las distintas reuniones, como “puntos nodales” de confluencia de todos los actores, contaron con la presencia de los trabajadores en la medida que comenzaron a involucrarse en el conflicto, así como también en algunas ocasiones a representantes del Juzgado de Faltas interviniente. Como fuera mencionado, este espacio de encuentro llegó a su fin en este período, cuando en una reunión, luego de la última clausura, la empresa se retiró y decidió continuar el diálogo por la vía judicial:

Nosotros eso lo resolvimos como se resuelven las relaciones entre las personas. Nos juntamos todos en una sala, todos los actores involucrados, vecinos, trabajadores, empresa y Municipio y se aclaró y llevamos cuáles eran los requerimientos que había para que ellos produzcan que eran bastante simples. Esa fue la última reunión (Entrevista a representante del Departamento Ejecutivo 2, 18 de diciembre de 2019).

Por otra parte, en base a sus competencias, el Juzgado de Faltas llevó adelante la convocatoria a ámbitos formales de encuentro, como es el caso de la audiencia por las actas labradas por el Municipio que dio lugar a la clausura. Una de las particularidades de este acto de juzgamiento fue su realización en el Municipio y con la presencia de un grupo de vecinos. Al respecto, la empresa en el expediente se manifestó en disconformidad: “dichos asistentes fueron recibidos por Autoridades en forma previa y con posterioridad a la audiencia”, por lo que alegaba no haber recibido el mismo trato que dicho grupo (Rousselot Argentina S.A. s/apelación, 2018:260 vuelta). La causa judicial se convirtió de este modo en otro de los “puntos nodales” del conflicto. Este ámbito fue utilizado por la empresa en dos oportunidades: la primera, mediante cartas documento, en relación a los dichos de uno de los Concejales de la oposición respecto del uso de la palabra “contaminación” para definir la problemática ocasionada por la fábrica y la segunda, el litigio que continúa a la fecha para dirimir con el Ejecutivo y el Juzgado de Faltas si efectivamente han actuado de acuerdo a sus competencias y funciones específicas.

Tal como se mencionó para el período anterior, e incorporando aquí entre los actores públicos al Juzgado de Faltas, en todos los casos para este grupo pudo observarse como característica la cercanía hacia el actor vecinos y, por ende, la posibilidad de encuentro personal, sea porque los involucrados se conocían anteriormente, se veían en las calles o compartían ámbitos públicos. Incluso como se ha mencionado en el CAPÍTULO III, los representantes entrevistados de cada grupo de actores públicos manifestaron un compromiso con la temática desde un rol adicional al ejercido circunstancialmente: como vecinos.

Tanto algunos representantes del Ejecutivo como del Deliberativo, realizaron algunas reuniones con los trabajadores, en sedes gubernamentales o en el propio Sindicato. Sin embargo, una de

las demandas más acentuadas por parte de los trabajadores fue que, a diferencia de lo que sucedía con los vecinos, ellos no eran recibidos por el Intendente.

El grupo de trabajadores presentó una iniciativa de diálogo entre las partes, muchas veces limitada en la concreción efectiva de los diálogos que intentaba propiciar, cuyos espacios terminaron siendo o bien la fábrica o algún ámbito municipal: “nosotros siempre buscamos reunirnos, juntarnos, tratar de hablar, nosotros teníamos contacto en distintos niveles y tocábamos para ver, conseguir” (Entrevista a trabajador de la empresa 2, 12 de noviembre de 2019).

Este grupo también recurrió al espacio público, “la calle”, para realizar manifestaciones en torno a su situación y, si bien los vecinos reconocían que no querían llevar a este grupo a perder su fuente de trabajo, no lograron que su modo de enunciación del problema (“la pérdida de trabajo”) se antepusiera en la opinión pública como sí lograron los vecinos. Esta situación les valió cierta falta de apoyo en general, por lo que sus acciones quedaron limitadas a su propia fuerza de acción.

En cuanto a su relación con la empresa, mediante los testimonios se pudo relevar que en torno a la clausura comenzaron a reunirlos para comunicarles la situación:

Todo fue después de la clausura, digamos que antes de la clausura la empresa no nos hizo parte de las charlas, siempre las charlas eran empresa y Municipio. Nosotros no participamos en ese momento. Empezamos a participar cuando la fábrica se dio cuenta de que el tema era serio y buscó que nosotros seamos fuerza de choque o que presionemos al Municipio para que levante la clausura, digamos como un arma más (Entrevista a trabajador de la empresa 4, 06 de diciembre de 2019).

Habiendo mencionado la totalidad de espacios de encuentro identificados puede decirse que, en el caso de los actores públicos, fueron aquellos propiciados por el Departamento Ejecutivo los que tuvieron mayor predominancia, mientras que, sobre los privados, dado su nivel de actividad a lo largo de todo el conflicto, sucedió lo propio con los vecinos. Esta situación converge con la búsqueda realizada por esta investigación de identificar las relaciones entre la participación pública y la inserción de la temática en la agenda de gobierno, en aras de visualizar la gobernanza de conflictos ambientales en un ámbito local, desde la perspectiva estatal.

Es el período mencionado cuándo que se dio el punto de mayor conflictividad, el cual comenzó a disminuir con la satisfacción de los vecinos por el cierre de la fábrica, pero mantuvo altos niveles durante el corto tiempo en que los trabajadores se encontraron activos en el conflicto. Tiempo después, dado que debieron retomar la búsqueda de nuevas fuentes laborales, los

trabajadores salieron de escena, dejando espacio a un último momento de conflictividad que se mantiene actualmente en el cual Municipio, empresa y el Juez de Faltas disputan sobre el accionar de las medidas tomadas por los actores locales y su competencia a tales fines.

En torno a lo expuesto, se presenta en la Tabla 4 el análisis de actores para la construcción del Mapa de Actores Clave.

| Grupo de actores sociales | Actor | Posicionamiento sobre el evento principal del período | Niveles de poder |
|---------------------------|------------------------|--|--|
| 1. Actores públicos | a. Depto. Ejecutivo | A favor: Continúa en la búsqueda de estrategias para la clausura. Toma el tema como eje de su gobierno. | Alto: Logra la clausura de la fábrica y el acompañamiento de todos los actores públicos locales. |
| | b. Depto. Deliberativo | A favor: La totalidad del HCD se expresa a favor de la clausura de la fábrica. Apoyo manifiesto al gobierno local y al posicionamiento de los vecinos. | Bajo: Acompaña las acciones del ejecutivo local y la representación vecinal desde el ámbito legislativo. |
| | c. Juzgado de Faltas | A favor: Compromiso y acción frente al cierre de la fábrica. Alianza con actores públicos. | Alto: Confirma la estrategia del ejecutivo local, ratificando el acta de clausura. |
| 2. Actores privados | a. Vecinos | A favor: Satisface su demanda de "querer respirar" mediante el cierre de la fábrica. | Alto: Confirma el acompañamiento de todos los actores públicos en su posicionamiento. |
| | b. Empresa | En contra: Alega irregularidades en la clausura y en el uso de las competencias de ejecutivo y judicial locales. | Alto: Posee los medios para llevar adelante la estrategia judicial. |
| | c. Trabajadores | En contra: Pierden su fuente de trabajo. | Bajo: Si bien vecinos y actores públicos argumentan comprender el posicionamiento, no encuentran actores aliados que lleven adelante su postura. |

Tabla 4. Análisis de actores para el tercer escenario planteado a partir de la clausura de la fábrica (2018 - 2019). Elaboración propia en base a las fuentes primarias y secundarias de la investigación de tesis y según la aplicación de la metodología propuesta por Tapella (2007).

Los puntos favorables para la gobernanza identificados en el período pueden sintetizarse:

- El gobierno local continuó impulsando acciones en la búsqueda de resultados respecto de la situación de olores.
- La confluencia de los actores públicos en cuanto a su posicionamiento, que de modo directo o indirecto apoyaron las determinaciones tomadas por este tipo de actores (la clausura, por parte del Ejecutivo, la ratificación, por parte del Juzgado de Faltas, el beneplácito, por parte del Deliberativo).
- El espacio público y la organización se consolidaron entre los actores privados en aras de generar resultados en base a su posicionamiento.

En cuanto al desenlace del conflicto, resulta de importancia mencionar que la situación de los trabajadores no obtuvo una resolución satisfactoria en algún aspecto. De este modo, no puede incorporarse como uno de los puntos “favorables” para la gobernanza del conflicto, pero sí como uno de los que debieran considerarse para su ejercicio.

Luego de lo expuesto, se presenta a continuación el Mapeo de Actores Clave para el último período en análisis.

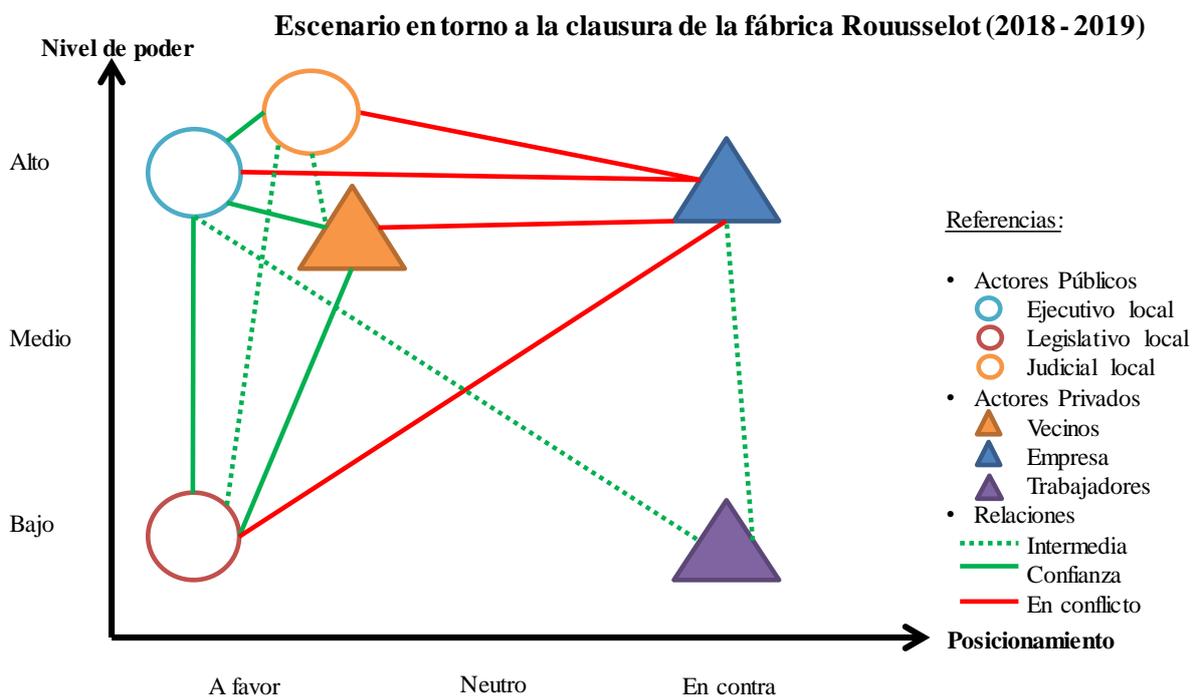


Figura 7. Mapeo de Actores Clave del conflicto desde la clausura de la fábrica hasta el fin del período en análisis (2018 - 2019). Fuente: Elaboración propia en base a las fuentes primarias y secundarias de la investigación de tesis y según la aplicación de la metodología propuesta por Tapella (2007).

La revisión comparativa de los Mapas de Actores Clave realizados en cada uno de los períodos seleccionados ratifica el análisis presentado al inicio de este Capítulo con relación a la evolución del problema público con el tiempo.

2. TRANSFORMACIONES PRODUCIDAS EN EL CORTO PLAZO

Tal como fuera mencionado, Merlinsky *et al.* (2018) proponen realizar el inventario de transformaciones generadas a partir del conflicto en diversos planos. En relación con el análisis de gobernanza que se viene realizando, esta revisión apuntaría a fortalecer la perspectiva de los “puntos favorables” para la gobernanza, visualizados en torno a *procesos y puntos nodales* y a revisar los resultados que del conflicto se hayan obtenido. De este modo, se tomaron las productividades definidas por la autora, de acuerdo a la clasificación por ella propuesta, presentándose su análisis a continuación.

Productividad territorial

Las transformaciones observadas, producidas en el territorio, comprenden, por un lado, aquellas asociadas directamente al cierre de la fábrica: una evidente mejora en la calidad de vida de gran parte de la población de Villa Tesei y la modificación en la estructura urbana mediante el cierre de una de las últimas fábricas de mayor envergadura ubicadas en el corredor de la Av. Vergara. Por otra parte, como productividad territorial se ha observado también la visibilización de los conflictos ambientales en el territorio de análisis, incluyendo un aprendizaje comunitario de ciertas conceptualizaciones ambientales.

Con relación al cierre de la fábrica, se menciona inicialmente lo evidente: el cese de la producción de la fábrica logró satisfacer la demanda de gran parte de la población de Villa Tesei, traduciéndose en una mejora de su calidad de vida. La productividad fue señalada no solamente por vecinos, sino también por representantes del Estado local en un sentido amplio y también por los trabajadores de la empresa entrevistados:

La primera transformación es que se terminó el olor a podrido y, lo que decía antes, la calidad de vida de la gente comenzó a ser distinta. Aquellos que hacía años que no invitaban a su familia a una fiesta empezaron a hacer fiestas, a comer asados con los amigos, yo recuerdo, esto es una cosa personal, pero recuerdo un amigo que no hacíamos asados en la casa de él... “che, ¿dónde nos juntamos?” “y... ahí no porque no se puede estar”. (Entrevista a representante del Departamento Deliberativo 2, 21 de noviembre de 2019).

Vale señalar, aunque haya quedado subsumido al desenlace, que a lo largo del conflicto comenzó un proceso de reconversión industrial de la empresa, el cual quedó inconcluso por la

decisión de cierre de la fábrica. Sin embargo, puede enumerarse entre las transformaciones producidas en el período de análisis que se había instalado un lavadero de gases, se había cubierto el condensador de barro, se cerró el sector de desechos, se colocaron nuevas canaletas y se instaló un nuevo filtro de aire.

Hacia el sector de los trabajadores, el cierre de la fábrica acabó con sus empleos y modificó el escenario en tanto quienes componían este actor se dispersaron luego de un tiempo dado que tuvieron que salir a buscar nuevas fuentes de trabajo y esto impidió que siguieran activos. Esta dispersión, entonces, generó una transformación en los actores y las demandas pendientes que quedaron latentes en el conflicto luego del período de análisis.

Por otra parte, vinculada también al cierre de la fábrica, se presenta una transformación territorial en cuanto a la generación de un gran predio vacío hasta el momento y al impacto en la recaudación municipal por la eliminación de un gran aportante. Con la desaparición de Rousselot, solamente queda en Av. Vergara una industria en un corredor que históricamente había tenido estas características y el área resultó efectivamente desocupada. A la fecha el predio se encuentra a la venta y desde afuera se observa la falta de mantenimiento. Sobre ello también juega un rol importante la sanción del Código de Ordenamiento Urbano, por parte del HCD, como fuera mencionado anteriormente, a inicios de 2019:

Nosotros hemos tomado decisiones como que ese lugar no vuelva a ser una industria. Hemos modificado el Código de Ordenamiento Urbano, que ese lugar sea residencial mixto, que puede haber un taller, pero no una industria compleja y que sí pueden tener un desarrollo inmobiliario comercial, pero no volver a ser un complejo industrial. (...) Advertimos que a posterior nos puede generar otras problemáticas, como nos ha generado o nos genera otras industrias desaparecidas del distrito, como la fábrica de opalinas, o como la fábrica de levadura CALSA. Pasaron los años y esos establecimientos hoy no están reconvertidos porque es bastante complejo reconvertir un establecimiento industrial de este tipo. Hay expectativa de los vecinos de que eso se iba a transformar rápidamente en un emprendimiento inmobiliario, no lo sabemos, no depende del Municipio (Entrevista representante del Departamento Ejecutivo 2, 18 de diciembre de 2019).

El nuevo Código, a solicitud de la presidencia del Concejo, incorporó la exigencia de presentación de Evaluaciones de Sitios Contaminados en aquellos casos donde se requiriese un cambio de uso del suelo en predios que hubieran tenido previamente usos de tipo industrial.

Retomando la transformación urbanística, también se pronunció uno de los vecinos refiriendo a la historia del distrito:

Y fijate cómo es la cosa, la contradicción de esto. Ambientalmente mejoramos, pero tenemos menos industria en funciones. (...) Pensemos lo siguiente, cuando se pedía la separación de Hurlingham del municipio de Morón, uno de los argumentos era que las principales puntas

fabriles, las más importantes, estaban en Hurlingham que eran las que aportaban a Morón. Actualmente solamente hay algunas PyMEs” (Entrevista a vecino 4, 21 de noviembre de 2019).

Por último, en cuanto a esta tipología de productividad, el conflicto logró una visibilización en el territorio y un aprendizaje comunitario en torno al mismo. Respecto del primero punto, parte de esto será mencionado como productividad político-institucional, dado que, para el caso en cuestión, el lugar obtenido por el tema en la agenda gubernamental tuvo relevancia propia. Sin embargo, se expresa también en este punto dado que, históricamente, nunca antes este tipo de demandas había alcanzado tal protagonismo.

En cuanto al aprendizaje comunitario en torno al conflicto, se evidenció en la evaluación de la pertinencia o no de utilizar la palabra “contaminación” para definir el suceso. Tal como fuera mencionado anteriormente, uno de los Concejales de la oposición recibió una carta documento de la empresa por utilizar mediáticamente este término para referirse al accionar de la fábrica. Por esta situación, la comunidad en general comenzó a utilizar recaudos a la hora de emplear este término. Aquí no se ponen en consideración las posibles acepciones del término, sino que se señala que, dado que los instrumentos aportados por la legislación provincial no permitieron demostrar el incumplimiento de la misma, la comunidad determinó la discontinuidad en la utilización del término, volcándose a utilizar conceptos como “impacto” o “afectación” en la calidad de vida para referirse a procesos de este tipo:

No podemos decir que acá había contaminación, no estamos en esa lógica. Primero porque no lo hemos comprobado con nuestros instrumentos y con nuestras inspecciones, más allá de qué se determina contaminación, no fue nuestra lógica, sino decir que acá había impacto en la calidad de vida (...) Hay algunos vecinos que manifestaban directamente ya una conclusión de lo que estaba produciendo, hablaban de contaminación y de lo que la fábrica producía generaba enfermedades y que estaba generando toda una serie de enfermedades. La verdad es que no tenemos una comprobación neta de eso, por eso nunca pudimos... no porque no compartamos la preocupación de los vecinos, sino porque no tenemos manera como Estado de decir que esto producía asma, daño en la piel o cáncer a los vecinos y a los animales que era una situación (Entrevista a representante del Departamento Ejecutivo 2, 18 de diciembre de 2019).

Sobre este último punto, se destaca el planteo del impacto en la calidad de vida, así como la unidireccionalidad en términos organizacionales de la estrategia desarrollada por el Municipio, no habiendo incorporado los relevamientos desarrollados por el área de abordaje territorial de la salud del mismo gobierno.

Productividad social

En cuanto a las transformaciones a nivel social, pueden enumerarse, por un lado, los aprendizajes de la sociedad en tanto al proceso productivo de la fábrica como en las

competencias jurisdiccionales para el abordaje de conflictos ambientales, lo cual ha posibilitado a los vecinos orientar las demandas. Por el otro, los saldos organizativos, de movilización y participación en ámbitos propuestos por los actores públicos, el tejido de alianzas estratégicas con estos últimos para la satisfacción de sus deseos en torno al mismo y, tal satisfacción efectiva, traducida en una respuesta por parte de los representantes del Estado a una demanda inserta en el territorio. Además, una de las cuestiones negativas mencionadas en relación a la productividad territorial: la pérdida de puestos de trabajo con el cierre de la fábrica puede localizarse en este punto.

Respecto de los aprendizajes, tal como lo señalan Skill y Grinberg (2013:94), “en contextos en los cuales los expertos y las autoridades no gozan de confianza por parte del público, las personas buscan construir su propia expertise”. De este modo, se ha observado fundamentalmente en los vecinos (veremos más adelante el impacto en el gobierno local), cómo fueron incorporando aprendizajes en base al funcionamiento de la planta, por lo que pudieron poner en juego distintas estrategias o propuestas para el abordaje del conflicto. También en dicho proceso de aprendizaje se pudo observar cómo un conflicto que poseía una aparente demanda de satisfacción al ejecutivo local, fue derivando hacia este una demanda de “intervención”, más que de “resolución”, dirigiendo las solicitudes correspondientes tanto a la empresa como a los organismos provinciales de competencia:

Nosotros también aprendimos muchísimo en ese sentido con respecto a la fábrica. Terminamos con muchísimo dolor de cabeza, pero también aprendimos mucho y fue el tema de la producción (...) Aparte ahí aprendimos que la ley está como un poco dividida. La parte del Municipio puede hacer determinada cosa, la estatal a pesar de que el Municipio es estatal otra, a nivel nacional era otra, o sea eran tres cosas distintas y había que articularlas, dentro de lo que había de esas tres leyes distintas, articularlas para poder ver qué se hacía con la empresa (Entrevista a vecino 7, 18 de diciembre de 2019).

Por otra parte, en cuanto al saldo organizativo, si bien el grupo de vecinos no continúa con reuniones regulares, dado que se reunían a los efectos del conflicto en análisis, sí continúan conectados. El grupo de Facebook “Tesei quiere respirar”, también continúa en funcionamiento para informar cuestiones locales. Si bien no se tradujo en la conformación de una organización vecinal en particular, se evidenció a una conciencia generalizada de que ha sido la movilización la que ha motorizado fuertemente el proceso desencadenado y el desenlace obtenido.

