



UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE  
SAN MARTÍN

1949-2019  
70 AÑOS DE  
GRATUIDAD  
UNIVERSITARIA

ESCUELA  
**POLÍTICA Y  
GOBIERNO**

**Cambiando el rumbo:  
Organizaciones de base contra rellenos sanitarios y  
sus efectos en las políticas de residuos de la RMBA (2000 – 2019)**

Tesista: Mag. Itatí del Rosario Moreno

Director: Dr. Ricardo A. Gutiérrez

Diciembre 2019

Tesis presentada en cumplimiento parcial de los requisitos para el Doctorado en Ciencia Política, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín.

## Resumen

En la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), desde los primeros años del presente siglo, diferentes organizaciones de base iniciaron una serie de reclamos locales en contra de la presencia de los rellenos sanitarios que funcionaban en sus respectivos territorios. El reclamo era igual en todos los casos: todas las organizaciones pedían el cierre de algún relleno sanitario. Y como se trata de una misma política y un mismo sistema de disposición de residuos, todas esas demandas eran dirigidas a los mismos decisores públicos: la empresa gestora del relleno (CEAMSE) y el gobierno provincial. Más allá de esas semejanzas, cada uno de estos reclamos alcanzó distintos tipos de incidencia política. Ante ello, surge la siguiente pregunta: **¿por qué organizaciones de base con un mismo reclamo y ante las mismas autoridades estatales inciden de diferente manera en las políticas públicas?** Para responder esta pregunta, parto de un enfoque interactivo de la acción de las organizaciones de base que combina contribuciones de la literatura sobre la movilización social y la literatura sobre el cambio en políticas públicas.

Mi argumento sostiene que la incidencia política de estos actores depende, primariamente, del tipo de alianza que forjan y del tipo de encuadre que desarrollan. Las organizaciones de base que entablen alianzas con actores estatales y que desarrollen encuadres integrales tendrán una mayor incidencia política que aquellas que no lo hagan. Adicionalmente, como se trata de un mismo sistema regional de manejo de residuos, lo que va aconteciendo en torno a uno de los rellenos sanitarios afecta directamente la gestión de residuos de todo el sistema y, en consecuencia, las alternativas de política pública que los decisores pueden tomar para el conjunto en general. Por lo tanto, el momento de activación de cada reclamo condicionará, aunque no determinará, los cambios que pueden darse en esa política y, por ende, el tipo incidencia política de las organizaciones de base.

En base a una metodología cualitativa, desarrollo un análisis comparado y un trazado de proceso identificando en cada caso los tres mecanismos causales a través de los cuales unos reclamos conducen a unos tipos de incidencia política: movilización, judicialización y mediación. Las técnicas de recolección de datos utilizadas son las siguientes: entrevistas abiertas y semiestructuradas, observación participante en actividades de grupos movilizados y análisis documental de comunicados organizacionales, artículos periodísticos, documentos públicos y contenido multimedia generado por los actores investigados, constituyendo este último una novedad de los últimos años en la comunicación de las organizaciones y movimientos sociales en general.

*A la memoria de Rosenda, mi abuela.*

*Están los que llevan amuletos, los que hacen promesas, los que imploran mirando al cielo, los que creen en supersticiones y están los que siguen corriendo cuando les tiemblan las piernas. Los que siguen jugando cuando se les acaba el aire, los que siguen luchando cuando todo parece perdido, como si cada vez fuera la última, convencidos de que la vida misma es un desafío.*

*Sufren, pero no se quejan, porque saben que el dolor pasa. El sudor se seca, el cansancio termina, pero hay algo que nunca desaparecerá: la satisfacción de haberlo logrado. En sus cuerpos hay la misma cantidad de músculos, en sus venas corre la misma sangre, lo que los hace diferentes es su espíritu, la determinación de alcanzar la cima. Una cima a la que no se llega superando a los demás, sino a uno mismo.*

(Daisaku Ikeda)

## Agradecimientos

Quiero agradecer especialmente a la universidad pública, nacional y gratuita por haberme brindado una educación de excelencia en las dos casas de altos estudios donde me formé: la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM) y la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Asimismo, le agradezco al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) por haberme otorgado la posibilidad de realizar mis estudios doctorales con una beca interna y a la UNSAM por la beca PUENTE que me otorgó durante el último año de escritura de tesis. A la Escuela de Política y Gobierno (EPyG) le agradezco la contención institucional que me brindó en mi formación doctoral. Los intercambios con compañeros, colegas, profesores e investigadores de esta institución enriquecieron profundamente mi trabajo y mi trayectoria académica. Agradezco especialmente los valiosos comentarios que recibí durante los distintos talleres de tesis de parte de las profesoras Ximena Simpson y Rocío Annunziata. Conjuntamente, agradezco los valiosos aportes que recibí a lo largo de la cursada de mis compañeras y compañeros: Gabriela Marzonetto, Julia Pérez Zorrilla, Aníbal Torres, Pablo Palumbo, Cristian Rodríguez Salas, Máximo Quitral Rojas, Facundo Cruz, Silvana Mondino y Solange Novelle.

A Ricardo, mi director, le agradezco profundamente su paciencia y compromiso para desempeñar este rol. En él encontré no sólo a un mentor excepcional que me forma día a día en el oficio de investigar sino también a una gran persona y un gran apoyo a lo largo de todos estos años. Sin dudas, las virtudes de esta tesis son producto de su acompañamiento y la rigurosidad y pertinencia de cada una de sus correcciones y consejos. Obviamente, los desaciertos van por mi cuenta.

A Patricio, Carolina, Ana, Lucas F., Mariano, Debi, Juan Martín, Cinthia, Lucas C., Mariana, Mónica, Eduardo, Franco, España y Eliana, mis compañeras y compañeros del Área de Ambiente y Política (AAP), les agradezco muy especialmente el haberme acompañado durante esta etapa. Cada devolución, intercambio y consulta con ellos me sirvió para madurar mi argumento y propuesta teórica. Asimismo, la calidez y cariño de cada uno de ellos contribuyeron a hacer este proceso infinitamente más ameno.

A Gabriela Marzonetto y Julia Pérez Zorrilla, les agradezco cada una de sus lecturas, revisiones y comentarios a esta tesis y, sobre todo, su paciencia y vocación para aprenderse las siglas típicas de estudios sobre gestión de residuos. A Sol Mella, le quiero agradecer su apoyo y simpatía en las largas jornadas de trabajo en la biblioteca. A Ana de Pascale, le agradezco el estar siempre presente y atenta a ayudarme a gestionar cualquier contratiempo que haya surgido en este proceso. A Vivi, Anahí, Naty, Mailen, Nila, Matías, Eliana, Rocío, Mabel, Pablo, Alicia, Mirta y al resto de mis queridos amigos de la Soka Gakkai, les agradezco infinitamente su apoyo y aliento incondicionales para que, sin falta, yo pueda concretar esta meta.

A mi familia, quiero agradecerle muy especialmente todo el cariño y apoyo incondicional. A mis abuelos y tíos, gracias por alentarme siempre a concretar mis metas. A Mary y Lucas, mis padres, gracias por creer en mí y estar siempre a mi lado con cada detalle, haciendo enteramente más amenos y -literalmente- más dulces mis momentos de escritura. Gracias también por cubrirme en los paseos matutinos con Cuco, mi compañero perruno. A Mechi, mi hermana, gracias infinitas por la paciencia en la convivencia, la complicidad y los debates sobre protesta, ambiente y Estado en las sobremesas y a cualquier hora. Esta tesis, sin dudas, fue posible gracias a ustedes.

A cada una de las personas que entrevisté, gracias infinitas por su tiempo y su amabilidad y, sobre todo, por luchar desde su lugar por un mundo ambientalmente más justo y sustentable.

# Índice

INTRODUCCIÓN.....	1
1.1 La incidencia en políticas públicas como objeto de estudio .....	5
1.2 El argumento principal .....	9
1.2.1 Las alianzas pesan .....	10
1.2.2 Los encuadres importan .....	12
1.2.3 El <i>timing</i> del reclamo.....	13
1.3 Tres mecanismos causales en la incidencia política: movilización, judicialización y mediación .....	14
1.4 Los Trabajos sobre Reclamos Ambientalistas y Rellenos Sanitarios .....	15
1.5 Los objetivos de investigación .....	17
1.6 Estrategia metodológica .....	17
1.7 Secciones de la tesis .....	23
2 CAPÍTULO 1. LA INCIDENCIA POLÍTICA DE LAS ORGANIZACIONES DE BASE EN LAS POLÍTICAS DE RESIDUOS .....	26
2.1 Las políticas de residuos: definición, tipos de políticas e implicancias ambientales.....	26
2.1.1 Tipos de políticas de residuos: políticas orientadas al descarte vs. políticas orientadas a la recuperación .....	29
2.1.2 Los riesgos ambientales de las políticas de los residuos.....	35
2.1.3 La dimensión territorial de las políticas de residuos.....	37
2.2 Las organizaciones de base: buscando incidir desde lo local .....	40
2.3 La incidencia política: hacia una definición.....	41
2.4 Explicaciones causales de la incidencia política .....	44
2.5 Las explicaciones interactivas sobre la incidencia política.....	48
2.6 El argumento principal .....	52
2.6.1 El resultado a explicar: los tipos de incidencia política .....	54
2.6.2 Factores explicativos de la incidencia política.....	55
3 CAPÍTULO 2: LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES Y SUS RELLENOS SANITARIOS.....	71
3.1 Una política con historia en la RMBA: el enterramiento masivo de residuos .....	73
3.2 Caracterizando los reclamos contra los rellenos sanitarios .....	81
4 CAPÍTULO 3. VILLA DOMÍNICO: JUNTOS POR EL CIERRE DEL RELLENO .....	93

4.1	Un relleno que molesta: basura y enfermedades en el barrio .....	94
4.2	Buscando pistas para definir el problema: actores territoriales, expertos y la gesta de un encuadre <i>nimby</i> .....	99
4.3	Luchando contra CEAMSE: el mecanismo de la movilización para cerrar el relleno.....	107
4.4	La mediación del gobierno local y las primeras respuestas al reclamo.....	112
4.5	La gran protesta de 2003 y el cierre del relleno .....	115
4.6	Efectos del cierre del relleno de Villa Domínico: cambios en la gestión interna del relleno y repercusiones en el resto de la RMBA.....	119
4.7	Conclusiones .....	125
5	CAPÍTULO 4. PUNTA LARA: HACIA UNA NUEVA POLÍTICA DE RESIDUOS.....	128
5.1	Basura que viene de lejos: el inicio del problema.....	130
5.2	Definiendo un primer encuadre del problema: el rechazo a los nuevos residuos .....	133
5.3	Una pluralidad de organizaciones de base .....	138
5.4	En busca de aliados en el reclamo.....	141
5.4.1	Buscando el apoyo de concejales locales .....	142
5.4.2	Acciones con el Defensor Ciudadano de La Plata .....	144
5.4.3	Primer acercamiento a la Justicia.....	145
5.5	Con la Suprema Corte Provincial: judicialización y mediación.....	147
5.6	Historia de una obra inconclusa: la planta de tratamiento que no fue .....	151
5.7	Incidencia en el nivel municipal: cambios en la política de residuos de La Plata .....	157
5.8	Se consolida una nueva política: la puesta en marcha de la planta MBT .....	165
5.9	Conclusiones .....	174
6	CAPÍTULO 5. GONZÁLEZ CATÁN: MENOS BASURA EN EL RELLENO .....	178
6.1	El relleno se vuelve un problema: basura y enfermedades en el barrio .....	179
6.2	Buscar aliados dentro y fuera del barrio .....	183
6.3	La Denuncia Judicial contra CEAMSE.....	193
6.4	Un 2006 movido: el “Catanazo” .....	198
6.5	Torciendo la política de residuos: menos basura para González Catán.....	204
6.6	Un cambio en el Encuadre: La Lucha Por la GIRSU.....	209
6.7	El CARE: Una respuesta no buscada .....	212
6.8	Conclusiones .....	217
7	CAPÍTULO 6. NORTE III: LA CORTA LUCHA CONTRA EL GIGANTE.....	221

7.1 Norte III: el heredero de todos los rellenos.....	222
7.2 ¡Nadie quiere la basura cerca!: la reducción de alternativas de acción para CEAMSE ..	224
7.3 El relleno de Norte III: sustento para unos, molestia para otros.....	228
7.4 El origen de los reclamos contra CEAMSE en Don Torcuato .....	230
7.5 En marcha contra el relleno: nace Vecinos contra CEAMSE .....	233
7.6 Encuadrando el problema: el municipio como principal responsable .....	242
7.7 Un proceso de reclamo corto y con pocos aliados .....	249
7.8 Tocando unas pocas puertas del Estado.....	254
7.9 Conclusiones .....	259
8 CAPÍTULO 7. UN ANÁLISIS COMPARADO DE LA INCIDENCIA POLÍTICA DE LAS ORGANIZACIONES DE BASE.....	261
8.1 Las organizaciones de base: protagonistas de los reclamos contra rellenos sanitarios	263
8.2 Los Tipos de Incidencia Política en Reclamos ante una misma Política Pública.....	265
8.3 Distintos momentos de activación, distintos escenarios para la incidencia política .....	267
8.4 El potencial explicativo de las alianzas y los encuadres.....	269
8.5 ¿Cómo se incide? Los Mecanismos Causales de la Incidencia Política: .....	273
9 CONCLUSIONES .....	279
10 REFERENCIAS.....	286
11 ANEXO I - ENTREVISTAS.....	307
12 ANEXO II.....	311

## **Listado de Imágenes**

Imagen 1. Un relleno sanitario por dentro.....	73
Imagen 2. Actores que abandonaron la lucha contra CEAMSE en González Catán. ....	192
Imagen 3. Publicación de Blog "ONG Vecinos Autoconvocados Apartidarios Contra la CEAMSE de G. Catán" del día 11/12/ 2006. ....	198
Imagen 4. El “Catanazo”, concentración de vecinos y organizaciones en las puertas del relleno sanitario de CEAMSE en González Catán durante la tarde del día viernes 03/11/2006.....	203
Imagen 5. Publicación de Facebook de “Vecinos Contra CEAMSE” del día 05/02/2012.....	237
Imagen 6. Publicación de Facebook de “Vecinos Contra CEAMSE” del día 17/02/2012.....	238
Imagen 7. Publicación convocando a la actividad del día 11/10/2012. ....	241
Imagen 8. Publicación convocando a proyección de videos del día 10/04/2012 .....	244
Imagen 9. Publicación convocando a Estación de Tigre el día 30/09/2012.....	247



## **Listado de Gráficos Estadísticos**

Gráfico 1. Toneladas diarias de residuos dispuestas por relleno sanitario en el año 2000.....	78
Gráfico 2. Toneladas de residuos dispuestas por relleno sanitario en el año 2000.....	79
Gráfico 3. Evolución de la disposición final de residuos en rellenos sanitarios en la RMBA (2000-2010).....	80
Gráfico 4. Evolución de la Disposición Final en los Rellenos Sanitarios de la RMBA (1996-2006).....	122
Gráfico 5. Evolución de la disposición final en CEAMSE por municipio del Gran La Plata (2005-2015).....	159
Gráfico 6. Evolución de la Disposición Final en el Relleno Sanitario de González Catán (1998-2010).....	208
Gráfico 7. Comparación de la proporción de residuos enterrados por Relleno Sanitario en la RMBA en los años 1998 y 2005. ....	223
Gráfico 8. Evolución de la Disposición Final en Rellenos Sanitarios - RMBA (2005-2012).....	224

## **Listado de Mapas**

Mapa. 1. Región Metropolitana de Buenos Aires con rellenos sanitarios activos al año 1998.....	2
Mapa. 2. Región Metropolitana de Buenos Aires con rellenos sanitarios cerrador y en funcionamiento al año 2019.....	76

## **Listado de Tablas**

Tabla 1. Tipos de Políticas de Manejo de Residuos.....	31
Tabla 2. Tipos de Incidencia Política por Caso. ....	83
Tabla 3. Porcentaje de Hogares con NBI por Municipio. ....	85
Tabla 4. Porcentaje de Analfabetismo por Municipio durante los años 2001 y 2010.....	85
Tabla 5. Pertenencia Partidaria de Gobernador e Intendente de La Plata.....	86
Tabla 6. Pertenencia Partidaria de Gobernador e Intendente de Avellaneda. ....	87
Tabla 7. Pertenencia partidaria de Gobernador e Intendente de La Matanza.....	88
Tabla 8. Pertenencia partidaria de Gobernador e Intendente de Tigre. ....	89
Tabla 9. Casos según Factores Explicativos y Tipo de Incidencia Política de las organizaciones de base contra rellenos sanitarios. ....	92
Tabla 10. Análisis de Incidencia Política por Caso.....	278

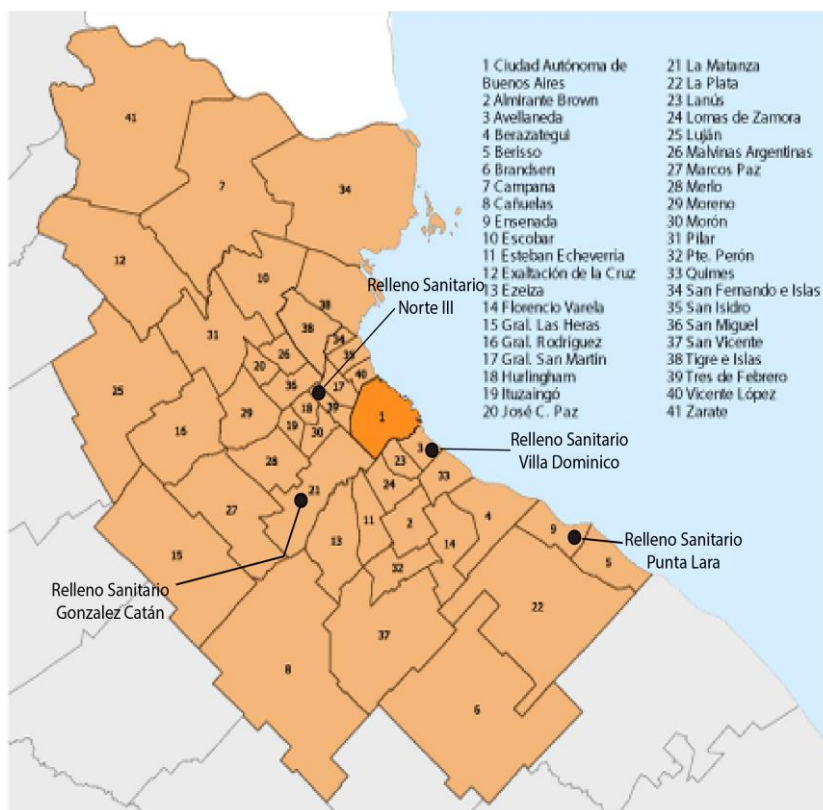
## INTRODUCCIÓN

En la Región Metropolitana de Buenos Aires (en adelante RMBA), a partir de los primeros años de la década de los 2000, diferentes organizaciones de base iniciaron una serie de reclamos locales en contra de la presencia de rellenos sanitarios en sus respectivos distritos, es decir, en contra de los sitios donde se depositan a diario todos los residuos de la región en cuestión. Estas organizaciones nunca llegaron a desarrollar estrategias de acción de forma articulada o conjunta, sino que sus acciones estuvieron siempre concentradas en torno al relleno sanitario de cada uno de sus territorios de pertenencia. Un dato curioso de estos hechos es que las organizaciones de base no tuvieron, en ningún caso, la misma suerte o el mismo éxito en sus demandas, pues todas arribaron a distintos resultados. Así, más allá de las semejanzas señaladas, cada uno de estos procesos de reclamo condujo a efectos diferentes en materia de políticas públicas, es decir, a distintos tipos de incidencia política. Esto es especialmente llamativo si se considera que el reclamo era igual en todos los casos - todas las organizaciones pedían el cierre de algún relleno sanitario- y, como se trata de una misma política y un mismo sistema de manejo de residuos, todas esas demandas eran dirigidas a los mismos decisores públicos: la empresa gestora del relleno y el gobierno provincial.

En un momento inicial del período estudiado, alrededor del año 1998, una serie de organizaciones de base comenzaron a desarrollar el primer reclamo de cierre contra el relleno de Villa Domínico, cuya ubicación, junto a la de otros rellenos, puede observarse en el **Mapa 1**. En este caso, las autoridades decidieron el cierre del relleno y derivaron los residuos que allí se recibían a otros rellenos de la región. En un segundo momento, a partir del año 2003, comenzaron dos reclamos más en torno a otros dos rellenos sanitarios: el de

Punta Lara y el de González Catán. En el caso de Punta Lara, las autoridades terminaron construyendo una planta de tratamiento de residuos para concretar el cierre del predio, mientras que en el caso de González Catán, ubicado en el municipio de La Matanza, las mismas autoridades sólo decidieron restringir el ingreso de residuos provenientes de otros municipios. En un tercer momento, que se da a partir del año 2012, comenzaron los reclamos por el cierre del relleno de Norte III, pero las movilizaciones y acciones realizadas por las organizaciones involucradas no condujeron al cierre del predio ni a ninguna modificación sustantiva en la política de residuos.

**Mapa. 1. Región Metropolitana de Buenos Aires con rellenos sanitarios activos al año 1998.**



Fuente: Elaboración propia en base a mapa de la RMBA del Observatorio del Conurbano Disponible en [http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page\\_id=2708](http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page_id=2708) [Última consulta: 10/06/2018]

Las similitudes entre los reclamos de las organizaciones de base y la variedad de los resultados obtenidos conducen a la siguiente pregunta de investigación: **¿por qué organizaciones de base con un mismo reclamo y ante las mismas autoridades estatales inciden de diferente manera en las políticas públicas?**

En línea con ello, el principal objetivo de esta tesis es analizar la incidencia política de las organizaciones de base que reclaman contra los rellenos sanitarios de Villa Domínico, Punta Lara, González Catán y Norte III, con foco en los efectos generados en las políticas de residuos de la Región Metropolitana de Buenos Aires entre los años 1998 y 2019.

A partir de un enfoque interactivo de la acción colectiva, el argumento general de esta tesis sostiene que la incidencia política de estas organizaciones -que reclaman dentro de un mismo sistema de política pública- depende principalmente de dos factores: el tipo de alianza que ellas establecen y el tipo de encuadre que desarrollan. Adicionalmente, como se trata de un mismo sistema regional de manejo de residuos, lo que vaya aconteciendo en torno a uno de los rellenos sanitarios afecta directamente la gestión de residuos de todo el sistema y, en consecuencia, a las alternativas de política pública que los decisores pueden tomar para el conjunto en general. Por lo tanto, en esta tesis se argumenta también que el momento de activación de cada reclamo condicionará, aunque no determinará, los cambios que pueden darse en esa política y, por ende, en el tipo incidencia política de las organizaciones de base.

Es importante ahondar en esta pregunta de investigación por varias razones. Una primera de ellas radica en que los casos seleccionados aún no han sido estudiados sistemáticamente en lo que respecta a su incidencia en las políticas públicas. Una segunda razón está vinculada a la relevancia teórica que reviste la incidencia política de la acción colectiva

puesto que es una de las dimensiones menos investigadas por los estudios sobre movilización social (López Leyva 2012).

Una tercera razón reside en que el estudio de la incidencia política de las organizaciones de base resulta especialmente interesante por el protagonismo político que recientemente adquirió este tipo de organización en la escena pública. Estas organizaciones, que actúan principalmente en torno a problemas locales (Uphoff 1993; Bryant y Bailey 1997), en los últimos años del siglo XIX se erigieron como interlocutores cada vez más frecuentes de los decisores públicos interpelando a políticas que se implementan, primordial aunque no exclusivamente, a nivel local (Annis 1987; Bryant y Bailey 1997). En consecuencia, las organizaciones de base se convirtieron en un objeto de estudio privilegiado para muchos autores que, en gran parte, destacaron el aspecto contencioso de la acción de las mismas (Hager y Haddad 2015; Pianta y Paolo 2015; Pereyra, Pérez, y Schuster 2015). A diferencia de ese tipo de trabajos, en esta tesis se resaltan también otros elementos con los que las organizaciones de base cuentan para influir en las políticas públicas, como la acción por canales institucionales y el vínculo con actores estatales.

Una cuarta razón respecto de la relevancia de esta investigación es que el análisis propuesto permite recuperar el carácter relacional, dinámico y procesal de la acción colectiva (Tilly 1985). Esto consiste básicamente en tomar en cuenta como premisa básica del análisis social a la naturaleza dinámica de los actores y los procesos, lo cual es fundamental para comprender el alcance y resultados de la acción social. Las alianzas, las definiciones y las estrategias de acción de los actores no permanecen estáticas durante el proceso de acción colectiva, ya que se construyen en función de elementos esencialmente dinámicos: las relaciones sociales entre los actores. Esta aclaración es de suma utilidad para comprender los casos investigados en esta tesis debido a que, a lo largo del período

estudiado, las organizaciones de base analizadas han transformado sus alianzas, su relación con los decisores públicos, sus estrategias de acción y hasta su forma de definir la situación problemática en torno a la que reclaman, dando lugar a distintos tipos de incidencia política a lo largo del tiempo y entre los propios casos.

Una última razón de la relevancia de esta investigación se encuentra signada por los esfuerzos tendientes a forjar un diálogo profundo entre los estudios sobre el cambio en políticas públicas y el campo de estudios sobre movilización social. La cuestión de la incidencia política invita a analizar de forma exhaustiva a la política pública como un proceso dinámico y cambiante. Al mismo tiempo, convoca a observar y comprender esas transformaciones desde una mirada sociocéntrica o societalista<sup>1</sup>, donde los procesos de movilización social por fuera del Estado -aunque no sin él- terminan siendo la clave para comprenderlas.

### **1.1 La incidencia en políticas públicas como objeto de estudio**

El estudio de los impactos de la acción colectiva puede remitir a varias dimensiones. Hay quienes analizan el impacto en la cultura (Fantasia y Hirsch 1995; Delgado Salazar 2007), en el desarrollo territorial o regional (Matta y Alavalapati 2006; Rugendyke 2007b), en las estructuras organizativas de otros actores (Diani 1995; Calle 1999), en las condiciones y oportunidades políticas (Della Porta, Diani, y White 2005) o en el interior del Estado (Burstein y Linton 2002; Burstein y Sausner 2005; Ydersbond 2014). Este último tipo de impacto, al que llamo “incidencia política”, atañe principalmente a los efectos que

---

<sup>1</sup> Para un mayor abordaje de la discusión sobre los factores causales de la acción estatal y, en particular, de las políticas públicas, ver Viguera (1998) y Fox (1992) que repasan explicaciones ubicadas dentro de visión societalista o sociocéntrica versus las visiones estadocéntricas.

la acción colectiva puede provocar en las políticas y estructuras estatales. El análisis de la incidencia política es especialmente interesante porque permite comprender instancias concretas de regulación estatal en torno a la vida social (como, por ejemplo, la salud, la economía, la protección del ambiente, el desarrollo tecnológico, la seguridad, el comercio exterior, entre otras) y las relaciones Estado-sociedad que permean y caracterizan esa regulación.

En base a Burstein, Einwohner y Hollander (1995) y Arballo Meza y Moreno Mena (2003), defino a la incidencia política, concepto principal en torno al que se estructura esta tesis, como aquellos efectos estatales -buscados y no buscados- generados por actores que activamente intentan influenciar el rumbo de determinadas políticas públicas. Estos efectos estatales no son otra cosa más que las respuestas que las autoridades públicas dan (o no) a las demandas de actores movilizados en torno a un determinado problema y pueden incluir desde algún tipo de cambio en la implementación de políticas vigentes hasta el desarrollo de nuevas políticas. Dichas respuestas estatales pueden ser observadas en: cambios en las normas que regulan el área de política en cuestión, sentencias judiciales que exijan un mayor *enforcement* de las normas ya existentes, cambios en los programas vigentes y/o modificaciones en las estructuras ejecutivas tales como la supresión o creación de áreas o cargos.

Incidir en las decisiones y políticas estatales suele ser el objetivo cardinal de numerosos actores sociales, no sólo de las organizaciones de base como las aquí estudiadas. Sin embargo, numerosos estudiosos coinciden en que esta es una de las dimensiones de la acción colectiva menos investigadas por la academia, debido a las dificultades que entraña la atribución de determinados resultados sociales a unas causas u otras (Burstein, Einwohner, y Hollander 1995; López Leyva 2012). No obstante ello, desde hace décadas

existen trabajos sobre incidencia de la acción colectiva, ya sea que aborden movimientos sociales (Burstein, Einwohner, y Hollander 1995), grupos de interés o *lobbyistas* (Leech 2010), uniones obreras o empresariales (Offe y Wiesenhal 1980), grupos campesinos (Sokphea 2016), grupos ambientalistas (Dryzek et al. 2003), organizaciones no gubernamentales (Rugendyke 2007a) u organizaciones de base (Bullard y Johnson 2000).

Considerados en conjunto, los trabajos dedicados al estudio de la incidencia de la acción colectiva en las políticas públicas, principalmente aquellos abocados a movimientos y organizaciones sociales, desarrollan distintas explicaciones que propongo agrupar en torno a tres categorías según el tipo de factor que enfatizan: **explicaciones estructurales**, **explicaciones centradas en los actores** y **explicaciones interactivas**.

Las **explicaciones estructurales** enfatizan la estructura como factor explicativo de la acción colectiva y sus alcances. Si bien es un concepto polisémico y difícil de vincular a una sola definición, la idea de estructura apela a factores macrosociales o sistémicos (Pires 2007), tales como la cultura (Hart 1996; McAdam 2000), el contexto institucional que caracteriza a la política interpelada (Immergut 1990; Pierson 1993), la situación macroeconómica nacional, la estructura productiva o la estructura de clases (Offe y Wiesenhal 1980) o las estructuras de oportunidad política (Berry y Berry 1992; Tarrow 2011). Las **explicaciones centradas en los actores**, en cambio, atribuyen un gran peso explicativo a los atributos propios de los actores, tales como los recursos (McCarthy y Zald 1977; McCarthy y Wolfson 1996) o las identidades, ideologías o creencias que detentan (Sabatier 1988; Campbell 1998; Weiss 2008). A diferencia de las anteriores, las **explicaciones interactivas** enfatizan especialmente el carácter relacional, dinámico y procesal de la acción colectiva (Tilly 1985). En estas explicaciones, el principal factor causal es la interacción entre los actores, algo que puede ser observado en trabajos que



analizan la incidencia política de los actores a partir de los tipos de relaciones que forjan con otros (Najam 2000; De Gramont y Mackinlay 2006), las estrategias de acción que despliegan (Pralle 2003; Jasper, Moran, y Tramontano 2015; Rossi y Von Bülow 2015) o los encuadres discursivos (Benford y Snow 2000; Delgado Salazar 2007) que desarrollan para interpelar a las autoridades públicas u otros actores en un contexto dado. La ventaja de un enfoque procesal como el que cimienta a las explicaciones interactivas es que permite un análisis extendido en el tiempo capaz de capturar los vínculos entre los distintos actores involucrados en el marco de un contexto probablemente cambiante, para partir desde allí hacia una explicación sobre la incidencia política. En consecuencia, este tipo de explicaciones tiene también el potencial de combinar factores explicativos centrados en el actor con factores estructurales para echar luz sobre las articulaciones que existen entre los mismos y que dan origen a determinados resultados sociales vinculados a la acción colectiva.

Las explicaciones interactivas de la incidencia política son especialmente adecuadas para el abordaje de los casos y el período de estudio analizados en esta tesis. En todos los casos son organizaciones de base semejantes las que intentan torcer el rumbo de una política pública que se implementa a lo largo de una misma región metropolitana. Esto implica que, a la vez, operan en un contexto regional común bajo condiciones estructurales políticas, sociales y culturales también análogas. Por ello, las hipótesis explicativas que apuestan por factores exclusivamente centrados en los atributos de los actores o en las condiciones estructurales parecen ser menos apropiadas para este estudio que las que resaltan las interacciones y dinámicas entre los actores involucrados en el proceso de incidencia.

## 1.2 El argumento principal

Esta investigación pretende echar luz sobre la acción de organizaciones de base que poseen un mismo reclamo ante las mismas autoridades estatales pero que alcanzan diferentes tipos de incidencia política. Los resultados a explicar son cuatro tipos de incidencia política -teóricamente posibles y empíricamente observados- que pueden alcanzar las organizaciones de base y sus aliados en el proceso de reclamo de cierre de rellenos sanitarios en una región donde la principal política de residuos es el enterramiento masivo en rellenos sanitarios. Estos cuatro tipos de incidencia política, si los ordenamos desde un mayor a un menor nivel de incidencia, son: (a) nueva política de residuos, (b) cierre de relleno sanitario, (c) restricción del ingreso de residuos y (d) continuidad de la política de residuos.

El primer tipo de incidencia política (a) implica el desarrollo de una nueva política de tratamiento de los residuos domiciliarios distinta al enterramiento masivo de residuos en rellenos sanitarios. Esta nueva política ya no depende del relleno sanitario para poder implementarse, por lo cual, posibilita el cierre del relleno y su reemplazo por una nueva política de tratamiento y disposición de residuos. El segundo tipo de incidencia política, el cierre del relleno sanitario (b), consiste en la clausura del relleno pero manteniendo el mismo método de tratamiento de residuos, es decir, que la política de enterramiento masivo en rellenos sanitarios se mantiene pero con menos predios activos dentro del sistema. El tercer tipo de incidencia, la restricción del ingreso de residuos (c) en uno de los rellenos sanitarios implica la transferencia de residuos que allí se destinaban hacia otro de los predios activos, manteniéndose en el tiempo el mismo tipo de método de tratamiento de los desechos. El cuarto tipo de incidencia política, la continuidad de la política de residuos (d),

es más bien la no incidencia en la política pública en cuestión, ya que no da origen a cambios sustantivos en el funcionamiento del relleno ni un cambio de política más allá del relleno.

Mi argumento principal es que cuando las organizaciones de base poseen un mismo reclamo y ante una misma autoridad de una misma política pública, la incidencia política de su acción colectiva depende, principalmente, de dos factores: el tipo de alianza que establecen y el tipo de encuadre que desarrollan. A su vez, el momento de activación de cada uno de los reclamos condicionará, aunque no determinará, la incidencia política de estas organizaciones. Debido a que se trata de un mismo sistema regional de manejo de residuos, lo que acontece en torno a uno de los rellenos sanitarios afecta directamente la gestión de residuos de todo el sistema y, en consecuencia, las alternativas de política pública que los decisores pueden tomar para el conjunto en general. Particularmente, considero que cuando efectúan un mismo reclamo, ante las mismas autoridades de una misma política pública y en el mismo momento, las organizaciones de base tendrán más probabilidades de lograr una mayor incidencia política cuando entablen alianzas que incluyan actores estatales y desarrollen un *framing* integral.

### **1.2.1 Las alianzas pesan**

Las alianzas consisten en conjuntos de actores con quienes las organizaciones de base movilizadas llevan adelante, de forma coordinada y conjunta, estrategias de acción en pos de incidir en algún aspecto de la política pública. Las alianzas son un factor explicativo especialmente importante en esta tesis. Mi argumento consiste en una explicación interactiva de la incidencia política que destaca el potencial de las alianzas estratégicas, en particular con actores estatales, como canales para presionar y acceder a las autoridades

públicas. Por ello, las organizaciones de base que desarrollan alianzas con actores estatales tienen mayores posibilidades de incidir en la política pública que aquellas que no lo hacen. En línea con ello, defino dos tipos de alianzas: “alianzas con actores estatales” y “alianzas sin actores estatales”. Debido al carácter estratégico de las alianzas para facilitar el acceso a las esferas de toma de decisión, tomo al tipo de alianza como el principal factor explicativo de la incidencia política aunque reconozco que éste no es un factor suficiente para explicar el tipo de incidencia al que arriban los actores movilizados. De este modo, las alianzas son las que definen si los decisores darán o no respuesta a los reclamos de las organizaciones de base, pero ellas por sí solas no definen el contenido de dicha respuesta. Aquí es donde incorporo a los encuadres, puesto que éstos son los factores que pueden explicar el contenido de las respuestas estatales obtenidas por los actores movilizados.

Si bien el origen de las alianzas no es objeto de esta tesis, vale aclarar que las alianzas no surgen por sí solas ni de forma natural. Por ello, las alianzas no pueden darse por sentado entre los actores sino que se construyen y pueden estar sustentadas en base a factores como las redes y los lazos entre los actores (Diani y Mische 2015), las creencias de política pública (Weible et al. 2011) y, entre otros, los encuadres, los cuales constituyen el segundo factor explicativo de mi argumento. Las alianzas y los encuadres se retroalimentan mutuamente, ya que éstos favorecen el acercamiento o distanciamiento de aliados potenciales o reales (Diani y Mische 2015: 316). Conjuntamente, el establecimiento de determinadas alianzas podrá fortalecer el desarrollo de unos encuadres en detrimento de otros.

### 1.2.2 Los encuadres importan

El contenido de las respuestas estatales está condicionado por el encuadre o *framing*, esto es, las construcciones discursivas de los actores respecto de una situación en la que convergen una definición del problema que denuncian como así también el señalamiento de sus causas y consecuencias, la identificación de sus responsables y de las soluciones aceptables (Campbell 1998 y 2002; Verloo 2005).

Los encuadres de los actores son relevantes para comprender el tipo de incidencia no sólo porque favorecen o desfavorecen el establecimiento de determinadas alianzas sino porque también legitiman unas soluciones de política pública frente a otras (Campbell 1998 y 2002). La manifestación discursiva de esa legitimación prioriza unas soluciones de política pública frente a otras, puede ampliar o reducir las posibilidades de encontrar audiencias favorables dentro y fuera de las áreas de decisión y, en consecuencia, puede reducir o aumentar las posibilidades de incidencia en la política pública.

En esta tesis identifico dos tipos de encuadres posibles, que suelen ser típicos en reclamos ambientalistas y que se diferencian principalmente por el alcance de la solución que proponen. Para estos encuadres propongo las etiquetas de (a) *nimby* o (b) integral. Los encuadres *nimby*<sup>2</sup> se enfocan en las consecuencias locales de la situación de deterioro ambiental y proponen, principalmente, soluciones que enfatizan la erradicación del riesgo ambiental para un territorio en particular (Schaffer Boudet 2011). Los encuadres integrales de un problema ambiental, en cambio, definen soluciones que enfatizan la erradicación del riesgo ambiental para un territorio particular pero con el adicional de procurar su no

---

<sup>2</sup> *Nimby*, abreviatura de “*not in my backyard*”, es una expresión anglosajona cuya traducción literal es “no en mi patio trasero”. Es un término comúnmente utilizado para designar a grupos locales que rechazan la instalación o desarrollo de algún emplazamiento o actividad porque la consideran perjudicial para ellos, aunque pueden no estar en contra de que la actividad se lleve adelante en otros lugares.

externalización hacia otras poblaciones y/o impulsar soluciones sistémicas (o “integrales”) al problema en cuestión.

### 1.2.3 El *timing* del reclamo

En un mismo sistema de política pública, cuando distintos actores reclaman contra el mismo componente de la política en cuestión, mientras más tarde se active la demanda, más condicionado estará su proceso de incidencia por los resultados de los reclamos previos. Si cada respuesta de las autoridades en torno a ese componente implica una reconfiguración de la disposición de recursos finitos de los que dispone la política para ser implementada, eso condicionará las acciones posteriores en torno a la gestión de la misma en el resto del sistema. Más aún, si cada una de esas respuestas implica la anulación de todos o parte de los recursos -en este caso, los rellenos sanitarios- que son necesarios para llevar adelante la política pública, la propia supervivencia de la política puede estar en riesgo.

En el caso de una política regional de enterramiento masivo de residuos como la vigente en la RMBA, los componentes o recursos centrales necesarios para su implementación - más allá de lo presupuestario- son los propios rellenos sanitarios. Si estos componentes de la política son interpelados por distintos actores del mismo sistema en distintos momentos, cada respuesta en torno a esos rellenos sanitarios y su funcionamiento limita qué es lo que las autoridades pueden definir a futuro respecto de los mismos.

En este tipo de reclamos, la posibilidad de los decisores de responder a los mismos se acota en el momento en que no existen más predios activos donde transferir los residuos, es decir, al momento en que la política pública no cuenta con más recursos para seguir reproduciéndose y el sistema entero de esa política termina siendo amenazado. Así, desde el punto de vista de los decisores públicos, el cierre de un relleno sanitario en un sistema

regional de enterramiento de residuos significa, en caso de no poderse abrir nuevos rellenos, contar a futuro con un recurso menos para llevar adelante esa política pública.

En esta tesis identifico tres momentos de activación de reclamos. El primer momento inicia apenas comienza el nuevo milenio con las demandas de las Madres de Las Torres contra el relleno de Villa Domínico. El segundo momento inicia cuando los residuos que se disponían en Villa Domínico se derivan al relleno de Punta Lara y, paralelamente, comienzan los reclamos contra el relleno de González Catán. El tercer momento se activa cuando la organización de base de Don Torcuato reclama por el cierre de Norte 3, el relleno sanitario más grande de toda la RMBA y al que más distritos envían sus desechos envían sus desechos diariamente.

### **1.3 Tres mecanismos causales en la incidencia política: movilización, judicialización y mediación**

En un momento de activación del reclamo dado, los tipos de alianzas y los encuadres conducen a la incidencia en políticas públicas a través de tres procesos o mecanismos causales: la movilización, la judicialización y la mediación. Estos tres mecanismos pueden ser catalogados como “mecanismos relacionales”, ya que no son producidos por una entidad individual o estructural sino que se desarrollan a partir de la interacción de actores individuales y/o colectivos (Tilly 2001).

La movilización es el desarrollo de acciones contenciosas a través de las cuales los actores manifiestan sus reclamos en el espacio público (Amenta 2005; Tarrow y Tilly 2009). La judicialización consiste en el tratamiento a través de la vía judicial de un problema de política pública que no está siendo resuelto por las autoridades ejecutivas

correspondientes (Ryan 2011; Delamata 2016; Christel y Gutiérrez 2017). La mediación consiste en el acercamiento a los decisores en pos de buscar garantizar la implementación de una política deseada, ya sea intentando obtener información respecto del proceso, ejerciendo cierto control informal sobre el proceso o intentando convencer o presionar al decisor para que resuelva el problema de política pública en cuestión (Leech 2010; Holyoke, Brown, y Henig 2012).

Todos estos mecanismos no son excluyentes entre sí y, de hecho, su simultaneidad conlleva una mayor posibilidad de incidencia por parte de las organizaciones de base y sus aliados. Argumento que los actores sociales que, además de movilizarse, desarrollan y sostienen en el tiempo procesos de judicialización y mediación (y, por ende, forjan alianzas con actores estatales) aumentan sus posibilidades de ejercer una presión efectiva sobre los decisores y lograr así incidir en la política pública.

#### **1.4 Los Trabajos sobre Reclamos Ambientalistas y Rellenos Sanitarios**

En lo que respecta a estudios sobre demandas en contra de rellenos sanitarios en la RMBA, existen trabajos que reconstruyen las historias de estos reclamos a través de estudios de casos múltiples (Álvarez 2007) o de casos únicos (Merlinsky 2011; Wesner 2010). Otros autores enmarcan estas protestas dentro de una crisis mayor del propio sistema de gestión de residuos vigente (Pashkes Ronis y Palermo 2010; Suárez 2010; Verrastro 2012; Carré y Fernández 2013; Reingold 2013). Sin embargo, ellos no observan cómo o por qué esa crisis sistémica puede desencadenar distintas reacciones estatales y políticas públicas dentro de una misma región. Hay también análisis comparados de los casos de la RMBA con miras a explicar por qué surgen acciones ambientalistas contra los rellenos



sanitarios de CEAMSE (Herbert Fitz 2015) pero no explican la diversidad de resultados a los que arriban esos actores. Por fuera de lo que es el ámbito de la RMBA, otros autores han abordado distintos reclamos vecinales en contra de rellenos sanitarios en otras provincias argentinas y la interacción entre actores estatales y no estatales en esos procesos (Azzinnari 2011; Geary 2014) pero no desarrollan un esfuerzo comparado ni explicativo de las experiencias estudiadas.

Fuera de Argentina, hay estudios similares sobre movilizaciones de actores locales en contra de la presencia de rellenos sanitarios que abordaron, por ejemplo, las comunidades agrícolas empobrecidas en contra de rellenos en zonas montañosas y rurales en México (Moore 2008; Venegas Sahagún 2018) y Colombia (Caicedo Cárdenas 2016), los reclamos locales contra rellenos sanitarios en varias ciudades de Vietnam (Tuan y Maclaren 2007), en la península de Ática en Grecia (Botetzagias y Karamichas 2009) o las protestas de la comunidad afroamericana en Estados Unidos (Bullard y Wright 1987; Bullard y Wright 1990). Más allá de la relevancia de los estudios de estos casos y de los desarrollos teóricos que los sustentan, estos trabajos no superan el esfuerzo descriptivo y no apuestan a explicar las causas de los fracasos de esas acciones locales o de sus escasos éxitos. A partir del estudio comparado de los casos de incidencia diferenciada de las acciones colectivas por el cierre de los rellenos sanitarios de la RMBA, el aporte de este trabajo es establecer una explicación causal, comparada y procesal de la incidencia de las organizaciones de base y sus aliados en la política de gestión de residuos.

## 1.5 Los objetivos de investigación

En línea con lo planteado anteriormente, el objetivo general de este trabajo es analizar la incidencia política de las organizaciones de base que reclaman contra los rellenos sanitarios de Villa Domínico, Punta Lara, González Catán y Norte III, con foco en los efectos generados en las políticas de residuos de la Región Metropolitana de Buenos Aires entre los años 1998 y 2019.

Los objetivos específicos que se desprende de ello son:

(1) Describir los momentos de activación y las características generales de cada uno de los reclamos impulsados por organizaciones de base contra los rellenos sanitarios de la RMBA.

(2) Describir los tipos de incidencia alcanzados por las organizaciones de base que reclaman contra los rellenos sanitarios de la RMBA y sus aliados en las políticas de residuos implementadas a nivel local en cada uno de los territorios en cuestión.

(3) Caracterizar y clasificar los tipos de alianzas conformadas por las organizaciones de base que iniciaron los reclamos bajo estudio.

(4) Caracterizar y clasificar los tipos de encuadres desarrollados por las organizaciones de base que iniciaron los reclamos bajo estudio.

## 1.6 Estrategia metodológica

Para alcanzar los objetivos planteados, desarrollé un análisis comparado en base al método milliano (Pérez Liñán 2010; Gerring 2010) y un trazado de proceso extensivo al interior de cada uno de los casos, identificando los mecanismos causales intervinientes entre los factores explicativos (tipo de alianza y tipo de encuadre) y los resultados (tipo de

incidencia) (Falleti 2016) en un momento determinado. En lo que respecta al tipo de estudio, este es un estudio de casos para la generación de teoría (Gerring 2010) donde se analizan cuatro casos con distintos tipos de incidencia política en la gestión residuos de la RMBA.

Los casos estudiados constituyen, a su vez, unidades enraizadas (Yin 1994), es decir, esos casos son parte de un mismo sistema de políticas de tratamiento final de residuos que es el llamado “sistema CEAMSE”. Estos casos consisten en cuatro procesos locales diferentes entre sí donde unas organizaciones de base junto a sus respectivos aliados exigen por el cierre de alguno de los rellenos sanitarios activos durante el período de estudio. Abordo la totalidad del universo de casos porque ello permite examinar la mayor variedad posible en lo que respecta a los tipos de incidencia.

La riqueza del análisis propuesto es que no sólo se identifican los factores causales relevantes a lo largo de cada uno de los procesos de incidencia bajo estudio, sino que también se reconstruye y analiza el proceso causal que vincula un evento inicial -donde una organización de base asocia la presencia del relleno sanitario con un mayor riesgo ambiental para la población local- con un efecto de política pública concreto. Esto implica una postura teórica y metodológica según la cual, para comprender la causalidad en un proceso social, es necesario revelar todos los mecanismos causales intervinientes entre ese evento inicial y el resultado final, ya que de otra manera ese resultado podría ser atribuible a otras causas.

Las técnicas de recolección de datos utilizadas incluyeron la realización de 42 entrevistas abiertas y semiestructuradas, las cuales son detalladas en el Anexo I, la observación participante en las actividades de grupos movilizados y el análisis documental de comunicados organizacionales, artículos periodísticos y documentos públicos (ver

detalle en las Referencias), como así también el análisis de contenido multimedia generado por los actores investigados. Este último punto, el de los contenidos multimedia, plantea una novedad en la comunicación de los últimos años para las organizaciones y movimientos sociales en general, y su análisis resulta novedoso como fuente de información. Se utilizó el software de procesamiento cualitativo Atlas.Ti 8 como complemento para clasificar, organizar y analizar los datos empíricos.

En relación al acceso al campo, el desarrollo de las entrevistas planteó algunas dificultades, ya que no todas las organizaciones de base estudiadas seguían activas al momento de realizarse la investigación. Sin embargo, mi propia trayectoria personal cercana al activismo ambiental y territorial me dotó de una red de contactos que facilitó mi acercamiento al campo en los diferentes casos y contribuyó para que pudiese forjar un mayor entendimiento y empatía durante las entrevistas con los integrantes de las organizaciones movilizadas.

Otra cuestión que me permitió sortear las dificultades inherentes al acceso al trabajo de campo fue la estrategia de *snow ball* o bola de nieve, por la que cada vez que uno establece un contacto con un entrevistado, éste habilita el vínculo con otro potencial entrevistado dentro de su propia red de vínculos. Así, cada vez que accedía al contacto con los integrantes de las organizaciones de base o con funcionarios, estos mismos me proveían del contacto con otros actores involucrados en el caso.

El contacto y acceso a los activistas fue más dificultoso en el caso de organizaciones y actores que protagonizaron los reclamos contra CEAMSE en el pasado pero que en la actualidad están inactivos. En esas circunstancias, donde no había actores con vínculos con los actores de interés, recurrí a la búsqueda de estas personas a través de los perfiles de Facebook de las organizaciones, identificando en ellos, aquellos usuarios que figuraban

como administradores de las páginas o perfiles de las mismas. Una vez localizados en la red social señalada, les enviaba un mensaje contándoles sobre mi investigación doctoral y solicitándoles una entrevista sobre el tema. Esta diversidad de estrategias para acceder a las entrevistas fue puesta en práctica en todos los casos.

El caso que me implicó mayor dificultad para el acceso a los activistas fue el de Don Torcuato. En este caso, el reclamo local vinculado al cierre del relleno sanitario local sólo se extendió a lo largo de un año (el año 2012) y la principal organización de base que lo impulsó, Vecinos contra CEAMSE, sólo existió durante ese momento, del que ya pasaron más de siete años. Sus principales integrantes y fundadores, dos jóvenes que vivían en Don Torcuato por ese momento, tampoco siguieron protagonizando reclamos locales y perdieron contacto con las otras organizaciones locales y las iniciativas ambientalistas en contra de CEAMSE. Esta falta de inserción de esos actores en redes actuales de activismo dificultó bastante poder contactarlos para concretar entrevistas en este caso. Ante esa dificultad, las redes sociales fueron un elemento importante, ya que los pude contactar a través de mensajes a los perfiles de Facebook y concretar por esa vía las entrevistas pertinentes. Asimismo, fueron de suma relevancia las entrevistas disponibles de mi equipo de investigación, realizadas previamente en el marco de distintos proyectos dirigidos por el Dr. Ricardo A. Gutiérrez (ver más abajo).

El de Don Torcuato no fue el único caso con organizaciones actualmente inactivas. En el caso de las Madres de las Torres -una de las organizaciones de base promotoras del reclamo contra CEAMSE en Villa Domínico-, el cese de la actividad se da años después de que hayan concretado el cierre del relleno. Después de la clausura del relleno sanitario, esa organización de base hizo el seguimiento junto a otros actores del proceso de saneamiento del predio y luego, poco a poco, su actividad fue decayendo. A pesar de ello, por la

envergadura que tomaron estas demandas en su momento, algunas de sus integrantes permanecieron como referentes ambientalistas de la cuestión de los residuos en la RMBA, siendo de las primeras personas y organizaciones que pusieron en agenda la crítica hacia el manejo de los rellenos sanitarios en la región. Las entrevistas a esa organización de base se hicieron a una de las principales referentes que permaneció en actividad realizando distintas acciones de difusión y concientización. No obstante, más allá de que Madres de las Torres cayó en inactividad, las otras organizaciones movilizadas en este caso (por ejemplo, “Ambiente Sur”, el “Foro Regional de Defensa del Río de la Plata del Río de la Plata, la Salud y el Medio Ambiente” y la “Sociedad de Fomento de Don Bosco”) siguieron activas y trabajando en torno a otros objetivos, incluyendo, en algunos casos, reclamos asociados a la gestión integral de los residuos y la recuperación de las tierras costeras anexas al relleno sanitario. Esto facilitó el acceso a las entrevistas con actores de dichas organizaciones, ya que si bien yo no tenía directamente el contacto con ellos, otros actores vinculados al activismo ambiental en la RMBA pudieron proveerme de sus números telefónicos o correos electrónicos.

En los casos de González Catán y Punta Lara, en cambio, prácticamente todas las organizaciones de base que reclamaron contra los rellenos sanitarios de esas localidades continúan en actividad, por lo que el contacto con ellos fue menos dificultoso. La principal organización movilizada en el caso de González Catán, la Asamblea de Vecinos Autoconvocados contra la CEAMSE de González Catán, por ejemplo, incluso sigue desarrollando actividades y reuniones abiertas a la comunidad, en las que pude desplegar también la estrategia de observación participante.

Es preciso señalar también que la pertenencia a grupos de investigación que analizan la gestión de residuos en la RMBA desde hace varios años me proveyó de datos para

contactar a actores del campo, tanto de las organizaciones sociales como estatales municipales y de CEAMSE. Asimismo, esta pertenencia también me proporcionó entrevistas ya realizadas por otros colegas o por mí en el marco de los proyectos en los que participé y que fueron dirigidos por el Dr. Ricardo Gutiérrez. Estos proyectos son: Proyecto UPEAMBA-UNSAM 1 **“Modelos y Prácticas de Gestión de Residuos Sólidos en la Región Metropolitana de Buenos Aires” (2013-2014)**; Proyecto UPEAMBA-UNSAM 2 **“Avances hacia la gestión integral de residuos en la Región Metropolitana de Buenos Aires” (2015-2016)** y Proyecto PIOCONICET UNSAM **“¿Hacia un nuevo modelo? Avances en la gestión integral de residuos sólidos urbanos en Argentina (2015-2016).** Estos proyectos tuvieron el objetivo de desarrollar una base de datos completa y actualizada de la situación de la gestión de residuos sólidos urbanos en la RMBA y de indagar respecto de los avances de la misma hacia una gestión integral de los desechos. Estos trabajos grupales me sirvieron para poder contextualizar los reclamos que estudié en el marco de una política de residuos regional. Al mismo tiempo, junto con los aprendizajes que adquirí participando en estos proyectos, mi propia investigación doctoral contribuyó, en el marco de esos proyectos, al abordaje de posibles causas que expliquen el cambio de una política pública de enterramiento masivo hacia formas de gestión integral.

Para continuar con la caracterización de las técnicas de recolección de datos utilizadas para esta tesis doctoral, la entrevista semiestructurada fue la principal herramienta y fuente con la que conté para reconstruir los procesos de incidencia aquí relatados. Sin embargo, utilicé fuentes adicionales para completar y apoyar los testimonios obtenidos en las entrevistas. Estas fueron los documentos públicos -como, por ejemplo, informes y estadísticas, expedientes, normativas, documentos judiciales, entre otros-, las noticias

periodísticas y las publicaciones en redes sociales, principalmente, blogs y perfiles de Facebook de las organizaciones movilizadas.

En lo que respecta a los artículos periodísticos, se aclara que se utilizaron principalmente diarios locales y en menor medida diarios de tirada nacional. Esto se debe a que los medios de comunicación locales son los que cubrieron en mayor medida noticias respecto de los reclamos contra CEAMSE provenientes de las organizaciones de base aquí estudiadas. Los medios de tirada nacional sólo excepcionalmente cubrían este tipo de eventos y lo hacían sólo cuando el conflicto tomaba mayor envergadura ante un hecho disruptivo de gran impacto (como, por ejemplo, el corte de circulación en una autopista) o cuando era inminente el cierre de algún relleno y sus consecuentes repercusiones en el resto de la RMBA. En cuanto a los blogs y perfiles de redes sociales, sirvieron como instancias en donde las organizaciones plasmaron también sus demandas y pareceres respecto de la situación del relleno sanitario contra el que reclamaban, siendo una instancia más donde puede observarse el *framing* de los reclamos y obtenerse información específica de eventos que fueron parte del proceso de incidencia.

## 1.7 Secciones de la tesis

La presente tesis se compone de un total de siete capítulos centrales y además cuenta con una sección de introducción y una de conclusiones. En el primer capítulo, **“La incidencia política de las organizaciones de base en las políticas de residuos”**, presento el marco teórico que desarrollé para explicar los distintos tipos de incidencia política que pueden lograr las organizaciones de base que exigen el cierre de rellenos sanitarios en un mismo sistema regional. En ese capítulo explico el alcance de distintos tipos de incidencia política



por parte de las organizaciones de base a partir de los tipos de alianza que éstas entablan, los tipos de encuadre que desarrollan y el momento de activación de su reclamo. Junto con ello, explico cuáles son los mecanismos causales a través de los cuales operan esos factores causales. Estos mecanismos son la movilización, la judicialización y la mediación.

En el segundo capítulo, **“La Región Metropolitana de Buenos Aires y sus rellenos sanitarios”**, por su parte, contextualizo la situación de la RMBA en materia de gestión de residuos sólidos urbanos, la evolución de la disposición final en rellenos sanitarios, la relevancia del estudio de este territorio y las principales características socioeconómicas de los municipios en donde acontecen los reclamos locales aquí investigados.

En los siguientes capítulos, del tercero al sexto inclusive, se abordan cada uno de los cuatro casos de incidencia política de las organizaciones de base estudiadas. Estos capítulos son, en orden consecutivo, **“Villa Domínico: juntos por el cierre del relleno”**, **“Punta Lara: hacia una nueva política de residuos”**, **“González Catán: menos basura en el relleno”** y **“Norte III: la corta lucha contra el gigante”**. En cada uno de estos capítulos hago un trazado de proceso y análisis intra-caso y, con ello, muestro cómo los distintos tipos de alianza entabladas en combinación con distintos tipos de encuadres moldearon diferentes respuestas estatales al reclamo de cierre de rellenos sanitarios que llevaban adelante las organizaciones de base estudiadas. El orden de los casos sigue el orden cronológico en que fueron desarrollándose, es decir, siguen el orden de los momentos de activación. Primero narro el caso que se da en el primer momento de activación (Villa Domínico); luego, los dos casos -aunque por separado- que acontecen en el segundo momento de activación de los reclamos (Punta Lara y González Catán); y, por último, el único caso que se desarrolla a partir del tercer momento de activación (Don Torcuato). Esta forma de presentar los casos busca mostrar cuál fue la evolución de los reclamos contra los

rellenos sanitarios en la RMBA, reflejando cómo la forma en que las autoridades estatales respondieron a cada una de las demandas de cierre de rellenos sanitarios terminaba afectando y condicionando las posibles respuestas a futuras demandas en torno a otros rellenos de la región.

En el séptimo capítulo, **“Un análisis comparado de la incidencia política de las organizaciones de base”**, presento los principales resultados de la investigación donde demuestro la confirmación del argumento planteado a partir del análisis comparado y transversal de los cuatro casos de incidencia política investigados.

Finalmente, se presenta una sección de cierre con las principales **“Conclusiones”** de esta tesis y el planteo de líneas futuras de investigación a partir de los hallazgos alcanzados con este trabajo.

## **CAPÍTULO 1. LA INCIDENCIA POLÍTICA DE LAS ORGANIZACIONES DE BASE EN LAS POLÍTICAS DE RESIDUOS**

En este capítulo presento mi propuesta teórica para comprender la incidencia política de las organizaciones de base en las políticas de residuos. Para simplificar la información presentada, el capítulo está organizado de la siguiente manera: primero, caracterizo a las políticas ambientales y las políticas de residuos como tipos particulares de políticas públicas; segundo, defino a las organizaciones de base como un tipo particular de organización social y destaco el rol protagónico que adquirieron en la escena política en las últimas décadas; tercero, presento las principales discusiones en torno a la incidencia política de la movilización social; cuarto, desarrollo el argumento causal propuesto.

### **2.1 Las políticas de residuos: definición, tipos de políticas e implicancias ambientales**

En base a trabajos clásicos sobre políticas públicas como los de Søren (1990), Lowi (1996) y De Leon (1997) y algunos trabajos contemporáneos sobre gestión de residuos (Banco Mundial 2015; Gutiérrez 2017a), defino a las **políticas de residuos** como el conjunto de acciones estatales llevadas adelante por funcionarios de gobierno con autoridad pública entre los ciudadanos que habitan un territorio bajo su injerencia orientadas a la recolección, transporte, recuperación, tratamiento y disposición final de un tipo determinado de residuo. A continuación, paso a detallar algunas consideraciones con el fin de profundizar la definición aquí propuesta.

En primer lugar, como toda definición clásica sobre políticas públicas, la definición aquí presentada hace énfasis en la autoridad gubernamental y los funcionarios públicos como los

principales actores de los que emanan las decisiones públicas. Si bien esto es acertado, puesto que las políticas públicas sólo emanan de actores gubernamentales investidos de autoridad pública (Meny y Thöenig 1992:91), no se debe dejar de lado un aspecto esencial de las políticas públicas para comprenderlas: que su origen<sup>3</sup> o desarrollo no depende únicamente de la voluntad de los funcionarios de un gobierno y que lo que acontece fuera de las estructuras estatales -y en sus fronteras- también importa. Esto se debe a que las políticas públicas no son imparciales (Peters 2003; Hall y Taylor 1996), ya que redistribuyen recursos, costos, beneficios y oportunidades entre los actores (Pierson 1993; Scartascini, Stein, y Tommasi 2008). En consecuencia, las políticas públicas, en general, y las políticas de residuos, en particular, conllevan siempre distintos niveles de conflictividad social entre actores estatales y no estatales que van a presionar por la estabilidad de la política -si esta les parece adecuada o favorable- y aquellos que, identificándola como negativa o perjudicial, procurarán su cambio en alguna dirección.

En segundo lugar, es necesario remarcar que las políticas de residuos son políticas ambientales. En base a autores del campo de los estudios ambientales (Simonis 1997; Reboratti 2000; Gutiérrez 2018), una **política ambiental** puede ser definida como el conjunto de intervenciones públicas orientadas a prevenir, mitigar o reparar todo tipo de

---

<sup>3</sup> La cuestión del origen o surgimiento de las políticas públicas puede ser abordada, principalmente, desde dos perspectivas: la perspectiva estadocéntrica y la sociocéntrica (Fox 1992; Viguera 1998). La perspectiva estadocéntrica enfatiza que el Estado cuenta con grados de autonomía considerables para fijar sus objetivos y, por ende, sus acciones derivan de dinámicas existentes al interior del propio Estado (Evans 1996; Immergut 1990; Pierson 1993). La perspectiva sociocéntrica, en cambio, enfatiza que las políticas públicas resultan de la presión que ejercen las dinámicas y actores sociales sobre las agencias estatales, dando lugar a trabajos que enfatizan como condicionante de la acción estatal a fuerzas sociales de tipo más funcionalistas -como la estructura económica o de clases (Offe y Wiesenhal 1980; Przeworski 1995)- o la capacidad de agencia de determinados actores o grupos sociales -como los grupos de presión (Baumgartner 2010), las asociaciones de expertos (Gutiérrez 2010) o los movimientos sociales (Amenta 2005), entre otros. La realidad de las políticas públicas refleja ambas posturas y no se puede alegar que sólo una sea válida pues se desarrollan, cambian o se mantienen en el tiempo en función de lo que las estructuras institucionales estatales propician, aunque también están condicionadas por la pugna de intereses diversos y, a veces, contradictorios que existen dentro y fuera de las múltiples agencias y organismos que forman el aparato estatal (Evans 1997; Migdal 2009; Tarrow 2011).

contaminación o daño provocado por alteraciones físicas o químicas en el ambiente derivadas del desarrollo de actividades humanas. Sostengo que las políticas de residuos son efectivamente políticas ambientales porque al momento de ocuparse de gestionar la generación y el manejo de los residuos, también están gestionando los riesgos ambientales que estos conllevan para las personas<sup>4</sup>.

Por lo tanto, y en línea con la primera consideración, las políticas de residuos no escapan a la conflictividad social y las tensiones distributivas inherentes a las políticas públicas en general y, al mismo tiempo, están atravesadas por las disputas de interés propias de una política ambiental<sup>5</sup>. Debido a que las políticas ambientales actúan limitando o propiciando determinadas actividades humanas y esto puede ser beneficioso para unos grupos y sus intereses pero no para otros, las tensiones inherentes a estas políticas pueden involucrar tanto a actores ambientalistas (que buscan activamente asegurar mayores niveles de protección ambiental) como a actores no ambientalistas<sup>6</sup>. Ambas categorías pueden convocar a un amplio abanico de actores involucrados en la cuestión ambiental, entre los que se pueden señalar “asambleas vecinales, comunidades campesinas y originarias, organizaciones de recuperadores urbanos, ONG ambientalistas, empresarios, cámaras de

---

<sup>4</sup> Cabe aclarar que las políticas de residuos no siempre fueron consideradas políticas ambientales. En los orígenes del desarrollo urbano, la cuestión de los residuos estuvo mayormente definida sólo como una cuestión de higiene urbana (Suárez 2010; Suárez 2016).

<sup>5</sup> Estas disputas suelen ser abordadas en la literatura sobre ecología política a partir de una tensión recurrente al interior de las sociedades modernas entre los principios de “desarrollo productivo” y “protección ambiental” (O’Connor 1998; Gudynas 2001).

<sup>6</sup> Los actores llamados ambientalistas se movilizan en torno a un área de política ambiental para promover mayores niveles de protección del ambiente y frenar actividades humanas que puedan generar algún tipo de daño ambiental (Reboratti 2000; Gudynas 2001), como por ejemplo, una determinada forma de gestionar los residuos. En contraposición a los actores ambientalistas, podemos encontrar, por ejemplo, a los actores económicos que desarrollan actividades industriales o extractivas, quienes también pueden estar interesados en una política ambiental no para asegurar la protección del ambiente sino para limitar el desarrollo de medidas de protección ambiental con el fin de evitar cualquier tipo de restricción a sus propias actividades productivas. No obstante, otros actores económicos no vinculados a la industria o actividades extractivas, como los productores agroecológicos, sin llamarse a sí mismos ambientalistas, pueden estar interesados en promover mayores niveles de protección ambiental en un territorio dado porque eso les permite asegurar la calidad de sus productos ante los mercados.

productores, académicos, sindicatos, partidos políticos, gobernadores, intendentes, funcionarios y agencias estatales de distintos niveles de gobierno, legisladores nacionales y provinciales, concejales, el poder judicial y las defensorías del pueblo” (Christel y Moreno 2018: 471).

En tercer lugar, cabe aclarar que las políticas de residuos son políticas en las que la dimensión territorial toma especial relevancia. En base a Chiara y Di Virgilio (2000) y Di Virgilio y Rodríguez (2011), se puede señalar que en las políticas públicas con fuerte anclaje territorial tanto la naturaleza del objeto de intervención -en este caso, el descarte de residuos- como la propia intervención pública -por ejemplo, el manejo de residuos- acontecen en un mismo ámbito espacialmente delimitado. Esto provoca que la política de residuos esté atravesada por tensiones y conflictos inherentes a la trama de actores estatales y no estatales que componen el territorio particular donde se imparten.

### 2.1.1 Tipos de políticas de residuos: políticas orientadas al descarte vs. políticas orientadas a la recuperación

Existen varios tipos de residuos (domiciliarios, forestales, áridos, industriales, patológicos, radioactivos, agrarios, peligrosos, entre otros) que, según sus particularidades, poseen marcos normativos propios. En esta tesis me ocupo solamente de analizar lo vinculado a las políticas de residuos sólidos urbanos (RSU). En línea con ello, en adelante, al hablar de políticas de residuos me estaré refiriendo a este grupo de políticas en particular compuestas por las políticas de residuos sólidos urbanos.

Los **residuos sólidos urbanos**, según la normativa nacional argentino, son “aquellos elementos, objetos o sustancias generados y desechados producto de actividades realizadas en los núcleos urbanos y rurales”, incluyendo todos “aquellos de origen doméstico,

comercial, institucional, asistencial e industrial no especial” (Ley Nacional N° 25.916 de 2004). Son RSU los residuos sólidos domiciliarios generados en los hogares particulares, comercios y la vía pública, los restos de poda y jardín, los residuos áridos provenientes de obras de construcción y demolición y los residuos industriales asimilables<sup>7</sup> (Berent 2004). No se incluyen en la definición de RSU a los residuos patogénicos, los residuos especiales y los residuos radioactivos, cada uno de los cuales tiene, por lo general, sus respectivos órdenes normativos.

Las diferentes políticas orientadas a gestionar los RSU pueden ser clasificadas en función de dos grandes categorías: “**políticas orientadas al descarte**” y “**políticas orientadas a la recuperación**”, las cuales pueden ser interpretadas como dos extremos de un continuo que va desde menores niveles de protección ambiental a niveles mayores. La Tabla 1 (“Tipos de Políticas de Manejo de RSU”) sintetiza los tipos de iniciativas que se pueden encontrar al interior de cada una de estas etiquetas.

---

<sup>7</sup> Estos residuos, si bien son producidos por las industrias, son semejantes a los generados por los hogares particulares, comercios o instituciones públicas y no cuentan con la calificación de residuos peligrosos.

**Tabla 1. Tipos de Políticas de Manejo de Residuos.**

Tipos de Políticas de Manejo de RSU	
Políticas Orientadas al Descarte	Políticas Orientadas a la Recuperación
Quema de Residuos	Reciclaje
Disposición Final en Basurales a Cielo Abierto	Bioestabilización de Desechos Orgánicos
Enterramiento Masivo en Rellenos Sanitarios	Valorización Energética (por ejemplo: generación de biogás, termovalorización)

Fuente: Elaboración Propia.

#### **2.1.1.1 Las políticas orientadas al descarte de RSU**

Las “políticas orientadas al descarte” tienen por objetivo simplemente deshacerse de los residuos en la misma forma en que son desechados por los consumidores, sin realizar intervenciones para alterar la cantidad o forma en que se desecha. Bajo este tipo de política, la recolección y transporte de los residuos se hace de forma indiferenciada, es decir, no existe ninguna clasificación por tipo de residuo ni traslado diferenciado de los mismos. Algunos ejemplos de políticas orientadas al descarte son las políticas de residuos basadas en la **quema no controlada de residuos en hornos incineradores**, la **disposición en basurales** y el **enterramiento masivo en rellenos sanitarios**.

Las políticas basadas en la **quema no controlada de residuos** desarrollan la recolección y transporte de los residuos de forma indiferenciada hasta hornos incineradores o predios donde se efectúa la ignición de los mismos. El descarte de los residuos a través de hornos incineradores fue típicamente utilizado por la Ciudad de Buenos Aires a mediados del siglo XX y sumamente cuestionado por la cantidad de partículas contaminantes y de *smog* que se desprenden del proceso (Suárez 2016).

Las políticas de **disposición final en basurales** consisten en la recolección y transporte de los residuos de forma indiferenciada hasta predios llamados basurales a cielo abierto o



vertederos, donde los residuos son arrojados sin ningún tipo de control de plagas (como, por ejemplo, de insectos o roedores), gases y lixiviados<sup>8</sup> que emanan de la descomposición de los residuos (Shammah 2009; D'Hers 2013). Los basurales generan diferentes peligros para las poblaciones aledañas porque propician el desarrollo de plagas derivadas de la acumulación de los desechos, la posible contaminación de los suelos y las aguas subterráneas y el riesgo de combustión por la generación de gas metano en la basura acumulada (Geary 2014). El descarte de los residuos a través de la disposición final en basurales es la principal técnica de tratamiento de residuos para la mayoría de los municipios argentinos en la actualidad, sobre todo en los de menor densidad poblacional (Banco Mundial 2015).

Las políticas de **enterramiento masivo en rellenos sanitarios** consisten en la disposición final indiscriminada de miles de toneladas de residuos por día en fosas impermeabilizadas bajo una serie de precauciones técnicas y que cuentan con cañerías internas para la extracción de líquidos lixiviados y gases derivados de la combustión de los residuos (D. J. Campbell 1993; Deutz y Frostick 2009). A diferencia de los basurales o vertederos a cielo abierto, los rellenos sanitarios son obras de ingeniería que deben ser construidas con suma rigurosidad técnica en lo que respecta tanto al armado y colocación de las capas de impermeabilización de los suelos y las paredes de las fosas como al armado de las cañerías internas para extracción de gases y lixiviados. Los gases y lixiviados extraídos deben ser estrictamente controlados y tratados con diferentes procedimientos para no generar contaminación en suelos, cursos de agua y aire. Los estudiosos del tema acuerdan que la técnica de relleno sanitario es la que más ventajas o controles ofrece para

---

<sup>8</sup> Los lixiviados son los líquidos que surgen de la descomposición de desechos orgánicos. En el proceso de descomposición del material orgánico, junto con los líquidos lixiviados, también se genera gas metano de origen biológico o biogás.

un manejo de residuos centrado en disposición final, pero enfatizan que es necesario que existan controles estatales sobre ella (D. J. Campbell 1993; Deutz y Frostick 2009).

No obstante, más allá de las precauciones técnicas que deben ser tomadas para el manejo de los rellenos sanitarios, el método puede no ser completamente seguro y generar diferentes tipos de daños ambientales (Kihampa 2013). La falta de control o el control deficiente de los líquidos lixiviados puede contaminar gravemente el suelo, las aguas subterráneas o los cursos de agua cercanos al predio. Una falta o un mal manejo de los gases que emanan de los rellenos sanitarios pueden conducir a explosiones e incendios de la masa de desechos, conllevando serios riesgos para los trabajadores del mismo y la población cercana. Conjuntamente, de no existir una adecuada prevención por parte de los gestores del relleno, el mismo puede atraer diferentes tipos de plagas que suelen ser vectores -transmisores- de enfermedades, tales como insectos, aves o pequeños mamíferos.

De acuerdo al informe nacional del Banco Mundial (2015), el método de relleno sanitario no es el más extendido entre los 2.300 municipios que conforman la República Argentina debido a los costos de instalación y mantenimiento de este tipo de predios. De todos modos, este sí es la principal técnica de tratamiento a la que se somete a los residuos de la mayor parte de la población, ya que a través de iniciativas de manejos regionales o por consorcio se han instalado rellenos sanitarios en los principales aglomerados urbanos, tales como la Región Metropolitana de Buenos Aires o el Gran Rosario, entre otros (Banco Mundial 2015: 63).

#### ***2.1.1.2 Las políticas orientadas a la recuperación de RSU***

Entre las “políticas orientadas a la recuperación”, se encuentran principalmente las llamadas “políticas de gestión integral de residuos” o de economía circular (Clift, Doig, y Finnveden 2000; McDougal et al. 2001). Estas políticas buscan reducir la cantidad de

residuos que se generan a diario por los hogares particulares y los grandes generadores, como industrias y comercios, y descartar la menor fracción posible de residuos en vertederos, rellenos sanitarios u hornos incineradores. Por lo general, los reclamos ambientalistas en torno a la cuestión de los RSU suelen tener como objetivo la implantación de políticas orientadas a la recuperación, como es el caso del reclamo de las organizaciones de base estudiadas aquí.

Las políticas orientadas a la recuperación pueden incluir distintos programas o acciones para reducir la cantidad de residuos descartados promoviendo la separación en origen por tipos de residuos, la recolección diferenciada de esos diversos tipos de desechos y el tratamiento final diferenciado de los mismos con miras a propiciar el **reciclaje o reutilización** de los desechos, la **reconversión** o la **valorización energética**.

Las **políticas de reciclaje o reutilización** se centran en la fracción seca de los residuos, compuesta por materiales como el vidrio, los cartones, plásticos, metales y telas. Estos elementos son sometidos a procesos de acondicionamiento para ser reutilizados nuevamente como materia prima en la fabricación de productos, tales como la ropa, los artículos de papelería o plástico hechos a partir de insumos reciclados (Subramanian 2000; Batayneh, Marie, y Asi 2007). Las **políticas de reconversión**, por su parte, conllevan el desarrollo de tratamientos que permiten la transformación química de los residuos en otros elementos con una funcionalidad distinta a la que el desecho tuvo originalmente. Dentro de estas políticas se pueden encontrar los programas orientados a la bioestabilización de los desechos orgánicos (Lesteur et al. 2010; Mazzarino y Satti 2012), los cuales son recolectados, almacenados y sometidos a técnicas que aceleran su proceso de descomposición y los transforman en nuevos materiales, en algunos casos inertes, que pueden ser utilizados como compost, enmienda o material nivelador de terrenos.

Finalmente, están las **políticas de valorización energética**, las cuales buscan, a partir del uso de diversas tecnologías, transformar a los residuos en energía. Dentro de estas políticas se pueden encontrar aquellas destinadas a, por ejemplo, la generación de biogás a través de digestores biológicos de desechos orgánicos o la generación de energía eléctrica a través de la termovalorización o incineración de residuos en hornos especiales que convierten la energía calórica en eléctrica (Cherubini, Bargigli, y Ulgiati 2008; Jin et al. 2015). Las políticas de valorización energética -en inglés, “*waste-to-energy*”- son cuestionadas por sectores ambientalistas por varias razones. Entre ellas, señalan, por ejemplo, que este tipo de políticas puede desalentar la recuperación de residuos en las fases de separación en origen y recolección de los residuos y que las plantas utilizadas en este tipo de tratamiento emanan partículas a la atmósfera de altos niveles de toxicidad para la salud de las personas de las zonas cercanas ( Kousis 1999; Lang y Xu 2013; Hacking y Flynn 2014).

### **2.1.2 Los riesgos ambientales de las políticas de los residuos**

La cuestión de los residuos tiene implicancias sobre el ambiente desde el propio momento de la fabricación de productos de fácil o rápido descarte para las personas. La actual y elevada generación de desechos tiene su origen en un consumo indiscriminado de los recursos naturales del planeta en pos del desarrollo de diversos procesos productivos (Reboratti 2000; Gudynas 2004). Los recursos naturales utilizados para producir los bienes que consumimos -y luego, desechamos- son, en muchos casos, recursos no renovables (como, por ejemplo, los combustibles fósiles) y, por ello, están en proceso de agotamiento a nivel mundial. Asimismo, estos procesos productivos pueden generar diferentes

alteraciones en los ecosistemas naturales afectando a la flora, la fauna y los cursos de agua, entre otros elementos.

Al mismo tiempo, más allá de los recursos naturales que son insumidos para producir elementos que luego son desechados masivamente, el descarte de los desechos implica en sí mismo un gran problema. Los métodos existentes para el descarte de los residuos pueden generar graves daños en el ambiente y la salud de las poblaciones humanas. Esto significa que la gestión de los desechos conlleva una serie de costos o riesgos ambientales que pueden dar origen a conflictos y tensiones entre los actores de un territorio dado. Los riesgos no constituyen un “daño acontecido” “ni equivalen a destrucción” sino que son la amenaza de que estos acontezcan (Beck 2000: 9). Los riesgos consisten, por ende, en “la probabilidad de que a una población o segmento de la misma le ocurra algo nocivo o dañino” (Herzer y Gurevich 1996: 10). Es la percepción de esa probabilidad y no la ocurrencia de un daño concreto, la que moviliza a los actores e impulsa su acción (Beck 2000: 9). Esa percepción de riesgo en torno a lo ambiental suele ser un disparador decisivo para desencadenar resistencias ambientalistas frente a situaciones que los actores movilizados ven como injustas, discriminatorias o ilegales en diferentes áreas de política, tales como la gestión de los residuos (Bullard y Johnson 2000).

Los costos o riesgos ambientales<sup>9</sup> de la política de residuos pueden ser definidos como el conjunto de daños probables en el ambiente que pueden generarse a partir de la recolección,

---

<sup>9</sup> Considero que los riesgos ambientales no son los únicos que pueden estar presentes en una política de residuos. Estas políticas conllevan también una dimensión material o económica que implica la existencia de lo que denomino, “costos o riesgos materiales” de la política de residuos. Los **costos** o **riesgos materiales** representan la probabilidad de perjuicio económico de un actor determinado a causa del esquema de gestión de la política de residuos. Así, por ejemplo, el manejo monopólico por parte de algunos grupos empresariales de los circuitos de recolección o del procesamiento final de los residuos resulta excluyente y perjudicial, en el plano económico, para otros actores (D’hers et al. 2013). En este tipo de costos se fundan especialmente los reclamos por mayores niveles de inclusión social de recuperadores urbanos o “cartoneros”. Estos sujetos, generalmente en situaciones de alta vulnerabilidad social y económica, recuperan materiales desechados, los

transporte y tratamiento final de los residuos. La percepción de los costos ambientales de la etapa de tratamiento final suele ser el principal motivo -aunque no el único- por el que grupos ambientalistas se movilizan contra determinadas políticas de residuos. Los métodos que se utilizan en las políticas orientadas al descarte -la disposición final en vertederos y en rellenos sanitarios o la quema indiscriminada en incineradores o basurales a cielo abierto- tienen una larga historia de rechazo en los territorios donde se emplazan y operan esas instalaciones, acusadas de generar perjuicios ambientales (Walsh, Warland, y Smith 1997; Álvarez 2007; Degano y Ursino 2008; Moore 2009; Pashkes Ronis y Palermo 2010; Azzinnari 2011). Asimismo, en los últimos años, las iniciativas de termovalorización también se vieron fuertemente cuestionadas por sus costos ambientales y porque desalentarían la efectiva recuperación de residuos (Hacking y Flynn 2014; Hager y Haddad 2015).

### **2.1.3 La dimensión territorial de las políticas de residuos**

Como señalé en la propia definición de políticas de residuos, este tipo de política tiene una dimensión territorial significativa. El objeto de intervención de esta política es el descarte de los residuos que se efectúa en un territorio dado y sobre el que intervienen las autoridades gubernamentales de nivel local como, por ejemplo, los gobiernos municipales o provinciales. Las municipalidades o intendencias son los responsables de la recolección y transferencia de los residuos hacia sus destinos finales (Chabalgoity et al. 2006; Moore 2008; Botetzagias y Karamichas 2009; González 2010; Gutiérrez 2014). Esas tareas de recolección y transferencia pueden ser efectuadas directamente por la gestión municipal o

---

venden y, con el dinero obtenido de dichas ventas, tratan de asegurar su subsistencia y las de sus familias (Paiva 2013; Villanova 2015; Vergara y Lisdero 2015; Suárez 2016). En casos donde ese manejo queda restringido a un grupo escueto de actores públicos o privados, la actividad de los recuperadores puede verse afectada por normativas o políticas prohibitivas del “cirujeo” o recuperación que tratan de reproducir ese esquema de gestión restringido.

ser tercerizadas en manos de cooperativas o empresas privadas (D'hers et al. 2013; D'hers y Shammah 2015).

El destino final de los residuos, como se señaló, puede consistir en un vertedero o relleno sanitario o alguna planta de tratamiento final orientada a efectuar algún tipo de procesamiento a los desechos con miras a su reutilización a través de técnicas de reciclado, reconversión o valorización energética. Los vertederos o basurales suelen ser de gestión municipal al igual que la recolección y transporte de los residuos. Los otros tipos de tratamiento final que implican mayores costos presupuestarios y mayor infraestructura, por lo general, están a cargo de empresas o actores estatales supramunicipales, lo cual provoca que la política de residuos, por lo general, implique esfuerzos de coordinación interjurisdiccional entre actores sociales y gubernamentales de distintos niveles (González 2010; Gutiérrez 2011).

Más allá de los actores estatales y privados que están a cargo de la implementación de la política de residuos, en cada uno de los territorios pueden surgir distintos actores<sup>10</sup> que interpelen a la misma por sus potenciales o probados efectos contaminantes, es decir, por la percepción de riesgos o daños ambientales causados por esa política pública. Estos actores se movilizan con el fin de exigir a los decisores mayores niveles de protección ambiental, exigiendo la prevención, la mitigación y/o la remediación de daños derivados del manejo de los residuos. A su vez, estas demandas por mayores niveles de protección ambiental suelen traducirse en distintos tipos de medidas que pueden incluir, por ejemplo, la erradicación de determinados sitios contaminantes (tales como basurales a cielo abierto o algún tipo de

---

<sup>10</sup> Si bien en esta tesis hago hincapié en los actores territoriales que reclaman contra las políticas de residuos por sus costos o riesgos ambientales, existen también otros actores, como los recuperadores urbanos, que se movilizan en torno a las mismas políticas pero a raíz de los costos o riesgos económicos o materiales que éstas les generan (ver nota al pie 9). En el análisis desarrollado en esta tesis, ese tipo de actores queda por fuera del recorte del objeto de estudio debido a que aquí me centro exclusivamente en organizaciones que exigen el cierre de rellenos sanitarios.

planta de procesamiento de residuos), las campañas de concientización a la ciudadanía para que reduzcan la generación de residuos o la implementación de programas de recuperación y reciclado de materiales, entre otras.

Debido al carácter territorial y la delimitación espacial de los eventuales daños ambientales de la gestión de los residuos, los actores movilizados en torno a estos problemas suelen ser principalmente actores locales. Así, más allá de las interpelaciones a la política de residuos que puedan ser realizadas por grandes y renombradas organizaciones ambientalistas internacionales -como, por ejemplo, Greenpeace-, generalmente los primeros en movilizarse ante estas situaciones suelen ser los propios actores que habitan o trabajan en el territorio en cuestión. Entre estos actores, se destacan las organizaciones de base, un tipo de actor que puede encontrarse tanto en el ámbito urbano como rural y que se ha convertido en protagonista de diferentes luchas ambientales en los últimos años.

En línea con ello, se pueden señalar casos de reclamos ambientalistas llevados adelante por organizaciones de base relativamente exitosos como, por ejemplo, los reclamos vecinales ante el vertedero de Oaxaca en México (Moore 2009), las protestas locales contra el proyecto minero de Pascua Lama en Chile (Cortez y Maillet 2018) o las demandas de vecinos y trabajadores por la contaminación del Río Matanza-Riachuelo en Buenos Aires (Merlinsky 2013). Es decir que, aun cuando gran parte de la literatura de movimientos sociales hace hincapié en los recursos como factor fundamental para comprender el éxito y los alcances de la acción colectiva (McCarthy y Wolfson 1996; Ward 2017), en las situaciones antes señaladas, fueron actores con pocos recursos -como las organizaciones de base- quienes lograron torcer el rumbo de las políticas públicas. Ante esas experiencias relativamente exitosas de incidencia política de actores en condiciones no necesariamente



ventajosas, resulta interesante indagar más al respecto de las organizaciones de base y preguntarse qué hace posible su incidencia en las políticas públicas.

## **2.2 Las organizaciones de base: buscando incidir desde lo local**

Las organizaciones de base o *grassroots organizations* emergieron como actores relevantes para comprender y enfrentar diferentes procesos sociales en un mundo donde las relaciones corporativas típicas de las sociedades industriales fueron perdiendo vigencia (Bryant y Bailey 1997). Las organizaciones de base son organizaciones sociales que actúan principalmente en el ámbito local o en torno a problemas locales, y se caracterizan, principalmente, por ser organizaciones de vecinos, trabajadores, desocupados o pequeños productores (Uphoff 1993; Bryant y Bayley 1997). El accionar, los fines últimos y la incidencia de las organizaciones de base tienen la particularidad de estar, generalmente, altamente territorializados, es decir, circunscriptos a un espacio geográfico delimitado. Este espacio geográfico delimitado suele ser el ámbito local.

Este tipo de organizaciones sociales suelen protagonizar reclamos en torno a diferentes áreas de política pública, sobre las cuales logran mayores o menores grados de incidencia política (Walsh, Warland, y Smith 1997; Bullard y Johnson 2000; Hager y Haddad 2015). Los reclamos de estas organizaciones interpelan tanto políticas sociales (Walker, Martin, y McCarthy 2008; Rossi y Von Bülow 2015), laborales (Garay 2010; Scolnik 2015) y de salud (Abers y Tatagiba 2015), como ambientales (Bullard y Johnson 2000; Adhikari y Lovett 2006; Gutiérrez e Isuani 2014; Hager y Haddad 2015; Vergara y Lisdero 2015) y urbanas (Evans 2002; Degano y Ursino 2008; Moore 2009), entre otras.

Las herramientas con las que tradicionalmente cuentan las organizaciones de base para tratar de incidir en las políticas públicas distan mucho de aquellas que poseen las grandes ONGs formalizadas que vemos a diario actuar en la arena nacional e internacional (Gutiérrez e Isuani 2014), tales como Greenpeace o World Wild Fund. A diferencia de otros tipos de organizaciones sociales, las organizaciones de base no cuentan con grandes recursos organizacionales, como lo son los recursos humanos o la capacidad económico-financiera (Sharpe 2006), para desplegar sofisticadas estrategias de acción colectiva en el ámbito económico o político. Más allá de esta particularidad de las organizaciones de base, varios autores han señalado la relevancia política que, en los últimos años del siglo XX, fueron adquiriendo en políticas públicas de distinto orden, propiciando diferentes tipos de cambios en ellas (Sinwell 2012; Mauro y Rossi 2013; Sun 2016), pero ¿de qué depende que estas organizaciones incidan o no en las políticas públicas?

### **2.3 La incidencia política: hacia una definición**

Los trabajos sobre los impactos de la acción colectiva se enfocan en distintas dimensiones de la realidad social. Algunos autores analizan el impacto de la acción de los movimientos sociales en la cultura (Fantasia y Hirsch 1995; Delgado Salazar 2007). Otros autores analizan el impacto de organizaciones sociales en el desarrollo territorial o regional (Matta y Alavalapati 2006; Rugendyke 2007b). Algunos académicos, en cambio, observan los impactos de los movimientos sociales en las estructuras organizativas de otros actores sociales (Diani 1995; Calle 1999). Otros estudian cómo las organizaciones y movimientos sociales impactan en el contexto político y estructuras de oportunidad política (Tarrow 2011). Por su parte, también hay autores que ven los impactos de la acción social al interior del Estado (Burstein y Linton 2002; López Leyva 2012; Ydersbond 2014). Este último tipo

de impacto refiere directamente a las políticas y estructuras estatales y es comúnmente llamado incidencia política (Burstein y Sausner 2005).

La relevancia del estudio de la incidencia política radica en el carácter poco investigado de esta dimensión de la acción social y en que permite profundizar respecto de los efectos de la movilización social en la esfera estatal, un tema clave dentro de los trabajos sobre el cambio en las políticas públicas (Sabatier 1988; Kingdon 1995; Capano y Howlett 2009; Real-Dato 2009; True, Jones y Baumgartner 2010). A su vez, el solo abordaje de la cuestión de la incidencia política pone en diálogo a dos cuerpos de literatura bien diferenciados: los estudios sobre movilización social y los estudios sobre el cambio en las políticas públicas.

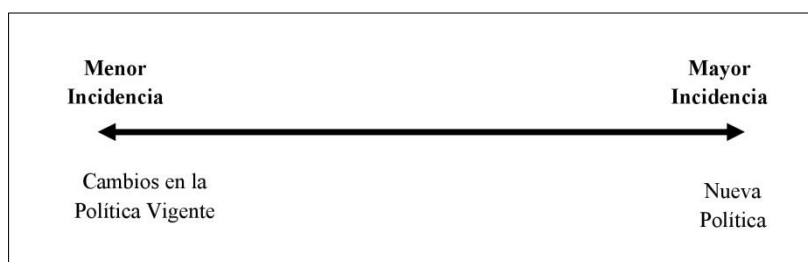
En base a Burstein, Einwohner y Hollander (1995) y Arballo Meza y Moreno Mena (2003), defino a la **incidencia política**, como aquellos efectos estatales -buscados y no buscados- generados por actores que activamente intentan influenciar el rumbo de determinadas políticas públicas. En línea con la definición propuesta, cabe aclarar que entiendo que la incidencia política de un actor no necesariamente es sinónimo de “éxito” o de consecución total de los objetivos que éste se hubiera planteado. En contraste a esa forma de entender la incidencia política, aquí propongo observar que, en ocasiones, los actores que demandan algún tipo de cambio en las políticas públicas inciden en éstas generando respuestas estatales que no habían previsto o que, incluso, son contrarias a lo que pretendían. Por ello, para poder incluir este tipo de impacto de la acción colectiva, en mi definición de incidencia política hablo de efectos estatales “buscados y no buscados” por los actores movilizados.

Los efectos estatales -“buscados y no buscados”- a los que me refiero en mi definición de incidencia política consisten en las respuestas que las autoridades públicas dan a

diferentes demandas de actores movilizados y pueden incluir, en línea con Rootes y Nulman (2015) y López Leyva (2012), desde algún tipo de cambio en la implementación de políticas vigentes hasta el desarrollo de nuevas políticas o programas. En términos sustantivos, estas modificaciones se pueden observar en varias dimensiones de la política pública, entre las que se encuentran los momentos lógicos de esta —el diseño, la implementación, el monitoreo o la evaluación—, los instrumentos de política pública utilizados —instrumentos de regulación, económicos y de información (Vedung 1998)—, los objetivos y los valores básicos que la orientan, o los actores u organismos encargados de implementarla o monitorearla (Capano y Howlett 2009). En términos formales, estas transformaciones pueden traducirse en cambios en normas que regulan el área de política en cuestión, en sentencias judiciales que exijan un mayor *enforcement* de las normas ya existentes, en alteraciones en los programas de política pública vigentes y/o modificaciones en las estructuras ejecutivas (como, por ejemplo, la supresión o creación de áreas o cargos).

Desde esta perspectiva, a medida que los actores movilizados generan mayores cambios en las políticas interpeladas, mayor es su incidencia política. Esos cambios pueden ubicarse en un continuo (Figura 1) que, yendo de una menor a una mayor incidencia, va desde cambios menores en la política vigente hasta un cambio de política, es decir, la generación de una nueva política pública.

**Figura 1. Continuo de menor a mayor incidencia en políticas públicas.**



Fuente: Elaboración Propia.

La incidencia política consiste, entonces, en las respuestas estatales a procesos de reclamo y movilización social -o “procesos de incidencia”- emprendidos por determinados actores. Estos procesos sociales poseen una naturaleza dinámica y cambiante que también caracteriza a la propia idea de incidencia política. Los resultados alcanzados por los actores en términos de incidencia política no son estáticos sino factibles de ser alterados. A su vez, la incidencia política no se explica por la sola movilización y demanda de los actores que interpelan a los decisores públicos. Estos intentos y preferencias de cambio en la gestión pública no se traducen de forma lineal en las modificaciones anheladas en el ámbito público, ya que la generación de una menor o mayor incidencia política puede depender de varios factores, tal como se discutirá a continuación.

## 2.4 Explicaciones causales de la incidencia política

Los estudios sobre organizaciones y movimientos sociales destacan algunos factores para comprender la incidencia política, entre los que se encuentran, entre otros, las alianzas (Diani 1995; Diani 2012; Risley 2015), las maneras de encuadrar los problemas públicos (Benford y Snow 2000; Mische 2003), los recursos (McCarthy y Zald 1977; Ward 2017) y las características y desafíos propios de las políticas e instituciones interpeladas (Immergut 1990; Pierson y Skocpol 2008). Estas múltiples explicaciones existentes pueden ser agrupadas en tres grandes categorías: explicaciones estructurales, explicaciones centradas en los actores y explicaciones interactivas.

Las **explicaciones estructurales** de la incidencia política son aquellas que se centran en factores macrosociales o sistémicos que condicionan al sistema de relaciones sociales

donde se desarrolla la acción colectiva (Pires 2007). Entre estas explicaciones se encuentran los trabajos que sostienen que la incidencia política está condicionada por las estructuras de oportunidad política (Berry y Berry 1992; Tarrow 2011) que pueden favorecer o desfavorecer el logro de determinadas políticas o innovaciones normativas. Otros autores apuntan al contexto cultural como el principal elemento que condiciona la forma en que, valga la redundancia, los actores actúan y, por ende, los logros que pueden alcanzar en términos políticos (Calle 1999; McAdam 2000; Delgado Salazar 2007). Otros trabajos, por su parte, señalan que la incidencia política puede estar condicionada por el entramado institucional de la política que se pretende transformar, ya que ese entramado puede generar una serie de restricciones e incentivos para que no se concrete dicho cambio (Immergut 1990; Pierson 1993; Hall y Taylor 1996; Mahoney 2001). Otros académicos prestan especial atención a las capacidades estatales para comprender las respuestas públicas que obtienen algunos reclamos (Skocpol 1979; Evans, Rueschemeyer, y Skocpol 1985; Mann 2008). Otros trabajos remarcen también la relevancia de la situación macroeconómica nacional, la estructura productiva o la estructura de clases para explicar la capacidad de incidencia política de los actores (Offe y Wiesenhal 1980; Przeworski 1995).

Las **explicaciones centradas en los actores** consideran que los atributos de estos últimos son los principales factores para comprender la incidencia política de la movilización social. En este grupo se encuentran aquellos trabajos que señalan a los recursos organizacionales como factor fundamental para comprender la incidencia de la acción colectiva. Entre los distintos recursos que los autores ponderan están los recursos materiales (McCarthy and Zald 1977; Olson 1992; McCarthy and Wolfson 1996; Ward 2017), los recursos humanos (la cantidad de miembros y/o sus aptitudes personales, trayectoria, formación, capacidad de liderazgo) (Burstein y Linton 2002) u otros como la

información, un atributo fundamental, sobre todo, en cuestiones ambientales (Diani 1995; Sabatini 1997; Gutiérrez 2010; Dryzek et al. 2003). Asimismo, dentro de estas explicaciones se encuentran aquellas que señalan atributos tales como la identidad, la ideología o las creencias de los actores movilizados como factores que impulsan u obstaculizan la incidencia en las políticas públicas (Campbell 1998; Sabatier 1988; Weiss 2008; Reger, Myers, y Einwohner 2008).

Las **explicaciones interactivas** enfatizan el carácter relacional y dinámico de la acción colectiva (Tilly 1985) y sostienen que la incidencia política no depende de los condicionantes estructurales o de los atributos específicos de los actores, sino de sus interacciones con otros actores. La interacción entre los actores es el principal factor causal de la incidencia política. Aquí se encuentran trabajos que observan los tipos de relaciones que forjan entre sí los distintos actores (Najam 2000; De Gramont y Mackinlay 2006), las estrategias de acción (Pralle 2003; Jasper, Moran, y Tramontano 2015; Rossi y Von Bülow 2015) o los encuadres discursivos que los actores desarrollan para interpelar a las autoridades públicas u otros actores en un contexto dado (Benford y Snow 2000; Delgado Salazar 2007) .

Las explicaciones interactivas son de suma utilidad para comprender casos como los abordados en esta tesis, mientras que los otros dos tipos de explicaciones -estructurales y centradas en los actores- resultan insuficientes para explicar los distintos tipos de incidencia política de las organizaciones de base aquí investigadas. Las explicaciones estructurales no resultan suficientes para comprender las causas de la incidencia política porque las organizaciones estudiadas interpelan a una misma política en una misma región metropolitana y ante unas mismas autoridades, actuando bajo las mismas condiciones políticas, culturales o socioeconómicas, aspectos que se desarrollan en el capítulo siguiente

de la presente tesis (**Capítulo 2 “La Región Metropolitana de Buenos Aires y sus rellenos sanitarios”**). En cuanto a las explicaciones centradas en actores, se puede señalar que, en los casos estudiados, no existen diferencias relevantes entre las organizaciones de base en cuanto a recursos materiales o cantidad de integrantes.

No obstante, no todas las organizaciones estudiadas poseen miembros igualmente formados en cuestiones legales o técnicas. En sólo dos de los casos -Villa Domínico y La Plata- hubo organizaciones de base con un mayor nivel de profesionalización y experiencia en el tema ambiental; sin embargo, a pesar de esa semejanza, no se lograron los mismos efectos en las políticas de residuos en ambos casos. En consecuencia, la presencia de actores con un perfil más técnico no sería un factor explicativo robusto de la incidencia diferenciada porque por sí sola no siempre genera el mismo efecto. En cuanto a otros atributos como la identidad o ideología de los actores, las organizaciones de base analizadas son bastante heterogéneas ya que comprenden desde organizaciones barriales, agrupaciones vecinales, pequeñas ONGs ambientalistas, agrupaciones partidarias, grupos barriales vinculados a alguna institución religiosa, entre otras. Esto implica que al interior de cada caso coexisten múltiples identidades e ideologías que pierden peso individual para poder explicar la incidencia del conjunto de organizaciones de base que actuó en cada territorio.

Por estas razones, en esta tesis se recurre a otros tipos de explicaciones que puedan orientar el análisis de los casos estudiados, como las explicaciones interactivas, desarrolladas a continuación.



## 2.5 Las explicaciones interactivas sobre la incidencia política

Entre las explicaciones interactivas, se ubican los trabajos que destacan la relevancia de las alianzas como factor explicativo de la incidencia política de las organizaciones sociales (Carpenter 2001; Steinberg 2001; Hochstetler y Keck 2007; Risley 2015). Esto se debe a que las alianzas favorecen el acceso a medios, recursos e información técnica y también funcionan como fuentes de capital político. Esto cobra especial importancia para organizaciones de base como las aquí estudiadas debido a que carecen de recursos, grandes planteles técnicos o medios para generar información calificada. De todos modos, no todas las alianzas tienen igual relevancia o contribuyen de la misma manera para mejorar la capacidad de incidencia política de un actor social. Si bien algunos trabajos señalan que el valor de las alianzas está determinado por el número de aliados con los que se cuenta (Steedly y Foley, 1979), otros autores enfatizan el carácter estratégico de esos aliados como canales de acceso a las esferas de decisión estatal (Diani 1995; Evans 2002; Abers y Keck 2006; Gutiérrez 2010; Tarrow 2011), entre los que se destacan los actores estatales (Pralle 2006; Ydersbond 2014).

Existen también explicaciones interactivas que señalan que la manera en que se construyen los discursos puede favorecer o desfavorecer el apoyo de otros actores dentro y fuera del Estado, afectando de esta manera a la posibilidad de incidencia política en la política pública interpeladas. Ejemplos de ello son los trabajos sobre campañas mediáticas o de concientización (Kotler y Zaltman 1971), construcción de problemas públicos (Aguilar Villanueva 1993; Downs 1993; Oliver y Meyer 1999; Delgado Salazar 2007) y desarrollo de encuadres o *framing* (Benford y Snow 2000; Sádaba Garraza 2001; Campbell 2002; Risley 2015). Estos trabajos remarcan cómo la manera en que se construyen los discursos y

las formas de encuadrar un reclamo tienen una clara dimensión interactiva que afecta la capacidad de los actores para generar impactos (Benford y Snow 2000:623). Risley (2015), incluso, destaca que un encuadre exitoso y la construcción de buenas alianzas son los dos importantes caminos que tienen las organizaciones de la sociedad civil para viabilizar la apertura de instancias de participación ciudadana en el Estado. En este sentido, los autores destacan que los discursos y los encuadres son factores interactivos desde su propio origen, ya que son construcciones colectivas que involucran a múltiples actores en su desarrollo. Asimismo, estos elementos tienen siempre destinatarios concretos. Allí radica otro aspecto claramente relevante de este tipo de factores, pues los discursos y los encuadres generan impactos concretos en los receptores de estos mensajes o audiencias, quienes, a partir de esas construcciones, pueden apoyar la causa en cuestión, rechazarla, amplificar el mensaje emitido o desestimarla.

Otras explicaciones interactivas señalan que la incidencia política está condicionada puntualmente por las estrategias de acción que los actores despliegan para relacionarse e interpelar a los decisores públicos y, sobre todo, a aquellos con poder de veto en el área de política de interés (Tsebelis 1999; Tsebelis, König, y Debus 2012; Molina 2017). Algunos autores enfatizan que las estrategias que más favorecen la incidencia política de la acción colectiva son las que hacen uso con alta frecuencia de métodos disruptivos como la protesta o la movilización (McAdam y Su 2002), lo cual, en ocasiones puede incluir el uso de violencia (Sokphea 2016), aunque sobre este punto no hay acuerdo en la literatura (McAdam y Su 2002). Otros trabajos, en cambio, señalan las ventajas de la utilización de los canales institucionales (Whiteley y Wingard 1987; Arballo Meza y Moreno Mena 2003; Gutiérrez e Isuani 2014) y el despliegue de estrategias de cooperación con los decisores (Najam 2000; Mitlin 2008; Sorroche 2017). Es interesante notar que se ha prestado poca

atención a las virtudes que tiene la combinación de estrategias disruptivas e institucionales (Christel y Gutiérrez 2017; Gutiérrez en prensa), cuestión que se observa en los casos estudiados en esta tesis en los que hubo mayor incidencia.

Por su parte, hay otras explicaciones interactivas que explican la incidencia política a partir de la temporalidad del reclamo y de la movilización de los actores. En esta línea, hay trabajos que sostienen que existen ciclos de atención pública de los problemas y que la respuesta estatal a las demandas se pueden dar sólo en el momento de mayor atención mediática al mismo (Downs 1993). En cambio, los trabajos sobre “bucles de retroalimentación” (Hilgartner y Bosk 1988; Merlinsky 2008) se enfocan más en la historia reciente de cada proceso de incidencia. Este tipo de trabajos sostiene que los decisores públicos pueden llegar a brindar una mayor atención a cuestiones que, de alguna manera, estén vinculadas a problemas que, anteriormente, ya hayan motivado la movilización de actores territoriales.

Como señalé anteriormente, las explicaciones interactivas resultan de utilidad para analizar los casos aquí estudiados. El carácter estratégico de los aliados cobra especial importancia para organizaciones de base como las aquí estudiadas debido a que carecen de influencia o participación dentro de la gestión pública. De hecho, en los casos estudiados, es a partir del contacto con actores estratégicos estatales, tales como funcionarios y gobernantes locales, defensorías del pueblo locales o provinciales y el poder judicial provincial o federal, que las organizaciones de base pueden introducir cambios en materia de política pública e incidir en ella.

Asimismo, los casos muestran variaciones en la manera en que los actores construyen sus discursos y encuadran sus argumentos y reclamos, propiciando o limitando sus alianzas

y alcances en términos de incidencia política. En consecuencia, los encuadres o *frames* son analizados y tomados como factores explicativos de la incidencia política.

Conjuntamente, la importancia de la temporalidad es corroborada en los casos. En estos, se puede observar que los reclamos contra los rellenos sanitarios se activan en tres grandes momentos: en primera instancia, hacia fines de la década de 1990 y principios de los años 2000, se activa el reclamo en contra del relleno de Villa Domínico; en una segunda instancia, entre el año 2003 y 2004, se inician los reclamos contra los rellenos de González Catán y Punta Lara, respectivamente; y, en última instancia, en el año 2012 comienzan los reclamos contra el relleno de Norte III.

Al observarse los tres momentos a lo largo del período de estudio, no se corrobora que los primeros reclamos contribuyan a una mayor visibilidad de las movilizaciones posteriores, algo que termina contradiciendo lo señalado por la literatura. Así, estos tres momentos no implican una relación de retroalimentación en lo que respecta a la visibilidad de los reclamos. Sin embargo, el lugar en la secuencia que tiene cada uno de los reclamos analizados importa porque las respuestas estatales que cada uno recibe limitan las respuestas de los decisores a reclamos similares posteriores. Esto se debe a que los reclamos estudiados son dirigidos a las mismas autoridades y motivados por la misma dimensión sustantiva de una misma política (el enterramiento de residuos en rellenos sanitarios).

En los casos estudiados, por ejemplo, el cierre de un relleno como respuesta a las demandas contra la política de residuos en un momento inicial (Villa Domínico) conlleva la transferencia de residuos hacia los otros rellenos habilitados y una mayor presión sobre ellos. Esto dificulta una eventual decisión futura de cierre de alguno de esos rellenos, lo

cual se complejiza aún más debido al rechazo social generalizado a la apertura de nuevos rellenos.

## 2.6 El argumento principal

Ante la pregunta **¿por qué organizaciones de base con un mismo reclamo y ante las mismas autoridades estatales inciden de diferente manera en las políticas públicas?**, el argumento principal de esta tesis sostiene que: la incidencia política de estas organizaciones -que reclaman contra una misma política pública- depende de tres factores con distinto peso explicativo entre sí: en primer lugar -el factor más importante-, el tipo de alianza que las organizaciones de base establecen; en segundo lugar, el tipo de encuadre que estas desarrollan y, en tercer lugar, el momento de activación del reclamo.

El momento de activación del reclamo está estrechamente vinculado con la cuestión del *timing* de la demanda, más precisamente, con el momento en que se origina. Al tratarse de una misma política pública y las mismas autoridades públicas, cada nuevo reclamo contra dicha política y cada respuesta estatal a esos reclamos modelan distintos escenarios no sólo para la acción gubernamental sino también para los actores movilizados. Cada momento de activación, o cada escenario, alberga un conjunto de respuestas estatales posibles de ser implementadas por los decisores y un conjunto de otras respuestas que resultan poco factibles de ser llevadas adelante, por ejemplo, por el alto nivel de rechazo -o costo político- que implica. No obstante, ninguno de estos momentos o escenarios es determinante, por sí solo, a la hora de explicar la incidencia política de actores que tienen un mismo reclamo dentro de un mismo sistema de política pública. La posibilidad de

incidir políticamente depende, en consecuencia, de otros factores. Estos son, tal como argumento, el tipo de alianza y el tipo de encuadre.

El tipo de alianza que entablen las organizaciones de base y el tipo de encuadre que desarrollen pueden explicar el hecho de que un reclamo obtenga una u otra respuesta dentro del conjunto de alternativas disponibles en cada momento de activación. Esto se debe a que las alianzas son un factor de suma relevancia para poder acceder a las esferas de toma de decisión, definiendo, en gran medida, la posibilidad de incidencia política de actores desaventajados en términos políticos como lo son las organizaciones de base. Por su parte, los encuadres, al legitimar unas soluciones de política pública y deslegitimar otras frente a las autoridades interpeladas, termina condicionando el contenido de la respuesta de los decisores públicos. En otras palabras, el tipo de alianza es el factor que define la posibilidad de que los decisores públicos den respuesta o no a los actores movilizados, mientras que el contenido de dicha respuesta estará definido por el tipo de encuadre del reclamo. Así, por ejemplo, organizaciones de base con un mismo tipo de alianza estratégica pero con distinto tipo de encuadre alcanzarán distintos tipos de incidencia política.

En consecuencia, la combinación entre distintos tipos de alianzas y distintos tipos de encuadres permite prever también mayores o menores niveles de incidencia política. De acuerdo a mi argumento, las alianzas con actores estatales propician mayores niveles de incidencia que las alianzas sin actores estatales. Conjuntamente, los encuadres integrales propician mayores niveles de incidencia política que los encuadres *nimby*. En esta tesis, esos niveles de incidencia están representados bajo cuatro categorías que, ordenados desde mayor a menor incidencia política, son: (a) nueva política de residuos para cerrar el relleno, (b) cierre del relleno, (c) restricción del ingreso de residuos y (d) continuidad de la política de residuos.

A continuación, describo los resultados a explicar así como también los distintos factores explicativos privilegiados en mi argumento.

### **2.6.1 El resultado a explicar: los tipos de incidencia política**

Los resultados a explicar son cuatro tipos de incidencia política, es decir, cuatro tipos de efectos estatales, que puede generar la movilización de las organizaciones de base contra rellenos sanitarios. Estos tipos de incidencia pueden ordenarse de mayor a mayor a menor de acuerdo a los cambios que generen en la política pública en cuestión. Mientras mayores cambios se generen en dicha política, mayor será la incidencia política de los actores movilizados. En línea con ello, los cuatro tipos de incidencia política aquí estudiados, ordenados desde un mayor a un menor nivel de incidencia política son: (a) nueva política de residuos para cerrar el relleno, (b) cierre del relleno, (c) reducción del ingreso de residuos y (d) continuidad de la política de residuos.

Estos tipos de incidencia son categorías teóricamente posibles y empíricamente observables en los casos analizados, es decir, su construcción deriva de un proceso a la vez deductivo e inductivo. Estas categorías pretenden captar un aspecto central de la incidencia política: la generación de transformaciones concretas en la política de residuos a partir del despliegue del reclamo y el grado de esas transformaciones. Al tratarse de una política metropolitana, cada respuesta estatal del gobierno provincial y CEAMSE a los reclamos locales contra rellenos sanitarios afecta a la implementación de la política de enterramiento masivo de residuos en ese territorio y, a su vez, genera repercusiones también por fuera del ámbito local.

En el resultado que refleja una mayor incidencia, “nueva política de residuos para cerrar el relleno”, los actores que reclaman contra rellenos sanitarios logran su objetivo -cerrar el

relleno sanitario- y este hecho, además, se traduce en la implementación de una nueva política pública. Esta nueva política ya no tiene al enterramiento masivo como principal técnica de tratamiento final de los residuos sino que está centrada en la transformación física o química de los residuos, ya sea porque los recicla, reutiliza, composta o los usa como fuente alternativa de energía. Se pasa de una política de residuos orientada al descarte a una política orientada a la recuperación y el tratamiento.

En el resultado “cierre del relleno”, los actores que reclaman contra rellenos sanitarios cumplen su objetivo de política pública porque logran la clausura del predio contaminante. Este logro refleja una alteración importante en la implementación de la política porque los residuos que antes llegaban a ese predio pasan a ser enterrados en otros territorios con menor resistencia social a esa técnica.

En el resultado “reducción del ingreso de residuos”, los actores que reclaman sólo logran reducir la cantidad de residuos que recibe el relleno sanitario de su territorio gracias a que los mismos comienzan a ser derivados a otros rellenos. En el resultado “continuidad de la política de residuos”, los actores que reclaman no logran su objetivo ni ninguna transformación sustantiva de la implementación de la política de residuos vigente.

## **2.6.2 Factores explicativos de la incidencia política**

Como señalé anteriormente, hay tres factores explicativos de la incidencia política de las organizaciones de base en reclamos en torno a una misma política pública: el tipo de alianza, el tipo de encuadre y el momento de activación del reclamo.

Este último factor es el que, sin definir por sí mismo el tipo de resultado, condiciona el escenario en el que se desenvuelven los actores. De acuerdo al momento de activación del reclamo, se vuelven más o menos factibles algunas respuestas estatales, por lo cual señalo



que este factor condiciona las alternativas políticas disponibles en el sistema de política pública en cuestión. Mientras más tardía sea la instancia temporal en que se activa un reclamo, más reducido será el conjunto de alternativas de acción disponibles para los decisores.

Sin embargo, el momento de activación no define cuál de todos esos caminos posibles será el que terminen implementando los decisores. Esa decisión depende, en primer lugar, del tipo de alianza y, en segundo lugar, del tipo de encuadre de los actores movilizados. Estos dos factores, juntos, son los que definen el tipo de incidencia política de las organizaciones de base con un mismo reclamo en un mismo sistema de política pública. El tipo de alianza es el factor explicativo más importante de los tres, ya que define que haya o no respuesta estatal al reclamo en cuestión. Sin embargo, el tipo de alianza por sí solo no define el contenido de esa respuesta estatal. Dicho contenido depende del tipo de encuadre que desarrollen los actores movilizados.

A su vez, más allá de cómo interactúan juntos el tipo de alianza y el tipo de encuadre para generar de forma conjunta distintos tipos de incidencia, ambos factores se retroalimentan entre sí. Cuando las organizaciones de base desarrollan algún tipo de reclamo lo hacen con un encuadre determinado a partir del que explicitan “hacia afuera” cómo definen dicho problema, los responsables del mismo, sus causas y sus posibles soluciones. Esas definiciones iniciales y formas de encuadrar el reclamo generan impactos en las distintas audiencias o destinatarios y eso provoca que éstos se sientan más o menos propensos a apoyar dicho reclamo y a convertirse en aliados de esos actores. Asimismo, cada vez que las organizaciones de base establecen nuevas alianzas, los nuevos aliados pueden provocar o proponer cambios en el discurso y en la forma de encuadrar el reclamo con miras a propiciar una mayor incidencia política.

Conjuntamente, cabe aclarar de qué manera el momento de activación puede afectar al tipo de alianza y al tipo de encuadre. En momentos de activación tardíos, la propensión a obtener menores niveles de incidencia plantea, al menos, dos grandes desafíos para las organizaciones de base. En primer lugar, esa situación podría generar menores incentivos para que potenciales aliados quieran sumarse a dicha causa, ya que puede ser percibida como una especie de “causa perdida”. En segundo lugar, las alternativas de política se reducen en momentos de activación más tardíos, por lo cual, los encuadres integrales serían los únicos que podrían propiciar algún tipo de incidencia considerable en esas instancias. Para profundizar lo planteado hasta aquí, pasaré a desarrollar la definición del momento de activación como un factor que condiciona, por un lado, el escenario en que se desenvuelven los actores y, por otro lado, el tipo de alianza y el tipo de encuadre en tanto factores que de forma conjunta terminan definiendo el tipo de incidencia política al que pueden arribar las organizaciones de base que poseen un mismo reclamo ante las mismas autoridades públicas en un mismo sistema de política pública.

#### ***2.6.2.1 El momento de activación del reclamo***

El momento de activación del reclamo, en esta tesis, es la instancia temporal en la que se inician y desarrollan acciones de rechazo en contra de una política pública, en este caso, contra un relleno sanitario, componente central de las políticas de enterramiento masivo. Cada momento de activación implica distintos escenarios con distintos conjuntos de acciones o alternativas posibles de ser implementadas por los decisores. Es decir, según el momento de activación, los decisores gubernamentales podrán implementar unas alternativas y no otras, puesto que algunas de ellas pueden no estar disponibles o ser más costosas en términos políticos por el creciente rechazo social que generan.

En conflictos ambientales territorializados esto es bastante frecuente. El rechazo localizado a una decisión gubernamental a raíz del perjuicio ambiental que pueda generar inmediatamente se ve reflejado en un contagio en otras poblaciones cercanas que pueden también replicar ese rechazo. Cuando se activa un reclamo de este tipo contra una política pública, los decisores, en caso de que respondan a él, pueden optar por distribuir esos costos ambientales a otros territorios que no hayan desarrollado un rechazo social manifiesto contra ellos o contra el tipo de instalaciones que los genere.

Sin embargo, en un contexto donde se va reproduciendo el rechazo territorial ante esos costos ambientales de la política, la distribución de los mismos hacia otros lugares se torna dificultosa para los decisores. En estas circunstancias, el momento de activación del reclamo condiciona las posibilidades de que los actores movilizados alcancen su objetivo pero también puede forzar a las autoridades a buscar soluciones más novedosas. En consecuencia, las respuestas a los sucesivos reclamos pueden ir requiriendo cada vez más un cambio hacia una nueva política pública cuyos instrumentos no sean rechazados y percibidos territorialmente como perjudiciales.

En los casos aquí estudiados, se observan tres momentos de activación que, en línea con lo que se dijo anteriormente, configuran tres escenarios posibles de incidencia política. En el **primer momento de activación** de reclamos contra los rellenos sanitarios, las alternativas de política pública factibles de ser implementadas por los decisores son: 1) no cerrar el relleno sanitario, 2) redistribuir parte de los residuos que llegan a ese relleno y que este siga funcionando con un menor enterramiento, 3) cerrar el relleno y redistribuir los residuos en su totalidad hacia otros predios, y, por último, 4) cerrar el relleno sanitario habilitando una nueva política de residuos que no dependa de este método de tratamiento. La existencia de un mayor número de alternativas disponibles para los decisores provoca

que la necesidad de responder al reclamo con una nueva política sea menor que en momentos posteriores. En el **segundo momento de activación**, se dan, al inicio del mismo, las mismas alternativas que en el primer momento; pero, a medida que se avanza en el tiempo y se mantienen los rechazos iniciales, la posibilidad de redistribución se va diluyendo. Con ello, la posibilidad de que se implemente una nueva política de residuos, a su vez, va aumentando. En el **tercer momento de activación**, es mucho más probable que si los decisores responden al reclamo lo hagan a través de la implementación de una nueva política de residuos que permita cerrar el relleno. Esto se debe a que, en esta instancia, las únicas alternativas de acción posibles son, por un lado, la implementación de una nueva política y cerrar así el relleno sanitario y, por otro lado, el no cierre del relleno y la continuidad de la política de residuos.

#### **2.6.2.2 El tipo de alianza**

En base a los aportes de Diani (2012), Diani y Mische (2015), y McCammon y Moon (2015), defino a las alianzas como el conjunto de actores con quienes las organizaciones de base movilizadas llevan adelante, de forma coordinada y conjunta, estrategias de acción en pos de incidir en algún aspecto de la política pública. Estas estrategias de acción pueden ser de movilización, mediación o judicialización.

La relevancia del estudio de las alianzas para explicar la incidencia política de los actores radica en que éstas son las que definen que haya -o no- una respuesta estatal al reclamo en cuestión. Así, los aliados estratégicos brindan a las organizaciones sociales canales de acceso a la esfera estatal de reclamo y mejores chances para alcanzar el objetivo de política pública buscado, ya sea facilitando el acceso a las autoridades o áreas de política vinculadas con el problema denunciado o aumentando la capacidad inicial de presión sobre ellas para la resolución parcial o total del problema.

De acuerdo a la literatura sobre movilización social, entre los posibles aliados de organizaciones de base se encuentran: los partidos políticos (Burstein, Einwohner y Hollander, 1995; Diani, 1995); las organizaciones de mayor alcance como grandes ONGs, los diplomáticos, las fundaciones o los expertos internacionales (Steinberg 2001; Evans 2002) y cualquier actor que esté “dentro” del Estado (Abers y Keck, 2006; Carpenter, 2001). En base a lo anterior, se pueden señalar como posibles aliados estratégicos de las organizaciones de base los siguientes actores: empleados o funcionarios de gobierno vinculados al área de política sobre la que se quiere incidir; miembros del partido de gobierno; el poder judicial; otras organizaciones formalizadas y/o reconocidas en la materia del reclamo; partidos políticos o actores individuales opositores al gobierno de turno y con capacidad legislativa o electoral para contestarlo; otras organizaciones políticas o sociales con capacidad propia de movilización.

Los miembros del gobierno (empleados o funcionarios) y los miembros del partido de gobierno son aliados estratégicos debido a su posibilidad directa de concretar total o parcialmente los resultados estatales que reclama la organización movilizada, como así también de exigirlos desde dentro del Estado. El poder judicial, por su parte, es un actor con potestad legal para ordenar a los actores del poder ejecutivo que modifiquen sus políticas en caso de que se comprueben irregularidades en su implementación. Otras organizaciones formalizadas y reconocidas son aliados estratégicos porque pueden proveer de información valiosa para definir o denunciar un problema y, por práctica y conocimiento, pueden también abrir canales de acceso a autoridades y a medios de comunicación. Los partidos políticos opositores con capacidad de contestar legislativa o electoralmente al gobierno de turno pueden proveer de canales de acceso a instancias legislativas o generar una mayor mediatización de las demandas de la organización

movilizada. Cualquier otro tipo de actor aliado puede proveer a la organización movilizada con recursos en términos de capital humano, infraestructura o logística que, si bien no abren directamente el acceso al Estado, pueden favorecerlo de forma indirecta.

Cabe aclarar que no todas las alianzas tienen el mismo potencial para aumentar la capacidad real de incidencia política de los actores. El tipo de alianza afecta la capacidad de acceder a los ámbitos de decisión pública y de presionar directa o indirectamente a las autoridades. En base a la relevancia de los actores estatales como aliados estratégicos en procesos de incidencia política (Carpenter 2001; Evans 2002; Abers y Keck 2009; Gutiérrez 2010), defino dos grandes tipos de alianzas estratégicas: “alianzas con actores estatales” y “alianzas sin actores estatales”.

Las alianzas con actores estatales son más propensas a generar efectos en las políticas públicas por su capacidad de canalizar el ingreso a las esferas de decisión, algo ya señalado por diferentes estudios del campo de los movimientos y las organizaciones sociales (Evans 2002; Diani 2003; Della Porta y Tarrow 2005; Abers y Keck 2009; Abers y Tatagiba 2015; Gutiérrez 2017a; Gutiérrez 2017b; Falletti y Riofrancos 2018). Este tipo de alianzas permite también mayores chances de expandir el reclamo hacia otros entornos institucionales más favorables desde donde se pueda dar solución al problema denunciado (Holyoke, Brown, y Henig 2012; Boucher 2013; Ley y Weber 2015). De acuerdo con True *et al.* (2010), la superposición y los límites difusos que existen entre distintas áreas de política puede contribuir a que, en ocasiones, los actores gubernamentales sean capaces de involucrarse en sectores de política pública no propios promoviendo o acompañando las demandas de cambio.

Consecuentemente, las alianzas con actores estatales propician una mayor capacidad de presión sobre esas autoridades y una mayor probabilidad de que exista algún tipo de

respuesta estatal al reclamo formulado. En cambio, las alianzas sin actores estatales disminuyen dicha capacidad, reduciendo las posibilidades de que se genere una respuesta estatal para el reclamo de la organización movilizadora. En los casos analizados hay tres tipos de actores estatales que resultaron especialmente influyentes en las políticas de residuos estudiadas, las cuales dependen, por cierto, del nivel provincial de gobierno: los intendentes municipales y sus funcionarios, el poder judicial y los defensores del pueblo.

Cabe aclarar que las alianzas no son estáticas sino dinámicas. Los actores, en general, y, particularmente, las organizaciones de base pueden ir modificando el conjunto de aliados y el tipo de alianza que entabla a partir de las interacciones que mantengan con esos y otros actores, lo cual puede derivar en acercamientos o alejamientos entre los mismos. Conjuntamente, el origen de las alianzas puede estar influenciado por varios factores. A veces, pueden ser resultado del acercamiento estratégico entre los actores y otras veces son producto de lazos y vínculos previos entre ellos (Diani y Mische 2015). Por su parte, lo que finalmente determina la permanencia del vínculo de aliados es la existencia de un objetivo compartido de política pública y la realización de acciones conjuntas con miras a incidir políticamente y concretar dicha meta.

Obviamente, no todos los actores pueden llegar a conformar una alianza. Esto último descansa en el hecho de que existen una serie de basamentos ideacionales que facilitan la unidad entre los aliados, es decir, una serie de grandes ideas en común respecto de la realidad social (McCammon y Moon 2015) que funcionan como límites normativos muy amplios de lo que se debe hacer o en pos de qué o quiénes (Campbell 1998). Algunos ejemplos de este tipo de ideas en cuestiones ambientales son: la protección del ambiente, la salud de los vecinos, la importancia del patrimonio histórico urbano, el fomento del desarrollo productivo local, entre otras.

El desarrollo y manifestación de estas ideas compartidas respecto de un problema de política pública afecta la capacidad de establecer alianzas. Esto se explica porque, tal como señalé anteriormente, los encuadres y las alianzas están estrechamente vinculados y se retroalimentan entre sí, tal como plantean algunos autores (Andretta, Piazza, y Subirats 2015, Risley 2015). A la vez, la consolidación de determinadas alianzas favorece el desarrollo de encuadres asociados a las creencias fundamentales de dichos aliados. Así, los encuadres favorecen o desfavorecen el acercamiento de aliados potenciales o reales en función de los niveles de acuerdo o desacuerdo que puedan desarrollarse en torno a un marco de sentido determinado. No obstante, más allá de esta vinculación entre alianzas y encuadres, no se puede decir que haya una relación entre los tipos de alianzas y los tipos de encuadres. En otras palabras, una alianza sin actores estatales o con actores estatales no necesariamente es más propensa a un encuadre integral o *nimby*.

#### **2.6.2.3 El tipo de encuadre:**

Las alianzas estratégicas son claves para facilitar el acceso a las áreas de toma de decisión pública y presionar desde allí a las autoridades estatales para que den respuesta al reclamo en cuestión. Sin embargo, las alianzas por sí solas no pueden definir el contenido de esa respuesta estatal y tampoco explican la ocurrencia de mayores o menores niveles de incidencia política en reclamos contra una misma política. En línea con ello, un segundo factor explicativo de la incidencia política de las organizaciones de base es el tipo de encuadre que desarrollan.

En base a Campbell (1998 y 2002) y Verloo (2005), defino a los encuadres como el conjunto de marcos de sentidos manifiestos de los actores respecto de un problema: cuáles son sus causas, responsables, consecuencias y soluciones aceptables. Los encuadres son por definición construcciones estratégicas, ya que son elaborados por los actores



movilizados en pos de producir un impacto concreto como el de convencer y generar adhesiones entre públicos o audiencias concretas (Benford y Snow 2000). Sin embargo, más allá de este carácter estratégico, los encuadres “rara vez están desconectados de las ‘verdaderas’ creencias o principios de acción de los actores involucrado” (Risley 2015:10). Por ello, un actor no va desarrollar o abrazar un encuadre que legitime diagnósticos y potenciales soluciones que estén muy alejadas de sus principales creencias o ideas respecto de ciertos asuntos sociales. Al mismo tiempo, esto provoca que ese actor tampoco se sienta convocado ante encuadres muy distantes de esas creencias o ideas. En línea con lo planteado anteriormente, esto es justamente lo que provoca que unos encuadres sean más convocantes para determinados potenciales aliados y, a la vez, termine distanciando a otros actores.

Los encuadres son construcciones que otorgan sentido legitimando unas soluciones de política pública frente a otras (Campbell 1998 y 2002; Sádaba Garraza 2001). No sólo condicionan las posibilidades de encontrar audiencias favorables dentro de las áreas de decisión sino que moldean el contenido de las potenciales respuestas estatales al reclamo de las organizaciones de base. En los casos estudiados, identifiqué dos tipos de encuadres respecto del reclamo de cierre del relleno sanitario, los cuales se diferencian especialmente en lo que respecta a la solución o el modo que consideran legítimo para viabilizar dicho cierre. Puntualmente, identifiqué dos tipos de encuadres posibles que suelen ser típicos de procesos vinculados a cuestiones ambientales, aunque no siempre se utilicen estas etiquetas (Schaffer Boudet 2011): los encuadres (a) de tipo *nimby* o (b) de tipo integral.

Los encuadres *nimby* se enfocan en las consecuencias locales de la situación de deterioro ambiental y proponen, principalmente, soluciones que enfatizan la erradicación del riesgo ambiental para un territorio en particular. Los encuadres integrales de un problema

ambiental, en cambio, definen soluciones que enfatizan la erradicación del riesgo ambiental para un territorio particular pero también procuran su no externalización hacia otras poblaciones o territorios. En este sentido, la principal diferencia que se encuentra entre estos dos tipos de encuadres es la dimensión propositiva (Benford y Snow 2000; Risley 2015). Mientras que en un encuadre *nimby* no se desarrolla una propuesta acabada más allá del pedido de cierre del relleno sanitario y su posterior saneamiento, en un encuadre integral la dimensión propositiva está mucho más desarrollada. Los encuadres *nimby* enfatizan más la cuestión del rechazo y de la injusticia, es decir, la dimensión motivacional (Risley 2015).

En procesos de reclamo vinculados a políticas de residuos donde los actores cuestionan una política orientada al descarte, las soluciones “aceptables” para los encuadres *nimby* son aquellas que erradican el emplazamiento contaminante del territorio (como, por ejemplo, un basural, vertedero, relleno sanitario u horno incinerador). En cambio, desde un encuadre integral, la solución propuesta es incompatible con el mero traslado del riesgo ambiental a otro territorio. En consonancia, el encuadre integral también es incompatible con soluciones que incluyan políticas orientadas al descarte, costosas ambientalmente para los territorios en donde se da el tratamiento final de los residuos. Por ello, los actores con un encuadre integral, en cuestiones vinculadas a la gestión de residuos, buscan la generación de políticas de residuos orientadas a la recuperación.

La diferencia radical entre ambos tipos de encuadre para la cuestión de la incidencia política radica en el hecho de que un encuadre *nimby* termina siendo por definición un encuadre más conservador respecto del grado de cambios que busca en una política pública. Mientras que un encuadre integral implica una presión por una transformación mayor en

dicha área de gestión pública, bregando incluso de forma explícita o implícita por un cambio de política.

Cabe aclarar también que los encuadres no son estáticos sino más bien dinámicos y que suelen estar influenciados o informados por los aliados con quienes se van estableciendo vínculos. Conjuntamente, los encuadres también se encuentran bajo la influencia del momento de activación del reclamo y del conjunto de soluciones de política pública vigentes para ese escenario temporal en particular. La clara ausencia de determinados cursos de acción o un alto grado de dificultad detrás de su posible implementación provoca que los actores deban ir redefiniendo sus encuadres y moldeando sus discursos en pos de poder provocar algún tipo de incidencia política.

#### ***2.6.2.4 Entre los factores explicativos y la incidencia política: develando los mecanismos causales del proceso***

Para poder profundizar en el análisis del proceso que se desarrolla entre la gesta de un reclamo y la generación de un tipo de incidencia política es necesario identificar las maneras en que los factores explicativos operan para generar esos resultados. Si bien para ello es necesario reconstruir de forma minuciosa el proceso histórico detrás de cada caso, en términos analíticos es importante poder avanzar en el señalamiento de los mecanismos causales a través de los cuales los actores movilizados generan cambios concretos en las políticas públicas.

Los trabajos sobre trazado de procesos identifican varios tipos de mecanismos causales, entre los que Tilly (2001) destaca a los mecanismos relacionales, cognitivos y contextuales. Para este tipo de trabajos, “explicar la causa de un determinado fenómeno” es algo que se logra “intentado desagregar con el mayor detalle posible la «caja negra» de dicha causalidad” (Aguirre 2017:155). En esta tesis considero tres mecanismos por los cuales las

acciones de las organizaciones de base y sus aliados, en un determinado momento de activación y con determinado encuadre, conducen a la incidencia en políticas públicas: la movilización, la judicialización y la mediación. Estos tres mecanismos pueden ser catalogados como “mecanismos relacionales”, ya que no son producidos por una entidad individual o estructural sino que se desarrollan a partir de la interacción de actores individuales y/o colectivos (Tilly 2001; Aguirre 2017). Es a través de esos procesos concretos -movilización, judicialización y mediación- donde se efectiviza la interacción entre los actores, en este caso, entre las organizaciones de base y sus aliados, por un lado, y los decisores públicos interpelados, por el otro.

En primer lugar, el mecanismo de movilización consiste en el desarrollo de acciones contenciosas a través de las cuales los actores manifiestan sus reclamos en el espacio público de forma que irrumpen en la cotidianeidad de la vida diaria (Amenta 2005; Tarrow y Tilly 2009). Bajo este mecanismo, quienes reclaman y hacen pública su demanda interpelan directamente a otros potenciales aliados que pueden sumarse a la causa y a los decisores públicos para que respondan a sus demandas.

En segundo lugar, el mecanismo de judicialización consiste en el desarrollo de acciones judiciales en contra de determinados decisores públicos con el fin de obtener, por esta vía institucional, la resolución de un problema de política pública que por alguna razón no es resuelto por las autoridades del poder ejecutivo (Hirschl 2011; Ryan 2011; Delamata 2016; Christel y Gutiérrez 2017). En este sentido, existen dos grandes razones vinculadas a esa falta de resolución: la falta de capacidad de los decisores para resolver la cuestión o su falta de interés en ella (Ryan 2011). Una particularidad del mecanismo de judicialización es que conlleva un proceso de expansión de la arena de decisión (Holyoke, Brown, y Henig 2012; Boucher 2013; Ley y Weber 2015). Por medio de ella, los actores tratan de ampliar el *locus*

político e institucional donde se define la política pública, ya sea de forma horizontal (involucrando a las autoridades judiciales de mismo nivel gubernamental) o, en países federales, de forma vertical (involucrando al poder judicial de otro nivel) (Boucher 2013). Los actores se mueven hacia la arena judicial con el fin de lograr sus objetivos de política pública en la que consideran una instancia estatal más favorable para sus propuestas (Pralle 2003; Real-Dato 2009) y presionar, desde esa arena, a los ejecutivos para que desarrollen los cambios requeridos en la política pública (Ryan 2011; Delamata 2016).

En tercer lugar, el mecanismo de mediación, o *brokerage*, es el proceso por el que un actor -o varios- logran acercar a dos partes o “unidades sociales” que no están *a priori* vinculadas entre sí (McAdam, Tarrow, y Tilly 2001; Falleti y Lynch 2010). La mediación consiste en la acción de posibilitar el acercamiento o conformar un “canal de contacto” entre las organizaciones que reclaman por el cierre de los rellenos sanitarios y los decisores responsables por la política de residuos en cuestión. El fin último de esa mediación es que las organizaciones movilizadas y sus aliados puedan ejercer cierto control informal sobre el proceso de decisión, convenciendo o presionando al decisor para que tome una decisión o lleve adelante una acción determinada (Leech 2010; Holyoke, Brown, y Henig 2012). Todos estos mecanismos son complementarios entre sí, pues los actores movilizados suelen apostar al uso combinado de las mismas en sus intentos de incidencia política. Los casos en que se combinan la movilización, la judicialización y la mediación reflejan una mayor capacidad de las organizaciones y sus aliados para ejercer presión sobre los decisores y lograr así incidir en la política pública.

Como mostraré en los siguientes capítulos, los mecanismos causales están especialmente vinculados con los factores explicativos aquí propuestos. Mientras que estos tres mecanismos causales no parecen guardar una relación directa con los momentos de

activación del reclamo, sí parecen hacerlo con los tipos de alianzas y los tipos de encuadres. Esto se debe a que estos tres mecanismos causales podrían estar presentes en reclamos de organizaciones de base que hayan activado su reclamo en cualquier instancia de la secuencia sin que haya algún tipo de propensión a la presencia de uno u otro en momentos más tardíos o menos tardíos. Sin embargo, algunos mecanismos causales sí son más propensos a estar presentes con determinado tipo de alianza o determinado tipo de encuadre.

En el caso de las alianzas, por ejemplo, mientras la movilización es, en mayor o menor medida, común a los cuatro casos estudiados, los mecanismos de mediación y judicialización están generalmente asociados con alianzas con actores estatales. Así, las organizaciones de base que entablan alianzas con actores estatales, son más propensas a desplegar procesos de judicialización y mediación por sobre la movilización para interpelar a los decisores públicos. En cambio, las organizaciones con alianzas sin actores estatales parecen más propensas a desplegar el mecanismo de movilización por sobre los otros dos mecanismos.

En relación a los encuadres, vale recordar que los encuadres *nimby* se diferencian de los encuadres integrales debido a que son más desarrollados en términos propositivos y de innovación respecto de la política vigente. Al mismo tiempo, este carácter propositivo de los encuadres integrales condiciona la interacción entre los actores de manera tal que, para presentar, explayar, defender una propuesta de política pública, es necesaria una instancia de diálogo que vaya más allá de la mera movilización y protesta pública. Por lo tanto, el encuadre integral implica, por lo menos, alguna instancia de mediación y/o judicialización en la que las organizaciones de base y sus aliados presentan su propuesta a los decisores e interactúan al respecto. En consecuencia, es de esperar que las organizaciones de base y

alianzas que desarrollan encuadres integrales son más propensas a desplegar mecanismos de mediación y judicialización por sobre la movilización.

## **CAPÍTULO 2: LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES Y SUS RELLENOS SANITARIOS**

La RMBA está conformada por dos de las principales jurisdicciones de la República Argentina que representan el centro político y económico del país: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que es la capital nacional, y parte de la Provincia de Buenos Aires, que es la provincia que más aporta al PBI nacional. El territorio provincial que está comprendido dentro de la RMBA corresponde a cuarenta distritos municipales que circundan a la ciudad capital. Estos son: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Exaltación de la Cruz, Ezeiza, Florencio Varela, General Las Heras, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, La Plata, Lanús, Luján, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Marcos Paz, Merlo, Moreno, Morón, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López, Zárate<sup>11</sup>.

La RMBA es una región especialmente importante para analizar y comprender los desafíos en materia de gestión de residuos sólidos urbanos en la provincia de Buenos Aires y Argentina, puesto que se trata de la región más importante del país en materia de población y generación de residuos. De acuerdo con el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, alberga a cerca de 14.839.746 de los 40.091.359 habitantes que tiene el país (INDEC 2010). Esto la convierte también en la región con mayor densidad poblacional de la Argentina ya que representa apenas un 5% del territorio nacional y contiene el 37% de la población total del país (Fernández 2010). En línea con ello, la

---

<sup>11</sup>Fuente: Observatorio Metropolitano ([www.observatorioamba.org](http://www.observatorioamba.org)). Última consulta: 10/04/2018.



RMBA también es la región con mayores niveles de generación de residuos domiciliarios de todo el país. Mientras que a nivel nacional se generan alrededor de 44.621,61 toneladas de residuos por día (MAyDS 2016), los distritos que conforman la RMBA generan alrededor de 20.000 toneladas<sup>12</sup> de residuos diarios, es decir que esta región sola genera casi la mitad del total de residuos que se producen en el país. Para tratar esa gran cantidad de desechos, la principal política de residuos de la RMBA se sustenta en el enterramiento masivo de grandes cantidades de residuos por día en unos pocos rellenos sanitarios.