Yo ponía el tiempo mío viste y salía con el papel. Me acuerdo que ese día hacía como 35 grados de calor, transpirando y una me dice: “¿Usted cree en los reyes magos? Y yo... le digo: “no es el asunto creer en los reyes magos. Tenemos que unirnos, porque si no nos unimos, sea lo que sea, sea la fábrica o lo que sea, si la gente no se une nos pasan por arriba”. Porque de alguna forma va a molestar, ¿viste? pero si vos decís “no pasa nada...” muchos te dicen “¿para qué te

calentás?” ¿viste? Si no hacíamos todo esto, esto seguía (Entrevista a vecino 6, 14 de diciembre de 2019).

La movilización y la organización fueron valoradas por los actores públicos:

El saldo más importante me parece que es cuando la gente se organiza y encuentra respuestas en aquellos que los representan y que ellos eligieron para gestionar, se pueden hacer muchas cosas (Entrevista a representante del Departamento Deliberativo 2, 21 de noviembre de 2019).

Productividad jurídica

Como se mencionó anteriormente, el ámbito jurídico se ha tomado como escenario del conflicto, fundamentalmente sobre el fin del período seleccionado. Si bien hubo dos intervenciones más en este ámbito (la denuncia penal llevada adelante en el marco de la Ley de Residuos Peligrosos por parte del Departamento Ejecutivo y la denuncia de la empresa al Concejal de la oposición por el uso de la terminología “contaminación” para referirse a la fábrica), es la última causa la que ha llegado más adelante y sobre la que se espera puedan generarse mayores transformaciones. En particular, como fuera mencionado, al tratarse de un juicio de envergadura tal que compromete el 10% del presupuesto anual del Municipio.

El representante de la Justicia de Faltas, comentó que la causa había tenido seguimiento por parte de otros juzgados provinciales, dado que el abordaje de conflictos ambientales desde el ámbito local podría haberse visto menguado en relación a la poca claridad de ciertas competencias de este nivel de gobierno en materia ambiental. En un mismo sentido, otra de las cuestiones a considerar en cuanto a la productividad jurídica es que las decisiones tomadas por la Justicia interviniente en este caso contaron con un claro posicionamiento que puso énfasis en la cuestión ambiental.

Independientemente de lo que digan las Ordenanzas tiene que haber un compromiso social por parte de aquellos que son autoridades en ir vigilando todas estas situaciones. (...) Muchos Jueces me llamaban por teléfono para decirme a ver cuándo haces algo por esta fábrica. (...) Fue revolucionario porque toda la provincia de Buenos Aires y todos los Jueces de Faltas estaban esperando qué hacía Hurlingham con respecto a esta materia (Entrevista a representante del Juzgado de Faltas 1, 26 de diciembre de 2019).

El posicionamiento mencionado, asociado a la temática ambiental, no se trata solamente de la opinión de una persona, sino que se ajusta a derecho, desde la perspectiva de que son las normas las que establecen las bases para el tratamiento de este tipo de casos con una perspectiva ambiental focalizada en el derecho al ambiente sano.

La causa, que en la actualidad se encuentra vigente, contiene un elemento muy importante en la determinación de los componentes de la gobernanza local de conflictos ambientales, asociada

justamente a las competencias de este nivel para su abordaje. A futuro, debiera realizarse un seguimiento que excede el marco de esta investigación, incorporando las resoluciones que de la misma se desprendan. Por su parte, el Departamento Ejecutivo sostuvo su posicionamiento en cuanto a las acciones realizadas y lleva la causa desde ese lugar:

Hay un proceso judicial donde nuestra acción legal puntual fue decir que la empresa no tenía los permisos necesarios para producir. Lo que argumenta la empresa es que como los permisos son de origen provincial, el Municipio en sí por qué puede tener la facultad de impedir el desarrollo de esa actividad si el permiso es de la Provincia. La verdad que no, para nosotros, no se contradice nuestra acción. Porque es potestad del Municipio solicitar toda la documentación necesaria para producir, sea una farmacia, sea una clínica o una empresa (Entrevista a representante del Departamento Ejecutivo 2, 18 de diciembre de 2019).

A continuación, se retomará este último punto desde la perspectiva de la productividad político-institucional del conflicto.

Productividad político-institucional

Este punto, quizás uno de los más destacables a analizar en cuanto al enfoque propuesto para este trabajo, presenta tres aspectos a considerar: por un lado, el lugar que tuvo la decisión del Ejecutivo de involucrarse y cómo esto en particular y el conflicto en general llevó a que la temática tomara alta relevancia en la agenda de los actores públicos analizados; por otro, el impacto que este tema haya generado en las áreas de gobierno a raíz del conflicto en términos administrativos; y por último, el nivel de articulación alcanzado entre los actores estatales.

Respecto de la voluntad del Departamento Ejecutivo de tomar la temática como parte de sus acciones durante el período analizado fue considerado por otros representantes del gobierno local como un lineamiento para abordar la temática:

Yo creo que al habitante lo terminamos transformando en ciudadano haciéndolo formar parte de ese mensaje, que baja desde arriba y que es estar más cerca del vecino y no de una multinacional. Yo creo que eso logró que nos pongamos un poquito más la camiseta y tener más sentido de pertenencia (Entrevista a representante del Departamento Ejecutivo 5, 20 de diciembre de 2019).

Uno de los representantes de la oposición, señaló al respecto que no se trata necesariamente del abordaje de este tema puntual lo que produce transformaciones, sino que actualmente en la sociedad ha emergido la cuestión ambiental y que esa es la gran transformación destacable. Sin embargo, el Departamento Ejecutivo ha tomado la resolución del conflicto como un hecho satisfactorio propio de su gestión, capitalizable desde su perspectiva político-ideológica.

En materia de agenda pública, además de la mencionada importancia que obtuvo la temática para el Departamento Ejecutivo (plausiblemente medible en cantidad de inspecciones realizadas al emplazamiento) y lo presentado en el punto anterior sobre el Juzgado de Faltas, se han mencionado también transformaciones en el ámbito Deliberativo:

Sí sé que, desde el Concejo Deliberante, están trabajando un montón de temas en relación al bienestar de los vecinos [con perspectiva ambiental] (Entrevista a representante del Departamento Ejecutivo 3, 28 de noviembre de 2019).

Aun así, uno de los testimonios de dicho ámbito destacó que aun con el conflicto no se dio relevancia a la dependencia ambiental ejecutiva:

La Dirección de Ambiente nunca tuvo relieve. La potencialidad de la temática es enorme. Pero tener un área de Ambiente no solamente ordena la política: también condiciona, para bien, a estar a la altura de las demandas ambientales. Eso es parte del cambio de perspectiva, del que yo me siento parte (Entrevista a representante del Departamento Deliberativo 3, 16 de noviembre de 2019).

Esta situación se complementa con la relevancia que se dio en la estrategia de abordaje del caso a la Dirección de Fiscalización, Control y Habilitaciones (DFCyH), careciendo en líneas generales de articulación con otras áreas del gobierno local que podrían haberse involucrado. Al respecto, se vio un viraje desde un inicio en que se firmó el acta acuerdo, principalmente bajo propuestas realizadas por la empresa, hacia una posición completamente apoyada en el accionar de la DFCyH. Al respecto, vale rescatar algunos extractos de la entrevista realizada a uno de los representantes de dicha área, en la cual enumera las transformaciones sufridas a raíz del conflicto en cuestión:

- “La *Rousselot* nos dio a nosotros el marco de necesaria madurez institucional que tiene que tener el Municipio respecto a estos actores”. El testimonio indicó, por un lado, la distinción en el tratamiento a empresas multinacionales respecto de un comercio de barrio y destacó que, para los primeros, el orden procedimental y administrativo resultaron clave.
- “El Municipio le seguía haciendo infracciones por cuestiones ambientales y estaba claro que eso no podía seguir siendo así porque no podíamos avanzar de esa manera en resolver el conflicto”. El representante manifestó una imposibilidad para avanzar estableciendo contravenciones en relación a la operatoria ambiental (particularmente en cuanto a la generación de olores).
- “Nosotros nos dimos cuenta como Municipio que los procesos administrativos internos, digamos, necesitábamos una modernización”. El testimonio caratuló al conflicto como

de índole “administrativo”, lo cual habría requerido que se documenten cada una de las acciones realizadas (“porque nos pasa a nosotros mismos que cada vez que llega un nuevo requerimiento judicial respecto de la empresa tenemos que refrescar qué decisión y por qué habíamos tomado la decisión que tomamos”).

- En un mismo sentido, comentó que el equipo contaría, además de los registros de lo actuado, un *know-how* desarrollado por el propio conflicto, pero que de todos modos resulta necesaria la implementación de procedimientos:

Estamos en un proceso en todo el Municipio de generar manuales de procedimiento. No están escritos. La Rousselot nos marca el camino de lo necesarios que son. Los organigramas y los manuales de procedimiento para hacer las cosas bien, cada uno qué tiene que hacer de la manera en la que lo tiene que hacer y poder trabajar y cada instrumento y cada acción de cada dependencia (Entrevista a representante del Departamento Ejecutivo 2, 18 de diciembre de 2019).

Si bien se ha podido constatar que tales procedimientos no fueron realizados, así como tampoco se realizaron cambios de índole administrativa u organizacional al respecto, se destaca la cita considerando que podría tratarse de un camino deseable para abordar estas cuestiones.

- “Hay normas provinciales que nos establecen de qué manera actuar, tenemos que definir finamente cada una de esas acciones cómo ejecutarlas”. Se reconoce un marco competencial, aunque no terminaría de quedar claro a nivel procedimental cómo efectivamente llevarlo a cabo:

Estas demandas sociales, que existen, que son válidas pero que está la voluntad y la vocación de resolverlo, pero también en saber hasta dónde están nuestras potestades. Creo que el impacto más grande de la enseñanza de Rousselot es decir hasta dónde la potestad neta, legal y administrativa (Entrevista a representante del Departamento Ejecutivo 2, 18 de diciembre de 2019).

- Nuevamente volvió a mencionarse, en este caso desde la perspectiva administrativa del Estado, el aprendizaje sobre la denominación o no de la situación como un episodio de “contaminación”:

Socialmente la comunidad hablaba de contaminación y para bien o para mal nosotros teníamos que hablar de que lo que estaba demostrado era el impacto ambiental. No podíamos hablar de que se haya demostrado una contaminación. Existiese o no existiese, fueron también esos recaudos que empezamos a tomar de no definir tan livianamente las cosas. Ya sea las cuestiones ambientales y en otros procedimientos. Sino empezar a formalizar un poco lo que hablamos recién, formalizar cada estructura legal, tener un formalismo propio para la administración pública. Nos cambió porque hubo otros temas ambientales que empezaron a tomar relevancia en el distrito (...) y de qué manera tomar acciones al respecto. Rousselot fue un ejemplo de qué manera nosotros íbamos a tener que tomar eso (Entrevista a representante del Departamento Ejecutivo 2, 18 de diciembre de 2019).

- Además de este carácter de “administrativo”, se reflexionó en relación a la situación de encontrarse en medio de un proceso judicial y el conocimiento que ello genera y a la vez requiere:

Tuvimos que empezar a empaparnos mucho más en cómo llevar adelante estos procesos en donde la Justicia es mucho más estricta que por ahí la administración municipal. (...) Por ahí no va a detener el impacto que genera en el ambiente o en el proceso administrativo, pero sí es necesario formalizarlo porque no sabemos el día de mañana si vamos a tener alguna situación que amerite que todos esos procesos terminen convalidados (Entrevista a representante del Departamento Ejecutivo 2, 18 de diciembre de 2019).

- El ámbito Judicial destacó también, aunque no fue constatada, la “ganancia” en materia procedimental que les otorgó el caso, en general y la causa, en particular.

Por último, si bien puede no resultar una transformación de tipo permanente, la articulación entre los sectores públicos locales, algo más asociada al posicionamiento que a la realización de acciones conjuntas, ha sido valorada por todos los actores como un punto de importancia en el proceso de construcción y validación de la estrategia llevada adelante por parte del Departamento Ejecutivo. En el mismo sentido, el “fin de la problemática”, fue caracterizado por todos los actores públicos y los vecinos, como la gran productividad que, como fuera mencionado en los párrafos anteriores, posee aspectos que pueden vincularse con cada uno de los tipos definidos.

CONCLUSIONES

El presente apartado pretende, a través de la estructuración de los hallazgos de los Capítulos anteriores, culminar con la respuesta al objetivo general de la investigación de tesis, la cual se ha desarrollado con el fin de realizar aportes para mejorar la forma de abordar los conflictos ambientales desde el ámbito local. La selección de la temática estuvo inspirada en el desarrollo de un conflicto ambiental urbano que llegó a una resolución mediante el involucramiento de un nivel de gobierno que no contaba con la competencia primaria para su tratamiento, pero que sí fue en ese territorio donde el conflicto fue inscripto: el caso de la fábrica Rousselot, en el Partido de Hurlingham, Provincia de Buenos Aires.

Para cumplir con el objetivo, se seleccionó la perspectiva de la gobernanza y con ello se definió un enfoque y una metodología de trabajo. La propuesta, apuntó a tomar aportes generados en América Latina y consideró el análisis de “actores”, “normas”, “puntos nodales” y “procesos”.

Cada uno de los objetivos específicos del trabajo fueron asociados a las unidades mencionadas de análisis y desarrollados en los Capítulos III, IV y V, cuyas conclusiones se retoman en el presente apartado. Sin embargo, desde este punto el desarrollo se ha realizado exclusivamente la perspectiva del Estado. Esto no quiere decir que se desestimen las productividades del conflicto que no atiendan a esta perspectiva, o que no todas constituyan “oportunidades de cambio”, sino que para el análisis en cuestión es fundamental focalizarse en aquello que pueda permitir la implementación de políticas públicas en el ámbito estatal.

Por lo expuesto se ha estructurado en dos partes: la primera, considerando al conflicto como una oportunidad de cambio y a lo que se pone en juego bajo el paradigma de la gobernanza, revisa las conclusiones de los Capítulos anteriores y, la segunda, sistematiza las propuestas de gestión, normas y recursos destinadas al diseño de políticas públicas para intervenir en conflictos como el analizado.

Si bien se considera que el objetivo principal del trabajo se ha cumplimentado, resulta indispensable para quien escribe mencionar que la investigación ha logrado el valor adicional de reconstruir y relatar el caso en la que vecinas y vecinos pusieron su tiempo y dedicación, que a su vez constituye parte de la historia del Partido de Hurlingham.

1. EL CONFLICTO COMO OPORTUNIDAD DE CAMBIO

La literatura revisada ha dado cuenta que, para el análisis de un conflicto, es necesario inscribirlo en un determinado contexto, una determinada sociedad, un determinado Estado, entre otras variables. Tal caracterización debe ser subrayada para realizar el análisis de gobernanza desde la perspectiva del Pensamiento Ambiental Latinoamericano. En este sentido, resulta necesario poner en evidencia dicha construcción que, aunque permita la extrapolación de sus elementos al análisis de otros casos similares, es propia e indivisible del conflicto en cuestión y su visibilización representa también su puesta en valor.

En el CAPÍTULO III se ha presentado la caracterización de los “actores”, tal como lo propuso el método de análisis seleccionado y, con ello, la primera puesta en situación del caso abordado. Una de las primeras cuestiones que se visibiliza con la historización narrativa del conflicto tiene que ver con el ordenamiento del territorio y el salto que se produjo en el último siglo en materia de urbanización. Para el caso en cuestión, la fábrica se instaló en un lugar con poca urbanización alrededor, mientras que la fotografía actual del lugar contiene una fábrica rodeada de un uso del suelo residencial. En este sentido, se retoma que el Municipio contó con su primer Código de Ordenamiento Urbano recién en el año 2019 y que, previamente, no se identificaron estrategias vinculadas a esta tarea. De este modo, no solamente resulta necesaria la apropiación de este tipo de instrumentos de la política y la gestión ambiental, tal como lo establece la Ley General del Ambiente, en el sentido de sancionarlos y ejecutarlos con perspectiva ambiental, sino que, como fuera dicho también en múltiples citas anteriormente, es en estos “desórdenes” territoriales donde se encuentra el origen de gran parte de los conflictos ambientales. Es por ello que tal estado del ordenamiento debiera considerarse como un foco de atención a la hora de identificar potenciales conflictos a desarrollarse.

Otra cuestión vislumbrada en dicho Capítulo tiene que ver con la percepción de la problemática por parte de los vecinos, asociada al accionar del Estado. Si bien no es objeto de este estudio analizar las actuaciones del gobierno provincial, porque el enfoque está puesto en la mirada local, puede decirse que la falta de presencia de la autoridad de aplicación en el conflicto a lo largo de la historia aumentó la insatisfacción y la incredulidad en la posible resolución entre los vecinos involucrados en el mismo. Esta situación, se vio modificada a partir de la mayor participación Estatal local (Ejecutivo, Deliberativo y Juzgado de Faltas) en el período en análisis. De este modo, pudo evidenciarse cómo los vecinos, en tanto parte afectada, pudieron acompañar acciones y procesos, comprendiendo que este tipo de problemáticas no presentan

necesariamente soluciones de un día para el otro (salvo, como terminó siendo en este caso, con el cese de la actividad industrial).

El conflicto en cuestión, para el período en análisis, presentó como características salientes un gobierno local (en sus distintos Departamentos y ámbitos) activo en materia de generar acciones y estrategias, es decir, con relevancia del conflicto en la agenda local, aunque sin atender globalmente las instancias que se llevaban delante de modo aislado en cada dependencia y un impulso vecinal con organización creciente. Sobre estas dos características, se aprecian distintas consideraciones, obtenidas a partir del análisis de los Capítulos III y V.

En cuanto al Departamento Ejecutivo se vislumbraron dos momentos o estrategias distintas: una inicial, con la firma del acta acuerdo, que tuvo como saldo positivo el acompañamiento vecinal y la generación de ciertas bases para una gestión asociada del conflicto, pero que por falta de recursos y conocimientos técnicos se planteó bajo las condiciones propuestas por la empresa, que además accedió en carácter no vinculante; y, una segunda, dirigida a la fiscalización y el control. Por su parte, tanto el Departamento Deliberativo, en carácter de acompañamiento y visibilización, como el Juzgado de Faltas, en cuanto a su posicionamiento, también pusieron la temática en agenda. De este modo, el conflicto contó con un marco de acción Estatal no articulado en acciones, pero sí en posicionamientos, incluyendo también a los partidos opositores representados en el Honorable Concejo Deliberante. En este punto se pudo evidenciar un posicionamiento por parte de los actores locales también desde la perspectiva de los vecinos, es decir, asumiéndose como parte del conjunto que vienen a representar y evidenciando la “cercanía” entre unos y otros.

Respecto al impulso vecinal, este grupo logró poner de manifiesto que su posicionamiento era compartido no solamente por los actores públicos, sino que lograba permear tanto en la prensa como en los ciudadanos no organizados ni involucrados. De este modo, con mayor o menor grado de conciencia al respecto, la creciente generación de iniciativas en materia de visibilización permitió apropiarse del sentido del conflicto y una movilización de la sociedad creciente acompañándolos. Sin embargo, se destaca que el punto donde efectivamente vieron resuelta su demanda fue con el cierre de la fábrica, pero que desde el Ejecutivo no se avanzó en otro tipo de políticas vinculadas al conflicto, como por ejemplo en relación a las demandas en torno a la salud.

Los trabajadores, sin embargo, no lograron permear su posicionamiento en relación a tal disputa, es decir que no pudieron inscribir su demanda en la agenda del Departamento

Ejecutivo, que se lamentó por la pérdida de fuentes laborales, pero no llevó adelante ningún tipo de acción vinculada a las demandas de este actor. En ambos grupos se evidenció un saldo organizativo a lo largo del desarrollo del conflicto y el mismo fue caracterizado como un potenciador de la puesta en agenda de la temática.

Otra de las cuestiones que se concluyen del relato tienen que ver con la perspectiva de reconversión industrial. En este punto, se pone en juego la voluntad del privado de invertir en mejoras, pero también el Estado en contar con recursos técnicos que puedan llegar a propuestas y acuerdos que logren cumplir con los objetivos. En relación con el acta acuerdo, como fuera mencionado, generó expectativas y acompañamiento por parte del grupo de vecinos, pero tal oportunidad no logró concretarse. Las falencias del acta acuerdo recabadas tienen que ver con su calidad de no vinculante y con el tipo de mejoras propuestas por la Empresa que no contaron con una contraparte técnica revisora por parte del Estado, así como tampoco de los vecinos.

Por otra parte, en el CAPÍTULO IV, se realizó el análisis de las “normas”. Previo a la inserción en la temática competencial, retomando la perspectiva de la apropiación del discurso, se ha evidenciado la coincidencia entre los principios rectores de la política ambiental nacional y la línea discursiva y de actuación estatal. Esto es: las condiciones en torno a la “calidad de vida” no solamente marcaron hacia donde se instrumentaron las decisiones, sino que también acompañaron el espíritu de las normas ambientales en tanto sus principios rectores. Aun así, debe mencionarse que la empresa utilizó el mismo posicionamiento, pero argumentando a favor de la necesidad de exigir a la autoridad provincial que se exprese en tiempo y forma.