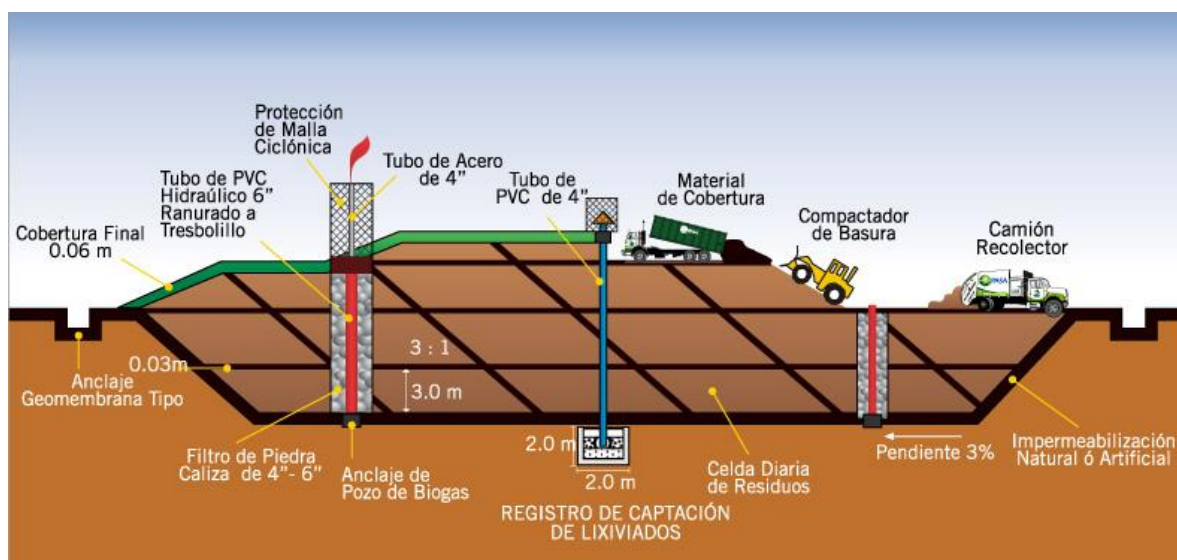
En términos técnicos, los rellenos sanitarios son predios especialmente contruidos para asegurar una disposición final ambientalmente controlada. Estos predios, según ingenieros expertos en el tema, deben ser impermeabilizados con capas de materiales de alta densidad y resistencia para la recepción de miles de toneladas de residuos diarios y también deben contar con sistemas de tuberías internas para la captación y control de líquidos lixiviados y gases derivados de la descomposición de los desechos con el fin de evitar la contaminación del suelo y del aire (D. J. Campbell 1993). Dichos lixiviados y emanaciones gaseosas son altamente contaminantes y, por ello, deben ser constantemente monitoreados por las autoridades con el objetivo de evitar cualquier riesgo de contaminación ambiental o peligro para la salud de las poblaciones humanas cercanas (Deutz y Frostick 2009).

A continuación, la **Imagen 1**, extraída de la página del Instituto de Investigación y Proyección sobre Ciencia y Tecnología de Guatemala, muestra cómo es un relleno sanitario por dentro.

---

<sup>12</sup> Fuente: Estadísticas de CEAMSE (<http://www.ceamse.gov.ar/?s=estadísticas>). Última consulta: 10/04/2018

**Imagen 1. Un relleno sanitario por dentro.**



Fuente: Instituto de Investigación y Proyección sobre Ciencia y Tecnología de Guatemala. Disponible en: <http://incyt.org/web/realidad-del-relleno-sanitario-de-la-zona-3/>. [Última Consulta: 25 de octubre de 2019].

### **3.1 Una política con historia en la RMBA: el enterramiento masivo de residuos**

La política de enterramiento masivo en rellenos sanitarios en la RMBA se inauguró hacia finales de la década de 1970, durante la última dictadura cívico-militar de la Argentina ocurrida entre los años 1976 y 1983. Anteriormente, los residuos de la RMBA eran dispuestos en basurales a cielo o incinerados en hornos municipales o domiciliarios, práctica principalmente predominante en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Suárez 2016). Durante el año 1976, la Provincia de Buenos Aires y la entonces Municipalidad de Buenos Aires firmaron un acuerdo preliminar para conformar una empresa estatal perteneciente a ambas jurisdicciones en partes iguales, que estaría a cargo de gestionar la disposición de los residuos de una manera novedosa para aquel momento. La empresa

Cinturón Ecológico de Buenos Aires, más conocida por su sigla CEAMSE<sup>13</sup>, comenzó a operar en agosto de 1977 con la misión de construir en territorio provincial una serie de rellenos sanitarios destinados a recibir todos los residuos generados diariamente por la Ciudad de Buenos Aires y los municipios bonaerenses cercanos a ella (Laura 1979). Para dicha gestión diaria de los rellenos sanitarios, CEAMSE, a su vez, tiene la facultad de contratar a otras empresas de ingeniería ambiental que se encargan de procesos específicos dentro del manejo de los predios, tales como el tratamiento de los gases, los líquidos lixiviados u otros tratamientos específicos a los residuos y su correspondiente monitoreo diario.

A partir de dicho acuerdo, los residuos generados en los municipios de la RMBA y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires comenzaron a ser trasladados hacia los diferentes rellenos sanitarios que CEAMSE construyó a lo largo de la región. La recolección de los residuos y su transporte hasta los predios siguieron siendo responsabilidad de los gobiernos locales, pero la operación de los rellenos sanitarios quedó en manos de CEAMSE.

El acuerdo entre la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires para gestionar los desechos trajo consigo algunas novedades. En primer lugar, tal como plantea Oszlak (1983), se dio por primera vez una política que permitió “expulsar” los residuos de la Ciudad de Buenos Aires hacia territorios fuera de ella: los municipios de la RMBA. En segundo lugar, el manejo de los residuos dejó de ser un asunto exclusivo de cada gobierno local y adquirió una escala metropolitana sin precedentes (Suárez 2016). En tercer lugar, se sancionaron normativas que obligaron a los municipios bonaerenses y la Ciudad de Buenos Aires a disponer sus residuos en los rellenos sanitarios: el decreto Ley Provincial N°

---

<sup>13</sup> Años más tarde, la empresa cambió su nombre por el de Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado conservando la sigla original “CEAMSE”.

9.111/78 y la Ordenanza Porteña N° 33.581, respectivamente. Estas normas prohibieron las otras modalidades de tratamiento final de los residuos, como la quema y la disposición en basurales a cielo abierto, así como también el cirujeo y la recuperación de residuos en general (Suárez 2016).

Los primeros rellenos sanitarios comenzaron a funcionar entre los años 1978 y 1979 y estuvieron distribuidos entre la zona norte, oeste y sur del conurbano bonaerense: Villa Domínico (en el municipio de Avellaneda), Bancalari (en los municipios de Tigre y San Fernando) y González Catán (en el municipio de La Matanza) (Laura 1979:141). En 1982 se inauguró el relleno de Punta Lara (ubicado en la frontera entre los municipios de La Plata y Ensenada). A medida que estos rellenos iban llegando a su capacidad máxima, se abrían nuevos módulos en terrenos anexos -como fue el caso de González Catán o Punta Lara- o en lotes cercanos -como fue el caso de Bancalari. El cierre de este último dio paso a la apertura de Norte I y, luego, de Norte II y III (ubicados en las fronteras entre los municipios de San Martín, Tigre y San Miguel). En el Mapa 2 se puede observar la ubicación geográfica de los rellenos mencionados discriminados en función de si están activos o inactivos en la actualidad.

**Mapa. 2. Región Metropolitana de Buenos Aires con rellenos sanitarios cerrador y en funcionamiento al año 2019.**

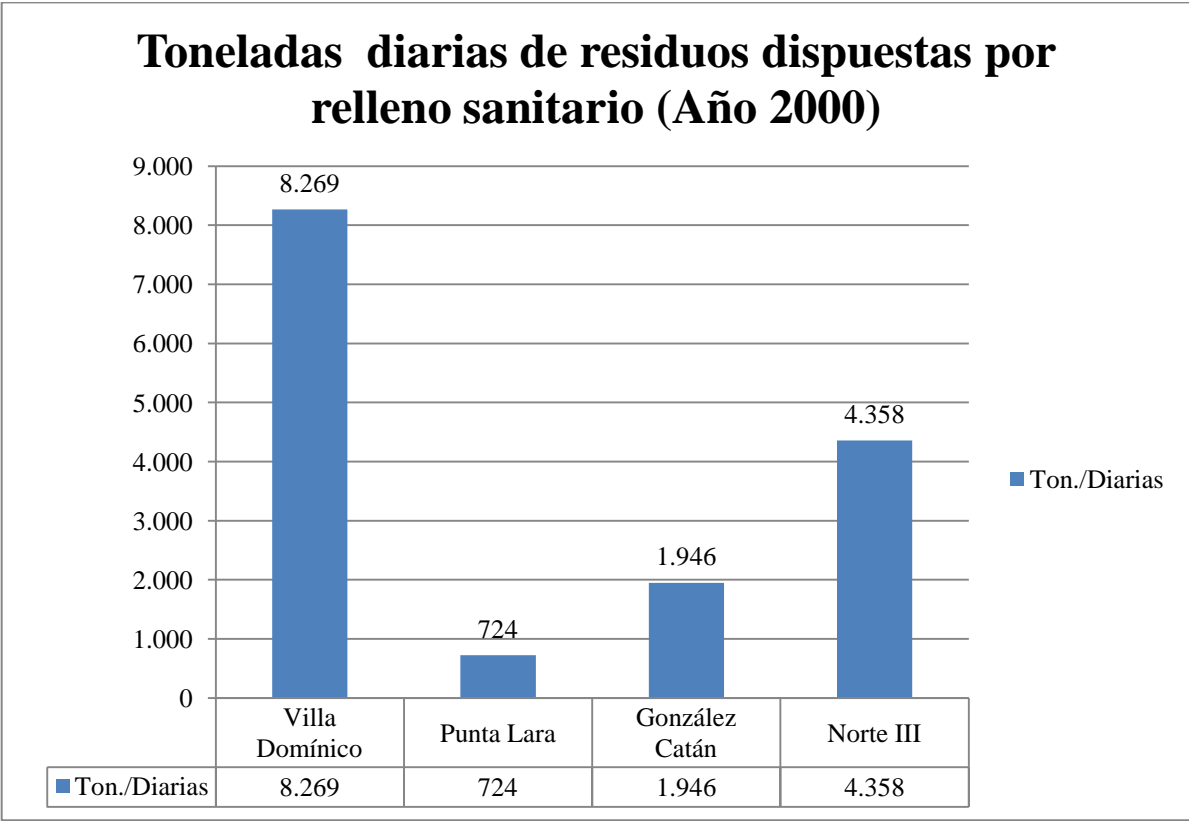


Fuente: Elaboración propia en base a mapa de la RMBA del Observatorio del Conurbano y a mapas satelitales de CEAMSE disponibles en <http://www.ceamse.gov.ar/wp-content/uploads/2014/08/11AnexoIMTec.pdf> [Última consulta: 5/12/2019]

A mediados de la década de los años 2000, uno de estos últimos rellenos -Norte III- comenzó a concentrar cada vez más residuos, ya que empezó a recibir los desechos que se había decidido no enterrar en otros predios activos del sistema para ese momento. Esa gran concentración de residuos en el relleno sanitario de Norte III y la gran cantidad de municipios que comenzaron a depender de ese predio para poder descartar sus residuos se convirtieron en un gran obstáculo para cualquier reclamo de cierre que pudiera hacerse en torno a este relleno, cuyo éxito se tornó prácticamente inviable. Más allá de plantear desafíos concretos para ese relleno en particular, la posterior dependencia de un solo relleno sanitario para disponer cerca del 80 % de los residuos de toda la RMBA, junto con un crecimiento progresivo en la generación de residuos, implicó -y sigue implicando- grandes desafíos para la política de residuos de toda esta región metropolitana en el período estudiado.

Para los inicios del período de estudio de esta investigación, si se observa, por ejemplo, el año 2000, la RMBA generaba un promedio de 15.297 toneladas de residuos por día que eran repartidos de la siguiente manera entre los cuatro rellenos sanitarios activos de la región es ese momento: 8.269 ton./diarias se disponían en Villa Domínico, 724 ton./diarias en el relleno de Punta Lara, 1.946 ton./diarias en el relleno de González Catán y 4.358 ton./diarias en Norte III (ver **Gráfico 1**).

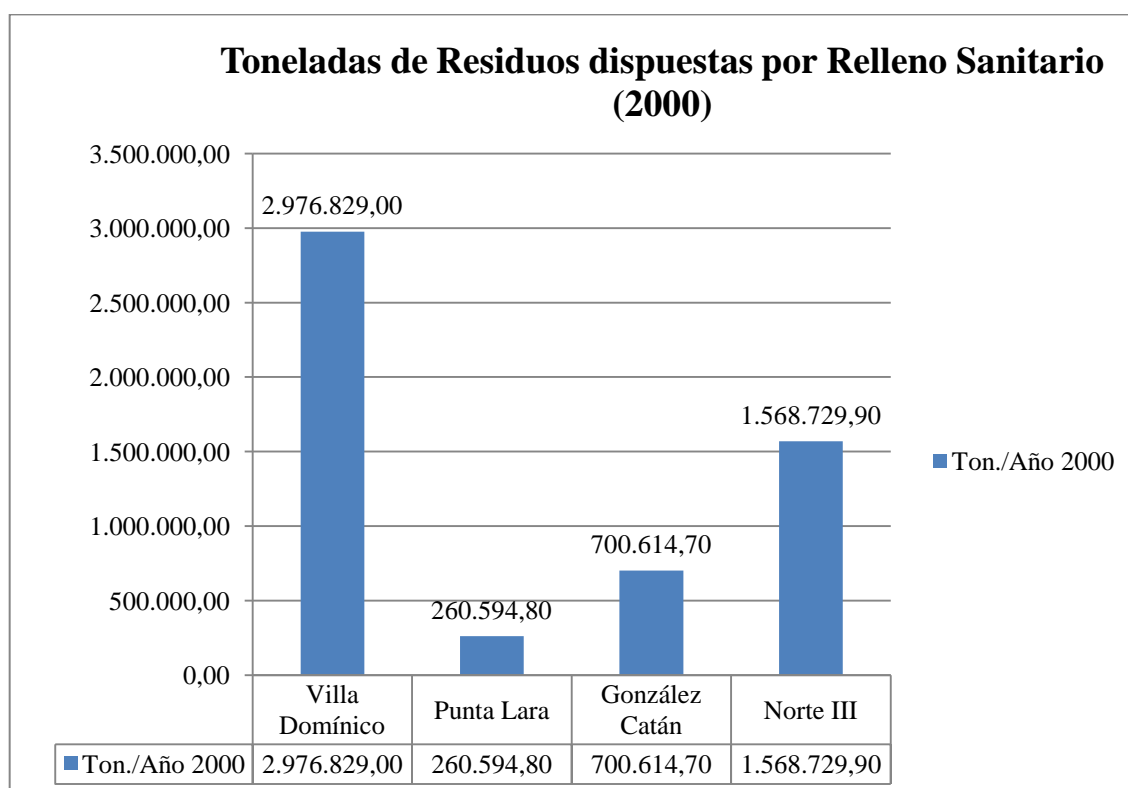
**Gráfico 1. Toneladas diarias de residuos dispuestas por relleno sanitario en el año 2000.**



Fuente: Elaboración Propia en base a FIUBA-CEAMSE (2011).

Si miramos los datos anuales de disposición, la RMBA dispuso un total de 5.506.768,40 toneladas de residuos en los rellenos sanitarios de CEAMSE durante todo el año 2000. Esto implicó que se enterraran durante el año 2000 un total de 2.976.829 toneladas en el relleno de Villa Domínico; 260.594,8 toneladas en el relleno de Punta Lara; 700.614,7 toneladas en el relleno de González Catán y 1.568.729,9 toneladas en el relleno de Norte III (ver **Gráfico 2**).

**Gráfico 2. Toneladas de residuos dispuestas por relleno sanitario en el año 2000.**

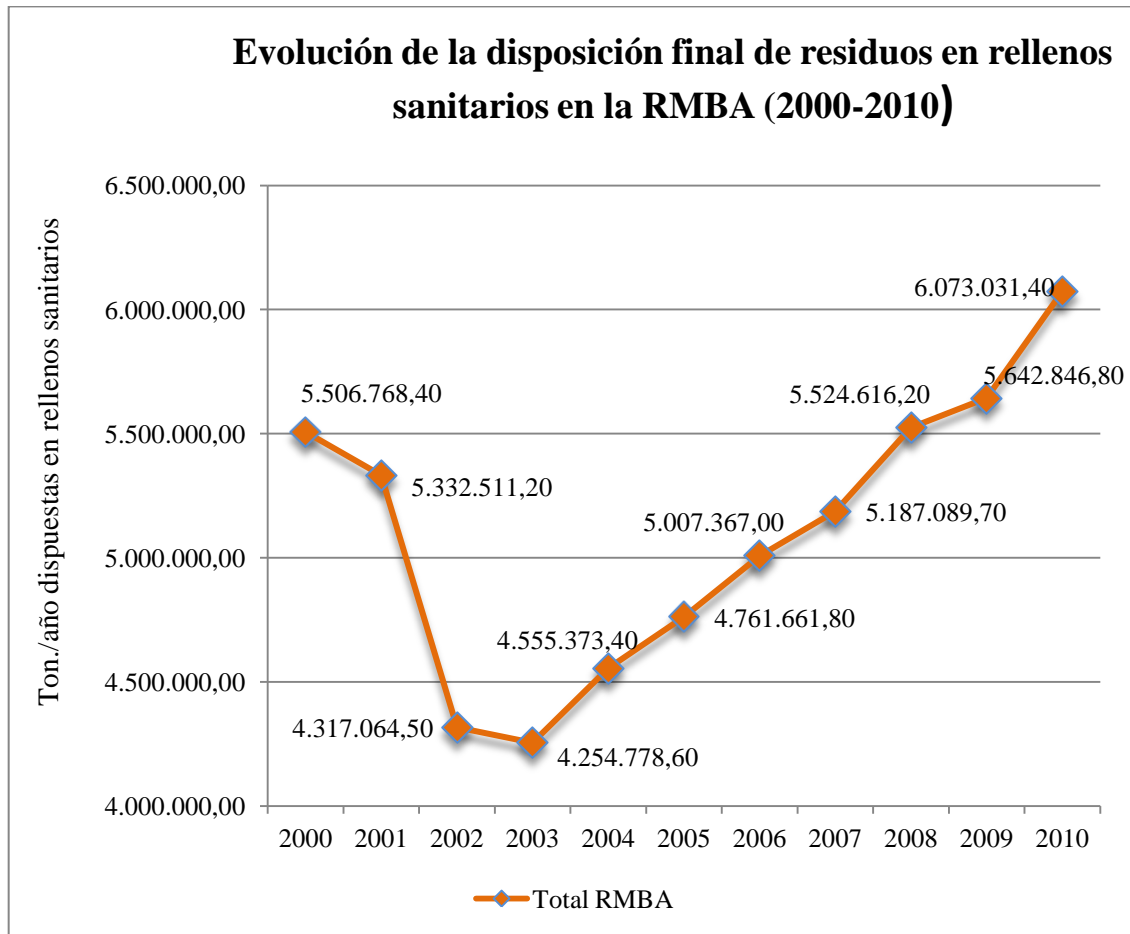


Fuente: Elaboración Propia en base a FIUBA-CEAMSE (2011).

A medida que pasaron los años, la cantidad total de residuos enterrados en la RMBA se acrecentó. De todos modos, los años inmediatamente posteriores a la crisis nacional socioeconómica del año 2001 muestran una reducción significativa. Aunque en los años siguientes a ese descenso se observa una clara y también progresiva recuperación del promedio regional de disposición final de residuos (ver **Gráfico 3**).



Gráfico 3. Evolución de la disposición final de residuos en rellenos sanitarios en la RMBA (2000-2010)



Fuente: Elaboración Propia en base a FIUBA-CEAMSE (2011).

Pero ese aumento en la disposición de residuos regional no fue lo más grave, ya que era de esperarse que, junto con el crecimiento demográfico, aumentase también la generación de residuos, sobre todo en contextos donde no hay incentivos a la reducción de los mismos. El gran problema radicaba en los sitios donde eran dispuestos dichos residuos. Mientras surgían reclamos locales contra los rellenos sanitarios, algunos predios debieron ser cerrados y, por ende, el número de total de rellenos disponibles para llevar adelante la política de residuos de toda la RMBA también se redujo. Por lo tanto, esa gran cantidad de residuos se terminó concentrando en cada vez menos predios, hasta llegar al día de hoy

donde la mayoría de los distritos de la RMBA entierran sus residuos en un solo relleno sanitario, Norte III. Sólo uno de los rellenos sanitarios cerrados al día de hoy -Punta Lara, cerrado a comienzos del año 2019- pasó a la inactividad para dar paso a una nueva forma de tratar los residuos. Todos los otros rellenos que pasaron a la inactividad o que comenzaron a recibir menor cantidad de residuos (como, por ejemplo, el relleno de González Catán luego del año 2007) implicaron una redistribución de sus residuos hacia otros predios, en particular Norte III. Los reclamos locales que surgieron en las últimas dos décadas interpelando esta forma de tratar los desechos pusieron en jaque esta política de residuos, logrando un mayor o menor éxito en su cometido en cada caso. A continuación, paso a caracterizar el contexto local en que se gestan cada uno de los reclamos de los actores movilizados en cada caso. A partir de ello, se puede relativizar el peso de los factores contextuales en los resultados observados en cada caso y señalar por qué son poco apropiados para explicar la incidencia política de las organizaciones de base que reclaman contra los rellenos sanitarios de la RMBA.

### **3.2 Caracterizando los reclamos contra los rellenos sanitarios**

En el año 1998, existían cuatro predios activos hacia donde se derivaban todos los desechos de la RMBA -Villa Domínico, Punta Lara, González Catán y Norte III- ya que los demás habían sido cerrados por haber alcanzado su máxima capacidad operativa. De esos cuatro predios, uno de ellos, el de Villa Domínico, fue cerrado en el año 2004 a partir de los reclamos de organizaciones de base que pedían su cierre y cuyos resultados en términos de incidencia serán estudiados a lo largo de esta tesis. El predio de Punta Lara también fue clausurado en el año 2019, ya que, ante reclamos similares a los de Villa Domínico, en

2018 se inauguró una nueva política para tratar los residuos de los distritos que allí disponían sus desechos y se construyó una planta de tratamiento que reemplaza actualmente a la modalidad de relleno sanitario.

La gestión de los mencionados rellenos sanitarios es monitoreada por el gobierno de la provincia de Buenos Aires a través de dos de sus organismos ambientales: el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) y la Autoridad del Agua de la Provincia de Buenos Aires (ADA). Más allá de estos controles ambientales, una serie de organizaciones de base desarrollaron protestas y denuncias por contaminación exigiendo el cierre de los predios activos (Villa Domínico, Punta Lara, González Catán y Norte III, en orden sucesivo), cuestión que no se dio con los predios cerrados con anterioridad (Bancalari, Norte I y Norte II). En todos los casos, fueron organizaciones de base las que se movilizaron inicialmente y, con ello, interpelaron directamente a la política de residuos.

Los resultados a los que arribaron en cada reclamo fueron los siguientes. En el caso de Punta Lara, las organizaciones de base concretaron el cierre del relleno sanitario por el que reclamaban a partir de la inauguración de un nuevo tipo de política de residuos. En Villa Domínico, las organizaciones concretaron el cierre del relleno y se mantuvo la misma política de residuos. En González Catán, las organizaciones sólo lograron la reducción de la cantidad de residuos que se enterraba en el relleno contra el cual reclamaban. En Don Torcuato, en cambio, no hubo una incidencia política significativa en la gestión del relleno sanitario y en la implementación de la política de residuos en ese territorio ni a nivel regional. Estos resultados pueden ser ordenados desde un mayor a un menor nivel de incidencia como lo muestra la **Tabla 2**.

**Tabla 2. Tipos de Incidencia Política por Caso.**

Caso	Tipo de Incidencia Política
Caso Punta Lara	(A) NUEVA POLÍTICA DE RESIDUOS (incluye Cierre del Relleno)
Caso Villa Domínico	(B) CIERRE DE RELLENO SANITARIO
Caso González Catán	(C) RESTRICCIÓN DEL INGRESO DE RESIDUOS
Caso Don Torcuato	(D) CONTINUIDAD DE LA POLÍTICA DE RESIDUOS

Fuente: Elaboración Propia

Debido al carácter territorial de las organizaciones de base aquí estudiadas y de la propia política de residuos, es conveniente precisar cuáles son los municipios de origen de los actores movilizados en cada caso. En el caso de Norte III se trata del municipio de Tigre; en el caso de González Catán es La Matanza; en el caso de Villa Domínico se observan principalmente organizaciones oriundas de Avellaneda y, en el caso de Punta Lara, estas provienen del La Plata. En este último caso, si bien el relleno está técnicamente dentro de Ensenada, las organizaciones movilizadas son principalmente oriundas del municipio de La Plata, distrito que limita con Ensenada y con el predio de CEAMSE donde se encuentra el relleno sanitario y que aportaba, al año 2003, el 85 % de los residuos depositados en Punta Lara.

Los cuatro municipios de origen de las organizaciones de base estudiadas –Avellaneda, La Plata, La Matanza y Tigre– comparten varias similitudes que justifican la comparación de los casos. Estos cuatro municipios pertenecen a una misma provincia argentina (provincia de Buenos Aires) y se encuentran dentro la misma región metropolitana (RMBA).

La pertenencia a una misma región geográfica provoca que los cuatro municipios referidos en los casos estudiados estén bajo condiciones culturales, económicas y políticas semejantes. No obstante, hay algunas particularidades socioeconómicas que hacen a la realidad de cada distrito (NBI, porcentaje de alfabetización) y que deben ser indagadas con el fin de verificar que no exista alguna relación entre estas características y los efectos en las políticas de residuos verificados, descartando así también una posible relación de causalidad entre las primeras y los segundos.

En cuanto a la situación social de cada distrito, podemos observar los datos de hogares con NBI para determinar si existe alguna relación entre ese indicador y los tipos de incidencia alcanzados en cada municipio involucrado. En términos generales, se esperaría que los municipios con mayor NBI alberguen a los reclamos con menor incidencia y, viceversa, los reclamos de mayor incidencia ocurran en municipios con menor NBI. La **Tabla 3** muestra que los dos casos con menor incidencia (González Catán y Norte III) tienen lugar en municipios (La Matanza y Tigre, respectivamente) que poseen un mayor porcentaje de hogares con NBI que los otros dos distritos. Sin embargo, el caso de mayor incidencia se desarrolla en un municipio (La Plata) que posee un mayor porcentaje de hogares con NBI que Avellaneda, que aloja al segundo reclamo en términos de incidencia. El porcentaje de analfabetismo por distrito (**Tabla 4**) muestra comportamientos similares y no refleja que una menor tasa se refleje necesariamente en una mayor incidencia política.

**Tabla 3. Porcentaje de Hogares con NBI por Municipio.**

Municipio	% Hogares con NBI		Variación relativa (%)	Condición En Relación a NBI provincial* 2001	Condición En Relación a NBI provincial** 2010
	2001	2010			
<b>Avellaneda</b>	<b>9,30</b>	<b>5,80</b>	<b>-3,50</b>	<b>Bajo</b>	<b>Bajo</b>
<b>La Plata</b>	<b>10,30</b>	<b>8,40</b>	<b>-1,90</b>	<b>Bajo</b>	<b>Alto</b>
<b>La Matanza</b>	<b>16,80</b>	<b>12,00</b>	<b>-4,80</b>	<b>Alto</b>	<b>Alto</b>
<b>Tigre</b>	<b>17,60</b>	<b>11,00</b>	<b>-6,60</b>	<b>Alto</b>	<b>Alto</b>

**\*NBI provincia de Buenos Aires 2001 = 13%**

**\*\*NBI para Buenos Aires 2010 = 8,1%**

Fuente: Elaboración propia en base a DINREP en base a los Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010 Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)

**Tabla 4. Porcentaje de Analfabetismo por Municipio durante los años 2001 y 2010.**

Municipio	% Analfabetismo por año	
	2001	2010
<b>Avellaneda</b>	<b>9,98</b>	<b>5,01</b>
<b>La Plata</b>	<b>10,79</b>	<b>5,50</b>
<b>La Matanza</b>	<b>13,31</b>	<b>6,66</b>
<b>Tigre</b>	<b>13,85</b>	<b>6,56</b>

Fuente: Elaboración propia en base a DINREP en base a los Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010 Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)

Por su parte, podría esperarse que las características del contexto político de cada municipio sean relevantes para comprender los tipos de incidencia que logran las organizaciones de base y sus aliados. Si se tiene en cuenta que las alianzas con actores estatales son claves para comprender la incidencia política y que el pedido de cierre de los rellenos sanitarios es un reclamo contra el gobierno provincial (centralmente, porque la CEAMSE pertenece en partes iguales a la ciudad y a la provincia de Buenos Aires), podría esperarse que intendentes del mismo partido que el gobernador sean menos propensos a apoyar activamente los reclamos que intendentes opositores al gobernador. Sin embargo, los datos no respaldan esa expectativa.

En el caso de mayor incidencia (La Plata), el intendente que toma el reclamo ambientalista es Pablo Bruera, quien, a diferencia de su predecesor, no era para esos momentos de la misma facción política que el gobernador de turno (Tabla 5), aunque después se sumó a su mismo frente político (Frente para la Victoria).

**Tabla 5. Pertenencia Partidaria de Gobernador e Intendente de La Plata.**

Gobernador	Partido del Gobernador	Intendente	Partido
Eduardo Duhalde 1991-2005	Partido Justicialista	Julio Alak 1991-2007	Partido Justicialista - FPV
Carlos Ruckauf 1995- 2002(Ene)			
Felipe Solá (asume en reemplazo de Ruckauf) 2002 (Ene) - 2003			
Felipe Solá (electo) 2003-2007			
Daniel Scioli 2007-2015	Partido Justicialista - Frente para la Victoria	Pablo Bruera 2007-2015	Partido del Progreso Social
			Frente para la Victoria
María Eugenia Vidal 2015-2019	Pro - Cambiemos	Julio Garro 2015-2019	Pro – Cambiemos

Fuente: Elaboración Propia.

En el segundo caso de mayor incidencia (Avellaneda), el intendente que apoyó primeramente el reclamo contra el relleno sanitario (Oscar Laborde) y que presionó para que se tomara la decisión del cierre tampoco era de la misma facción política que el gobernador de turno (Tabla 6). Pero el intendente que lo sucedió y bajo cuyo mandato se

implementó dicha decisión (Baldomero Álvarez) siguió apoyando el reclamo a pesar de ser aliado político del gobernador, aunque lo ha hecho de forma menos activa.

**Tabla 6. Pertenencia Partidaria de Gobernador e Intendente de Avellaneda.**

Gobernador	Partido del Gobernador	Intendente	Partido
Eduardo Duhalde 1991-1995	Partido Justicialista	Baldomero Álvarez de Olivera 1991-1999	Partido Justicialista
Carlos Ruckauf 1995-2002 (enero)		Oscar Laborde 1999-2003	FREPASO - Alianza
Felipe Solá (asume en reemplazo de Ruckauf) 2002(Ene)-2003			
Felipe Solá (electo) 2003-2007		Baldomero Álvarez de Olivera 2003-2009	Partido Justicialista - Frente para la Victoria
Daniel Scioli 2007-2015	Partido Justicialista - Frente para la Victoria	Jorge Ferraresi (asume en reemplazo de Álvarez) 2009-2011	Partido Justicialista - Frente para la Victoria
		Jorge Ferraresi (electo) 2011-2019	
María Eugenia Vidal 2015-2019	Pro - Cambiemos		

Fuente: Elaboración propia.

En el municipio donde tuvo lugar el reclamo con tercer nivel de incidencia (La Matanza), los intendentes son del mismo color político que el gobernador de turno en todo



el período de estudio (Tabla 7) y nunca fueron aliados de las organizaciones de base contra el relleno sanitario.

**Tabla 7. Pertenencia partidaria de Gobernador e Intendente de La Matanza.**

Gobernador	Partido del Gobernador	Intendente	Partido
Eduardo Duhalde 1991-1995	Partido Justicialista	Federico Russo 1991-1995	Partido Justicialista
Carlos Ruckauf 1995-2002 (enero)		Héctor Cozzi (suspendido por el HCD) 1995-1999 Francisco Di Leva (Interino) 1999	
Felipe Solá (asume en reemplazo de Ruckauf) 2002(Ene)-2003		Alberto Ballestrini 1999-2005	
Felipe Solá (electo) 2003-2007			
Daniel Scioli 2007-2015	Partido Justicialista - Frente para la Victoria	Fernando Espinoza 2005-2015	Partido Justicialista - Frente para la Victoria
María Eugenia Vidal 2015-2019	Pro - Cambiemos	Verónica Magario 2015-2019	

Fuente: Elaboración Propia

Sin embargo, en el caso de menor incidencia (Tigre), el intendente, siendo siempre opositor al gobernador de turno (Tabla 8), nunca fue un aliado activo o permanente de los actores movilizadores en el reclamo de cierre del relleno sanitario.

**Tabla 8. Pertenencia partidaria de Gobernador e Intendente de Tigre.**

Gobernador	Partido del Gobernador	Intendente	Partido
Eduardo Duhalde 1991-1995	<b>Partido Justicialista</b>	Ricardo José Ubieta 1991-2006	Acción Comunal
Carlos Ruckauf 1995-2002			
Felipe Solá (asume en reemplazo de Ruckauf) 2002 (Ene) - 2003			
Felipe Solá (electo) 2003-2007		Hiram Gualdoni (2007)	
Daniel Scioli 2007-2015	<b>Partido Justicialista - Frente para la Victoria</b>	Sergio Massa 2007-2011 (J. Zamora interino 2008-2009)	<b>PJ - Frente Renovador</b>
		Sergio Massa 2011-2013 (J. Zamora interino 2013-2015)	
María Eugenia Vidal 2015-2019	<b>Pro - Cambiamos</b>	Julio Zamora (Electo) 2015-2019	

Fuente: Elaboración Propia.

En resumen, puede afirmarse que la presencia de un intendente opositor al gobernador de la provincia no predice el apoyo del gobierno local al reclamo ni tampoco la incidencia política de las organizaciones. Esto puede observarse, por ejemplo, si se contrasta el caso de Villa Domínico con el de Norte III. En ambos casos, hubo intendentes opositores al gobierno provincial pero ambos muestran distintos resultados en materia de incidencia política. En el caso de Villa Domínico, el segundo caso en cuanto a mayor incidencia, el intendente opositor apoyó el reclamo de las organizaciones de base y se sumó al conjunto

de aliados de estas últimas. En contraste con ello, en el caso de Tigre, el intendente nunca se convirtió en aliado de las organizaciones movilizadas y, si bien no fue un declarado opositor a la demanda en cuestión, tampoco brindó su apoyo a la causa. Este caso tiene el adicional de haber sido el que muestra la menor incidencia política de todos los casos aquí estudiados, habiendo obtenido un resultado claramente inferior al que se observa en Villa Domínico.

De modo similar, si se comparan los casos de Punta Lara y González Catán, ambos con intendentes alineados partidariamente al gobierno provincial, los resultados también son distintos a pesar de ese elemento en común. En el caso de Punta Lara el intendente de La Plata apoyó el reclamo y fue aliado de las organizaciones de base que reclamaban el cierre del relleno sanitario. Además, este fue el caso donde las organizaciones de base lograron la mayor incidencia política posible, ya que no sólo se cerró el relleno sino que también se inauguró una nueva política de residuos. En cambio, en el caso de González Catán hubo un resultado claramente menor en cuanto a incidencia política, ya que el relleno no se cerró y sólo se redistribuyó parte de los residuos que allí se enterraban. Desde la intendencia de La Matanza nunca se apoyó el reclamo por el cierre del relleno ni tampoco hubo intendentes aliados en todo el proceso.

Luego de descartar factores contextuales socioeconómicos y políticos como los mencionados para explicar la incidencia política de las organizaciones de base contra los rellenos sanitarios, en los capítulos que siguen me centraré en el análisis del tipo de alianzas, el tipo de encuadre y el momento de activación del reclamo como principales elementos explicativos de la incidencia política. La **Tabla 9** muestra sintéticamente cómo se comportan los factores señalados para cada resultado de incidencia política. En dicha tabla, los casos se encuentran ordenados cronológicamente, de acuerdo al momento en que

se activó cada uno de los reclamos. En este sentido, la tabla sigue el orden que tendrá el relato de los casos en los capítulos siguientes.

Los casos donde se observa una mayor incidencia política ocupan los dos primeros casilleros de la tabla, puesto que acontecen durante el primer y segundo momento de activación del reclamo. Estos son los casos donde las organizaciones de base entablaron alianzas con actores estatales: Punta Lara y Villa Domínico. Además, en Punta Lara, el caso donde existen alianzas con actores estatales y, a la vez, se observa un encuadre integral, hay una mayor incidencia que en el caso donde se observa un encuadre *nimby*, Villa Domínico.

Por su parte, los casos donde hubo menor incidencia acontecen en el segundo y tercer momento de activación del reclamo: González Catán y Norte III. En estos casos no existen alianzas con actores estatales, lo cual, de acuerdo a mi argumento, explica su menor incidencia política. Si bien estos dos casos evidencian un mismo tipo de alianzas, no muestran la misma incidencia política. Esto está asociado a que poseen distinto tipo de encuadre. Ahí se observa que el caso con mayor incidencia es el que posee un encuadre integral, es decir, el caso de González Catán. También parece estar asociado al momento de activación, dado que en el tercer momento las opciones de política pública -entre ellas, cerrar el relleno- están más restringidas que en los momentos anteriores.

**Tabla 9. Casos según Factores Explicativos y Tipo de Incidencia Política de las organizaciones de base contra rellenos sanitarios.**

Momento de Activación	Caso	Tipo de alianza estratégica	Tipo de Encuadre	Tipo De Incidencia Política
1	Villa Domínico	Con actores estatales	<i>Nimby</i>	<b>Cierre De Relleno Sanitario</b>
2	Punta Lara	Con actores estatales	Integral	<b>Nueva Política</b> (+Cierre del Relleno)
	González Catán	Sin actores estatales	Integral	<b>Restricción Del Ingreso De Residuos</b>
3	Don Torcuato	Sin actores estatales	<i>Nimby</i>	<b>Continuidad de la política</b>

Fuente: Elaboración Propia.

### **CAPÍTULO 3. VILLA DOMÍNICO: JUNTOS POR EL CIERRE DEL RELLENO**

En este capítulo se desarrolla el reclamo de organizaciones de base contra el relleno sanitario de Villa Domínico, el primer predio de CEAMSE que fue foco de protestas. Las Madres de Las Torres, Ambiente Sur, la Asamblea de Wilde, el Foro Regional de Defensa del Río de la Plata del Río de la Plata, la Salud y el Medio Ambiente y las Sociedades de Fomento de Don Bosco, de Florida y de Avellaneda fueron las principales organizaciones de base movilizadas contra el relleno de Villa Domínico. El origen de sus reclamos fue la aparición de una serie de casos de cáncer entre los habitantes de un barrio aledaño al relleno: el Complejo Habitacional Wilde, más conocido como “Las Torres de Wilde”.

La gravedad y concentración de los casos inquietó a los vecinos y vecinas de la zona, quienes se organizaron para determinar el origen de esas afecciones. Una de las principales sospechas que mantenían es que esas enfermedades estaban siendo provocadas por factores ambientales. En el marco de esas presunciones y luego del contacto con expertos ambientales, las organizaciones territoriales señalaron directamente al relleno sanitario como la causa de las enfermedades de las Torres de Wilde y exigieron su cierre a la CEAMSE y al gobierno provincial, desarrollando un encuadre claramente *nimby*. La consigna era clara: las organizaciones movilizadas no querían seguir padeciendo las consecuencias de tener un relleno sanitario activo cerca de sus hogares y, junto a distintos aliados, lucharon para que las autoridades lo cerrasen. Entre ellos destacan integrantes del gobierno local que se sumaron al reclamo y apoyaron y reforzaron el encuadre de rechazo hacia el relleno.

La búsqueda de apoyos dentro y fuera del barrio condujo al acercamiento de los vecinos con otras organizaciones sociales locales y funcionarios estatales, entre los que se destacan funcionarios municipales y un intendente. El resultado en términos de incidencia de estas organizaciones de base y sus aliados fue la consecución del objetivo perseguido: el relleno sanitario fue clausurado. Este caso alimenta el argumento según el cual las organizaciones de base con aliados estatales tienen mayores probabilidades de incidir en la política pública que aquellos que no cuentan con este tipo de aliados. Asimismo, si se compara el caso de Villa Domínico con el caso de Punta Lara, se puede ver cómo en el primero hay una menor incidencia que en el segundo a pesar de que en ambos hay aliados estatales. Esta diferencia en el tipo de incidencia política radica en la manera en que las organizaciones de base y sus aliados encuadraron el problema. Así, mientras en el caso de Villa Domínico el encuadre fue claramente *nimby*, en el caso de Punta Lara se desarrolló un encuadre integral. En Punta Lara, a diferencia de lo que sucedió en Villa Domínico, se exigiría la implementación de políticas orientadas a la reducción de residuos para poder viabilizar el cierre del relleno sanitario.

#### **4.1 Un relleno que molesta: basura y enfermedades en el barrio**

El relleno sanitario de Villa Domínico se encuentra ubicado en el límite de los municipios de Avellaneda y Quilmes, ocupando parte de ambos territorios, aunque su ingreso principal está del lado de Avellaneda. En ambos municipios hubo vecinos y organizaciones locales que, en distintas instancias y por diferentes motivos, desarrollaron algunos reclamos en contra del predio. Uno de los motivos históricos por los que el relleno sanitario fue cuestionado en esta zona consistía en las “irregularidades” en el proceso de

cesión de los predios a la empresa a finales de la década de 1970 (Entrevista a Ex Alto Funcionario, Municipalidad de Avellaneda, Buenos Aires, 31 de agosto de 2016; Entrevista a Ex Funcionario del Área de Ambiente, Municipalidad de Avellaneda, Buenos Aires, 10 de noviembre de 2017; Entrevista a Integrante, ONG Ambiente Sur, Buenos Aires, 26 de febrero de 2010). Otros cuestionamientos giraron en torno a una serie de inundaciones que afectaron especialmente a la localidad de Don Bosco (municipio de Quilmes) a comienzos de la década de 1990, las cuales, según vecinos de la zona e integrantes de la Sociedad de Fomento de esa ciudad, eran causadas por la presencia del predio de CEAMSE que no permitía el drenado natural del agua de las lluvias hacia el río (Entrevista a Integrante, Sociedad de Fomento de Don Bosco, Quilmes, 12 de octubre de 2017). Este grupo, también por los mismos años, cuestionó y denunció la posible habilitación de la disposición final de residuos peligrosos dentro del mismo predio, hecho que lograron frenar a través de protestas y movilizaciones en el municipio (Entrevista a Integrante, Sociedad de Fomento de Don Bosco, Quilmes, 12 de octubre de 2017).

A finales de la década de 1990, se desarrollaron nuevos cuestionamientos contra el relleno sanitario y su operación diaria. La presencia de “malos olores” y “la saturación de camiones que pasaban por Avellaneda a tirar basura” se tornaban cada vez más molestas para los habitantes de la zona (Entrevista a Ex Alto Funcionario, Municipalidad de Avellaneda, Buenos Aires, 31 de agosto de 2016).

Esto estaba asociado indirectamente con otra cuestión: un posible manejo deficiente del establecimiento. Algunos de los integrantes de la Sociedad de Fomento de la localidad de Don Bosco tenían sospechas en relación a este punto y señalaban que la empresa podría estar contaminando las napas de aguas subterráneas (Entrevista a Integrante, Sociedad de Fomento de Don Bosco, Quilmes, 12 de octubre de 2017). De todos modos, las críticas más



contundentes en contra del relleno se dieron hacia comienzos de los años 2000, cuando varios actores locales acusaron al predio de CEAMSE de contaminar y provocar que más de una veintena de personas enfermaran de cáncer (Entrevista a Integrante, Sociedad de Fomento de Don Bosco, Quilmes, 12 de octubre de 2017; Entrevista a Integrante, Madres de Las Torres, Avellaneda, 19 de julio de 2016; Entrevista a Ex Alto Funcionario, Municipalidad de Avellaneda, Buenos Aires, 31 de agosto de 2016; Entrevista a Ex Funcionario del Área de Ambiente, Municipalidad de Avellaneda, Buenos Aires, 10 de noviembre de 2017).

En el primer semestre de 1999 varios vecinos, adultos y niños, principalmente del complejo habitacional “Torres de Wilde”, fueron diagnosticados con distintos tipos de cáncer. Si bien estos padecimientos no son necesariamente extraños en ninguna ciudad, la simultaneidad con la que se dieron las afecciones y la concentración de los casos en un mismo complejo de viviendas llamaron la atención de los vecinos (Blog Madres de Las Torres, disponible en: <http://madresdelastorres.ar.tripod.com/pagina01.html>, última consulta: 10/11/2019). Una entrevistada, cuyo hijo enfermó en abril del año 1999 y falleció de un linfoma no Hodgkin, describía las repercusiones de estos hechos:

Nosotros acá, aunque seamos muchos, nos conocemos, porque está la escuela, la salita, el centro comercial, vos vas caminando y te conocés, y nunca, jamás, habíamos escuchado semejante cantidad [de enfermos]. Cada quince días: tiene leucemia tal, tiene linfomas... ¿qué está pasando? nos empezamos a alarmar. (...) la enfermera que daba las vacunas para que los chicos tengan defensas, también es del barrio, y decía nunca me paso de tener que ir a vacunar a tantos chicos para que tengan defensas (Blog Madres de Las Torres, disponible en: <http://madresdelastorres.ar.tripod.com/pagina01.html>, última consulta: 10/11/2019).

En total, unos 22 habitantes del barrio Las Torres, donde habitaban alrededor de 10.000 personas, fueron afectados con enfermedades cancerígenas, así como también unos cuatro o cinco vecinos más del resto del barrio donde se asentaba dicho complejo (Entrevista a Integrante, Madres de Las Torres, Avellaneda, 19 de julio de 2016; Entrevista a Integrante,

Sociedad de Fomento de Don Bosco, Quilmes, 12 de octubre de 2017). Dentro de este conjunto de afectados, hubo tres niños que fallecieron, lo cual conmocionó fuertemente a los habitantes del barrio (Entrevista a Integrante, Madres de Las Torres, Avellaneda, 19 de julio de 2016). Si bien estas situaciones podrían haber sido consideradas acontecimientos lamentables pero personales y privados, la realidad es que la concentración y gravedad de los casos contribuyó a que los familiares de los afectados fueran encuadrando su propio padecer como un problema que debía ser visibilizado públicamente y sobre el que alguien debía actuar.

Las enfermedades en el complejo de Las Torres pasaron progresivamente de ser un problema esencialmente privado de las familias afectadas a ser un problema que comenzaba a debatirse entre el resto de los vecinos. A fines de 1999 y comienzos de 2000, familiares de las personas enfermas comenzaron a convocar al resto de sus vecinos del Complejo de Las Torres a participar de distintas reuniones para tratar el tema. Estos encuentros ayudaron a desarrollar la organización de la acción colectiva al interior del complejo, donde se establecieron delegados por torre y una cadena de contacto telefónico para que todos los hogares del lugar puedan estar al tanto de las novedades.

Una particularidad que tomaría esta incipiente organización vecinal es que las personas que más participaban de estas primeras instancias de acción colectiva eran las madres de los niños afectados, dato que luego provocaría que el colectivo fuera conocido como “Las Madres de Las Torres” (Entrevista a Integrante, Madres de Las Torres, Avellaneda, 19 de julio de 2016). Así, Las Madres de Las Torres fueron siempre reconocidas como las pioneras y referentes centrales del proceso de demandas contra la CEAMSE en Villa Domínico (Entrevista a Integrante, Sociedad de Fomento de Don Bosco, Quilmes, 12 de octubre de 2017; Entrevista a Ex Funcionario del Área de Ambiente, Municipalidad de

Avellaneda, Buenos Aires, 10 de noviembre de 2017; Entrevista a Integrante, Foro Regional de Defensa del Río de la Plata del Río de la Plata, la Salud y el Medio Ambiente, Buenos Aires, 07 de diciembre de 2009):

[Las Madres de Las Torres] eran la bandera, el emblema de la lucha contra el CEAMSE. Fueron ellas las que empezaron a relacionar la muerte y los problemas de leucemia que tenían los chicos, y buscaron cuál podía ser el eje conductor que generaba esa enfermedad, ellas fueron las que se dieron cuenta de que era el relleno sanitario (Entrevista a Integrante, Foro Regional de Defensa del Río de la Plata del Río de la Plata, la Salud y el Medio Ambiente, Buenos Aires, 07 de diciembre de 2009)

Sin embargo, más allá del protagonismo de Las Madres de Las Torres, esta organización no actuó en soledad en su proceso de reclamo contra CEAMSE. Tal como señalé, junto a ellas, hubo otras organizaciones de base locales que emprendieron el reclamo contra el relleno sanitario. Todas estas organizaciones formaron hacia los momentos de mayor vinculación un espacio que las aglutinaba al que denominaron “Asamblea No + CEAMSE”. Este espacio funcionó principalmente en las instancias de mayor movilización y terminó siendo más bien una red de vinculación entre las organizaciones movilizadas (Merlinsky y Fernández Bouzo 2007, Entrevista a Integrante, Madres de Las Torres, Avellaneda, 19 de julio de 2016), antes que una instancia de decisión o interpelación directa con las autoridades, ya que ese rol fue primordialmente desarrollado por Las Madres de las Torres. Conjuntamente, a lo largo del proceso, las organizaciones fueron entablando diferentes alianzas con otros actores sociales y estatales que se unieron a las demandas por el cierre del relleno de Villa Domínico.

## 4.2 Buscando pistas para definir el problema: actores territoriales, expertos y la gesta de un encuadre *nimby*

El contacto con actores locales, también vinculados de una u otra forma al territorio, al relleno sanitario o a la cuestión ambiental, proveyó a las Madres de Las Torres de nuevos datos sobre el funcionamiento del establecimiento, lo cual les permitió ir desarrollando el encuadre del problema al que se enfrentaban. Esto, a su vez, extendió el número de organizaciones de base que se sumaron al reclamo y reflejó claramente cómo la construcción de un encuadre es un proceso esencialmente interactivo y estrechamente vinculado a la conformación de lazos y alianzas.

Se acoplaron a esta demanda organizaciones vecinales como las Sociedades de Fomento de Don Bosco, de Avellaneda, de Bernal y de La Florida; asambleas vecinales locales originadas por la crisis socioeconómica de los años 2000, como la Asamblea de Wilde; y una pequeña organización ambientalista local llamada “Ambiente Sur”, conformada por esos momentos por una decena de personas, algunos de ellos profesionales y otros “autodidactas” preocupados por los temas ambientales del territorio (Entrevista a Integrante, Sociedad de Fomento de Don Bosco, Quilmes, 12 de octubre de 2017; Entrevista a Integrante, Foro Regional de Defensa del Río de la Plata del Río de la Plata, la Salud y el Medio Ambiente, Buenos Aires, 07 de diciembre de 2009; Entrevista a Integrante, ONG Ambiente Sur, Buenos Aires, 26 de febrero de 2010).

Asimismo, hacia el año 2001-2002 se conformó el Foro Regional de Defensa del Río de la Plata del Río de la Plata, la Salud y el Medio Ambiente formado por varias organizaciones territoriales de municipios lindantes al Río de La Plata. Si bien Las Madres de las Torres no participaron activamente de este espacio, el Foro apoyó el reclamo por la

clausura del relleno (Entrevista a Integrante, Foro Regional de Defensa del Río de la Plata del Río de la Plata, la Salud y el Medio Ambiente, Buenos Aires, 07 de diciembre de 2009).

Estos vínculos iniciales entre las organizaciones territoriales y los vecinos afectados por las enfermedades cancerígenas contribuyeron a definir el encuadre que tomaría el reclamo: qué tipo de problema estaban enfrentando, cuáles eran las mejores soluciones y quiénes eran responsables por ello. Definir estas cuestiones era sin dudas un desafío para las organizaciones de base, ya que no es fácil establecer e individualizar las causas que generan un determinado problema ambiental o enfermedades asociadas a ello. Esta dificultad inherente a los problemas asociados a situaciones de contaminación ambiental empujó a las organizaciones de este caso a una minuciosa investigación de las posibles causas detrás de las enfermedades acontecidas en el barrio, impulsada en ocasiones por las sospechas fundadas de actores con conocimiento del tema, ya sea por su condición de expertos o por ser activistas ambientales.

Así, luego de que se conocieran los diagnósticos de las enfermedades en el Complejo Las Torres, algunos familiares de los afectados comenzaron a indagar, de forma individual y poco sistematizada, acerca de las posibles causas de estos padecimientos. En esta búsqueda inicial, algunas madres de niños afectados se anoticiaron, por medio de los médicos de sus hijos, que, entre las sustancias que generan este tipo de enfermedades, se encuentran el benceno y el tolueno y que, por lo general, algunos tipos de fábricas o zinguerías las manipulan (Entrevista a Integrante, Madres de Las Torres, Avellaneda, 19 de julio de 2016). Con este dato, el paso siguiente de estas madres fue tratar de identificar algún establecimiento donde podrían estar trabajando con este tipo de sustancias, es decir, buscar las causas y los actores responsables del problema que progresivamente iban encuadrando.

Uno de los primeros contactos que este colectivo tuvo hacia fuera de Las Torres fue con los integrantes de una organización de base ya existente, la Sociedad de Fomento de Don Bosco, quienes ya habían hecho denuncias anteriormente por diversos temas en contra de CEAMSE. Así lo relatan los siguientes testimonios:

Ya en el 2000, empezamos a contactarnos con gente de Don Bosco que tenían un estudio del CEAMSE, de lo que contaminaba porque ellos estaban luchando por otro tema, por las napas, entonces tenían ese estudio y ahí empezamos a ver, porque nosotros acá teníamos olor a podrido las 24 hs.(Entrevista a Integrante, Madres de Las Torres, Avellaneda, 19 de julio de 2016).

"A través de un informe que el propio CEAMSE publica desde su biblioteca, encontramos una coincidencia entre los gases que emanan del relleno sanitario y las enfermedades que se empiezan a dar en la zona" (Testimonio integrante de la Sociedad de Fomento de Don Bosco, disponible en: <http://madresdelastorres.ar.tripod.com/pagina01.html>, última consulta: 10/11/2019).

El presidente de la Sociedad de Fomento de Don Bosco de ese momento era un vecino ingeniero con bastante trabajo territorial y trato con organizaciones educativas y de cartoneros. En una entrevista, esta persona indica que Las Madres de Las Torres lo contactaron y ya habían comenzado a señalar a CEAMSE como potencial responsable de las enfermedades de los vecinos, pero para ello les pidió que buscaran pruebas que respalden tales esas acusaciones (Entrevista a Integrante, Madres de Las Torres, Avellaneda, 19 de julio de 2016). Los miembros de Las Madres de Las Torres y de la Sociedad de Fomento de Don Bosco comenzaron a buscar las referidas pruebas por medio del contacto con distintos actores. En particular, el contacto con los bomberos locales y distintos expertos llevó a que las organizaciones fueran consolidando un encuadre donde la responsabilidad de CEAMSE sobre las enfermedades era clave.

Las organizaciones consultaron al Departamento de Bomberos de Bernal (Municipio de Quilmes) por un supuesto incendio acontecido en el año 1998. Los vecinos recordaban que para fines de ese año vieron ingresar numerosas dotaciones de bomberos al relleno sanitario pero nunca habían tenido un comunicado oficial sobre qué había ocurrido realmente.

Debido a las sospechas que las organizaciones ya mantenían sobre el manejo del predio de CEAMSE, se tornaba relevante para ellas determinar si en el relleno se había generado algún tipo de siniestro y si esto era habitual. Cuando contactaron al departamento de bomberos de la localidad de Wilde (municipio de Avellaneda) e indagaron al respecto, esa dotación de bomberos negó tener información sobre ese acontecimiento. A diferencia de ello, cuando consultaron con el Departamento de Bomberos de la localidad de Bernal (municipio de Quilmes), esta dependencia sí corroboró la existencia del incendio, el cual se había desarrollado en una celda del relleno en la que estuvieron trabajando durante varios días:

El tema es que cuando empezamos a averiguar [sobre el incendio] para tenerlo por constancia, acá los bomberos de Wilde lo negaban, porque [CEAMSE le] aporta plata a los bomberos. Entonces qué hicieron, les alquilaron después un camión para que estuviera adentro del CEAMSE y no toque la sirena cuando entraba, entonces estaba adentro del CEAMSE y cualquier incendio lo tenían ahí a disposición.

Pero los bomberos de Bernal sí nos respondieron la nota y nos confirmaron que habían ido y que había un foco de cuarenta metros por cien, que habían estado apagando el incendio. Todo por escrito, en convocatoria de los bomberos de Wilde, a los que habían estado ayudando (Entrevista a Integrante, Madres de Las Torres, Avellaneda, 19 de julio de 2016).

La confirmación del incendio fue clave para consolidar la hipótesis de que había sucedido algo en el relleno sanitario que disparó las enfermedades en el barrio. Esto motivó el acercamiento de las organizaciones de base con nuevos actores con conocimiento experto sobre la cuestión ambiental:

Entonces fuimos haciendo reuniones, (...) con mucha gente que sabía del tema (ingenieros, químicos, profesores, médicos). A muchos, nosotros (los) buscamos y muchos nos fueron recomendando gente que podían darnos una explicación de qué era un relleno (Entrevista Telefónica a Integrante, Madres de Las Torres, Avellaneda, 21 de Noviembre de 2018).

Entre los expertos con los que estas organizaciones fueron vinculándose estuvieron genetistas y otros integrantes del Centro de Investigaciones del Medio Ambiente (CIMA) de La Plata, el Dr. Andrés Porta, especialista en toxicología y ambiente de la Facultad de

Ciencias Exactas de la Universidad de La Plata, entre otros. Estos especialistas explicaron a los integrantes de las organizaciones de base que, ante un evento como el incendio en el relleno sanitario, entran en combustión sustancias altamente tóxicas que pueden afectar especialmente a personas con predisposición genética a contraer enfermedades cancerígenas:

[Expertos] nos explicaron que los chicos que estaban predispuestos genéticamente fueron los que se enfermaron, a los demás, [el incendio] les pudo haber agarrado alergias, irritación en las mucosas, tos, pero los chicos que están predispuestos genéticamente son los que tuvieron las enfermedades (Entrevista a Integrante, Madres de Las Torres, Avellaneda, 19 de julio de 2016).

Conjuntamente, las organizaciones se acercaron a la propia CEAMSE para reclamar una explicación de lo que estaba sucediendo en el predio y saber si eso, efectivamente, tenía relación con las muertes y enfermedades acontecidas. En ese choque directo con CEAMSE hacia el año 2000, las organizaciones comenzaron a tener una fuerte vinculación con los expertos que trabajaban allí, quienes reconocieron ante ellas algunos datos sobre manejos irregulares o deficientes del relleno sanitario (Entrevista a Integrante, Sociedad de Fomento de Don Bosco, Quilmes, 12 de octubre de 2017):

Nos fuimos juntando con gente del propio CEAMSE, que nos fue explicando cada olor, cada compuesto, qué gas llevaba, ahí fuimos aprendiendo que tenía 176 gases que eran totalmente cancerígenos (...) Un ingeniero del propio CEAMSE, que lo habían echado por ayudarnos, que era uno de los que (...) [nos] decía los gases que tenía el relleno. (...) (Entrevista a Integrante, Madres de Las Torres, Avellaneda, 19 de julio de 2016).

Esta búsqueda de pistas con diferentes actores en pos de la obtención de un diagnóstico más completo ante la posible contaminación por el relleno sanitario permitió a las organizaciones de base contar con una serie de informaciones que reforzaron sus principales sospechas. Esos datos brindados por los bomberos y expertos, incluso aquellos del propio CEAMSE, fueron la base para que decantase un claro encuadre *nimby* entre los



actores movilizados, sobre todo, en Las Madres de las Torres: el relleno contaminaba y lo querían fuera de su territorio.

El proceso de búsqueda de evidencia y de vinculación con otros actores mostró que el desarrollo de un encuadre en un reclamo por cuestiones ambientales no es una cuestión azarosa ni se gesta de un momento a otro debido a la especificidad técnica del problema. La elaboración del reclamo en términos discursivos y la forma en que los actores lo encuadran implican tiempo e intercambios entre los actores involucrados e, incluso, tensiones entre los mismos y los discursos en juego. En este caso, el reclamo de cierre del relleno tuvo un encuadre claramente *nimby*, pues, como veremos, el rechazo al relleno era el principal componente del discurso de las organizaciones de base que lideraron el reclamo contra CEAMSE. Las organizaciones movilizadas y luego los aliados que se fueron sumando al reclamo no querían tener más el relleno en el mismo territorio que habitaban. Los problemas de salud que el relleno había provocado en parte de la población eran la principal carta que mostraban para justificar el pedido de cierre del predio. En este sentido, y tal como muestro a continuación, el encuadre *nimby* que se desarrolló en este caso enfatiza especialmente el fuerte rechazo hacia aquello que se considera la fuente del daño - en este caso, el relleno sanitario- pero desarrolla poco la dimensión propositiva del reclamo por fuera de las técnicas vigentes. Si bien la correcta gestión de los rellenos sanitarios fue una demanda muy presente en los actores movilizados en este caso, estos no ahondaron mucho respecto de qué hacer con los residuos que iban a dejar de enterrarse en Villa Domínico, ya que la principal preocupación era que no vuelvan a ese predio cercano a sus hogares y con grandes déficits en su gestión interna (Entrevista a Integrante, Madres de Las Torres, Avellaneda, 19 de julio de 2016; Entrevista a Integrante, Sociedad de Fomento de Don Bosco, Quilmes, 12 de octubre de 2017).

El evento detonante de la movilización social en este caso fue, como señalé anteriormente, la aparición de las enfermedades cancerígenas y los consecuentes fallecimientos en el Complejo de Las Torres. La gran causa de esos problemas, para las organizaciones, era la presencia del relleno sanitario. Los actores responsables del problema y de brindar las soluciones necesarias, para los actores movilizados y sus aliados, eran la empresa CEAMSE y el gobierno provincial. A diferencia de lo que sucedió, como veremos, en los casos de González Catán y Don Torcuato, en este caso el gobierno municipal no fue señalado como uno de los actores responsables de este problema público en particular. En un testimonio quedaba bien claro esto:

Hay que reclamar a CEAMSE, porque el municipio solo mucho no va a hacer (...) Hay que reclamar a la provincia y al gobierno de la Ciudad, que son los dueños [del relleno] (Entrevista a Integrante, Madres de Las Torres, Avellaneda, 19 de julio de 2016).

El objetivo de cierre del relleno fue la bandera que llevaron adelante las organizaciones de base de este caso. En sus intentos por concretarlo, fueron encontrándose con distintos actores que se aliaron a ellas y trabajaron conjuntamente por la vía institucional o contenciosa para que el predio de CEAMSE fuera finalmente clausurado y que no ingresaran más residuos en él. Más allá de las diferencias entre los actores, un gran norte los unía y era ese pedido de clausura del relleno sanitario de Villa Domínico y que se avanzase en una gestión interna adecuada del mismo con miras a su saneamiento y remediación:

[Pedíamos] que se cierre [el relleno], que se haga el tratamiento, que se pongan las antorchas, que se haga el control de los lixiviados, que se agrande, que se cambie el tratamiento de los lixiviados, que podamos participar en todas las tomas de muestra, que las tomas de muestra las haga gente confiable, laboratorios confiables, no familiares de ellos sin custodia, sin escribano, sin nada (Entrevista a Integrante, Madres de Las Torres, Avellaneda, 19 de julio de 2016).

En cuanto a la respuesta que las organizaciones exigían para concretar el cierre del relleno sanitario, a lo largo del proceso convivieron dos tipos de encuadres que enfatizaban

dos soluciones bien distintas para la cuestión de los residuos. Uno de esos encuadres, el que finalmente se impuso en este proceso, fue de tipo *nimby* y era el que defendían principalmente Las Madres de las Torres y al que se acoplaron los aliados del gobierno municipal que se sumaron al reclamo. Básicamente esta postura implicaba la exigencia del cierre del relleno sanitario y el saneamiento de los daños acontecidos por el predio en el territorio. El énfasis del discurso estaba centrado en los daños ambientales territorializados que generó esa política de residuos en esa zona en particular y no tanto en la problematización o discusión sobre los efectos que podrían manifestarse en otros territorios puntuales a partir de, por ejemplo, la redistribución de residuos que llegaban a Villa Domínico hacia otros predios.

El otro tipo de encuadre, presente entre las organizaciones con una identidad más vinculada al ambientalismo como el Foro Regional y Ambiente Sur, era integral. Desde estas organizaciones compartían el rechazo al relleno de Villa Domínico, en particular, pero también a la política de enterramiento de residuos en general. Por eso, no consideraban viable o aceptable una solución al problema local que implicara la continuidad del modelo en otros territorios (Entrevista a Integrante, ONG Ambiente Sur, Buenos Aires, 26 de febrero de 2010; Entrevista a Integrante, Foro Regional de Defensa del Río de la Plata del Río de la Plata, la Salud y el Medio Ambiente, Buenos Aires, 07 de diciembre de 2009). En línea con ello, bregaban por un cierre del relleno sanitario que contemple la implementación de políticas de gestión integral de residuos orientadas a la recuperación. Así, se evidencia en las siguientes citas:

[Los rellenos] no son sanitarios, son “insanitarios”... En un principio no se sabía, bueno, hacemos el relleno porque es la mejor manera de que no haya basurales a cielo abierto. Pero ahora sabemos y está demostrado que en todos los lugares donde están los rellenos sanitarios de CEAMSE se contamina. Eso a nuestra manera de ver, no sirve. Habría que cambiar el sistema, recuperar en origen, recuperar la materia prima,

recuperar el gas (Entrevista a Integrante, Foro Regional de Defensa del Río de la Plata del Río de la Plata, la Salud y el Medio Ambiente, Buenos Aires, 07 de diciembre de 2009).

Mi respuesta es cerremos el CEAMSE, el CEAMSE hay que cerrarlo hoy a la tarde... ¿que hacemos mañana con la basura? ¿Mañana con la basura sigamos tirando de la misma forma que la tira el CEAMSE?... si el problema no es técnico, si vos te pones a leer hay 1300 formas de tratar el tema de la basura, el problema es que hay mucha gente haciendo mucha plata con el tema actual, eh...y hay muchos intereses...o sea, el tema CEAMSE para nosotros no terminó cuando se fue dejando de depositar basura, para otras organizaciones sí, pero para nosotros no. Entonces nosotros seguimos con eso, seguimos con eso, hemos estado prácticamente en todos los pueblos del interior donde se trató de crear nuevos basurales... [Planteamos] que se cambie la estrategia, una completamente diferente para el tema de la basura (Entrevista a Integrante, ONG Ambiente Sur, Buenos Aires, 26 de febrero de 2010).

El encuadre integral no llegó a estar en el centro de la escena y resultó sobrepasado por la otra postura. Más allá de los debates por la continuidad o utilidad del sistema regional de rellenos sanitarios, el objetivo que unificó a las organizaciones de base de este caso y sus aliados y detrás del que se encolumnaron todos fue el cierre del relleno sanitario y una gestión adecuada de los gases y lixiviados que generaba y que iba a generando el relleno después de cerrado. Así lo remarca la página de Las Madres de Las Torres de ese momento:

¿Qué le pedimos las Madres de Las Torres al CEAMSE?

Principalmente queremos que den YA de tirar basura en el relleno de Villa Domínico, que instales un sistema de recolección de gases bien diseñado y bien operado, que recuperen la zona y la devuelvan a los vecinos de Avellaneda y Quilmes en las condiciones que se les fue otorgada.

El CEAMSE es responsable de los 24 años de contaminación, enfermedades y muerte ocurridas entre nuestros vecinos y NO LOS QUEREMOS MÁS ENTRE NOSOTROS. (Blog Madres de Las Torres, disponible en: <http://madresdelastorres.ar.tripod.com/pagina01.html>, última consulta: 10/11/2019)

#### **4.3 Luchando contra CEAMSE: el mecanismo de la movilización para cerrar el relleno**

A partir de que las organizaciones de base comenzaron a delinear a la CEAMSE como su principal adversario, empezaron a desarrollar una serie de medidas para interpelar a la

empresa siempre con el objetivo de no tener más relleno sanitario en el territorio: envío de notas, pedidos de audiencias, marchas barriales, presentación de denuncias judiciales, contacto con medios de comunicación y actores estatales.

En el año 2001, según testimonio de varios entrevistados, un periódico local de Quilmes realiza una nota sobre la contaminación provocada por el relleno de Villa Domínico (Entrevista a Integrante, Madres de Las Torres, Avellaneda, 19 de julio de 2016; Entrevista a Integrante, Sociedad de Fomento de Don Bosco, Quilmes, 12 de octubre de 2017). La nota llegó a otros medios de mayor alcance que, en el mes de mayo, contactan a Las Madres de Las Torres para entrevistarlas. La transmisión de la investigación periodística sobre las enfermedades del Complejo fue uno de los hechos que marcó un antes y un después en términos de visibilidad, ya que se transmitió en la sección “Telenoche Investiga” del programa Telenoche, el noticiero central de Canal 13, uno de los principales canales de aire del país. La visibilidad que adquirió el problema a través de los medios de comunicación reforzó el apoyo y la difusión del reclamo entre una mayor cantidad de pobladores de la zona. El programa salió al aire en octubre de 2001 y, por la repercusión que tuvo, incomodó a los directivos de CEAMSE que comenzaron a comunicarse con Las Madres para que dejaran de difundir sus reclamos. Así lo señala una de las activistas entrevistadas:

En una nota que hizo un periodista de acá de Quilmes de un periódico barrial fue cuando (...) la vieron los de Canal 13 y nos vinieron a hacer la nota, que era para [el programa] “Telenoche Investiga” (...) Y bueno, ahí empezaron a llamar por teléfono del CEAMSE que nos querían pagar para que no saliéramos más a la calle (...) Decían: nosotros los podemos ayudar, está bien que no le devolvemos la vida a su hijo, pero podemos ayudarla dándole una ayuda económica (Entrevista a Integrante, Madres de Las Torres, Avellaneda, 19 de julio de 2016).

En ese marco de mayor visibilidad del reclamo, organizaciones movilizadas de la zona de Avellaneda, Don Bosco y Bernal presentaron una denuncia judicial ante la Unidad Fiscal

de Investigación N° 1 de Lomas de Zamora con el fin de que la justicia investigue lo que sucedía al interior de CEAMSE (Entrevista Telefónica a Integrante, Madres de Las Torres, Avellaneda, 21 de Noviembre de 2018; Entrevista a Integrante, Sociedad de Fomento de Don Bosco, Quilmes, 12 de octubre de 2017). No obstante, como señalan los entrevistados, esa causa no generó grandes avances. Paralelamente, algunas familias afectadas iniciaron causas particulares en el foro civil por daños y perjuicios<sup>14</sup> contra CEAMSE y la empresa privada contratista que operaba el relleno, SYUSA.

Debido a la lentitud de las respuestas judiciales, las acciones legales fueron perdiendo centralidad entre las organizaciones de base y hacia fines de 2001 los eventos disruptivos se tornaron más relevantes, convocando un número creciente de respaldos entre la comunidad local. Entre este tipo de acciones se encontraban las marchas y los “bloqueos” a la CEAMSE, una de las formas de acción contenciosa privilegiada en el repertorio de acción de las organizaciones que reclaman contra los rellenos sanitarios de la región. Los bloqueos consistían en protestas en las puertas del relleno en las que los manifestantes impedían el ingreso de los camiones recolectores, obstaculizando las entradas con vehículos y elementos contundentes de camping, ya que muchas veces se quedaban instalados varios días allí. Los diarios de tirada nacional comenzaban a cubrir con mayor frecuencia estos bloqueos a los ingresos del predio de CEAMSE y noticias como la siguiente formaban parte de sus titulares:

Ayer, Marcela, junto con otras madres y unos cien vecinos de Don Bosco y Bernal, decidieron cortar una de las entradas al relleno sanitario de Villa Dominico (*Clarín*, 07/12/2001).