Respecto de la estrategia planteada para el abordaje del conflicto, como se mencionó previamente, todas las acciones se basaron en la no posesión del “poder de policía real” por parte del Departamento Ejecutivo. Esta situación permitió vislumbrar que existe una diferencia en cuanto al modo en que aparecen los conflictos (es decir, su aparición en el ámbito de lo local), su imposibilidad de “abrirse de manos” (tal como lo menciona un testimonio citado más arriba) y la capacidad de este nivel para abordarlo. La misma podría encontrarse asociada a múltiples aspectos, como el dominio de las provincias por parte de los recursos naturales, de acuerdo al planteo de la Constitución Nacional, al manejo centralizado de la Provincia de gran parte del control industrial, o a la preexistencia de la Ley Orgánica de Municipalidades a los tiempos en que la temática ambiental comenzó a inscribirse dentro de la legislación argentina.

Sin embargo, **existen múltiples aspectos que configuran la posibilidad de acción de un Municipio en un caso como el analizado:** el deber de proveer protección sobre el derecho a

un ambiente sano, la posibilidad de ejecutar el control de los modos de desarrollo de las actividades antrópicas, la responsabilidad de ejercer el cumplimiento de la política ambiental provincial y la posibilidad de dictar normas en materia ambiental, que se relaciona con la potestad del Honorable Concejo Deliberante de legislar a los efectos de prevenir y eliminar molestias, dentro de las cuales se encuentra la contaminación ambiental. En un mismo sentido, reparar en la “salubridad” permite también configurar un marco de actuación municipal. Estas cuestiones, emanadas de la letra legislativa no encuentran en la actualidad correlato en procedimientos o en testimonios de lo que podría haberse hecho en el conflicto analizado. De este modo, se presenta como una oportunidad su consideración, a la hora de determinar posibles alternativas de acción en otros casos similares.

En cuanto a las competencias específicas para el abordaje de conflictos como el analizado, es decir, basado en una problemática industrial por la emisión de olores, se ha mencionado la aplicación de herramientas de índole preventiva como el Código de Ordenamiento Urbano, o aquellas asociadas al ordenamiento territorial con criterios ambientales. Esta herramienta, tal lo dicho anteriormente, aparece de un modo tardío, con ciudades ya desarrolladas y “desordenadas”, aunque puede acompañar procesos progresivos de mejora.

En un mismo sentido preventivo, se presenta una herramienta como la Evaluación de Impacto Ambiental y el consecuente otorgamiento de una habilitación ambiental para el funcionamiento industrial (el Certificado de Aptitud Ambiental). Respecto de este punto, la normativa vigente prevé la intervención municipal para la radicación industrial, emitiendo un certificado de zonificación, es decir, que de acuerdo a la normativa de ordenamiento la industria esté previendo una ubicación adecuada y, en aquellos casos de menor complejidad industrial, la realización del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental en su totalidad. Esto no sucede para la tipología de industria del caso en estudio, donde el accionar local se limita a un momento inicial de otorgar o no la zonificación y luego, solo en caso de excepcionalidad por riesgo grave a la población, trabajadores, o el ambiente, la posibilidad de fiscalizar los establecimientos en base a parámetros ambientales, además de los ya conferidos por competencia establecidos en la Ley Orgánica de Municipalidades. Si a ello se suma la evidenciada demora por parte de la autoridad provincial en el otorgamiento y renovación de los Certificados mencionados y a la falta de recursos técnicos ambientales en los Municipios, amplifica la incapacidad de los Departamentos Ejecutivos locales de accionar en este tipo de conflictos ambientales urbanos.

Vale aclarar que, respecto de la fiscalización, las normativas modificadas en los últimos años del período en análisis, permiten generar pautas más claras de cara a potenciales conflictos futuros. Tal es el caso de la posibilidad expresa de fiscalizar industrias de tercera categoría, otorgada al Departamento Ejecutivo por el Decreto provincial N° 531 (2019) en caso de gravedad excepcional y con autorización del Intendente Municipal. En este punto, se retoma la importancia que se le otorga al responsable del Departamento Ejecutivo y la vinculación que podría llegar a tener un conflicto con su inserción en la agenda gubernamental. Se destaca de todos modos que, la evidenciada toma de posición de todos los actores públicos en el conflicto permite mostrar un creciente interés por la temática ambiental, pero a la vez subraya las limitaciones que posee al apoyarse en una decisión individual y no en un estándar ambiental consensuado. También, resalta la fortaleza que tiene el gobierno local para hacer frente a este tipo de situaciones, considerando su conocimiento y su toma de posicionamiento previo al inicio del conflicto, en tanto su cercanía con la ciudadanía y con las situaciones que se desarrollan por su característica de locales.

Para el caso expreso en materia de olores, se subraya que la nueva normativa vigente en materia de efluentes gaseosos limitó las menciones a los Municipios, respecto que la anterior que vino a derogar. Por otra parte, se evidenció una dificultad a la hora de aplicar los puntos de la normativa específicos a este tipo de molestias. En particular, la Provincia utilizó la normativa en materia de olores para el caso solamente en una ocasión, previa al período de análisis de esta investigación y luego no volvió a referirse a la misma en ningún procedimiento. Por otra parte, desde el Departamento Ejecutivo se habría querido desarrollar una fiscalización vinculada a esta normativa, de acuerdo a lo informado por una empleada municipal, aunque sin procedimientos técnicos ni competencias realmente delegadas y, tampoco, se obtuvieron resultados en este aspecto. Es posible afirmar, entonces, que la normativa existente en materia de olores no es utilizada metodológicamente y existe en éste vacío una oportunidad de generar procedimientos o nueva legislación para su utilización.

La iniciativa del Departamento Ejecutivo no exploró la vía de presentación de un amparo ambiental, así como tampoco la vía de reconocer por vía judicial la existencia de una afectación al ambiente. Existió un intento de impulsar la vía penal mediante la Ley de Residuos Peligrosos, pero no se planteó el daño al ambiente. En este sentido, la idea de ejercicio de protección del derecho al ambiente sano fue ampliamente anunciada y se analizaron las competencias para la inspección, pero no se llevó adelante la solicitud del cese de la actividad vía amparo.

Por último, en el CAPÍTULO V, se continuó con el desarrollo del Mapa de Actores Clave, para analizar los “puntos nodales” y “procesos”. Respecto de los puntos de encuentro, se destacó la apertura de espacios para el diálogo y acciones vinculadas al conflicto. En el ámbito local, los espacios de intercambio representaron, además, cercanía entre los actores: vecinos y vecinas concurriendo a la Municipalidad o al Honorable Concejo Deliberante (HCD) y representantes estatales acudiendo a la casa de las y los vecinos. Sobre el HCD, si bien no fue utilizado en el marco de este conflicto, la herramienta de “Banca Abierta” desarrollada por el Departamento Deliberativo se presenta como un espacio oportuno para propiciar la participación en general y en particular para casos como el analizado.

Como fuera mencionado recientemente, el ámbito público fue aprovechado en aras de visibilizar el conflicto y lograr una mayor repercusión por parte de los distintos actores convocantes. Las páginas de Facebook de funcionarios municipales y Concejales, por su parte, posibilitaron el intercambio permanente con los vecinos por esta temática.

Vale aclarar en este punto que el diálogo y la participación, promovidos por el ámbito estatal, estuvieron direccionados casi exclusivamente hacia los vecinos, no habiendo recibido el mismo espacio los trabajadores. Sobre este punto, se destaca nuevamente que este grupo no vio satisfecha su demanda con la resolución del conflicto.

En cuanto a las oportunidades que surgen a partir de las productividades del conflicto, en materia territorial, el desenlace permitió una mejora en la calidad de vida para la población, así como una conciencia comunitaria respecto de la posibilidad de resolución de un conflicto de estas características.

También, en menor medida en este caso, pero sí con posibilidad de orientar otros conflictos, se encuentra la posibilidad de acompañar una reconversión industrial para la mejora de los procesos. Debe destacarse en este punto que en la actualidad el predio de la ex fábrica se constituye como un gran vacío urbano (es decir, se encuentra a la venta sin ocupación) y esto también se constituye como un potencial de transformaciones a futuro.

Sobre estos puntos, la reconversión de la Av. Vergara de una vía industrial a otra comercial presenta además una oportunidad para reconstruir la memoria fabril del distrito, para que la historia no se pierda con el cierre de las fábricas.

En materia de productividad social, se evidenció un aprendizaje comunitario: la “expertización” de la sociedad en tanto procesos productivos como en tanto competencias del Estado para abordar conflictos como el analizado.

En cuanto a la arena judicial y el ámbito político-institucional, a partir de la causa que se encuentra actualmente en desarrollo, será posible contar con jurisprudencia que acompañe las competencias definidas y, posiblemente, eliminar algunos vacíos respecto de cómo debe accionar el Estado en conflictos como el analizado. Por otra parte, si bien no se llevó adelante en la realidad, un conflicto como este permitiría mejorar procesos internos en el Departamento Ejecutivo (organigramas, manuales de procedimientos, registros de actuación). En el ámbito Deliberativo, no se destacan tanto las Ordenanzas asociadas al tema como el impacto que tuvo la problemática en la sanción del Código de Ordenamiento Urbano para la incorporación de instrumentos de la gestión ambiental en zonas que abandonen su uso industrial. Asimismo, el conflicto podría sentar las bases para generar normativa y estructuras que prevean áreas ambientales con mayor poder de acción y decisión dentro de este nivel de gobierno.

Por último, resulta destacable mencionar cierta conciencia pública que el tipo de acciones llevadas adelante fueron consideradas al tratarse el actor empresa de una multinacional y no de un “comercio de barrio”, junto con un alineamiento total de todos los actores públicos respecto de la necesidad de finalizar con los olores que emanaba la fábrica. Esta toma de posición por parte del Estado se ha traducido en los actos evaluados que constituyen la política pública.

2. RECOMENDACIONES PARA EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL ABORDAJE DE CONFLICTOS AMBIENTALES

El presente apartado, último de análisis de la tesis, pretende generar una serie de recomendaciones para dar respuesta a problemas ambientales públicos. Se retoma la idea de que el tema debe ser problematizado, hecho cuestión e incorporado al debate, por lo que luego el Estado tomará decisiones y generará acciones que tiendan a satisfacerlos. Dado que luego de la primera problematización y acción se generarán nuevos resultados y, sobre estos, se tomarán nuevas decisiones, debe reconocerse que los puntos que se presentan a continuación podrán ser considerados en distintos momentos.

Las propuestas alojan distintos niveles de ejecución y de “acción” de la política pública para poder abordarlos.⁴² Al respecto, se considera en este punto que se brindan elementos para la

⁴² Se aclara debido a que la “no acción” también podría ser considerada como eje de política pública.

“acción” del Estado sobre el problema público. Por otra parte, también se recomienda la evaluación de las acciones en torno a las dimensiones del problema propuestas por Subirats *et al.* (2008) – intensidad, audiencia, gravedad y urgencia -.

En un orden general de acción, se destaca que:

- **Las políticas públicas deben garantizar la calidad de vida.** No solamente por su consideración como principio rector Constitucional, sino también por el nivel de conciencia y tolerancia que presentan las sociedades respecto de la temática en la actualidad.
- **El respeto a los procedimientos importa.** Vinculado a la cuestión judicial, la expedición en tiempo de las autoridades del Estado respecto de las cuestiones que deben resolver (aquí, la emisión de certificados ambientales habilitantes) y el respeto de las competencias y los registros que acompañan cada actuación, generan sin dudas bases más sólidas para el acompañamiento de potenciales problemas ambientales públicos que pudieran identificarse. En el caso analizado, si el Estado provincial hubiera cumplido con los procedimientos atribuibles por el marco normativo, la empresa no hubiera contado con el argumento para justificar la falta de la “demora” en la emisión de los permisos. Por otro lado, también en cuanto argumentos de la empresa, el ordenamiento en los procesos administrativos impide la posibilidad de querer declarar como nulos los actos realizados que consideran viciados procedimentalmente.
- **La participación ciudadana y la gestión “asociada” son aliadas para el desarrollo de las políticas públicas.** El análisis ha puesto de manifiesto que en aquellos casos en que las acciones del Estado fueron acompañadas por los vecinos, se pudieron gestionar mejor los tiempos que muchas veces lleva la puesta en marcha de determinados procesos. Por otra parte, la mayor participación de la sociedad en la toma de decisiones, constituida como uno de los pilares fundamentales de la gobernanza, permite también el impulso de acciones que tienen que ver con los deseos de aquellas y aquellos que habitan el territorio, generándose así un desarrollo más inclusivo.
- **La articulación vertical (Municipio-Provincia) y horizontal (entre áreas que confluyen a la construcción de un problema) genera mejores condiciones para el desarrollo de las políticas públicas.** En casos donde la competencia no es totalmente del gobierno local, se requiere de mecanismos aceitados con las autoridades competentes para la ejecución de la política pública. En este caso, la acción constante del Municipio sobre la Provincia motorizó su participación. Como fue dicho, aunque no

pudo verificarse que esta situación haya generado resultados concretos en el caso evaluado, en otros casos podría llevar a resoluciones de conflicto con participación activa de la autoridad competente. Sin embargo, se refiere uno de los testimonios relevados que hablan específicamente del tema:

Siendo que los Municipios ya no asumen solamente como en algún momento el tema de alumbrado, barrido y limpieza sino una cantidad de cuestiones de tipo ambientales, de tipo sociales, creo que lo que estamos necesitando son más espacios de articulación Municipio - Provincia. Entonces hay que generar, que eso naturalmente se da cuando vos tenés o más fácilmente se da cuando el mismo color político atraviesa todas las instancias, pero cuando no es así, eso se hace más difícil entonces lo que hay que hacer es crear espacios, Consejos mixtos, algunos Organismos nacionales que tienen un directorio formado por agentes provinciales, por agentes municipales, con representación de los municipios, alguna cosa como ACUMAR, algunos organismos que me parece que en otras áreas vos puedas... qué se yo. Algunas mesas que sean integrales: Nación, Provincia y municipios para poder... pienso violencia de género, pienso en una cantidad de cuestiones donde a veces no podés resolver todas las cuestiones entonces necesitás la articulación entre Estados y ahí hay un tema que hay que trabajar, que eso permite para las prevenciones, para los trabajos en red, para una cantidad de cosas, pero para mí los Municipios tienen que empezar a asumir nuevos desafíos ante las distintas realidades y para eso hay que tener estructura (Entrevista a representante del Departamento Deliberativo 2, 21 de noviembre de 2019).

Asimismo, el involucramiento de las distintas áreas del Departamento Ejecutivo, así como también la posibilidad de articular con otros del mismo nivel como el Deliberativo y el Juzgado de Faltas, permite en el caso de contar con posicionamientos alineados la posibilidad de acompañar la construcción de sentido del problema y por ende generar acciones de mayor fortaleza.

- **La reconversión industrial requiere de acciones emanadas desde el ámbito provincial y articuladas con los Municipios.** La obtención de las correspondientes habilitaciones ambientales deberá involucrar la revisión de las tecnologías empleadas para la producción. En este caso, se necesitará la articulación de recursos técnicos de los niveles de gobierno involucrados y el financiamiento para que programas de estas características se lleven adelante y se puedan concluir. Para el caso en estudio, el desconocimiento por parte del gobierno local respecto de las necesidades de reconversión no propició que el acta acuerdo contemplara desde el inicio las acciones que realmente se requerían y dicha “confianza” y “espera” por parte de los actores públicos y los vecinos terminó acompañando el nivel de urgencia con el que se necesitó resolver la problemática y con ello, su desenlace. Al respecto, se presenta una propuesta mencionada en uno de los testimonios relevados:

Nosotros teníamos un temor, que nos había pasado en otras circunstancias, que la empresa se comprometiera a realizar las obras, que nosotros le permitamos hacerlo ya dentro de nuestras potestades las tareas necesarias y que al tiempo esas inversiones no las concluyan

y tener que volver a pasar por todo este conflicto y no queríamos volver a pasar por esto (...) Queríamos pensar en una especie de seguro de caución sobre el plan de mejoras que nosotros estábamos produciendo. Solicitando que si no se concretaba se activase ese seguro de caución en favor de los trabajadores. Entonces no quedaba nada librado al azar y los trabajadores fundamentalmente sino quedaban desprotegidos. Eso fue una idea, no fue un pedido formalizado técnicamente porque había que desarrollarlo (Entrevista a representante del Departamento Ejecutivo 2, 18 de diciembre de 2019).

La puesta en marcha de los mecanismos previamente mencionados permitirá también que los desafíos planteados superen gestiones particulares y se tornen políticas con un horizonte consolidado dentro del territorio donde se ejecutan.

Específicamente para el ámbito local, puede decirse que resulta necesaria la apropiación de los instrumentos de la gestión ambiental. En particular, se destaca que:

- **El ordenamiento (o el “desorden”) ambiental del territorio posee un punto clave en la generación de problemas ambientales y con ello, en la necesidad de acción al respecto.** En aquellos puntos donde se identifiquen usos industriales mezclados con residenciales existe la posibilidad de encontrar futuros problemas de índole ambiental. En este sentido, los Municipios deberían apropiarse de instrumentos como los Códigos de Ordenamiento Urbano y no solamente sancionarlos, sino también revisarlos e identificar incompatibilidades. Este tipo de instrumentos también permite generar estrategias a futuro, como por ejemplo solicitar determinados abordajes en los casos en que el uso vire de industrial a residencial, contemplando la posibilidad de eventos de contaminación. El ordenamiento ambiental progresivo del territorio tenderá a una disminución en la potencial generación de conflictos y es por ello que las políticas públicas que tendieran a este punto resultarán favorables.
- **Las políticas de ordenamiento también deben contemplar los grandes vacíos urbanos generados.** Como consecuencia de acciones en materia ambiental pueden generarse cierres de industrias que conlleven a la constitución de grandes superficies privadas no ocupadas en el tiempo. Esta situación, en un lugar como el Área Metropolitana de Buenos Aires, con escasez de suelo, deberá revisarse dado que necesita que se generen mecanismos para poder utilizar dichos espacios y no avanzar sobre otros no utilizados (en el caso de que existan) por imposibilidad de acceso a estos grandes vacíos. Este punto posiblemente requiera de articulación con el nivel provincial de gobierno.
- **Dado que los conflictos se desarrollan en los Municipios, se requiere de un marco competencial más activo para este nivel de gobierno en materia de habilitación**

industrial y poder de policía para su fiscalización y control. En cuanto a las competencias, hay una realidad insoslayable asociada a la aparición de conflictos de un modo inicial en los Municipios. El nuevo Decreto de radicación industrial, delega las industrias de primera y segunda categoría tanto en la expedición del Certificado de Aptitud Ambiental (medida preventiva), como en el control y la fiscalización (medidas de seguimiento y regulativas). De este modo, si bien con falencias fundamentalmente provenientes de la índole técnica (falta de recursos humanos técnicos para el desarrollo de esta tarea), existe una mayor consideración para la actuación local en este rubro. Sin embargo, para casos de mayor envergadura, como el de análisis, el Municipio actúa aprobando la zonificación y tiene la posibilidad de hacer controles en condiciones extremas “de especial gravedad”.

Vale aclarar que este punto no se resolvería delegando también el control de la tercera categoría a los Municipios, dado que se sumaría otro tipo de déficits, como el de laboratorios o instrumental necesario para llevar adelante la fiscalización y el control. Sin embargo, entre ambos puntos existe un abanico de innumerables oportunidades que se pierden (sin hablar del diálogo y la articulación que se necesita tener entre la Provincia y el Municipio). Involucrar más a los Municipios, por ejemplo, solicitando desde la Provincia informes de desempeño previo a la renovación de los Certificados, permitiría generar mecanismos donde este nivel, tan demandado, deba involucrarse necesariamente y no a discreción.

La posibilidad de actuar “sólo en caso de excepción y de grave riesgo” y “con autorización expresa del Intendente Municipal”, resulta una oportunidad para el involucramiento necesaria, pero tardía (se llega cuando el riesgo es “grave” y no antes).

Por otra parte, en cuanto al marco competencial, existen otros puntos sobre los cuales se ve necesario realizar una mayor exploración:

- **No existen procedimientos claros para competencias determinadas por el plexo normativo.** Es posible determinar acciones orientadas al deber de proveer protección sobre el derecho a un ambiente sano, la responsabilidad de ejercer el cumplimiento de la política ambiental provincial y la posibilidad de dictar normas en materia ambiental, que se relaciona con la potestad del Honorable Concejo Deliberante de legislar a los efectos de prevenir y eliminar molestias, dentro de las cuales se encuentra la contaminación ambiental. La aparición del Deliberativo reviste de importancia

adicionalmente porque este Departamento es el más demandado cuando el problema no aparece en la agenda del Ejecutivo.

- **No existen procedimientos claros para el cumplimiento de la normativa existente en materia de olores.** Las fuentes solicitadas indicaron la imposibilidad de ejercer el cumplimiento de los niveles establecidos por la normativa en materia de olores.

Por último, se destacan dos consideraciones adicionales. La primera, remarcando nuevamente que el modo en que se termina enunciando el conflicto genera mayores posibilidades de resolución en este rumbo y por ello, la apropiación de sentidos de los distintos actores, así como también la toma de posición por parte del Estado, terminarán condicionando la noción de política pública y con ello la respuesta que se dé a los problemas públicos. La segunda, que en territorios donde se hayan desarrollado conflictos ambientales, la ganancia en la “expertización” por parte de todos los actores, así como las productividades ya generadas, serán puntos de inicio cuya consideración tiene potencialidad para el desarrollo de mejores políticas públicas en ese sentido.

Libros y artículos académicos

Acosta, A. (2010) Hacia la Declaración Universal de los Derechos de la Naturaleza. *América Latina en Movimiento* No. 454. Coedición ALAI – Fundación Solón. Recuperado de: <http://www.alainet.org/active/37414>

Agoff, S. (2010). La conformación del Comité de Cuenca del río Luján. Problemas de coordinación y gestión de cuencas. En Isuani, F. (comp.) *Política pública y gestión del agua: aportes para un debate necesario*, (pp. 323-363). Buenos Aires: Prometeo Libros.

Aguilar Villanueva, L. (2007). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Porrúa.

Alsina, G., Borello, J, y Zalts, A. (2005) *Diagnóstico preliminar ambiental del Partido de Hurlingham*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento. Recuperado de: https://www.ungs.edu.ar/cm/uploaded_files/publicaciones/152_ii26.pdf

Alonso, G, Gutiérrez, R., Merlinsky, G. y Besana, P. (2016) *El gobierno municipal frente al desafío de la articulación: Políticas sociales y ambientales en el conurbano bonaerense*. Buenos Aires: UNSAM-EDITA.

Arzaluz Solano, S., (2005). La utilización del estudio de caso en el análisis local. *Región y sociedad*, XVII (32), 107-145.

Badía, G., y Carmona, R. (Comps.) (2008) *La gestión local en Argentina: situación y perspectivas*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Barcelay, M., y Cortázar, J. C. (2004). *Estudios de casos sobre buenas prácticas de gerencia social, una guía para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Washington: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social – BID.

Bidart Campos, G. (1998). *Manual de la Constitución reformada* (Tomo I). Buenos Aires: Ediar.

Carmona, R., Anzoategui, M. (2010). Aspectos político-institucionales, modelos de gestión pública y relación Estado-sociedad en municipios del oeste y noroeste del conurbano bonaerense. En Rofman, A. (comp.) *Sociedad y territorio en el conurbano bonaerense. Un estudio de las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas de cuatro partidos: San Miguel,*

José C. Paz, Moreno y Morón (pp. 217-256). Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Chiara, M. y Di Virgilio M. (2009) La gestión de la política social: aspectos conceptuales y problemas. En: Chiara, M. y Di Virgilio, M. (coord.) *Gestión de la política social: conceptos y herramientas*, (pp: 53-86). Buenos Aires: Prometeo Libros.

Clichevsky, N. (2002) Pobreza y políticas urbano ambientales en América Latina (Documento N° 49, Serie medio ambiente y desarrollo). Santiago de Chile: Naciones Unidas. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5780/S0311860_es.pdf

Corbetta, S. (2005) Manual de Investigación. Algunas Pautas para el Diseño de la Investigación Cualitativa, el Trabajo de Campo y la Transcripción de la Información. En López (*sin fecha*) *Estudio diagnóstico sobre la heterogeneidad de escenarios sociales y escuelas primarias en México* (Documento de trabajo no publicado). México: IPE-UNESCO.

Corbetta, S. (2015). Pensamiento ambiental latinoamericano y educación ambiental. *Revista Voces del Fénix*, Año 6, N° 43, pp. 152-169. Recuperado de: <http://www.vocesenelfenix.com/>

Corbetta, S. (2016). “*Acá tiene la escuela: arréglese*” *La migración Qom (toba) y las políticas de educación intercultural bilingüe en la ciudad de Rosario, Santa fe. Argentina (1990-2014)* (Tesis de doctorado no publicada). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Corbetta, S. (2019). Educación y ambiente en la educación superior universitaria: tendencias en clave de la perspectiva crítica latinoamericana. *Revista Educación*, 43(1), 546-574.

De Castro, F., Hogenboom, B., y Baud M. (2015) *Gobernanza ambiental en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Flick, U. (2012) “La entrada en el campo”, “Estrategias de muestreo” y “Documentación de datos”. En *Introducción a la Investigación Cualitativa*. Madrid: Ediciones Morata: 68-86, 183-192.

Fontaine, G. (2004). *Enfoques conceptuales y metodológicos para una sociología de los conflictos ambientales*. Colombia: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Fontaine, G. (2005) Del manejo de conflictos ambientales a la institucionalización de arreglos. En FLACSO-EMBAJADA DE BRASIL, *Integración, equidad y desarrollo* (pp. 131-148). Quito: FLACSO Ecuador.

García, D., y Priotto, G. (2009) *Educación Ambiental. Aportes políticos y pedagógicos en la construcción del campo de la Educación Ambiental*, Buenos Aires: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

García Bátiz, M. (2009) Gobernabilidad local: la incorporación de los ciudadanos en la gestión municipal metropolitana. En Mazurek, H. (Ed.) *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios de América Latina* (pp.455-473). Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos.

González Martín, M. (2009). Gobernanza, desarrollo y ayuda internacional. Una revisión de los debates actuales. En Mazurek, H. (Ed.) *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios de América Latina* (pp.145-173). Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos.

Guerrero Arias, P. (1999). Aproximaciones conceptuales y metodológicas al conflicto social. En Ortíz, P. (ed.) *Comunidades y conflictos socioambientales: experiencias y desafíos en América Latina*, (pp. 35-88). Quito: Ediciones UPS ABYA-YALA – Programa FTTP / FAO – COMUNIDEC.

Gutiérrez, R. (2012). Federalismo y políticas ambientales en la Región Metropolitana de Buenos Aires, Argentina. *Revista EURE*, Vol. 38 (114), pp. 147-171. Recuperado de: <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612012000200006>

Gutiérrez, R. y Alonso, G. (2016). La articulación de políticas públicas desde la perspectiva de los municipios metropolitanos. En Alonso, G, Gutiérrez, R., Merlinsky, G. y Besana, P.: *El gobierno municipal frente al desafío de la articulación: Políticas sociales y ambientales en el Conurbano Bonaerense*, (pp. 23-51). Buenos Aires: UNSAM-EDITA.

Gutiérrez, R. y Merlinsky, G. (2016). Ambiente y agenda institucional municipal: Avellaneda y General San Martín en perspectiva comparada. En Alonso, G. *et al.*, *El gobierno municipal frente al desafío de la articulación: Políticas sociales y ambientales en el Conurbano Bonaerense* (pp. 53-99). Buenos Aires: Universidad Nacional de Gral. San Martín.

Hogenboom, B., Baud, M., De Castro, F. y Walter, M. (2014) La gobernanza ambiental en América Latina. Mapeando miradas, dinámicas y experiencias, *Revista Ecología Política*, (48), 14-17.

Hufty, M. (2009). Una propuesta para concretar el concepto de gobernanza: el marco analítico de la gobernanza. En Mazurek, H. (Ed.) *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios de América Latina* (pp.77-100). Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos.

Hufty, M. (2010) Gobernanza en salud pública: hacia un marco analítico. *Revista Salud pública*, 12 (1), 39-61.

Hufty, M., Báscolo, E. y Bazzani, R. (2006) Gobernanza en salud. Un aporte conceptual y analítico para la investigación. *Cadernos de Saúde Pública. Reports in Public Health*, 22, 109-118.

Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., e Hinojosa, M. (2007) Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en actores, sus recursos y las instituciones. *Ciencia política*, 2 (3), pp. 9-42. Recuperado de: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/17521>

Lafranchi, G., Verdecchia, C. y Bidart, M. (2017) *ADN Urbano – Aglomerado Gran Buenos Aires (AGBA)* (Documento de Políticas Públicas N° 183). Buenos Aires: Programa de Ciudades, Área de Instituciones y Gestión Pública, CIPPEC.

Malalán, T., García, D, Brittos, H., Blanco, D. y Nebbia (2006) Construcción de Mapas de conflicto ambiental. *Fundación Ecosur/PAS*. Recuperado de <http://www.fundacionecosur.org.ar/documents/nuevo/educaciones/Confecci%C3%B3n%20de%20Mapas%20de%20Conflicto%20Ambiental.%202006.pdf>

Mazurek, H. (2009). Políticas públicas y dinámicas territoriales: la gobernabilidad en cuestión. En Mazurek, H. (Ed.) *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios de América Latina* (pp.57-76). Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos.

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

Merlinsky, G. (2013a) Introducción. La cuestión ambiental en la agenda pública. En Merlinsky, G. (comp.) *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*, (pp. 19-60). Buenos Aires: Fundación CICCUS.

Merlinsky, G. (2013b) La espiral del conflicto. Una propuesta metodológica para realizar estudios de caso en el análisis de conflictos ambientales. En Merlinsky, G. (comp.) *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*, (pp. 61-90). Buenos Aires: Fundación CICCUS.

Merlinsky, G. (2013c) *Política, derechos y justicia ambiental: el conflicto del Riachuelo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Merlinsky, G., Toledo López, V., Schmidt, M., Fernández Bouzo, S., Tobías, M., Langbehn, L., Pereira, P. y Capalbo, T. (2018) *Defender lo común: qué podemos aprender de los conflictos ambientales*. [e-book]. 1° Edición. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Instituto de Investigaciones Gino Germani – UBA. Recuperado de: <http://geaiigg.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/209/2019/07/Libro-Cuadernillo-Defender-lo-comun-VERSION-WEB.pdf>

Molina, D. (2013). Turismo rural y gobernanza ambiental: conceptos divergentes en países desarrollados y países en vías de desarrollo. *Anuario Turismo y Sociedad*, Vol. XIV, 217-235.

Montoya-Dominguez, E. y Rojas-Robles, R. (2016). Elementos sobre la gobernanza y la gobernanza ambiental. *Gestión y ambiente*, 19(2), 302-317.

Moreno Plata, M. (2013). Una lectura prospectiva de la Agenda Río+20: la emergencia de la gobernanza para el desarrollo sostenible. *Xihmai*, 8, 57-74.

Nonna, S., Dentone, J. y Waitzman, N. (2011). *Ambiente y residuos peligrosos*. Buenos Aires: Editorial Estudio.

O'Donnell, G. (2008). Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 42, 5-30.

Orellana, R. (1999). Conflictos... ¿sociales, ambientales, socioambientales? Conflictos y controversias en la definición de los conceptos. *Comunidades y Conflictos socioambientales. Experiencias y desafíos en América Latina*, 331-344.

Ortíz, P. (1999). Apuntes teórico-conceptuales para el diseño de una propuesta metodológica de manejo de conflictos socioambientales a través de la forestería comunitaria. En Ortíz, P. (ed.) *Comunidades y conflictos socioambientales: experiencias y desafíos en América Latina*, (pp. 7-34). Quito: Ediciones UPS ABYA-YALA – Programa FTTP / FAO – COMUNIDEC.

Oszlak, O. (2007) Políticas Públicas, Democracia y Participación Ciudadana, *Voces del Sur*, 4, 8-13.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981) Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2 (4), 98-128.

Pengue, W. (2017). Hacia el pensamiento ambiental del Sur. Recursos naturales, desarrollo y reflexiones sobre una región estratégica. En Pengue, W. (comp.), *El pensamiento ambiental del Sur. Complejidad, recursos y ecología política latinoamericana* (pp- 11-62). Buenos Aires: Ediciones UNGS.

Pírez, Pedro (1995) Actores sociales y gestión de la ciudad. *Revista Ciudades*, 28, 8-14.

Rofman A., González Carvajal, M. y Anzoategui, M. (2010). Organizaciones sociales y Estado en el conurbano bonaerense: un estudio de las formas de interacción. En Rofman, A. (comp.) *Sociedad y territorio en el conurbano bonaerense. Un estudio de las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas de cuatro partidos: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón* (pp. 135-216). Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Sabatini, F. (1997a). Chile: conflictos ambientales locales y profundización democrática. *Ecología política*, 13, 51-69.

Sabatini, F. (1997b). Conflictos ambientales en América Latina: ¿distribución de externalidades o definición de derechos de propiedad?. En Sabatini, F. y Sepúlveda, C. (comps.) *Conflictos ambientales entre globalización y sociedad civil*, (pp. 49-74). Santiago de Chile: Publicaciones CIMPA

Sabatini, F. (1997c). Conflictos ambientales y desarrollo sustentable de las regiones urbanas. *EURE*, 22(68), 77-91. Recuperado de: <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1157/258>

Sabsay, D. y Di Paola, M. (2009) Coordinación y armonización de las normas ambientales en la República Argentina, *Revista de derecho de daños*, 2008 (3), 137-162.

Saltalamacchia, H. (2008) Casuística y subjetivismo: Falsos estigmas de la investigación cualitativa. *Cinta Moebio*, 32, 109-126.

Saltalamacchia, H. (2015). “Estado/sociedad”: una anacronía regresiva. *Estudios Sociales del Estado*, 1 (1), 27-57.

Santandreu, A. y Gudynas, E. (1998) Ciudadanía en movimiento. Participación y conflictos ambientales. Montevideo: CLAES, FESUR y TRILCE.

Sautú, R. (2005). *Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación*, Ed. Lumière, Buenos Aires.

Skill, K y Grinberg, E. (2013) Controversias sociotécnicas en torno a las fumigaciones con glifosato en Argentina. Una mirada desde la construcción social del riesgo. En Merlinsky, G. (comp.) *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*, (pp. 91-117). Buenos Aires: Fundación CICCUS.

Suárez, F. y Ruggerio, C. (2013). Conflictos ambientales en argentina-Paradigmas en tensión. En: Preciado Coronado, J.(coord.) *Anuario de la integración latinoamericana y caribeña 2013*, pp. 549-566. Guadalajara: Redialc.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.

Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En Bayon, R. y Carrillo, E. (comps.) *La Nueva Administración Pública*, pp. 281-312. Madrid: Alianza.

Tapella, E. (2007). *El mapeo de Actores Claves*. Documento de trabajo del proyecto “Efectos de la biodiversidad funcional sobre procesos ecosistémicos, servicios ecosistémicos y sustentabilidad en las Américas: un abordaje interdisciplinario”, Universidad Nacional de Córdoba, Inter-American Institute for Global Change Research (IAI).

Valles, M. S. (2000). *Técnicas cualitativas de investigación social*. Madrid: Síntesis Editorial.

Walter, M. (2009). Conflictos ambientales, socioambientales, ecológico distributivos, de contenido ambiental... Reflexionando sobre enfoques y definiciones. *Boletín Ecos*, 6, 1-9.

Normativa

Decreto N° 012. Honorable Concejo Deliberante de Hurlingham, 2015.

Decreto N° 008. Honorable Concejo Deliberante de Hurlingham, 2016.

Decreto N° 531. Legislatura de la Provincia de Buenos Aires. 2019.

Resolución N° 002. Estatuto. Honorable Asamblea Universitaria de la Universidad Nacional de Hurlingham, 2021.

Resolución N° 003. Estatuto. Honorable Asamblea Universitaria de la Universidad Nacional de Hurlingham 2016.

Resolución N° 007. Honorable Concejo Deliberante de Hurlingham, 2018.

Resolución N° 035. Honorable Concejo Deliberante de Hurlingham, 2015.

Resolución N° 092. Consejo Federal de Medio Ambiente, 2004.

Causas judiciales

Rousselot Argentina S.A. s/apelación falta municipal, Expediente N° C-874, Tomo I y II (Juzgado de Faltas N° 1, partido de Hurlingham, 2018).

Zabaleta, J. c/Rousselot Argentina S.A. Formula denuncia (Fiscalía Federal de Primera Instancia del Partido de Morón 2017).

Documentos institucionales y privados

Acerca de Rousselot (2017) Recuperado de: <https://www.rousselot.com/es/acerca-de-rousselot/responsabilidad-total/>

Cragno, O. y otros (21 de julio de 2015) [Carta para el Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires]. Copia en posesión de Oscar Cragno.

Cragno, O. y otros (06 de enero de 2017a) [Carta al Intendente Municipal]. Copia en posesión de Oscar Cragno.

Cragno, O. y otros (06 de enero de 2017b) [Carta al Juez de Faltas N°1 del Partido de Hurlingham]. Copia en posesión de Oscar Cragno.

Honorable Concejo Deliberante de Hurlingham (2018) Intervenciones de Concejales en el Debate Parlamentario, versión taquigráfica del 26/04/2018, pp. 13-16.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2012). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010: Censo del Bicentenario: Resultados definitivos Serie B N° 2. Buenos Aires: Autor.

Municipalidad de Hurlingham (2018) Video: “La multinacional Rousselot fabrica gelatina en polvo...”. Buenos Aires.

Proyecto de Decreto “Solicitud de Intervención OPDS”. Honorable Concejo Deliberante de Hurlingham, 09 de junio de 2015.

Rousselot Argentina S.A. (20 de agosto de 2015) *Carta abierta a los vecinos*.

Rousselot Argentina S.A. (15 de enero de 2016a) *Acta de compromiso*.

Rousselot Argentina S.A. (11 de julio de 2016b) *Rousselot informa. Carta abierta a los vecinos*.

Medios de comunicación

Alerta entre vecinos de Villa Tesei: la Fábrica Rousselot consiguió en tiempo récord el permiso de vuelco de efluentes y pugna para levantar la clausura (04 de mayo de 2018) *Primer plano online*. Recuperado de: http://www.primerplanoonline.com.ar/index.php/2018/05/04/alerta-vecinos-villa-tesei-la-fabrica-rousselot-consiguio-tiempo-record-permiso-vuelco-efluentes-pugna-levantar-la-clausura/?fbclid=IwAR2GSV_o21b3DSwgdBRTUoV3uCX2rVrLLRMtg8841-R5ZmZknQOcTvaimlU

AM Televisión de acá (12 de abril de 2018). Entrevista a Juan Horacio Zabaleta. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=0S1DpraYjv4>

Carta abierta de los vecinos de Villa Tesei a Gelatinas Rousselot (30 de junio de 2015) *Hurlingham al día*. Recuperado de <http://www.hurlinghamaldia.com/carta-abierta-de-los-vecinos-de-villa-tesei-a-gelatinas-rousselot/>

Clausura de la fábrica Rousselot: Zabaleta dijo que está satisfecho (07 de junio de 2018) *Diario anticipos*. Recuperado de: <https://diarioanticipos.com/2018/06/07/clausura-de-la-fabrica-rousselot-zabaleta-dijo-que-estaba-sastifecho/>

Conciliación obligatoria en el conflicto de la Fábrica Rousselot: una luz de esperanza para la continuidad de los 87 despedidos (05 de junio de 2018) *Primer Plano Online*. Recuperado de: <http://www.primerplanoonline.com.ar/index.php/2018/06/05/conciliacion-obligatoria-conflicto-la-fabrica-rousselot-una-luz-esperanza-la-continuidad-los-87-despedidos/>

Coria, R. (14 de junio de 2015) Villa Tesei quieren respirar, *Hurlingham al día*. Recuperado de <http://www.hurlinghamaldia.com/villa-tese-qui-eren-respirar/>

Coria, R. (13 de junio de 2018) La fábrica Rousselot dejó de despedir malos olores y ahora despide a sus trabajadores, *Hurlingham al día*. Recuperado de <http://www.hurlinghamaldia.com/la-fabrica-rousselot-dejo-despedir-malos-olores-ahora-despide-trabajadores/>

Cragno, O. (Entrevistado). (17 de mayo de 2018). Imaginación es poder [Programa de radio]. Imanol Miranda (productor) en FM Tránsito. Buenos Aires, Argentina: Imaginación es poder.