---

<sup>14</sup> Ver, por ejemplo, Causa N° 103.153/2001. “Lupardo Ricardo Horacio Y Otros c/ CEAMSE Coordinadora Ecológica Área Metropolitana Sociedad Del Estado y Otro S/Daños Y Perjuicios”. Juzgado Civil 67 - Secretaria N° 97. Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil.

Las acciones de reclamo contra el relleno convocaron hacia el año 2003 también a actores del propio gobierno municipal. Las organizaciones hicieron uso de espacios institucionales locales para canalizar sus reclamos y comenzaron a abrir canales de diálogo más fluidos con el gobierno municipal. Las demandas contra CEAMSE y el efecto *nimby* contra el relleno eran tema recurrente en los cabildos abiertos del municipio de Avellaneda, que fue el municipio donde se concentraron los reclamos contra el relleno sanitario a pesar de que el mismo también comprende parte del municipio de Quilmes. En los mencionados cabildos, las organizaciones y la gestión local fueron acordando un “plan de lucha” que elevaba la apuesta por las acciones contenciosas de las que, hacia el año 2003, participaron funcionarios municipales y el propio intendente de ese momento, Oscar Laborde (Frepaso-Alianza, 1999-2003), quien se refería a ello de la siguiente manera.

Cuando era Intendente (...) yo tenía un sistema que eran los cabildos abiertos, donde yo iba a los clubes y hacíamos un intercambio con la gente, veíamos cuáles eran sus prioridades (...) entonces varias veces hicimos asambleas por este tema en el club estrella, en el [Wilde] Sporting, en el gimnasio de Las Torres de Wilde por este tema [el de los reclamos contra CEAMSE]. [Las organizaciones y el municipio] nos propusimos darles un ultimátum [a CEAMSE]: (...) nos dijeron que sí [iban a cerrar el relleno]. No lo hicieron y con los vecinos decidimos cortarles el acceso al CEAMSE. (Entrevista a Ex Alto Funcionario, Municipalidad de Avellaneda, Buenos Aires, 31 de agosto de 2016).

Así, en el año 2003 se da uno de los más grandes bloqueos y movilizaciones al predio de CEAMSE donde participaron activamente funcionarios y el intendente municipal de Avellaneda. El bloqueo generó grandes inconvenientes para la CEAMSE, ya que los municipios que disponían en el relleno sanitario de Villa Domínico no podían descargar sus residuos y debieron ser redireccionados a otros predios:

Un día determinado bloqueamos la entrada del CEAMSE, entonces durante un día entero no pudieron entrar los camiones y eso produjo una saturación de basura en los lugares y fue un desastre. Tapa de diarios, todo (Entrevista a Ex Alto Funcionario, Municipalidad de Avellaneda, Buenos Aires, 31 de agosto de 2016).

La repercusión mediática a la que hace referencia el ex intendente se debió, en gran parte, a la participación del jefe comunal en la manifestación, ya que varias noticias (como por ejemplo, *Página 12*, 16/05/2003 e *Infobae*, 19/05/2003) remarcaron eso:

(Lee una noticia de la computadora) "El intendente Oscar Laborde anunció que se pondrá frente a una pueblada para rechazar los camiones en los rellenos de Villa Domínico, que están colapsados" (Entrevista a Ex Alto Funcionario, Municipalidad de Avellaneda, Buenos Aires, 31 de agosto de 2016).

Los funcionarios y el intendente del gobierno municipal de Avellaneda se convirtieron en aliados muy importantes para las organizaciones que luchaban contra el relleno de Villa Domínico y también en mediadores (o *brokers*) fundamentales, intercediendo directamente en la negociación por el cierre del relleno. Una integrante de Las Madres de Las Torres señalaba en una entrevista que el intendente apoyó activamente el reclamo de las organizaciones que “salió a las marchas con ellas”, que “salió en los diarios” y que intermedió en el conflicto con CEAMSE (Entrevista a Integrante, Madres de Las Torres, Avellaneda, 19 de julio de 2016). El jefe comunal y sus funcionarios eran parte de la alianza contra el relleno sanitario y, al mismo tiempo, funcionaban como *brokers* entre las partes. Esta asociación entre las organizaciones sociales y los actores estatales locales fue resaltada de la siguiente manera por el intendente:

Yo creo que si hay una virtud es que hicimos una asociación muy fructífera para Avellaneda entre los vecinos, los damnificados, los interesados ambientalmente y el gobierno municipal (Entrevista a Ex Alto Funcionario, Municipalidad de Avellaneda, Buenos Aires, 31 de agosto de 2016).

En el marco de estos eventos disruptivos, los funcionarios municipales fueron intercediendo entre las organizaciones y la CEAMSE, forjando un claro proceso de mediación entre las partes, clave en la definición de condiciones del cierre y, por ende, en el proceso de incidencia de esta alianza de organizaciones y actores estatales en la política de residuos.



#### 4.4 La mediación del gobierno local y las primeras respuestas al reclamo

Los reclamos por el cierre del relleno llevados adelante por las organizaciones de base tomaban cada vez mayor visibilidad y las autoridades provinciales y de la empresa CEAMSE comenzaron a dejar de lado la indiferencia frente a las demandas, abriendo canales de diálogo mediados por el gobierno local.

El intendente del municipio de Avellaneda y los funcionarios de su gestión estaban en constante contacto con la provincia y la CEAMSE. Cabe destacar que el color político del gobierno municipal de ese entonces era distinto al del gobierno provincial y que, en particular, este intendente provenía de una tradición partidaria de izquierda y claramente opuesta al del gobernador peronista de ese momento (Entrevista a Ex Alto Funcionario, Municipalidad de Avellaneda, Buenos Aires, 31 de agosto de 2016; Entrevista a Ex Funcionario del Área de Ambiente, Municipalidad de Avellaneda, Buenos Aires, 10 de noviembre de 2017). Desde el gobierno provincial y CEAMSE se presentaron diferentes propuestas sobre el relleno sanitario que el referido intendente y sus funcionarios transmitían a las organizaciones sociales, quienes a su vez las discutían y evaluaban. En las primeras propuestas, las autoridades del gobierno provincial y CEAMSE no consideraban la posibilidad del cierre del predio. En vez de proponer la clausura del relleno, se dedicaban a plantear compensaciones al municipio por tener el sitio de disposición final dentro de su territorio, como por ejemplo, la realización de obras de mejoramiento urbano en las cercanías del relleno. No obstante, estas “compensaciones” no eran bienvenidas por las organizaciones de base, quienes insistían en el cierre del predio. Así relataba el propio ex intendente cómo llevaba adelante este proceso de mediación entre las partes involucradas:

Cuando soy intendente, entro en contacto con la dirigencia de la CEAMSE y les empiezo a decir que hay que negociar el cierre (...)

Intentaron hacer algunas compensaciones: que ellos si volcaban ahí, iban a hacer algunas obras en Wilde, destinar algunos recursos. Yo lo consulté con los vecinos. Los vecinos me dijeron que no, que lo que querían era que se cierre el CEAMSE (Entrevista a Ex Alto Funcionario, Municipalidad de Avellaneda, Buenos Aires, 31 de agosto de 2016).

El gobierno municipal participó, entre el año 2002 y principios del año 2003, en una serie de reuniones con las autoridades de los distritos que disponían sus residuos en Villa Domínico, la CEAMSE y el gobierno provincial. En el marco de dichos encuentros, la empresa presentó una serie de propuestas de cierre del relleno sanitario que no se llegaban a concretar una vez que se cumplían los plazos establecidos, lo cual disgustaba fuertemente a las organizaciones de base y a los actores estatales locales que las apoyaban. Un funcionario de la gestión municipal de ese entonces decía esto al respecto de la postergación de los plazos:

La cosa es que veníamos conversando con CEAMSE el cierre de Villa Domínico. Entonces ellos nos pedían un tiempo... "necesitamos un año para no sé qué". Y me acuerdo que lo que nos venía pasando era la postergación de los plazos. Nos decían en ocho meses, pasaban los ocho meses. En diez meses... y así... (Entrevista a Ex Funcionario del Área de Ambiente, Municipalidad de Avellaneda, Buenos Aires, 10 de noviembre de 2017).

Hacia mayo del año 2003, la CEAMSE y el gobierno provincial presentaron ante los municipios cuyos residuos se enterraban en Villa Domínico una nueva propuesta de cierre del predio. Dicha propuesta consistía en derivar parcialmente los residuos hacia otro relleno del sistema regional de CEAMSE, externalizando la disposición final de los mismos hacia otro predio con menor resistencia social. Puntualmente, la CEAMSE planteó dejar de recibir en Villa Domínico los residuos provenientes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para que fuesen dispuestos en el relleno de Norte III. En cuanto a los residuos de distritos de la provincia de Buenos Aires, la CEAMSE proponía dejar de disponerlos en las parcelas ubicadas en Villa Domínico y, en vez de ello, enterrarlos en módulos del mismo

predio ubicados del lado de la ciudad de Bernal, municipio de Quilmes. La fecha para hacer efectivas ambas medidas era el 11 de mayo de 2003 (*Página 12*, 16/05/2003).

La propuesta de disponer los residuos en la sección del relleno ubicada en el municipio de Quilmes fue rechazada por dos grupos: los actores sociales y estatales movilizados contra CEAMSE y las autoridades del distrito de Quilmes. En primer lugar, al igual que las “compensaciones” mencionadas anteriormente, las organizaciones de base movilizadas contra el relleno de Villa Domínico objetaron la propuesta porque, si bien no cuestionaban el redireccionamiento de los residuos de la Ciudad, sí consideraban absurda la resolución de seguir disponiendo residuos en el mismo predio aun cuando se tratara de las parcelas ubicadas del lado del municipio de Quilmes. Para ellos, la decisión era “una tomada de pelo” ya que se trataba del mismo predio:

Querían llevar los residuos al predio de Bernal [Municipio de Quilmes] [...] El relleno es el mismo. Es así y ese es un límite imaginario. [...] Nos estaban tomando el pelo (Entrevista a Ex Alto Funcionario, Municipalidad de Avellaneda, Buenos Aires, 31 de agosto de 2016).

En segundo lugar, el gobierno municipal de Quilmes también rechazó la propuesta de CEAMSE porque argumentaban que existía un alto riesgo ambiental para la población quilmeña. Ante esta situación, la Municipalidad de Quilmes interpuso un recurso amparo en la Justicia Federal en contra de la empresa CEAMSE para evitar la utilización de los terrenos del relleno sanitario ubicados en ese distrito (Entrevista a Ex Funcionario del Área de Ambiente, Municipalidad de Avellaneda, Buenos Aires, 10 de noviembre de 2017; Entrevista a Integrante, Sociedad de Fomento de Don Bosco, Quilmes, 12 de octubre de 2017; Entrevista a Integrante, Madres de Las Torres, Avellaneda, 19 de julio de 2016). Este hecho, que llegó a los medios masivos de comunicación, marcó un nuevo límite al accionar de CEAMSE:

La promesa de la CEAMSE [de disponer los residuos en Bernal] se trabó cuando la Municipalidad de Quilmes se adelantó a la empresa y antepuso un recurso de amparo para que la Justicia impida que lo que tiran en Avellaneda lo comiencen a descargar en Bernal. Los quilmeños alegaron lo mismo que los vecinos de Avellaneda: el peligro de contaminación que implica vivir con un depósito de basura cerca de la puerta de sus casas (*Clarín*, 20/05/2003).

Ante la negativa del municipio de Quilmes para disponer los residuos en el predio allí ubicado y la vigencia del amparo judicial interpuesto, las autoridades de CEAMSE debieron dar marcha atrás con la decisión que habían tomado respecto de los residuos de los distritos bonaerenses. En consecuencia, la empresa decidió seguir disponiendo los residuos provenientes del conurbano bonaerense en el relleno de Villa Domínico. De todos modos, esta no fue una acción sin consecuencias para CEAMSE y la provincia. El rechazo a la medida fue rotundo entre las organizaciones de base movilizadas y sus aliados, quienes decidieron llevar adelante un gran bloqueo a las puertas de CEAMSE. El mismo contó con la participación de una gran cantidad de personas y el apoyo oficial de las autoridades del municipio de Avellaneda.

#### **4.5 La gran protesta de 2003 y el cierre del relleno**

El año 2003 fue un año intenso para las organizaciones movilizadas por la dimensión que tomaron los eventos contenciosos y los logros en materia de incidencia en la política de residuos. Uno de los primeros cambios que se gestaron a partir de la movilización de demandas en contra del relleno sanitario de Villa Domínico fue el cambio de autoridades en la dirección de la empresa CEAMSE. Este cambio, llevado adelante por el gobierno provincial, fue motivado por el conflicto de Villa Domínico:

Cuando explota el conflicto en el CEAMSE, [el ex gobernador] Felipe [Solá] me llama y me dice que me haga cargo de la presidencia del CEAMSE (Entrevista a Ex Alto Funcionario, CEAMSE, Buenos Aires, 21 de Septiembre de 2017).

El 19 de mayo de 2003 se desarrolló la principal manifestación llevada adelante por las organizaciones de base contra el relleno sanitario de Villa Domínico. Tal como señalé más arriba, este evento consistió en una protesta y bloqueo a las puertas del predio con el fin de no dejar ingresar los camiones recolectores al mismo y fue una medida decidida de forma colectiva en un cabildo abierto local. Así reproducía este hecho un diario nacional:

“El estar impidiendo el ingreso de camiones al predio del CEAMSE forma parte de la decisión de un cabildo abierto del pueblo de Avellaneda, y aquí vinimos ante la falta de confirmación del CEAMSE del cierre definitivo de este predio”, dijo el intendente Laborde (*Infobae*, 19/05/2003).

La participación activa del gobierno municipal en la protesta se manifestó también en la puesta a disposición de recursos y personal del municipio a los fines de concretar el bloqueo. Un funcionario del área ambiental de ese momento relataba que él fue uno de los primeros en bloquear la entrada a CEAMSE:

La cosa es que ese día a la mañana fuimos; fui yo en la camioneta nuestra. Y fue mi camioneta la primera que se cruzó en la entrada del relleno (Entrevista a Ex Funcionario del Área de Ambiente, Municipalidad de Avellaneda, Buenos Aires, 10 de noviembre de 2017).

Los medios gráficos nacionales ilustraban la puesta en marcha del bloqueo y destacaban la participación de las autoridades municipales. Asimismo, remarcaban la decisión de mantener la medida de fuerza por parte de los participantes, quienes “instalaron carpas para permanecer allí, pese a las fuertes emanaciones nauseabundas”:

Piquete: El intendente de Avellaneda y unos 300 vecinos cortaron ayer a la mañana el acceso de camiones al basurero que el CEAMSE viene utilizando en la localidad bonaerense de Villa Domínico en reclamo del cierre definitivo de ese predio. Allí, durante 25 años, recaló la basura domiciliaria de la Ciudad de Buenos Aires y ocho municipios del sur del conurbano. [...] Luego de concentrarse en la calle Las Flores 1800, el jefe comunal y los vecinos se atrincheraron para interrumpir el paso de los camiones y realizaron una asamblea, en la que resolvieron mantener el piquete durante toda la jornada hasta tanto reciban respuestas de directivos del CEAMSE. (*Infobae*, 19/05/2003)

Este bloqueo a las puertas del relleno generó varios problemas para CEAMSE. Por un lado, estaba la cuestión de la crítica abierta y masiva a la empresa y, por otro lado, la

imposibilidad de descargar los residuos de ocho distritos en Villa Domínico, que era, además, el relleno más grande de toda la RMBA. Los camiones recolectores no tenían donde llevar la basura de todos esos lugares. Esa presión recaía directamente sobre la CEAMSE y el gobierno provincial que debían dar respuesta a los jefes comunales y a la protesta que se estaba dando en las puertas del predio. Así, remarcaba un medio gráfico lo apremiante de la situación para las autoridades de CEAMSE y las pocas alternativas de acción con las que contaban para ese momento:

Los técnicos del CEAMSE se encuentran trabajando en un "plan de contingencia" para buscar un relleno alternativo donde enterrar dos mil toneladas de residuos que producen los ocho municipios bonaerenses.

Es que el CEAMSE tenía previsto iniciar el vaciado en un predio en Bernal, pero está frenado por la justicia debido a un amparo presentado por la Municipalidad de Quilmes (*Infobae*, 19/05/2003).

Ante ello, las autoridades de CEAMSE y el gobierno provincial convocaron a los intendentes de los distritos afectados a una reunión de urgencia para tomar una decisión sobre la continuidad del relleno de Villa Domínico. Entre los convocados también se encontraba el intendente de Avellaneda, quien, de hecho, estaba participando de la protesta. A causa de ello, por ese municipio no asistió el intendente sino un funcionario del área ambiental. Dicho funcionario municipal ejerció un claro rol de intermediario en esta instancia.

En la reunión desarrollada en la casa de gobierno de la provincia en el mismo mes de mayo de 2003, el funcionario municipal de Avellaneda recibió las propuestas de las autoridades en torno al predio. Básicamente, lo que buscaban las autoridades provinciales y de CEAMSE en dichas reuniones era convencer a los manifestantes de dar por finalizada la protesta y tener así más tiempo para decidir qué hacer con el sitio de disposición final. Pero esa no era una opción viable para los manifestantes. Finalmente, las autoridades

presentaron una propuesta que sí fue aceptada por los actores que estaban reclamando y bloqueando las puertas del relleno sanitario. Esta consistía en prohibir el ingreso de residuos de otros distritos al centro de disposición final de Villa Domínico, permitiendo únicamente el ingreso de los residuos de Avellaneda y Quilmes, aunque sólo por el plazo máximo de un mes. Luego de cumplido ese plazo, no entraría ni un residuo más a ese relleno sanitario. Con el aval de las organizaciones y del intendente local, el funcionario del área de ambiente de Avellaneda aceptó formalmente el acuerdo de cierre del relleno sanitario de Villa Domínico. Este es un fragmento de un testimonio del funcionario referido sobre ese momento:

Entonces me acuerdo que [Laborde] me manda a mí a La Plata, que él no quería ir y fui yo. Estaba el ministro de gobierno, el presidente de CEAMSE, había varios intendentes del conurbano... Estaban esperando que nosotros cedamos y le demos más tiempo, porque no sabían qué hacer con la basura. No había dónde llevar la basura, era un caos... me acuerdo que me propusieron que solamente entrara Avellaneda y Quilmes a partir de los quince o veinte días o un mes... era un plazo bastante corto y determinado. Y me acuerdo que yo salía de ahí de la casa de gobierno [provincial] (...) e iba al patio y lo llamaba a [el intento] Laborde... y después de idas y vueltas me dice: "dale, leeme el acta". Leo y me dice "bueno, dale". Y así cerramos. Me acuerdo que firmé y me vine a Avellaneda con el gran triunfo. (Entrevista a Ex Funcionario del Área de Ambiente, Municipalidad de Avellaneda, Buenos Aires, 10 de noviembre de 2017).

El cierre definitivo del relleno sanitario de Villa Domínico se concretó a partir de enero del año 2004, casi un año después del acuerdo mencionado, y fue el gran logro en términos de incidencia política para las organizaciones de base movilizadas y sus aliados. Este es un fragmento de una nota periodística del día 31/01/2004, horas antes de que se cerraran las puertas del relleno de forma definitiva, que refleja cómo comienzan a tomar fuerza los reclamos por la remediación y saneamiento del relleno sanitario:

Hoy ingresarán los camiones con basura por última vez. A los vecinos les queda aire y terrenos contaminados. Piden un estudio ambiental independiente y la reparación de los daños. Los últimos camiones arrojarán su carga hoy y ya no ingresarán más. El basural más grande del país, 735 hectáreas en la localidad bonaerense de Villa Dominico, cerrará sus puertas luego de 26 años que dejaron marcas: millones de

toneladas de basura, un aire irrespirable y, según aseguran vecinos, una contaminación que dejó al menos diez muertos por leucemia (*Página 12*, 31/01/2004).

Aunque las críticas de las organizaciones movilizadas hacia el relleno sanitario remarcaban la falta de capacidad del predio, las autoridades de ese momento de la CEAMSE manifestaron que la decisión de clausurarlo no fue debido a la capacidad técnica del predio sino a los reclamos de los actores movilizadas en torno a Villa Domínico y al temor de que no se diera un proceso de demandas sociales en cadena en otros sitios que impidieran utilizar los otros predios disponibles. Así lo expresaba el entonces presidente de la CEAMSE:

Ex Funcionario: Los módulos eran nuevos. Los módulos funcionando eran nuevos. Podían durar diez años más. Fue una decisión que yo tomé producto de no generar una reacción en cadena, que afectara el funcionamiento y pusiera en peligro ambiental.  
Entrevistadora: Pero ¿técnicamente [el relleno] podía seguir funcionando?  
Ex Funcionario: Sí, diez años más (Entrevista a Ex Alto Funcionario, CEAMSE, Buenos Aires, 21 de Septiembre de 2017).

#### **4.6 Efectos del cierre del relleno de Villa Domínico: cambios en la gestión interna del relleno y repercusiones en el resto de la RMBA**

Además del cierre del relleno sanitario de Villa Domínico, las organizaciones de base y sus aliados incidieron en otros sentidos en el sistema de gestión de residuos de la RMBA: la apertura de la empresa y creación de una comisión de seguimiento del proceso de cierre y remediación del relleno, los cambios en la gestión interna del relleno en cuanto al manejo de líquidos lixiviados y control de la emisión de gases, y el impacto directo sobre los otros rellenos sanitarios como consecuencia de la redistribución de los residuos en ellos.

En primer lugar, el cierre escalonado del relleno trajo aparejado también un proceso de apertura de CEAMSE hacia los actores que se habían movilizado creando una comisión de seguimiento del proceso de cierre y saneamiento compuesta por actores sociales:



Cuando se cierra Villa Domínico, se hace con toda una política de participación de las “Madres De Las Torres” (complejo habitacional lindero al relleno) y de organizaciones no gubernamentales, abriendo el CEAMSE al control, la mirada y a la participación ciudadana para que pudieran ver qué se hacía en el predio; esto fue un cambio trascendente en la relación, más allá de la mirada crítica. [...]

Entonces acuerdo con el grupo de Las Madres y otros grupos que se movilizaban la decisión de abrir el relleno sanitario a la comunidad y que observen. Les ubiqué adentro del relleno sanitario una oficina para que tengan una posición permanente y monitoreen que la recepción de residuos se hace normalmente (Entrevista a Ex Alto Funcionario, CEAMSE, Buenos Aires, 21 de Septiembre de 2017).

Los actores movilizados reconocen este giro en la manera de vincularse de la empresa, lo que les permitió ver por ellos mismos qué sucedía al interior del relleno:

El presidente del CEAMSE asumió y la primera tarea que tuvo fue estar en esta mesa sentado, al otro día que asumió estaba acá, en mi casa, reunido, dijo yo tengo órdenes del gobernador, de hablar con ustedes, de escucharlas, de abrires la puerta del CEAMSE y dijo una frase que nosotras siempre nos acordamos que dijo: si CEAMSE dijo que no contamina, que lo demuestre. [...] Ahora está abierto, pueden entrar, [...]

[Hurst] empezó a escucharnos en todo lo que le pedimos, nos hizo caso en todo lo que le pedíamos, le mostrábamos, le llevamos fotos, nos dejaba hacer un control de seguimiento, e íbamos una vez por semana, nos habían dado una oficina, íbamos, controlábamos todos, teníamos una comisión (Entrevista a Integrante, Madres de Las Torres, Avellaneda, 19 de julio de 2016).

No obstante, como la gestión de un relleno sanitario implica un proceso estrictamente técnico y complejo, el proceso de apertura de la empresa también contempló la contratación de universidades nacionales para hacer una evaluación de la situación ambiental del sitio de disposición final (Entrevista a Ex Alto Funcionario, CEAMSE, Buenos Aires, 21 de Septiembre de 2017; Entrevista a Integrante, Sociedad de Fomento de Don Bosco, Quilmes, 12 de octubre de 2017; Entrevista a Ex Funcionario del Área de Fiscalización, Municipalidad de Avellaneda, Buenos Aires, 20 de marzo de 2018).

En segundo lugar, y como consecuencia de los estudios y observaciones que fueron haciendo las universidades y las organizaciones en las tareas de monitoreo y seguimiento, se efectuaron cambios internos en la gestión del relleno sanitario (Entrevista a Ex Funcionario del Área de Fiscalización, Municipalidad de Avellaneda, Buenos Aires, 20 de

marzo de 2018). Básicamente estos cambios consistieron en una transformación en las técnicas de cobertura de la basura que se disponía, impermeabilización de los suelos, ampliación de la capacidad de tratamiento de los líquidos lixiviados e implementación de nuevos sistemas para captar y tratar los gases que emitía el relleno como producto de la descomposición de los desechos:

Se lograron cambios en los tratamientos de la basura (...), que se tape la basura como tiene que ser, que se ponga abajo la membrana para que no pase a las napas, un montón de cosas que no se hacían (...) Logramos que se cambie el tratamiento, que se agrande la planta del lixiviado, que nos dejen entrar en cualquier momento, en cualquier hora cuando queríamos (...) Teníamos entrada libre. Yo agarraba el auto y era “bueno, hola, vamos a controlar, vamos a mirar esto y esto” y recorriamos el relleno. [...]

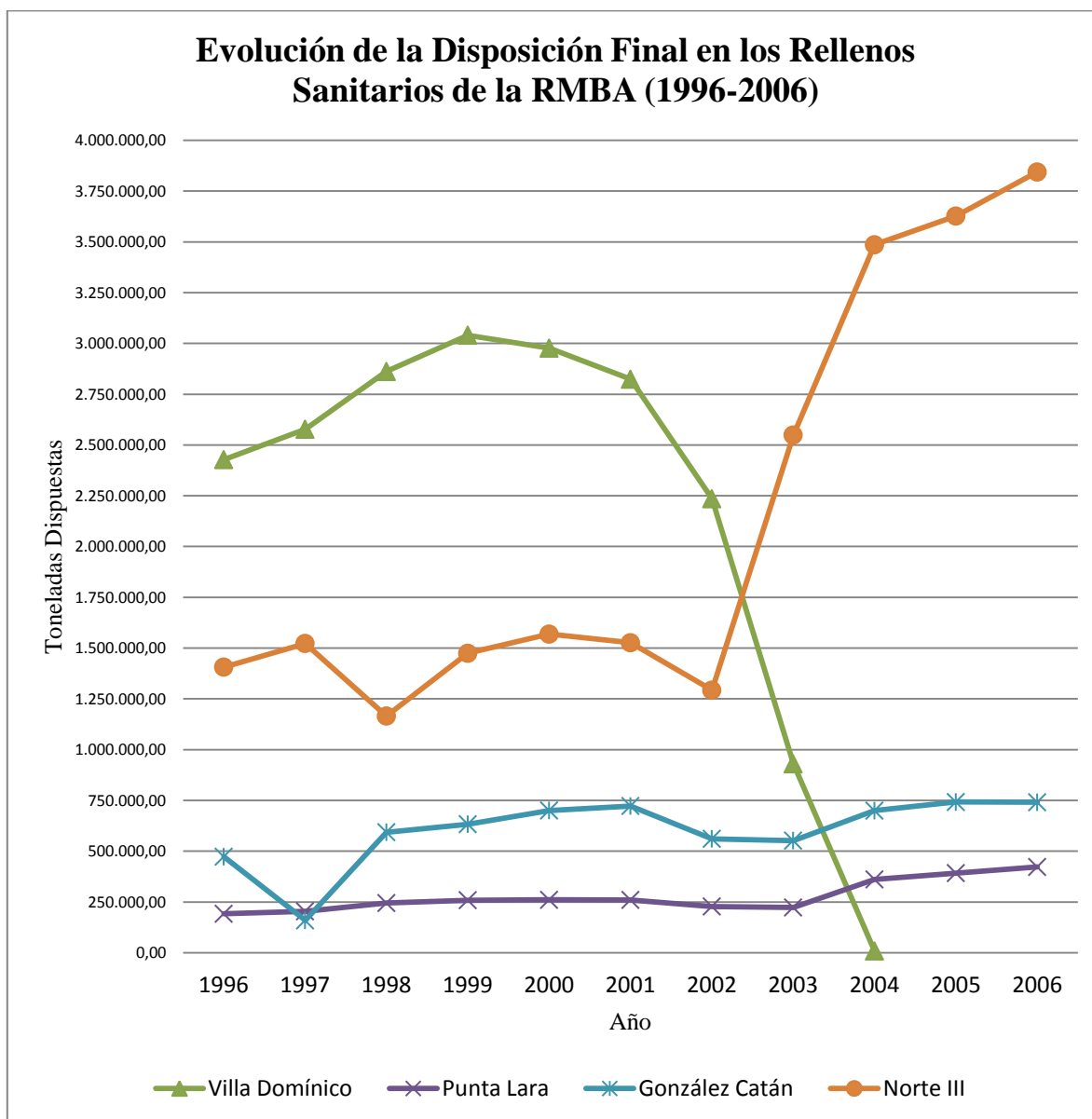
Las antorchas las pusieron porque las pedimos nosotros. (...) Pusieron tres antorchas, pero nunca, nunca se prendieron las tres porque como el relleno estaba tan mal hecho, el gas salía para todos lados. (...) (Entrevista a Integrante, Madres de Las Torres, Avellaneda, 19 de julio de 2016).

Al mismo tiempo, como parte del proceso de saneamiento del relleno, también se comenzó a desarrollar un programa de reforestación y recuperación del predio para lo cual se instaló allí un vivero y laboratorio botánico (Entrevista Telefónica a Integrante, Madres de Las Torres, Avellaneda, 21 de Noviembre de 2018; Entrevista a Ex Alto Funcionario, CEAMSE, Buenos Aires, 21 de Septiembre de 2017). Estos esfuerzos derivaron en la consolidación de un ecoparque cuya apertura se anunció hacia fines del año 2018 (Rosalba Sarafian - Ing. CEAMSE, 13/12/2017, “El CEAMSE de Domínico, de basural a bioparque - Telenoche” [archivo de video-minutos 00:00:58 a 00:01:15], recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=tr77fliKSy4&list=PLXnQUpb4S0kBneTfQNFNaS69RVM4REg01&index=7&t=4s>, última consulta: 20/09/2019).

En tercer lugar, el cierre del relleno de Villa Domínico implicó también transformaciones en la implementación de la política de residuos en el resto del sistema de gestión al que pertenecía, es decir, en el resto de la RMBA. Para poder “descomprimir el conflicto”, el presidente de CEAMSE de ese momento decidió una “redistribución de los

residuos” en los otros predios de la RMBA. De hecho, en el **Gráfico 4** de evolución en la disposición final por relleno sanitario, se observa cómo, con el descenso de la disposición final en Villa Domínico, aumenta la disposición en los otros rellenos y, en especial, en Norte III que es a donde se derivaron la mayoría de los desechos:

**Gráfico 4. Evolución de la Disposición Final en los Rellenos Sanitarios de la RMBA (1996-2006).**



Elaboración Propia en base a FIUBA-CEAMSE (2011).

La decisión de derivar los desechos que iban a Villa Domínico principalmente a Norte III no era casual: contemplaba también la posible reacción social que traería aparejada el aumento en el caudal de desechos en cada territorio. En relación al predio de González Catán, el presidente de la CEAMSE de ese momento indicaba que era el que “estaba en peor situación y ubicación urbana” porque “la gente se encuentra viviendo calle de por medio con el relleno sanitario” (Entrevista a Ex Alto Funcionario, CEAMSE, Buenos Aires, 21 de Septiembre de 2017). En cambio, en referencia a Norte III, este funcionario sostenía que estaba “muy bien emplazado”, lo cual sustentaba el hecho de que los primeros residuos redireccionados (los de la Ciudad de Buenos Aires) - y los de mayor caudal- fueran directo allí:

Yo lo que determino es lo siguiente, dividir los municipios, plantear que toda la basura de Capital, vaya a Norte, que Norte está muy bien emplazado. Está en una zona que los camiones no afectaban el tejido urbano, porque el transporte era todo por autopista. (Entrevista a Ex Alto Funcionario, CEAMSE, Buenos Aires, 21 de Septiembre de 2017).

El resto de los residuos no destinados a Norte III fueron, mayoritariamente, hacia el relleno sanitario de Punta Lara. A este predio fueron dirigidos los residuos provenientes de los distritos de Berazategui y Florencio Varela. La consecuente afluencia de una mayor cantidad de camiones a esa localidad traería luego como consecuencia el inicio de reclamos y movilizaciones de actores en contra de ese predio, algo que es reconocido por el propio ex presidente de la CEAMSE:

Acuerdo con el intendente de Ensenada que, por un plazo, recibían los residuos de Berazategui y Varela. [...] y bueno, ahí sí empieza, de alguna manera, el movimiento de algunos vecinos de la zona de Ensenada en contra de ese relleno... Aunque no tuvieron un gran impacto [ambiental] porque era una situación reducida y a ellos yo también les abrí la posibilidad de que el CEAMSE no escondía nada, que miraran las operaciones del CEAMSE y el compromiso firmado con el intendente Secco de que esas operaciones se terminaban en un plazo de un año o dos (Entrevista a Ex Alto Funcionario, CEAMSE, Buenos Aires, 21 de Septiembre de 2017).

Al contrario de lo que señalaban las declaraciones del por entonces presidente de la CEAMSE, el predio de Punta Lara no dejó de recibir residuos en el plazo de dos años. Por el contrario, siguió recibiendo desechos de distritos que disponían en Villa Domínico hasta el año 2004 y de la Región del Gran La Plata hasta el año 2019. Como anticipaba el presidente de CEAMSE entrevistado, efectivamente la derivación de los residuos a Punta Lara trajo como consecuencia el desarrollo de un fuerte proceso de demandas de distintos actores contra la presencia de ese sitio de disposición final que se extiende hasta casi la actualidad. Esos reclamos, junto con los que se fueron desarrollando en contra del relleno sanitario de González Catán, marcaron un nuevo momento de activación de reclamos contra CEAMSE en la RMBA que se analizará en los siguientes dos capítulos.

El cierre del relleno sanitario de Villa Domínico a causa de las protestas y reclamos allí desarrollados marcó un antecedente para la política de residuos de toda la RMBA. A partir de ese momento, “nadie quiere tener un relleno sanitario” cerca de la casa (Entrevista funcionario área ambiental de Municipio de Avellaneda). Este rechazo social a ese método de tratamiento final de los residuos fue novedoso a comienzos de la década de los años 2000 pero se iría acentuando a lo largo de los años posteriores, aumentando los costos sociales de emplazar o mantener un sitio de disposición final en los territorios de la RMBA. Una reflexión de un funcionario municipal de Avellaneda sirve para cerrar e ilustrar este nuevo rechazo a la técnica de enterramiento masivo:

No podía dejar de ver que cerrarlo de esa manera era la peor manera (...) Que iba a generar un mal precedente. Y bueno, creo que no me equivoqué. Yo tenía una mezcla de alegría y no tanta alegría. Me hubiese gustado más un cierre negociado y no un cierre intempestivo. Porque eso es como que generó mayor rechazo a los rellenos sanitarios. Después de esto nadie quiere un relleno sanitario (Entrevista a Ex Funcionario del Área de Ambiente, Municipalidad de Avellaneda, Buenos Aires, 10 de noviembre de 2017).

## 4.7 Conclusiones

Las denuncias contra el relleno de Villa Domínico representan el primer reclamo contra un relleno sanitario de la empresa CEAMSE en la RMBA. Las primeras en movilizarse y exigir el cierre del predio fueron organizaciones de base vinculadas a este territorio, es decir, que trabajaban principalmente en los municipios de Avellaneda y Quilmes.

Como mostré a lo largo del capítulo, estas organizaciones, con Las Madres de Las Torres a la cabeza, no fueron las únicas que levantaron su voz contra el sitio de disposición final ubicado en Villa Domínico. Estas organizaciones e integrantes del gobierno municipal de Avellaneda formaron una alianza de actores sociales y estatales que exigieron el cierre del relleno sanitario. Esta alianza de actores logró incidir en la política de tratamiento final de los residuos domiciliarios implementada en ese distrito, concretando así su objetivo de cierre del relleno. Los mecanismos que mediaron el reclamo y el resultado fueron especialmente dos: la movilización y la mediación. Si bien hubo procesos de judicialización, no fueron sostenidos en el tiempo o se llevaron adelante como causas individuales por daños o afectaciones particulares. La movilización, en cambio, fue una de las instancias privilegiadas a través de la cual se manifestaron los reclamos por el cierre del relleno sanitario. Asimismo, el gobierno municipal (el intendente de turno y sus funcionarios) formó parte de la alianza contra el sitio de disposición final y ofició, a su vez, de intermediario entre las organizaciones movilizadas y las autoridades provinciales y de CEAMSE, presionando a esas esferas de decisión para que decidieran finalmente clausurar y sanear el predio.

A diferencia de lo sucedido en los siguientes dos casos (Punta Lara y González Catán), en el caso de Villa Domínico las organizaciones de base movilizadas y sus aliados

elaboraron un claro encuadre *nimby*. Más allá de reclamar por los efectos nocivos de la presencia del relleno sanitario en ese territorio, su lucha no se extendió a la discusión por las consecuencias de ese modelo de gestión en otros territorios y tampoco lo problematizó. En efecto, el reclamo quedó satisfecho con la propia clausura del predio y los cambios en la gestión interna del relleno en la etapa de poscierre. Este hecho marcó una caída en la movilización de Las Madres de Las Torres y de sus aliados estatales del gobierno municipal. Con ese decaimiento de la movilización local ante la consecución del resultado buscado, las autoridades estatales también dejaron de tener la necesidad de incorporar como interlocutores directos de su política a esos actores.

Sin embargo, las organizaciones de base con trayectoria vinculada al ambientalismo (como el Foro Regional y Ambiente Sur) siguieron desarrollando otros reclamos eventuales, cuestionando la existencia de los rellenos sanitarios y bregando con otras organizaciones regionales por un cambio en la gestión de los residuos a nivel metropolitano. Asimismo, también cuestionaron la comercialización de las tierras lindantes al relleno sanitario por parte de la empresa gestora del relleno. Este último punto en particular está vinculado a otra lucha de esas organizaciones locales en contra del proyecto inmobiliario en la costa del río ubicada en la zona del municipio de Quilmes, denominado “Proyecto Costa del Plata”.

El logro de cierre del relleno, a su vez, generó una serie de consecuencias en los otros rellenos sanitarios del sistema de gestión de residuos de la RMBA. Como los residuos que se enterraban en Villa Domínico fueron derivados a los rellenos sanitarios de Norte III y Punta Lara, esos predios comenzaron a recibir una cantidad de residuos mayor a la que percibían con anterioridad. Este hecho fue percibido por organizaciones de la zona de Punta Lara y fue duramente cuestionado. Esto disparó, a su vez, un nuevo proceso de reclamos y

movilización de actores contra un predio de CEAMSE en la RMBA que se analizará a continuación.



## **CAPÍTULO 4. PUNTA LARA: HACIA UNA NUEVA POLÍTICA DE RESIDUOS**

El presente capítulo analiza el proceso de incidencia en las políticas de residuos impulsado por una serie de organizaciones de base que desde el año 2003 comenzaron a reclamar en contra del relleno sanitario de Punta Lara (ubicado en los límites entre dos municipios, La Plata y Ensenada), durante el segundo momento de activación de reclamos contra rellenos sanitarios de CEAMSE. Entre estas organizaciones se encuentran: la ONG local Nuevo Ambiente, el Centro Vecinal de Punta Lara, la organización artístico-ambiental Ala Plástica y la Fundación Biosfera. Estas organizaciones conformaron junto con otros actores la Asamblea Ambiental de Vecinos y Organizaciones No + CEAMSE y el Foro Ambiental de Legisladores, Concejales y ONGs de la Región Capital. Más allá de las diferencias entre las mencionadas organizaciones, un elemento las unía: la escala territorial-local de su accionar.

Las organizaciones de base de este caso entablaron alianzas con actores estatales y desarrollaron un encuadre integral respecto de los problemas y potenciales soluciones de política pública para la cuestión de los residuos. En este caso, a diferencia del caso de Villa Domínico, las organizaciones de base y sus aliados exigieron que el cierre del relleno se viabilizase a través de políticas que asegurasen una gestión más sustentable de los residuos, es decir, una política alternativa al enterramiento en rellenos sanitarios. Para poder generar respuestas por parte del gobierno provincial y de CEAMSE, estas organizaciones y sus aliados desplegaron varios mecanismos: la movilización, la judicialización y la mediación. A través de ellos, sobre todo de la judicialización y la mediación, los actores movilizados lograron interpelar a las autoridades gubernamentales para que se comenzara a implementar

una nueva forma de tratar los residuos de los municipios que disponían sus residuos en ese predio, es decir, aquellos que conforman la llamada Región del Gran La Plata.

En consecuencia, este es el caso de mayor incidencia política de los aquí estudiados, pues el reclamo de las organizaciones de base contra el relleno sanitario de Punta Lara provocó la implementación de nuevas políticas de residuos en el territorio orientadas a la recuperación. Así, este es el único caso donde, a partir de los reclamos de las organizaciones de base y sus aliados, se genera una nueva política de residuos alternativa al enterramiento masivo en rellenos sanitarios. Estas organizaciones y sus aliados generaron varios resultados en términos de incidencia política que, en orden cronológico, fueron: la prohibición de obras de ampliación en el relleno sanitario, la prohibición del entierro de residuos de distritos que no pertenecían a la Región del Gran La Plata, la implementación de políticas de recuperación de residuos en el municipio de La Plata, la decisión de cierre del relleno sanitario y la construcción de una planta de tratamiento final de residuos para viabilizar dicho cierre. Dicha planta trabaja en base a una tecnología que somete a los residuos a tratamientos de tipo mecánico y biológico para poder separarlos, clasificarlos, reacondicionar lo que sea factible de ser reutilizado o reciclado y aplicar un tratamiento para acelerar la descomposición biológica de los residuos húmedos y, así, transformarlos en un material inerte con el cual, posteriormente, se rellenan canteras. Por ello, este tipo de plantas se denomina TMB (o MBT, por sus siglas en inglés), que refieren a “tratamiento mecánico-biológico”. La planta comenzó a funcionar de forma piloto a fines del año 2017 y empezó a tratar la totalidad de los residuos de la Región del Gran La Plata en marzo de 2019, posibilitando que dejen de ingresar residuos al relleno de Punta Lara y, planteando, además, una novedad en materia de gestión de residuos para los municipios de la RMBA.

## 5.1 Basura que viene de lejos: el inicio del problema

El relleno sanitario de Punta Lara comenzó a funcionar en el año 1982 y está ubicado en el límite de los municipios de Ensenada y La Plata. Este predio se constituyó para recibir los residuos del Gran La Plata, territorio que pertenece a la RMBA y está compuesto por los municipios de Ensenada, Berisso, Brandsen, Magdalena y La Plata. Este último es el municipio que mayor cantidad de residuos genera en la región platense y, en consecuencia, el que mayor cantidad de residuos envía al relleno (cerca de un 80% del total).

Hacia el año 2003, el relleno de Punta Lara recibía poco más de 200.000 toneladas de residuos por año. Pero esta realidad se vio afectada a partir del cierre del relleno sanitario de Villa Domínico. Como vimos en el capítulo anterior, en este último relleno se comenzó un proceso de clausura entre los años 2003 y 2004 a partir de los reclamos de las organizaciones de base que exigieron su cierre definitivo debido a una serie de enfermedades y fallecimientos por contaminación ambiental ocurridas en las zonas adyacentes al predio (*Página 12*, 31/01/2004).

En su momento, el predio de Villa Domínico era el relleno sanitario más grande de la RMBA y el que más residuos recibía, casi 3.000.000 toneladas de residuos por año (FIUBA-CEAMSE 2011). En consecuencia, la respuesta estatal al reclamo de cierre de ese relleno impactó directamente en los otros tres rellenos sanitarios de la RMBA que debieron absorber los residuos que allí se enterraban. Así lo reproducía un periódico local de la zona platense:

CEAMSE emitió un comunicado [...] en el cual puntualiza que “a consecuencia del plan de desactivación del relleno sanitario de Villa Domínico, se estableció un programa de redistribución de los residuos que allí se disponían destinando los mismos a los restantes centros de disposición final...” (*El Día*, 06/12/2003).

Obviamente, el relleno de Punta Lara estaba entre los predios a los que fueron redireccionados los residuos que se enterraban en Villa Domínico, convirtiéndose en el nuevo destino de los desechos de los municipios de Berazategui y Florencio Varela (*El Día*, 06/12/2003). Esta situación tuvo al menos dos grandes efectos: un incremento en la disposición final en Punta Lara y el surgimiento de reclamos sociales contra el relleno.

En cuanto al primer efecto, si observamos los datos de disposición final en CEAMSE, se puede observar cómo en los años 2003 y 2004, cuando cayó la disposición de residuos en Villa Domínico, se generó un aumento inmediato en el enterramiento de residuos en el relleno de Punta Lara. Así, mientras en el año 2002 se enterraban 228.110,60 toneladas de residuos en el relleno de Punta Lara, para el año 2004 pasaron a enterrarse unas 361.293,20 toneladas, es decir, unas 133.182,60 toneladas más, lo que representaba un incremento del 58% de residuos respecto del año 2002 (ver en el capítulo anterior el **Gráfico 4**). Si bien la redistribución de los residuos hacia Punta Lara se dio de forma paulatina (puesto que en el año 2003 el incremento en la disposición final fue muy leve), esto, como mencioné antes, tuvo su correlato en el surgimiento de reclamos, sobre todo, con el abrupto aumento del año 2004. La llegada de los nuevos residuos fue duramente cuestionada por organizaciones de la zona y por la prensa local que mostraban preocupación al respecto (*El Día* 27/03/2003, 19/04/2003, 06/12/2003, 03/02/2004, 16/05/2004, 01/10/2004).

Las primeras reacciones se dieron hacia abril de 2003 cuando un grupo de vecinos comenzó a armar reuniones vecinales y algunas protestas en contra de la llegada de esos residuos. Entre quienes se movilizaron en un primer momento se encontraban integrantes del Centro Vecinal de Punta Lara y vecinos de zonas aledañas, como Tolosa, Punta Lara y Villa del Plata, un barrio residencial de Punta Lara (Ensenada) con gran cantidad de

arboleda y cuidado de los espacios verdes<sup>15</sup>. Un integrante de la organización platense Nuevo Ambiente, oriundo de Villa del Plata y pionero en el proceso de movilización, comentaba acerca de los primeros grupos en levantar su voz contra el relleno sanitario:

[Estaban el] Centro Vecinal, nosotros [Nuevo Ambiente] y vecinos independientes que no estaban enrolados en ninguna asociación: vecinos de Villa del Plata, vecinos de Punta Lara, algunos vecinos de Tolosa. Digamos, era esos grupos. La mayoría eran vecinos de Villa del Plata, (...) yo vivo ahí en Villa del Plata. Estamos a 700 metros del relleno, 600 metros del relleno (Entrevista a Integrante 3, Nuevo Ambiente, La Plata, 17 de octubre de 2015).

Con estos actores comenzó a visibilizarse el problema del relleno sanitario. El primer mecanismo que desplegaron para llevar adelante su reclamo fue la movilización. Una de las medidas de este tipo implementadas en este caso y que se repitió en Villa Domínico y en González Catán fue el bloqueo de las puertas del relleno (Entrevista a Integrante 3, Nuevo Ambiente, La Plata, 17 de octubre de 2015; Entrevista a Integrante, ONG Ala Plástica, La Plata, 03 de junio de 2012), al que complementaron también con cortes de ruta y protestas (*El Día*, 19/04/2003; *La Nación*, 01/04/2003)

Progresivamente, el problema del relleno sanitario fue convocando cada vez mayor número de distintos actores. Algunas de las organizaciones que alzaron su voz contra el incremento de la cantidad de residuos dispuestos en Punta Lara fueron, como señala la cita anterior, el Centro Vecinal de Punta Lara, oriundo de la localidad donde se encuentra el relleno, y dos organizaciones de La Plata con las que tenían vínculo el Centro Vecinal y los vecinos movilizados: Nuevo Ambiente y Ala Plástica. En relación a estas vinculaciones a finales del año 2003 y a las primeras acciones de movilización que llevaron adelante, un integrante de Nuevo Ambiente señalaba:

---

<sup>15</sup> Para tener un mejor panorama sobre la particularidad de Villa del Plata y su relación con los espacios verdes, se puede ver la nota “Villa del Plata: un barrio que crece con familias jóvenes y reglas propias”, disponible en <https://www.eldia.com/nota/2015-4-5-villa-del-plata-un-barrio-que-crece-con-familias-jovenes-y-reglas-propias> [Última consulta: 10 de diciembre de 2019]

Había una asociación de vecinos de Punta Lara [Centro Vecinal de Punta Lara] (...) Nosotros empezamos a pedir y a pelear por el cierre del CEAMSE porque los vecinos de Punta Lara y los vecinos de los barrios aledaños estaban sufriendo el tema (...) tenían el reclamo ese. Y al principio fue una disputa bastante importante porque nosotros éramos una ONG que estaba acompañando a los vecinos, y los vecinos también quisieron movilizarse y todo. Entonces fueron años donde hacíamos cortes en el camino a Punta Lara; bloqueábamos la entrada de los camiones al CEAMSE; de todo un poco (...). (Entrevista a Integrante 2, Nuevo Ambiente, La Plata, 03 de Noviembre de 2017).

En este testimonio, el integrante de Nuevo Ambiente deja en claro que su organización llegó al reclamo por los vínculos con los vecinos y el Centro Vecinal de Punta Lara. Hay que tener en cuenta también, como se mostró en otro testimonio, que uno de los integrantes de Nuevo Ambiente era de uno de los barrios más cercanos al relleno, Villa del Plata, y eso lo hacía especialmente cercano a la problemática. Además, en este testimonio se destaca la realización de las primeras acciones de protesta.

## **5.2 Definiendo un primer encuadre del problema: el rechazo a los nuevos residuos**

Para hacer frente a la mayor afluencia de residuos, CEAMSE comenzó una obra para ampliar el predio y esto también fue duramente cuestionado por las organizaciones. Con esos dos elementos, el ingreso de residuos de municipios ajenos a la región platense y las obras de ampliación, las organizaciones empezaron a construir, inicialmente, un discurso con un encuadre de fuerte rechazo hacia esos nuevos residuos. Ese encuadre inicial podría ser catalogado como de tipo *nimby*, ya que enfatizaba la intención de frenar la llegada de un grave riesgo ambiental en ese territorio sin instalar una alternativa política más integral en la discusión. El posicionamiento que tomaron no era extraño sino hasta esperable debido a que era la llegada inminente de algo externo y potencialmente dañino -los residuos de otros distritos- lo que desencadenó el reclamo.

Los actores movilizados temían que, ante el colapso de los otros predios, Punta Lara se convirtiera en el “nuevo gran basurero del conurbano”, debiendo recibir los desechos de municipios distantes que, incluso, no estaban legalmente habilitados para llevar sus residuos hasta allí. En otras palabras, las organizaciones de base de este caso se levantaron contra la medida de redistribución de residuos hacia Punta Lara para no ser el “nuevo Villa Domínico” y sufrir las mismas consecuencias que los vecinos de ese predio:

Cuando se cierra Domínico empieza a llegar basura acá excediendo las distancias que establece el artículo cuarto del decreto/ley 9.111 que habla que no se puede transportar basura a más de 20 kilómetros del lugar donde es recogida. Entonces acá empieza a llegar basura que viene de lugares más distantes y ahí como que empieza un poco todo [...] El día que cerraron [el relleno de Villa] Domínico, acá comienza a entrar basura. Acá tenían 213 hectáreas para constituir acá el nuevo gran basurero del conurbano con una llegada de autopista directa desde la Capital Federal (...) Entonces dijimos, “¡No! ¡Vamos a terminar sepultados en basura!” (...) Porque veíamos que frente al colapso de los otros centros de disposición de conurbano (...) éste se iba a convertir en el nuevo Villa Domínico (Entrevista a Integrante, ONG Ala Plástica, La Plata, 03 de junio de 2012).

Pero, por el carácter ambientalista de las organizaciones movilizadas, más allá del rechazo más de tipo *nimby* ante el ingreso de nuevos residuos, estos actores también fueron delineando críticas al propio método de rellenos sanitarios, generando la antesala a la complejización futura de su discurso. En la nota citada a continuación se evidencia en la voz de un integrante de Nuevo Ambiente ese creciente cuestionamiento a dicha técnica por sus potenciales consecuencias ambientales:

Nuevo Ambiente también expresó sus reparos por la técnica de relleno sanitario diciendo que "no es infalible, aunque algunas autoridades provinciales o municipales planteen que son más seguras que años atrás. El recubrimiento plástico, que existe sólo en algunos módulos de Ensenada, puede deteriorarse o romperse, ya que según estudios e informes realizados por organizaciones a nivel internacional la sustancia plástica es vulnerable a algunos químicos que están en los residuos domiciliarios, por ejemplo la naftalina, el vinagre o las tintas". De esa manera los líquidos lixiviados que surgen de la descomposición de la basura podrían afectar las napas de aguas subterráneas, arroyos o lagunas circundantes (*El Día*, 30/10/2004).

Sin embargo, la crítica a la técnica del relleno sanitario no fue traducida de inmediato en un pedido de cambio de política de residuos o de búsqueda de nuevas alternativas a la

manera vigente de gestionar los residuos. Eso se evidenció recién en momentos posteriores del proceso. En los momentos iniciales del reclamo (2003-2004), las soluciones que estos actores exigían a las autoridades eran el cese del ingreso de residuos de distritos de fuera de la Región del Gran La Plata y la paralización de las obras de ampliación dentro del predio de Punta Lara. Las organizaciones esgrimían tres argumentos principales para sustentar su reclamo.

En primer término, las organizaciones señalaban la violación de normas ambientales de nivel nacional y provincial, encarnadas más precisamente en, la Ley Integral del Medioambiente (Ley de la Provincia de Buenos Aires N° 11.723/1995) y la Ley de Presupuestos Mínimos para la Protección del Ambiente (Ley Nacional N° 26675/2002), “debido a que el predio está ubicado en proximidades de una zona urbana e inundable” y representaba, por ende, un riesgo para esas poblaciones (Nuevo Ambiente 2015). En segundo término, algo ya señalado en citas anteriores, estaba la cuestión de las distancias a las que se encontraban los distritos de Florencio Varela y Berazategui, de donde provenían los nuevos residuos. De acuerdo al Decreto Ley de la provincia de Buenos Aires de regulación de la gestión y transporte de los residuos domiciliarios dentro del sistema CEAMSE N° 9.111/1978, no se pueden ingresar residuos a un territorio originados a más de veinte kilómetros del mismo. En la misma línea que el mencionado decreto, la Ordenanza N° 2843/2003 del Municipio de Ensenada también prohíbe el ingreso de residuos de otros distritos en base a las señaladas restricciones. En tercer término, las obras de ampliación del relleno de Punta Lara para poder hacer frente al nuevo caudal de residuos no contaban con las autorizaciones necesarias para realizar excavaciones en el municipio de Ensenada, por lo que estaban violentando también otra normativa municipal (Ordenanza N°



1.358/1990). Un integrante de Nuevo Ambiente señalaba así estos argumentos en una entrevista periodística del mes de mayo del año 2004:

La ONG hace hincapié principalmente en la violación de legislaciones vigentes a nivel nacional y provincial, como el artículo 4° del Decreto Ley 9111, la Ley Integral del Medio Ambiente de la Provincia, la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección del Medio Ambiente Nacional y las Ordenanzas Municipales de Ensenada 2843/03 y 1358/90 que la administración municipal no hace cumplir (...) (*El Día*, 16/05/2004).

Conjuntamente, en la misma nota se reproducía claramente otro aspecto que caracterizó el encuadre inicial de estas organizaciones de base: la identificación de CEAMSE y el municipio de Ensenada como los principales responsables de ingresar residuos de otros distritos incumpliendo las regulaciones ambientales y de manejo de residuos sólidos urbanos. CEAMSE estaba incumpliendo la ley porque era la que estaba ingresando residuos de distritos alejados y, para las organizaciones, el Municipio de Ensenada tampoco estaba actuando a derecho debido a que no estaba garantizando la implementación de sus propias normativas locales respecto de ingreso de residuos y de movimiento de suelos:

[La ONG Nuevo Ambiente] también menciona que el relleno “sanitario” de Punta Lara cuando se creó fue ideado en base a los desechos de La Plata, Berisso y Ensenada y no para recibir los residuos de otros Distritos como está sucediendo hoy, en donde ya ingresaron más de 30.000 toneladas de Residuos Sólidos provenientes sólo de Berazategui y Florencio Varela, aunque el CEAMSE lo quiera negar (...)

En otro orden -expresó el presidente de Nuevo Ambiente, Marcelo Martínez- también se presentará un pedido al director de Defensa de Medio Ambiente de la Municipalidad de Ensenada para reiterar el realizado en enero de este año al intendente para exigir el cumplimiento de la ordenanza 2843/03 que prohíbe el ingreso de camiones y todo tipo de transporte de residuos domiciliarios provenientes de distritos que se encuentran a una distancia mayor de 20 Km. de Ensenada, agregándose el pedido de dar cumplimiento a la ordenanza 1358/90 y su modificatoria, la cual prohíbe en su artículo 1° a toda clase de desmonte, excavación, y movimientos de tierra en el Partido de Ensenada, sin previa autorización e intervención extendida por la municipalidad (*El Día*, 16/05/2004).

El encuadre desarrollado al inicio del proceso, como mostraré a lo largo del capítulo, fue cambiando, evidenciando el carácter dinámico de este tipo de factores explicativos e interactivos. Este caso, como mostraré, evidencia también que es en la interacción con otros que un actor puede modificar su propia forma de concebir y encuadrar un problema

público. En un comienzo, el principal problema asociado al relleno fue el ingreso de nuevos residuos y las obras de ampliación del mismo. Hasta esa instancia, CEAMSE y el Municipio de Ensenada quedaron en la mira de los actores movilizados y fueron señalados como los principales responsables de dicha problemática. Pero a medida que avanzó el reclamo y que las organizaciones comenzaron a interactuar con otros actores y a entablar nuevas alianzas, se incorporaron nuevos elementos a su definición del problema, de sus potenciales soluciones y de los responsables de dar respuesta al reclamo.

Así, a partir de unos pedidos de informes solicitados por Nuevo Ambiente y el Defensor Ciudadano de La Plata en el año 2005, los actores movilizados constataron que las napas subterráneas y el arroyo lindante con el relleno estaban contaminados. Esto provocó que las organizaciones de base ya no reclamaran sólo en contra de la ampliación del predio o de la llegada de residuos de otros distritos al relleno sino en contra del propio relleno. A partir de esa instancia, las organizaciones y sus aliados comenzaron a exigir el cierre del relleno de Punta Lara y la implementación de otro tipo de tratamientos y manejo de los residuos para poder viabilizar dicho cierre. Asimismo, las organizaciones de base complementariamente exigieron en varias ocasiones a los gobiernos municipales acciones concretas en relación a la cuestión de los residuos. A estos -y, sobre todo, al municipio de La Plata, el mayor generador de residuos de la Región del Gran La Plata- les exigieron políticas de recolección diferenciada y separación en origen. Estos aspectos se pueden apreciar en una entrevista a un integrante de Nuevo Ambiente:

Lo único que queremos es cumplir el objetivo que es que cierre el CEAMSE, y que se arme la planta [de tratamiento de residuos]... y ahora empezamos a joder con esto de que los municipios tienen que implementar un servicio de recolección diferenciada. (...) Entonces todas las reuniones vamos y yo insisto: tienen que hacer un sistema de recolección diferenciada; deberían incorporar cooperativas; deberían entender que... (Entrevista a Integrante 2, Nuevo Ambiente, La Plata, 03 de Noviembre de 2017).

En línea con ello, un integrante de Ala Plástica también señalaba que buscaban una “salida positiva”, superadora, al enterramiento masivo de residuos. Cerrar el relleno sanitario de Punta Lara para continuar con el mismo tipo de política no era algo que las organizaciones de este caso iban a plantear como solución posible al problema de los residuos. Al contrario, pasada la instancia más *nimby* que remitía al rechazo del ingreso de residuos de otros distritos, el encuadre que caracterizó a las organizaciones de este caso es claramente integral:

Desde nuestra organización y, ya te digo, con la gente que laburamos y con la gente misma de la asamblea, siempre nos interesó además de la discusión que se daba por el relleno sanitario de Ensenada, encontrar una alternativa que fuera superadora del sistema actual (...) Nosotros bregamos para que hubiera una salida positiva, digamos, dentro de la situación previa que es el colapso del sistema del relleno (...) Entonces, bueno, en principio, por estar frente a este mismo relleno de Ensenada, siempre alentamos la posibilidad de encontrar un cambio superador que no se tradujera, o sea, ...en encontrar nuevos lugares [donde seguir disponiendo residuos] (Entrevista a Integrante, ONG Ala Plástica, La Plata, 03 de junio de 2012)

En cuanto el reclamo comenzó a centrarse en el cierre del relleno sanitario, el gobierno provincial y la CEAMSE pasaron a ser señalados como los principales responsables de dar una respuesta a la demanda. Esta imputación de responsabilidades se consolidaría en el marco del proceso judicial que las organizaciones de base iniciarían en el año 2006 y perduró como un elemento característico de este caso durante todo el resto del proceso.

### 5.3 Una pluralidad de organizaciones de base

Si se observa todo el proceso de lucha contra CEAMSE en este caso, se pueden señalar como organizaciones que motorizan el reclamo y las distintas acciones que se llevan adelante al Centro Vecinal Punta Lara y Nuevo Ambiente. Además, como señalé anteriormente tuvo un rol activo la organización Ala Plástica, así como también, aunque con menor protagonismo, la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA)- Regional La

Plata y la Fundación Biosfera (Entrevista a Integrante 3, Nuevo Ambiente, La Plata, 17 de octubre de 2015).

Todas estas organizaciones, como señalé anteriormente, formaron, en el año 2005 la Asamblea No + CEAMSE, marcando un claro posicionamiento en contra de la empresa gestora de los rellenos sanitarios. Este espacio, al igual que la Asamblea que se constituyó en Villa Domínico, se conformó como una red de organizaciones, pero en este caso con una acción sostenida en el tiempo más duradera. La Asamblea actuó primordialmente a través del mecanismo de movilización, activado en numerosos momentos del proceso como herramienta de presión sobre los decisores (Entrevista a Integrante 3, Nuevo Ambiente, La Plata, 17 de octubre de 2015).

Cabe aclarar que el perfil de estas organizaciones y de sus integrantes tiene algunas particularidades. En primer lugar, más allá del espacio Asamblea No + CEAMSE, todas las organizaciones involucradas en este caso existen con anterioridad al problema del relleno sanitario. Esto difiere de los otros casos donde las organizaciones que motorizan el reclamo contra CEAMSE surgen a partir del conflicto mismo (en el caso de Villa Domínico surgen Las Madres de Las Torres, en González Catán se crea la Asamblea de Vecinos Autoconvocados contra la CEAMSE y en el caso Norte III surge Vecinos contra CEAMSE). A diferencia de ello, en este caso, no hay ninguna organización de base nueva creada a partir del conflicto en torno al relleno sanitario.

En segundo lugar, las organizaciones de base movilizadas en Punta Lara son, como en el caso de Villa Domínico, oriundas de dos municipios -Ensenada y La Plata-, puesto que el relleno se encuentra en el límite de ambos distritos. No obstante, la mayoría de ellas, como en Villa Domínico, proviene principalmente de un municipio, en este caso, La Plata.

En tercer lugar, el perfil de las organizaciones de base movilizadas es más técnico que el de las organizaciones de los otros casos. En torno a Punta Lara se movilizaron ONGs locales ambientalistas o con algún tipo de trayectoria ligada al ambientalismo, con excepción del Centro Vecinal de Punta Lara, ubicado en Ensenada, que es una organización de tipo vecinal barrial (similar a las sociedades de fomento movilizadas en otros casos como Villa Domínico y González Catán). Nuevo Ambiente, por ejemplo, es una organización no gubernamental local oriunda de la ciudad de La Plata y está compuesta por expertos en materia ambiental y legal y vecinos que trabajan problemáticas ambientales y la protección de las especies vegetales y animales de la zona<sup>16</sup>. Así, habla uno de los integrantes de Nuevo Ambiente sobre los orígenes de su organización:

Nosotros somos una ONG, una Organización No Gubernamental sin fines de lucro. Es Asociación Civil sin fines de lucro. Y bueno, justamente se llama Nuevo Ambiente porque los temas que nos competen, o de los cuales nos encargamos mayoritariamente son temas socioambientales (...) El que motorizó esto originalmente es un biólogo. Pero había abogados, gente que no tenía ninguna profesión pero que tenía cierta sensibilidad respecto de temas ambientales. Yo venía de... estaba justo haciendo la maestría [en arquitectura y paisajismo] yo y entonces me sumé también a la ONG, porque estaba justamente estudiando. Y bueno, empezamos a trabajar con la ONG en pequeñas cosas, divulgación, actividades. Hasta que surgió el tema del CEAMSE, que eso fue más o menos por 2003 o 2004 [cuando se cierra Villa Domínico] (Entrevista a Integrante 2, Nuevo Ambiente, La Plata, 03 de Noviembre de 2017).

A la vez, como Nuevo Ambiente está compuesta por personas oriundas de la zona, esto le ha dado vínculos con actores territoriales más allá de cuestiones específicas, tales como los miembros del Centro Vecinal de Punta Lara y los vecinos oriundos de Villa del Plata (Entrevista a Integrante 2, Nuevo Ambiente, La Plata, 03 de Noviembre de 2017). En cuanto a Ala Plástica, es una organización platense de tipo cultural-artística aunque también fuertemente comprometida con las cuestiones ambientales y con integrantes con *expertise* técnica en el tema. En este sentido, Ala Plástica combina arte con concientización

---

<sup>16</sup> Se puede ver más información al respecto en el blog de Nuevo Ambiente, disponible en [www.nuevoambiente.org/quienes-somos/](http://www.nuevoambiente.org/quienes-somos/) [Última Consulta: 15 de junio de 2019].

ambiental<sup>17</sup>. Fundación Biosfera, por su parte, también es una organización oriunda de La Plata de tipo ambientalista dedicada a la promoción de actividades de concientización y difusión de información ambiental<sup>18</sup>. A diferencia de las otras organizaciones, la CTA-Regional La Plata, esta es la única organización de las que conformaron la Asamblea no + CEAMSE de tipo político-sindical que se incorporó inicialmente a este espacio.

La mayoría de las organizaciones movilizadas en el caso de Punta Lara y de sus integrantes, como se puede ver, tienen una trayectoria ambientalista previa, equiparable con organizaciones, como, por ejemplo, Ambiente Sur del caso de Villa Domínico o individuos como la pareja de expertos que fue parte de Vecinos contra CEAMSE en el caso de Norte III. Este perfil más “ambientalista” fue una base importante para que las organizaciones de este caso desarrollaran discursos y propuestas en línea con un encuadre de tipo integral. Pero la configuración de dicho encuadre no se dio de forma automática ni dependió únicamente de los saberes, experiencias o creencias previas de los actores, sino también de su interacción con otros actores, en especial, los actores estatales.

## 5.4 En busca de aliados en el reclamo

Tal como en Villa Domínico, las organizaciones de base de Punta Lara estuvieron abiertas a entablar vínculos con actores estatales y de hecho los han buscado estratégicamente. En otras palabras, estas organizaciones y, especialmente, Nuevo Ambiente, han ido al encuentro de potenciales aliados dentro de distintas instancias estatales con miras a presionar desde allí a las autoridades responsables por el relleno

---

<sup>17</sup> Ver más información sobre esta organización en su perfil de Facebook “Ala Plástica”, disponible en [www.facebook.com/ongalaplastica/](https://www.facebook.com/ongalaplastica/) [Última Consulta: 20 de octubre de 2019].

<sup>18</sup> Se puede ver más información al respecto en la página de Fundación Biosfera, disponible en <https://www.biosfera.org/> [Última consulta: 10 de diciembre de 2019].

sanitario. A su vez, esta búsqueda de aliados tuvo una postura amplia y pluralista, ya que las organizaciones han sabido entablar vínculos con distintos tipos de actores estatales y con referentes de múltiples colores político-partidarios. Un entrevistado señalaba este aspecto, refiriéndose al impulso que le dieron a la creación del Foro Regional Ambiental de Legisladores, un espacio de diálogo en el que se debatía con distintos representantes legislativos las cuestiones vinculadas al problema del relleno sanitario:

No tiene nada que ver a veces ser de un partido y de otro...porque, por ahí podes ser de distinto partido e ideológicamente coincidís en mucho...Por ejemplo, nosotros hemos conformado una mesa, un Foro Regional Ambiental con los legisladores y ahí tenés legisladores de la oposición, del oficialismo y la idea es tratar de llevar adelante lo que estamos de acuerdo. Y por ahí, qué se yo, estaba Cristian Castillo en el Frente de Izquierda, Juan del sector de Stolbizer y... qué se yo, uno del Frente Para la Victoria y con el asesor de ellos muchas veces coincidíamos en muchas cosas, pero digamos, éramos de distintos partidos pero ideológicamente compartíamos muchas cosas. Por eso, no pasa por ser de diferentes partidos políticos, sino que a ver qué piensa el que está más arriba ideológicamente si podemos pensar lo mismo o si no va a ser pegarse contra la pared (Entrevista a Integrante 2, Nuevo Ambiente, La Plata, 03 de Noviembre de 2017).

Al inicio del conflicto, entre los años 2003 y 2005, las organizaciones de base se vincularon principalmente con concejales de los municipios de Berisso, Ensenada y La Plata, con el Defensor Ciudadano de La Plata y con el poder judicial.

#### **5.4.1 Buscando el apoyo de concejales locales**

En base al encuadre inicial del reclamo, en el año 2003 las organizaciones de base se acercaron a los ediles de dos municipios de la región del Gran La Plata (Berisso y Ensenada, donde se asienta el relleno sanitario) para concientizarlos sobre los costos ambientales que traería aparejado el ingreso de nuevos residuos al relleno de Punta Lara y, a la vez, exigirles que “tomen cartas en el asunto” (*El Día*, 06/12/2003). Si bien ese acercamiento puntual no tuvo un efecto concreto en la situación del relleno sanitario y los residuos que ingresaban a él, esta modalidad de acercamiento a actores estatales -o *lobby*-

con el fin de concientizarlos y sumarlos al reclamo fue típica de este caso y, sobre todo, una recurrente estrategia de Nuevo Ambiente.

En línea con ello, se puede señalar que estos contactos iniciales con los concejales fueron una antesala a otros trabajos conjuntos que las organizaciones movilizadas realizarían con ediles del Gran La Plata en instancias posteriores del reclamo contra CEAMSE. En el año 2009, por ejemplo, las organizaciones interactuaron directamente con integrantes del concejo deliberante de La Plata para presentar el proyecto “Ordenanza Basura Cero”. Con este proyecto, las organizaciones pretendían que el distrito que mayor cantidad de residuos enviaba al relleno de Punta Lara comenzara a implementar políticas orientadas a la recuperación de residuos. El proyecto tuvo el apoyo de los ediles y fue sancionado en el año 2009, dando lugar al programa “Bolsa Verde”, que se pasará a detallar en secciones subsiguientes (Nuevo Ambiente 2015).