El apocalipsis de la fábrica Rousselot: Zabaleta ratificó su decisión en la apertura de sesiones 2018 del Concejo Deliberante (06 de abril de 2018) *Primer plano online*. Recuperado de: <http://www.primerplanoonline.com.ar/index.php/2018/04/06/apocalipsis-la-fabrica-rousselot-zabaleta-ratifico-decision-la-apertura-sesiones-2018-del-concejo-deliberante/>

El Defensor del Pueblo Guido Lorenzino con Zabaleta y vecinos buscan solucionar el interminable problema de los malos olores que emana la fábrica Rousselot (02 de diciembre de 2017) *Hurlingham al día*. Recuperado de <http://www.hurlinghamaldia.com/defensor-del-pueblo-guido-lorenzino-zabaleta-vecinos-buscan-solucionar-interminable-problema-los-malos-olores-emana-la-fabrica-rousselot/>

El gobierno municipal de Hurlingham, “sorprendido” por la decisión de la fábrica Rousselot de despedir a 87 trabajadores (02 de junio de 2018) *Primer plano online*. Recuperado de: <http://www.primerplanoonline.com.ar/index.php/2018/06/02/el-gobierno-municipal-de-hurlingham-sorprendido-por-la-decision-de-la-fabrica-rousselot-de-despedir-a-87-trabajadores/>

El Ministro de Ambiente de la Nación visitó a los vecinos de la fábrica Rousselot en Hurlingham (26 de abril de 2017) *Primer plano online*. Recuperado de: <http://www.primerplanoonline.com.ar/index.php/2017/04/26/ministro-ambiente-la-nacion-visito-los-vecinos-la-fabrica-rousselot-hurlingham/>

Escándalo en Hurlingham: la fábrica Rousselot echó a 87 trabajadores y estalla un serio conflicto (01 de junio de 2018) *Primer plano online*. Recuperado de <http://www.primerplanoonline.com.ar/index.php/2018/06/01/ultimo-momento-escandalo-hurlingham-la-fabrica-rousselot-echo-87-trabajadores-estalla-serio-conflicto/>

Exclusivo: la fábrica Rousselot se presentó en el Municipio de Hurlingham y recibió un plazo de 72 horas para elevar su plan de obras (04 de abril de 2018) *Primer plano online*. Recuperado de <http://www.primerplanoonline.com.ar/index.php/2018/04/04/exclusivo-la-fabrica-rousselot-se-presento-municipio-hurlingham-recibio-plazo-72-horas-elevar-plan-obras/>

Fábrica Rousselot: todo indica que en el predio que contaminó a Villa Tesei durante décadas habrá un desarrollo inmobiliario (21 de octubre de 2019) *Primer plano online*. Recuperado de: <http://www.primerplanoonline.com.ar/index.php/2019/10/21/fabrica-rousselot-indica-predio-contamino-villa-tese-decadas-habra-desarrollo-inmobiliario/>

Fábrica Rousselot en Hurlingham: una crisis ambiental sin final que cada día destroza un poco más la calidad de vida de los vecinos. (01 de diciembre de 2017) *Primer plano online*. Recuperado de: <http://www.primerplanoonline.com.ar/index.php/2017/12/01/fabrica-rousselot-hurlingham-una-crisis-ambiental-sin-final-dia-destroza-poco-mas-la-calidad-vida-los-vecinos/>

Farinelli, A. (27 de marzo de 2017) Tesei quiere respirar: los vecinos marcharon por los malos olores de la fábrica Rousselot, *Hurlingham al día*. Recuperado de: <http://www.hurlinghamaldia.com/tese-de-quiere-respirar-los-vecinos-marcharon-los-malos-olores-la-fabrica-rousselot/>

Gianello, P. (07 de abril de 2018) Tras 20 años de quejas de los vecinos, clausuraron una fábrica por malos olores. *Clarín Zonales*. Recuperado de https://www.clarin.com/zonales/20-anos-quejas-vecinos-clausuraron-fabrica-malos-olores_0_B1_nl-EoM.html

Guido Lorenzino: “El gobierno toma decisiones que perjudican enormemente los derechos de la gente” (08 de junio de 2017). *Hurlingham al día*. Recuperado de: <http://www.hurlinghamaldia.com/guido-lorenzino-gobierno-toma-decisiones-perjudican-enormemente-los-derechos-la-gente/>

Hurlingham: desde un sector de Cambiemos salieron a “felicitar al Municipio” por la clausura de la fábrica Rousselot (07 de abril de 2018) *Primer plano online*. Recuperado de:

<http://www.primerplanoonline.com.ar/index.php/2018/04/07/hurlingham-desde-sector-cambiamos-salieron-felicitar-al-municipio-la-clausura-la-fabrica-rousselot/>

Hurlingham: El Defensor del Pueblo de la Provincia se suma a la denuncia por la contaminación de la fábrica Rousselot (28 de marzo de 2017) *Primer plano online*. Recuperado de: <http://www.primerplanoonline.com.ar/index.php/2017/03/28/hurlingham-defensor-del-pueblo-la-provincia-se-suma-la-denuncia-la-contaminacion-la-fabrica-rousselot/>

Hurlingham: imponen multa de 1 millón de pesos a la fábrica Rousselot (03 de septiembre de 2016) *Primer plano online*. Recuperado de: <http://www.primerplanoonline.com.ar/index.php/2016/09/03/hurlingham-imponen-multa-1-millon-pesos-la-fabrica-rousselot/>

Hurlingham: La fábrica Rousselot enfrenta una nueva clausura hasta que se deje de contaminar (28 de marzo de 2018) *Vivi el oeste*. Recuperado de: <https://www.vivieloeste.com.ar/hurlingham-la-fabrica-rousselot-enfrenta-una-nueva-clausura-hasta-que-deje-de-contaminar/>

Hurlingham: los vecinos de la fábrica Rousselot aguardan “respirar aire puro en primavera” (30 de junio de 2016) *Primer plano online*. Recuperado de: <http://www.primerplanoonline.com.ar/index.php/2016/06/30/hurlingham-los-vecinos-de-la-fabrica-rousselot-aguardan-respirar-aire-puro-en-primavera/>

Hurlingham: los motivos del aumento de tasas y de la clausura en la fábrica Rousselot (24 de agosto de 2016) *Primer plano online*. Recuperado de: <http://www.primerplanoonline.com.ar/index.php/2016/08/24/hurlingham-los-motivos-del-aumento-tasas-la-clausura-la-fabrica-rousselot/>

Hurlingham: realizaron nueva inspección en la Fábrica Rousselot para evaluar el plan de obras (22 de mayo de 2017) *Primer plano online*. Recuperado de: <http://www.primerplanoonline.com.ar/index.php/2017/05/22/hurlingham-realizaron-nueva-inspeccion-la-fabrica-rousselot-evaluar-plan-obras/>

Hurlingham: vecinos de la fábrica Rousselot y un drama que se agudizó en los últimos meses (22 de marzo de 2017) *Primer plano online*. Recuperado de: <http://www.primerplanoonline.com.ar/index.php/2017/03/22/hurlingham-vecinos-la-fabrica-rousselot-drama-se-agudizo-los-ultimos-meses/>

Juan Zabaleta, encabezó la apertura de sesiones del HCD de Hurlingham (06 de abril de 2018) *Informe Norte*. Recuperado de: <http://informenorte.com.ar/juan-zabaleta-encabezo-la-apertura-de-sesiones-del-hcd-de-hurlingham/>

La Defensoría del Pueblo de la Provincia se suma a la denuncia por la contaminación de la Fábrica Rousselot (29 de marzo de 2017). *Hurlingham al día*. Recuperado de <http://www.hurlinghamaldia.com/la-defensoria-del-pueblo-la-provincia-se-suma-la-denuncia-la-contaminacion-la-fabrica-rousselot/>

La fábrica Rousselot abandonó la producción y los vecinos aseguran: “las flores y los árboles tienen un brillo que nunca vimos” (29 de octubre de 2018) *Primer Plano Online*. Recuperado de: <http://www.primerplanoonline.com.ar/index.php/2018/10/29/la-fabrica-rousselot-abandono-la-produccion-los-vecinos-aseguran-las-flores-los-arboles-tienen-brillo-nunca-vimos/>

La fábrica Rousselot posterga soluciones al tema de los malos olores (30 de noviembre de 2015) *Hurlingham al día*. Recuperado de: <http://www.hurlinghamaldia.com/la-fabrica-rousselot-posterga-soluciones-al-tema-de-los-malos-olores/>

La fábrica Rousselot sigue prometiendo soluciones (25 de noviembre de 2015) *En orsai*. Recuperado de: <http://moron.enorsai.com.ar/sociedad/23891-la-fabrica-rousselot-sigue-prometiendo-soluciones.html>

La justicia rechazó la apelación de la fábrica Rousselot y sigue clausurada (28 de abril de 2018) *Hurlingham al día*. Recuperado de: <http://www.hurlinghamaldia.com/la-justicia-rechazo-la-apelacion-la-fabrica-rousselot-sigue-clausurada/>

La Plata: Zabaleta habló de quitar la habilitación a la fábrica Rousselot si se confirma el incumplimiento (24 de noviembre de 2017) *Primer plano online*. Recuperado de: <http://www.primerplanoonline.com.ar/index.php/2017/11/24/la-plata-zabaleta-hablo-quitar-la-habilitacion-la-fabrica-rousselot-se-confirma-incumplimiento/>

Los vecinos confían en que la fábrica Rousselot resuelva el tema de los malos olores (06 de septiembre de 2015) *Hurlingham al día*. Recuperado de: <http://www.hurlinghamaldia.com/los-vecinos-confian-en-que-la-fabrica-rousselot-resuelva-el-tema-de-los-malos-olores/>

Los vecinos de la fábrica Rousselot aguardan que la clausura preventiva que dispuso el Municipio sea definitiva (28 de marzo de 2018) *Primer Plano Online*. Recuperado de:

<http://www.primerplanoonline.com.ar/index.php/2018/03/28/los-vecinos-de-la-fabrica-roussetot-aguardan-que-la-clausura-preventiva-que-dispuso-el-municipio-sea-definitiva/>

Luna, U. (Sin fecha,a). La planta clausurada por contaminación concentraría su producción en Brasil. *La hora de Hurlingham*. Recuperado de: <http://lahoradehurlingham.com.ar/multiubaldo.html>

Luna, U. (Sin fecha,b). “Les presto mi casa a los directores a ver si aguantan dos días”. Entrevista a Oscar Cragno. *La hora de Hurlingham*. Recuperado de: <http://lahoradehurlingham.com.ar/multiubaldo.html>

Luna, U. (Sin fecha, c) Una nueva clausura para la fábrica Rousselot. *La hora de Hurlingham*. Recuperado de: <http://lahoradehurlingham.com.ar/multiubaldo.html>

“Me tomaron por boludo. Se acabó”: el momento de la clausura de la fábrica Rousselot (24 de marzo de 2018) *Primer plano online*. Recuperado de: <http://www.primerplanoonline.com.ar/index.php/2018/03/24/video-exclusivo-me-tomaron-boludo-se-acabo-momento-la-clausura-la-fabrica-roussetot-tras-la-decision-zabaleta/>

Mensaje para la fábrica Rousselot (17 de diciembre de 2015) *Hurlingham al día*. Recuperado de: <http://www.hurlinghamaldia.com/mensaje-para-la-fabrica-roussetot/>

Otra marcha contra la fábrica Rousselot en Tesei: los vecinos manifestaron su hartazgo (18 de marzo de 2017). *Primer plano online*. Recuperado de: <http://www.primerplanoonline.com.ar/index.php/2017/03/18/otra-marcha-contrala-fabrica-roussetot-teseios-vecinos-manifestaron-hartazgo/>

Primicia: el Municipio de Hurlingham clausuró nuevamente y de manera preventiva la fábrica Rousselot (23 de marzo de 2018) *Primer plano online*. Recuperado de: <http://www.primerplanoonline.com.ar/index.php/2018/03/23/primicia-municipio-hurlingham-clausuro-nuevamente-manera-preventiva-la-fabrica-roussetot/>

Protestas frente a la fábrica Rousselot (30 de junio de 2015) *Hurlingham al día*. Recuperado de: <http://www.hurlinghamaldia.com/protestas-frente-a-la-fabrica-roussetot/>

Ramón Fernández de Cambiemos apoyó la clausura de la fábrica Rousselot (23 de abril de 2018) *Hurlingham al día*. Recuperado de: <http://www.hurlinghamaldia.com/ramon-fernandez-cambiemoss-apoyo-la-clausura-la-fabrica-roussetot/>

Revés para la fábrica Rousselot: la justicia ordinaria rechazó el expediente para tratar el revocamiento de la clausura (25 de abril de 2018) *Primer plano online*. Recuperado de: <http://www.primerplanoonline.com.ar/index.php/2018/04/25/reves-lafabrica-rousselot-la-justicia-ordinaria-rechazo-expediente-tratar-revocamiento-la-clausura/>

Rodríguez, R. (20 de febrero de 2017a) El municipio denunció a la fábrica Rousselot ante la Justicia Federal. *Hurlingham al día*. Recuperado de <http://www.hurlinghamaldia.com/municipio-denuncio-la-fabrica-rousselot-ante-la-justicia-federal/>

Rodríguez, R. (08 de junio de 2017b) Guido Lorenzino: “El gobierno toma decisiones que perjudican enormemente los derechos de la gente”. *Hurlingham al día*. Recuperado de: <http://www.hurlinghamaldia.com/guido-lorenzino-gobierno-toma-decisiones-perjudican-enormemente-los-derechos-la-gente/>

Rodríguez, R. (29 de marzo de 2018) Zabaleta siente que la fábrica Rousselot toma por boludos a él y a los vecinos y dispuso su clausura. *Hurlingham al día*. Recuperado de <http://www.hurlinghamaldia.com/zabaleta-siente-la-fabrica-rousselot-toma-boludos-los-vecinos-dispuso-clausura/>

Rousselot Argentina S.A. (2017) *Rousselot informa*. En: “Hurlingham: realizaron nueva inspección en la fábrica Rousselot para evaluar el plan de obras” (22 de mayo de 2017) *Primer plano online*. Recuperado de: <http://www.primerplanoonline.com.ar/index.php/2017/05/22/hurlingham-realizaron-nueva-inspeccion-la-fabrica-rousselot-evaluar-plan-obras/>

¿Será un triunfo vecinal? La fábrica Rousselot asegura que en 30 días tapaná el piletón del que emanan los olores nauseabundos (26 de junio de 2016) *Primer plano online*. Recuperado de: <http://www.primerplanoonline.com.ar/index.php/2016/06/26/sera-un-triunfo-vecinal-la-fabrica-rousselot-asegura-que-en-30-dias-tapara-el-pileton-del-que-emanan-los-olores-nauseabundos/>

Sigue el drama por la fábrica Rousselot: vecinos se reunieron con Zabaleta y se quejaron porque los malos olores continúan (14 de noviembre de 2017) *Primer plano online*. Recuperado de: <http://www.primerplanoonline.com.ar/index.php/2017/11/14/sigue-drama-la-fabrica-rousselot-vecinos-se-reunieron-zabaleta-se-quejaron-los-malos-olores-continuan/>

Todos los concejales aprobaron la decisión de Juan Zabaleta de clausurar la fábrica Rousselot (04 de mayo de 2018) *Hurlingham al día*. Recuperado de: <http://www.hurlinghamaldia.com/todos-los-concejales-aprobaron-la-decision-juan-zabaleta-clausurar-la-fabrica-rousselot/>

Vecinos de Villa Tesei lograron la clausura de la fábrica Rousselot (29 de marzo de 2018) *SN Agencia de noticias online*. Recuperado de: <http://www.snonline.com.ar/vecinos-de-villa-tesei-lograron-la-clausura-de-la-fbrica-rousselot-32434>

Redes sociales

Lautaro Aragón. (23 de junio de 2016a). Ayer por la tarde acompañamos a los vecinos de la fábrica Rousselot a la inspección ocular que realizaron conjuntamente con el Municipio de Hurlingham. Los responsables de las instalaciones reconocieron estar un mes demorados, pero se comprometieron nuevamente a terminar [Publicación de Facebook]. Recuperado de <https://www.facebook.com/lautaro.aragon.77>

Lautaro Aragón. (18 de octubre de 2016b). Hoy fui invitado nuevamente por los vecinos de Tesei para supervisar los avances de las obras que se comprometió la empresa. Pudimos ver que se cumplió con lo pactado en el mes de agosto, cuando fue clausurada por el Municipio [Publicación de Facebook]. Recuperado de <https://www.facebook.com/lautaro.aragon.77>

Tesei quiere respirar [Xose Karlos] (17 de enero de 2016). Luego de décadas de luchas y marchas, luego de que varias administraciones municipales hayan hecho oídos sordos a nuestros reclamos, los vecinos de Villa Tesei hemos dado un paso importante. El viernes 15/1 un grupo de vecinos junto con el. [Publicación de Facebook]. Recuperado de: <http://www.facebook.com/groups/1593153447621089/>

Tesei quiere respirar [Gabriel Cupolo] (20 de agosto de 2019). Hoy vi este posteo y se me erizó la piel, o como quién diría, se me piantó un lagrimón. Sentir que después de tanta lucha se pudo, es muy emocionante. Emocionante porque los chicos pueden volver a jugar en las plazas. [Publicación de Facebook]. Recuperado de: <http://www.facebook.com/groups/1593153447621089/>

Testimonio de Vecino (Octubre, 2017). Hacemos responsable al Estado provincial y la municipalidad por su complicidad lisa y llana en cuanto al funcionamiento de esta fábrica.

[Actualización de Estado de Facebook]. Recuperado de:
<https://www.facebook.com/groups/1593153447621089/>

1. FASE PRELIMINAR DEL TRABAJO DE CAMPO: ELABORACIÓN DE ENTREVISTAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE DATOS

Un diseño conceptual riguroso de la investigación requiere una selección de los instrumentos para la construcción de datos, para lo cual previamente se deben conformar las distintas categorías de análisis con sus correspondientes desagregados. Es por ello que, en base a los objetivos específicos definidos y a partir del eje central de la investigación, el de los conflictos ambientales analizados bajo el paradigma de la gobernanza, se identificaron los distintos conceptos clave, en concordancia con el marco conceptual establecido y, con ello, se pudieron definir las distintas dimensiones y las correspondientes categorías a analizar.

Para dicha tarea se utilizó como base un documento de uso interno en el marco de la investigación *Estudio diagnóstico sobre la heterogeneidad de escenarios sociales y escuelas en México*, realizada por IPE-UNESCO (Corbetta, 2005). El mismo prevé el desarrollo de un razonamiento secuencial, incorporando los elementos previamente mencionados y culmina con un riguroso diseño de los instrumentos de construcción de datos (guiones de entrevista en profundidad para el caso de esta investigación).

En este sentido, se han definido como dimensiones clave los “actores”, las “normas”, los “puntos nodales” y los “procesos”. Para construir las dimensiones se enunciaron una serie de categorías a relevar, cuya comprensión permitió dar cumplimiento a los distintos objetivos específicos de la investigación. Al respecto, dentro de la dimensión “actores”, se buscó indagar cómo es enunciado el conflicto por los distintos grupos, la narración histórica del conflicto y su posicionamiento al respecto, los modos de organizarse en los casos en que correspondiere, la disponibilidad de recursos para desenvolverse en el conflicto, las demandas que se realizaron a las instituciones en los casos en que correspondiera, las competencias asumidas para los distintos actores públicos, la inserción de demandas en la agenda gubernamental, y el modo en el que los actores percibieron la resolución del conflicto y la satisfacción de demandas.

En cuanto a las “normas”, esta dimensión se compuso por el relevamiento de las competencias atribuidas por la legislación vinculada con el conflicto en los niveles de gobierno analizados, el modo en que la legislación enuncia la problemática y, fuera del campo de lo legislado, de aquello que se acostumbra en relación a los distintos vínculos entre los actores y el escenario en el que se desarrolla el conflicto.

En cuanto a los “puntos nodales”, se buscó identificar aquellos espacios donde convergen los actores y se toman decisiones o suceden cambios en el conflicto, al desarrollo de las acciones colectivas y a las transformaciones producidas. Para el caso de los “procesos”, se indagó en las transformaciones que podrían haber surgido por el acaecimiento del conflicto.

Tales categorías permitieron la construcción del mapa conceptual que se presenta en la Figura 8, el cual propició las bases para la generar los instrumentos para el trabajo de campo. En esta medida fue que sobre lo allí definido se organizaron las preguntas eje a los distintos grupos de actores identificados, permaneciendo muy alerta respecto a las categorías emergentes con base a la información brindada por éstos.

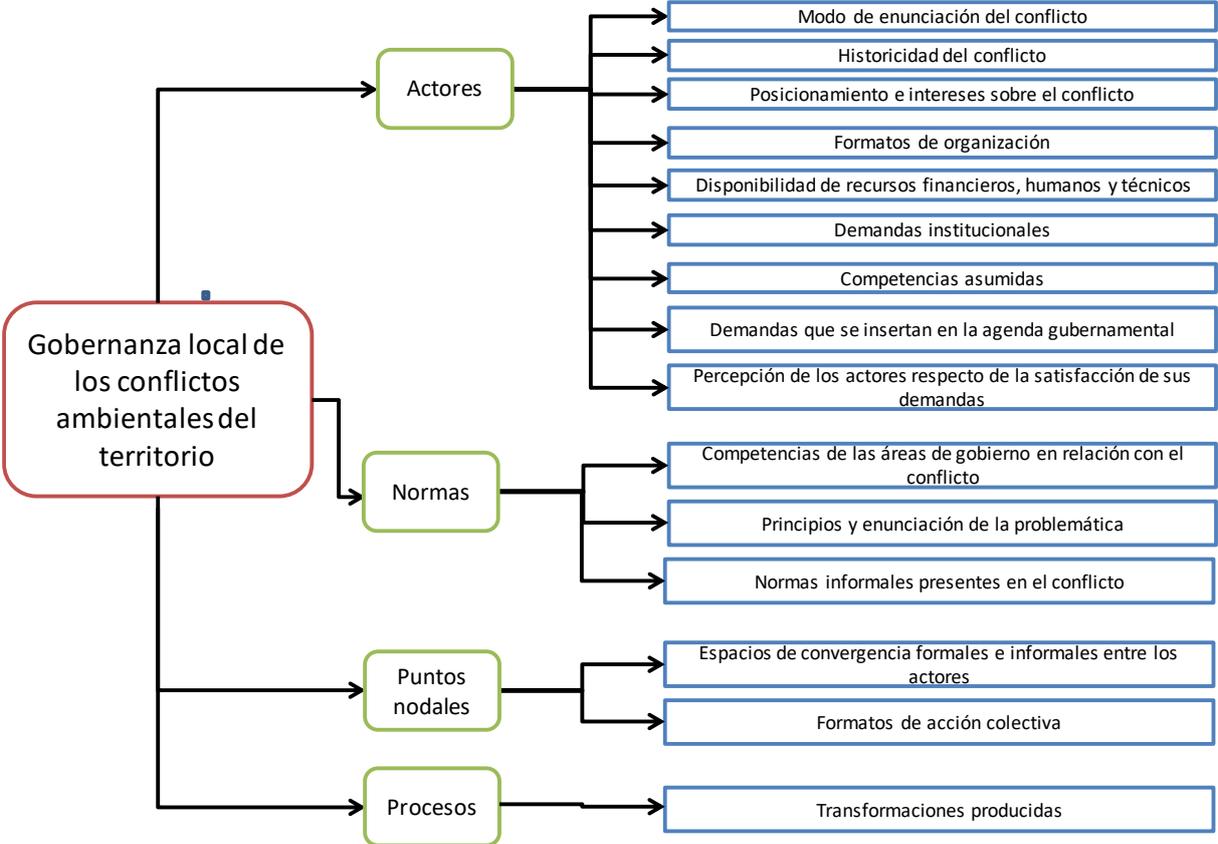


Figura 8. Mapa conceptual de la investigación: insumo básico para la elaboración de los instrumentos de construcción de datos. Elaboración propia.

El hecho de que las indagaciones en cuanto a los “actores” resulten preponderantes en la Figura anterior está vinculado con que, a partir de este grupo, se realizó la construcción narrativa de la historia y a que, de acuerdo con la metodología planteada, para la dimensión de análisis que los involucra, se tomó como a la entrevista como estrategia principal de recolección de datos.

En virtud de los tipos de actores seleccionados, para el caso en estudio se identificó la necesidad de preparar los siguientes instrumentos:

| iD | Instrumento | Sujeto de indagación | Observación / Criterio para construir la información |
|----|---|--|--|
| 1 | Guía de entrevista grupal no estructurada | Agrupamientos de vecinos en torno al conflicto | Se buscan percepciones, representaciones, sentidos, significados, expectativas y grado de satisfacción de los actores, en torno al conflicto ambiental en cuestión. Para el caso de funcionarios, empleados municipales y concejales, se busca también indagar sobre su rol institucional y su percepción en torno al conflicto. |
| 2 | Guía de entrevista individual no estructurada | Vecinos representativos en torno al conflicto (pueden ser ciudadanos involucrados no agrupados o algunos agrupados que por las características de la indagación en 1. se decida entrevistar individualmente) | |
| 3 | | Funcionarios y empleados municipales | |
| 4 | | Concejales y ex/concejales | |
| 5 | | Trabajadores y ex trabajadores de la fábrica | |
| 6 | | Representantes de la empresa vinculados al conflicto | |
| 7 | Guía de observación semi estructurada | Todos | Descripciones y percepciones en general del investigador sobre la dinámica |

Tabla 5. Instrumentos de recolección de datos necesarios para la investigación. Elaboración propia en base a Corbetta (2015).

La “Guía de Entrevista No Estructurada” fue diseñada para su aplicación en aquellas donde se pretendía llegar al fondo de las cuestiones de interés. Según autores como Valles (2000) o Sautú (2005), para que esto pueda pasar el entrevistador debía estar sumamente compenetrado y atento a cada respuesta de los actores, por lo que se trataría de la aplicación de la técnica comúnmente conocida como “entrevista en profundidad”. El instrumento que guía este tipo de entrevista es sólo orientativo y la función que cumple es de respaldo o de ayuda memoria. Esto significa que la manera y el orden en que se formulan las preguntas de la guía depende de la dinámica que entrevistado y entrevistador le den a la entrevista. Lo más importante es cubrir todos los temas, dado que cada familia de preguntas está asociada a un tema (Corbetta, 2005:12).

En función de lo expuesto, se ha elaborado para este trabajo una “guía de pautas para la planificación del trabajo de campo” y un modelo de entrevistas en profundidad para cada tipo de actor definido. A continuación, se presenta la guía mencionada y el modelo de entrevista para uno de los actores seleccionados.

Guía de pautas generales para la planificación del trabajo de campo

Sobre los entrevistados

1. Convocatoria a los entrevistados. Confirmar un día antes. En caso de que sea necesario, confirmar posibilidades de acceso al sitio donde se desarrollen las entrevistas.
2. Cantidad de entrevistados: en caso de que se entreviste un grupo, tratar de que sea menor a 6 personas y que todos hablen. En caso de que alguno no hable o que queden temas para chequear individualmente, convocar entrevistas individuales.
3. Selección de los entrevistados: en todos los casos deben haber tenido contacto con el caso de estudio. Deben ser mayores de edad.
4. Estrategias de participación: en caso de que algún entrevistado (sobre todo en grupales) no participe, motivar su participación (¿está de acuerdo? ¿qué le parece?). Llamar a los entrevistados por su nombre.

Sobre los recursos y el lugar de la entrevista

5. Recursos para la entrevista: asegurarse de contar con grabadora (o celular con aplicación de grabación instalada y batería suficiente). Contar con hojas guía: pautas, entrevistas y observaciones.
6. Lugar de la entrevista: es importante contar con el acceso necesario al lugar. En caso de ser grupal, garantizar que las personas se encuentren sentadas en círculo. En caso de que sea individual, sentarse de frente. Llevar algún refrigerio para compartir o mate. Debe tratarse de una charla amena.

Sobre la entrevistadora y los registros

7. Presentación del tema y del investigador: El investigador debe presentarse al inicio y presentar el objeto de la conversación. El grado de detalle que se otorgue debe medirse (no siempre aclarar más, sirve). Manifestar que no se revelarán los nombres de los encuestados, más importante que "quién dice", es importante el rol, "por qué dice" y "qué lo dice".
8. Tomar nota del contexto en que se realizó la entrevista (la situación, si aconteció algo que llamó la atención, etc.). Contar el antes y después de la entrevista.
9. Registrar aquellas impresiones que no queden grabadas en la entrevista. Estados emocionales, sonrisas, pausas.
10. Registrar momento en que se realiza la entrevista y lugar.

Cuadro de texto 2. Guía de pautas para las entrevistas en profundidad. Elaboración propia en base a Corbetta (2015).

| Entrevista al representante del Departamento Ejecutivo |
|---|
| Nombre: |
| Edad: |
| Área de trabajo: |
| Cargo o posición que ocupa: |
| Período de ejercicio: |
| Contexto en que se produce la entrevista: (escribir en la parte de atrás de la hoja) |
| Historización y enunciación del conflicto |
| 1. Si tuviera que contar la historia de la fábrica Rousselot, ¿cómo la contaría? |
| 2. ¿Cuándo y cómo se vinculó con el conflicto? |
| 3. ¿Qué significó para ud. el conflicto por la Rousselot? |
| 4. ¿Se sintió interpelado desde otro lugar además del correspondiente al rol que ocupa? |
| Posicionamiento e intereses sobre el conflicto |
| 5. ¿Cuál fue su posicionamiento sobre el conflicto? |
| 6. ¿Con qué actores tomó contacto y cómo se manifestaban en torno al conflicto? |
| 7. ¿Con cuáles no tomó contacto? |
| 8. ¿Cuál era su relación con ellos?(otros vecinos, concejales, funcionarios y empleados municipales, empresa, trabajadores de la fábrica) |
| 9. ¿Qué intereses cree que se ponían en juego por parte de los distintos actores? |
| Competencias institucionales / asumidas |
| 10. ¿Cuál fue su rol en torno al conflicto?¿Cuáles eran/son sus competencias para el abordaje de conflictos de esta índole? |
| 11. ¿Qué acciones llevó adelante desde su rol? |
| 12. ¿Cuáles de las acciones llevadas adelante por ud en torno al conflicto cree que contribuyeron? ¿Qué no funcionó? |
| 13. ¿Qué le hubiera gustado hacer y no pudo? |
| 14. ¿Qué herramientas o mecanismos pudo poner en juego para el abordaje del conflicto, desde su perspectiva desde el gobierno local? |
| 15. ¿En interacción con qué actores? |
| 16. ¿Tuvo vínculo con otras áreas o dependencias municipales durante el conflicto o con otros niveles de gobierno? |
| Demandas institucionales |
| 17. ¿Cuáles eran las demandas en general de los distintos grupos de actores frente al conflicto? |
| 18. ¿Recibía demandas en su rol dentro del ámbito municipal? |
| 19. ¿Percibía demandas que no correspondieran a su rol? |
| Disponibilidad de recursos financieros, humanos y técnicos |
| 20. ¿Considera que disponía de los recursos financieros, humanos y técnicos para abordar el conflicto? |
| 21. ¿Cree que hubiera necesitado alguno de estos a los cuales no tuvo acceso? |
| 22. ¿Cuáles cree que son las herramientas que tiene a disposición el gobierno local, ya sea en términos legislativos como ejecutivos de abordar estos conflictos? |
| Espacios de convergencia entre los actores y manifestación del conflicto |
| 23. ¿En qué sitios y bajo qué formatos se encontraba con los distintos actores? |
| 24. ¿Quiénes llevaban adelante la convocatoria? |
| 25. ¿Cómo se manifestaba la conflictividad en el encuentro entre los distintos actores? |
| Inserción de la temática dentro de la agenda gubernamental |

| Entrevista al representante del Departamento Ejecutivo |
|--|
| 26. ¿Cuál era la relevancia del conflicto para ud en su tarea cotidiana? |
| 27. ¿Considera que la temática tuvo lugar dentro de la agenda gubernamental? ¿Cree que fue adecuado? |
| Percepción de los actores respecto de la satisfacción de sus demandas |
| 28. En relación con el desenlace del conflicto, ¿cree que resultó satisfactorio hacia las distintas demandas por parte de los actores? ¿Hacia las suyas? |
| Transformaciones producidas |
| 29. ¿Considera que se produjeron transformaciones en el gobierno local a partir de dicha problemática? ¿Cuáles? |
| 30. ¿Tomó contacto con alguno de los actores una vez finalizada la producción en la fábrica? |

Cuadro de texto 3. Guía de preguntas para entrevista en profundidad a funcionarios y empleados municipales. Elaboración propia.

2. TRABAJO DE CAMPO REALIZADO. FUENTES PRIMARIAS Y SECUNDARIAS

La tarea de recolección de datos fue realizada en el período entre octubre de 2019 y febrero de 2020, completándose las últimas entrevistas entre julio y agosto de 2020. La misma incluyó el relevamiento web de portales de noticias locales, zonales y nacionales y de periódicos locales en papel, la visita al Honorable Concejo Deliberante de Hurlingham y al Juzgado de Faltas N°1 del mismo distrito, así como también la realización de entrevistas en profundidad. Para el primer caso, se utilizó la búsqueda de Google para la identificación de todas las noticias disponibles para el período seleccionado en distintos medios, en el caso de medios digitales (Tabla 6), y para aquellos en papel, se solicitó a informantes clave que se conocía poseían archivos de este material para su acceso.

| Medio relevado | Web | Cant. | Tipo |
|-----------------------|---|--------------|----------------------------|
| Primer plano online | http://www.primerplanoonline.com.ar | 28 | Nota periodística / Videos |
| Hurlingham al día | http://www.hurlinghamaldia.com | 20 | Nota periodística |
| Diario anticipos | https://diarioanticipos.com | 1 | Nota periodística |
| Un medio en moron | https://unmedioenmoron.com.ar | 1 | Nota periodística |
| SM Online | http://www.smonline.com.ar | 1 | Nota periodística |
| La hora de hurlingham | http://lahoradehurlingham.com.ar | 3 | Nota periodística |
| En orsai | http://moron.enorsai.com.ar | 1 | Nota periodística |

| Medio relevado | Web | Cant. | Tipo |
|----------------------|---|-------|-------------------|
| Informe norte | http://informenorte.com.ar | 1 | Nota periodística |
| Vivi el Oeste | http://vivieloeste.com | 1 | Nota periodística |
| Clarín Zonal | https://www.clarin.com/zonales | 1 | Nota periodística |
| AM Televisión de aca | https://www.youtube.com/user/amtvdaca | 1 | Video |
| FM En Tránsito | https://comunicacionsocial.org.ar/ | 1 | Audio |

Tabla 6. Fuentes secundarias de recolección de datos: medios relevados. Elaboración propia.

En el caso de la solicitud de información institucional al Departamento Deliberativo y al Juzgado de Faltas, se contó en cada visita con la asistencia y comunicación personal con los empleados de ambas instituciones, particularmente con ambas Secretarías, las cuales facilitaron no solamente el acceso y la búsqueda de la información solicitada sino también la comprensión de algunos documentos presentados. De este proceso, además de la información propiamente dicha, surgieron anotaciones que resultaron útiles posteriormente para su procesamiento.

Se destaca además que en algunas de las entrevistas pudo accederse también a documentación institucional tanto de la empresa como de OPDS, así como el acceso a actuaciones judiciales y emisivas enviadas entre los distintos actores.

| Documentación relevada | Sitio |
|--|---|
| Decreto N° 012/2015 | Honorable Concejo Deliberante de Hurlingham |
| Resolución N° 035/2015 | Honorable Concejo Deliberante de Hurlingham |
| Decreto N° 008/2016 | Honorable Concejo Deliberante de Hurlingham |
| Resolución N° 007/2018 | Honorable Concejo Deliberante de Hurlingham |
| Intervenciones de Concejales en el Debate Parlamentario, versión taquigráfica del 26/04/2018 | Honorable Concejo Deliberante de Hurlingham |
| Proyecto de Decreto “Solicitud de Intervención OPDS” (2015) | Aportado por entrevistados |

| Documentación relevada | Sitio |
|---|----------------------------|
| Acta de Compromiso entre Rousselot S.A – Municipalidad de Hurlingham – Vecinos (2016) | Aportado por entrevistados |
| Carta abierta a los vecinos (Rousselot S.A., 2015) | Aportado por entrevistados |
| Denuncia Penal a la Fiscalía Federal de Primera Instancia de Morón (2017) | Aportado por entrevistados |
| Carta al Juez de Faltas N° 1 (firmada por vecinos, 2017) | Aportado por entrevistados |
| Carta para el Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires (firmada por vecinos, 2015) | Aportado por entrevistados |
| Nota respuesta a solicitud de intervención (Dirección de Información Jurídica del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, 2017) | Aportado por entrevistados |
| Acta de inspección a Rousselot S.A. (Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, 2017) | Aportado por entrevistados |
| Intimación a Rousselot S.A. (Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, 2017) | Aportado por entrevistados |
| Acta de inspección a Rousselot S.A. (Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, 2003) | Aportado por entrevistados |
| Acta de inspección a Rousselot S.A. (Municipalidad de Hurlingham, 2003) | Aportado por entrevistados |
| Rousselot Informa (2016) | Aportado por entrevistados |
| Rousselot Argentina S.A. s/apelación falta municipal, Expediente N° C-874, Tomo I y II (2018). | Juzgado de Faltas N°1 |

Tabla 7. Fuentes secundarias de recolección de datos: documentación relevada. Elaboración propia.

En cuanto a las entrevistas en profundidad, se llevaron adelante 19 instancias de entrevista, las cuales abarcaron a 22 personas. En la Tabla 8 se presentan aquellas entrevistas concretadas por tipo de actor.

Al tratarse de una investigación cualitativa, la selección de la muestra tomó algunos elementos cercanos al “muestreo teórico” (Flick, 2012) en relación con que la extensión, los rasgos de la población básica y el tamaño de la muestra no se conocían de antemano. Esto sí sucedió en ciertos roles identificados: el Departamento Ejecutivo y el Deliberativo y la empresa, pero no en relación a los vecinos y trabajadores. De acuerdo a la planificación inicial, el muestreo

acabaría cuando se hubiera alcanzado la saturación teórica (Valles, 2000), la diversidad dentro de cada grupo, o la totalidad de la muestra.

| Grupo | ID | Fecha concretada de entrevista |
|---|--|--------------------------------|
| 1. Vecinos | Vecino 1 | 5/11/2019 |
| | Vecinos 2 y 3 | 10/11/2019 |
| | Vecino 4 | 21/11/2019 |
| | Vecino 5 | 21/11/2019 |
| | Vecino 6 | 14/12/2019 |
| | Vecino 7 | 18/12/2019 |
| | 2. Funcionarios y empleados municipales (Departamento Ejecutivo) | Municipal 1 |
| Municipal 2 | | 18/12/2019 |
| Municipal 3 | | 28/11/2019 |
| Municipales 4 y 5 | | 20/12/2019 |
| 3. Concejales (Departamento Deliberativo) | Concejal 1 | 7/11/2019 |
| | Concejal 2 | 21/11/2019 |
| | Concejal 3 | 16/11/2019 |
| | Concejal 4 | 6/8/2020 |
| | Concejal 5 | 15/7/2020 |
| 4. Juzgado de Faltas | Judicial 1 | 26/12/2019 |
| 5. Trabajadores | Trabajador 1 | 9/11/2019 |
| | Trabajador 2 y 3 | 12/11/2019 |
| | Trabajador 4 | 6/12/2019 |

Tabla 8. Entrevistas realizadas durante el trabajo de campo. Elaboración propia.

Para el caso de los vecinos, se realizaron siete entrevistas, que incluyeron a personas con alto protagonismo en el conflicto, a otras con menor participación, y a un vecino del distrito que no vive cerca de la fábrica, pero por su historia personal se lo ha considerado un informante clave (Valles, 2000), al haber participado históricamente de conflictos similares y por su conocimiento del caso. Cabe aclarar que las entrevistas realizadas fueron en su mayoría de tipo individual, no habiéndose podido concretar una entrevista colectiva al grupo más visible en el conflicto por dificultad de organización de las partes. Al respecto, el grupo manifestó que como el conflicto no estaba activo, no encontraban horarios ni momentos comunes para la entrevista. La finalización de la muestra se dio por saturación, al momento que se consideró que se había llegado a un punto donde los aportes brindados por los entrevistados no propiciaban información nueva.

Para obtener información del Departamento Ejecutivo se entrevistó a cinco personas de las tres áreas que tuvieron algún tipo de injerencia en la temática: la Dirección de Habilitaciones, Fiscalización y Control, en la cual se pudo entrevistar a su responsable durante el conflicto y a una persona especializada en temas ambientales; la Secretaría de Desarrollo Económico, para

el período de análisis contenía a la Dirección de Medio Ambiente, habiendo entrevistado a los dos funcionarios que las encabezan; y a la una integrante de la Dirección de Atención Primaria a la Salud, dependiente de la Secretaría de Salud. En este caso, se orientó a contar con al menos un testimonio de cada área involucrada, a la vez que el acceso a las distintas personas entrevistadas estuvo dado por su voluntad de participación en el proceso de investigación. De este modo, también se ha dado por saturada la muestra.

En cuanto al Departamento Deliberativo, para la selección de la muestra se privilegió la participación en el conflicto y la heterogeneidad de bloques. En el período analizado se observaron tres composiciones del HCD: la del período 2013-2015, saliente en el año que comienza el análisis; la conformada a partir de las elecciones de 2015 para el período 2015-2017; y aquella correspondiente al período 2017-2019.

| Período | 2013-2015 | 2015-2017 | 2017-2019 |
|---|--|---|--|
| Resultado elecciones | En 2013 el FpV obtiene los 10 concejales, pero para 2015, el Intendente, originariamente del FpV pasa al FR, por ende el bloque se divide. | En las elecciones de 2015, el FpV gana la intendencia. Dado que el ganador era anteriormente concejal, el FpV asume una nueva banca en reemplazo. La distribución de fuerzas en dichas elecciones es: 4 bancas nuevas para el FpV, 3 para Cambiemos y 3 para el FR. | Las elecciones locales de 2017 son ganadas por la Alianza Cambiemos y por el período se constituye como el bloque mayoritario. |
| Composición del HCD | FR: 11 Concejales FpV: 8 Concejales FPCyS: 1 Concejal | FpV: 8 Concejales FR: 8 Concejales FPCyS: 1 Concejal Cambiemos: 3 Concejales | FpV: 8 Concejales FR: 3 Concejales Cambiemos: 9 Concejales |
| Otros datos de relevancia | FR era el oficialismo local, contaba con mayoría en el HCD y tenía la Presidencia del cuerpo. | FpV es la fuerza oficialista local y obtiene la Presidencia del cuerpo. | FpV es la fuerza oficialista local y retiene la Presidencia del cuerpo. |
| Referencias: FpV: Frente para la Victoria. En algunos casos se presentó como “Alianza Frente para la Victoria”, “FpV-Hurlingham con Cristina” o “Unidad Ciudadana”. A los efectos de este estudio y al tratarse del mismo bloque, se los menciona en todos los casos como FpV. FR: Frente Renovador. Los concejales que ingresaron como FpV, pero cambiaron de bloque, son registrados en este grupo. También aquellos que se presentaron bajo lista “Alianza Unidos por una nueva alternativa” al tratarse del mismo bloque. FPCyS: Frente Progresista Cívico y social | | | |

Tabla 9. Composición del HCD de Hurlingham para el período 2013-2019 y sus variaciones bianuales de acuerdo a los resultados de las elecciones. Elaboración propia en base al censo poblacional de 2010 (INDEC, 2012).

La selección de los Concejales a entrevistar estuvo orientada fundamentalmente en base a tres parámetros: a) su participación o la de su bloque en el conflicto; b) que exista representación de las distintas fuerzas y de los tres períodos contemplados por el trabajo; y, c) la representación de las Presidencias del Concejo. Es por ello que, si bien no se había previsto la totalidad de las entrevistas realizadas, para completar el grupo en base a los criterios seleccionados se adicionaron dos testimonios más a los inicialmente propuestos. De este modo, se entrevistó a un concejal del bloque Frente para la Victoria, el cual posee amplia trayectoria en el recinto y formó parte del bloque opositor en el período previo al recorte histórico del conflicto seleccionado para el análisis, mientras que en el período efectivo forma parte del bloque oficialista; un concejal del bloque Partido Socialista, opositor durante ambos períodos en funciones; un concejal de la coalición Cambiemos, también fuerza opositora durante el período 2017 – 2019; y a los dos presidentes del Concejo Deliberante existentes dentro del período seleccionado, ambos de diferentes procedencias políticas (Frente Renovador y Frente para la Victoria). La muestra presenta heterogeneidad de voces en relación a su posicionamiento.

Respecto de los trabajadores, se han entrevistado cuatro personas, con heterogeneidad en cuanto a los puestos ocupados, así como también en la antigüedad de trabajo en la fábrica y su participación gremial. Sobre este último punto, han existido dos comisiones internas a lo largo del período recortado y se han entrevistado exponentes de cada una de éstas. La finalización de la muestra se dio por saturación, aunque es destacable que este actor resultó de difícil acceso dado que al momento de realización de las entrevistas todos se encontraban desvinculados.

En todos los casos mencionados, la información generada se ha complementado con la información secundaria relevada, ampliando la heterogeneidad y la calidad de voces, al haberse recogido información que presentaba testimonios en el momento en que se estaba produciendo el conflicto.

1. MODELO DE MATRIZ NORMATIVA UTILIZADA PARA LA TESIS

Para lograr una sistematización crítica y reflexiva de la normativa del corpus seleccionado para el abordaje del caso de estudio se utilizó como instrumento una matriz, cuyo esquema de trabajo fue tomado de Corbetta (2016) y adaptado para el presente trabajo de tesis.