Además, en el año 2013, las organizaciones impulsaron un encuentro con legisladores, concejales y ONGs de la Región Capital (municipio de Berisso, Ensenada y La Plata) para impulsar la constitución del Foro Ambiental de Legisladores, Concejales y ONGs de la Región Capital (en adelante, Foro Ambiental) (Nuevo Ambiente 2015; Entrevista a Integrante 3, Nuevo Ambiente, La Plata, 17 de octubre de 2015). Este espacio fue clave en instancias posteriores. En el año 2014, por ejemplo, a partir de presentaciones en la Cámara de Diputados del Congreso Provincial, comunicados y pedidos de informe, presionaron a las autoridades provinciales y de CEAMSE para que dejaran de dilatar una respuesta al reclamo de las organizaciones de base (*Nuevo Ambiente*, 06/03/2014 y 30/10/2014). Luego de ello y también de la participación activa del Defensor del Pueblo en el pedido de respuestas, los decisores provinciales y CEAMSE finalmente presentaron el proyecto de planta de tratamiento mecánico-biológico (TMB o MBT, por sus siglas en inglés),



actualmente en funcionamiento. Así, tanto en el caso de la Ordenanza Basura Cero del municipio de La Plata y como en el de la intervención del Foro Ambiental, los ediles y legisladores presionaron a las autoridades del ejecutivo local y gobierno provincial/CEAMSE- en pos de que se implementasen las políticas de residuos que las organizaciones reclamaban. En ambos casos, esos actores estatales fueron un puente entre las organizaciones movilizadas y los decisores, es decir, que mediaron entre una parte y otra, Esto refleja la importancia del mecanismo de mediación en procesos de incidencia.

#### **5.4.2 Acciones con el Defensor Ciudadano de La Plata**

Un actor estatal que también se sumó al reclamo contra el relleno sanitario fue el Defensor Ciudadano de la Ciudad de la Plata, el que intercedió entre quienes reclamaban y las autoridades provinciales, en este caso, para pedir pruebas y estudios ambientales sobre la situación de las aguas en las cercanías del relleno. Es decir, que aquí también operó el mecanismo de mediación. En el año 2005, el Defensor Ciudadano y la organización Nuevo Ambiente exigieron a entes estatales que hicieran estudios ambientales sobre los posibles impactos ambientales que genera el relleno:

Ese mismo año [2005], Nuevo Ambiente, conjuntamente con el Defensor Ciudadano de La Plata (Luis Malagamba), solicitó a la autoridad del Agua de la Provincia la realización de estudios de los pozos de monitoreo de las napas de agua subterránea, conformándose el Expediente 2.406- 177/2005 (Nuevo Ambiente 2015).

A partir de esos estudios hechos por la Autoridad del Agua de la Provincia de Buenos Aires (uno de los organismos que debe controlar a CEAMSE) y el Laboratorio del Ministerio de Obras Públicas, finalmente, se comprobó la contaminación en las aguas subterráneas y los cursos de agua linderos al relleno, detectándose, respectivamente,

contaminación por metales pesados (plomo y cadmio) y altos niveles de demanda biológica y química de oxígeno<sup>19</sup>:

Gracias a esto se comprobó la presencia de plomo y cadmio en las napas Puelche y Pampeana. Esto, sin lugar a dudas, es producto del percolado de los líquidos lixiviados (jugo de los residuos provocado por la descomposición de los mismos, producto de las lluvias y la humedad) del relleno, el cual, al no poseer la protección adecuada en su base (membrana), contaminó el reservorio acuífero de la Región. Estos pedidos se complementaron con los solicitados al Laboratorio de Hidráulica del Ministerio de Obras Públicas bonaerense, en donde se analizaron las aguas superficiales de los arroyos circundantes del relleno, encontrándose una alta demanda biológica (DBO) y química de oxígeno (DQO) (Nuevo Ambiente 2015).

Luego de estos estudios, para las organizaciones movilizadas quedó claro que el relleno era un problema en sí mismo, incluso más allá de los nuevos residuos que había comenzado a recibir. Así, la certeza respecto de la contaminación influyó en el reclamo y el encuadre de las organizaciones. A partir de ese momento, las organizaciones comenzaron a reclamar el cierre del relleno sanitario de Punta Lara como la principal solución demandada para afrontar el problema de los residuos.

#### **5.4.3 Primer acercamiento a la Justicia**

Durante el año 2004, Nuevo Ambiente y el Centro Vecinal de Punta Lara presentaron un recurso de amparo contra CEAMSE ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo N°1 de La Plata, dando origen así a la Causa N° 3.131 caratulada “Asociación Civil Nuevo Ambiente y Centro Vecinal Punta Lara c/ CEAMSE S.A. s/ amparo”. Entre los principales requerimientos que estos actores hacían a CEAMSE ante la justicia figuraban: la prohibición del ingreso de los nuevos residuos al predio local y el cese de las obras de ampliación del denominado “Módulo D” del relleno sanitario para controlar y evitar el daño ambiental producido por el centro de disposición final. Las organizaciones

---

<sup>19</sup> La demanda de oxígeno tanto química como biológica consiste en la cantidad de oxígeno necesaria para oxidar o descomponer materiales orgánicos o inorgánicos. Mientras mayor materia orgánica o inorgánica exista en un curso de agua, mayor demanda de oxígeno existirá y mayor contaminado se considerará el curso.

señalaban que CEAMSE había afectado los derechos constitucionales a la salud y al ambiente sano de la población y, por eso, exigían ante la Justicia:

- 1.- Que se prohibiese vertir [residuos] en el Centro de Disposición Final de Residuos Sólidos Urbanos (CDF) ubicado en Punta Lara, Partido de Ensenada, residuos provenientes de otras localidades no incluidas en el diseño original de la Planta y ubicadas a más de veinte kilómetros de la misma.
- 2.- Que se ordenase el cese de las tareas de ampliación del Centro.
- 3.- Que se ordenasen medidas de prevención y mitigación para evitar la potencial contaminación producida por el depósito de residuos en la planta sin recaudos adecuados, y la incorporación de procedimientos de control relacionados con el ingreso de residuos no permitidos (Causa N° 3.131, Juzgado en lo Contencioso Administrativo N°1 de La Plata<sup>20</sup>).

Las razones que sustentaban el recurso de amparo interpuesto por las organizaciones, tal como señalé anteriormente, eran varias e incluían desde la violación de normativas ambientales hasta el incumplimiento de regulaciones sobre distancias permitidas en el traslado de residuos en el sistema CEAMSE y normas sobre excavaciones y movimientos de tierra del municipio de Ensenada.

El recurso de amparo permitió a las organizaciones sumar un aliado no previsto en la lucha contra el relleno sanitario: la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, última instancia a la que llegó el proceso judicial luego de dos apelaciones de CEAMSE.

Las primeras respuestas positivas por parte de la justicia se dieron hacia el año 2006. Entre dichas respuestas se encuentran el fallo de primera instancia del Juzgado N°1 en lo Contencioso Administrativo de La Plata ordenando el cierre del módulo en obra:

En marzo de 2006 se obtuvo el fallo a favor en primera instancia en el Juzgado N°1 en lo Contencioso Administrativo de La Plata, ordenando la clausura del Módulo D del Centro de Disposición Final de RSU ubicado en Punta Lara, a partir del 30 de octubre de 2006, circunstancia que implica abstenerse de recibir todo tipo de residuos a partir de esa fecha (Nuevo Ambiente 2015).

---

<sup>20</sup> Disponible en Biblioteca Jurídica “El Dial”: [www.eldial.com/nuevo/lite-tcc-detalle.asp?id=1928&id\\_publicar=2227&fecha\\_publicar=06/02/2007&camara=Jurisprudencia&base=99](http://www.eldial.com/nuevo/lite-tcc-detalle.asp?id=1928&id_publicar=2227&fecha_publicar=06/02/2007&camara=Jurisprudencia&base=99). [Última Consulta: 01/06/2018]

La CEAMSE apeló la medida dispuesta por el Juzgado y la causa fue derivada a la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo que también falló a favor de las organizaciones de base y en contra de la empresa prohibiendo el ingreso de residuos provenientes de distritos a más de 20 km. de distancia y ordenando la clausura de las ampliaciones del predio. Este es un extracto de lo resuelto en dicho fallo

Por mayoría, se adecúan los plazos contenidos en los puntos 1º y 2º del decisorio en crisis, disponiendo la clausura del módulo "D" del CDF [Centro de Disposición Final] de residuos sólidos urbanos, a partir del 31 de diciembre de 2006 con la prohibición de recibir residuos a partir de dicha fecha; y prohibir, a partir del 30 de setiembre del 2006, el ingreso en el citado CDF de residuos generados en los partidos que se encuentren a una distancia superior a 20 km (Sentencia 22/06/2006, Causa N°3.131, Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de La Plata).

Esta sentencia también fue apelada por CEAMSE y, con ello, la causa pasó a la Suprema Corte de la Justicia de la Provincia de Buenos Aires, la máxima instancia judicial en la esfera provincial. En el siguiente apartado, se hace un mayor desarrollo del rol de la Suprema Corte de Justicia en este caso y por qué sostengo que terminó siendo un aliado de las organizaciones de base.

## **5.5 Con la Suprema Corte Provincial: judicialización y mediación**

El pedido de cierre comenzó a tener un mayor peso en el encuadre de las organizaciones y sus aliados, dejando en segundo plano el cuestionamiento por la ampliación del relleno y el ingreso de los residuos de distritos lejanos. Así, ese encuadre original de rechazo o tipo *nimby* se fue transformando hacia un encuadre integral, lo cual pudo observarse durante el proceso judicial contra CEAMSE.

El involucramiento de la Corte en la demanda contra la CEAMSE fue fructífero para las organizaciones en varios sentidos. En primer lugar, la Corte provincial se convirtió en uno de los aliados clave en el reclamo por el cierre del relleno sanitario. El tribunal supremo se

mostró siempre como un actor interesado en la resolución del conflicto y la concreción de una solución aceptable para ambas partes y, en línea con ello, promovió audiencias y espacios de trabajo entre los actores demandantes y la empresa gestora del relleno. En este documento del proceso judicial se señalan las instancias de trabajo que se dieron en el marco de la Secretaría de Demandas Originarias y Contencioso Administrativo:

c. En la audiencia del día 20-X-06, las partes coincidieron en abrir una instancia de trabajo en el ámbito de la Secretaría de Demandas Originarias y Contencioso Administrativo para acordar las distintas necesidades y plazos que deben contemplarse tanto en el cierre como en la apertura de un nuevo complejo, la cual se desarrollaría durante el plazo de quince días. (Sentencia Homologatoria. Acuerdo entre Partes. 20/12/2006. Causa N°3.131 “Asociación Civil Nuevo Ambiente y el Centro Vecinal Punta Lara c/Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado S.A.-CEAMSE s/Amparo”. Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires).

De estos encuentros surgieron dos acuerdos en el año 2006 y 2015 que fueron homologados por la Corte y reflejan que este actor estatal llevó adelante una clara tarea de mediación entre quienes reclamaban y los decisores.

En segundo lugar, la incorporación de la Corte y las interacciones que se dieron entre los actores durante el proceso de judicialización generaron efectos en el encuadre de las organizaciones movilizadas. En este proceso simultáneo de judicialización y mediación, la Corte expandió el reclamo hacia uno de los actores de los que depende la CEAMSE, el gobierno provincial:

a. El Tribunal llamó autos para resolver y dispuso la convocatoria a las partes para la realización de una audiencia para el día 12 de octubre de 2006, en cuyo marco se solicitó la citación de la Provincia de Buenos Aires a fin de que tomase intervención en autos.

b. El 18-X-06, el Tribunal resolvió citar al señor Gobernador de la Provincia de Buenos Aires y/o al funcionario competente en quien éste delegara sus atribuciones, a la continuidad de la audiencia reseñada en el apartado anterior, convocada para el 20-X-06. Asimismo, resolvió citar a la Secretaría de Política Ambiental, todo ello con conocimiento del señor Fiscal de Estado. (Sentencia Homologatoria. Acuerdo entre Partes. 20/12/2006. Causa N°3.131 “Asociación Civil Nuevo Ambiente y el Centro Vecinal Punta Lara c/Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado S.A.-CEAMSE s/Amparo”. Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires).

Esto provocó nuevas modificaciones en el encuadre de los actores movilizados que ahora señalaban a dos responsables de su problema en lugar de uno sólo. Si bien antes hubo protestas en frente de la casa de gobierno provincial exigiendo al mismo que se encargase de controlar a CEAMSE (*La Nación*, 01/04/2003), a la provincia no se le había exigido de forma directa soluciones al problema del relleno de Punta Lara hasta que la Corte la convocara, tal como lo señalaba un entrevistado:

Nosotros siempre fuimos contra CEAMSE, no contra la provincia... a la provincia la trae la Corte, no nosotros... Cuando la Corte nos llama a todos, a nosotros para ver qué queríamos, a la CEAMSE para ver cómo se podía hacer eso... si se podía o no... ahí, la CEAMSE dice que también tiene que venir la provincia (Entrevista, Integrante 1, Nuevo Ambiente, La Plata, 10 de Marzo de 2018).

En tercer lugar, como en toda judicialización de un problema de política pública, los actores judiciales determinan medidas vinculantes que los ejecutivos están legalmente obligados a cumplir<sup>21</sup>. Un integrante de una organización movilizada enfatizaba que la judicialización fue un mecanismo que sirvió para presionar a CEAMSE:

Con la justicia ya habiendo fallado en primera y segunda instancia y, luego, con el acuerdo de la Corte, se convino en que [el relleno] no podía crecer más. Se le puso como un *corset* a las aspiraciones de CEAMSE de continuar creciendo acá... (Entrevista, Integrante, ONG Ala Plástico, La Plata, 03 de junio de 2012.).

El *corset* del que hablaba el entrevistado estaba dado por las decisiones del Juzgado de Primera Instancia y de la Cámara de Apelaciones que establecieron la prohibición del ingreso de residuos de otros municipios y de cerrar el relleno, así como también los convenios entre partes que se homologaron en el ámbito de la Suprema Corte de Justicia.

Estas primeras respuestas obtenidas a partir del proceso judicial y la apuesta por continuarlo reforzaron lo que integrantes de estas organizaciones consideraban respecto de este mecanismo de incidencia política:

---

<sup>21</sup> Así, por ejemplo, se puede citar el caso de la judicialización de la Cuenca Matanza Riachuelo, donde la Corte Suprema de la Nación ordenó a los poderes ejecutivos involucrados que desarrollasen determinadas medidas en torno a la política de control industrial, ordenamiento territorial, saneamiento, salud, residuos, entre otras cuestiones (Merlinsky 2013, Moreno 2012).

Entonces [los funcionarios] a todo le ponen la palabra sustentable adelante; se pintan de verde y no saben nada, pero no importa. Uno va con eso y como saben que uno no está haciendo política partidaria, entonces te escuchan, te reciben. Te dicen “bueno, sí. Todo muy lindo, muy bien”. Te tratan bien un rato y después te dan la bola que a ellos les conviene. La justicia, en cambio, cuando vos vas a la justicia: te da bola, no te da bola, te sale a favor o en contra, Y ¡chau! (...) cuando la justicia falla, falla. Tiene un fallo y hay que cumplirlo. Entonces eso efectiviza las cosas. Digamos, intercede un poco frente a los tomadores de decisiones. (Entrevista a Integrante 2, Nuevo Ambiente, La Plata, 03 de Noviembre de 2017).

Como se puede observar en la cita, al contrario de lo que sucedió con los actores del caso de González Catán, en este caso la apuesta por el proceso judicial fue trabajada y sostenida en el tiempo porque, en su imaginario, las organizaciones consideraban que esta era una buena manera de “efectivizar las cosas”.

Retomando el relato, en el año 2006 se firmó un acuerdo judicial entre CEAMSE, el gobierno provincial y las organizaciones sociales que obligaba a la empresa a no recibir más residuos de municipios de fuera de la Región del Gran La Plata en el predio de Punta Lara y cerrarlo definitivamente. El acuerdo también obligaba al gobierno provincial a construir una planta de tratamiento para los residuos de la región para posibilitar dicho cierre. Este acuerdo, al estar homologado por la Corte en diciembre de 2006, equivalía a una sentencia y, por ello, generaba la obligación legal en los decisores de ser cumplido (Nuevo Ambiente 2015; Sentencia Homologatoria. Acuerdo entre Partes. 20/12/2006. Causa N°3.131 “Asociación Civil Nuevo Ambiente y el Centro Vecinal Punta Lara c/Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado S.A.-CEAMSE s/Amparo”. Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires).

A raíz de este acuerdo, se abrió un proceso de licitación para adjudicar la obra de la planta o complejo que reemplazaría al relleno sanitario. Sin embargo, por una serie de trabas que acontecieron en el proceso y que se pasan a detallar a continuación, esa obra nunca llegó a concretarse.

## 5.6 Historia de una obra inconclusa: la planta de tratamiento que no fue

El acuerdo judicial de 2006 remarcaba la necesidad de hacer efectivo el cierre del relleno de Punta Lara a través de la construcción un nuevo polo ambiental que lo reemplazase, aunque no daba muchas más precisiones técnicas respecto del tipo de emplazamiento que debía construirse.

Luego del acuerdo, en el año 2007 CEAMSE presentó una propuesta que fue duramente rechazada por las organizaciones de base movilizadas. CEAMSE pretendía construir una planta de transferencia de residuos que iba a permitir derivar los residuos de la región hacia nuevos destinos de disposición final. El proyecto tuvo tal oposición por parte de las organizaciones movilizadas que motivó la realización de protestas y presentación de petitorios firmados en la Suprema Corte. Asimismo, a mediados del año 2008, CEAMSE trató igual de llevar adelante la licitación para la mencionada planta, lo cual provocó aún mayor rechazo de las organizaciones movilizadas y sus aliados. Éstos protestaron en la entrada del relleno y bloquearon las puertas de ingreso al mismo por casi cinco días, provocando que los decisores desistan de llevar adelante su propuesta (Nuevo Ambiente 2015; Entrevista a Integrante 2, Nuevo Ambiente, La Plata, 03 de Noviembre de 2017).

Entre las razones que las organizaciones movilizadas esgrimían justificando su rechazo a la planta de transferencia aparecen elementos claramente asociados al encuadre integral que ya habían adoptado respecto del problema de los residuos. Estos actores no querían el cierre del relleno a cualquier costo y, por eso, rechazaban la idea de transferirlos a Norte III o González Catán. Ellos querían un “tratamiento diferente”:

Cuando nos ofrecieron la planta de transferencia muchos decían: “Bueno, si hacen la planta de transferencia ya cierran acá”. Y nosotros dijimos ¡no!, es un engaño. Está todo armado para eso. Y los vecinos bueno, empezamos a discutir, a ver, a ver, a ver. Al principio, estaban todos de acuerdo con la planta de transferencia y al final terminaron votando en contra de la planta y CEAMSE se arrancaba los pelos. Nosotros



lo que queríamos es que cerraran esto ya y que hicieran una forma de tratamiento diferente (Entrevista a Integrante, ONG Ala Plástica, La Plata, 03 de junio de 2012).

En el mes de noviembre del año 2007 apareció una propuesta que podría ser la alternativa al relleno sanitario que tanto se estaba esperando. La propuesta fue elaborada por el municipio de La Plata con expertos de la Universidad de La Plata y entregada a la Asamblea No+CEAMSE, y se tituló “Programa de Gestión de RSU para el Distrito de La Plata”:

En noviembre [de 2007] la Intendencia del Municipio platense, por intermedio de su intendente Julio Alak, hizo entrega del Programa de Gestión de RSU para el Distrito de La Plata a la Asamblea Ambiental de Vecinos y a las Organizaciones No + CEAMSE. Dicho programa fue elaborado por la Universidad Nacional de La Plata y entregado a la Corte Bonaerense. Además, en esa fecha se mantuvo un corte en las puertas de la CEAMSE de Punta Lara por el término de cinco días consecutivos (Nuevo Ambiente 2015).

En esta instancia, se observa cómo el municipio de La Plata tomó la iniciativa elaborando las bases de lo que podría ser una política GIRSU para su distrito y, por ende, para el Gran La Plata. De esa manera, el municipio de La Plata se consolidaba dentro del conjunto de aliados de las organizaciones movilizadas contra el relleno sanitario. Esta presentación, a la vez, fue una instancia concreta de interpelación a las autoridades provinciales con propuestas específicas para viabilizar la solución al problema del relleno. Por ende, esta fue otra clara instancia de mediación por parte de un aliado estatal entre el reclamo de las organizaciones de base y los decisores de nivel provincial.

En la mencionada propuesta estaba prevista la instalación de una planta de residuos que podría llegar a tratar los desechos de la región platense. La construcción de esa planta, a cargo del gobierno provincial, fue el horizonte que tuvieron los actores movilizadores y sus aliados, entre ellos, la Corte, quien comenzaría a hacer un seguimiento cercano de los avances con constantes pedidos de información y audiencias (Entrevista a Integrante 3, Nuevo Ambiente, La Plata, 17 de octubre de 2015).

En las instancias posteriores, el gobierno municipal tuvo un rol muy activo para tratar de viabilizar la construcción de la planta y se hizo responsable del proceso de licitación de la obra. La planta iba a marcar un antes y un después para La Plata y los municipios aledaños, ya que se determinó que procesaría los desechos de toda la Región Capital (Berisso, Ensenada y La Plata), cuyos municipios se unieron para formar un Consorcio Regional para gestionar los residuos de los tres distritos. Sin embargo, en la práctica, Berisso y Ensenada nunca avanzaron en la consolidación del consorcio ni hacia una gestión de los residuos alternativa y superadora del relleno sanitario (Entrevista a Ex Funcionario del Área de Gestión de Residuos, Municipalidad de La Plata, Buenos Aires, 28 de octubre de 2015).

Finalmente, se redactaron los pliegos para la obra y se presentaron en el Concejo Deliberante de la Plata, el cual los aprobó. El proceso licitatorio quedó a cargo del ejecutivo local platense, quien lo llevó adelante a través de su Agencia Ambiental. Esta agencia fue creada, de hecho, en el año 2008 a raíz de las movilizaciones ambientalistas en torno al relleno, siendo otro claro efecto de los reclamos sobre la estructura estatal local de La Plata. La Agencia Ambiental llamó a licitación pública en el año 2010 para lo cual convocó la participación de las organizaciones de base movilizadas por el cierre del relleno sanitario. Un funcionario municipal entrevistado así se refería a esta participación:

Nosotros desde el municipio, aunque de la Agencia, en realidad, tomamos la responsabilidad de llevarla adelante [a la licitación]... Armamos un concurso y la propuesta que obtuviera mayor puntaje era la que quedaba. Abrimos las puertas, convocamos a todas las organizaciones sociales... y también participaron del proceso la Universidad Nacional de La Plata y la Universidad Tecnológica Nacional (Entrevista a Ex Funcionario del Área de Ambiente, Municipalidad de La Plata, Buenos Aires, 19 de octubre de 2017).

En octubre del año 2010, se abrieron los sobres de la licitación con las propuestas de cada empresa o grupo empresario y se dio por ganadora del proceso a una unión temporal de empresas (UTE) cuya principal aportante era la compañía española Sanea Griñó Group.

Las otras dos integrantes de la UTE eran dos empresas locales de menor envergadura que la multinacional Griño: ESUR y M.G.M.

En su intento por concretar la obra, la UTE tuvo que sortear varios desafíos: las críticas a la planta que proponían por parte las organizaciones de base, la ubicación del predio y la falta de pagos por parte de la provincia, lo cual terminó frenando la obra.

El primero de los desafíos, se dio en el propio proceso licitatorio. Cuando cada empresa presentó su propuesta en octubre de 2010, Nuevo Ambiente, Fundación Biosfera y una tercera organización llamada Macá analizaron cada una de las presentaciones e hicieron un informe señalando los puntos críticos y virtudes de cada proyecto. Este informe lo presentaron en el mes de Noviembre del año 2010 (*Nuevo Ambiente*, 02/11/2010). En particular la propuesta de la UTE conformada por Sanea Griño Group consistía en la separación de residuos por medios mecánicos, la producción de compost (a partir del material orgánico) y de combustible sólido (a partir del rechazo de la planta, es decir, los materiales inorgánicos que no se pueden recuperar). Esta etapa de elaboración de combustible sólido no estaba contemplada en una primera instancia para la planta del Gran La Plata y era considerada por algunas organizaciones como un riesgo de incineración indirecta a futuro, ya que si bien no implicaba valorización energética (obtención de energía a través de la combustión del residuo) *in situ*, el producto sólido elaborado, o “briquetas”, se revendería y utilizaría como combustible en hornos cementeros. Así, describían desde Griño el tipo de procesamiento de residuos que llevaría adelante la planta:

Hoy por hoy la planta ocupa menos [espacio] pero la idea [a futuro] es hacer otro tipo de tecnología...Lo fuerte nuestro es el diesel: diesel sintético a través de residuos. Y en este proyecto de La Plata nosotros terminamos con el CCR, que es el combustible recuperado y terminamos con el compost, pero no valorizamos energéticamente, ¿correcto?

En otros emprendimientos que tenemos también en América Latina o generamos electricidad o generamos diésel. Es decir que La Plata es o Ensenada es fase 1,

¿correcto? (Entrevista a Alto Ejecutivo, Empresa Sanea Griñó Group, La Plata, 10 de mayo de 2013).

La evaluación de Nuevo Ambiente, Fundación Biosfera y Macá sobre este modelo de planta cuestionaba, principalmente, la falta de trazabilidad y conocimiento del origen de la materia orgánica con la que se produciría el compost, criticaba la alta tasa de rechazo proyectada por la empresa, señalaba serias dudas respecto de la futura etapa de producción de combustible sólido y catalogaban como de “improcedente” la alternativa de entierro del rechazo enfardado en canteras abandonadas sin la previa evaluación geográfica o hidrológica de estos lugares:

Como conclusión es una tecnología (sistema de KDV/Despolimerización catalizada) que merece una evaluación rigurosa en su instalación, operación y mantenimiento que estará destinado a la producción de diesel y a futuro de energía eléctrica para la ciudad.

En los procesos de Compostaje no está bien claro la selección de la materia orgánica previa. Ya que el compost producido será empleado en varios usos, entre ellos la agricultura, se generan dudas en la composición química del compost y en su posible contaminación con elementos extraños que afectarían la calidad del producto. No se consigna la existencia de un laboratorio o control adecuado de la calidad del compost.

En lo referente a la **fracción de rechazo** y la propuesta de **enterramiento** presentada, surgen ciertas dudas y disconformidades con la metodología propuesta.

En primer lugar consideramos que generar una fracción de rechazo de un 20 %, es una cifra considerablemente elevada, pudiendo ser incrementada en la práctica.

Aunque para la fracción de rechazo se propone un método de enfardado con films de polietileno, la empresa afirma que existirá una mínima fracción orgánica dentro del enfardado y que en los sitios de disposición se aplicaran tecnologías de recolección de lixiviados y monitoreos de aguas subterráneas con freáticos. Consideramos que no está bien manejada la separación y manejo de la fracción de rechazo y que su composición genera ciertas dudas.

Por otro lado, el enterramiento de la fracción de rechazo está planteado de realizarse en canteras abandonadas. Creemos inoportuna e improcedente sugerir esta alternativa de relleno de canteras sin disponer información geológica e hidrogeológica, estudios topográficos, ubicación y relevamiento de canteras tal cual lo han manifestado. Solo infieren un modelo simulado en los papeles. Existen infinidad de alternativas de utilización de estas fracciones más amigables a buenas prácticas ambientales (*Nuevo Ambiente*, 02/11/2010).

A pesar de los cuestionamientos de las organizaciones ambientalistas a su propuesta, Sanea Griñó ganó la licitación habiendo superado a todas las otras propuestas (Entrevista a Ex Funcionario del Área de Ambiente, Municipalidad de La Plata, Buenos Aires, 19 de

octubre de 2017). La postura crítica de las organizaciones se mantuvo, aunque nunca llegaron a rechazar la obra por completo puesto que la veían como un avance respecto del relleno sanitario (Entrevista a Integrante 3, Nuevo Ambiente, La Plata, 17 de octubre de 2015).

El segundo de los desafíos en torno a la planta fue posterior a la adjudicación de la obra y estaba vinculado a la ubicación del predio. La planta, inicialmente, se iba a construir en el municipio de La Plata pero en ese territorio surgieron varias resistencias vecinales en contra del proyecto. Esto provocó que la planta se proyectara en Punta Lara (Municipio de Ensenada), la localidad donde está el relleno sanitario. Así describía esta cuestión un alto ejecutivo de la empresa:

Empezamos con el tema de la obra y empezaron los problemas en La Plata con respecto a unos vecinos que decían que no se hiciera aquí, que no se hiciera allá y, al final, [el municipio de] La Plata después de muchos meses decidió no darnos un predio para hacer la planta. Entonces nos tuvimos que ir a buscar otro predio y en ese Consorcio de Región Capital estaba el alcalde de Ensenada, el intendente de Ensenada, que él nos dijo que tenía un predio que se podía hacer o él aceptaba hacer la planta ahí, como tiene el CEAMSE le resultaba más fácil, porque tiene impactado socialmente, visualmente tiene impactado la montaña de basura, que por supuesto una planta de tratamiento no es eso. En realidad los vecinos estaban acostumbrados y todo lo que se pueda mejorar, mejora. Entonces al final conseguimos un predio, lo compramos, hablamos con la provincia, lo vieron bien y pudimos hacer el estudio de impacto ambiental y empezamos la obra (Entrevista a Alto Ejecutivo, Empresa Sanea Griñó Group, La Plata, 10 de mayo de 2013).

El tercer gran desafío, o más bien, obstáculo que enfrentó la construcción de la planta fue la demora y la falta de pagos a la empresa, lo cual era responsabilidad de la provincia. Recién en el año 2012, la empresa comenzó con los primeros movimientos de suelos en el terreno ubicado en el distrito de Ensenada. Los conflictos en torno a la ubicación de la planta demoraron bastante el inicio de su construcción pero, una vez salvados estos inconvenientes, surgieron más problemas que terminaron por truncar el proyecto. Una primera parte de la obra se pudo concretar, no así las siguientes etapas. La provincia no

completó los pagos correspondientes y la obra se detuvo (Entrevista a Alto Ejecutivo, Empresa Sanea Griño Group, La Plata, 10 de mayo de 2013; Entrevista a Ex Funcionario del Área de Ambiente, Municipalidad de La Plata, Buenos Aires, 19 de octubre de 2017).

Así lo reflejaba un titular de un periódico en febrero de 2014:

“Por falta de pagos, se retira la empresa que construía la planta de residuos en Ensenada”. El gobierno provincial no giró los fondos y la obra está paralizada desde hace seis meses (*La Política Online*, 19/02/2014)

Así, a pesar de que la provincia había hecho una inversión inicial contundente, el contrato con el grupo empresario fue dado de baja. Un ex funcionario de La Plata mostraba así su desconcierto ante la cancelación de la obra:

La provincia debía costear el proyecto que quedó trunco porque el gobierno provincial no destinó dichos recursos, lo discontinuaron... sinceramente no sé por qué no siguieron adelante con el proyecto, porque hicieron una inversión inicial de ocho millones de pesos y ¡no pusieron el resto! (Entrevista a Ex Funcionario del Área de Ambiente, Municipalidad de La Plata, Buenos Aires, 19 de octubre de 2017).

Ante la frustrada construcción de la planta, las organizaciones y la justicia continuaron reclamando a la provincia y a CEAMSE por el cierre del relleno. Para presionar a estos actores, las organizaciones y sus aliados se valieron del acuerdo homologado en la justicia que implicaba para los decisores una clara obligación de dar respuestas al problema.

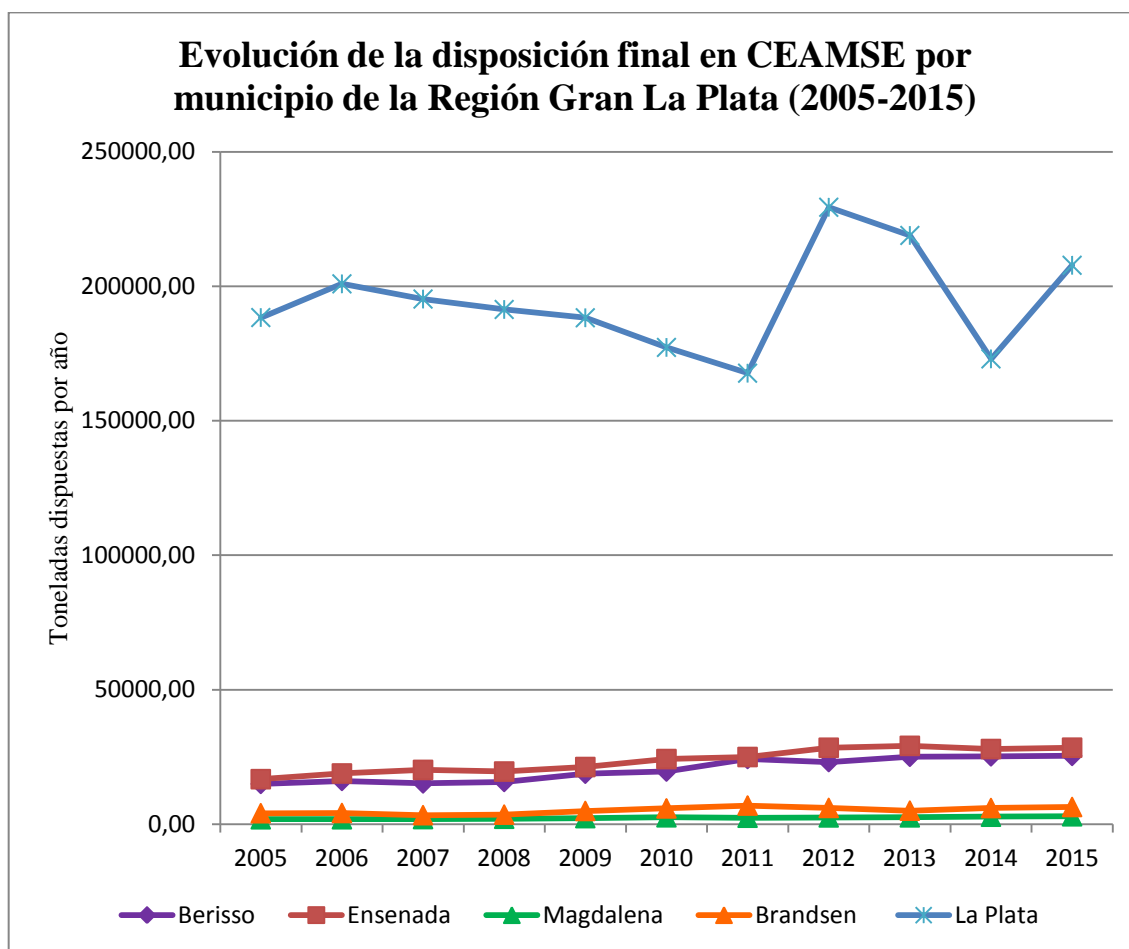
## **5.7 Incidencia en el nivel municipal: cambios en la política de residuos de La Plata**

En paralelo a los reclamos y presiones sobre el gobierno provincial para hacer efectiva la construcción de la planta a cargo de la empresa Sanea Griño y sus socios locales, las organizaciones de base interpelaron directamente al gobierno local de La Plata para que avanzara hacia una política de residuos orientada a la recuperación.

El municipio de La Plata había desarrollado ya en el año 2007, junto con expertos de la Universidad homónima, una propuesta para la gestión integral de residuos del distrito y del resto de la región del Gran La Plata. La propuesta, como señalé en apartados anteriores, fue presentada a las organizaciones de la Asamblea No + CEAMSE y fue una de las bases para el desarrollo del proyecto que quedó a cargo de la empresa Griñó. No obstante ello, en términos concretos La Plata nunca avanzó en materia de gestión integral de sus residuos en su propio territorio, lo cual era especialmente cuestionado por las organizaciones de base. Estas organizaciones interactuaron con ese gobierno local como un aliado más presionando al gobierno provincial y a CEAMSE para que cerraran el relleno pero también lo interpellaron para que en su propia jurisdicción tomara medidas tendientes a reducir la cantidad de residuos que enviaba a CEAMSE.

Esto era particularmente importante para los actores movilizados en términos ambientales porque el municipio de la Plata es el mayor generador de residuos del Gran La Plata y, por ende, siempre fue el distrito que más residuos disponía en el relleno sanitario de Punta Lara. En el **Gráfico 5** se puede observar la notable diferencia en los niveles de disposición final de La Plata y el resto de los municipios que disponían sus residuos en Punta Lara. Por ello, para estas organizaciones ambientalistas era indispensable que este municipio pudiera reducir el descarte de residuos.

Gráfico 5. Evolución de la disposición final en CEAMSE por municipio del Gran La Plata (2005-2015)



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de CEAMSE. Datos disponibles en: <https://www.ceamse.gov.ar/estadisticas/> [última consulta: 01 de diciembre de 2019]

En línea con la fuerte preocupación que tenían por inaugurar regulaciones a nivel local que pudieran reducir la cantidad de residuos descartados en la capital de la provincia, en el año 2009 Nuevo Ambiente y otras organizaciones ambientalistas aliadas<sup>22</sup> acercaron una propuesta a miembros del poder legislativo de La Plata. Se trató de un proyecto para establecer la separación en origen y la recolección diferenciada en ese municipio. La manera en que los actores se refieren a ella -y el propio objeto del proyecto- implican

<sup>22</sup> Global Alliance for Incinerator Alternatives (GAIA), Agrupación Sotobosque, Educadores Ambientales Independientes, la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) Regional la Plata y Fundación Biosfera. Ver más información sobre ellas en <http://www.nuevoambiente.org/no-mas-ceamse/>. [Última consulta: 10 de octubre de 2019].



claramente un encuadre integral de la cuestión de los residuos. En ese encuadre, lejos de enfatizarse sólo el rechazo hacia los residuos, se manifiestan propuestas claras para tratar el problema aminorando sus efectos ambientales dentro del propio territorio y sin generar impactos negativos en otros lugares. A continuación se reproduce un fragmento colgado en el blog de Nuevo Ambiente sobre la presentación de esta propuesta, donde se pueden observar claramente los elementos que hacen a este encuadre integral del problema y la postura abierta que ha tenido para vincularse con distintos sectores políticos:

A mediados de 2009 hemos presentado en el Concejo Deliberante de La Plata, conjuntamente con Fundación Biosfera y la Agrupación Sotobosque, un Proyecto de Ordenanza referido a la Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos, con el objeto de minimizar, recuperar y reciclar la mayor cantidad de residuos generados en la capital de la provincia.

El mismo, luego de haber sido analizado y debatido en las Comisiones de Medio Ambiente y de Legislación del mencionado Concejo, pasó a votación del Concejo Deliberante en diciembre de 2009, lográndose su aprobación por unanimidad del Cuerpo, ya que, como lo hemos planteado en varias oportunidades, además de ser necesaria una legislación local sobre la gestión de los residuos, se debe rescatar que los distintos bloques políticos han comprendido que esta cuestión no tiene banderías partidarias y debe abordarse como una política de estado (Blog Nuevo Ambiente. “Nuestras Propuestas”, disponible en: <http://www.nuevoambiente.org/propuestas-presentadas/> última consulta: 11 de noviembre de 2019).

Como señala la cita anterior, la propuesta elaborada por las organizaciones fue presentada en el órgano legislativo por un concejal -el presidente del Concejo Deliberante- que operó como mediador en el proceso de incidencia. Algunos de los integrantes de Nuevo Ambiente recordaban así la presentación de esta ordenanza:

La ordenanza de basura cero, prácticamente la escribimos nosotros, pero la presentó un concejal... no la presentamos nosotros (Entrevista, Integrante 1, Nuevo Ambiente, La Plata, 10 de Marzo de 2018).

En La Plata fuimos partícipes y uno de los impulsores y creadores de la Ordenanza de Gestión Integral de Residuos, la 10.661, que fue votada por unanimidad por el Concejo Deliberante (Entrevista a Integrante 3, Nuevo Ambiente, La Plata, 17 de octubre de 2015)

La propuesta fue tratada en el Concejo Deliberante platense y aprobada por mayoría, dando origen a la llamada “Ordenanza N° 10.661 de Basura Cero” de La Plata. Esta

ordenanza recogió los principios de las políticas de residuos orientadas a la recuperación, más especialmente, los asociados al enfoque de gestión integral de residuos. Así está señalado en el artículo primero de la norma:

ARTICULO 1°. Créase el Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, el que tiene por objeto:

- a. La educación, información y capacitación ciudadana en todos los ámbitos públicos y privados sobre el tratamiento y disposición final de los Residuos Sólidos Urbanos (R.S.U.), para su óptima gestión.
- b. La minimización y separación en origen; la recuperación, el reciclado y/o el compostaje de los R.S.U., debiendo ser recolectados en vehículos aptos para tal fin.
- c. La reducción progresiva de los R.S.U. que se depositan en los predios de disposición final, la cual debe cuantificarse anualmente.
- d. La ejecución del ciclo completo de la Gestión Integral de R.S.U en el territorio del Partido de la Ciudad de La Plata. (Ordenanza N°10.661/2009. “Basura Cero”. Municipalidad de La Plata)

La ordenanza en cuestión, entre otras medidas, hizo obligatoria la recolección diferenciada de los residuos a nivel municipal y la creación de plantas de clasificación a cargo de cooperativas de recuperadores urbanos. A partir de esta nueva normativa, se generó un marco legal que obliga al gobierno local a emprender nuevas formas de gestionar los residuos marcando un gran hito en términos de incidencia política para las organizaciones ya que son las únicas que inciden en la política municipal de residuos. Este logro de las organizaciones movilizadas marcó un cambio en la política de residuos vigente en el distrito platense e inauguró la incorporación de nuevas lógicas de gestión y recuperación de los residuos, distintas a la mera recolección tradicional orientada al enterramiento de desechos en rellenos sanitarios.

Una vez aprobada la ordenanza, comenzaron a implementarse programas afines a la nueva normativa, como el “Programa Bolsa Verde”, que inauguró la recolección diferenciada de, por un lado, los residuos húmedos y, por otro lado, los residuos secos. La frecuencia establecida para la recolección de los húmedos era de seis días a la semana. La

recolección de los residuos secos se hacía seis días a la semana en las zonas céntricas del distrito y, en las zonas periurbanas, se hacía tres días a la semana. A su vez, el programa también implicó la inauguración de pequeños centros de separación y clasificación de residuos en los que trabajaban cooperativas de recuperadores urbanos. El lanzamiento del programa estuvo acompañado por campañas de capacitación y concientización entre los vecinos, de las que también participaban las cooperativas (Entrevista a Ex Funcionario del Área de Gestión de Residuos, Municipalidad de La Plata, Buenos Aires, 28 de octubre de 2015; Entrevista a Ex Funcionario del Área de Ambiente, Municipalidad de La Plata, Buenos Aires, 19 de octubre de 2017).

Los centros de separación y clasificación de residuos de las cooperativas eran los destinos del material recuperado a partir de la recolección diferenciada. La recolección de los residuos húmedos siguió a cargo de la empresa recolectora ESUR. La recolección de los materiales secos se hacía, en parte, con camiones de ESUR y, en parte, con camiones de las cooperativas. Los camiones recolectaban la zona que les correspondía y, luego, llevaban los residuos separados en origen a las cooperativas (Entrevista a Integrante 1, Cooperativa Unión de Cartoneros, La Plata, 20 de octubre de 2017; Entrevista a Integrante 2, Cooperativa Unión de Cartoneros, La Plata, 20 de octubre de 2017).

De acuerdo a funcionarios del gobierno, el programa Bolsa Verde funcionó muy bien durante la primera etapa de su gestión. En el año 2015, después de cinco años de implementación del programa, uno de los funcionarios del gobierno local sostenía que “con el Programa Bolsa Verde hemos reducido 150 toneladas diarias que iban al CEAMSE, que ahora van a las cooperativas para el reciclado” (Entrevista a Ex Funcionario del Área de Gestión de Residuos, Municipalidad de La Plata, Buenos Aires, 28 de octubre de 2015). Sin embargo, no faltaron las voces críticas respecto de las cifras de recuperación que otorgaba

el municipio, ni tampoco quienes cuestionaron aspectos de la implementación del programa (Montera et. al 2018; Cabral 2019).

Las organizaciones que impulsaron la ordenanza de “Basura Cero” interpellaron en varias ocasiones al gobierno municipal de La Plata señalando algunas falencias del programa “Bolsa Verde” con miras a mejorar su gestión (v.g. *Nuevo Ambiente*, 30/10/2015 y 09/11/2015). Entre las principales cuestiones que señalaban estaban la frecuencia y los horarios en que se hacía la recolección diferenciada, la necesidad de una contenerización diferenciada según zonas -ya que, en algunos sitios era menos apropiada- y la falta de separación en origen en la gran mayoría de los edificios públicos (Entrevista a Integrante 3, *Nuevo Ambiente*, La Plata, 17 de octubre de 2015).

Otra de las principales cuestiones que señalaban los integrantes de *Nuevo Ambiente* era la situación de las cooperativas de recuperadores urbanos. En relación con ello, remarcaban como principales puntos a mejorar las cuestiones de seguridad e higiene, infraestructura de los galpones, disponibilidad de maquinarias y vehículos para logística. Si bien las cooperativas no habían sido partícipes de los reclamos contra el relleno sanitario y estaban bastante ajenos a esa lucha (Entrevista a Integrante, Cooperativa Solplat, La Plata, 28 de octubre de 2015), las organizaciones bregaron constantemente por la mejora de sus condiciones de trabajo en el marco del “Bolsa Verde”. En relación a estas cuestiones, un integrante de *Nuevo Ambiente* relativizaba el buen funcionamiento que estaba teniendo el programa en términos de recuperación por las malas condiciones de trabajo de los recuperadores:

Vos por ahí venías un camión, un 11-14, un modelo '72, con la parva así enorme de bolsas verdes y con un montón de gente colgada por la ciudad. Y vos decís: bueno, sí, funcionaba el tema de la bolsa verde, pero las condiciones de funcionamiento tampoco eran las ideales (Entrevista a Integrante 3, *Nuevo Ambiente*, La Plata, 17 de octubre de 2015).

La situación de las cooperativas fue un tema constante en el diálogo entre las organizaciones de base y el gobierno local durante la gestión del intendente Pablo Bruera (PJ, 2007-2015). De igual manera, las organizaciones elevaron también reclamos en este sentido durante la gestión a cargo del intendente Julio Garro (PRO-CAMBIEMOS, 2015-presente), ganador de las elecciones municipales del año 2015. De hecho con cambio de gobierno en 2015, el mantenimiento del programa junto con la realización de mejoras a su implementación fueron cuestiones enfatizadas por Nuevo Ambiente, tal como lo señalaba uno de sus integrantes:

De hecho, en el gobierno anterior... lo mejor que tenían creo que era el servicio de recolección diferenciada. Pero tenía un problema: las cooperativas andaban en unos camiones todos viejos. Se hacía pero era “a la que te criaste”, ¿me entendés? Era una cosa complicada. Entonces cuando cambió el gobierno nosotros dijimos “che, miren que esto está bien; lo que habría que hacer sería mejorarlo”. Y el gobierno actual, que es de otro signo político, dice “bueno, si está bien, no sé qué”. (...) Y como hubo conflictos al principio de este gobierno con las cooperativas, de las nueve cooperativas que había quedaron cinco. Y parece que las cooperativas no están bien ahora. Ahí está complicada la cuestión. (Entrevista a Integrante 2, Nuevo Ambiente, La Plata, 03 de Noviembre de 2017).

Como indica la cita anterior, la situación de las cooperativas desmejoró con el nuevo gobierno, en parte, por demoras en los pagos y, en parte, porque al inicio de la nueva gestión se redujeron las campañas de concientización con la presencia de los recuperadores urbanos. Esos cambios en materia de concientización, según algunos cooperativistas, provocaba que el material recuperado con el Programa “Bolsa Verde” estuviera “más mezclado” que antes y, por ende, que fuese más dificultoso poder recuperarlo (Entrevista a Integrante 1, Cooperativa Unión de Cartoneros, La Plata, 20 de octubre de 2017; Entrevista a Integrante 2, Cooperativa Unión de Cartoneros, La Plata, 20 de octubre de 2017). Sin embargo, a pesar de esos puntos a optimizar, el programa “Bolsa Verde” no se discontinuó y sigue vigente, pareciendo haber alcanzado cierta institucionalización que asegura su

continuidad en el tiempo, más allá de algunos aspectos problemáticos asociados a su operación.

## **5.8 Se consolida una nueva política: la puesta en marcha de la planta MBT**

Volviendo a la cuestión de los reclamos contra CEAMSE y el gobierno provincial, las organizaciones y sus aliados quedaron muy descontentos con las demoras y la subsiguiente paralización de la construcción de la planta, licitada por el municipio de La Plata en el año 2010. En consecuencia, las acciones de protesta y los reclamos a través de la órbita judicial volvieron a escena. Como sucedió en otras ocasiones, también en esta instancia se combinaron movilización y presentaciones judiciales para requerir respuestas de CEAMSE y el gobierno provincial. En el mes de mayo del año 2013, la Asamblea “No + CEAMSE” llevó adelante una protesta en las puertas de la sede de la Suprema Corte de Justicia provincial para exigir avances en la obra y el cumplimiento del fallo dictado en el año 2006, el cual establecía el cierre del relleno sanitario de Punta Lara. Conjuntamente a ese hecho disruptivo, días previos a la protesta, desde Nuevo Ambiente elevaron las mismas exigencias a la Corte a través de una presentación formal. Ambas acciones fueron referidas en un periódico local:

La convocatoria contó con la presencia de vecinos e integrantes de la Asamblea “No + CEAMSE” quienes se manifestaron con pancartas, globos negros y reparto de volantes en las puertas de la Suprema Corte de Justicia provincial, “para exigir el cumplimiento del fallo dictado hace 2000 días”, se explicó (...)

Durante la protesta, los vecinos reclamaron que se avance en forma rápida con la construcción de la nueva planta de tratamiento de residuos sólidos y urbanos, la cual se construye en Ensenada, para suplantar el relleno sanitario.

“Hace 10 días ya hemos realizado una presentación ante la Suprema Corte entendiendo que el informe realizado por el municipio de Ensenada sobre el desarrollo de las obras, trata de deslindar responsabilidades, y excusarse en que la obra está paralizada por

falta de fondos”, denunció el titular de la ONG Nuevo Ambiente, Marcelo Martínez (*Infoplatense*, 29/05/2013).

Conjuntamente a las protestas y a las presentaciones ante la justicia, las organizaciones de base recurrieron de nuevo al acercamiento a actores estatales para informarles y concientizarles respecto de la situación del relleno y los residuos en la región platense. El siguiente paso era que estos actores estatales se comprometiesen con la causa que habían iniciado años atrás. En función de ello, en el mes de diciembre de 2013 las organizaciones convocaron a una reunión con legisladores, concejales y ONGs ambientales de la Región Capital para informar respecto de la situación de CEAMSE e impulsar la conformación de un espacio que los aunase a todos. Se conformó así el Foro Ambiental de Legisladores, Concejales y ONG's al que referí en las primeras páginas del capítulo. Así describe Nuevo Ambiente en su blog este momento:

En diciembre del 2013 nuestra Organización conjuntamente con otras ONG's ambientales de nuestra Región que forman parte de la Asamblea No + CEAMSE, nos hemos reunido con Concejales y Legisladores de las distintas bancadas políticas (FAP, Frente Renovador, UCR, Frente para la Victoria y frente de Izquierda) de la Región capital de la Provincia, a fin de abordar como tema principal, la paralización de la obra de la Planta de Tratamiento de Residuos de nuestra Región Capital. Debemos decir que de esta manera se conformó el Foro Ambiental de Legisladores, concejales y ONG's de la Región La Plata-Berisso-Ensenada.

En la misma se informó a los legisladores los distintos pasos que se llevaron adelante durante el años 2013 y algunas cuestiones que tienen que ver con las obligaciones contractuales que posee la administración comunal de Ensenada y la provincial con relación a la Planta de Tratamiento de Residuos, ya que recordamos que el año pasado se realizó un traspaso del contrato desde el Municipio de La Plata hacia el Municipio de Ensenada quien había ofrecido un lugar para la construcción de la misma.

No se puede andar con vueltas dado que el cuadro de situación indica que la construcción de la Planta está paralizada desde hace más de 7 meses, sólo se construyó un camino de acceso al predio de unos 400 metros lineales, y ahora se le está colocando hormigón armado en la entrada pero ello no implica la construcción de la planta ya que la podemos considerar como una simulación de movimiento de maquinarias viales tratando de mostrar que se avanza con la obra (Nuevo Ambiente 2015).

La conformación del Foro Ambiental no quedó en un mero acto simbólico. Apenas meses después de su conformación, el Foro Ambiental no sólo se convirtió en un gran

aliado de las organizaciones sino también en un mediador clave con los decisores provinciales y CEAMSE. El despliegue del mecanismo de mediación en estas instancias del proceso se puede observar claramente. En el mes de marzo del año 2014, por ejemplo, el Foro Ambiental llevó adelante su segunda reunión y convocó en ella “a los responsables del Organismo Provincial de Buenos Aires (OPDS) y a los máximos responsables de las áreas ambientales de Ensenada, Berisso y La Plata a fin de conocer las posiciones respecto al cuadro de situación actual y las medidas que adoptaron o adoptarán para cumplir con la construcción de la Planta y con el cumplimiento de los fallos judiciales respecto al CEAMSE” (*Nuevo Ambiente*, 06/03/2014), El Foro Ambiental buscó vehiculizar nuevos acercamientos con los decisores, pidió audiencias con los mismos (*Nuevo Ambiente*, 29/08/2014 y 30/10/2014) y los interpeló para que diesen respuestas a los reclamos de las organizaciones.

Junto con el Foro Ambiental, a lo largo del año 2014 las organizaciones de base sumaron un nuevo actor para que intercediese en el conflicto y pudiera contribuir al desarrollo de la prometida planta de tratamiento que permitiría el cierre definitivo del relleno: el Defensor del Pueblo de la provincia de Buenos Aires. La participación del Defensor fue especialmente importante en la segunda mitad del año 2014, cuando se logra un nuevo acuerdo entre las partes que derivó en la construcción de la planta de tratamiento mecánico biológico -o planta MBT- que posibilitó que se dejaran de enterrar residuos en el relleno sanitario de Punta Lara.

Ante las presentaciones de Nuevo Ambiente en los primeros meses de 2014, la Corte llamó a una nueva audiencia entre las partes el día 4 de julio de ese año. Allí intimó al gobierno de la provincia y a la CEAMSE a que durante el mes de octubre diese una



respuesta a las partes demandantes y dijese cómo iban a viabilizar el cierre del relleno sanitario para ese momento.

Luego de ese fallo de la Corte de julio de 2014, hubo una serie impulsadas por el Defensor del Pueblo provincial, que se transformaron así en una “instancia de diálogo” entre las partes (Entrevista, Integrante 1, Nuevo Ambiente, La Plata, 10 de Marzo de 2018).

Así, lo expresaba un entrevistado:

En algún momento cuando sale el fallo de la Corte, [el Defensor del Pueblo] Bonicatto dijo “yo me ofrezco como mediador”. Entonces toda la discusión esa terminó siendo en el edificio de la Defensoría. Entonces, él era como el anfitrión, el mediador, el que decía “miren muchachos, tienen que ponerse de acuerdo porque faltan tantos [días]” (Entrevista, Integrante 2, Nuevo Ambiente, La Plata, 03 de Noviembre de 2017).

Dado que existía una sentencia judicial que obligaba a la provincia y a CEAMSE a construir la mencionada planta para poder cerrar el relleno, el Defensor propuso a todos los actores sociales y estatales involucrados evaluar posibles caminos para concretar la construcción de la misma. De estas reuniones también participó el Foro Ambiental que fue especialmente activo en el pedido de audiencias y respuestas a los decisores provinciales y de CEAMSE por esos meses (*Nuevo Ambiente*, 29/08/2014 y 30/10/2014).

En el marco de las reuniones promovidas por el Defensor del Pueblo, surgió de CEAMSE la propuesta de una planta de tratamiento mecánico-biológico para tratar todos los residuos de la región platense, reduciendo la cantidad de basura a enterrar y, gracias a ello, poder también cerrar el relleno sanitario. Un integrante de Nuevo Ambiente, al relatar este suceso, dejaba en claro que, en esas instancias de las negociaciones, ya no estaba en discusión que el cierre del relleno se iba a realizar con una política alternativa y superadora. En otras palabras, en este caso y en esas instancias el cierre de Punta Lara ya no era viable en términos políticos y sociales a través de la redistribución hacia otros rellenos, con nuevos rellenos o con plantas de transferencia, sino con alternativas superadoras, como una

planta de tratamiento que efectivamente permitiese transformar los residuos y reutilizarlos. Este es el momento del proceso en que más claro se ve cómo el encuadre integral de los actores movilizados restringió fuertemente el tipo de respuesta que la CEAMSE y la provincia terminaron dando al reclamo de cierre:

Empezamos a ir a las reuniones [en la Defensoría] que se llamaban periódicamente, para la construcción de una planta de tratamiento de residuos. Entonces, la cuestión ya era cambiar de paradigmas: cierre del CEAMSE, que era cierre del relleno sanitario, y la implementación de un nuevo sistema. Un sistema de tratamiento que por un lado separa, por otro lado descompone los residuos sólidos húmedos, orgánicos. Y por otro lado después produce un descarte, un rechazo, que son de cosas que no se pueden recuperar y se arma, se hace un enfardado, que ellos le llaman balas y eso supuestamente tiene que tener una disposición final, por ejemplo en canteras. Canteras secas se puede rellenar porque se supone que ese armado es de residuos que están inertizados ya(...) Se supone que ya están tratados; se supone que no generan más líquidos lixiviados; se supone que no tiene residuo orgánico (Entrevista, Integrante 2, Nuevo Ambiente, La Plata, 03 de Noviembre de 2017).

Finalmente, en el marco de las reuniones impulsadas por el Defensor del Pueblo, las organizaciones de base y sus aliados aceptaron la propuesta de CEAMSE para construir una planta MBT que viabilizase el cierre del relleno sanitario de Punta Lara. El 1 de diciembre de 2014 presentaron el acuerdo ante la Corte:

Las partes presentaron, el 2 de diciembre de 2014, un escrito al que acompañaron un acuerdo al que arribaron luego de una serie de reuniones en el ámbito de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires, que contempla el procedimiento que habrá de seguirse para la construcción de una nueva planta de tratamiento de residuos sólidos urbanos y el cierre definitivo del Complejo Ambiental Ensenada (fs. 2438/2443). (Sentencia Homologatoria. Acuerdo entre Partes. 01/04/2015. Causa N°3.131 “Asociación Civil Nuevo Ambiente y el Centro Vecinal Punta Lara c/Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado S.A.-CEAMSE s/Amparo”. Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires).

El acuerdo al que arribaron las organizaciones, sus aliados, CEAMSE y la provincia fue homologado por la Corte, otorgándole carácter de sentencia (Sentencia Homologatoria. Acuerdo entre Partes. 01/04/2015. Causa N°3.131 “Asociación Civil Nuevo Ambiente y el Centro Vecinal Punta Lara c/Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado S.A.-CEAMSE s/Amparo”. Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires). Dicho acuerdo establecía tres grandes compromisos a cumplir por parte de

CEAMSE y una serie de plazos que luego no fueron respetados, a pesar de que al final del proceso se lograría la construcción de la planta y su puesta en marcha.

El primero de estos compromisos y, a su vez, el más contundente de ellos era la construcción de una planta de tratamiento mecánico biológico, la cual iba a ser sometida a licitación pública por la propia CEAMSE. El predio destinado para la misma era el mismo predio que antes fue destinado para la construcción trunca de la planta licitada en el año 2010 por el municipio de La Plata.

El segundo gran compromiso que asumía CEAMSE era la puesta en marcha de la planta, ante lo cual debía cesar la recepción de residuos en el relleno de Punta Lara, habilitando su futuro cierre. En el acuerdo establecía que CEAMSE destinase el rechazo de la planta al relleno de canteras una vez que el material fuese procesado, enfardado y embalado. Con esta etapa, el relleno sanitario debía quedar clausurado definitivamente.

El tercer compromiso consistía en habilitar la participación de actores sociales en el control y monitoreo de este proceso de cierre del relleno. Para ello se previó la conformación de una Comisión de Auditoría Ambiental (conformada por organismos técnicos y universidades) y una Comisión de Monitoreo (conformada por OPDS, representantes de las organizaciones de base y el Defensor del Pueblo). A continuación, se transcriben las secciones de este acuerdo que explicitan los señalados compromisos:

#### **1. ETAPA UNO: CONSTRUCCIÓN PLANTA DE TRATAMIENTO MECÁNICO BIOLÓGICO MÁS TARDAR 01 04 2015**

La construcción de la Planta TMB se estima en el plazo máximo de UN AÑO a contar desde la fecha indicada de inicio de su construcción, es decir, desde el 1º de abril de 2015. En cuanto a la localización de la Planta CEAMSE propone la utilización del predio indicado en la documentación ya agregada a los autos (que fuera adquirido para la construcción de una Planta de Tratamiento integral de la Región Capital).

CEAMSE manifiesta que la adjudicación del Proyecto será decidida por ella, conforme su Estatuto y reglamentos internos, mediante inversión de capitales privados, con intervención de las autoridades provinciales y municipales en la esfera de competencias establecida por la ley 13.592 con el tiempo suficiente para dar comienzo

a las tareas a más tardar el día 1ro de abril de 2015. A esos efectos CEAMSE manifiesta y acredita haber obtenido del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible de la Provincia de Buenos Aires la Declaración de Impacto Ambiental aplicable al Proyecto y la Aprobación de la Tecnología correspondiente, documentos ya presentados y obrantes en autos (...)

## 2. ETAPA DOS: PUESTA EN MARCHA DE LA PLANTA: ADMINISTRACIÓN DEL RECHAZO DE LA PLANTA TMB.

(...) Esta Etapa Dos (gestión del material de rechazo de la Planta de Tratamiento) no podrá extenderse más de NUEVE (9) MESES contados desde el 1° de abril de 2016 o de la fecha de finalización de las obras de construcción de la Planta, lo que ocurra primero. El rechazo será prensado/enfardado/embalado con film con el destino final que sea aprobado por la Autoridad Ambiental Provincial (relleno de canteras). Con el fin de la ETAPA DOS cesará de manera definitiva la disposición final de RSU en el Complejo Ambiental Ensenada".(...)

## 3. CONTROL DEL CIERRE DEL CDFE:

Todo lo relativo al cierre definitivo del CDFE estará sujeto a una Comisión de Auditoría Ambiental Externa a las partes, que éstas encomiendan, de manera conjunta, al CIMA (Centro de Investigaciones del Medio Ambiente de la Facultad de Ciencias Exactas de la Universidad Nacional de La Plata) a propuesta de los actores, el Instituto de Ingeniería Sanitaria de la Universidad Nacional de Buenos Aires, el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (O.P.D.S.) y la Autoridad del Agua de la Provincia de Buenos Aires (...)

Asimismo CEAMSE se compromete a autorizar el ingreso al CDFE de la Comisión de Auditoría Ambiental Externa prevista en el párrafo anterior y de una Comisión de Monitoreo conformada, por un representante de cada una de las ONG actoras y el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (O.P.D.S.), un representante de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires y un representante del Municipio de Ensenada. (Sentencia Homologatoria. Acuerdo entre Partes. 01/04/2015. Causa N°3.131 “Asociación Civil Nuevo Ambiente y el Centro Vecinal Punta Lara c/Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado S.A.-CEAMSE s/Amparo”. Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires).

Luego del acuerdo homologado por la Corte, el reclamo de más de una década de las organizaciones de base que exigían el cierre del relleno sanitario de Punta Lara comenzó a vislumbrar su respuesta definitiva. En septiembre de 2016 comenzó la construcción de la planta MBT establecida como alternativa al relleno sanitario en el acuerdo homologado por la Corte. A fines del año 2017, la planta comenzó a operar en modo piloto (*El Día*, 08/12/2017; *Infobae*, 12/12/2017), instancia que se dio por finalizada en los primeros días de agosto de 2018. Desde entonces, paulatinamente, se comenzó a incrementar la cantidad de residuos tratados en la planta. Finalmente, en marzo de 2019, la planta ya estaba tratando

la totalidad de los residuos del Gran La Plata, esto es, La Plata, Ensenada, Brandsen, Magdalena y Berisso y, con ello, se prohibió el ingreso de residuos sin tratar al relleno sanitario. En el audio de una entrevista periodística, el gerente de Nuevas Tecnologías y Control Ambiental de CEAMSE se refería así a este avance:

Periodista: -¿Es una decisión tomada no entran más camiones en el relleno de Punta Lara?

Gerente CEAMSE: -Sí, ustedes saben que esto viene como resultado de un proceso largo con una manda de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires que dio origen a la planta de MBT que está operativa y que ayer, como dijo el colega suyo, empezamos a recibir el 100% de los residuos que antes se estaban yendo al relleno sanitario en la planta MBT, con la intención de establecer (...) el cierre definitivo del complejo (*Infocielo*, 26/03/2019).

Como señala el funcionario de CEAMSE, esta puesta en marcha de la planta al 100% de su capacidad posibilitó que se dejaran de recibir residuos en el relleno sanitario de Punta Lara, concretándose, así, la inauguración de una nueva política de residuos:

Lo que se va hacer es cerrar la recepción de residuos así a granel como venía y se disponía, a pasar a ser procesados íntegramente a la planta de MBT. Una vez que se cierre la recepción de residuos en el complejo de Ensenada, no van a entrar residuos crudos sin procesar, simplemente se van a disponer en las canteras. Hay una zona de canteras en los que se van a disponer los fardos ya envueltos que es el rechazo de material inorgánico de la planta de MBT (*Infocielo*, 26/03/2019).

Pero ¿qué tiene de novedoso esta política respecto del enterramiento masivo de residuos? En línea con ello, el presidente actual de la CEAMSE señalaba ante un medio periodístico que la diferencia entre esta planta de tratamiento y el relleno sanitario es que remiten a dos paradigmas distintos:

[Es] “un cambio de paradigma que pasa del concepto de deposición final, a una cultura del tratamiento de los residuos, mediante la incorporación de tecnología de punta. Con la construcción de esta planta, CEAMSE promueve considerar el residuo como un recurso y no como un problema”. (Gustavo Coria, presidente de CEAMSE, en *El Día*, 28/09/2016).

La diferencia clave entre ambas formas de gestionar los residuos es el tratamiento final de los mismos y la forma en que cada modelo considera la cuestión de la recuperación. La política de enterramiento masivo en rellenos sanitarios no se plantea, *a priori*, la

recuperación de residuos, por eso está dentro del grupo de políticas orientadas al descarte. En cambio la política de tratamiento de residuos a través de plantas MBT genera un avance respecto de ello y puede ser considerada una política orientada a la recuperación, a pesar de las salvedades que pueden hacerse respecto de ella. Más allá de las consideraciones que se pueden hacer respecto de una política de tratamiento final que no cuenta con una eficaz separación en origen -lo cual, puede dificultar la recuperación de material óptimo en la planta-, lo cierto es que, en términos ambientales, esta política es superadora a la política de enterramiento masivo en su estado más puro y, sin dudas, es un cambio de política en términos sustantivos.

En el nuevo esquema de gestión de residuos inaugurado en el Gran La Plata, la decisión de cierre del relleno no implicó la redistribución de residuos hacia otros predios de CEAMSE como sucedió en el caso de Villa Domínico. A diferencia de ello, los residuos del Gran La Plata son recolectados por las empresas a cargo del servicio en cada municipio y son transportados hasta la planta MBT, donde se tratan ambas fracciones de residuos: secos y húmedos. Los residuos llegan “en crudo” a la planta, es decir, sin separación en origen y sin haber sido recolectados de forma diferenciada según tipo de residuo. Cuando los residuos llegan separados y recolectados diferenciadamente, las plantas pueden optimizar aún más los niveles de recuperación de material reutilizable.

Una vez llegados a la planta, los residuos son tratados a través de distintas técnicas de separación mecánica (como la tamización, la imantación, la decantación, entre otras). Las máquinas extraen y clasifican los residuos secos (plásticos, papeles y cartones, telas, entre otros) y, luego, estos son acondicionados para su posterior reutilización y reventa.

En cuanto a los residuos húmedos son tratados en base a un tratamiento biológico que acelera su descomposición natural, dando lugar a un material inerte -asimilable a un

compost de “baja calidad”- que puede ser utilizado para el relleno de canteras y obras viales o cobertura de relleno sanitario. El rechazo de materiales inorgánicos que no son factibles de ser recuperados es enfardado e impermeabilizado en silo-bolsas y utilizado, luego, para el relleno de las múltiples canteras que tiene la región (Entrevista a Integrante 2, Nuevo Ambiente, La Plata, 03 de Noviembre de 2017).

## 5.9 Conclusiones

Este caso se desarrolla durante el segundo momento de activación de reclamos contra los rellenos sanitarios de la RMBA. La respuesta estatal que tuvo el reclamo de Villa Domínico (primer momento de activación) comprometió directamente la gestión del relleno sanitario de Punta Lara, al que se derivaron parte de los residuos que iban al otro predio, activando así los reclamos locales en este caso.

El caso de Punta Lara refleja cómo las organizaciones de base y sus aliados alcanzaron la mayor incidencia política posible en reclamos contra una misma política regional de residuos: lograron el cierre del relleno sanitario a través de una nueva política pública. Esto fue, sin dudas, un resultado directo de la conformación de alianzas con actores estatales estratégicos (tales como el intendente de La Plata, la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, el Defensor del Ciudadano de La Plata y el Defensor del Pueblo de la Provincia) y el desarrollo de un encuadre integral del reclamo, algo que diferencia al caso de Punta Lara del caso de Villa Domínico, donde también hubo aliados estatales.

En lo que respecta a los encuadres vale destacar que las organizaciones de este caso no encuadraron el problema de la misma manera durante todo el proceso de incidencia política. El encuadre desarrollado por las organizaciones de base y sus primeros aliados en

los momentos iniciales tenía un componente más bien *nimby*, concentrado claramente en la erradicación local del problema sin demasiado énfasis en si la resolución a ese problema eran la continuidad de una política de enterramiento masivo en rellenos sanitarios o la implementación de algún tipo de política más amigable con el ambiente. La negativa de CEAMSE ante los primeros reclamos de las organizaciones señalando que no podían cerrar el relleno “de un día para otro” y el hecho de que se confirmara que el predio había contaminado el arroyo lindante provocó un cambio en el discurso de las organizaciones de base, dando lugar a un encuadre más integral del reclamo. Conjuntamente, la incorporación de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires al proceso en el año 2006 también provocó redefiniciones respecto de la atribución de responsabilidades.

La Corte emprendió un claro rol de mediación y convocó a las partes (las organizaciones y CEAMSE) a dialogar en diferentes audiencias. Esas instancias provocaron una nueva interacción entre las organizaciones y CEAMSE, de la que surgió la incorporación de la provincia al conflicto, ya que CEAMSE había reconocido que no podía dar solución por sí sola al pedido de cierre del relleno. Con esto quedó de manifiesto que las posibles soluciones al problema de los residuos eran más complejas que el sólo cierre de los predios y que había más de un responsable político de la situación denunciada.

De esta manera, el encuadre de los actores en contra de la política de residuos se redefinió y, en línea con el perfil propiamente ambientalista de las organizaciones de este caso, adoptó un carácter esencialmente integral. Se reforzaron las voces que remarcaban la necesidad de hacer algo distinto con los residuos y no simplemente enterrarlos o disponerlos en basurales o vertederos proponiendo políticas orientadas a la recuperación como la construcción de plantas de tratamiento final. Este encuadre integral fue el que



finalmente predominó durante el proceso de incidencia de las organizaciones de base contra el relleno sanitario y sus aliados.

Las alianzas que las organizaciones de base fueron conformando tuvieron una fuerte presencia de actores estatales que, de acuerdo al argumento general de esta tesis, son los que favorecen una mayor incidencia en las políticas públicas. Así, las organizaciones de base y sus aliados, caracterizados en este caso por desarrollar un encuadre primordialmente integral a lo largo del proceso de incidencia política, operaron a través de determinados mecanismos que vehiculizaron el logro de determinados resultados de política pública: movilización, judicialización y mediación.

El mecanismo de movilización permitió visibilizar las primeras demandas contra el relleno sanitario, reforzar la presión durante las instancias claves del proceso de judicialización y volver a poner en agenda la falta de cumplimiento de las obligaciones de la provincia y CEAMSE y la fallida construcción de la primera planta de tratamiento de residuos proyectada como respuesta al reclamo.

El mecanismo de judicialización jugó un papel central en este caso. Se activó con el recurso de amparo que Nuevo Ambiente y el Centro Vecinal de Punta Lara presentaron en el año 2004 contra CEAMSE. La judicialización posee un gran potencial como canal presión sobre los decisores públicos, ya que las sentencias judiciales son de carácter vinculante. Además, en este caso, la judicialización fue asimilable a un proceso de mediación entre las partes donde un tercero intermedia y “acerca” a los intereses en conflicto. En el marco del proceso de judicialización, la Corte habilitó instancias de diálogo que dieron lugar a dos acuerdos entre las partes donde se redefinieron de forma conjunta nuevos lineamientos para la gestión de residuos en el Gran La Plata. Otras instancias de mediación se dieron también con actores, como el Defensor Ciudadano, el Defensor del

Pueblo de la Provincia y el Concejo Deliberante platense, a través del cual se dio origen a la sanción de la Ordenanza Basura Cero de La Plata, inaugurando el programa Bolsa Verde como nueva forma de gestionar los residuos del distrito.

## CAPÍTULO 5. GONZÁLEZ CATÁN: MENOS BASURA EN EL RELLENO

Este capítulo analiza el proceso de incidencia política protagonizado por las organizaciones de base que exigieron el cierre del relleno sanitario de González Catán (partido de La Matanza) a partir 2003, es decir, al mismo tiempo que lo hicieron las organizaciones movilizadas en Punta Lara. La organización de base que lideró este reclamo fue la Asamblea de Vecinos Autoconvocados contra la CEAMSE de González Catán. Esta asamblea trabajó junto con otras organizaciones sociales, barriales, culturales y de derechos humanos que acompañaron el reclamo en distintos momentos del proceso, como, por ejemplo, la Sociedad de Fomento de González Catán, grupos de scouts, miembros del teatro local y radios comunitarias, empleados y médicos de salas de salud cercanas. Conjuntamente, la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos de La Matanza, fuerzas partidarias y organizaciones territoriales (en su mayoría, grupos de izquierda) opositoras a los gobiernos de turno también acompañaron las denuncias contra el relleno de CEAMSE.

Estas demandas se dan en el segundo momento de activación de los reclamos contra CEAMSE. Para esa instancia, tanto en González Catán como Punta Lara, distintas organizaciones de base comenzaron a organizarse para exigir el cierre de los rellenos sanitarios de esas localidades. Una particularidad de las organizaciones movilizadas en este caso es que, a diferencia de lo que sucedió en Punta Lara y Villa Domínico, no establecieron alianzas con actores estatales. Por su parte, el encuadre con el que enmarcaron su reclamo pasó de uno tipo *nimby* en los primeros años del proceso (2003 a 2006) a otro netamente integral luego del año 2007.

El único resultado palpable de los reclamos de González Catán fue la restricción del ingreso de residuos al relleno, ya que después del año 2007, comenzaron a ingresar sólo los residuos generados en el municipio de La Matanza. El mecanismo a través del que operaron las alianzas y los encuadres de las organizaciones de base de este caso fue primordialmente la movilización. Los mecanismos de mediación y judicialización parecen haberse desdibujado ante la falta de aliados estatales, lo que refleja que esos son mecanismos causales propios de las alianzas con presencia de actores estatales.

## **6.1 El relleno se vuelve un problema: basura y enfermedades en el barrio**

Hacia abril del año 2003, algunos vecinos del barrio San Enrique (localidad de González Catán) notaron una serie de problemas vinculados a la presencia del relleno sanitario en su lugar de residencia: un aumento de la suciedad y basura en las inmediaciones del predio, el mal estado de las calles por las que transitaban los camiones recolectores, la mayor afluencia de cartoneros en la zona y el incremento de enfermedades cancerígenas en la población que vivía cerca del predio de CEAMSE. Un integrante de la asamblea que comenzó a participar de estas reuniones a mediados del año 2003 describía así los orígenes de este colectivo y los tópicos que denunciaban:

... la Asamblea surge por iniciativa de vecinos que viven al frente de la CEAMSE [...] hay vecinos frentistas -unos docentes y otros vinculados al tema de salud, paramédicos- que veían el tema constante del mal olor, que era insoportable, el tema del verano, la cantidad de moscas, insoportables ... (debían) tener todas las aberturas cerradas [...] no había ninguna política de parte de quienes manejaban la CEAMSE de tratar de atenuar o contrarrestar o planear algún tipo de prevención o de precaución. [...] con que llueva... salían los líquidos lixiviados a las calles; los días de verano las moscas eran insoportables; el mal olor era insufrible... Y, bueno, tomaron la iniciativa y empezaron a reunirse... (Entrevista a Integrante 1, Asamblea de Vecinos

Autoconvocados contra la CEAMSE de González Catán, González Catán, 03 de Octubre de 2013)

La presencia de residuos en los alrededores del relleno y de recuperadores informales fue uno de los primeros temas que los vecinos abordaron en reuniones iniciales. Así, lo describía un integrante de la Asamblea que participó de dichas reuniones:

Acá en (las calles) Esmeralda y Croacia, Pajarito, que es el dueño del comercio, él pone un cartel como que se hacía una reunión para tratar el tema del CEAMSE. El que lo puso fue justamente Luciano, porque él vive en frente y, en ese momento - estábamos después de la crisis del 2001- el gran problema que sufría [...] era que la gente iba a vivir del CEAMSE, ahí entraba al basural... vos ibas a la noche y veías, 4, 5, 6 hogueras de gente que era de otra zona incluso... era muy feo vivir frente a él. Hace años era un campo lindo, más allá que tenía el basural en frente, era lindo, verde. (La calle) Scarlatti había sido linda... Ahora era (una) suciedad, y a la tarde, tenías que barrer el frente de tu casa por la cantidad de basura que había ahí. No se podía vivir así. (Entrevista a Integrante 2, Asamblea de Vecinos Autoconvocados contra la CEAMSE de González Catán, González Catán, 27 de agosto de 2016).

A este problema se sumaba otra cuestión de mayor gravedad: el incremento de enfermedades entre los vecinos asociadas a la contaminación ambiental. Como es común en otras luchas ambientales, la vinculación entre enfermedades y contaminación ambiental no se dio de forma inmediata ni automática<sup>23</sup>. En línea con trabajos como los de Lezama (2004) y Merlinsky y Tobías (2019), la construcción de una relación de causalidad entre determinadas afectaciones y alguna situación de contaminación suele ser parte de la construcción del problema ambiental que, a la vez, incluye la configuración de un reclamo concreto y la manera en que el mismo se encuadra. Esto evidencia el carácter dinámico que pueden tener los reclamos sociales y, junto con ello, la forma en que los actores los encuadran. La asociación entre enfermedades en las inmediaciones del predio de CEAMSE y una posible situación contaminante fue problematizada a medida que los vecinos iban

---

<sup>23</sup> Otros casos en donde se observan los desafíos de los actores territoriales para establecer vínculos causales entre unas situaciones de contaminación ambiental y el deterioro grave de la salud son, por ejemplo, el caso abordado en esta tesis sobre las enfermedades asociadas a la presencia del relleno de Villa Domínico (Merlinsky 2011), el caso de las enfermedades asociadas a la contaminación por industrias petroquímicas en el Riachuelo (Auyero y Swistun 2008) o por las deficiencias en materia de infraestructura en barrios obreros del Conurbano Bonaerense (Boniolo 2011).

tomando conocimiento de otros casos de contaminación por fuera de González Catán. El encuadre de estos vecinos se fue gestando de forma interactiva, es decir, en la relación con otros actores con los que tuvieron vínculos más directos o indirectos. Así lo señala una entrevistada:

A nosotros nos llega (la información de) que la contaminación produce enfermedades que coinciden con las que aparecieron en San Enrique. Entonces, cáncer y leucemia hubo siempre, en todos lados. Nosotros no descubrimos esas enfermedades, pero nos empezó a llamar la atención la proliferación de esas enfermedades. O sea, nosotros teníamos un nene con miastemiagravis, ¿qué será eso? Teníamos otro con lupus, ¿qué será eso? Y así un montón de cosas que vos decís, "ah, pará, no son cosas tan extrañas". Entonces nos tocó tener como una especie de muestrario demasiado grande de todo ese tipo de enfermedades raras y poco frecuentes en una comunidad. [...] ¿Y por qué? ¿Y por qué justamente acá? [...] No, a ver, si yo te digo, "nosotros nos hemos dado cuenta", "nos preguntábamos qué pasaba", es mentira. [...] En realidad a medida que íbamos descubriendo las implicancias de tener la contaminación en el barrio. Ahí recién podíamos atar cabos. Y a nosotros nos abrió mucho los ojos la lucha de las madres de Ituzaingó, Córdoba, porque ellas habían hecho una especie de cartilla que llegó a nuestras manos -no me preguntes cómo- en donde decía que la contaminación había producido una determinada cantidad de enfermedades que antes el pueblo no padecía y que tenían un porcentaje muy alto de esas enfermedades. Eso ellas lo relacionaban con la contaminación por el glifosato (Entrevista a Integrante 3, Asamblea de Vecinos Autoconvocados contra la CEAMSE de González Catán, González Catán, 30 de agosto de 2016).

Estas cuestiones (la basura alrededor, los malos olores, las enfermedades, entre otras) no se tradujeron de inmediato en un pedido de cierre del relleno pero sí desde los inicios fueron encuadradas como parte de un problema de degradación ambiental: para los vecinos movilizadores, la CEAMSE estaba contaminando a González Catán. Los suplementos locales de los siguientes medios gráficos de julio del año 2003 reflejaron cómo los vecinos ya planteaban en términos de "contaminación" la problemática que les estaba afectando en la localidad:

Se suman las quejas contra la planta de CEAMSE de González Catán [...] (Los vecinos) [...] expresaron su preocupación por la contaminación de las napas de agua y la basura que se desparrama en las calles, debido a que hay quienes suben a los camiones que la transportan y buscan materiales de reventa (*Diario Popular "Suplemento La Matanza"*, 11/07/2003)

Ante esos problemas de degradación ambiental, los vecinos movilizados solicitaban que se “instrumenten los mecanismos necesarios para impedir la contaminación” provocada por el relleno:

Unos veinte vecinos se trasladaron ayer desde González Catán hasta el Concejo Deliberante de La Matanza para presenciar la sesión en la que se pidió al Ejecutivo que instrumente los mecanismos necesarios para impedir la contaminación generada por la CEAMSE en el lugar (*Noticias Con Objetividad* -Versión Impresa, 04/07/2003).

El encuadre de los vecinos de González Catán se iba configurando en torno a un problema de contaminación concreto y manifiesto en varias formas (el estado de las inmediaciones del predio, los malos olores, los vecinos enfermos). El relleno era la causa de ese problema de contaminación y los responsables, para estos actores, eran la CEAMSE, el gobierno provincial y el gobierno local, a pesar de que este último no participa de la gestión del relleno sanitario. Esta carga de responsabilidad sobre el gobierno municipal respecto del problema del relleno sanitario es una cuestión característica de este caso, así como también del caso de Don Torcuato, desarrollado en el **Capítulo 6**. A continuación, se presenta una cita donde los vecinos le exigían directamente al intendente municipal su intervención en el asunto:

Los vecinos reclamaron [...] la presencia del intendente Alberto Ballestrini en el recinto al considerar que “sería ideal que dé la cara él porque está enterado de los problemas que hay”. [...] Los damnificados se quejaron porque, según aseguraron, el jefe comunal mantiene frecuentes reuniones con el director del organismo Luis Rolando Lata, “pero nunca con la gente, que es con la que se tiene que reunir” (*Noticias Con Objetividad* - Versión Impresa, 04/07/2003).

Debido a este énfasis en la responsabilidad del gobierno local en el problema del relleno sanitario, las primeras soluciones de política pública exigidas por los vecinos fueron acciones que, en según ellos, debía llevar adelante el municipio: desarrollo de estudios del estado de las napas de agua, instrumentación de medidas para que los camiones recolectores de caja abierta circulen con lonas que eviten la caída de bolsas de residuos, repavimentación de las calles cercanas al relleno y prohibición a CEAMSE para enterrar

residuos en la zona lindante al arroyo Morales. Los periódicos locales informaban al respecto:

[...] se pidió a la intendencia que realice un urgente estudio de potabilidad de las napas en la zona considerando que podrían encontrarse contaminadas a causa del relleno de terrenos con residuos. [...] También (se) pidió que se instrumenten las medidas para que los camiones recolectores de residuos que ingresen lo hagan cubiertos por lonas para impedir la pérdida de basura en las calles, lo que genera pequeños focos infecciosos en el lugar [...] y prohibir al organismo el relleno de la zona lindante al arroyo Morales (*Noticias Con Objetividad* -Versión Impresa, 04/07/2003).

También se requirió la repavimentación de (la calle) Scarlatti entre la ruta 3 y Sáenz (*Diario Popular (Suplemento La Matanza)*, 11/07/2003) .

En el pedido de “prohibición” de vuelco en zonas adyacentes que lindaban con el arroyo Morales comenzaba a delinearse de manera implícita el reclamo principal por el que los vecinos de González Catán seguirían movilizados en los años siguientes: el cierre del relleno sanitario.

## **6.2 Buscar aliados dentro y fuera del barrio**

Las reivindicaciones sociales, incluso las locales, no se desarrollan en soledad y el caso de la lucha contra el relleno sanitario de González Catán no es la excepción a esta regla. El pase de las primeras reuniones vecinales en un kiosco del barrio al despliegue de distintas estrategias de acción estuvo marcado por la llegada de nuevos adeptos y aliados a la causa contra el relleno operado por CEAMSE.

Los pocos vecinos que en abril de 2003 habían asistido a las primeras reuniones comenzaron a convocar a otras personas dentro y fuera del barrio. Estos encuentros pasaron de realizarse en el Barrio San Enrique (en la esquina del kiosco de “Pajarito” y en la capilla del vecindario) a desarrollarse a unas cuadras de allí en el centro de la localidad de González Catán, más precisamente, en las instalaciones de la Sociedad de Fomento. El nombre bajo el que se agrupó el colectivo fue el de “Vecinos Autoconvocados contra la



CEAMSE”, denominación que surgió ya en las primeras reuniones en el Barrio San Enrique y que, cuando la convocatoria comenzó a ser mayor, pasó a ser “Asamblea de Vecinos Autoconvocados contra la CEAMSE”:

Nos reunimos en la esquina [de Pajarito], charlamos. Nos quedamos en ver luego, a ver qué arreglábamos. Ahí se me ocurre a mí... yo tenía una computadora viejita... y se me ocurre hacer una nota, había que poner un nombre, y ahí pongo "Vecinos Autoconvocados", que era un poco por ahí de la época de lo que es, para diferenciar de una cuestión política: ahí ponemos "Vecinos Autoconvocados contra CEAMSE". Y quedó con ese nombre (Entrevista a Integrante 2, Asamblea de Vecinos Autoconvocados contra la CEAMSE de González Catán, González Catán, 27 de agosto de 2016).

La Asamblea, como su nombre lo indica, contemplaba la participación de múltiples actores, quienes podían asistir a las reuniones a título personal o representando una organización barrial, política, religiosa, cultural o artística, entre otras. El límite entre los aliados y quienes eran vistos propiamente como integrantes de la Asamblea estaba dado justamente por su pertenencia organizacional, más allá de que en las actividades concretas desarrollaran tareas similares. Quienes participaban de forma “independiente” como vecinos o trabajadores de la zona eran considerados integrantes de la asamblea y, por ende, eran los responsables políticos de definir -de forma colectiva- las decisiones que tomaba el grupo. En cambio, aquellos asistentes que eran militantes o integrantes activos de otras organizaciones políticas eran considerados partícipes de la Asamblea, lo cual, dicho de otra manera, consistía básicamente en los actores aliados.

Entre los integrantes del núcleo más activo, aunque fluctuante, a lo largo del reclamo de la Asamblea se pueden señalar unos cuatro vecinos del Barrio San Enrique -dos de ellos docentes, un kiosquero, un enfermero-, un vecino y panadero del Barrio Los Ceibos, un comerciante del Barrio Las Talitas, una decena de vecinos (principalmente docentes y comerciantes) de la zona céntrica de González Catán, dos conductores de una radio local, algunos vecinos y docentes del Barrio Lasalle, algunos vecinos de localidades cercanas de

La Matanza como Rafal Castillo. Hubo casos en donde la división entre integrante y aliado de la Asamblea fue muy difusa o con fronteras poco claras. Esto es lo que sucedió en casos de referentes de agrupaciones partidarias muy pequeñas o con escasa estructura y muy baja participación en el territorio en cuestión. Estos, si bien mantenían una identidad y pertenencia partidaria, desarrollaban tareas de logística y participaban de la toma de decisiones con la misma legitimidad que cualquier integrante, sumando a su vez a las estrategias de acción el apoyo de su logo organizacional. Ejemplos de ello están encarnados en militantes de organizaciones como el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) o el Partido Socialista Auténtico (PSA).

Entre las primeras personas a las que contactó el grupo inicial de “autoconvocados” se encontraban vecinos de San Enrique y de otros barrios de González Catán (como el Dorado, Villa del Carmen, Los Ceibos), referentes de agrupaciones sociales y políticas, docentes y directivos de las escuelas de la zona. Una docente de una escuela ubicada a unas cuadras del predio de CEAMSE comentaba lo siguiente acerca de su incorporación a este grupo de vecinos y las actividades de difusión que desarrolló con el colectivo en ese momento para “sumar gente”:

Nos juntábamos en la Iglesia que está casi frente a CEAMSE. Cuando me contacta Gustavo, ellos ya habían tenido un par de reuniones. Y, a la semana, yo me sumé a las reuniones de ahí. Y empezamos a patear el barrio: [...] con el primer grupito chiquito empezamos con las reuniones, marchas por el barrio, volanteamos el barrio, y fuimos agrandando la reunión (Entrevista a Integrante 4, Asamblea de Vecinos Autoconvocados contra la CEAMSE de González Catán, González Catán, 30 de agosto de 2016).

A juzgar por los dichos de vecinos que se movilizaron, la llegada de docentes y “las escuelas” dieron un gran impulso a la actividad del grupo:

La escuela fue un factor fundamental para la comunicación con los vecinos. A través de los docentes pudimos articular una comunicación que llegó a los vecinos de Catán. Y el compromiso demostrado por los docentes con los alumnos en participar en las acciones que nosotros armábamos (Entrevista a Integrante 1, Asamblea de Vecinos

Autoconvocados contra la CEAMSE de González Catán, González Catán, 03 de Octubre de 2013)

Estos esfuerzos para difundir las preocupaciones que mantenían los vecinos respecto de la presencia de CEAMSE en la localidad dieron sus frutos y los vecinos lograron obtener un lugar para sus reuniones en el centro de González Catán y “salir del barrio”. Así lo comentaba otro integrante de la Asamblea:

Dani, en ese momento, nos prestó parte de la sociedad de fomento. Nos prestó primero un predio. Éramos tantos que después nos fue cediendo cada vez más espacio. Eso fue importante porque fue salir del barrio. De las reuniones chiquitas, de golpe, (pasar) a estar en el centro de Catán (donde) venía gente interesada de muchos lados, y eso fue una buena forma de transmitirlo (Entrevista a Integrante 2, Asamblea de Vecinos Autoconvocados contra la CEAMSE de González Catán, González Catán, 27 de agosto de 2016).

En este “salir del barrio”, los vecinos fueron a dar charlas a otros puntos de la localidad de González Catán. Un vecino de Los Ceibos, un barrio ubicado a unas 30 cuerdas del relleno, se sumó al grupo a partir de ese contacto e, incluso, se convirtió en uno de los principales referentes de la lucha contra CEAMSE. Así lo comentaba en una entrevista donde también señalaba la consolidación del nombre del colectivo a partir de la intervención de un vecino de Las Talitas, otro de los barrios que conforman la localidad de González Catán:

Los vecinos fueron a dar una charla en (el barrio) Los Ceibos y yo ahí me conecté y enseguida surgió la necesidad de reunirse en la Sociedad de Fomento, a donde ya me integré de manera más regular. Fue ahí, en la Sociedad de Fomento, que resolvimos ponerle el nombre. Surgió por la inquietud, el nombre que se le podía poner, y uno de los vecinos, que vive acá cerca por (el barrio) Las Talitas, fue el que propuso dejarle Autoconvocados. Y bueno, teníamos el nombre, teníamos el libro de Actas que aportó una docente y empezamos a funcionar a partir de ahí, de manera regular y sostenida, una vez a la semana. (Entrevista a Integrante 1, Asamblea de Vecinos Autoconvocados contra la CEAMSE de González Catán, González Catán, 03 de Octubre de 2013).

Una vez que las reuniones comenzaron a realizarse en las instalaciones de la Sociedad de Fomento, tal como señala la entrevista citada anteriormente, se consolidó, además del nombre, el funcionamiento regular y con formato asambleario del colectivo. A partir de este momento, entre mayo y junio del año 2003, conjuntamente aumentó y se diversificó la

participación en las reuniones de nuevos actores. Junto con los vecinos y comerciantes trabajadores de la zona, y distintas organizaciones sociales -como, por ejemplo, miembros de iglesias cercanas, grupos scouts, miembros del Centro de Comerciantes de González Catán, integrantes del Teatro de González Catán, entre otros-, se comenzaron a sumar también diferentes agrupaciones políticas, principalmente organizaciones territoriales y partidos de izquierda. Entre ellas, un integrante de la Asamblea señalaba:

En los primeros tiempos participó el Movimiento MAR... que es Movimiento América Rebelde creo que quiere decir... no, o... Movimiento Argentina Rebelde. Participó el Polo Obrero, participó la CCC, participó el MST Teresa Vive, participó el Movimiento Torre, el Frente Darío Santillán, el Cuba MTR, Socialismo Libertario, participó obviamente el MST, el Partido Obrero, también nos acompañó el sindicato SUTEBA de docentes ...Vinieron los radicales también, Proyecto Sur, también en alguna oportunidad la CTA, ATE, la CICOP, el sindicato de los profesionales... Articulamos con los trabajadores del Hospital Equiza, también hicimos acciones con la gente del Hospital Simplemente Evita del km. 32, algunas acciones con el Hospital del 21... Protagonizamos acciones con los profesionales y con los trabajadores de la salud y las organizaciones sociales... y después tuvimos contacto con organismos, con abogados ambientalistas, la parte jurídica, (pero) de manera fugaz. Tuvimos contacto alguna vez con Greenpeace, pero el apoyo así sostenido, profesional, técnico, nunca lo pudimos articular de manera regular. (Entrevista a Integrante 1, Asamblea de Vecinos Autoconvocados contra la CEAMSE de González Catán, González Catán, 03 de Octubre de 2013).

Estos grupos “políticos” eran aceptados por los miembros de la naciente asamblea pero desde su incorporación eran advertidos del marco más vecinal y apartidario que tenía la lucha contra CEAMSE. Esto, en la práctica, nunca significó que este tipo de organizaciones fueran relegadas de este espacio. Estas advertencias estaban orientadas más bien a dejar en claro que los actores partidarios podían opinar y participar en las asambleas y en las acciones contra CEAMSE pero no decidir por la Asamblea, limitándose a acompañar las decisiones que la misma tomaba. Las organizaciones movilizadas de corte más vecinal, como la propia Asamblea de Vecinos Autoconvocados contra CEAMSE, mantenían cierto recelo hacia los partidos políticos y referentes partidarios, lo cual puede observarse en citas como la siguiente:

Empezaron a venir agrupaciones y sabíamos que había intereses, como cualquier partido político. Lo único que había que hacer era decirles “acá estamos por esto, y por esto. ¿Estás de acuerdo? Este es el marco de la lucha. Barrial y sin partidos políticos, aún sabiendo que ustedes tienen uno”. (Entrevista a Integrante 4, Asamblea de Vecinos Autoconvocados contra la CEAMSE de González Catán, González Catán, 30 de agosto de 2016)

Asimismo, el recelo de los Vecinos Autoconvocados hacia los partidos políticos era también replicado hacia las figuras con “cargos políticos”. En línea con ello, integrantes de la asamblea entrevistados resaltaron la horizontalidad, la autonomía respecto de los partidos o el no haberse incorporado a las estructuras de poder político como una de las principales virtudes de la organización. En esta cita de una entrevista se puede apreciar esta cuestión:

La Asamblea era horizontal, así que ninguno tenía cargos, no había. Y es el día de hoy que ninguno de los que estuvimos desde el comienzo tenemos cargo político en ningún lado: cumplimos con lo que dijimos en la Asamblea, y lo decimos siempre. (Entrevista a Integrante 4, Asamblea de Vecinos Autoconvocados contra la CEAMSE de González Catán, González Catán, 30 de agosto de 2016).

De hecho, los propios Autoconvocados, los integrantes de las agrupaciones de izquierda que actuaron como aliados (por ejemplo, Barrios de Pie, Corriente Clasista Combativa, Partido Socialista Auténtico) e integrantes de centros de salud cercanos que militaban en esos espacios señalaban la falta de acompañamiento que tuvieron los Autoconvocados por parte de posibles aliados estratégicos claves, tales como el gobierno local y la universidad pública asentada en el territorio. Un médico integrante de una organización social de base aliada a la Asamblea lo relataba así en una entrevista:

La intendencia, todos sus funcionarios y la Universidad de La Matanza, nos jugaron un papel activo insolidario. Ni para reconocer el problema; todo lo contrario. A diferencia de otros sectores del conurbano que hasta los intendentes se sumaron a esa lucha. (Entrevista a Efector de Salud, Sala de Salud Local, Virrey del Pino, 27 de agosto 2016)

Esta falta de alianzas con actores estatales y el predominio de alianzas con organizaciones de índole más social caracterizaron el reclamo de la Asamblea. Entre los principales aliados de la Asamblea se pueden observar a lo largo de este proceso a la Asamblea Permanente de los Derechos Humanos de La Matanza; agrupaciones opositoras

al gobierno local como la Corriente Clasista Combativa de La Matanza, el Partido Obrero (PO) local, el Partido Socialista Auténtico (PSA) de La Matanza, el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el partido Libre del Sur y su agrupación de base Barrios de Pie de González Catán, los militantes y referentes de la fuerza partidaria Unión Cívica Radical de la localidad de González Catán, los referentes de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) “Autónoma” y de la Asociación Sindical de Profesionales de la Salud de Buenos Aires (más conocida como CICOP); referentes e integrantes de las filiales de La Matanza de las agrupaciones sindicales “Celeste y Blanca” y, sobre todo, “Multicolor” del Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de Buenos Aires (SUTEBA), concejales de fuerzas partidarias opositoras del período 2009-2013 (Sandra Oviedo del Partido Libres del Sur y, oriundo de González Catán, Manuel Atencio de la Unión Cívica Radical); algunos colectivos artísticos (como, por ejemplo, el Teatro de González Catán) o músicos locales (por ejemplo, referentes locales del Barrio San Enrique como las bandas “Nada Real” o “Wuktan Catán” o el cantante solista “El Manza”), entre otros.

Si se observa el listado anterior, se puede señalar algo que, sin ser previsto o planificado, aunaba a todos los considerados “integrantes” de la Asamblea y a muchos de sus aliados. Ese elemento común era un fuerte pensamiento reivindicativo de la democracia directa, cierto posicionamiento anticapitalista y un gran descreimiento de la democracia representativa, para ellos encarnada, sobre todo, por los partidos políticos tradicionales y las estructuras y funcionarios estatales a nivel municipal, provincial y nacional. Este posicionamiento ideológico -casi *antiestablishment*- de los integrantes de la Asamblea y que, en consecuencia, se replica también en distintos aliados que se les han acercado es un rasgo que parece evocar un clima de época de los inicios de los primeros años de la década del 2000, instancia en que, ante una de las peores crisis socioeconómicas del país, el

sistema político, en general, fue duramente cuestionado, dando origen a múltiples nuevas formas de organización y acción colectiva como las organizaciones piqueteras y las asambleas barriales<sup>24</sup>.

Sin embargo, la presencia de agrupaciones políticas de izquierda y militantes de la UCR local dentro del conjunto de aliados matizaba un poco el discurso antipartidario de la Asamblea y convivió con el recelo de esta organización hacia ese tipo de actores. La adhesión de estos actores partidarios al reclamo pone así de relieve otro elemento característico de esta organización de base y, ahora sí, de todos sus aliados: su posición fuertemente opositora respecto del gobierno local. Esto explica por qué la lucha contra CEAMSE convocó en este caso y, en particular en torno a la Asamblea, principalmente a organizaciones territoriales de izquierda y, al mismo tiempo, a referentes de un partido tradicional como la UCR a nivel local. A pesar de que ambos grupos no compartían el carácter *antiestablishment*, sí tenían en común una postura fuertemente contraria al peronismo local que gobernó La Matanza durante todo el período.

Estas características, a su vez, son particularidades que no se observan en los otros casos estudiados (Villa Domínico, Punta Lara y Don Torcuato). Si bien en el caso de Don Torcuato, como se muestra en el **Capítulo 6**, existía cierto recelo a los actores partidarios, no es tan marcado el rechazo o descreimiento hacia las estructuras estatales ni hacia el gobierno local. En ese caso, el reclamo estuvo muy marcado por la demanda al gobierno municipal para que pueda actuar y mediar con CEAMSE, puesto que las organizaciones de base allí movilizadas efectivamente creían que el municipio debía y podía contribuir a resolver el problema del relleno sanitario. En cambio, en González Catán los actores

---

<sup>24</sup> Para profundizar respecto de las formas de organización de principios de la década de los años 2000 que cuestionaban el sistema político y representativo vigente, ver, por ejemplo, Mauro y Rossi (2013), Svampa y Pereyra (2009), Pereyra, Pérez, y Schuster (2015).

movilizados parecieron descreer constantemente de la contribución que los decisores locales -alineados políticamente casi todo el período con los niveles provincial y nacional- podían brindar a la lucha contra el relleno sanitario.

Si bien, en ocasiones, integrantes de la Asamblea desarrollaron varias acciones intentando un acercamiento a algunos actores estatales, esas acciones no lograron mantenerse en el tiempo y no incluyeron a miembros del oficialismo de ningún nivel gubernamental. Los pocos actores estatales con los que la Asamblea estableció algún tipo de relación o alianzas fueron principalmente concejales opositores pero estos vínculos no perduraban y se quebraban con facilidad. Entre los primeros actores estatales con quienes se vinculó la Asamblea se encuentra el concejal opositor Roberto Rossi (UCR), quien en el año 2003 contribuyó a visibilizar la problemática en el concejo deliberante de La Matanza haciendo eco de los reclamos de los vecinos. En ese año, estos últimos alcanzaron un petitorio con 1.350 firmas para exigir la actuación del gobierno local en relación al problema de la basura (*Diario Popular "Suplemento La Matanza"*, 11/07/2003). Rossi actuó como mediador entre la demanda social y las resoluciones del órgano legislativo. El concejal elaboró y presentó un proyecto de resolución basado en los reclamos de los vecinos catanenses. El proyecto fue aprobado y estableció una serie de medidas que debía llevar adelante el ejecutivo local en relación a la problemática de la basura, tal como lo señala una noticia de un diario local:

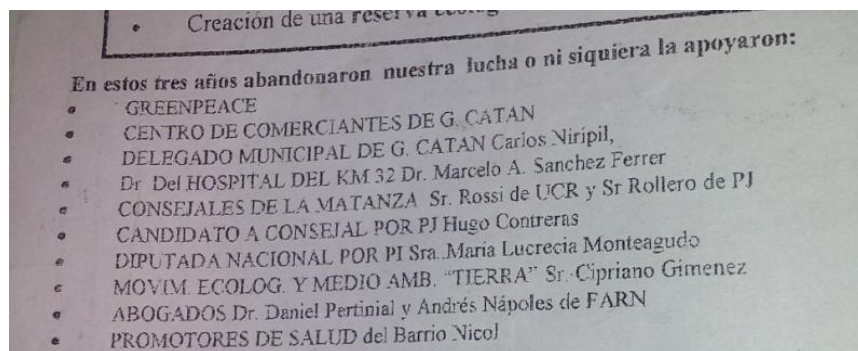
En la sesión llevada a cabo ayer en el Concejo Deliberante local, Rossi, presentó un proyecto de resolución, que fue aprobado por unanimidad, donde se pidió a la intendencia que realice un urgente estudio de potabilidad de las napas en la zona considerando que podrían encontrarse contaminadas a causa del relleno de terrenos con residuos (*Noticias Con Objetividad (Versión Impresa)*, 04/07/2003).

No obstante, la relación con el concejal Rossi no duró demasiado y éste pasó a la “lista negra” de la Asamblea y sus aliados como otros tantos funcionarios a los que les



cuestionaban su falta de mayor compromiso con su lucha contra CEAMSE. Un folleto difundido por la Asamblea a fines del año 2003 señala una serie de actores a los que la organización se acercó pero que “los han abandonado” en su lucha contra el relleno sanitario (**Imagen 2**).

**Imagen 2. Actores que abandonaron la lucha contra CEAMSE en González Catán.**



Fuente: Folleto Asamblea de Vecinos Autoconvocados contra la CEAMSE de González Catán (octubre 2003).

Otros concejales opositores con los que la Asamblea tuvo un mayor vínculo fueron el concejal Manuel Atencio (UCR) y la concejala Sandra Oviedo (Libres del Sur), quienes fueron ediles en el período 2009-2013 (Entrevista a Ex Concejal, Bloque UCR , Concejo Deliberante de La Matanza, Laferrere, 02 de agosto de 2016; Entrevista a Ex Asesor, Bloque Libres del Sur , Concejo Deliberante de La Matanza, San Justo, 27 de septiembre de 2017).. Ambos participaron de gran parte de los eventos contenciosos convocados por la Asamblea y, durante sus mandatos, presentaron proyectos de ordenanza basados en las reivindicaciones de los vecinos pero no elaborados de forma conjunta con ellos (*ElIDigital*, 23/11/2009). Ninguno de los proyectos fue sancionado. Una vez vencidos sus mandatos dentro del Concejo Deliberante, tanto Atencio como Oviedo siguieron apoyando los reclamos de la Asamblea pero ya desde sus respectivas organizaciones partidarias, es decir, desde la Unión Cívica Radical y Libres del Sur.

### 6.3 La Denuncia Judicial contra CEAMSE

Las asambleas iniciadas en el año 2003 continuaron y, en ellas, integrantes y aliados de Autoconvocados definieron distintas acciones de protesta en las puertas del relleno sanitario y en las inmediaciones a los edificios de gobierno del nivel municipal junto con instancias de concientización como el desarrollo de charlas en escuelas y otras organizaciones sociales. Estos tipos de acciones fueron la principal herramienta de la que la Asamblea hizo uso durante todo el proceso, extendiéndose desde el año 2003-2004 hasta la actualidad, variando, en todo caso, en la frecuencia con la que se realizaban. A veces, se dieron de forma más seguida en el tiempo y otras veces temporalmente más espaciadas. En el año 2005, la Asamblea apostó por hacer uso de un nuevo mecanismo: la estrategia de judicialización. En ese año, los miembros de la Asamblea denunciaron penalmente a la empresa CEAMSE acusándola de infringir la Ley Nacional de Manejo de Residuos Peligrosos N° 24.051 y dando origen a la Causa Penal N° 2.993 del Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N°3 de Morón. Vale aclarar que el proceso judicial no fue llevado adelante por un buffet especializado de abogados o por defensores profesionalizados, sino por los mismos integrantes de la Asamblea de Vecinos Autoconvocados contra la CEAMSE, primordialmente, por vecinas dedicadas a los negocios inmobiliarios<sup>25</sup>.

Así, en esta instancia, se puede observar que la Asamblea desplegó el mismo mecanismo que las organizaciones de base movilizadas en el caso de Punta Lara. No obstante, a pesar de que ambos reclamos se desarrollaron en el mismo momento de activación del reclamo y a través de mecanismos o estrategias similares, el caso de González Catán muestra una menor incidencia política que su par. Esto se debe justamente a la ausencia de alianzas con

---

<sup>25</sup> En Punta Lara, la falta de abogados externos también se repitió pero Nuevo Ambiente contaba con un abogado dentro de sus miembros más activos.

actores estatales en el caso de González Catán, mientras que en el caso de Punta Lara se observa que sí existió este tipo de alianza. Este hecho claramente refuerza el argumento que sostiene que las organizaciones de base que no cuentan con alianzas con actores estatales - en reclamos ante una misma política- generan una menor incidencia política que aquellas organizaciones de base que sí lo hacen. En relación con este punto, cabe aclarar que la ausencia de alianzas con actores estatales que se observa en González Catán, en parte, puede ser alimentada por la propia reticencia y desconfianza de la Asamblea hacia los partidos políticos y los actores gubernamentales.

En el mes de junio de 2006, se obtuvo el primer dictamen judicial que indicaba que el agua de la zona estaba contaminada y ordenaba la provisión de agua potable para las escuelas públicas de la zona y la presentación por parte de CEAMSE, autoridades municipales y provinciales de las autorizaciones de vuelco de la empresa gestora del relleno (*Dictamen 16 de junio de 2006*. Causa N°2993, Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N°3 de Morón). En el marco de la investigación judicial quedaron demostradas la contaminación en las cercanías al relleno sanitario y la existencia de conductos ilegales para el vuelco de los lixiviados pero, a pesar de ello, la justicia no avanzó hacia una sentencia firme, lo cual terminó reforzando el descrédito que ya sentían algunos integrantes de la Asamblea por los poderes estatales. El paso clave que los vecinos esperaban de la justicia, un fallo a favor o en contra de CEAMSE, nunca llegó. Así lo expresaba una referente de la Asamblea:

La causa por el relleno sanitario está paralizada porque no hay respuesta. El juez tiene que dictar sentencia. [...] el juez tuvo que haber dictado sentencia para después apelar, o no. Apelaré el CEAMSE o apelaremos nosotros. Pero no dicta sentencia. Como esto es una denuncia, no es una querella, toda la responsabilidad está impartida en el juez. [...] Entonces en cualquier momento corremos el riesgo que la causa sea archivada sin sentencia [...] Pasa el tiempo y acumula polvo [...] a no ser por algún vecino que va de vez en cuando, tal vez no tan seguido como se debería ir, pero bueno, vamos,

preguntamos. La respuesta es siempre la misma: “el juez está investigando”. (Entrevista a Ex Integrante, Asamblea de Vecinos Autoconvocados contra la CEAMSE de González Catán, González Catán, 18 de noviembre de 2013).

Como temía la persona entrevistada, efectivamente, ante ese seguimiento que “tal vez” no era tan frecuente “como debería ser”, la causa quedó archivada al cumplirse los diez años. El proceso de judicialización iniciado en 2005 tuvo algunas medidas favorables sólo cuando el proceso era reciente y más “seguido” por los actores. No obstante, a pesar de que no se concretó una sentencia firme del tribunal, la propia denuncia iniciada en el año 2005 sirvió como herramienta de presión política y, en combinación con una fuerte movilización, propició respuestas estatales favorables en el año 2007.

Luego de una intensa movilización en noviembre de 2006 y en respuesta al fallo judicial de 2005, las autoridades provinciales y de CEAMSE comenzaron a mantener reuniones con representantes de la Asamblea de Vecinos Autoconvocados. De dichos encuentros surgió en el año 2007 un convenio firmado por la Gobernador de la Provincia de Buenos Aires donde se comprometía a cerrar progresivamente el relleno a partir del 31 de diciembre de ese mismo año, debiendo dejar de funcionar de forma definitiva para el año 2008 (Entrevista a Ex Integrante, Asamblea de Vecinos Autoconvocados contra la CEAMSE de González Catán, González Catán, 18 de noviembre de 2013, Entrevista a Integrante 1, Asamblea de Vecinos Autoconvocados contra la CEAMSE de González Catán, González Catán, 03 de Octubre de 2013).

Sin embargo, esa decisión no se cumplió por completo, pues las autoridades provinciales y de CEAMSE terminaron sólo restringiendo el número de municipios habilitados para enterrar sus residuos en el relleno de González Catán. A pesar de la profunda disconformidad de la Asamblea con este resultado parcial, éste fue su principal logro en términos de incidencia política a lo largo de todo el proceso de reclamo contra CEAMSE.

En una nota de hace unos años, una ONG formada con ex integrantes de la Asamblea continúa remarcando ese descontento de los actores movilizados con el incumplimiento en la orden de cierre:

Consta ordenado el cierre desde el 31 de diciembre del 2.007 que fue cumplido parcialmente porque si bien se logró hoy que no ingresen los residuos de los Municipios de: Esteban Echeverría, Malvinas Argentinas, Hurlingham, Morón, Merlo, Presidente Perón, Ezeiza, Almirante Brown, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, etc. Continúan ingresando los residuos de quince localidades del Partido de La Matanza. La calidad de vida de nosotros los habitantes se deteriora minuto a minuto (ONG de Vecinos Apartidarios Autoconvocados contra la CEAMSE. Carta a la Intendente Verónica Magario-PJ, 2015-2019. 19/06/17<sup>26</sup>).

A partir de la restricción en el ingreso de los residuos que se enterraban en el relleno, sólo se permitió disponer residuos en el predio de CEAMSE de González Catán al municipio de La Matanza, el mayor generador de residuos de la RMBA después de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta situación implicaba en sí mismo un gran desafío, ¿cómo hacer que un municipio tan grande deje de enterrar sus residuos en una de sus localidades más vulnerables en términos socioeconómicos? ¿Qué se debía hacer con esa cantidad diaria de residuos que genera por sí solo el municipio de La Matanza?

Para algunos integrantes de la Asamblea, este logro incompleto de sus aspiraciones respecto de la política de residuos debía ser revertido con estrategias de acción menos institucionales y más disruptivas, como las protestas y los bloqueos a las puertas de la CEAMSE. Este tipo de integrantes se apoyaba más que nada en aliados como las agrupaciones políticas -principalmente de ideología de izquierda- que contaban con la infraestructura y logística para llevar adelante esas acciones disruptivas por más que no fuesen de una gran envergadura.

Al mismo tiempo, otro grupo de activistas que integraban la Asamblea y que optaron por consolidarse como ONG hacia fines del año 2006 (ONG de Vecinos Apartidarios

---

<sup>26</sup> Ver en Anexo II.

Autoconvocados contra la CEAMSE), confrontaban con esa visión más cercana a la utilización de métodos disruptivos y la vinculación con actores político-partidarios. Al institucionalizarse como ONG, el ámbito de acción de estos actores quedó más acotado al uso de estrategias más institucionalizadas como el pedido de audiencias o de informes a las autoridades ejecutivas, legislativas y a los actores judiciales a cargo de la causa penal interpuesta contra CEAMSE y a la concientización a través de charlas en escuelas y otras instituciones. La **Imagen 3** muestra una publicación de fines del año 2006 cuando anuncian la división de la Asamblea original. La división entre ambos grupos terminó finalmente con la tensión entre los actores más propensos a las estrategias más disruptivas frente a aquellos que preferían las más institucionalizadas. Dichas modalidades de acción coexistieron hasta la ruptura del año 2006.

**Imagen 3. Publicación de Blog "ONG Vecinos Autoconvocados Apartidarios Contra la CEAMSE de G. Catán" del día 11/12/ 2006.**



Fuente: Blog "ONG Vecinos Autoconvocados Apartidarios contra la CEAMSE de González Catán". Disponible en: <https://catancontralaceamse.wordpress.com/about/por-que-formamos-la-ong/> [Última Consulta: 25 de octubre de 2019].

## 6.4 Un 2006 movido: el "Catanazo"

Para algunos integrantes de la Asamblea, las acciones más institucionalizadas, como, por ejemplo, las denuncias judiciales y las presentaciones a las autoridades gubernamentales,

no resultaban suficientes para generar respuestas concretas a los reclamos por el cierre del relleno sanitario. Esos sectores que, luego de la división de fines del año 2006, quedaron agrupados dentro de la Asamblea fueron los que impulsaron un mayor uso de acciones de protesta. Esto decía un integrante de la Asamblea al respecto de esa preferencia por la estrategia de movilización en algunos miembros de la organización:

Algunos teníamos experiencia de que las cuestiones administrativas no alcanzaban. [...] Pero bueno, había vecinos que nunca habían hecho esa experiencia y entendían que era necesario hacer el trámite, de presentar los petitorios [...] y bueno, se fueron acumulando experiencias y ahí pasamos a la otra etapa que es el tema de la movilización. La primera acción así concreta en contra de la contaminación fue el bloqueo a las puertas del CEAMSE. Se hicieron un par de bloqueos y después costó bastante instalar en la cabeza de la gente la necesidad de hacer un corte de ruta. Hicimos un corte de ruta en el kilómetro 28 y el kilómetro 22 (de la ruta nacional número 3). Mucha gente fue (Entrevista a Integrante 1, Asamblea de Vecinos Autoconvocados contra la CEAMSE de González Catán, González Catán, 03 de Octubre de 2013).

El año 2006- y, en parte, también el año 2004 y el último tramo del año 2005- estuvo especialmente marcado por el desarrollo de varias protestas (cortes de ruta, marchas y bloqueos a las puertas del relleno sanitario) en las que la Asamblea y otras organizaciones aliadas exigían el cierre del relleno (*ANRed - Agencia de Noticias RedAcción* 12/01/2006; *Clarín* 13/12/2005; *El Día* 12/09/2007; *Página 12* 22/07/2006, 30/10/2006, 04/11/2006, 18/09/2007; *La Nación* 03/11/2006). Así lo relataba un integrante de la Asamblea:

Después de la denuncia, que fue en diciembre del 2005, preparamos ocho bloqueos, y uno de los bloqueos más importantes fue el que iniciamos el 30 de octubre del 2006. Que es cuando fue el famoso “catanazo” (Entrevista a Integrante 1, Asamblea de Vecinos Autoconvocados contra la CEAMSE de González Catán, González Catán, 03 de Octubre de 2013).

Sin dudas, una de las acciones contenciosas más relevantes en la historia de la Asamblea fue el mencionado “Catanazo” un bloqueo, protesta y acampe que realizaron en las puertas de la CEAMSE durante cuatro días, desde el 30 de octubre hasta el 03 de noviembre de



2006<sup>27</sup>. Esta medida de fuerza fue llevada adelante por la Asamblea, docentes, vecinos independientes y organizaciones sociales y territoriales (como, por ejemplo, la Corriente Clasista Combativa y el Polo Obrero, entre otras) vinculadas a estructuras partidarias que contaban con la logística para implementar este tipo de acciones (Entrevista a Integrante 1, Asamblea de Vecinos Autoconvocados contra la CEAMSE de González Catán, González Catán, 03 de Octubre de 2013; Entrevista a Integrante 4, Asamblea de Vecinos Autoconvocados contra la CEAMSE de González Catán, González Catán, 30 de agosto de 2016).

En línea con lo dicho anteriormente, un integrante de la Asamblea de ese momento expresaba así el descontento con la falta de avances judiciales y las “trabas” en la causa judicial, lo cual motivaba ese bloqueo que tuvo su inicio el día 30 de octubre de 2006:

Concretamente lo que estamos reclamando en este bloqueo es el incumplimiento de funciones, ya que un juez, que es Juan Pablo Salas, dijo que Intendencia y Secretaria de Ambiente de la Provincia de Buenos Aires deberían administrar agua potable, ya que el agua de la zona está totalmente contaminada. Cosa que nunca pasó. Esto hace más de cien días que se resolvió. Nunca tuvimos agua. Estamos reclamando porque las acciones legales no están avanzando, están muy trabadas, ponen muchos peros [...] todo nos muestra que la única forma de poder avanzar es unirnos como vecinos, como gente de Catán, como gente humilde que quiere reclamar un suelo, un aire y un agua sin contaminación (Integrante de la Asamblea -Juan Dios, 12/2006, “Documental Desechos - La contaminación en González Catán” [archivo de video- minutos 00:09:41 a 00:10:45], recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=eSZQxGQa6E0>, última consulta 18/11/2019).

La medida de fuerza generó el rechazo de las autoridades de CEAMSE, el gobierno provincial y el municipio. Esto no parece extraño si se tiene en cuenta que la mayor parte de los actores movilizados por el cierre del relleno se mostraban abiertamente como férreos

---

<sup>27</sup> Este bloqueo tuvo como particularidad que permitió un registro mucho más exhaustivo de los hechos que el que se da en otros eventos similares. Un equipo de estudiantes de la Licenciatura en Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Matanza, en el marco de las actividades de una materia de su carrera, realizó un documental sobre esa acción contenciosa. En ese proyecto, documentaron los hechos acontecidos los primeros días de noviembre en las puertas del relleno de González Catán. Disponible en Canal de Youtube “Matanza VIVA”, <https://www.youtube.com/watch?v=eSZQxGQa6E0>, última consulta: 15 de noviembre de 2019.

opositores del gobierno local, más allá de que formalmente compitieran o no con el peronismo en las contiendas electorales a nivel local. En línea con la fuerte tensión política entre los actores movilizados y el gobierno local, este último terminó confrontando directamente con los manifestantes y el intendente de ese momento, a través de un decreto de necesidad y urgencia, declaró la emergencia ambiental porque el bloqueo al relleno impedía la recolección a nivel distrital:

A raíz de este conflicto, el Intendente de La Matanza Fernando Espinoza, decretó el lunes pasado la “emergencia sanitaria” en el partido donde los camiones no recolectaron la basura (*La Nación*, 03/11/2006).

El gobierno local interpuso además una denuncia judicial en contra de los manifestantes para que se efectuase el desalojo del predio. La tensión entre los manifestantes y el municipio se incrementaba con el paso de las horas. Al tercer día del bloqueo, durante las primeras horas del viernes 3 de noviembre, las fuerzas policiales se hicieron presentes con móviles y caballería para hacer efectivo el desalojo, llevándose detenidas a 21 personas que estaban acampando frente a las puertas de la CEAMSE. Un diario de tirada nacional cubrió la noticia y reportó el desalojo y detención de 21 manifestantes, así como también la llegada de vecinos a la comisaría de González Catán exigiendo la libertad de los detenidos:

Con una orden impartida por el juez de Garantías de La Matanza, Marcelo Dau, unos 300 policías procedieron esta madrugada a desalojar a los manifestantes que se hallaban apostados frente a los portones del cinturón ecológico ubicado en la Ruta 3, kilómetro 33. Por orden de la Justicia, 21 manifestantes quedaron demorados por el delito de "perturbación" en dependencias de la comisaría 5a, ubicada en la calle Saénz 404, de La Matanza. Minutos después llegaron a la comisaría varios vecinos para solicitar por la liberación de los 21 demorados (*Perfil*, 03/11/2006).

La magnitud del operativo sorprendió a los integrantes de las organizaciones que se manifestaban contra el relleno sanitario y les indicaba que su protesta estaba incomodando a las autoridades gubernamentales:

Nosotros nos sentimos fuertes. Imagínate, si antes con cinco patrulleros nos sacaban, ahora tuvieron que traer 500 efectivos y vestidos como estaban y todo lo demás, más los caballos, y que sé yo. Obviamente, Autoconvocados creció y molesta (Integrante de

la Asamblea - Graciela Favot, “Documental Desechos - La contaminación en González Catán” [archivo de video- minutos 00:25:47 a 00:26:02], recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=eSZQxGQa6E0>, última consulta 18/11/2019).

La detención y el desalojo no amedrentaron a los actores movilizados contra el relleno sanitario, quienes, alertando a la mayor cantidad de gente posible, improvisaron una protesta en las puertas de la comisaría donde estaban los detenidos:

Estuvimos bloqueando varios días y la policía nos desaloja, vienen como más de quinientos efectivos, vienen con helicópteros, vienen con infantería, vienen con caballos, vienen con caballería... y con todo un equipo motorizado y nos desalojan y ponen presos a los vecinos.

Inmediatamente se hace la cadena telefónica y la cadena de comunicados entre los propios y todos los que no caímos presos [...] recorriendo en vehículos y avisando, comunicando, nos agolpamos todos en la Comisaría. [...] y bueno, empezamos a presionar a la comisaría y éramos muchos que nos juntamos. Era tal la presión que bueno, la decisión política -era más una decisión política, no se querían quemar- y los dejaron en libertad a todos (Entrevista a Integrante 1, Asamblea de Vecinos Autoconvocados contra la CEAMSE de González Catán, González Catán, 03 de Octubre de 2013).

Luego de la liberación de los detenidos en la misma madrugada del 3 de noviembre, los integrantes de las organizaciones que exigían el cierre del relleno comenzaron a convocar a la comunidad de González Catán y alrededores a participar de una marcha a las puertas de la CEAMSE ese mismo día a las 17 hs. La marcha, conocida como el “Catanazo” (ver **Imagen 5**), convocó a más de mil personas y se convirtió en la acción contenciosa más relevante que encabezaran las organizaciones en su lucha contra la CEAMSE. Este hecho, además, es recordado como una de las principales marchas realizadas en la historia de la localidad de González Catán, un lugar con escasa movilización social y donde los eventos contenciosos masivos son muy poco frecuentes. De esta manera, describen al “catanazo” los medios locales años después de su acontecimiento:

Ese hecho fue denominado el "Catanazo", por la gran participación y compromiso ciudadano, donde a través de la movilización “se logró poner en crisis el entierro de la basura y poner en conocimiento público la contaminación ambiental” (*ElIDigital*, 02/11/2013).

Un 3 de noviembre del año 2006 miles de vecinos salieron a las calles de González Catán bramando por el cierre de la CEAMSE, el centro de disposición final de residuos que data de la época de la dictadura militar y que se convirtió en un sitio altamente contaminante, que trajo aparejado muchas enfermedades y el envenenamiento del suelo, el agua y el aire (*ElIDigital*, 10/11/2016).

Por su parte, integrantes de la Asamblea describían de esta manera cómo vieron ellos al

“Catanazo”:

Nosotros teníamos como criterio hacer marchas todos los viernes de las Cinco Esquinas hasta la plaza, ese día, el día que nos meten en cana era viernes a la madrugada, las primeras horas del viernes. Y... bueno, a las cinco era la marcha y empezamos a marchar, que queda reflejado en la película (“Desechos”) eso. Con el cochecito y con el parlante y con el micrófono caminando ¿no? porque el cochecito iba despacio y nosotros íbamos hablando por el micrófono, hablando a los vecinos. [...] Más de diez cuadras, repleta la calle, de borde a borde, y más de diez cuadras así de columnas de vecinos. Fue un momento histórico y esa movilización puso en crisis el entierro de la basura. Primera vez que los políticos, que antes nunca habían hecho nada, tomaron dimensión de la verdadera dimensión que tomó el tema de la basura (Entrevista a Integrante 1, Asamblea de Vecinos Autoconvocados contra la CEAMSE de González Catán, González Catán, 03 de Octubre de 2013).

**Imagen 4. El “Catanazo”, concentración de vecinos y organizaciones en las puertas del relleno sanitario de CEAMSE en González Catán durante la tarde del día viernes 03/11/2006.**



Fuente: Fotografía. F. Derieu.

## 6.5 Torciendo la política de residuos: menos basura para González Catán

El bloqueo a las puertas del relleno sanitario y la magnitud de la movilización de noviembre de 2006 no pasaron desapercibidas por las autoridades de CEAMSE y de la provincia. Dos meses después de la movilización de noviembre, el gobernador bonaerense, Felipe Solá, recibió a las organizaciones que demandaban en torno al relleno sanitario de González Catán y se comprometió a concretar su cierre a fines del año 2007. Este es el testimonio de un integrante de la Asamblea que refería a esta reunión acontecida el día 24 de enero de 2007:

[Felipe Solá] nos recibió en enero de 2007... después de la gran movilización popular que protagonizó el pueblo de Catán. [...] Prometió, y lo dijo públicamente por los medios, que en diciembre de 2007 se cerraba la CEAMSE de González Catán (Entrevista Telefónica a Integrante 1, Asamblea de Vecinos Autoconvocados contra la CEAMSE de González Catán, González Catán, 07 de septiembre de 2018).

Cuando nosotros hicimos esa gran movilización en el 2006, se abrieron las puertas de la gobernación. Nos recibió el Gobernador, en ese momento, [era] Solá [...] Nos recibió en Villa Dominico... con todo su gabinete: el Ministro de Salud y los demás Ministros, el Secretario de Políticas Ambientales, etc., etc. Y el Intendente Espinoza, actual Intendente, el Presidente de la CEAMSE, Hurst... Y todos se comprometieron a que lo iban a cerrar (Entrevista a Integrante 1, Asamblea de Vecinos Autoconvocados contra la CEAMSE de González Catán, González Catán, 03 de Octubre de 2013).

Un diario de tirada nacional reproducía los anuncios del gobernador sobre la supuesta clausura del relleno sanitario y otras medidas complementarias decididas, como provisión de agua potable, crecimiento de la planta de profesionales de salud del hospital zonal y acciones de fumigación y limpieza a cargo de CEAMSE en las inmediaciones del emplazamiento de González Catán:

El gobernador Felipe Solá anunció ayer en una reunión con vecinos de González Catán el cierre para fin de año del basural que funciona en los márgenes de la ruta 3 de esa localidad bonaerense. [...] Solá anticipó en el encuentro realizado en las instalaciones de la CEAMSE, ubicado en el relleno sanitario de Villa Dominico, la instalación de una planta potabilizadora móvil en González Catán, uno de los principales reclamos de los vecinos. Además, aseguró que a los 250 profesionales que ya trabajan en Hospital Simplemente Evita se incorporarán a partir del 10 de marzo otros 223. En tanto, la CEAMSE se comprometió a realizar la tarea de limpieza y fumigación en los barrios afectados, arroyos, canales y terrenos aledaños.

El gobernador expresó su "decisión política" de cerrar el relleno sanitario para fin de año. "El Gobierno provincial comparte con los vecinos la idea de cerrar el relleno sanitario de González Catán y estamos trabajando para cumplir con los plazos, pero no se puede cerrar el predio sin una alternativa y estamos trabajando para eso", expresó Solá a los vecinos (*Clarín*, 25/01/2007).

En la cita anterior el gobernador manifestaba su decisión de cerrar el relleno en cuestión pero también agregaba que “no se puede cerrar el predio sin una alternativa”. La alternativa de política pública que las autoridades provinciales y de la CEAMSE tenían en mente era un plan de clausura progresiva de los rellenos sanitarios ubicados en el conurbano enviando los residuos de esta zona hacia nuevos predios que debían ser construidos en municipios del interior bonaerense. Así lo manifestó el director de CEAMSE de esos momentos:

Yo estaba convencido que la decisión política correcta era retirar los rellenos del área de crecimiento urbano y abrir [nuevos rellenos] (Entrevista a Ex Alto Funcionario, CEAMSE, Buenos Aires, 21 de Septiembre de 2017).

Sin embargo, ese curso de acción no fue posible. La resistencia a los rellenos sanitarios se acrecentaba no sólo en las localidades de municipios metropolitanos sino también en los distritos del interior donde se planificaba construir esos nuevos rellenos sanitarios (*Clarín*, 10/02/2007, 12/02/2007; *Diario 26*, 27/02/2007). Un diario nacional refería a las protestas en Brandsen y General Rodríguez generadas por esta situación:

La Legislatura provincial sancionó a fines de 2006 la ley de Gestión Integral de los Residuos Urbanos que habilita al Gobierno a determinar lugares en distritos del interior donde arrojar la basura del conurbano. Pero los pueblos rurales que están en la mira de los funcionarios se oponen a la instalación de esos vaciadores en sus distritos. Las opciones se constituyeron en arbitrarias ante la falta de aval o respaldos de los residentes y de los Concejos Deliberantes.

Este fin de semana, los habitantes de Brandsen cortarán la ruta 2 en señal de protesta por la norma y la versión de que esa localidad resulte una opción en los próximos meses. General Rodríguez, otro de los distritos que estaría en la lista, tampoco quiere el traslado de la basura a su territorio. "Cada distrito tiene que hacerse cargo del tratamiento de sus residuos", manifestó el intendente Marcelo Coronel (*Clarín*, 25/01/2007).

De esta manera, las opciones de política pública factibles de ser implementadas para gestionar los residuos de la Región Metropolitana de Buenos Aires se limitaban cada vez más, particularmente en lo referido al cierre y reemplazo de los rellenos sanitarios en

funcionamiento. El entonces directivo de la CEAMSE señaló cómo las movilizaciones del interior frenaron la posibilidad de seguir adelante con la estrategia de apertura de nuevos rellenos sanitarios para cerrar progresivamente los vigentes en ese momento:

[la estrategia] fracasó porque en la zona del interior, los municipios se movilizaron, la gente [estaba] muy en contra de la instalación de relleno. [...] En Brandsen, en Alberti, en Dolores, que es donde yo había tenido reuniones y acordado con los intendentes la posibilidad de apertura de nuevos rellenos. [...]

Esta planificación de un cierre progresivo en todos los rellenos, bueno, al menos en mi gestión... se cae producto de las movilizaciones. Ahí tuvimos que re diseñar una estrategia (Entrevista a Ex Alto Funcionario, CEAMSE, Buenos Aires, 21 de Septiembre de 2017).

La nueva estrategia fue descartar la construcción de nuevos rellenos sanitarios en municipios del interior de la provincia y derivar los residuos que llegaban a González Catán hacia el único relleno en torno al cual no se habían dado aún protestas exigiendo su cierre: Norte III. De esta manera, durante el año 2007 se implementó un plan paulatino de reducción de la cantidad de residuos que se disponían en el predio. Se prohibió el ingreso de residuos de otros municipios y, al finalizar el año 2007, el relleno comenzó a recibir sólo los desechos generados en el municipio de La Matanza, tal como lo relata una integrante de la Asamblea de ese momento:

El 31 de diciembre del año 2007 dejan de entrar definitivamente los residuos de once municipios, aproximadamente, más Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que no nos tenemos que olvidar que nos traía 5400 toneladas diarias a residuos. Hoy en día produce 6000 toneladas por día, así que es bastante lo que recibíamos. [...]

¡Se prohíbe el ingreso de residuos de otros municipios al partido de La Matanza! Eso es un logro importante porque quedó un precedente (Entrevista a Ex Integrante, Asamblea de Vecinos Autoconvocados contra la CEAMSE de González Catán, González Catán, 18 de noviembre de 2013).

Debido a la decisión de reducción en el ingreso de residuos al relleno de González Catán, los municipios de Lomas de Zamora, Cañuelas, San Vicente, Marcos Paz, Esteban Echeverría, Malvinas Argentinas, Hurlingham, Morón, Merlo, Presidente Perón, Ezeiza,



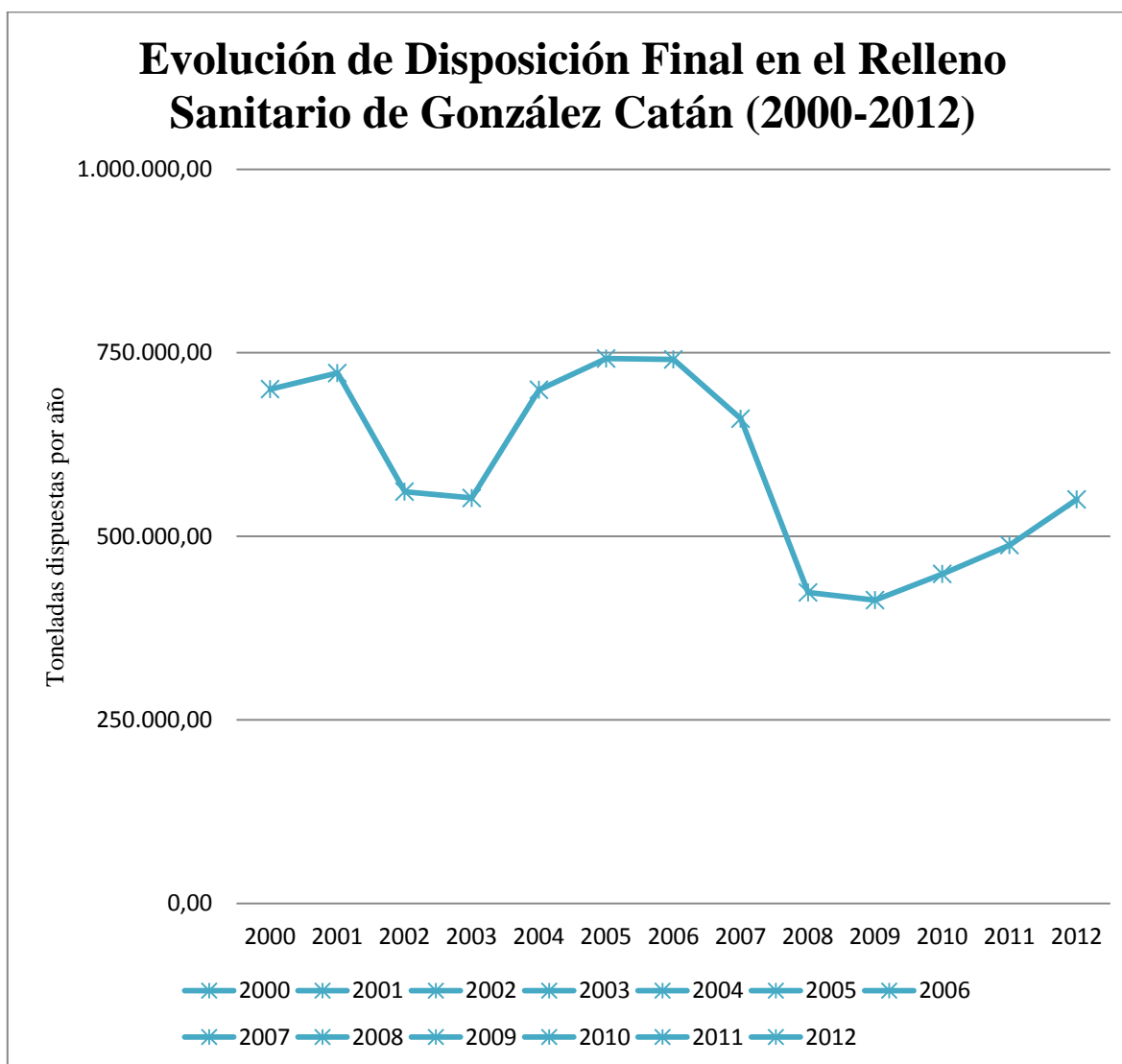
Almirante Brown y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires debieron enviar sus desechos al predio de Norte III. Una noticia de ese año reproducía esta información:

[El relleno sanitario de] González Catán (en La Matanza) tiene un ingreso diario de 2.600 toneladas (...) Según un cronograma de desmantelamiento dispuesto por [el gobernador] Solá, el 31 de diciembre sólo volcarán las bolsas de La Matanza (unas 1.100 toneladas al día). Los otros municipios tendrán que derivar los camiones al del Buen Ayre (*Clarín*, 25/11/2007).

En el **Gráfico 6** se puede apreciar en el año 2008 una abrupta disminución de la disposición final de los residuos en el relleno producto de la restricción en el ingreso de residuos de otros municipios, lo cual, como señalé, fue la principal incidencia política de las organizaciones de base de este caso. Sin embargo, en los años subsiguientes el caudal de residuos depositados en el relleno de González Catán no dejaría de subir paulatinamente, lo cual era prácticamente inevitable si se considera la continuidad del enterramiento de residuos por parte del municipio de La Matanza: el municipio más poblado de la provincia de Buenos Aires, el cual, a su vez, carece de medidas de reducción en el descarte de los residuos.



Gráfico 6. Evolución de la Disposición Final en el Relleno Sanitario de González Catán (1998-2010)



Fuente: Elaboración Propia en base a FIUBA-CEAMSE (2011)(FIUBA-CEAMSE 2011)

Más allá de la reducción en el ingreso de residuos al relleno sanitario de González Catán, las organizaciones de base que exigían su cierre no quedaron conformes con la decisión gubernamental. La demanda por el cierre definitivo del relleno siguió en pie. Ante la continuidad de las denuncias, el gobierno local y las autoridades de CEAMSE plantearon la posibilidad de crear una estación de transferencia en la localidad matancera de Ciudad

Evita (*El Día*, 14/08/2007; *Clarín*, 21/11/2008). Los residuos de toda La Matanza irían en camiones recolectores hasta esta estación y de allí serían enviados hacia el relleno de Norte III en unidades de transporte de mayor tamaño. No obstante, las protestas originadas por habitantes de Ciudad Evita en contra de esta planta de transferencia dejaron sin efecto también esta posibilidad (Frente Amplio de Renovación Docente - SUTEBA 2007; Asamblea Permanente de Vecinos Autoconvocados de Ciudad Evita 2008).

## **6.6 Un cambio en el Encuadre: La Lucha Por la GIRSU**

En el año 2007, junto con las protestas que exigían al gobernador Solá el cumplimiento de su promesa de cerrar el relleno (*Clarín*, 13/08/2007), la Asamblea volvió a apuntar contra el gobierno local exigiéndole medidas en torno al problema del relleno sanitario. Así, la organización de base, en esta instancia, apostó a la esfera legislativa del gobierno local y llevó una propuesta al Concejo Deliberante de La Matanza. Allí, presentaron un proyecto de ordenanza para el tratamiento integral de los residuos del distrito, cuya implementación iría a posibilitar la clausura definitiva del predio.

La particularidad de este evento es que muestra que los actores movilizados ya no buscaban alcanzar el cierre del relleno de cualquier manera. El reclamo de cierre se comenzó a enmarcar en un encuadre integral basado en soluciones orientadas a un mayor reciclado y recuperación de materiales y, sobre todo, a la no externalización de daños ambientales hacia otros territorios. Esto es señalado por el testimonio de un integrante de la Asamblea:

Y nosotros, los Autoconvocados, una de las premisas que sostenemos y levantamos, es que lo que nos pasa a nosotros no queremos que les pase a otros vecinos; que el problema que nosotros sufrimos no lo trasladen a otros vecinos; que, en realidad, se haga el tratamiento como corresponde. Y bueno, de ahí surgió la necesidad de hacer un

proyecto. Porque una de las cosas que nos planteaban todos los políticos es decir, bueno, pero la basura la generamos todos. Y en el seno de la Asamblea [...] tratamos de investigar y conocer y, a partir de ahí, surgió el proyecto de Autoconvocados (Entrevista a Integrante 1, Asamblea de Vecinos Autoconvocados contra la CEAMSE de González Catán, González Catán, 03 de Octubre de 2013).