La matriz elaborada se conforma de seis criterios seleccionados a los efectos de ordenar la información objeto de interés. En la Tabla 10 se presentan tanto los criterios utilizados para el análisis del corpus normativo seleccionado, como los cruces identificados en cuanto a la referencia de los primeros sobre dichas normas. En las tablas específicas a cada criterio se presentó solamente la normativa referida a cada uno de éstos.

| Corpus normativo relacionado al abordaje del conflicto ambiental en estudio | Criterio 1: Modo de enunciación de la cuestión ambiental | Criterio 2: Competencias generales para el abordaje de temas ambientales | Criterio 3: Competencias específicas en materia de ordenamiento territorial | Criterio 4: Competencias específicas en materia de habilitación industrial | Criterio 5: Competencias específicas en materia de gestión y control de olores | Criterio 6: Competencias específicas en materia de fiscalización y control |
|---|--|--|---|--|--|--|
| Constitución de la Nación Argentina | Refiere | Refiere | | | | |
| Ley Nacional N° 20.284 | | | | | Refiere | |
| Ley Nacional N° 25.675 | Refiere | Refiere | Refiere | | | |
| Constitución de la Provincia de Buenos Aires | Refiere | Refiere | | | | |
| Ley Provincial N° 5.695 | | | | | Refiere | Refiere |
| Ley Provincial N° 6.769 | | Refiere | Refiere | | Refiere | Refiere |
| Ley Provincial N° 11.459 | | | | Refiere | | Refiere |
| Ley Provincial N° 11.723 | Refiere | Refiere | Refiere | | Refiere | Refiere |
| Ley Provincial N° 12.257 | | | | Refiere | | |
| Decreto N° 3.395 | | | | Refiere | Refiere | Refiere |

Tabla 10. Matriz analítica utilizada para la evaluación de criterios en la normativa vinculada al caso en estudio. Elaboración propia con base en el corpus normativo citado.

2. TABLAS DE COMPARACIÓN DE LA NORMATIVA SEGÚN LA MATRIZ

En las siguientes tablas se presentan los resultados obtenidos a partir de la lectura crítica de la normativa seleccionada en base a los criterios definidos. Las mismas son utilizadas en el cuerpo del CAPÍTULO IV.

| Año de sanción de la normativa | Normativa nacional y provincial relevada | Nombre por el que se la conoce y/o denomina | Estado |
|--------------------------------|--|---|--|
| 1994 | Constitución de la Nación Argentina | Constitución Nacional | Vigente |
| 1973 | Ley Nacional N° 20.284 | Plan de prevención de situaciones críticas de contaminación atmosféricas | Complementada por la Res. N° 638/01 que aprueba el Programa de calidad del aire y salud Prevención de riesgos para la salud por exposición a contaminación atmosférica |
| 2002 | Ley Nacional N° 25.675 | Ley General del Ambiente | Promulgada, con modificaciones en Decreto N° 2.413/02 |
| 1994 | Constitución de la Provincia de Buenos Aires | Constitución Provincial | Vigente |
| 1958 | Ley Provincial N° 5.695 | Ley de protección a las fuentes de provisión y a los cursos y cuerpos receptores de agua y a la atmósfera | Vigente |
| 1958 | Ley Provincial N° 6.769 | Ley Orgánica de las Municipalidades | Vigente, con modificatorias |
| 1993 | Ley Provincial N° 11.459 | Ley de Radicación Industrial | Vigente, con modificatorias |
| 1995 | Ley Provincial N° 11.723 | Ley Integral del Medio Ambiente y los Recursos Naturales | Vigente |
| 1999 | Ley Provincial N° 12.257 | Código de Aguas | Vigente, con modificatorias |
| 1996 | Decreto N° 3.395 | | Derogada en 2018 por Decreto N° 1.74 |

Tabla 11. Corpus normativo relevado para el caso en estudio. Elaboración propia con base en el corpus normativo citado.

| Criterio 1: Enunciación de la perspectiva sobre la cual se presenta la cuestión ambiental en la legislación nacional y provincial | Corpus normativo seleccionado |
|---|--------------------------------------|
| Art. 41° Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano , equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras (...) . | Constitución Nacional |
| Art. 1° Establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente , la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable | Ley Nacional N° 25.675 |
| Art. 2° La política ambiental nacional deberá cumplir los siguientes objetivos: a) Asegurar la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales, tanto naturales como culturales, en la realización de las diferentes actividades antrópicas; b) Promover el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, en forma prioritaria; (...) g) Prevenir los efectos nocivos o peligrosos que las actividades antrópicas generan sobre el ambiente para posibilitar la sustentabilidad ecológica, económica y social del desarrollo (...). | |
| Art. 28° Los habitantes de la Provincia tienen el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber de conservarlo y protegerlo en su provecho y en el de las generaciones futuras . | Constitución Provincial |
| Art. 1° La presente ley, conforme el artículo 28° de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, tiene por objeto la protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente en general en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, a fin de preservar la vida en su sentido más amplio; asegurando a las generaciones presentes y futuras la conservación de la calidad ambiental y la diversidad biológica. | Ley Provincial N° 11.723 |
| Art. 2° El Estado Provincial garantiza a todos sus habitantes los siguientes derechos: a): a gozar de un ambiente sano , adecuado para el desarrollo armónico de la persona (...). | |

Tabla 12. Análisis del corpus normativo seleccionado para el caso con relación a los distintos modos en los que se enuncia el principio rector de cada norma. Elaboración propia con base en el corpus normativo citado. El subrayado es propio.

| Criterio 2: Competencias generales para el abordaje de temas ambientales | Corpus normativo seleccionado |
|--|--------------------------------------|
| Art. 41° Las autoridades proveerán a la protección de este derecho , a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales. | Constitución Nacional |
| Art. 5° Los distintos niveles de gobierno integrarán en todas sus decisiones y actividades previsiones de carácter ambiental, tendientes a asegurar el cumplimiento de los principios enunciados en la presente ley. | Ley Nacional N° 25.675 |
| Art. 28° En materia ecológica (la Provincia) deberá preservar, recuperar y conservar los recursos naturales, renovables y no renovables del territorio de la Provincia; planificar el aprovechamiento racional de los mismos; controlar el impacto ambiental de todas las actividades que perjudiquen al ecosistema; promover acciones que eviten la contaminación del aire, agua y suelo; prohibir el ingreso en el territorio de residuos tóxicos o radiactivos; y garantizar el derecho a solicitar y recibir la adecuada información y a participar en la defensa del ambiente, de los recursos naturales y culturales. Asimismo, asegurará políticas de conservación y recuperación de la calidad del agua, aire y suelo compatible con la exigencia de mantener su integridad física y su capacidad productiva, y el resguardo de áreas de importancia ecológica, de la flora y la fauna. | Constitución Provincial |
| Art. 4° El Poder Ejecutivo Provincial, a través del Instituto Provincial del Medio Ambiente deberá fijar la Política Ambiental, de acuerdo a la Ley 11.469 y a lo normado | Ley Provincial N° 11.723 |

| Criterio 2: Competencias generales para el abordaje de temas ambientales | Corpus normativo seleccionado |
|--|--|
| <p>en la presente, y coordinar su ejecución descentralizada con los municipios, a cuyo efecto arbitrará los medios para su efectiva aplicación.</p> | |
| <p>Art. 77° Los municipios en el marco de sus facultades podrán dictar normas locales conforme las particularidades de cada realidad, y siempre que no contradigan los principios establecidos en la presente ley y en la reglamentación que en su consecuencia se dicte.</p> | |
| <p>Art. 24° La sanción de las ordenanzas y disposiciones del Municipio corresponde con exclusividad al Concejo Deliberante.</p> | Ley Provincial N° 6.769 y modificatorias ⁴³ |
| <p>Art. 25° Las ordenanzas deberán responder a los conceptos de ornato, sanidad, asistencia social, seguridad, moralidad, cultura, educación, protección, fomento, conservación y demás estimaciones encuadradas en su competencia constitucional que coordinen con las atribuciones provinciales y nacionales.</p> | |
| <p>Art. 27° Corresponde a la función deliberativa municipal reglamentar: (...) 17. La prevención y eliminación de las molestias que afecten la tranquilidad, el reposo y la comodidad de la población, en especial las de origen sonoro y lumínico, así como las trepidaciones, la contaminación ambiental y de los cursos de agua y el aseguramiento de la conservación de los recursos naturales.</p> | |
| <p>Art. 107° La administración general y la ejecución de las ordenanzas corresponde exclusivamente al Departamento Ejecutivo. Constituyen atribuciones y deberes en general del Departamento Ejecutivo: Promulgar las Ordenanzas o en su caso vetarlas; Reglamentar las ordenanzas.</p> | |
| <p>Tabla 13. Análisis del corpus normativo seleccionado para el caso con relación a las competencias generales que posee el Estado en el nivel local para el abordaje de conflictos ambientales. Elaboración propia con base en el corpus normativo citado. El subrayado es propio.</p> | |

| Criterio 3: Competencias específicas en materia de ordenamiento territorial | Corpus normativo seleccionado |
|---|-------------------------------|
| <p>Art. 9° El ordenamiento ambiental desarrollará la estructura de funcionamiento global del territorio de la Nación y se generan mediante la coordinación interjurisdiccional entre los municipios y las provincias, y de éstas y la ciudad de Buenos Aires con la Nación, a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA); el mismo deberá considerar la concertación de intereses de los distintos sectores de la sociedad entre sí, y de éstos con la administración pública.</p> | Ley Nacional N° 25.675 |
| <p>Art. 10° El proceso de ordenamiento ambiental, teniendo en cuenta los aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad local, regional y nacional, deberá asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos ambientales, posibilitar la máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas, garantizar la mínima degradación y desaprovechamiento y promover la participación social, en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable.</p> | |
| <p>Art. 28° (Texto según Dec-Ley 9094/78) Corresponde al Concejo, establecer: Las zonas industriales y residenciales del partido, imponiendo restricciones y límites al dominio para la mejor urbanización.</p> | Ley Provincial N° 6.769 |

⁴³ Decreto/Ley N° 7.443/68, 8.613/76, 8.752/77, 8.851/77, 9.094/78, 9.117/78, 9.289/79, 9.443/79, 9.448/79, 9.926/83, 9.950/83 y 10.100/83, y las Leyes N° 5.887, 5.988, 6.266, 6.896, 10.140, 10.164, 10.251, 10.260, 10.377, 10.706, 10.716, 10.766, 10.857, 10.936, 11.024, 11.092, 11.134, 11.239, 11.240, 11.300, 11.582, 11.664, 11.690, 11.741, 11.757, 11.838, 11.866, 12.076, 12.120, 12.288, 12.396, 12.929, 13.101, 13.154, 13.217, 13.580, 13.924, 14.062, 14.139, 14.180, 14.199, 14.248, 14.293, 14.344, 14.393, 14.480, 14.491, 14.515 y 14.449.

| Criterio 3: Competencias específicas en materia de ordenamiento territorial | Corpus normativo seleccionado |
|---|--------------------------------------|
| <p>Art. 5° El Poder Ejecutivo Provincial y los municipios garantizarán, en la ejecución de las Políticas de gobierno la observancia de los derechos reconocidos en el artículo 2°, así como también de los principios de política ambiental que a continuación se enumeran: (...) Inciso d): La planificación del crecimiento urbano e industrial deberá tener en cuenta, entre otros, los límites físicos del área en cuestión, las condiciones de mínimo subsidio energético e impacto ambiental para el suministro de recursos y servicios, y la situación socioeconómica de cada región atendiendo a la diversidad cultural de cada una de ellas en relación con los eventuales conflictos ambientales y sus posibles soluciones.-</p> | Ley Provincial N° 11.723 |

Tabla 14. Análisis del corpus normativo seleccionado relacionado con las competencias específicas en materia de ordenamiento territorial que posee el Estado en el nivel local para el abordaje de un conflicto ambiental con las características del caso planteado. Elaboración propia con base en el corpus normativo citado. El subrayado es propio.

| Criterio 4: Competencias específicas en materia de habilitación industrial | Corpus normativo seleccionado |
|--|--------------------------------------|
| <p>Art. 3° Todos los establecimientos industriales deberán contar con el pertinente Certificado de Aptitud Ambiental como requisito obligatorio indispensable para que las autoridades municipales puedan conceder, en uso de sus atribuciones legales, las correspondientes habilitaciones industriales.</p> <p>El Certificado de Aptitud Ambiental será otorgado por la Autoridad de Aplicación en los casos de establecimientos calificados de tercera categoría según el artículo 15°, mientras que para los que sean calificados de primera y segunda categoría será otorgado por el propio Municipio.</p> | Ley Provincial N° 11.459 |
| <p>Art. 69° Además de los requisitos exigidos para las demás concesiones se solicitará la presentación de la siguiente documentación:</p> <p>a) Factibilidad de autoridad competente municipal y provincial, autorizando la radicación de la industria.</p> | Ley Provincial N° 12.257 |
| <p>Art. 104° Las sustancias, los materiales y la energía susceptibles de poner en peligro la salud humana o de disminuir la aptitud del agua para satisfacer los usos, no podrán introducirse en el agua ni colocarse en lugares de los que puedan derivar hacia ella, sin permiso de la Autoridad del Agua (...). A estos fines la Autoridad del Agua deberá:</p> <ol style="list-style-type: none"> Establecer los estándares de calidad y los límites máximos dentro de los cuales puedan afectarse los cuerpos receptores. Imponer el tratamiento previo de los efluentes. Exigir garantías para responder por eventuales daños y perjuicios. Aprobación el estudio hidrogeológico de convalidación técnica. | |
| <p>Art. 4° Todos los generadores comprendidos en el artículo 1° del presente, ubicados en el territorio de la Provincia que viertan a la atmósfera efluentes gaseosos, deberán solicitar ante la Autoridad de Aplicación un Permiso de Descarga de efluentes gaseosos a la atmósfera, según los requisitos establecidos en esta reglamentación y las resoluciones complementarias que se dicten en el futuro.</p> | Decreto N° 3.395 |

Tabla 15. Análisis del corpus normativo seleccionado relacionado con las competencias específicas en materia de habilitación industrial que posee el Estado en el nivel local para el abordaje de un conflicto ambiental con las características del caso planteado. Elaboración propia con base en el corpus normativo citado. El subrayado es propio.

| Criterio 5: Competencias específicas en materia de gestión de olores | Corpus normativo seleccionado |
|---|-------------------------------|
| Art. 2° La autoridad sanitaria nacional, provincial y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, en sus respectivas jurisdicciones tendrán a su cargo la aplicación y fiscalización del cumplimiento de la presente ley y de las normas reglamentarias que en su consecuencia se dicten. | Ley Nacional N° 20.284 |
| <p>Art. 4° Será responsabilidad de la autoridad sanitaria nacional estructurar y ejecutar un programa de carácter nacional que involucre todos los aspectos relacionados con las causas, efectos, alcances y métodos de prevención y control de la contaminación atmosférica, la que a tal fin podrá:</p> <p>c) Concertar con las provincias y con la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires convenios de asistencia y cooperación;</p> <p>d) Asesorar y coordinar con las autoridades de planeamiento y urbanismo de las distintas jurisdicciones las acciones tendientes a la preservación de los recursos de aire.</p> | |
| Art. 2° Prohíbese a las reparticiones del Estado, entidades públicas y privadas y a los particulares, el envío de efluentes residuales sólidos, líquidos o gaseosos, de cualquier origen, a la atmósfera, a canalizaciones, acequias, arroyos, riachos, ríos y a toda otra fuente, cursos o cuerpo receptor de agua, superficial o subterráneo, que signifique una degradación o desmedro del aire o de las aguas de la provincia, sin previo tratamiento de depuración o neutralización que los convierta en inocuos e inofensivos para la salud de la población o que impida su efecto pernicioso en la atmósfera y la contaminación, perjuicios y obstrucciones en las fuentes, cursos o cuerpos de agua. | Ley Provincial N° 5.695 |
| Art. 27° (Texto según Dec-Ley 9117/78) Corresponde a la función deliberativa municipal reglamentar: La prevención y eliminación de las molestias que afecten la tranquilidad, el reposo y la comodidad de la población, en especial las de origen sonoro y lumínico, así como las trepidaciones, la contaminación ambiental y de los cursos de agua y el aseguramiento de la conservación de los recursos naturales. | Ley Provincial N° 6.769 |
| <p>Art. 50° La autoridad de aplicación competente se regirá por los siguientes principios para definir los parámetros de calidad del aire de manera tal que resulte satisfactorio para el normal desarrollo de la vida humana, animal y vegetal:</p> <p>a) Definir criterios de calidad del aire en función del cuerpo receptor.</p> <p>b) Especificar los niveles permisibles de emisión por contaminantes y por fuentes de contaminación.</p> <p>c) Controlar las emisiones industriales y vehiculares que puedan ser nocivas para los seres vivos y el ambiente teniendo en cuenta los parámetros establecidos en el inciso anterior.</p> <p>d) Coordinar y convenir con los municipios, la instalación de equipos de control adecuados según las características de la zona y las actividades que allí se realicen.</p> <p>e) Determinar las normas técnicas a tener en cuenta para el establecimiento e implementación de los sistemas de monitoreo del aire.</p> <p>f) Expedir en coordinación con el ente Provincial Regulador Energético las normas y estándares que deberán ser observados, considerando los valores de concentración máximos permisibles.</p> <p>g) Controlar las emisiones de origen energético incluida las relacionadas con la actividad nuclear, en todo lo que pudiera afectar a la salud humana, animal y vegetal.</p> <p>h) Implementación de medidas de alerta y alarma ambiental desde el municipio.</p> | Ley Provincial N° 11.723 |
| Art. 51° La autoridad de aplicación promoverá en materia de contaminación atmosférica producida por ruidos molestos o parásitos, su prevención y control por parte de las autoridades municipales competentes. | |
| Art. 12° Las normas de calidad de aire y niveles guía de calidad de aire, de emisión, tabla de umbral de olor y escala de olores, comprendidas en los Anexos que son parte integrante del presente, deberán ser revisadas por la Autoridad de Aplicación dentro de un año la primera vez y cada tres (3) años como máximo los siguientes, pudiendo las normas de emisión ser fijadas regionalmente cuando las características del caso así lo exijan. | Decreto N° 3.395 |

Tabla 16. Análisis del corpus normativo seleccionado relacionado con las competencias específicas en materia de gestión de olores que posee el Estado en el nivel local para el abordaje de un conflicto ambiental con las características del caso planteado. Elaboración propia con base en el corpus normativo citado. El subrayado es propio.

| Criterio 6: Competencias específicas en materia de fiscalización y control industrial | Corpus normativo seleccionado |
|--|--------------------------------------|
| <p>Art. 7° Las municipalidades ejercerán la inspección necesaria para su fiel y estricto cumplimiento, como así también ejecutarán de oficio y por cuenta de los propietarios, cuando estos se rehusaran a hacerlo, todos los trabajos indispensables para evitar perjuicios o neutralizar la peligrosidad de los efluentes, y procederá, si fuera necesario, a la clausura de los locales o lugares donde éstos se produjeran.</p> | Ley Provincial N° 5.695 |
| <p>Art. 26° (Texto según Dec-Ley 10.100/83) Las ordenanzas y reglamentaciones municipales podrán prevenir inspecciones, vigilancias, clausuras preventivas, desocupaciones, demoliciones, reparaciones, adaptaciones, restricciones, remociones, traslados, secuestros, allanamientos según lo previsto en el artículo 24° de la Constitución, ejecuciones subsidiarias, caducidades y cuantas más medidas fueren menester para asegurar el cumplimiento de sus normas.</p> | Ley Provincial N° 6.769 |
| <p>Art. 26° La Autoridad de Aplicación de la presente ley en función de los fines y la materia que trata, será determinada por el Poder Ejecutivo. La Autoridad de Aplicación realizará una permanente fiscalización del cumplimiento de la presente ley coordinará con los Municipios las tareas de contralor, pudiendo delegarlas totalmente dentro de sus jurisdicciones para los casos de primera y segunda categoría.</p> | Ley Provincial N° 11.459 |
| <p>Art. 27° Los agentes o funcionarios de la Administración Pública Provincial o Municipal que efectúen tareas de contralor tendrán acceso a los establecimientos industriales instalados en la Provincia de Buenos Aires y se encuentran facultados para:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Requerir del titular del establecimiento o cualquiera de sus dependientes, la documentación legal referente a la industria, en cuanto hace a la Aptitud Ambiental y habilitación de la misma. 2. Requerir del titular del establecimiento o cualquiera de sus dependientes, la información que considere pertinente en cuanto a su misión específica. 3. Revisar el estado de los edificios, sus instalaciones y maquinarias en lo que hace a seguridad, higiene, tratamiento de efluentes, contaminación del medio ambiente o cualquier otro fin pertinente para el cumplimiento de su función. 4. Requerir el auxilio de la fuerza pública cuando se le impida el acceso o niegue la información correspondiente. Las actas labradas por los inspectores darán fe pública respecto de su contenido, las que llevarán la firma del inspeccionado o la constancia de que se niega a hacerlo. | |
| <p>Art. 6° El Estado Provincial y los municipios tienen la obligación de fiscalizar las acciones antrópicas que puedan producir un menoscabo al ambiente, siendo responsables de las acciones y de las omisiones en que incurran.</p> | Ley Provincial N° 11.723 |
| <p>Art. 34° Cuando a consecuencia de acciones del Estado se produzcan daños o pudiera derivarse una situación de peligro al ambiente y/o los recursos naturales ubicados en territorio provincial, cualquier habitante de la Provincia podrá acudir ante la dependencia que hubiere actuado u omitido actuar a fin de solicitar se deje sin efecto el acto y/o activar los mecanismos fiscalizadores pertinentes.</p> | |
| <p>Art. 35° Cuando la decisión administrativa definitiva resulte contraria a lo peticionado el afectado, el defensor del pueblo y/o las asociaciones que propendan a la protección del ambiente, quedarán habilitados para acudir ante la justicia con competencia en lo contencioso administrativo que dictaminará sobre la legalidad de la acción u omisión cuestionada.</p> | |
| <p>Art. 75° Todo municipio podrá verificar el cumplimiento de las normas ambientales inspeccionando y realizando constataciones a efectos de reclamar la intervención de la autoridad competente. Asimismo en caso de emergencia podrá tomar decisiones de tipo cautelar o precautorio dando inmediato aviso a la autoridad que corresponda.</p> | |
| <p>Art. 5° (...) En el caso de establecimientos de tercera categoría la fiscalización será realizada por la Provincia a través de la Autoridad de Aplicación, pudiendo ejercerla el municipio cuando razones de grave riesgo a la salud, población o al medio ambiente exijan la aplicación de la medida precautoria de clausura por toma de decisión inmediata; o ambos en coordinación cuando esto se hubiere establecido expresamente en el Convenio firmado; no pudiendo la Provincia en ningún caso delegar dicha competencia en forma completa. Cuando el municipio por razones de grave riesgo a la salud, población o al medio ambiente hubiere fiscalizado y dispuesto una medida precautoria de clausura preventiva, es obligación de éste, en el plazo de 24 horas, informar a la Autoridad de Aplicación</p> | Decreto N° 3.395 |

| Criterio 6: Competencias específicas en materia de fiscalización y control industrial | Corpus normativo seleccionado |
|--|-------------------------------|
| Provincial a fin de que ésta envíe una inspección convalidando o no la medida adoptada. | |

Art. 20° A partir de la fecha de la entrada en vigencia de este decreto, la Secretaría de Política Ambiental y los municipios cuando corresponda, están facultados a los fines de controlar su cumplimiento a realizar inspecciones en cualquier momento; debiendo estos últimos cuando detectaren infracciones en establecimientos y no hubieren firmado convenio de delegación de facultades por Ley N° 11.459 y su decreto reglamentario, o corresponda juzgar según el mismo a la Autoridad de Aplicación, dar comunicación a la misma según lo establecido en el artículo 5° de la presente y enviar en forma inmediata (dentro de 48 horas) las Actas labradas para que la Provincia realice en el menor tiempo posible, una nueva inspección y convalide o no la medida adoptada.