Este énfasis en el carácter integral del encuadre surge recién a partir de 2006-2007. Esto es señalado por un entrevistado así:

Desde comienzos del 2003, cuando comenzó la Asamblea de Vecinos Autoconvocados, se empezó, a los pocos meses, a hablar del tema del tratamiento integral de los residuos. Pero esto se pudo plasmar en un proyecto recién a fines de 2006. O sea, en 2007, pudimos materializar esto que decíamos, conversábamos, charlábamos (Entrevista Telefónica a Integrante 1, Asamblea de Vecinos Autoconvocados contra la CEAMSE de González Catán, González Catán, 07 de septiembre de 2018).

El proyecto al que hace referencia el entrevistado es el “Programa Catán Sin Basura”, presentado por la Asamblea de Vecinos Autoconvocados en el legislativo local en noviembre de 2007 bajo el Expediente N°1000/2007 del Honorable Concejo Deliberante de La Matanza. Pero la propuesta no fue tratada ni sancionada. La falta de aliados estatales a nivel local se evidenció una vez más. La Asamblea no contaba con apoyos al interior del órgano legislativo ni consiguió gestar estrategias de mediación o alianzas con los miembros del mismo, quienes, en su mayoría, eran del mismo color político que el ejecutivo municipal y nunca se mostraron interesados por la propuesta que finalmente fue archivada.

Así, lo relata un integrante de la Asamblea:

... con el Expediente N° 1.000 del 2 de noviembre del 2007 [...] una de las pocas cosas que hicieron estos concejales fue sacar una minuta de comunicación y mandarlo al Ejecutivo. Y el Ejecutivo ya lo tenía porque nosotros lo presentamos ahí también. Pero, en realidad siempre lo archivaron, nunca les interesó (Entrevista a Integrante 1, Asamblea de Vecinos Autoconvocados contra la CEAMSE de González Catán, González Catán, 03 de Octubre de 2013).

Sin embargo, el gobierno municipal, en 2008 y en el marco de ciertas tensiones con el gobernador Daniel Scioli (PJ, 2007-2015), sí reclamó por el cierre del relleno sanitario a la provincia. Esto se puede ver en el discurso que hizo el intendente de ese momento en la apertura de sesiones del Concejo Deliberante. Sin embargo, el gobierno municipal no

avanzó mucho más en ese pedido a la provincia más allá de esa intervención pública y pronto volvió a su antigua postura de inacción,

Algo que se puede observar en el discurso señalado y que marcó todo el proceso de movilización de este caso es la falta de participación de los actores movilizados en las discusiones estatales. Esta situación claramente pudo estar siendo generada por el carácter opositor que tenían los integrantes de la Asamblea y sus aliados frente al gobierno peronista de La Matanza. Desde el lado del oficialismo, esta reticencia también encontraba su correlato en una minimización, por momentos, de los actores que llevaban adelante el reclamo de cierre en función de su pertenencia partidaria-ideológica o de la desinformación que alegadamente poseían. En el siguiente fragmento de un discurso del intendente Fernando Espinoza (PJ, 2005-2015) se puede observar esta tensión político-partidaria entre el gobierno local y las organizaciones movilizadas contra CEAMSE cuando hace referencia al tema y a los pedidos de cierre que estaba dirigiendo al gobernador de ese entonces, Daniel Scioli:

Le pido por favor que se entienda bien. Que todos los vecinos de La Matanza, a través de nuestros medios de comunicación, lo entiendan perfectamente y no se dejen llevar por algunos sectores que representan a partidos microscópicos, que sacan el 0,001% de los votos [...] que no le hagan caso a esos sectores. Y que tampoco se fijen en algunos vecinos que están mal informados, que por favor se acerquen al Concejo Deliberante, que se acerquen a la Secretaría de Medio Ambiente del Municipio. Quiero ser absolutamente claro, no vamos a permitir que nunca más, un solo gramo de basura se entierre para siempre en La Matanza, nunca más vamos a permitir un relleno sanitario en La Matanza (Fernando Espinoza, 04/2008, “Intendente Fernando Espinoza - Primera sesión ordinaria del año del Honorable Concejo Deliberante” [archivo de video-minutos 00:00:43 a 00:01:50], recuperado de [https://www.youtube.com/watch?v=d734U\\_fmAVM&list=WL&index=32&t=0s](https://www.youtube.com/watch?v=d734U_fmAVM&list=WL&index=32&t=0s), última consulta: 20/09/2019)

Más allá de lo referido, los decisores locales sólo desarrollaron algunas experiencias puntuales y focalizadas de recolección diferenciada que fueron interrumpidas prontamente. Ya, hacia el año 2010, el gobierno local desarrolló un controvertido proyecto para el

tratamiento de los residuos fuertemente rechazado por las organizaciones de base: el “Centro Ambiental de Recuperación Energética” (CARE), proceso que se pasa a detallar a continuación.

## 6.7 El CARE: Una respuesta no buscada

En el año 2010, cuando las organizaciones de base ya habían enmarcado su reclamo de cierre del relleno en un encuadre integral, el gobierno municipal firmó un convenio con la empresa pública del Estado Nacional Energía Argentina S.A., ENARSA, para desarrollar una planta de tratamiento de residuos matanceros que generaría energía eléctrica a partir de los desechos y conduciría al cierre del relleno sanitario (*ElIDigital*, 20/09/2010). El referido convenio fue validado a nivel local en septiembre del año 2010 por el Concejo Deliberante a través de la Ordenanza Municipal N° 20.412/2010 de “Ratificación del convenio marco “Acta acuerdo para la constitución del centro de tratamiento integral de residuos de la Municipalidad de La Matanza”.

Esta planta, afirmaban desde el ejecutivo local, era una respuesta a las demandas locales que existían en contra de la CEAMSE y que no habían sido resueltas aún ni por el gobierno provincial ni por la empresa gestora del relleno. Esto es lo que decía al respecto un funcionario municipal a cargo del proyecto CARE y el área ambiental:

No [lo hicimos] porque éramos ambientalistas a ultranza, sino porque teníamos una demanda muy grande, con CEAMSE. Vino un ex Gobernador, que hoy está en el Frente Renovador, y dijo en un acto, “yo le voy a poner un candado al CEAMSE” (...)

Nosotros nos quedamos con la carga de eso. Entonces, bueno, o le seguíamos poniendo parche al tema del CEAMSE, que es bueno, que un poco menos, que reciclamos algo, o tomábamos el toro por las astas, y en un distrito como este, que es prácticamente una provincia, vos no podes hacer cosas a medias, porque en realidad te salta por otro lado (Entrevista a Funcionario 1 del Área de Ambiente - CARE, Municipalidad de La Matanza, San Justo, 02 de septiembre de 2014).

Si bien el CARE fue presentado como una respuesta a las demandas de las organizaciones que exigían el cierre del relleno sanitario de González Catán, éstas rechazaron el proyecto desde el inicio por varios motivos.

Uno de los principales argumentos en contra del CARE se enfocaba en los tipos de tratamiento final que se proponían para los residuos. A grandes rasgos, la planta tendría dos etapas de gestión de los desechos que recibiría a diario: una primera fase de separación y clasificación y una segunda etapa de conversión energética. En esta segunda etapa, se preveía obtener biogás y combustible sólido a partir de los desechos y generar con ello energía eléctrica para inyectar a la red domiciliaria. Los métodos propuestos para la conversión energética de los desechos eran biodigestión, depolimerización catalítica y descomposición molecular catalítica (Municipalidad de La Matanza - Secretaría de Medioambiente y Desarrollo Sustentable 2010; Entrevista a Funcionario 2 del Área de Ambiente - CARE, Municipalidad de La Matanza, San Justo, 29 de noviembre de 2013).

Los métodos de tratamiento final de residuos propuestos por el CARE<sup>28</sup> fueron fuertemente cuestionados tanto por las organizaciones locales como por otros actores de actuación nacional, como, por ejemplo, Greenpeace (Greenpeace 2010). Para las organizaciones locales, el CARE, en su segunda fase, consistía en una planta de incineración “encubierta” y esto les provocaba un gran rechazo por el riesgo ambiental que generaría. Así, lo señalaban integrantes de la Asamblea:

Hace diez años que venimos luchando contra la contaminación y encima que estamos luchando por la contaminación del CEAMSE, nos están poniendo otra planta llamada CARE que es una planta de conversión energética que, según ellos, van a fabricar el biodiesel sintético, electricidad... No sé qué van a fabricar con esa planta que están poniendo ahí, que no deja de ser una incineradora. Y para nosotros -quieran o no

---

<sup>28</sup> Más información oficial al respecto del CARE en “CARE La Matanza, Centro Ambiental de Reconversión Energética”, Canal de Youtube: [Antonio Alberto Piacquadio](https://www.youtube.com/watch?v=mxX_YJYZSq4), Publicado: 23/07/2010, disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=mxX\\_YJYZSq4](https://www.youtube.com/watch?v=mxX_YJYZSq4), última consulta: 10 de noviembre de 2019.

quieran, digan o no digan- para nosotros, la planta esa va a contaminar, si se quiere, más que el CEAMSE... Porque los gases que van a salir a la atmósfera van a ser todos gases contaminados y son gases cancerígenos porque de la incineración salen todos los gases nocivos y contaminantes (Entrevista a Ex Integrante, Asamblea de Vecinos Autoconvocados contra la CEAMSE de González Catán, González Catán, 18 de noviembre de 2013).

Sacaron el proyecto del CARE que, supuestamente, soluciona el problema [del relleno sanitario] y, en definitiva, no resuelve el problema, sino que va a ser doble contaminación para Catán porque es incineración, porque no está probado en ninguna parte del mundo que la incineración resuelve el problema del tratamiento de los residuos (Entrevista a Integrante 1, Asamblea de Vecinos Autoconvocados contra la CEAMSE de González Catán, González Catán, 03 de Octubre de 2013).

Otros argumentos que los vecinos y organizaciones manifestaron en contra del CARE consistían en: la poca transparencia del proceso, la falta de información pública al respecto, la falta de realización de evaluaciones de impacto ambiental, la nula participación social en el proceso y la escasa capacidad del proyecto para poder conducir al cierre del relleno sanitario (Montera 2016). Asimismo, hubo una organización barrial oriunda del asentamiento informal ubicado en las proximidades del terreno del CARE, Identidad Vecinal<sup>29</sup>, que sin ser parte de la Asamblea o de su grupo de aliados también se opuso al proyecto. Apenas se anoticiaron del inicio de la obra a metros de su barrio, esta organización y vecinos de ese barrio llevaron adelante una protesta a las puertas del predio del CARE fundando su rechazo en los potenciales impactos ambientales negativos que podría traer el mismo para esos vecinos y la falta de permisos oficiales provinciales para dar inicio a la construcción (Entrevista a Integrante, Identidad Vecinal, González Catán, 19 de junio de 2014).

A pesar de los fundamentos que brindaban los actores locales que se opusieron al CARE y de la validez de sus cuestionamientos, una cuestión presente ya en la lucha en torno a

---

<sup>29</sup> Identidad Vecinal es una organización barrial que surge hacia el año 2006 con el objetivo de dar respuesta a las diferentes necesidades y vulnerabilidades asociadas al hábitat precario en el asentamiento René Salamanca de la localidad de González Catán. Los miembros fundadores de esta organización, en su mayoría, habían sido militantes territoriales de la Corriente Clasista Combativa (CCC) de La Matanza. Para mayor información ver la tesis de grado de Moreno (2016).

CEAMSE se replicó también en este conflicto: quienes estaban en contra del CARE eran opositores del gobierno local y quienes estaban a favor del mismo eran dicho gobierno local y sus adherentes. Entre estos adherentes, además de las organizaciones territoriales peronistas se encontraban también representantes de organizaciones locales de cartoneros y carreros alineados al oficialismo local, quienes veían en el CARE la posibilidad de tener en el distrito una planta de separación de residuos donde pudieron formalizar labor y su rol de “servidores públicos” (Entrevista a Integrante, Unión de Carreros de La Matanza, San Justo, 21 de mayo de 2014; Entrevista a Integrante, Cooperativa Reciclando Sueños, González Catán, 06 de octubre de 2017). Más allá de que estos referentes vinculados a la recuperación informal de residuos podrían mantener aspiraciones en materia de gestión de residuos semejantes a las de actores movilizados contra CEAMSE, nunca se concretó un vínculo entre ellos replicándose, una vez más, el distanciamiento habitual entre opositores y oficialistas del gobierno peronista local.

La repetición del mencionado clivaje político oficialismo-oposición que atraviesa todo este proceso fue, en parte, reconocido en entrevistas por integrantes de la propia Asamblea, que señalan que quizás no se hayan dado el tiempo para analizar con mayor detalle la propuesta del CARE y, en cambio, tuvieron como primer impulso la oposición al mismo. Algunos integrantes incluso sostenían que, más allá de que no les agradaba del todo la propuesta, consideraban al proyecto CARE como una respuesta a su reclamo -algo que ya había mencionado un funcionario en la cita anterior, pero a pesar de ello, lo rechazaron sin profundizar su análisis o las formas en que podía ser viable:

Cuando fue lo del CARE... había un sector que decía “hay que analizarlo; hay que ver si es o no un beneficio para Catán”...Y hubo algunos sectores que decían “veamos de qué se trata, analicémoslo... Yo lo que decía es: no estoy de acuerdo en que se haga otra vez en Catán, pero también tiene que ver con la lucha nuestra. Sino no hubiera habido respuesta de ningún tipo. Si no hubiera habido una Asamblea de



Autoconvocados, hoy la CEAMSE sería el doble de lo que es, y no hubiera habido CARE tampoco. Digamos, yo de ese lado lo veía como que había sido respuesta a nuestra lucha. En eso por ahí yo tenía otra reflexión...Había algunos que decían “bueno, escuchemos a ver de qué se trata el planteo”. Algunos estaban de acuerdo con el CARE y les parecía que estaba buena la salida (...) En un congreso... me crucé con [el Secretario de Ambiente] Magario... Me dijo “quedate tranquilo. La primera parte del CARE es reciclado como ustedes quieren; lo que ustedes piden en el proyecto. La parte de combustible, yo te diría siglo XXII. ¿Vos te imaginás hasta que podamos convertir eso en combustible?” (...) [En la Asamblea] no se analizó. La cosa es estar “en contra de”. Y yo en algunas cosas no estaba de acuerdo (Entrevista a Integrante 4, Asamblea de Vecinos Autoconvocados contra la CEAMSE de González Catán, González Catán, 30 de agosto de 2016).

A pesar de las críticas, el proyecto siguió su curso y la construcción de la planta CARE comenzó a fines del año 2012 (*ElIDigital*, 11/06/2012, 20/12/2012, 04/03/2013; *Diario Popular*, 23/05/2012). No obstante, la construcción nunca llegó a completarse. Pero no fueron las críticas de las organizaciones sociales las que frenaron la obra. Si bien el municipio recibió gran parte del financiamiento nacional para la obra, hay denuncias que advierten que ese dinero fue desviado y no utilizado para el fin que fuera otorgado (*Semanario Quinto Poder*, 02/03/2015). Ante la falta de fondos para finalizarla, la obra se detuvo pero los gobernantes locales nunca dejaron de defender el proyecto y de expresar su anhelo de concretarlo. En línea con ello, la jefa comunal electa en el año 2015, Verónica Magario (PJ, 2015-2019), reclamó en el año 2018 a las autoridades provinciales y nacionales que le otorgasen los fondos necesarios para concluir la construcción y puesta en marcha del CARE (*ElIDigital*, 20/02/2018). Más allá de esas declaraciones del gobierno local, queda abierta la pregunta de qué tan prioritaria era la puesta en marcha del CARE en la agenda municipal, puesto que no se destinaron recursos a viabilizar la obra entera o, al menos, parte del proyecto.

Luego de las tensiones generadas en torno al CARE la lucha contra CEAMSE en González Catán no cesó. La Asamblea siguió exigiendo el cierre del relleno sanitario, aunque no logró incidir políticamente en las políticas de residuos que se implementan del

municipio de La Matanza o de la RMBA. Las principales vías a través de las que llevó adelante este reclamo junto con sus aliados son las acciones de protesta, conferencias a medios alternativos y acciones testimoniales como, por ejemplo, los festivales culturales conmemorativos del Catanazo cada 3 de noviembre. Por su parte, la ONG de Autoconvocados, sin articular con la Asamblea, también siguió sosteniendo el reclamo pero a través de solicitudes por vía administrativa en donde se hacen requerimientos de información sobre la situación del relleno, del proyecto de CARE o de la causa judicial o reclamos en pos del cumplimiento del convenio de cierre del relleno sanitario firmado por el gobernador Felipe Solá.

## 6.8 Conclusiones

En la actualidad, dos grandes grupos continúan exigiendo el cierre del relleno sanitario de González Catán y la no instalación del CARE ambos desprendimientos de la Asamblea de Vecinos Autoconvocados contra la CEAMSE de González Catán. El primer grupo sigue manteniendo el mismo nombre y posee como aliados centrales a organizaciones culturales, sociales y territoriales (algunas vinculadas a estructuras partidarias de base). Entre estas últimas se destacan la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos de La Matanza; agrupaciones cuya participación fluctuó a lo largo de los años según su peso territorial, tales como Barrios de Pie de González Catán, Libres del Sur, Frente Darío Santillán, Partido Socialista Auténtico, Partido Obrero, Partido Movimiento Socialista de los Trabajadores, Partido Revolucionario de los Trabajadores, Unión Cívica Radical; agrupaciones sindicales, sobre todo, en los últimos años, la SUTIBA Multicolor, la Central de Trabajadores Argentina (CTA) Autónoma de La Matanza, los referentes de hospitales

cercanos al relleno sanitario de la Asociación Sindical de Profesionales de la Salud de Buenos Aires (más conocida como CICOP) y las organizaciones ambientalistas de base locales como Vecinos contra Klaukol (originada en el año 2016 contra la contaminación industrial del establecimiento de Parex Klaukol en el municipio) y No más (originada en reclamo contra la existencia de tosqueras a causa de la muerte de un chico en el año 2014 por ahogamiento en una acumulación de agua de este estilo en los límites entre Merlo y La Matanza).

El segundo grupo que mantiene un reclamo contra CEAMSE y el CARE es la ONG de Vecinos Autoconvocados Apartidarios contra la CEAMSE de González Catán (ahora también, “y el CARE”). Este es un colectivo que se origina como desprendimiento de la Asamblea a fines del año 2006. Este grupo es reactivo a la articulación con actores político-partidarios y su principal estrategia de reclamo se centra en la vía administrativa (con pedidos de informes a las autoridades ejecutivas, legislativas y judiciales sobre la situación de la CEAMSE en González Catán) y la concientización a través de charlas en instituciones educativas. No presenta aliados de tipo más permanente, ya que sus integrantes, primordialmente, llevan adelante solos y por medios propios las distintas acciones que pueden llegar a desplegar.

Estas organizaciones que encabezan el reclamo contra CEAMSE no poseen vínculo entre sí ni llevan adelante estrategias de manera coordinada. La que mayor participación o visibilidad pública tuvo en los últimos tiempos fue la Asamblea, aunque con períodos en los que la afluencia de activistas cae. La ONG mantiene una estructura más consolidada en términos formales pero más acotada en términos de participación activa, la cual es arduamente difícil de sostener y, por eso, el final del relato se centró básicamente en las acciones que se llevaron adelante desde la Asamblea. Ambas organizaciones muestran un

desafío muy duro que tienen las organizaciones de base y que se ve con mayor crudeza en el caso de Don Torcuato: lo costoso que resulta sostener altos niveles de participación y de acción en este tipo de estructuras.

Más allá de eso, ambos grupos siguen manteniendo el reclamo de cierre del relleno sanitario con un encuadre integral sin alianzas con actores estatales, pero, como se señaló anteriormente, difieren en los métodos a través de los que visibilizan su demanda. Mientras la ONG apuesta por presentaciones institucionales ante las autoridades, la Asamblea es más activa en la movilización y la utiliza cada vez que pretende interpelar a las autoridades públicas. Ninguno de los dos grupos logró incidir nuevamente en la política de residuos de este caso desde 2007 cuando se restringió la cantidad de municipios que disponen en el predio y ninguno de ellos consolidó alianzas con actores estatales, un factor clave para la incidencia en estos procesos.

A pesar de desarrollar un encuadre integral de su reclamo, la falta de alianza con actores estatales estratégicos tuvo como resultado un menor nivel de incidencia política que en los otros casos: la restricción en el ingreso de residuos al relleno. Aunque hubo un acercamiento a la justicia, el contacto con los actores judiciales y el despliegue del mecanismo de judicialización no fueron sostenidos en el tiempo por las organizaciones. Asimismo, el discurso antipartidario de las organizaciones de este caso y el fuerte posicionamiento opositor que ésta y sus aliados tuvieron respecto del gobierno local parecieron restringir, en gran medida, la posibilidad de cualquier canal de diálogo entre los actores movilizados y el gobierno local así como sus pares del nivel provincial y nacional.

Hay que resaltar también que el momento de activación del problema de este caso implicaba la existencia de un relleno ya cerrado por reclamos anteriores contra el relleno de Villa Domínico y reclamos activos, junto con una orden judicial de cierre en torno el

relleno de Punta Lara. Esto, sumado, claro, a la saturación cada vez mayor del único relleno en torno al que no hubo reclamos (por lo menos hasta el año 2012) y al que se destinaron el 100% de los residuos redistribuidos de otros predios: el relleno de Norte III. En consecuencia, el propio momento de activación marcaba ya limitaciones para implementar, por ejemplo, medidas de cierre del relleno de González Catán encauzadas a través de la redistribución de los residuos de La Matanza al relleno de Norte III. No obstante, la consolidación de alianzas con actores estatales (tales como los Defensores del Pueblo de Provincia o Nación, o el poder judicial, o el gobierno municipal) podría haber generado mayores cambios en la política de residuos y una mayor incidencia política para estos grupos, tal como sucedió en el caso de Punta Lara.

## **CAPÍTULO 6. NORTE III: LA CORTA LUCHA CONTRA EL GIGANTE**

En este capítulo se desarrollan las acciones que fueron llevadas adelante por las organizaciones de base oriundas principalmente de la localidad de Don Torcuato (municipio de Tigre) en contra del relleno sanitario de Norte III. A fines del año 2011, un grupo de vecinos de la ciudad de Don Torcuato comenzó a organizar una serie de reclamos exigiendo el cierre del relleno sanitario y la construcción de una reserva natural en terrenos sobre los que estaba avanzando el predio de CEAMSE. La organización que movilizó el reclamo fue Vecinos Contra el CEAMSE, la que se constituyó a partir de este proceso de denuncias.

Entre los actores que apoyaron este reclamo a nivel territorial y se nuclearon en torno a Vecinos contra CEAMSE se encontraban las organizaciones vecinales Vecinos en Acción y Vecinos Solidarios, la organización ambientalista local Bosque Alegre y la agrupación social Barrios de Pie-Tigre, vinculada al partido político de nivel nacional Movimiento Libres del Sur. También se sumaron al reclamo la organización ambientalista metropolitana Espacio Intercuencas y dos concejales opositores. Las principales acciones que emprendieron estas organizaciones en torno al problema del relleno sanitario fueron charlas y asambleas locales respecto del tema, protestas, “bicicleteadas” y los pedidos de informes a los actores estatales, sobre todo a los funcionarios municipales, aun cuando no dependía de estos la gestión del relleno sanitario.

Ni el cierre del relleno ni la construcción de la reserva -objetivos centrales de Vecinos contra CEAMSE- se concretaron y esto se debió a varias razones: la envergadura del relleno, el momento de activación del reclamo, la escasa organización en el territorio de

rechazos ambientalistas a “la basura” sostenidos en el tiempo y la ausencia de alianzas estratégicas entre el grupo que impulsó el reclamo y actores estatales.

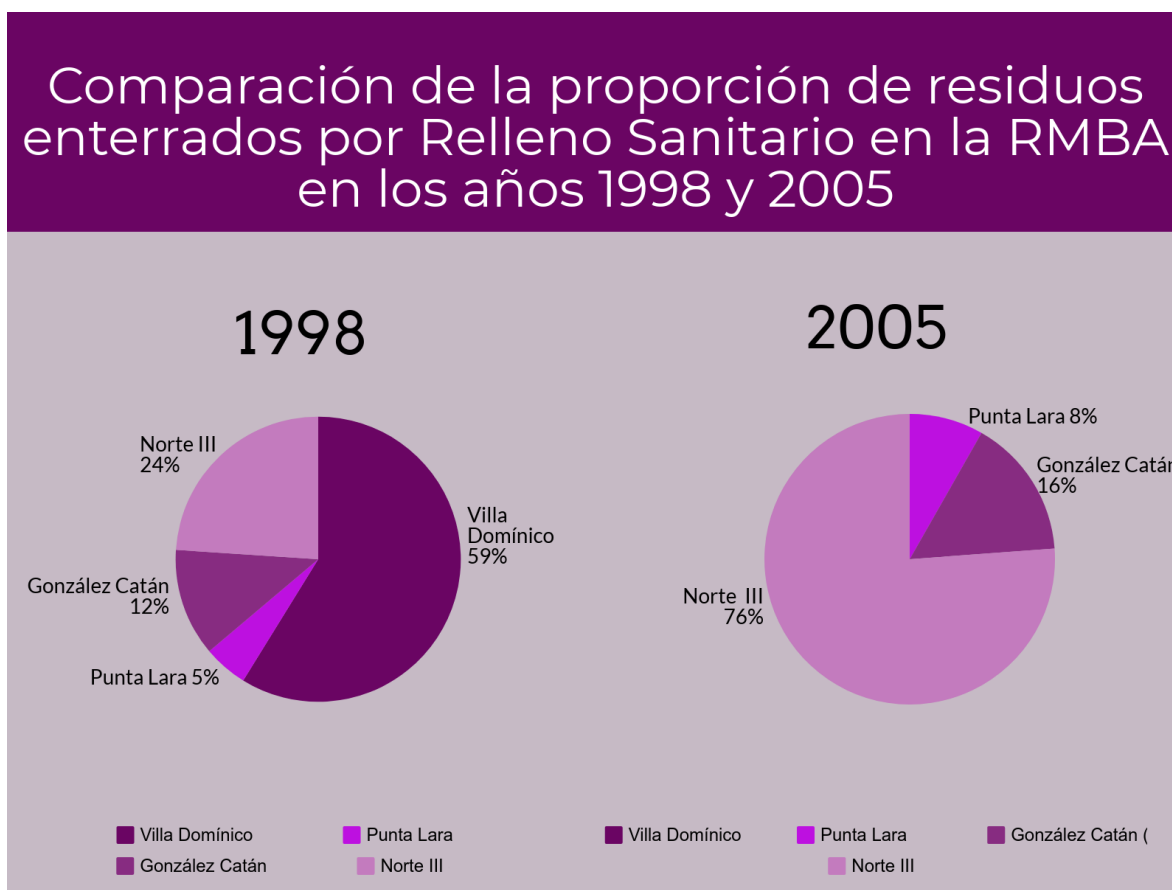
### 7.1 Norte III: el heredero de todos los rellenos

A medida que los reclamos contra los rellenos sanitarios de Villa Domínico, González Catán y Punta Lara fueron obteniendo respuestas estatales a sus respectivas demandas, lograron que se redujese la cantidad de residuos que CEAMSE enterraba en sus distritos. Sin embargo, los residuos que dejaron de ser llevados a esos lugares, claramente, no desaparecieron y, en su mayoría, sólo cambiaron de destino dentro de la misma RMBA. Ese nuevo destino fue el relleno sanitario de Norte III.

La redistribución de residuos que se dio desde los rellenos de Villa Domínico, González Catán y, en parte, Punta Lara hacia el relleno de Norte III provocó que este último predio se convirtiera en unos pocos años en el relleno más grande de toda la RMBA. Para el año 2002, el predio de Villa Domínico era el predio que más residuos recibía en la región y Norte III era el segundo en términos de cantidad de residuos enterrada. En cambio, ya en el año 2005 Norte III se convirtió no sólo en el relleno con mayor cantidad de residuos enterrados por año sino que superó ampliamente a las cantidades que Villa Domínico solía recibir previamente. En el **Gráfico 7** se puede observar la proporción de residuos enterrados en cada uno de los rellenos sanitarios de la RMBA en el año 1998 y el año 2005. Para el primer año, momento en que comienza el período de estudio de esta investigación, Villa Domínico recibía el 59% de los residuos que se disponían en CEAMSE en la RMBA, mientras que Norte III recibía el 24 % de los mismos. En cambio para el año 2005, momento en que el relleno de Villa Domínico ya llevaba un año cerrado, Norte III pasó a

recibir el 76% de los residuos de la región. Mientras tanto, del año 1998 al año 2005, el relleno sanitario de González Catán pasó de recibir el 12% de los residuos a procesar el 16% de los mismos y el predio de Punta Lara pasó de recibir en 1998 el 5% de los desechos a albergar el 8% de estos en el año 2005.

**Gráfico 7. Comparación de la proporción de residuos enterrados por Relleno Sanitario en la RMBA en los años 1998 y 2005.**



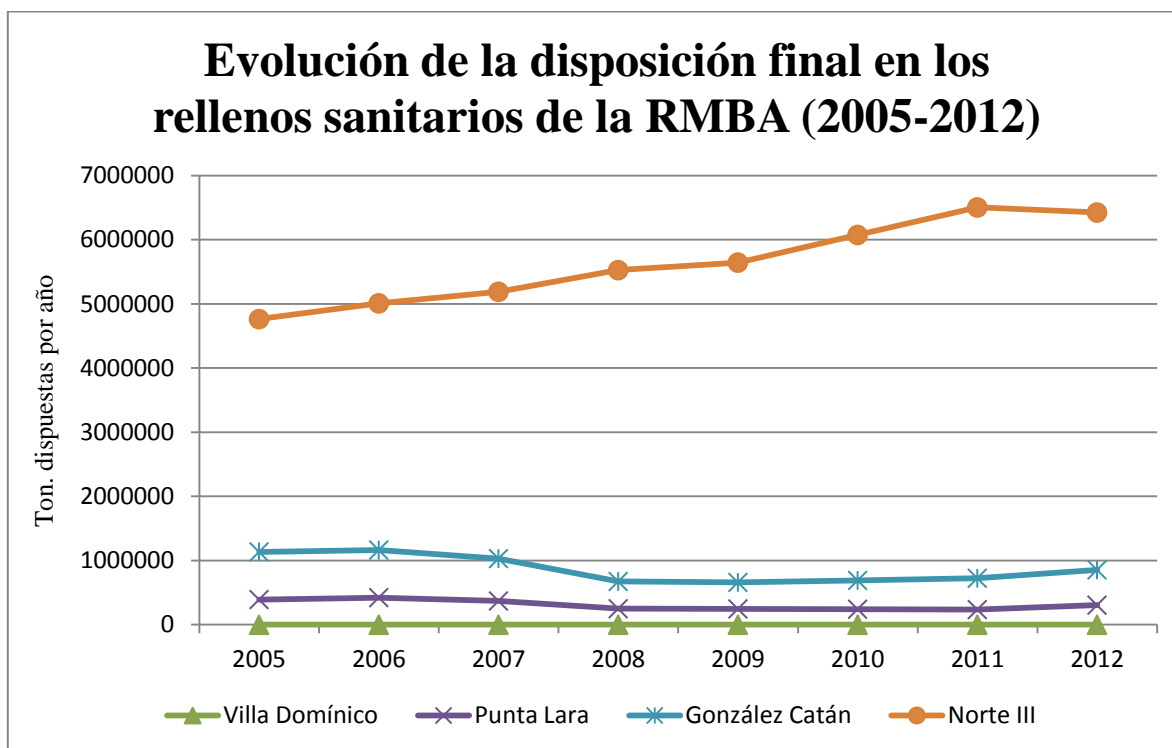
Fuente: Elaboración propia en base a FIUBA-CEAMSE (2011).

Este proceso de redistribución de residuos entre los rellenos sanitarios de la RMBA no se dio de un momento para otro, sino que fue un proceso paulatino. Cuando las autoridades de CEAMSE y del gobierno de la provincia de Buenos Aires decidieron clausurar el relleno sanitario de Villa Domínico, la curva de disposición final en ese relleno se vió



notablemente reducida ya entre los años 2002 y 2004 hasta llegar finalmente a cero en el año 2005. En ese momento, la disposición final de residuos comenzó a subir en los otros rellenos sanitarios, pero fue especialmente en ascenso en Norte III que pasó prácticamente a triplicar la cantidad de residuos que recibía. El **Gráfico 8** muestra ese incremento para los años siguientes hasta el año 2012, momento en que comienzan los primeros reclamos contra ese relleno sanitario .

**Gráfico 8. Evolución de la Disposición Final en Rellenos Sanitarios - RMBA (2005-2012).**



Fuente: Elaboración propia en base a FIUBA-CEAMSE (2011).

## 7.2 ¡Nadie quiere la basura cerca!: la reducción de alternativas de acción para CEAMSE

La redistribución de los residuos de un relleno a otro, terminando con más del 80% de los residuos concentrados en Norte III, claramente no fue un acto al azar, aunque, hay que

aclarar, tampoco fue un resultado del todo intencional. Si bien el proyecto original de CEAMSE para la RMBA seguía siendo la continuidad de la política de enterramiento masivo, desde el organismo no necesariamente se pensaba en seguir explotando los predios existentes como única opción. El plan original de CEAMSE consistía en ir abriendo nuevos predios destinados a la disposición final de residuos en otros municipios cercanos a la Ciudad de Buenos Aires en los que existiese menor densidad poblacional y con mayor disponibilidad de tierras libres (Laura 1979). Sin embargo, las movilizaciones contra el relleno de Villa Domínico inauguraron un período marcado por el rechazo hacia los rellenos sanitarios en distintas localidades de la región. Una autoridad de CEAMSE de los primeros años de la década del 2000 señalaba en un artículo cómo la “crisis” de las movilizaciones vecinales contra el predio de Villa Domínico llevó al organismo a llamar a una convocatoria para licitar la construcción de nuevos rellenos sanitarios fuera del área urbana de la provincia de Buenos Aires. No obstante, aun cuando contara con el apoyo de los intendentes respectivos, ese proceso de licitación fracasó en varias localidades debido a las movilizaciones en su contra motorizadas por habitantes locales<sup>30</sup>. Así lo señalaba el ex funcionario de la CEAMSE:

Mientras se cerraba Domínico, se planteó rápidamente realizar [...] una convocatoria nacional e internacional pública a una licitación para la apertura de nuevos rellenos sanitarios fuera de las áreas de crecimiento urbano. Con un optimismo que resultó exagerado, se creyó en la posibilidad de utilizar tierras improductivas de la provincia de Buenos Aires [...]

La licitación mencionada fracasó, aún con el apoyo de intendentes interesados en instalar en sus municipios rellenos sanitarios [...] Hubo grandes movilizaciones en cada uno de los distritos [...] (Hurst 2007: 276–77)

Esta situación de rechazo provocó la imposibilidad de abrir nuevos rellenos sanitarios fuera del área urbana de la RMBA. En consecuencia, los residuos de toda la RMBA debían

---

<sup>30</sup> Los distritos donde hubo manifestaciones en contra de la instalación de rellenos sanitarios fueron Dolores, General Belgrano, Alberdi y Campana.

tratarse de alguna forma novedosa o redistribuirse entre los rellenos ya existentes para ser enterrados en ellos. El problema que esta última opción traía aparejado era que en los lugares de la región donde ya existían rellenos activos también se gestaron resistencias sociales a este método de tratamiento, es decir, en González Catán y Punta Lara. La autoridad de CEAMSE anteriormente citada identificaba cierta retroalimentación entre el fracaso de la licitación (causado por las movilizaciones en el interior de la provincia) y las protestas por el cierre de los rellenos en González Catán y Punta Lara, lo cual no hacía más que dificultar el accionar del organismo limitando cada vez más los posibles lugares para enterrar la basura:

Frente al fracaso de la licitación, se comienza a profundizar la crisis de la disposición final. El motivo es que se incrementa el efecto dominó en el que ninguno de los distritos quiere ser receptor de la basura; entonces profundizan su protesta, planteando el cierre del relleno sanitario tanto en González Catán como en Ensenada [Punta Lara]. (Hurst 2007: 277).

Como se remarca en la cita anterior, a partir del año 2003 Punta Lara y González Catán dejaron de ser destinos pasivos o amables con la presencia de rellenos sanitarios. Ante el cierre de Villa Domínico, una noticia de un diario local de la Región del Gran La Plata enfatizaba de la siguiente manera la preocupación que generaba en esa zona el arribo de un mayor caudal de residuos del resto de los municipios de la RMBA y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires:

Ayer se produjo el cierre definitivo del basural de Villa Dominico, uno de los más grandes del país, ubicado entre los partidos bonaerenses de Avellaneda y Quilmes. Ahora los desperdicios que eran depositados allí serán trasladados al cinturón ecológico de la localidad bonaerense de José León Suárez -Norte III- y al de Ensenada y ya existe en nuestra región una marcada preocupación por el impacto ambiental que producirá la incesante llegada de esta basura extra (*El Día*, 03/02/2004).

Debido a las resistencias locales contra la instalación de nuevos rellenos sanitarios en el interior de la provincia y a las protestas en los municipios que ya poseían este tipo de predios, las posibilidades de acción de la propia CEAMSE y del gobierno de la provincia de

Buenos Aires se iban reduciendo y viendo fuertemente condicionadas por las reacciones sociales en contra de este método de tratamiento final de residuos. No obstante, era necesario encontrar un destino a los desechos de la RMBA que iban a Villa Domínico, Punta Lara y González Catán, como vimos en los capítulos anteriores. Ese nuevo gran destino fue, como se dijo anteriormente, el relleno sanitario de Norte III, el cual pasó a concentrar casi la totalidad de esos residuos.

La decisión de concentrar la mayoría de los desechos de la RMBA en Norte III no fue una decisión que las autoridades provinciales y de CEAMSE, en un principio, vieran como deseable. Esta decisión fue tomada y especialmente motivada por los sucesivos conflictos y el creciente rechazo social a los rellenos sanitarios junto con el consecuente aumento del costo político y social de instalar o expandir este tipo de emplazamientos en otros lugares. El mismo ex funcionario de la CEAMSE señalaba esto en su artículo de la siguiente manera:

El gobierno [provincial], producto de las presiones de los sectores vecinales, y el CEAMSE hemos desarrollado un programa de cierre y compromiso de cierre de los centros de disposición final, tanto de González Catán como de Ensenada, tomando la decisión, frente a la imposibilidad de abrir nuevos rellenos, de concentrar los residuos en el relleno sanitario Norte, de alguna manera imitando la gestión de los residuos de Estados Unidos de Norteamérica que ha ido desarrollando mega rellenos y cerrando los rellenos mal gestionados. (Hurst 2007:279-280)

Sin embargo, desde la propia CEAMSE, no consideraban esa decisión como la elección más eficiente o deseable, ya que consideraban que:

Debería ser una situación de transición, porque no es bueno, desde el punto de vista de una mirada estratégica de la gestión, concentrar en un solo relleno ubicado en el medio del crecimiento urbano [cerca de] 15 mil toneladas de residuos diarias... Hay un contrasentido de gestión muy amplio. No deberíamos haber ampliado el megarelleno, y deberíamos haber podido abrir en zonas como Magdalena o Brandsen, que, en realidad, no generaría ningún grado de perjuicio y generaría la posibilidad de optar por un mix de transporte de basura ideal, el tren, el transporte automotor, para garantizar siempre recibirle la basura al área metropolitana (Hurst 2007:280).

Como se puede observar, más que ser un acto intencional o buscado por las autoridades, la elección de Norte III como destino de casi la totalidad de los residuos de la RMBA estuvo marcada por la necesidad política de las autoridades provinciales y de CEAMSE de poder seguir asegurando la disposición final de desechos en el lugar que menores costos sociales generase. Esto no significaba otra cosa más que llevar los residuos al territorio donde existiese menor rechazo social a este método de tratamiento final. Para el caso de Norte III, ese menor rechazo social estaba asociado a la presencia de un número importante de personas que más que “rechazar” a la basura y al relleno sanitario, veían en ellos su “fuente de reproducción material” (Villanova 2015: 346).

### **7.3 El relleno de Norte III: sustento para unos, molestia para otros**

El relleno de Norte III se encuentra justo en los límites de los municipios de San Martín, San Miguel y Tigre. Los barrios que rodean al relleno son bastante heterogéneos entre sí por su composición social y por la relación que mantienen con el relleno sanitario.

En el municipio de San Martín hay dos localidades que limitan directamente con la entrada principal del relleno sanitario: Loma Hermosa y José León Suárez. La población de los barrios de San Martín ubicados en las adyacencias del relleno se encuentra expuesta a altos niveles de vulnerabilidad social y económica. Como en toda población altamente empobrecida, las fuentes de ingresos más comunes entre los habitantes del barrio están asociadas a trabajos informales. Autores como Álvarez (2007), Suárez (2010), Dujovne Ortiz (2010) y Verón (2019) señalan que en estos barrios estos trabajos informales están principalmente asociados a la recuperación de residuos para el consumo propio o la reventa. Debido a ello, la relación de esta población con los residuos lejos de ser de rechazo es de

aceptación. Para los recuperadores de esos barrios -cartoneros o quemeros, como suelen llamarse-, el relleno sanitario es un “yacimiento de oportunidades, no un lugar asqueroso” (Álvarez 2012: 46).

En el municipio de San Miguel, las tierras que limitan directamente con el relleno son las de Campo de Mayo, un emplazamiento militar de varias hectáreas dependiente del Ejército Nacional mayormente compuesto por espacios verdes. Los barrios de San Miguel más cercanos -mayoritariamente de clase media- no están en contacto directo con el relleno sanitario, sino que se encuentran mediados por Campo de Mayo. Si bien, en algunos días, según la dirección del viento, los malos olores provenientes del relleno llegan a sentirse en San Miguel y eso es algo desagradable para la población, no se han desarrollado allí movilizaciones o reclamos sostenidos en el tiempo contra el relleno.

En cuanto al municipio de Tigre, la localidad de Don Torcuato limita, en una pequeña porción, casi directamente con el predio de Norte III. El perímetro urbano de esta localidad comienza a poco más de un kilómetro y medio de los módulos activos del relleno. A diferencia de lo que sucede en San Miguel, en esta localidad la cercanía con el relleno ha provocado que los efectos del mismo tengan mayor impacto en la población, más que nada en cuanto a la percepción de los malos olores. Este hecho y la preocupación de algunos vecinos de la localidad por los espacios naturales, la flora y fauna local sobre los que estaba avanzando el relleno sanitario fueron el detonante para que un grupo de habitantes comenzaran a reclamar el cierre del predio, aunque nunca lograron un apoyo significativo de la comunidad a su demanda.

## 7.4 El origen de los reclamos contra CEAMSE en Don Torcuato

El origen de los reclamos contra CEAMSE en Don Torcuato está asociado a la preocupación de una pareja de jóvenes veganos con fuerte interés en la protección del ambiente y la biodiversidad de la zona. Estos jóvenes estaban especialmente interesados en la protección de la zona de la tosquera<sup>31</sup> cercana al relleno sanitario por la abundante flora autóctona y multiplicidad de aves y otros animales que existían en ese lugar. En paseos y acercamientos que tuvieron por esa zona notaron, hacia el año 2011, que el relleno estaba avanzando sobre dicha tosquera (Entrevista a Integrante 1 e Integrante 2, Vecinos Contra CEAMSE, San Miguel, 23 de mayo de 2019). El avance sobre este terreno no parece extraño si se tiene en cuenta el crecimiento que tuvo Norte III desde el año 2005 cuando cierra el relleno sanitario de Villa Domínico y aquel se convierte en el predio de CEAMSE con mayor cantidad de residuos enterrados por día y por año.

A la cuestión del avance del relleno sanitario sobre ese espacio silvestre se le sumó otro hecho ambientalmente cuestionable para la pareja mencionada y otros habitantes de Don Torcuato: la presencia de fuertes olores provenientes del relleno sanitario, sobre todo a partir del verano de los años 2011-2012. Esta situación se profundizaba ante una clara deficiencia en la gestión diaria del relleno sanitario. Una de las principales técnicas para evitar olores molestos para la población cercana es la cobertura diaria con tierra de cada capa de residuos volcada en el predio. La tierra aminora los olores y le brinda también mayor consistencia al apilado de residuos que se va generando en el relleno, pero la gran cantidad de residuos que recibía a diario Norte III dificultaba a los operadores llegar a cumplir ese procedimiento en el día a día. En una entrevista, unos vecinos de la zona

---

<sup>31</sup> Las tosqueras son canteras abandonadas que se producen luego de la extracción de grandes cantidades de tierra tosca, material muy utilizado en la construcción. Por lo general, estos grandes pozos terminan llenándose de agua proveniente de las lluvias o de las propias napas subterráneas, formando grandes lagunas.

partícipes de los reclamos contra el relleno sanitario manifestaban cómo afectaba esta situación a sus vidas diarias en aquel momento:

A la noche a veces tenés que cerrar las ventanas. Es insufrible. Nosotros ponemos trapos mojados ahí para que no entre el olor. Realmente como que te despertás así con ganas de vomitar del olor a muerto que llega a tu casa y se mete y como que convive con vos y es muy molesto. [...] A veces después de lluvias. Cuando viene viento de aquella zona. Como que...con la humedad parece que se levanta. (Entrevista a Integrante 3 e Integrante 4, Vecinos Contra CEAMSE, Tigre, 22 de noviembre de 2013).

Los fuertes olores y el avance del relleno sobre la tosquera fueron los detonantes para que en torno a Norte III se comenzara a gestar un reclamo semejante al de los otros casos vistos: el cierre del relleno, lo cual, en este caso, iría de la mano también de la creación de la reserva natural en la zona de tosquera. Para comenzar a visibilizar un potencial reclamo, la pareja de jóvenes procedió a desarrollar algunas acciones y convocar a más personas interesadas en la problemática de la tosquera y el relleno sanitario.

Para ello, en principio, se intentaron contactar a diputados nacionales vinculados a un viejo proyecto legislativo que buscaba declarar como reserva natural a la tosquera. Así, la pareja de jóvenes envió correos electrónicos a algunos diputados nacionales comentando la problemática ambiental en cuestión, esperando algún tipo de respuesta o apoyo de los mismos. Estos legisladores eran parte de la misma fuerza política que la ex diputada Marta Maffei, quien en el año 2005 había presentado el mencionado proyecto. De esos mensajes enviados, la única respuesta que obtuvieron provino del despacho de la legisladora Victoria Donda (Partido “Movimiento Libres del Sur”), donde les decían que se pongan en contacto con un militante de esa fuerza partidaria en el municipio de Tigre, el referente de la Agrupación Barrios de Pie de ese distrito, y con un docente activista local que solía contactar por mail a los legisladores por diversos reclamos:

[Había] una diputada que era maestra. Ahora ya no es más diputada. [...] Ella [Marta Maffei] presentó un proyecto. Y dijimos, bueno, vamos a mandarle un mail a ver si



ella todavía está interesada. Entonces como ella ya no era diputada ni nada, empezamos a buscar gente que era del partido de ella. Y ahí estaba Victoria Donda... y eran como cuatro o cinco. Y les mandamos un mail y la única que respondió era Victoria Donda. Que respondió una secretaria de ella que nos dijo “contáctense con [...] el referente [local] del partido de ella, y con [...] un maestro de Torcuato que siempre andaba mandando mail a todo el mundo. (Entrevista a Integrante 1 e Integrante 2, Vecinos Contra CEAMSE, San Miguel, 23 de mayo de 2019).

La persona a la que hacía referencia la cita era uno de los principales referentes de la agrupación Barrios de Pie, vinculada al partido Movimiento Libres del Sur. Esta agrupación, dedicada especialmente a un trabajo territorial y social en barrios socialmente vulnerables, había comenzado a discutir en su interior algún tipo de agenda ambiental:

Fue 2011, 2012 que arrancó. Nosotros estábamos organizando la parte de medioambiente nuestra y se acercaron dos muchachos, una pareja, también con la preocupación esta del CEAMSE; bueno, de los olores y todo eso. En aquel momento se habían contactado con [la diputada] Victoria Donda. (Entrevista a Integrante, Agrupación Barrios de Pie Tigre, Tigre, 03 de noviembre de 2011).

Ambas partes, la pareja de jóvenes y el referente local de la agrupación Barrios de Pie, concretaron un encuentro al poco tiempo, donde pudieron charlar sobre la problemática ambiental que veían en el barrio y en la tosquera a causa del relleno sanitario. Así, a fines del año 2011 y principios del año 2012, definieron un aspecto central del encuadre discursivo de las organizaciones movilizadas en este caso: su reclamo iba a girar en torno tanto al problema de CEAMSE como al de la reserva natural. Así, referían en una entrevista a este encuentro:

[...] y ahí nos juntamos un día en una YPF a charlar. Entonces le contamos que nosotros queríamos empezar a hacer algo y, bueno, quedamos como que íbamos a encarar los dos temas: el CEAMSE y la reserva. (Entrevista a Integrante 1 e Integrante 2, Vecinos Contra CEAMSE, San Miguel, 23 de mayo de 2019).

Este encuentro marcó un momento relevante para estos reclamos contra CEAMSE, ya que muestra el inicio de la alianza entre los actores que llevaron adelante el pedido de cierre del relleno. La pareja de jóvenes encontró en Barrios de Pie a uno de sus primeros aliados y pronto comenzaron a entablar acciones conjuntas para encauzar su demanda. Entre las primeras acciones que emprendieron estuvo el reparto de volantes sobre la situación del

relleno sanitario, convocando a los interesados a la primera reunión abierta sobre el tema en una de las plazas del barrio:

Entonces ahí dijimos un día, bueno, vamos a juntarnos en una plaza a volantear. La gente de Barrios de Pie consiguió hacer volantes. Entonces ellos con su gente volantearon todo Don Torcuato y citamos a los vecinos a una plaza. (Entrevista a Integrante 1 e Integrante 2, Vecinos Contra CEAMSE, San Miguel, 23 de mayo de 2019).

A partir de esas reuniones, se fueron acercando distintas personas que se sumaron al reclamo en cuestión.

## **7.5 En marcha contra el relleno: nace Vecinos contra CEAMSE**

Entre los preparativos para las reuniones convocadas en la plaza barrial, a inicios de enero del año 2012, además de los volantes que proveyó la organización Barrios de Pie, los jóvenes realizaron una bandera con consignas representativas de su reclamo: “NO + CEAMSE” y “SÍ A LA RESERVA”.

Me acuerdo que hicimos la bandera [...] Hicimos una bandera con ella toda pintada a mano, que estaba genial y bueno, fue gente ahí [...], y le empezamos a explicar lo que nosotros veíamos y hay gente que se enganchó. (Entrevista a Integrante 1 e Integrante 2, Vecinos Contra CEAMSE, San Miguel, 23 de mayo de 2019).

Así, la pareja de jóvenes se dirigió a la plaza del barrio con la bandera y comenzaron a repartir volantes también a las personas que transitaban por allí. Si bien, al principio eran realmente muy pocas personas, con el correr del tiempo se fueron acercando interesados en la problemática. En ese momento y en diálogo con los vecinos notaron que pocos identificaban que los malos olores que perturbaban al barrio provenían de la enorme cantidad de residuos que se disponían a diario en el predio de CEAMSE y, menos aún sabían, cuál era la situación de la tosquera. Así lo remarcaba una vecina activista de la causa en su testimonio:

Nadie asociaba el olor al relleno sanitario. Como que estaba y la gente que pasaba por el tren, además veía la montaña, pero nadie se preguntaba por qué era eso. Incluso vos vas por el barrio y le preguntas a la gente: “Che, ¿el olor ese te molesta?” y piensan que es el matadero, y el matadero hace 20 años que no existe más. O sea, no estaba tan visibilizado que era el relleno sanitario, que ya estaba acá y que era el causante del mal olor. (Entrevista a Integrante 3 e Integrante 4, Vecinos Contra CEAMSE, Tigre, 22 de noviembre de 2013).

La persona citada fue una de las primeras que, junto con su pareja, se sumó al reclamo contra el relleno sanitario y a favor de la reserva natural. Ambos eran expertos y activistas ambientalistas y eran, incluso, familiares de quienes habían trabajado en el proyecto legislativo de declaración de reserva en el año 2005. En una entrevista, esta persona remarcaba la poca convocatoria que tenían las primeras reuniones organizadas por la pareja de jóvenes y la consecuente falta de proyección de acciones a futuro que mostraban en esa instancia embrionaria del reclamo:

Nosotros fuimos a la placita y había una banderita sencilla, una máscara y un arbolito que decía: “Sí a la vida, no al CEAMSE”, y nosotros... como tenemos toda esta historia con “la tosquera”, enseguida fuimos a interactuar con los chicos [...] No sabían qué hacer. Estaban desesperados, solos, porque nadie se sumaba y se hicieron una bandera, con la abuela y se pusieron ahí con la intención de empezar a decirle a la gente lo que estaba pasando... Después se empezó a sumar gente (Entrevista a Integrante 3 e Integrante 4, Vecinos Contra CEAMSE, Tigre, 22 de noviembre de 2013).

El referente local de Barrios de Pie también señalaba esa débil convocatoria de las primeras reuniones, pero también remarcó la posterior llegada de personas interesadas a las reuniones, algunos miembros del barrio de su agrupación social y otros de sector medio interesados en cuestiones ambientales:

Desde el principio... nos empezamos a juntar. Nosotros éramos tres, cuatro vecinos. Después se acercaron algunos vecinos de Barrio de Pie, que ahí había un comedor, y también se acercaron con el tema de la problemática. Y sobre todo logramos con un sector... como es un sector medio grande ahí en Don Torcuato, empezó a acercarse un sector medio ya un poco más concientizado. Decían “ah, yo quiero reciclar”. (Entrevista a Integrante, Agrupación Barrios de Pie Tigre, Tigre, 03 de noviembre de 2011).

Efectivamente, como señalaron los entrevistados, “se empezó a sumar gente”: algunos docentes, deportistas que hacían ejercicio en las cercanías a la tosquera, otros

ambientalistas que militaban el proyecto de la reserva y el dueño de una radio local que había tenido experiencia de participación política en el órgano legislativo local de Tigre. Todos ellos formaron el núcleo más activo del reclamo contra CEAMSE con poco menos de una decena de personas en total, aunque los más activos durante todo el proceso fueron la pareja de jóvenes que inició el proceso (Entrevista a Integrante 1 e Integrante 2, Vecinos Contra CEAMSE, San Miguel, 23 de mayo de 2019; Entrevista a Integrante 3 e Integrante 4, Vecinos Contra CEAMSE, Tigre, 22 de noviembre de 2013; Entrevista a Integrante, Agrupación Barrios de Pie Tigre, Tigre, 03 de noviembre de 2011). Este grupo de personas se auto-denominó “Vecinos contra CEAMSE” y se convirtió en la organización de base que lideró el proceso de denuncia contra el relleno sanitario de Norte III, actuando principalmente durante el año 2012.

Poco a poco la falta de proyección u horizonte de acción señalada anteriormente por entrevistados se fue convirtiendo en acciones concretas orientadas a tener incidencia política, pero los resultados a los que arribaron fueron marginales, ya que sólo lograron que se hagan las coberturas con tierra correspondientes en el relleno para evitar la emanación de malos olores.

Entre las estrategias de acción de los Vecinos contra CEAMSE se encontraban: realización de asambleas y reuniones informativas en espacios públicos, volanteadas, juntada de firmas en apoyo al reclamo, bicicleteadas, protestas, difusión de actividades y concientización sobre las problemáticas ambientales que afectan a la sociedad actual a través del perfil de la red social de Facebook “Vecinos contra CEAMSE”<sup>32</sup>, armado por la pareja de jóvenes veganos, y pedidos de informes a algunas autoridades estatales,

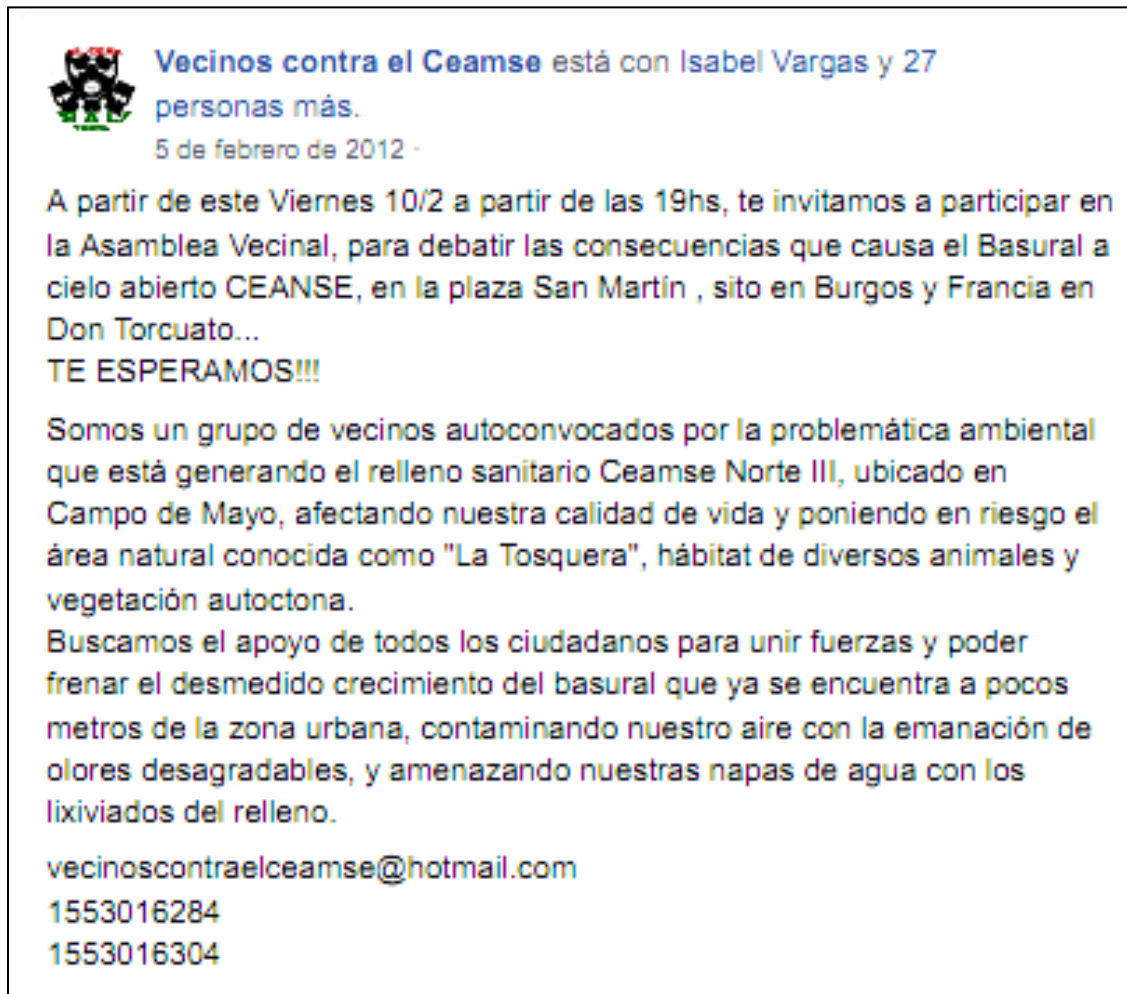
---

<sup>32</sup> Perfil de Facebook “Vecinos contra CEAMSE”:  
[https://web.facebook.com/vecinoscontraelceamse?\\_rdc=1&\\_rdr](https://web.facebook.com/vecinoscontraelceamse?_rdc=1&_rdr)

principalmente al municipio de Tigre (Entrevista a Integrante 1 e Integrante 2, Vecinos Contra CEAMSE, San Miguel, 23 de mayo de 2019; Entrevista a Integrante 3 e Integrante 4, Vecinos Contra CEAMSE, Tigre, 22 de noviembre de 2013; Entrevista a Integrante, Agrupación Barrios de Pie Tigre, Tigre, 03 de noviembre de 2011).

En los primeros meses del año 2012, a través del mencionado Facebook, la organización de base comenzó a convocar a asambleas vecinales a la población local para debatir la problemática de la CEAMSE. La **Imagen 5** muestra una de las publicaciones de principios del mes de febrero de ese año donde hacían esta convocatoria, remarcando los efectos del relleno sobre la “calidad de vida” y “poniendo en riesgo el área natural de La Tosquera”:

Imagen 5. Publicación de Facebook de “Vecinos Contra CEAMSE” del día 05/02/2012



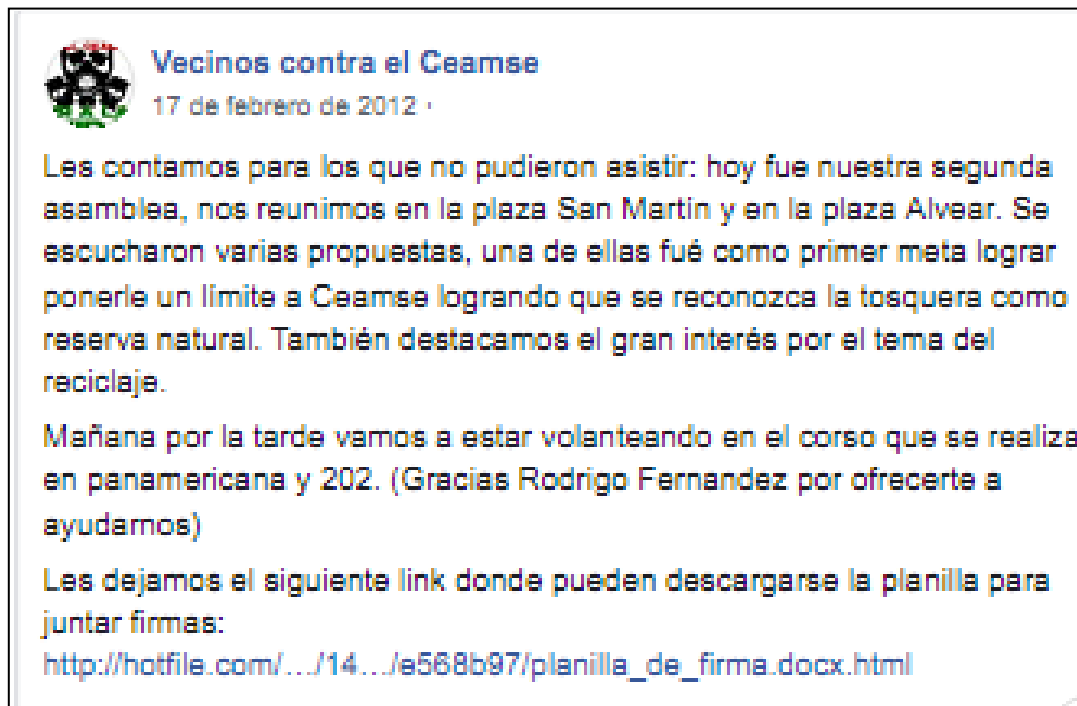
Fuente: Perfil de Facebook “Vecinos Contra CEAMSE”. Disponible en: <https://www.facebook.com/vecinoscontraelceamse/photos/a.280940868630045/294935440563921/?type=3&theater> [Última Consulta: 17 de julio de 2019].

Esa primera asamblea convocó unas cuarenta personas, algunas de las cuales siguieron participando de las reuniones. De este encuentro en particular surgió una definición muy importante para el encuadre del problema. Los presentes en la asamblea definieron que la declaración del área de la tosquera como reserva natural sería la solución al problema del relleno, ya que le impondría un límite concreto al mismo. Así, mientras la publicación convocante del día 5 de febrero de 2012 planteaba la afectación a la salud y la amenaza a la tosquera como dos problemas asociados directamente a la presencia del relleno sanitario,

un comunicado posterior a la asamblea ya presentaba una solución concreta al problema.

En la **Imagen 6** se puede ver dicha publicación:

**Imagen 6. Publicación de Facebook de “Vecinos Contra CEAMSE” del día 17/02/2012.**



Fuente: Perfil de Facebook “Vecinos Contra CEAMSE”. Disponible en <https://www.facebook.com/vecinoscontraelceamse/posts/388908331126220> [Última Consulta: 17 de julio de 2019].

Como se puede observar en la **Imagen 6**, entre las propuestas manifestadas en la asamblea se encontraba una que, de hecho, establecieron como su gran objetivo: “lograr poner un límite a CEAMSE logrando que se reconozca a la tosquera como reserva natural”. Por dificultoso que pareciera, estas organizaciones de base se habían puesto el objetivo de limitar el crecimiento del relleno sanitario más grande de la RMBA. La publicación también refiere a otra modalidad de acción a la que recurría Vecinos contra CEAMSE, la volanteada. Esta acción consistía en la difusión de material gráfico informativo de la problemática del relleno y la tosquera en lugares públicos como plazas, estaciones de tren y

eventos públicos como, por ejemplo, el curso al que hacen referencia en el posteo. En la misma publicación, podemos ver que también se hace referencia a otra forma de acción que consiste en la juntada de firmas en apoyo a sus reclamos.

Las volanteadas informativas y las juntadas de firmas se combinaban entre sí y alguna vez también han sido combinadas con la protesta, como sucedió el día 30 de septiembre del año 2012. En esa ocasión, Vecinos contra CEAMSE junto con otros actores se organizaron para manifestarse, volantear y juntar firmas para respaldar su reclamo frente a la Estación Ferroviaria de Tigre, uno de los lugares céntricos y más concurridos del municipio. La acción fue llevada adelante por Vecinos contra CEAMSE y otras organizaciones vecinales de la zona como Vecinos en Acción y Vecinos Solidarios junto con la organización ambientalista referente de la Región Metropolitana de Buenos Aires “Espacio Intercuencas”. Además, se hicieron presentes para apoyar el reclamo dos concejales locales opositores que habían presentado proyectos pidiendo el cierre del relleno sanitario en el órgano legislativo local. Un diario local reflejaba así este hecho que, sin dudas, fue uno de los pocos eventos con gran concurrencia que hubo en este caso:

Unos cien vecinos de Don Torcuato y otras localidades, muchos caracterizados con barbijos, se movilizaron en la tarde de ayer hasta la estación de Tigre para reclamar el cierre del relleno sanitario de Ceamse. Los manifestantes juntaron firmas y entregaron folletos con información sobre la problemática a muchos turistas que recorrían la zona.

[...] De la protesta formaron parte distintas agrupaciones, como Vecinos contra el Ceamse, Vecinos en Acción, Vecinos Solidarios, Espacio Intercuencas y Asamblea Bosque Alegre. También estuvieron presentes los concejales Luis Cancelo (Nuevo Tigre) y Hugo Leber (Acción Comunal) (*Tigre al Día*, 01/12/2012).

Además de estas acciones de manifestación pública del reclamo, los Vecinos contra CEAMSE y la organización barrial Barrios de Pie organizaron también, en los inicios del año 2012, dos “bicicleteadas”. La bicicleteada fue una de las formas de visibilización que caracterizó al proceso de reclamo de este caso, ya que suele ser una de las formas de acción



especialmente destacada en los testimonios de entrevistas. Algunos entrevistados señalan que asistieron entre 200 (Entrevista a Integrante, Agrupación Barrios de Pie Tigre, Tigre, 03 de noviembre de 2011) y 100 personas (Entrevista a Integrante 3 e Integrante 4, Vecinos Contra CEAMSE, Tigre, 22 de noviembre de 2013). Otra acción adicional fue la proyección de videos documentales sobre las problemáticas ambientales vinculadas a la gestión de residuos (Facebook “Vecinos contra CEAMSE”, publicación, 10/04/2012, disponible en:

<https://www.facebook.com/vecinoscontraelceamse/photos/a.280940868630045/335596189831179/?type=3>, última consulta: 29 de noviembre de 2019).

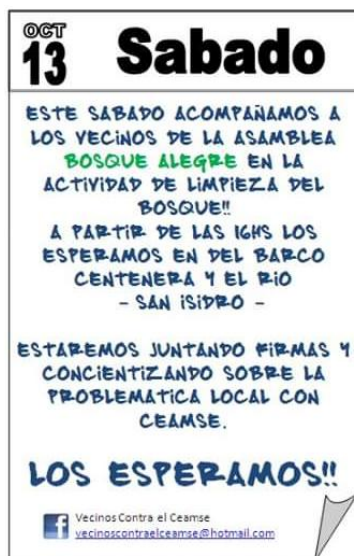
Otra acción de concientización fue una charla informativa organizada entre Vecinos contra CEAMSE, la organización local Vecinos en Acción y la organización ambientalista metropolitana Espacio Intercuencas. En esta reunión, desarrollada en una escuela de la zona, expusieron activistas expertos en materia de residuos de esta organización metropolitana. Fue un acto que, en particular, tuvo bastante concurrencia desde la perspectiva de integrantes de la organización de base local:

Esa vez estuvo buena. Vino un montón de gente. Te acordás de la asamblea esa? Y había ido gente de Intercuencas. [...] También nos ayudaba bastante. Ellos trajeron gente de Catán para que den una charla de lo que estaba pasando allá. (Entrevista a Integrante 1 e Integrante 2, Vecinos Contra CEAMSE, San Miguel, 23 de mayo de 2019).

Otro evento orientado a la concientización sobre la problemática del relleno sanitario fue una charla realizada en el marco de una jornada de limpieza del bosque de la ribera del río Tigre. La actividad fue coordinada y organizada entre Vecinos contra CEAMSE, la organización ambientalista Espacio Intercuencas y organizaciones locales cercanas como Bosque Alegre y Qué te pasa San Isidro. En la **Imagen 7** se puede observar la referida

publicación de Facebook en la que se realizaba la convocatoria a la actividad realizada el día 13 de octubre de 2012.

Imagen 7. Publicación convocando a la actividad del día 11/10/2012.



### Vecinos contra el Ceamse

Actividades del fin de Semana:

Vecinos: este sábado a partir de las 16hs. vamos a estar junto con los vecinos de la Asamblea **Bosque Alegre** colaborando en la jornada de limpieza del bosque. Y el domingo a las 15hs. realizaremos una asamblea vecinal en la plaza Aviadores de Malvinas para informar las novedades. Compartan la imagen y etiqueten a sus contactos para ayudarnos a difundir! Gracias! Los esperamos!!

Fotos de la biografía · 11 oct. 2012 · 🌐

Fuente: Perfil de Facebook “Vecinos Contra CEAMSE”, publicación del 11/10/2012 Disponible en: <https://www.facebook.com/vecinoscontraelceamse/photos/a.280940868630045/428747517182712/?type=3&heater> [Última Consulta: 17 de julio de 2019].

Como se puede observar en base a lo dicho anteriormente, las organizaciones de base involucradas en el reclamo contra Norte III llevaron adelante acciones principalmente orientadas a la difusión, concientización y denuncia pública de los problemas que, según ellos, traía aparejados la presencia del relleno sanitario en la localidad. Estas acciones fueron llevadas adelante básicamente por la organización Vecinos contra CEAMSE y la organización Barrios de Pie, sobre todo en los inicios del proceso, ya que luego de mediados de 2012 dejaron de vincularse entre sí.

En particular, en lo que respecta a las bicicleteadas, la proyección de videos, las juntadas de firmas y las volanteadas, éstas podrían considerarse como parte de una estrategia de movilización social, ya que funcionaron como irrupciones del espacio público para

visibilizar el problema en cuestión y sumar adhesiones al reclamo. Sin embargo, no fueron acciones de movilización única o enteramente confrontativas, ya que estaban fuertemente orientadas también a concientizar en términos ambientales a la población.