Art. 21° (...) 3) Los Municipios, cuando no se le hubieren delegado por convenio según el artículo 5° del presente, la facultad de fiscalización, podrán decretar esta medida (cautelar) sólo en caso de excepción y de riesgo extremo según lo establecido en el artículo 21 del presente, con autorización expresa del Intendente Municipal, notificándose de inmediato a la autoridad de Aplicación en un plazo no mayor de 24 hs., a los fines de que aquella realice la inspección pertinente y tome las medidas necesarias. La Autoridad de Aplicación procederá, en el momento de la inspección y ad referendum del acto administrativo correspondiente a ratificar la medida cautelar impuesta si comprueba la gravedad extrema del caso; o a disponer su levantamiento en caso contrario.

Art. 22° Cuando se hubiere realizado la delegación de facultades de fiscalización a los municipios según el artículo 5° del presente, se entenderá que el juzgamiento lo realizará el Municipio siguiendo el procedimiento establecido en el presente, siendo también los infractores pasibles de la aplicación de las sanciones establecidas en la Ley N° 5965.

Tabla 17. Análisis del corpus normativo seleccionado acerca de las competencias específicas en materia de fiscalización y control industrial que posee el Estado, con foco en el nivel local, para el abordaje de un conflicto ambiental con las características del caso planteado. Elaboración propia con base en el corpus normativo citado. El subrayado es propio.

3. MODOS DE ENUNCIACIÓN DE LAS NORMAS FORMALES EN LOS TESTIMONIOS RELEVADOS

Las normas analizadas en los apartados anteriores de este Anexo, fueron clasificadas en meta-normas, normas constitutivas y normas regulativas (Hufty 2006, 2009), de acuerdo con la metodología propuesta para el trabajo. A partir de la selección del corpus normativo y la clasificación mencionada, se revisaron los testimonios de todos los grupos de actores considerados para identificar los modos en los que dichas normas se enunciaron. Las tablas que se presentan a continuación poseen el resultado de tal análisis.

La empresa ha crecido y se ha desarrollado dentro de nuestra comunidad, adueñándose de ella con el único fin de hacer prevalecer, como única prioridad, su interés económico **por sobre el interés común de los habitantes** de nuestra amada ciudad, la empresa se siente con la autoridad de **despojarnos de nuestra calidad de vida**, enfermándonos y contaminando el aire que respiramos y el agua que nos vivifica. (...) Esta situación se ha vuelto francamente **intolerable para nuestra vida cotidiana, nuestra vida comercial, nuestra salud física y mental** y se ha convertido en una mala carta de presentación para nuestra amada ciudad. Como comunidad es nuestro deber **garantizarle a nuestros abuelos un medioambiente que no afecte su frágil salud, dejarles a nuestros hijos una ciudad libre de contaminación**, y a nuestros congéneres demostrarle que es posible construir un mundo mejor (“Carta abierta de los vecinos”, 2015).

“Perjudican **nuestra vida cotidiana**”, se quejó Marta Jofre, “no tenemos libertad ni de comer en el patio de nuestras casas” (Coria, 2015).

No, en disputa estaba netamente el olor a lo que estábamos sintiendo. La disputa no era un tema como te dije político, **era un tema netamente de medio de vida, de convivencia con el lugar que estamos viviendo**. Porque a lo último era como que estábamos viviendo en un lugar insoportable (Entrevista a vecino 1, 05 de noviembre de 2019).

Tabla 18. Modos de enunciación del conflicto en relación a las *meta-normas* para el actor vecinos. Elaboración propia en base a información primaria y secundaria citada en el cuadro, procesada mediante software *Atlas.ti*. Las negritas son propias.

No sólo el intendente Juan Zabaleta decidió dar intervención a la justicia federal por **aplicación del artículo 41 de la Constitución Nacional** y de las **leyes de presupuestos mínimos ambientales y de residuos peligrosos** (Entrevista a representante del Departamento Ejecutivo 6, citado en Farinelli, 2017).

Mi deber es **cuidar la salud y el medio ambiente** de mis vecinos (Entrevista a representante del Departamento Ejecutivo 7, citado en Luna, s.f.).

Yo no me quedo con el discurso de decir: “no contaminan”. Es **calidad de vida**. (...) *Si vamos a trabajar de verdad en el cuidado del medio ambiente, empecemos a hacer algo. Bueno, yo tomé una decisión* (Entrevista a representante del Departamento Ejecutivo 7, extraído de AM Televisión de acá, 2018).

Los vecinos son los que se han conformado y han luchado por su **derecho de un mejor vivir**. (...) Siempre estuvimos abiertos a todas las posibilidades con un solo objetivo: **mejorar la calidad de vida**. Por eso nosotros nos basamos en la **ley nacional de presupuestos mínimos ambientales**, que habla de la calidad de vida. Después están los requisitos técnicos y los protocolos específicos para cada tratamiento, pero eso tiene que determinar una buena calidad de vida (Entrevista a representante del Departamento Ejecutivo 2, 18 de diciembre de 2019).

Nosotros no tuvimos después rastros de poder decir “contaminan” propiamente según valores que marcaba la ley provincial, no lo pudimos decir, pero sí obviamente la **calidad de vida**, por más que uno no lo mida eso generaba un impacto negativo enorme (Entrevista a representante del Departamento Ejecutivo 5, 20 de diciembre de 2019).

Tabla 19. Modos de enunciación del conflicto en relación a las *meta-normas* para el actor ejecutivo local. Elaboración propia en base a información primaria y secundaria citada en el cuadro, procesada mediante software *Atlas.ti*. Las negritas y cursivas son propias.

Asimismo, autorizo a realizar las obras concernientes al saneamiento de las instalaciones de producción **para el cuidado del medio ambiente**, evitando toda clase de contaminación gaseosa, de efluentes, olores hediondos y todo aquél producto presuntamente contaminante que pudiera producir el proceso de fabricación en perjuicio del medio ambiente y la **calidad de vida** de la población circundante (Testimonio de actor judicial local 1 en *Rousselot Argentina S.A. s/apelación*, 2018:239 vuelta).

Como Autoridad del Agua manifiéstese respecto de si está en condiciones de asegurar a la comunidad de Hurlingham que las aguas que vuelque a raíz de este permiso la empresa Rousselot Argentina SA sin haber concluido las obras y planes presentados, **no alteran ni contaminan el medio ambiente** (Testimonio de actor judicial local 1 en *Rousselot Argentina S.A. s/apelación*, 2018:313 vuelta).

Que considero que la apelante intenta por medio de un recurso procesal y un efecto jurídico sortear y vulnerar el objeto tutelado en la medida cuestionada, que es nada menos la de evitar perjuicio y **preservar el medio ambiente** ante la carencia de constancia del debido control de la autoridad competente, ya que no se ha acreditado con la documentación pertinente. *Es por tanto que me corresponde preservarlo de manera precautoria hasta tanto se resuelva la apelación interpuesta.* (...) Es mi más profunda convicción que **el medio ambiente y su preservación** no puede quedar a las resultas de una norma procesal que oportunamente al momento de ser dictada no han contemplado por una razón político temporal, sociológica conceptual el Derecho ambiental. No puede quedar por debajo del derecho a la actividad comercial, el derecho de toda una comunidad a tener las garantías estatales de que las industrias que ocupan parte del mismo territorio, no afecten el mismo. (...) Y voy a destacar que este principio [el precautorio] no es nuevo, no soy quien lo ejerce en sus albores, sino que se remonta al primer tercio del siglo XX, cuando se fue consolidando y tomando conciencia el mundo político de la importancia y relevancia de los temas que inciden en la **calidad de la vida** en el planeta en todas sus manifestaciones. Este principio y desde sus inicios fue pilar de los países en desarrollo para el momento de dictar sus normativas internas en materia ambiental en cuanto uso de sustancias en la industria, vuelco de efluentes, estudios de impacto ambiental, uso de los recursos etc. (Testimonio de actor judicial local 1 en *Rousselot Argentina S.A. s/apelación*, 2018).

Tabla 20. Modos de enunciación del conflicto en relación a las *meta-normas* para el actor judicial local. Elaboración propia en base a información primaria y secundaria citada en el cuadro, procesada mediante software *Atlas.ti*. Las negritas y cursivas son propias.

Desde hace años se realizan solicitudes a diversos organismos estatales por parte de grupos de vecinos cercanos a las instalaciones de la fábrica Rousselot, referentes a los olores nauseabundos provenientes de emanaciones fácilmente identificables con esta empresa. En estos últimos meses los olores se han intensificado, intensificando con ello los problemas de salud que generan en los vecinos y vecinas de la zona (...) *El derecho a disfrutar de un medio ambiente sano y no degradado, se encuentra sin duda entre los derechos básicos a garantizar por los Estados.* Es por esto que consideramos necesario y fundamental que este cuerpo se expida respecto a esta legítima problemática (Proyecto de Decreto “Solicitud de intervención OPDS”, 2015).

Que en materia de **medio ambiente** nada es poco cuando está en juego la salud de la población (Decreto N° 012, 2015).

Los vecinos **querían vivir bien** (...) había un derecho a la calidad ambiental que se estaba violando (Entrevista a representante del Departamento Deliberativo 1, 07 de noviembre de 2019).

[Es] una fábrica de gelatinas que está...estuvo funcionando y siempre con emanaciones, mal olor, y con el tiempo se fue agravando mucho más el tema de los olores. (...) Esa cosa hedionda horrible **afectaba la vida cotidiana de los vecinos**. Les daba vergüenza invitar familiares a su casa. (...) [Con el cierre] la primera transformación es que se terminó el olor a podrido. Y, lo que decía antes, la

calidad de vida de la gente comenzó a ser distinta (Entrevista a representante del Departamento Deliberativo 2, 21 de noviembre de 2019).

Que el conjunto de la legislación vigente en la materia viene siendo infringido sistemáticamente por la empresa multinacional Rousselot Company, ubicada en la localidad de Villa Tesei, en cuanto los desechos de cuero ingresan a la planta en camiones y se descarga en instalaciones que no están cerradas herméticamente y las materias primas se disuelven en piletones que se encuentran a cielo abierto sobre la avenida principal del distrito, determinando consecuencias nocivas sobre la **calidad de vida** de los vecinos y vecinas (...) Que la **dificultad ambiental y sanitaria para vivir** en las inmediaciones de la fábrica también afectan económicamente a los comercios de la zona y desvaloriza las propiedades. (...) Que la **calidad de vida** de los y las vecinos y vecinas de Hurlingham es considerada por este cuerpo deliberativo como un derecho básico e inalienable (Resolución N° 007, 2018).

Tabla 21. Modos de enunciación del conflicto en relación a las *meta-normas* para el actor deliberativo local. Fuente: Elaboración propia en base a información primaria y secundaria citada en el cuadro, procesada mediante software *Atlas.ti*. Las negritas y cursivas son propias.

Y, el gobierno local evidentemente tiene herramientas **siempre y cuando haya una decisión política**. Cuando se clausura la fábrica, una de las veces que se clausura la fábrica fue en uno de estos episodios que se les había roto una prensadora y pusieron a trabajar una prensadora que debe haber estado desde el inicio de la fábrica digamos. (...) Qué pasa, el gobierno local, este es uno de los casos donde no está acompañado digamos de la legislación provincial y en donde entra la decisión política, o los vínculos o la articulación entre las distintas jurisdicciones de exigir a la provincia mayor presencia, mayor exigencia. El gobierno municipal, el Estado municipal tiene pocas herramientas sobre todo en este tipo de industrias. Pero tiene algunas otras como para estar encima, para ocuparse, para contener a los vecinos porque los vecinos sino dicen “ah, pero el Municipio no hace nada”. No, no, el Municipio hace, se compromete, hace en lo que puede y después cuando cambia la gestión, el Intendente es en nombre del Municipio es co denunciante, co querellante no sé cómo se dice. (Entrevista a representante del Departamento Deliberativo 1, 07 de noviembre de 2019).

Yo creo que en el gobierno lo que pasó fue desde lo gestual, un Intendente que dijo antes de ser Intendente, **se sentó ahí y dijo yo voy a estar con los vecinos y lo respaldó con los hechos**. (Entrevista a representante del Departamento Deliberativo 1, 07 de noviembre de 2019).

El Intendente fue muy contundente cuando nos dijo que, si no terminan con los olores, la fábrica no abre más (Testimonio de vecino citado en “Vecinos de Villa Tesei”, 2018).

El Municipio “está actuando bien, está acompañando. Es significativo y valorable que tengamos un Estado municipal que escuchó este reclamo y **se puso al servicio de la comunidad**” en referencia a la denuncia (Testimonio de vecino citado en Farinelli, 2017).

Y después sí, obviamente, que creo que es lo principal, **la decisión política del Intendente de tomar el tema y llegar hasta las últimas consecuencias** hasta el día de hoy. Pero la decisión política fue fundamental. Entonces nosotros también como funcionarios del Intendente cuando el problema lo toma personalmente, digo también uno se siente mucho más respaldado para trabajar. Sobre todo, con eso que te dije también antes, sabiendo que es una pelea justa la que estamos dando porque los vecinos... (Entrevista a representante del Departamento Ejecutivo 4, 20 de diciembre de 2019).

Yo creo que los municipios tienen que empezar a ejercer la presión como... porque tienen su derecho en el territorio (Entrevista a representante del Departamento Ejecutivo 1, 20 de noviembre de 2019).

Tabla 22. Testimonios relevados sobre las competencias ambientales generales del gobierno local, asociadas a la toma de decisiones con criterio ambiental y a la protección del derecho a un ambiente sano. Elaboración propia en base a información primaria y secundaria citada en el cuadro, procesada mediante software *Atlas.ti*. Las negritas son propias.

Cuando nosotros, el enfoque de un Municipio es otro, históricamente, después de la década del 90 cambió el enfoque de la función de los Municipios. Hoy nosotros estamos en la salud, la seguridad, la educación, más allá de seguir haciendo las tareas básicas que son de alumbrado, barrido y limpieza, y esa tensión entre una empresa internacional, con mucho poder económico, con obviamente también un lobby a niveles importantes, tensionarlo con un Municipio. Esa tensión hay que poner de relieve, y a veces nosotros también queremos que los vecinos nos entiendan desde dónde nosotros estamos parados. Que es indudable la voluntad del Municipio, es indudable la voluntad y la decisión del Intendente, pero **no solamente teníamos cuestiones normativas que nos anclaron a cierta función, sino que también había una realidad contextual**. La cantidad de trabajadores, lo que la empresa también representa como ingreso al municipio, sus tasas, y después todas sus potestades, porque obviamente nuestro accionar hacen que la provincia de Buenos Aires y Nación se pregunten por qué estamos con esta voluntad, y necesitamos demostrarles que no es un capricho, que no es una necesidad, no es un antojo del Municipio, del Intendente, han venido autoridades nacionales, el Ministro de Ambiente de Nación, a presentarse en la fábrica, para saber qué es lo que pasaba (Entrevista a representante del Departamento Ejecutivo 2, 18 de diciembre de 2019).

En un momento habíamos hecho unas **entrevistas a vecinos**, con firmas de todo lo que pasaba, ellos presentaron una nota. (...) No, una vez creo que de todas las denuncias que me hacían yo me comunicaba y después los visitaba, les preguntaba en qué horario. Firmaron toda una declaración que yo presenté al Juez (Entrevista a representante del Departamento Ejecutivo 1, 20 de noviembre de 2019).

Nosotros llevamos la propuesta de hacer... o sea, con el conflicto latente, sin ninguna definición a priori, **llevamos la propuesta de hacer un casa por casa con algunas preguntas que eran una serie de enfermedades**, una serie de enfermedades si encontrábamos crónicas o una serie de síntomas con datos y preguntando a la persona si estaba dispuesta a contestar. Teníamos más legitimidad si íbamos desde los Centros de Salud, que estábamos haciendo algo territorial y porque aparte se mostraba que desde el Municipio se estaba avanzando en algún sentido. Que era también lo que nosotros planteamos: tenemos un conflicto, que está latente, sentimos que el Municipio tiene ganas de poder hacer algo, bueno, tengamos como un sustento más verídico. Hablemos con los vecinos, tengamos todo en papel, volquemos los datos así podemos hacer algún informe que ayude para la definición que luego terminó siendo que fue la cancelación de la fábrica (Entrevista a representante del Departamento Ejecutivo 3, 28 de noviembre de 2019).

(...) **Acompañar a un equipo y que cada área pueda hacer lo suyo. Nosotros hicimos más lo que fue el acompañamiento a los trabajadores.**" (Entrevista a representante del Departamento Ejecutivo 4, 20 de diciembre de 2019)

Tabla 23. Testimonios relevados sobre las competencias ambientales generales propiamente dichas del gobierno local. Elaboración propia en base a información primaria y secundaria citada en el cuadro, procesada mediante software Atlas.ti. Las negritas son propias.

Celebramos que esto suceda en Hurlingham. Vamos a estar **siempre acompañando el reclamo de nuestros vecinos y vecinas**. Vamos a estar siempre del lado de los vecinos y no de las empresas que lo único que hacen es venir, contaminar, y dejarnos carentes de un ambiente sano para desarrollarnos (Testimonio de una representante del Departamento Deliberativo relevada de Honorable Concejo Deliberante de Hurlingham, 2018).

Acompañar, visibilizar, representar, lograr un posicionamiento del Concejo Deliberante exigiendo o solicitando a organismos provinciales que intervengan en el asunto y tratando de hacer puentes con algunos de los actores o referentes de la política y por otro lado esto impulsar el vínculo con el Defensor del Pueblo, que eso fue lo que después se pudo concretar, pero ahí las competencias y eso, y... va por ahí creo. (...) Poder ejercer lo que en definitiva es el **rol de Concejal: representamos**. Que en el Concejo Deliberante se haya hablado del tema, se haya pedido una declaración del Concejo, y que el Concejo actúe de determinada manera, la verdad es que fue una de las pocas cosas que fue significativa en esa gestión. Significativa por lo exitosa, **para mí fue muy importante tanto del rol de Concejal como de haber vivido desde este lugar, de tener a gente querida viviendo ahí...** (Entrevista a representante del Departamento Deliberativo 1, 07 de noviembre de 2019).

Yo creo que **empujar, acompañar, contener a veces**, ayudó a que eso se sostenga y que, a mediados del 2015, el candidato a Intendente se haya sentado ahí con los vecinos y haya dicho que la fábrica si no lo modificaba se iba a cerrar. (...) Parte de lo que hicimos en el Concejo y de que saliera en algunos diarios, y que se yo, ayudó a que eso saliera por el lado que salió. (...) Asesoramiento legal, eso sí, esas cuestiones sí las hicimos. También hicimos una nota para que la gerencia reciba a los vecinos. (...) La visibilización del problema, el pedido al Departamento Ejecutivo de que tome cartas en el asunto y después el apoyo con declaraciones o incluso periodísticas de que estamos acompañando, que la política y el Departamento Deliberativo acompañaba en todo a las gestiones que se estaban llevando adelante en el Ejecutivo (Entrevista a representante del Departamento Deliberativo 2, 21 de noviembre de 2019).

Tabla 24. Testimonios relevados sobre las competencias ambientales generales del gobierno local, específicamente del ámbito deliberativo. Elaboración propia en base a información primaria y secundaria citada en el cuadro, procesada mediante software Atlas.ti. Las negritas son propias.