Las acciones de tipo más confrontativo, por su parte, estuvieron dirigidas más que nada al gobierno municipal y sólo de manera indirecta a CEAMSE o al gobierno provincial. Igualmente, antes de pasar a describir cómo fue la interacción entre las autoridades estatales y los actores movilizados, es necesario comprender de qué manera Vecinos contra CEAMSE encuadraba el problema al que se enfrentaban, sus causas, su posible solución y los actores responsables de llevarla adelante. Esto, a su vez, permitirá entender mejor por qué la interacción de estos actores con el Estado giró principalmente en torno al gobierno municipal.

## **7.6 Encuadrando el problema: el municipio como principal responsable**

Los discursos de los actores en procesos de reclamo o movilización social suelen ser cambiantes, aunque desde sus inicios pueden estar presentes aspectos que marcarán de manera sustantiva esa demanda y su encuadre. Esto fue lo que sucedió en el reclamo contra el relleno sanitario de Norte III, donde, desde las primeras manifestaciones, ya se podían observar los principales rasgos que caracterizaron al encuadre de los actores movilizados. En citas anteriores, ya referí al hecho de que los objetivos de acción se definieron de forma conjunta en función del relleno y la tosquera y esto se dio ya en la primera reunión ocurrida entre los jóvenes impulsores de Vecinos contra CEAMSE y el referente de la organización social Barrios de Pie (Entrevista a Integrante 1 e Integrante 2, Vecinos Contra CEAMSE,

San Miguel, 23 de mayo de 2019; Entrevista a Integrante, Agrupación Barrios de Pie Tigre, Tigre, 03 de noviembre de 2011).

Al igual que en los otros tres casos, el problema principal por el que reclamaban en Don Torcuato era la presencia del relleno sanitario a nivel local. Las consecuencias no deseadas de esa presencia eran dos: los malos olores provenientes del predio y la destrucción de la zona natural de tosqueras. A diferencia de los otros casos donde se subrayaban cuestiones vinculadas a la salud (casos de Villa Domínico y González Catán) o contaminación comprobada de cursos de agua (caso de Punta Lara), en este caso la potencial contaminación se manifestó ante los vecinos como emanaciones de olores molestos y eso es lo que los actores movilizados remarcaban en su discurso:

El basural sí o sí la gente no lo quiere porque tiene olor, y el olor es lo que llega. Ahora, si trae enfermedades y eso, nadie lo sabe, la gente no pregunta, pero el olor es algo que molesta cotidianamente. (Entrevista a Integrante 3 e Integrante 4, Vecinos Contra CEAMSE, Tigre, 22 de noviembre de 2013).

En publicaciones realizadas en Facebook también se pueden observar los señalamientos vinculados a los “malos olores”. La **Imagen 8** muestra la publicación donde se difundían las proyecciones en la plaza barrial es un ejemplo de ello, ya que destaca fuertemente la leyenda “Basta de Olor”:

Imagen 8. Publicación convocando a proyección de videos del día 10/04/2012



Fuente: Perfil de Facebook “Vecinos Contra CEAMSE”, publicación del 10/04/2012. Disponible en: <https://www.facebook.com/vecinoscontraelceamse/photos/a.280940868630045/335596189831179/?type=3&theater> [Última consulta: 17 de julio de 2019].

Por las molestias señaladas, las organizaciones de base de este caso tenían como principal objetivo el cierre del relleno. Sin embargo, no estaban tan convencidos de que eso pudiera ocurrir. Así, se pueden encontrar declaraciones vinculadas al momento de activación del reclamo en que se encontraban y la magnitud que había tomado ya el relleno para ese entonces. Esto provocaba que, a pesar de pedir firmemente el cierre del relleno, los mismos impulsores del reclamo sabían que eso no podía ser alcanzado fácilmente y que “de un día para otro” ese relleno no podía ser cerrado:

Éramos conscientes que eso de un día para el otro no se iba a cerrar, pero al menos tratá de hacer algo. Venía todo Capital y como 25 municipios a tirar la basura a quince cuadras de nuestra casa, ¿entendés? Yo no te digo que listo, mañana lo cierras y ya. No, tenés que dar un plazo, tenés que empezar a generar políticas para que se entierre menos, como hacían un montón de países. (Entrevista a Integrante 1 e Integrante 2, Vecinos Contra CEAMSE, San Miguel, 23 de mayo de 2019).

Asimismo, a diferencia de los otros casos, en este existió una fuerte preocupación por un ecosistema concreto anexo al relleno, la tosquera, al cual querían declarar como reserva natural. En relación a esta propuesta de creación de la reserva, se puede observar en los testimonios que parte del encuadre incluye también la reivindicación del reclamo que años atrás llevaron adelante otros ambientalistas locales respecto de este tema. Así, argumentos desplegados en aquella “causa perdida” aparecen nuevamente en este caso, mostrando el carácter histórica y territorialmente informado de este reclamo local:

Ahora con esto del relleno sanitario como que se retomó esa causa perdida, porque como puede ser que nunca se pudo hacer de cero, hace treinta años que se quería hacer...y ahora ¡el relleno!. Entonces como que se retomó. El mismo grupo de gente contra el CEAMSE y otros dijimos: “¡Che, pero loco, nos traen basura y no nos dejan hacer un espacio verde!”. Entonces, por eso vuelve la idea esta, pero es muy vieja (muy, muy vieja) la de hacer la reserva. (Entrevista a Integrante 3 e Integrante 4, Vecinos Contra CEAMSE, Tigre, 22 de noviembre de 2013).

La declaración de la tosquera como reserva natural era la solución que estos actores proponían para frenar el avance del relleno. Al declararse el espacio verde en cuestión como reserva natural se obligaría a las autoridades a cerrar el relleno o, por lo menos, es lo que creían los actores movilizados. A primera vista, esta solución propuesta parecería ser “*nimby*”, ya que hacía énfasis en poner un límite a una serie de externalidades negativas (los malos olores y la degradación de la tosquera) sufridas estrictamente en ese territorio sin pensar que sucede fuera de él. No obstante, en la justificación que desarrollaban sobre esta propuesta sopesaban los “beneficios ambientales” que traería aparejada la protección del ecosistema en cuestión, algo que, por definición, es positivo por fuera de ese lugar para, por ejemplo, la fauna migrante:

[la tosquera] es una esponja, un reservorio de biodiversidad porque las aves lo usan para estar en uno y después van a otro y van migrando. Por ejemplo, lo que nos había explicado Virgi es que La Tosquera era una conexión con el Bosque Alegre [en el municipio vecino de San Isidro]. Las aves lo usan como conexión, como descanso para ir y buscar alimento. Entonces, es re útil para ellas. Si vos lo tapas y ponés cemento, de un oasis verde a otro se mueren porque no tienen donde estar. Así que es una pena.

(Entrevista a Integrante 1 e Integrante 2, Vecinos Contra CEAMSE, San Miguel, 23 de mayo de 2019).

Las justificaciones detrás de la propuesta de creación de la reserva podrían considerarse como parte de un encuadre más integral, ya que sostienen que la misma generaría servicios ecosistémicos que trascienden incluso al territorio de Don Torcuato y al municipio de Tigre. Además, en línea con esto, el discurso de Vecinos contra CEAMSE está constantemente permeado por premisas ambientalistas como la necesidad de transformar las formas de consumo vigentes (Entrevista a Integrante 1 e Integrante 2, Vecinos Contra CEAMSE, San Miguel, 23 de mayo de 2019) y la importancia de la separación y recuperación de residuos (Entrevista a Integrante 3 e Integrante 4, Vecinos Contra CEAMSE, Tigre, 22 de noviembre de 2013; ver **Imagen 9**).

A pesar de los elementos señalados sobre el encuadre del problema del relleno hecho por Vecinos contra CEAMSE, no hay en ninguna instancia del proceso una propuesta más acabada respecto de qué hacer con los residuos que llegan a Norte III en caso de que se creara la reserva y se cerrara el relleno sanitario. Las organizaciones no llegaron a desarrollar una propuesta propia de gestión de residuos para presentar ante las autoridades - como sí sucedió en los casos de González Catán y Punta Lara, que desarrollaron un encuadre claramente integral. Esta falta de claridad en la solución propuesta al problema diferencia el encuadre de este caso con el de las organizaciones de los casos señalados. Por lo tanto, no se puede afirmar para el caso de Don Torcuato que las organizaciones de base hayan desarrollado un encuadre completamente integral respecto del problema del relleno sanitario aunque, quizás, no fuese tampoco del todo *nimby*. Desde la organización de base señalaban incluso una razón para no haber llegado a esbozar ese tipo de propuestas.



Imagen 9. Publicación convocando a Estación de Tigre el día 30/09/2012

**Manifestacion contra el CEAMSE**

¿Estas cansado de los olores del basural? ¿Querés que las autoridades tomen las medidas necesarias para revertir esta situación?

***¡Esta es la oportunidad para que tu reclamo sea escuchado!***

Este domingo 30/09/12 a las 15.00hs, nos reunimos en el Playón de la estación de Tigre para manifestarnos contra el Ceamse y la contaminación, para continuar con la difusión y concientización sobre la situación que vivimos en Don Torcuato

**Nuestras consignas son:**

- ✓ La clausura del Ceamse Norte III por estar instalado sobre un humedal cuando esto esta prohibido por un convenio internacional al que Argentina adhiere. Por estar colapsado y porque cada día que pasa nos enferma un poco más.
- ✓ Implementación de programas de separación en origen, reciclaje y reutilización.
- ✓ Poder contar con el apoyo municipal en el histórico pedido de los vecinos para lograr que "La Tosquera" sea reconocida como reserva natural urbana y área protegida.
- ✓ Que las autoridades municipales nos representen y acompañen en los pedidos de análisis de agua y evaluaciones de impacto ambiental a las entidades pertinentes.
- ✓ Servicio de agua de red, ya que las napas de agua de las cuales los vecinos de Don Torcuato nos abastecemos a diario, están altamente contaminadas por la presencia del basural.
- ✓ Rechazo a la incineración de los residuos y tecnologías contaminantes camufladas como "ecológicas", como por Ej. TERMOVALORIZACION
- ✓ Prohibición del ingreso y tratamiento en el municipio de residuos de otras jurisdicciones.

**CIERRE DEL CEAMSE**  
**CEAMSE = NEGOCIO CRIMINAL**  
**NO A LA INCINERACION**  
**CEAMSE**  
**Don Torcuato**  
**NO AL CEAMSE**  
**SI A LA VIDA**  
**SI A LA RECOLECCION DIFERENCIADA**  
**REDUCIR REUTILIZAR RECICLAR**

Vecinos contra el Ceamse - Vecinos en Acción - Radio FM Aero 107.7  
[vecinoscontraelceamse@hotmail.com](mailto:vecinoscontraelceamse@hotmail.com)  
[aero1077@yahoo.com.ar](mailto:aero1077@yahoo.com.ar)

Fuente: Perfil de Facebook "Vecinos Contra CEAMSE", publicación de día 24/09/2012. Disponible en: <https://www.facebook.com/vecinoscontraelceamse/photos/a.280940868630045/422165654507565/?type=3&theater> [Última consulta: 17 de julio de 2019].

En este sentido, Vecinos contra CEAMSE, por ejemplo, reclamaba la implementación de "programas de separación en origen, reciclaje y reutilización" pero el desarrollo de una propuesta que pudiese materializar esa consigna era una tarea que, para los manifestantes,



debería ser desarrollada por las propias autoridades gubernamentales, y en especial por las autoridades municipales:

Ni siquiera te pido que inventes algo nuevo. Hacé algo como hacen en otros lados. En un momento ¿te acordás qué nos dijeron? Bueno, ustedes traigan la forma en que podemos solucionar el tema de la basura. ¡Los concejales! O sea, no es mi trabajo. Vos sos concejal, para eso te pagan. No querían hacer nada. Querían que nosotros le llevemos la solución al problema de la basura. Y nosotros no teníamos la solución, porque tampoco teníamos los medios. Y sí, nos llegaron hasta a decir eso: “bueno, tráigannos ustedes los proyectos que consideran”. No, eso lo tenés que hacer vos, no lo tengo que hacer yo (Entrevista a Integrante 1 e Integrante 2, Vecinos Contra CEAMSE, San Miguel, 23 de mayo de 2019)

Como reflejan esa cita y la **Imagen 9** que muestra la publicación de Facebook convocando a la protesta en la Estación de Tigre, el gobierno municipal (tanto la intendencia como los concejales) eran los principales actores interpelados en este proceso. Para los actores movilizados, el problema del relleno sanitario era responsabilidad de CEAMSE pero también lo era del municipio, quien debía sumarse al reclamo local y exigir el cierre del relleno sanitario junto con ellos:

Nuestra idea era incluir a nuestro municipio y luchar desde el municipio todos, todo el barrio –en el Municipio de Tigre como que tiene mucho peso-, para que no avance más el relleno sanitario, para declarar reserva a la tosquera. (Entrevista a Integrante 3 e Integrante 4, Vecinos Contra CEAMSE, Tigre, 22 de noviembre de 2013).

El mensaje de la publicación del 30/09 (ver **Imagen 9**) explicita más aún esta intención de que el municipio se posicionase frente al conflicto y actuase como mediador entre CEAMSE y las organizaciones movilizadas. Vecinos contra CEAMSE interpelaba directamente a las autoridades municipales pidiendo que los “representen y acompañen en los pedidos de análisis de agua y evaluaciones de impacto ambiental a las entidades pertinentes” y “poder contar con el apoyo municipal en el histórico pedido de los vecinos para lograr que La Tosquera sea reconocida como reserva natural urbana y área protegida” (Facebook “Vecinos contra CEAMSE”, publicación 11/10//2012, disponible en: <https://www.facebook.com/vecinoscontraelceamse/photos/a.280940868630045/422165654>

[507565/?type=3&theater](#), última consulta: 17 de julio de 2019). De hecho, como mostraré más adelante, el gobierno municipal era básicamente el único actor estatal confrontado directamente por los actores movilizadores puesto que éstos no tuvieron contacto directo con la provincia ni la propia empresa CEAMSE.

## **7.7 Un proceso de reclamo corto y con pocos aliados**

El reclamo contra el relleno sanitario de Norte III y a favor de la creación de la reserva natural en la tosquera se concentró principalmente entre los meses de enero y octubre del año 2012. Las organizaciones que iban trabajando con Vecinos contra CEAMSE durante esos meses no fueron siempre las mismas pero, con todas ellas, las demandas fueron canalizadas principalmente a través de actividades de difusión y concientización, asambleas, charlas informativas, bicicleteadas, juntadas de firmas y volanteadas. Todas estas actividades se hacían, como señalé bajo las consignas de cierre del relleno y creación de la reserva. Dichos reclamos estaban dirigidos tanto a CEAMSE como al municipio, que terminó siendo el principal destinatario de las demandas.

A comienzos del año 2012 se realizaron las primeras actividades exigiendo el cierre del relleno bajo el impulso de Vecinos contra CEAMSE y la agrupación social Barrios de Pie del municipio de Tigre. El referente de esta última fue uno de los actores más activos del proceso junto con la pareja de jóvenes que pone en marcha este proceso. Si bien el rol central lo tuvo siempre Vecinos contra CEAMSE, Barrios de Pie tenía una participación muy activa en la primera mitad del año 2012 impulsando y coordinando de forma conjunta las distintas actividades de difusión y concientización con, por ejemplo, la impresión de material de difusión (Entrevista a Integrante 1 e Integrante 2, Vecinos Contra CEAMSE,

San Miguel, 23 de mayo de 2019; Entrevista a Integrante 3 e Integrante 4, Vecinos Contra CEAMSE, Tigre, 22 de noviembre de 2013; Entrevista a Integrante, Agrupación Barrios de Pie Tigre, Tigre, 03 de noviembre de 2011; Entrevista a Integrante, ISEPCi - Movimiento Libres del Sur, Tigre, 20 de enero de 2014).

Pero esta alianza entre Vecinos contra CEAMSE y Barrios de Pie no duró demasiado y ambas partes rompieron su vínculo por desacuerdos respecto del manejo del perfil de Facebook de Vecinos contra CEAMSE. Los jóvenes impulsores de la organización pretendían una impronta más vecinal y apartidaria tanto de en la difusión de noticias a través de las redes sociales como en la organización en sí misma, algo que, según los entrevistados, no estaba siendo respetado por la agrupación Barrios de Pie y su lógica más partidaria:

Hubo problemas ahí en el Facebook... y entonces los chicos dijeron: “No, esto es vecinal, no tiene nada que ver con política”. Entonces los borraron [como administradores de la página] ¡y ahí se armó!

[...] Entonces era como que ellos [Barrios de Pie] también querían mostrar resultados partidistas de todo esto. Y los chicos, que son los que empezaron esto como independientes y vecinos, querían mantener esta onda más vecinalista. (Entrevista a Integrante 3 e Integrante 4, Vecinos Contra CEAMSE, Tigre, 22 de noviembre de 2013).

Ese rechazo a las organizaciones partidarias marcó la agenda y las actividades que Vecinos contra CEAMSE impulsó en la segunda mitad del 2012, ya sin Barrios de Pie en el proceso. Desde esta organización social, no obstante, optaron por abrir un nuevo perfil de Facebook (actualmente cerrado), “Madres contra CEAMSE”, imitando, en parte, el nombre de la organización de base movilizada en Villa Domínico “Madres de las Torres”. Con ese perfil difundían noticias vinculadas a la problemática en cuestión. Sin embargo, no desarrollaron un proceso de movilización o reclamo social fuerte con esa identidad y continuaron trabajando temáticas barriales desde Barrios de Pie, su espacio político y el

instituto de investigaciones vinculado a su partido, el Instituto de Investigación Social, Económica y Política Ciudadana, abandonando así las acciones en torno al relleno sanitario (Entrevista a Integrante, Agrupación Barrios de Pie Tigre, Tigre, 03 de noviembre de 2011; Entrevista a Integrante, ISEPCi - Movimiento Libres del Sur, Tigre, 20 de enero de 2014).

Vecinos contra CEAMSE siguió trabajando en su reclamo a lo largo del año 2012 con volanteadas, charlas de concientización, una manifestación en la Estación de Tigre y una jornada de limpieza en las orillas del río (ver apartado **“En marcha contra el relleno: nace Vecinos contra CEAMSE”**). En la segunda mitad de ese año las organizaciones de base que acompañaron a Vecinos contra CEAMSE fueron: las organizaciones Vecinos en Acción y Vecinos Solidarios, la organización local ambientalista Bosque Alegre, dedicada a la promoción de la protección de una pequeña área boscosa en la ribera del vecino municipio de San Isidro, la organización vecinal “Qué te pasa San Isidro” (oriunda del municipio homónimo) y la organización ambientalista metropolitana Espacio Intercuencas. Luego de esas actividades, hacia fines del año 2012, Vecinos contra CEAMSE no siguió emprendiendo actividades más allá de la difusión de noticias ambientales en su perfil de Facebook:

Siguieron con el [perfil] Vecinos contra el CEAMSE, pero desapareció de un día para otro. Y este concejal [que los apoyó] dejó de ser concejal y desapareció [también]. Terminó todo. Dejó de existir lo que era Vecinos contra el CEAMSE. Nos quedamos nosotros que nos refugiamos más con lo de Barrio de Pie. (Entrevista a Integrante, Agrupación Barrios de Pie Tigre, Tigre, 03 de noviembre de 2011).

Esta etapa de desmovilización se dio principalmente por lo dificultoso que se tornaba para sus principales activistas seguir invirtiendo energía en el proceso de reclamo. Los integrantes con mayor actividad durante todo el proceso fueron la pareja de jóvenes veganos y la pareja de expertos ambientalistas que también los acompañaban, aunque en menor medida. Cuando estas personas del núcleo duro de la organización encontraron

dificultades para seguir llevando adelante el reclamo, el proceso entero de movilización fue decayendo hasta extinguirse, como señalaba el testimonio del referente de Barrios de Pie.

En este testimonio también se manifiestan estas dificultades:

Nos juntábamos casi todos los fines de semana, fue todo un verano de juntarnos todos los fines de semana, poníamos plata para hacer los carteles, para los folletos, para repartir a la gente. Sí, hicimos un montón de cosas...todo eso te va desgastando. De juntarte tanto, perder fines de semana, energía, plata, y que ves que la gente no se moviliza tanto, que los políticos te engañan, que te hacen un plan de recolección diferencial y en verdad no existe...como que se va pinchando todo. Algunos duran más igual [...] Ahora están como bastante tranquilas las cosas porque tuvieron familia los chicos que eran como los que más impulsaban, y también se van desgastando los grupos. Hicimos muchas cosas...y también esto de que la gente no se movilice hace que se desmotive [...] Nosotros después también por problemas personales –nosotros estamos viajando mucho- y los chicos tuvieron una hijita... como que no pudimos ya. (Entrevista a Integrante 3 e Integrante 4, Vecinos Contra CEAMSE, Tigre, 22 de noviembre de 2013).

No es novedoso que los procesos de movilización, en general, son costosos en términos de recursos y tiempo y eso, en este caso en particular, terminó generando incompatibilidades con las vidas personales de cada una de las personas involucradas en Vecinos contra CEAMSE. Ese costo personal alto de la movilización claramente se veía acentuado por el hecho de que los activistas más activos -valga la redundancia- conformaban un número muy reducido de personas. Esto, a su vez, hacía que la responsabilidad de la iniciativa terminara cayendo siempre sobre los mismos: la pareja de jóvenes.

La falta de participación y de movilización en la población fue un aspecto recurrente del proceso. Los entrevistados hicieron alusión a algunas posibles causas de esto: el carácter fragmentado de la ciudad con zonas muy pobres bien diferenciadas de las zonas de gente de clase media y alta, la falta de cultura de movilización en Don Torcuato, el alto apoyo social a la gestión municipal y cierto carácter individualista que terminaban atribuyendo a los

sectores medios y altos que no se involucraban (Entrevista a Integrante 3 e Integrante 4, Vecinos Contra CEAMSE, Tigre, 22 de noviembre de 2013).

Al mismo tiempo de la falta de movilización y participación de la población local, Vecinos contra CEAMSE no generó vínculos con otro tipo de actores o potenciales aliados por fuera de las organizaciones locales mencionadas y la organización ambientalista Intercuencas. En este contexto de pocos aliados, la ruptura con Barrios de Pie terminó siendo costosa para Vecinos contra CEAMSE puesto que no hubo muchos más actores que siguieran respaldando activamente el reclamo.

En cuanto a aliados estatales, se pueden señalar dos concejales opositores que apoyaron el proceso llevado adelante en el año 2012 contra Norte III: Luis Cancelo (Partido Nuevo Tigre) y Hugo Leber (Partido Acción Comunal). Ambos concejales participaban de las actividades de difusión en espacios públicos realizadas y en julio del año 2012 armaron y presentaron dos proyectos de ordenanza en el órgano legislativo local: el Concejo Deliberante del Municipio de Tigre (Entrevista a Integrante 1 e Integrante 2, Vecinos Contra CEAMSE, San Miguel, 23 de mayo de 2019). Estos proyectos de ordenanza proponían, por un lado, que el Concejo Deliberante aprobase una proclama donde exigía a la empresa CEAMSE el cierre del relleno sanitario y, por otro lado, presentaba una propuesta para implementar la gestión integral de residuos en el municipio. Ninguna de las dos propuestas fue tratada o aprobada, ya que no contaban con apoyos de la mayoría oficialista por lo que también se convirtieron en experiencias fallidas de mediación.

## 7.8 Tocando unas pocas puertas del Estado

En general, Vecinos contra CEAMSE no sólo no tuvo alianzas con actores estatales sino que, en general, su contacto con el Estado fue escaso. Las interacciones con CEAMSE no se realizaron de forma directa, sino, como vimos, buscando siempre la mediación del municipio, al que le exigían que llevase adelante el reclamo ante la empresa gestora de los rellenos sanitarios de la RMBA (ver apartado **“Encuadrando el problema sin relleno y con reserva: ¡el municipio debe hacer algo!”**). En la siguiente cita, se puede observar la falta de crédito que le daban los actores movilizados al contacto directo con las autoridades estatales, algo alimentado seguramente por la envergadura de la empresa a la que reconocían como muy poderosa:

Entrevistadora: ¿Y con otros actores, con la provincia o con el mismo CEAMSE tuvieron intercambios?

Integrante de “Vecinos contra CEAMSE”: Una vez nos invitaron, una vez nos mandaron un mail los de CEAMSE a que hagamos una de sus recorridas y ¿a qué íbamos a ir? ¿a que nos muestren que todo es color de rosas? Ellos nos iban a mostrar el lado lindo de CEAMSE y sabemos que es mentira. Entonces, ni fuimos. (Entrevista a Integrante 1 e Integrante 2, Vecinos Contra CEAMSE, San Miguel, 23 de mayo de 2019).

Entre las pocas interacciones entre la organización y otros actores estatales se encuentra un pedido de informe al municipio de Tigre y al Organismo Provincial de Desarrollo Sostenible (OPDS) sobre la situación del relleno sanitario. Ese pedido de informe fue presentado y solicitado a través de la Defensoría del Pueblo de la Provincia (Defensoría del Pueblo de la Prov. de Buenos Aires, Exp. 1853/2011) en el mes de enero del año 2012. La respuesta al pedido llegó en junio de 2012. Sin embargo, más allá de las respuestas informativas que se proveyeron desde el organismo, no hubo un trabajo continuado luego de este expediente en pos de seguir presionando a las autoridades municipales o de CEAMSE por esa vía. En este sentido, hay que destacar que esta falta de contacto con la

Defensoría luego del envío del informe no se dio por falta de predisposición de este actor estatal. La causa de que ese vínculo no prosperara fue, más bien, la falta de intentos por acercarse a dicho actor por parte de los Vecinos contra CEAMSE. Esta falta de iniciativa no se dio, según los entrevistados, por desconfianza en relación a ese actor en particular sino porque durante el corto tiempo que llevaron adelante el reclamo no llegaron a plantearse como un desafío inmediato. No es que hayan rechazado poder conformar alianzas con ese actor o con otros actores estatales, sino que no lo llegaron a madurar incluso como curso de acción posible (Entrevista a Integrante 1 e Integrante 2, Vecinos Contra CEAMSE, San Miguel, 23 de mayo de 2019),

El pedido de informe de la Defensoría fue un claro intento de mediación entre ambas partes. La respuesta solicitada fue enviada a los integrantes de Vecinos contra CEAMSE el 10 de agosto del año 2012 (Defensoría del Pueblo de la Prov. de Buenos Aires, Exp. 1853/2011). En ese documento se señalaban las respuestas provistas por el área ambiental del municipio de Tigre informando que, en relación a los malos olores provenientes del relleno y a raíz de las quejas acontecidas, el intendente Sergio Massa había enviado una nota en marzo de 2012 a CEAMSE exigiéndole “la ejecución de todas las medidas que permitan evitar los problemas de olores nauseabundos”. La respuesta que le dio CEAMSE a la intendencia también fue adjunta. En esta, el presidente de la empresa señalaba que estaban ejecutando un programa operativo que establecía la realización de las coberturas de tierra sobre las descargas de basura en el menor tiempo posible. La realización de las coberturas de tierra para evitar la proliferación de malos olores en forma más expeditiva fue el único logro de las organizaciones de base movilizadas en este caso:

Otra cosa que fue como una conquista, porque cuando se empieza a activar todo esto, Massa fue un día de sorpresa al CEAMSE –eso parece que fue real-, directamente les cayó. Entonces les hicieron así como una auditoría sorpresa. Descubrieron que



realmente había mucho más olor de pronto. [...] Entonces ahí Massa volvió y dijo... los intimé a que tienen que tapar con tierra bien porque no se está respetando. (Entrevista a Integrante 3 e Integrante 4, Vecinos Contra CEAMSE, Tigre, 22 de noviembre de 2013)

Así, se da en Don Torcuato un caso particular de mediación, ya que el gobierno municipal interviene entre las organizaciones y las autoridades de CEAMSE pero sólo por el reclamo de los malos olores provenientes del relleno, cuya erradicación se convirtió en el único resultado de incidencia política de las organizaciones de base de este caso. A pesar de ello, el gobierno municipal no fue un mediador ni un aliado en relación al reclamo central de las organizaciones, que era el cierre del relleno sanitario y la creación de una reserva natural. En el informe que enviaron a la Defensoría y en las comunicaciones con los vecinos movilizados, desde el área municipal manifestaban que el relleno no era responsabilidad de ellos y que el control del predio era competencia del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) (Defensoría del Pueblo de la Prov. de Buenos Aires, Exp. 1853/2011).

Desde la óptica de los actores movilizados, en ese sentido, el gobierno municipal terminaba “pateando la pelota” y veía a CEAMSE como “un monstruo que a ellos no les pertenece, que es un cuco al cual que es muy difícil de combatir” (Entrevista a Integrante 1 e Integrante 2, Vecinos Contra CEAMSE, San Miguel, 23 de mayo de 2019). Esto era cierto por varias razones. En parte era producto de que el reclamo se diera en el tercer momento de activación del período y de la redistribución de residuos que se había hecho anteriormente desde otros rellenos hacia Norte III. Esta situación terminó provocando que hubiese una alta cantidad de distritos dependiendo sólo de Norte III para gestionar sus desechos, dejándolos sin alternativas para disponer sus residuos en caso de que éste fuese cerrado.

En cuanto al pedido de programas de separación y recuperación de residuos, hay que señalar que Tigre había comenzado a desarrollar acciones de este tipo con anterioridad a esta movilización contra CEAMSE, apuntando a fomentar la separación en origen y la recolección diferenciada en base a un plan de gestión integral de residuos ideado en el año 2009. El primer programa llevado adelante fue Tigre Recicla, inaugurado en el año 2011, y consistía en la separación de plásticos PET en escuelas, donde la escuela que más recuperaba ganaba un viaje de egresados financiado por la empresa recicladora a la que se destinaban los residuos, CABELMA PET. A este programa se sumó a fines del año 2012 un siguiente estadio: la implementación del programa Tigre Separa<sup>33</sup>. Este consistía en una experiencia de separación de residuos y recolección diferenciada en lugares puntuales del distrito, siendo Don Torcuato la primera localidad en la que se implementó a raíz del conflicto con CEAMSE:

[La primera] fue la experiencia de Tigre Recicla, que los chicos de los colegios secundarios de los últimos años empezaran, con la zanañoria de un concurso, de un viaje de estudio a fin de año, empezaran a recolectar plástico PET. También tuvimos la suerte en ese caso que bueno, se instaló Cabelma PET en el partido de Tigre, la primera recicladora de plástico para uso alimentario [...] Y después, la siguiente experiencia fue [Tigre] “Separa” directamente. A partir de eso, dijimos en 2012 y a partir de todo el conflicto con CEAMSE también, arrancamos con el [Tigre] “Separa” (Entrevista Funcionario Municipal 1, Área de Ambiente del Municipio de Tigre, Tigre, 16 de octubre de 2015).

De acuerdo a los miembros más activos de Vecinos contra CEAMSE, el programa Tigre Separa fue implementado de manera deficiente en la localidad y no funcionaba en realidad (Entrevista a Integrante 1 e Integrante 2, Vecinos Contra CEAMSE, San Miguel, 23 de mayo de 2019; Entrevista a Integrante 3 e Integrante 4, Vecinos Contra CEAMSE, Tigre, 22 de noviembre de 2013; Entrevista a Integrante, ISEPCi - Movimiento Libres del Sur, Tigre, 20 de enero de 2014). Por ello, nunca llegaron a considerarlo como una posible

---

<sup>33</sup>Ver más sobre Tigre Separa en <http://endontorcuato.com.ar/noticia.php?idnoticia=93>. [Última consulta: 10 de noviembre de 2019]

respuesta adecuada al reclamo que ellos venían planteando. Es engorroso establecer si este programa puede ser considerado o no como parte de la incidencia política de Vecinos contra CEAMSE y las otras organizaciones, ya que se trata de un programa que existía desde antes en la agenda de Tigre aunque no que fuera necesariamente a implementarse primero en Don Torcuato, que es lo que termina estableciéndose a partir del conflicto. En este sentido, se puede señalar que no hubo un cambio de política propiamente dicho. Lo único que se puede observar es que, a partir de los reclamos, hubo un cambio en la estrategia de difusión territorial del programa empezando por la localidad de Don Torcuato, en vez de iniciar en otro punto del municipio.

Más allá de las quejas sobre los programas y de que la causa de su lanzamiento fuese o no el reclamo de Vecinos contra CEAMSE, el anuncio en junio de 2012 de la segunda edición del programa de escuelas Tigre Recicla y el anuncio del programa de separación domiciliar Tigre Separa para Don Torcuato hacia fines de ese año terminaron por paralizar los intentos de movilización en la población, desgastando aún más a las pocas personas que conformaban el núcleo duro de Vecinos contra CEAMSE:

Ellos hicieron en el año 2012 –fines del 2012- [...] Lo que nosotros habíamos propuesto y va y lo hace, que es impulsar [...] algo que se llamaba: “Separa”, o algo así con tres colores diferentes. Lo hicieron una vez y no lo hicieron nunca más. Pasaron un martes juntaron cuatro bolsas, las volvieron a tirar al CEAMSE. Hicieron nada más que una cuestión de impacto visual. (Entrevista a Integrante, ISEPCi - Movimiento Libres del Sur, Tigre, 20 de enero de 2014).

Cuando Massa hizo esta jugada del plan de recolección ahí fue como un gran hito para la Asamblea, que se había logrado eso que se quería...no era lo que se quería. Lo que se quería era el cierre total, pero...fue muy importante. Y eso como que pacificó... (Entrevista a Integrante 3 e Integrante 4, Vecinos Contra CEAMSE, Tigre, 22 de noviembre de 2013).

Con el fin de las acciones de reclamo en torno al cierre del relleno por parte de Vecinos contra CEAMSE, el proceso de movilización de este caso concluyó en el mismo año 2012. La única aparición posterior de Vecinos contra CEAMSE en un conflicto ambiental, y más

puntualmente de la pareja de jóvenes impulsores, fue una protesta que se realizó en las cercanías del relleno sanitario por la presencia de un basural informal en junio de 2013 (Entrevista a Integrante 1 e Integrante 2, Vecinos Contra CEAMSE, San Miguel, 23 de mayo de 2019; Entrevista a Integrante 3 e Integrante 4, Vecinos Contra CEAMSE, Tigre, 22 de noviembre de 2013; Facebook “Vecinos contra CEAMSE”, publicación 04/06/2013, disponible en:

[https://www.facebook.com/pg/vecinoscontraelceamse/photos/?tab=album&album\\_id=530664036991059&ref=page\\_internal](https://www.facebook.com/pg/vecinoscontraelceamse/photos/?tab=album&album_id=530664036991059&ref=page_internal), última consulta: 17 de julio de 2019). Luego de eso, no hubo acciones de reclamo o intentos de incidencia en torno a CEAMSE, la reserva o cualquier otra cuestión por parte de esta organización. Tampoco se desarrollaron nuevos pedidos de cierre del relleno por otros actores en el territorio de Tigre o Don Torcuato.

## 7.9 Conclusiones

Este caso se caracteriza por mostrar un proceso de movilización relativamente corto en relación con los otros casos, con un tipo de encuadre poco definido por momentos, con pocos actores movilizados y con escasas alianzas con actores estatales. La dimensión del relleno y la enorme cantidad de municipios que disponían sus residuos en él era señalada como un límite fáctico importante por los integrantes de las organizaciones movilizadas y para el municipio, quienes lo señalaban como “un monstruo muy grande”.

El desgaste, la fragmentación, la falta de aliados y de resultados concretos al reclamo principal llevaron a la desmovilización de los actores y a una incidencia marginal en la política de enterramiento masivo de residuos (centrada exclusivamente en una mejor cobertura del relleno ante cada vuelco de residuos diario, lo que se tradujo en una reducción

de las emanaciones de olores que percibían las personas que habitaban en las cercanías del relleno). La falta de actores y aliados capaces de sostener en el tiempo estrategias de acción para poder concretar el cierre del relleno llevan a pensar qué habría sucedido si las organizaciones de base de este caso hubiesen apostado a entablar una alianza, por ejemplo, con la Defensoría del Pueblo Provincial y extendido así la arena de decisión del conflicto en cuestión. Tal vez, estas apuestas hubieran abierto paso a diálogos con la propia CEAMSE, la provincia y el municipio de Tigre. Mientras tanto, la disposición final en el relleno de Norte III siguió (y sigue) incrementándose y seguramente siga esta tendencia en los próximos años. Persiste la incógnita aún acerca del destino futuro de los residuos que actualmente se disponen en ese predio, ya que para este momento de activación del reclamo no existían -ni existen aún- alternativas de política pública sistémicas frente al enterramiento masivo de residuos en la RMBA ni nuevos rellenos donde seguir implementando esta forma de gestionar los desechos.

## CAPÍTULO 7. UN ANÁLISIS COMPARADO DE LA INCIDENCIA

### POLÍTICA DE LAS ORGANIZACIONES DE BASE

La incidencia política de las organizaciones de base es un aspecto que llama especialmente la atención por el protagonismo que adquirió este tipo de organizaciones en el escenario político en general y en las políticas públicas en particular desde el último cuarto del siglo XX (Collier y Handlin 2009). Si bien se trata de actores que trabajan especialmente en torno a problemas de escala local y que, *a priori*, no cuentan con un gran capital político o económico, en distintos países del mundo occidental esas organizaciones irrumpieron en el ámbito público tratando de transformar normativas y políticas dentro del mismo orden local aunque también en el nivel regional y nacional (Rugendyke 2007a).

A lo largo de esta tesis se destaca particularmente el rol de las organizaciones de base como interlocutores críticos de los decisores gubernamentales de nivel local y metropolitano, en especial en políticas territorializadas como las políticas de residuos. Los cuatro casos aquí analizados son sólo una muestra de este fenómeno y reflejan los intentos de influir en las políticas de residuos de una serie de organizaciones de base que demandan el cierre de rellenos sanitarios en distintos puntos de la RMBA, interpelando así a una misma política pública regional y a unas mismas autoridades: el gobierno provincial de Buenos Aires y la empresa pública gestora de los rellenos sanitarios de la región, CEAMSE.

En relación con ello y frente a las diferencias en los resultados alcanzados por las organizaciones aquí estudiadas, la pregunta que orientó esta tesis es: **¿por qué organizaciones de base, con un mismo reclamo y ante las mismas autoridades**

**estatales, inciden de diferente manera en las políticas públicas?** Basada en un enfoque interactivo, argumento que la incidencia política de las organizaciones de base que reclaman contra una misma política pública depende de tres factores con distinto peso explicativo: en primer lugar -el factor más importante-, el tipo de alianza que las organizaciones de base establecen; en segundo lugar, el tipo de encuadre que estas desarrollan y, en tercer lugar, el momento de activación del reclamo. A lo largo de esta tesis, muestro cómo interactúan estos factores en cada uno de los casos analizados, dando lugar a distintos tipos de incidencia política de las organizaciones de base. A su vez, en cada una de esas experiencias, se puede observar cómo las organizaciones de base despliegan junto a sus aliados diversas formas de movilización, judicialización y mediación en pos de incidir en la política de residuos. Los casos evidencian una variedad de formatos al interior de cada uno de estos mecanismos que permiten adentrarse en la cuestión de los repertorios de acción de este tipo particular de organización social.

En las siguientes páginas retomo estas cuestiones para señalar los principales hallazgos de esta tesis. En primer lugar, señalo las principales características que hacen a las organizaciones de base que reclaman contra rellenos sanitarios en función de los distintos formatos organizacionales que adoptan, su origen y su involucramiento a lo largo del tiempo con el reclamo. En segundo lugar, describo la forma en que se manifiestan los tres factores explicativos identificados (tipo de alianza, tipo de encuadre y momento de activación del reclamo) y las interacciones que se dan entre ellos. En tercer lugar, me adentro en la cuestión de los mecanismos causales y muestro cómo se manifiestan en cada uno de los casos presentados a través de distintos formatos.

## 8.1 Las organizaciones de base: protagonistas de los reclamos contra rellenos sanitarios

El ámbito de acción de las organizaciones de base movilizadas contra rellenos sanitarios es, principalmente, el nivel local. En ese nivel, a su vez, se observan diferentes tipos de organizaciones de base en cuanto a su formato, estructura organizativa y perfil de integrantes. Así, podemos encontrar organizaciones vecinales, asambleas, organizaciones ambientalistas, colectivos culturales, sociedades de fomento o clubes barriales, agrupaciones políticas barriales. Todos esos formatos se replican de alguna u otra manera en todos los casos. El formato más excepcional es el de asamblea, que se observa en los casos de Villa Domínico, Punta Lara y, principalmente, González Catán.

En algunos casos, las organizaciones de base poseen una estructura organizativa formalizada. Tal es el caso de algunas organizaciones vecinales, ambientalistas o clubes que están conformados como ONG o tienen algún tipo de personería jurídica. En otros casos, la estructura es netamente informal. Más allá de esa diferencia, en ambos formatos de organización de base, el perfil de integrante es básicamente el de vecino o trabajador local, por lo general, con trayectoria previa en algún tipo de activismo territorial, ya sea de índole político, vecinal o ambiental.

Las organizaciones de base también pueden diferenciarse en función de su participación en el proceso de incidencia. Algunas son las impulsoras de las demandas contra CEAMSE y otras se suman al reclamo a partir de esa acción inicial de las otras. Entre las organizaciones impulsoras se encuentran: las Madres de Las Torres para el caso de Villa Domínico, Nuevo Ambiente y el Centro Vecinal de Punta Lara para el caso homónimo, la



Asamblea de Vecinos contra la CEAMSE de González Catán en el siguiente caso y Vecinos contra CEAMSE en el caso de Norte III.

Asimismo, entre esas organizaciones se puede distinguir entre organizaciones preexistentes al reclamo y otras que se gestan a partir del mismo. Entre las organizaciones que motorizan el reclamo en cada caso sólo son preexistentes al mismo las de Punta Lara: Nuevo Ambiente y el Centro Vecinal de Punta Lara. En los casos restantes, las organizaciones impulsoras surgen a partir del reclamo contra CEAMSE.

El motivo que lleva a estas organizaciones de base a impulsar o involucrarse en un reclamo contra los rellenos sanitarios de CEAMSE es siempre un evento que marca un notable incremento en la percepción del riesgo ambiental asociado a la presencia del relleno sanitario en ese territorio en particular. Lo que motoriza los reclamos no son los potenciales peligros o externalidades negativas que genera el relleno sanitario en términos generales sino eventos concretos que provocan la percepción de que el relleno es un riesgo para la población local. Dentro de estos eventos detonantes del reclamo se encuentran la aparición de enfermedades en población cercana al relleno (Villa Domínico y González Catán), el incremento abrupto en la disposición final de los residuos en el relleno local (Punta Lara) y la emanación de malos olores provenientes del predio de CEAMSE junto con el avance sobre ecosistemas naturales aledaños al relleno (Norte III). Dichos eventos motivan en las organizaciones de base el despliegue de una serie de acciones e interacciones en pos de concretar el cierre del relleno sanitario, dando como resultado distintos tipos de incidencia política en cada caso.

## 8.2 Los Tipos de Incidencia Política en Reclamos ante una misma Política Pública

La discusión sobre la incidencia política nos remite de forma más o menos indirecta al campo de estudios sobre cambio en las políticas públicas. Esta tesis pretende hacer una contribución a dicho campo proveyendo factores explicativos de la incidencia política nutridos de los estudios sobre movilización social, por un lado, y, por otro lado, los estudios sobre políticas públicas.

La tipología de incidencia política presentada en estas tesis es valiosa para comprender los resultados estatales de la acción colectiva y, en especial, los tipos de cambios que pueden darse en la política de residuos. En función de la profundidad de los cambios que se generen en la política en cuestión, se puede hablar de una mayor o menor incidencia. Mi tipología de la incidencia política permite capturar la variación en términos de grado y en términos sustantivos. En los casos analizados, los tipos de incidencia, ordenados desde un mayor a un menor grado de incidencia política, son: Nueva Política, Cierre de Relleno Sanitario, Restricción del Ingreso de Residuos y la Continuidad de la Política de Residuos, los cuales remiten respectivamente a los casos de Punta Lara, Villa Domínico, González Catán y Norte III.

El mayor tipo de incidencia política al que se puede arribar consiste en el cambio de política y la inauguración de nuevos programas estatales para abordar una cuestión pública determinada. En los casos aquí estudiados, el cambio radica en pasar de una política orientada hacia el descarte a políticas orientadas a la recuperación y tratamiento de los residuos. Aquí adquiere especial importancia la incorporación de nuevas tecnologías para el tratamiento final de los residuos que reemplazan así el método de enterramiento masivo en

rellenos sanitarios. Este es el caso de Punta Lara, donde a partir del reclamo de cierre del relleno sanitario, las organizaciones de base provocan la instauración de una política de residuos alternativa al mero enterramiento masivo en el Gran La Plata. Así, se incorpora una innovación concreta a la gestión de los desechos de esta zona: la puesta en marcha de una planta MBT para el tratamiento final de los desechos, la cual tiene como propósito viabilizar el cierre del relleno sanitario. Asimismo, en este caso también se observan efectos a nivel local, ya que los reclamos contra el relleno sanitario desde un encuadre integral terminaron teniendo su correlato también en el ámbito municipal, donde se inauguró una política de separación en origen y recolección diferenciada: el programa “Bolsa Verde”.

Mientras tanto, todos los otros resultados posibles son variantes de distintas transformaciones que pueden afectar algún aspecto de las políticas referido a su alcance o su implementación pero que aseguran igualmente la permanencia de la política de enterramiento masivo como principal método de tratamiento de los desechos. Este es el caso de Villa Domínico, González Catán y Norte III. En Villa Domínico, las organizaciones de base logran el cierre del relleno sanitario aunque lo hacen a costas de la redistribución de los residuos que allí se destinaban hacia otros rellenos de la RMBA. En el caso de González Catán sucede lo mismo, con excepción de que la redistribución de desechos hacia otros rellenos sanitarios no posibilita la clausura del predio catanense, pues sólo se reduce la cantidad de municipios autorizados para disponer en ese relleno. Los residuos generados por el distrito de La Matanza se siguen disponiendo allí. En el caso de Norte III, las alteraciones de la política a raíz de los reclamos de las organizaciones de base son mínimos, pues sólo se hacen algunos ajustes vinculados a las coberturas diarias de tierra ante cada

vuelco de desechos en el relleno sanitario. Por ende, en ese caso, las organizaciones allí movilizadas no logran en ningún momento alterar la continuidad de la política.

En línea con lo que señalo en mi argumento, los tipos de incidencia política identificados no surgen al azar sino que dependen de tres factores ya mencionados: el tipo de alianza, el tipo de encuadre y el momento de activación.

### **8.3 Distintos momentos de activación, distintos escenarios para la incidencia política**

El momento de activación del reclamo está estrechamente vinculado con la cuestión del *timing* de la demanda, más precisamente, con el momento en que se origina. Al tratarse de una misma política pública y las mismas autoridades públicas, cada nuevo reclamo contra dicha política y cada respuesta estatal a esos reclamos modelan distintos escenarios no sólo para la acción gubernamental sino también para los actores movilizadas.

Cada momento de activación, o cada escenario, alberga un conjunto de respuestas estatales posibles de ser implementadas por los decisores y un conjunto de otras respuestas que resultan poco factibles de ser llevadas adelante, por ejemplo, por el alto nivel de rechazo -o costo político- que implica. A medida que avanza el tiempo, ante cada respuesta estatal a reclamos previos, en cada nuevo momento de activación, el conjunto de alternativas de política pública disponibles se va acotando, ya que algunas opciones terminan tornándose inviables al ser más costosa -en términos políticos o económicos- su implementación.

En políticas públicas que atraviesan cuestiones ambientales -como, por ejemplo, las políticas de residuos-, el aumento en la percepción del riesgo ambiental en ciertas

poblaciones suele implicar un gran desafío para su implementación. Por lo general, ese aumento en la percepción del riesgo ambiental está espacialmente delimitado en un territorio determinado, provocando que en ese lugar se activen rechazos y reclamos en contra de esa política. En el caso de las políticas metropolitanas de residuos aquí estudiadas esto se puede apreciar claramente, puesto que los lugares con presencia de rellenos sanitarios son los primeros que se levantaron en contra de esta política exigiendo el cierre de esta clase de predios vistos como potenciales riesgos ambientales en sus territorios. Cuando ese rechazo se va generalizando y replicando en varios sitios con rellenos sanitarios activos o en potenciales destinos de nuevos rellenos, el costo político de seguir utilizando esa técnica se incrementa y eso limita los cursos de acción posibles para los decisores.

Sin embargo, el momento de activación no puede determinar por sí solo la incidencia política de las organizaciones de base. El hecho de que las organizaciones de base alcancen uno u otro resultado entre los que son fácticamente posibles en un momento de activación determinado depende de otros factores. Esto puede observarse claramente comparando los casos de Punta Lara y González Catán, los cuales, a pesar de acontecer en el mismo momento de activación -y también de desarrollar un mismo tipo de encuadre-, tienen distintos tipos de incidencia política. Esta diferencia radica básicamente en que en Punta Lara las organizaciones de base entablan alianzas con actores estatales y en González Catán no lo hacen, lo cual muestra el gran potencial explicativo de las alianzas.

De esta manera, una certeza atraviesa toda esta tesis: las organizaciones de base que entablan alianzas con actores estatales y desarrollan encuadres integrales son las que alcanzan una mayor incidencia política. Las alianzas con actores estatales estratégicos aumentan las probabilidades de obtener una mayor incidencia política para las organizaciones de base porque actúan como canales de acceso a las esferas de decisión

estatal. Por ello, sin aliados estatales estratégicos, la posibilidad de incidencia política se reduce. No obstante, más allá del acceso a la esfera de decisión que dan los actores estratégicos y, en particular, los actores estatales, ¿qué es lo que determina el contenido final de la respuesta estatal? En esta cuestión, las alianzas resultan insuficientes para contestar de manera adecuada este interrogante. Aquí es donde entra en juego también el tipo de encuadre.

#### **8.4 El potencial explicativo de las alianzas y los encuadres**

Es necesario destacar el carácter dinámico de los procesos de incidencia en las políticas públicas. Esto es especialmente claro para factores causales interactivos de la incidencia política, como lo son los encuadres y las alianzas de las organizaciones de base investigadas. En cada uno de los casos estudiados, la construcción de alianzas y encuadres es un proceso dinámico y, por ello, no siempre se presenta el mismo tipo de alianza ni de encuadre a lo largo de todo un caso. Pese a ello, hay tipos de alianza y tipos de encuadre predominantes que caracterizan cada reclamo y que definen así el tipo de incidencia política alcanzado por las organizaciones movilizadas.

Las organizaciones de base son actores esencialmente territoriales capaces de interpelar a los decisores públicos ante distintas problemáticas locales. Sin embargo, al ser actores que, *a priori*, no cuentan con una gran capacidad económica o política para llevar adelante sofisticadas estrategias de incidencia, deben recurrir a diferentes alternativas para aumentar su capacidad de presionar a los decisores públicos. En ese punto, cobran valor las alianzas con actores estratégicos, ya que estas proveen a las organizaciones de base de recursos, capacidad logística, *expertise* técnica y capacidad política para presionar a las autoridades

públicas. Las organizaciones que entablan alianzas con actores estatales lo hacen, principalmente, con funcionarios municipales, intendentes, defensores del pueblo, concejales y con tribunales de justicia. Este tipo de alianza se da particularmente en los dos casos con mayor incidencia política. En esos casos los aliados claves para que las organizaciones de base logren acceder a la esfera de decisión provincial y torcer la política de residuos son, por un lado, el intendente y sus funcionarios municipales para el caso de Villa Domínico y, por otro lado, el defensor del pueblo de la provincia, el defensor ciudadano, la justicia, el intendente y funcionarios municipales para el caso de Punta Lara.

Por su parte, las organizaciones que entablan alianzas sin actores estatales se vinculan principalmente con otras organizaciones vecinales, culturales, ambientalistas, agrupaciones barriales y políticas, partidos políticos, sindicatos, entre otros. La falta de vínculos con actores estatales radica en mayor o menor medida en una desconfianza manifiesta por parte de las organizaciones movilizadas hacia las estructuras estatales y sus funcionarios. Esta desconfianza es más fuerte en González Catán que en Norte III, donde el bajo número de personas movilizadas también juega como limitante para desarrollar acciones o interacciones. En cambio, en González Catán la falta de vínculos con instancias gubernamentales está sustentada en la propia postura política de las organizaciones movilizadas, las cuales reivindican los valores de la democracia directa y manifiestan cierto recelo hacia las estructuras representativas de gobierno.

Adicionalmente, algo presente en los dos casos que desarrollan alianzas sin actores estatales y que contrasta totalmente con los dos casos de mayor incidencia política es la relación con el gobierno local. En los casos donde hay mayor incidencia política (Villa Domínico y Punta Lara), las organizaciones de base movilizadas se alían con el gobierno local, mientras que en los otros casos (González Catán y Norte III) lo señalan directamente

como responsable del problema de contaminación asociado a la presencia del relleno sanitario. Esto es especialmente paradójico porque la disposición de residuos en la RMBA es una política regional y no depende de los gobiernos locales sino del gobierno provincial y de la empresa CEAMSE. Algo curioso en relación a este punto es que en González Catán las organizaciones de base confrontan fuertemente con el municipio en todo el período bajo estudio y sólo entablan alianzas con actores opositores del gobierno local peronista. En cambio en Norte III, las organizaciones de base no manifiestan de forma tan marcada ese carácter opositor a los gobernantes del nivel local.

En línea con ello, cabe señalar algunas cuestiones sobre el origen de las alianzas. Los vínculos con los aliados pueden originarse a partir de acercamientos estratégicos y se sustentan en la búsqueda de un objetivo común de política pública, en este caso, el cierre del relleno sanitario. No obstante, el propio posicionamiento en contra de algún aspecto de la política pública implica algunas definiciones discursivas, es decir, un encuadre del reclamo. Ese encuadre inicial del reclamo desarrollado por las organizaciones de base genera efectos en otras audiencias. Éstas no sólo contienen a los decisores públicos interpelados sino que también incluyen a potenciales aliados que se acercarán o alejarán, por vínculos, por estrategia, por posicionamiento político o por afinidad o no con el encuadre desarrollado. En este sentido, los encuadres y las alianzas se retroalimentan mutuamente. Pues los encuadres propician alianzas y los aliados contribuyen a construir permanentemente el encuadre del reclamo de las organizaciones de base.

En Villa Domínico y González Catán, por ejemplo, el acercamiento paulatino entre distintas organizaciones de base y su vinculación progresiva con otros actores propicia el desarrollo de un encuadre en donde las enfermedades acontecidas en el barrio son definidas como una consecuencia de la presencia del relleno sanitario. En el caso de Punta Lara, el



acercamiento a la Justicia es clave para definir las responsabilidades compartidas entre CEAMSE y la provincia respecto del problema del relleno sanitario, así como también para consolidar un encuadre integral gracias a las instancias de diálogo que se establecen a través de la judicialización. En Norte III también se observa cómo el encuadre desarrollado que enfatiza el avance del relleno sobre la tosquera y los malos olores es producto del acercamiento entre los Vecinos contra CEAMSE y la agrupación barrial Barrios de Pie Tigre.

Si bien las alianzas son de suma importancia, no actúan solas para generar los distintos tipos de incidencia de las organizaciones de base contra los rellenos sanitarios. Los encuadres importan porque definen el contenido de las respuestas estatales. Al enfatizar distintos tipos de soluciones al mismo problema, un encuadre *nimby* o integral genera distintas respuestas por parte de los decisores. Podríamos decir que los encuadres *nimby* buscan cambios más conservadores que los integrales, puesto que en el primer caso sólo se pretende erradicar del territorio el establecimiento contaminante y en el segundo se pretende ir hacia una política ambientalmente más sustentable. Por ello, podemos ver que los mismos tipos de alianza pero con distintos tipos de encuadres llevan a distintos tipos de incidencia política.

Esto se observa claramente si se contrastan los dos casos donde hay alianzas con actores estatales, Punta Lara y Villa Domínico, los cuales son los casos con mayor incidencia política de toda la RMBA. En Punta Lara las alianzas con actores estatales se combinan con un encuadre integral propiciando así el resultado de mayor incidencia política de todos: el cierre del relleno sanitario acompañado de una nueva política. En este caso las organizaciones impulsan un cambio de política a través nuevas alternativas de política pública para gestionar los residuos incorporando tecnologías de tratamiento mecánico-

biológico que superan la mera redistribución de desechos en otros rellenos sanitarios. Este caso evidencia claramente una mayor incidencia política respecto de su par de Villa Domínico. En este último, las alianzas con actores estatales se combinan con un encuadre *nimby*, propiciando un resultado más conservador: el cierre del relleno pero manteniendo la política de enterramiento masivo a nivel regional. En ese caso, la política continúa puesto que los residuos del predio cerrado se redistribuyen hacia otros rellenos de CEAMSE sin cambiar la esencia de la política de enterramiento masivo. Al mismo tiempo, los casos donde las organizaciones de base entablan alianzas sin actores estatales (González Catán y Norte III) también replican el mismo comportamiento para los encuadres. El caso con encuadre integral (González Catán) muestra una mayor incidencia que el caso con un encuadre *nimby* (Norte III).

A su vez, cuando distintos tipos de alianzas desarrollan el mismo tipo de encuadre, es de esperar que tendrán mayor incidencia política las organizaciones de base que se alíen con actores estatales. Así, por ejemplo, en Villa Domínico y Norte III se puede observar un mismo tipo de encuadre, pero las organizaciones de base de Villa Domínico tienen una mayor incidencia puesto que entablan alianzas con actores estatales. Por su parte, Punta Lara y González Catán evidencian encuadres integrales pero Punta Lara alcanza mayor incidencia porque se alía con actores estatales.

## 8.5 ¿Cómo se incide? Los Mecanismos Causales de la Incidencia Política:

La incidencia política, tal como señalo en mi argumento, depende de la combinación de tres factores causales: el tipo de alianza, el tipo de encuadre y el momento de activación del reclamo. Pero ¿cómo operan cada uno de estos factores?

Una vez que se van acercando algunos actores al reclamo y se va definiendo algún tipo de encuadre, las organizaciones de base y sus aliados comienzan a desplegar una serie de mecanismos para poder interpelar a los decisores públicos y generar algún tipo de impacto en la política pública en cuestión. Esos mecanismos consisten en una serie de estrategias que permiten graficar cómo interactúan los actores movilizados y los decisores públicos. En consecuencia, se denominan mecanismos relacionales. Estos mecanismos son: la movilización, la judicialización y la mediación.

La movilización está presente en todos los casos, ya que todas las organizaciones de base movilizadas contra CEAMSE desarrollan algún tipo de acción disruptiva en el espacio público y, por lo general, es el primer tipo de acción que despliegan en contra del relleno sanitario. En este sentido, las acciones que predominan en todos los casos son: bicicletadas (Punta Lara y Norte III), bloqueos a las puertas del relleno sanitario (Villa Domínico, González Catán, Punta Lara), protestas en la vía pública (todos los casos), volanteadas y otras actividades recreativas de concientización (principalmente González Catán y Norte III) y cortes de ruta (González Catán y Villa Domínico).

La movilización genera presión pública sobre los decisores y provoca la visibilidad del problema denunciado, pero no siempre genera efectos en términos de incidencia. Por lo general, los decisores acceden a algún tipo de diálogo con las organizaciones movilizadas y sus aliados si el evento es altamente concurrido o disruptivo, tal es el caso del corte de ruta en una autopista relevante (Villa Domínico) o una gran marcha por el centro de la ciudad hacia las puertas del relleno sanitario (González Catán) o un bloqueo de varios días que imposibilita la entrada de los camiones recolectores al relleno sanitario (Punta Lara). En esas instancias, el evento disruptivo puede abrir un canal de diálogo entre las partes para llegar a algún tipo de acuerdo en relación a la política en cuestión.

En Villa Domínico, la movilización es la antesala al cierre del relleno, decisión viabilizada también por el tipo de aliado que acompañó el reclamo y por el mecanismo de la mediación. En González Catán, por su parte, es la antesala a la restricción del ingreso de residuos de otros distritos por fuera de La Matanza, el mayor resultado en términos de incidencia política que alcanzan las organizaciones de base de este caso. En Punta Lara, el bloqueo de tres días a las puertas del relleno sanitario en el año 2008 impide la recolección de residuos en los municipios del Gran La Plata y se convierte en la antesala a la suspensión de la construcción de una planta de transferencia dentro del predio de CEAMSE, obra enteramente asociada a la continuidad de la política de enterramiento masivo de residuos.

Más allá de lo excepcional de las movilizaciones que generan efectos en términos de incidencia política, hay organizaciones de base que básicamente sólo despliegan este mecanismo causal para incidir junto a sus aliados en las políticas públicas, tal como muestran Norte III y González Catán. En este último caso, se despliega también el mecanismo de judicialización pero no se sostiene en el tiempo puesto que los mismos actores movilizados reconocen una falta de continuidad y seguimiento de la causa judicial. Esto permite observar que el mecanismo de judicialización, al igual que el de mediación, requiere de una apuesta y un seguimiento sostenido en el tiempo para ser efectivos y generar algún impacto en los decisores. Asimismo, en particular, el mecanismo de mediación se presenta como más efectivo y factible de ser sostenido en el tiempo cuando quienes lo llevan adelante -los “mediadores”- son parte del conjunto de aliados de las organizaciones de base.

A diferencia de González Catán y Norte III, otros grupos de organizaciones y aliados estudiados sí desarrollan con mayor fuerza los mecanismos de judicialización y mediación.

Estos mecanismos están especialmente presentes en casos donde existen alianzas con actores estatales, aunque no siempre se dan juntos. En el caso de Villa Domínico, por ejemplo, junto con la movilización de las organizaciones de base y sus aliados del gobierno municipal se despliega el mecanismo de mediación, aunque no la judicialización. El gobierno local, con el intendente a la cabeza, es un mediador clave entre, por un lado, las organizaciones y, por otro lado, el gobierno provincial y CEAMSE. Ese acercamiento y presión a través de la mediación sobre los decisores termina viabilizando la decisión de cierre del relleno sanitario, el principal logro en términos de incidencia política de ese caso.

En el caso de Punta Lara, se dan tanto el mecanismo de mediación como el de judicialización, este último desencadenado a partir de la presentación de un recurso de amparo exigiendo que CEAMSE frene las obras de ampliación en el relleno sanitario. El Defensor Ciudadano de La Plata y el Defensor del Pueblo de la Provincia son claves para presionar a las autoridades viabilizando, a través de la judicialización, primero, la decisión de detención de las obras de expansión y, luego, la decisión de cierre del relleno junto con la construcción de la planta de tratamiento final.

A su vez, el acercamiento a la justicia, incorpora otro aliado de suma importancia para las organizaciones de base de del caso de Punta Lara: la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, a la que llega la causa luego de dos apelaciones hechas por CEAMSE. La Suprema Corte, además de ser un actor judicial que obviamente es parte central de la judicialización, habilita en el marco del proceso judicial una instancia de diálogo entre las partes: las organizaciones de base, el Defensor del Pueblo de la Provincia, los gobiernos locales involucrados, el gobierno provincial y la CEAMSE. Esas instancias de diálogo permiten en el año 2006 y 2015 que las partes lleguen a un acuerdo para construir la planta MBT que hoy está operando en reemplazo del relleno sanitario. Estos

acuerdos hechos en el marco del proceso de judicialización son homologados por la Corte y tienen carácter de manda judicial y, por ende, representan una fuerte herramienta de presión sobre los decisores provinciales y sobre CEAMSE.

Asimismo, en el caso de Punta Lara, el proceso de mediación también se da en el marco del gobierno local. Por un lado, el intendente de La Plata es un fuerte adherente al reclamo de las organizaciones movilizadas frente a la provincia y CEAMSE. Por otro lado, las organizaciones de base de este caso también recurren al contacto con concejales locales de La Plata, Berisso y Ensenada para canalizar su reclamo por el cierre del relleno y de implementación de una nueva política municipal de residuos orientada a la recuperación, con un encuadre claramente integral. En La Plata esto viabiliza la sanción de un proyecto de gestión integral de residuos desarrollado por las organizaciones movilizadas y presentado a través de concejales locales de ese distrito. Esa instancia de mediación a través de concejales permite, a pesar de eventuales deficiencias del programa, la inauguración de una nueva política de residuos en La Plata, un municipio clave en este caso ya que es el que mayor cantidad de residuos disponía en el relleno de Punta Lara. Este se convierte así en el único caso donde, a partir del reclamo contra el relleno, las organizaciones de base provocan cambios en las políticas públicas a nivel municipal.

Como se desprende de lo anteriormente dicho, los factores y los mecanismos que explican la incidencia política de las organizaciones son claramente interactivos, pues remiten constantemente al carácter relacional de la acción colectiva y, a su vez, están fuertemente interrelacionados entre sí. Estas vinculaciones, si bien son complejas, tratan de ser sintetizadas en **Tabla 10** donde se presenta la variación de los factores causales propuestos para la explicación de los distintos tipos de incidencia política y la correspondiente intervención de los mecanismos causales.

**Tabla 10. Análisis de Incidencia Política por Caso.**

Momento de Activación	Caso	Tipo de alianza estratégica	Tipo de Encuadre	Mecanismos	Tipo De Incidencia Política
1	VD	<b>Con actores estatales</b> Intendente, Funcionarios Municipales, Técnicos	<i>Nimby</i>	<b>Mediación</b> (Intendente - Funcionarios Municipales)  <b>Movilización</b> Protestas, Cortes de Ruta, Bloqueo a las puertas del relleno (con OBs- Intendente - Funcionarios Municipales)	<b>Cierre De Relleno Sanitario</b>
2	LP	<b>Con actores estatales</b> Intendente, Defensor del Pueblo, Concejales, SCJ	Integral	<b>Mediación</b> (Intendente, Concejales, Agencia Ambiental, Defensor del Pueblo, Defensor Ciudadano, Suprema Corte de Justicia)  <b>Movilización</b> Protestas, Bicleteadas, Bloqueos a las puertas del Relleno (OBs y Org. Sociales Aliadas)  <b>Judicialización</b> Denuncia judicial contra CEAMSE	<b>Nueva Política</b> (+Cierre del Relleno Sanitario)
	GC	<b>Sin actores estatales</b> Agrupaciones partidarias, sindicato docente, partidos de izquierda, partidos opositores, concejales opositores	Integral	<b>Movilización</b> Protestas, Bloqueos a las puertas de la CEAMSE, Festivales Culturales Conmemorativos (con Org., Agrupaciones y Partidos Aliados)  <b>Judicialización</b> Denuncia penal contra CEAMSE por violación a la ley nacional de residuos peligrosos	<b>Restricción Del Ingreso De Residuos</b>
3	DT	<b>Sin actores estatales</b> Agrupación partidaria (Barrios de Pie); Organización vecinal (Qué te pasa San Isidro); Organización ambientalista (Bosque Alegre, Espacio Intercuencas)	<i>Nimby</i>	<b>Movilización</b> Volanteadas – Juntadas de firmas – protesta en Estación de Tigre – Actividades de concientización (con Org. Vecinalistas, Ambientalistas, Agrupación aliada)	<b>Continuidad de la política</b>

Fuente: Elaboración Propia

## CONCLUSIONES

A modo de cierre, paso a destacar algunas conclusiones que deja esta tesis para el estudio de la movilización social y su incidencia en las políticas públicas.

Una primera gran conclusión es que **la incidencia política** de los actores, en general, y de las organizaciones de base, en particular, debe ser entendida como **parte de un proceso interactivo y dinámico**. La incidencia política, tal como mostré a lo largo de estas páginas, no depende tanto de acciones individuales, factores estructurales o características propias de los actores sino de la propia dinámica de las interacciones, las relaciones y los vínculos que se generan entre ellos.

Con esta tesis busqué destacar la utilidad de las explicaciones interactivas para dar cuenta de la incidencia política de la movilización social como un proceso constantemente en movimiento y cambiante. Es especialmente importante de observar en las explicaciones sobre la incidencia cuáles son los factores causales interactivos que la posibilitan y cuáles los mecanismos causales -también interactivos y dinámicos- a través de los cuales unos actores logran incidir políticamente. Entre estos factores y mecanismos interactivos se pueden destacar algunos ejemplos, tales como los tipos de vínculos que se dan entre los actores, las formas de coordinación que mantienen, los modos en que construyen sus discursos o encuadran sus reclamos, los tipos de estrategias que despliegan, entre otras. A partir de una explicación interactiva de la incidencia política que prioriza los tipos de alianzas y los tipos de encuadres, la apuesta de esta tesis fue mostrar cómo este tipo factores se combinan y contribuyen a definir distintos tipos de incidencia política en distintos escenarios o momentos de activación. A su vez, también en línea con esta perspectiva interactiva, se identificaron una serie de mecanismos relacionales -



movilización, judicialización y mediación- que permitieron esclarecer de qué modo unos reclamos se traducen en unas determinadas respuestas estatales.

Conjuntamente, la propuesta interactiva desarrollada en esta tesis no sólo pretendió comprender los resultados de la agencia a través de la propia interacción de los actores sino que también apostó por enriquecer el análisis a través de la incorporación de aspectos contextuales como el momento de activación de los reclamos -es decir, el *timing* en que se desarrolla la acción. Aun cuando la incidencia política dependa de lo que “hacen” los actores y, sobre todo, de “con quién y cómo” llevan adelante sus acciones, en reclamos que se hacen dentro del mismo sistema, como los estudiados en esta tesis, hay que observar los efectos de la temporalidad en la capacidad de incidencia política de los actores.

Asimismo, algo que quedo claro a lo largo de la tesis es que la incidencia política consiste en un proceso dinámico. En esta tesis mostré que los factores causales interactivos son igualmente cambiantes y dinámicos. Este es el caso de factores explicativos como el tipo de alianza y el tipo de encuadre. Las organizaciones de base mantienen vínculos dinámicos con otros actores y esto provoca que, a lo largo del proceso, vayan rompiendo relaciones con viejos aliados y entablando relaciones con nuevos aliados.

El mismo comportamiento dinámico puede observarse en los encuadres que fueron desarrollando las organizaciones de base y sus aliados. Los encuadres tampoco fueron elementos estáticos a lo largo del proceso estudiado. Los actores de cada caso fueron transformando las formas en que definían el problema en cuestión, sus responsables, causas y sus posibles soluciones pasando incluso, en algunos casos, de definiciones inicialmente de tipo *nimby* a encuadres integrales, tal es el caso de Punta Lara y González Catán. Este carácter dinámico de los encuadres aquí analizados muestra cómo, en reclamos vinculados al ambiente, los discursos de los actores movilizados pueden ir transformándose y exigir así

soluciones de política pública ambientalmente más amigables, aun cuando en un comienzo esas soluciones no fueron consideradas por ellos.

Asimismo, en lo que refiere al carácter dinámico de los encuadres y las alianzas, la tesis también mostró que estos factores causales están mutuamente interrelacionados y se retroalimentan. De esta manera, los encuadres propician el acercamiento de algunos potenciales aliados y el alejamiento de otros, mientras que las alianzas contribuyen y participan también del desarrollo y enriquecimiento de los encuadres de las organizaciones de base movilizadas.

Una segunda conclusión de esta tesis es que **la incidencia política no puede entenderse como un resultado absoluto y homogéneo**, ya que no hay un solo tipo de incidencia política posible. Por ello, esta tesis está especialmente focalizada en describir y explicar cómo unos actores determinados pueden provocar distintas modificaciones en el rumbo de la gestión de las políticas públicas, alcanzando distintos tipos de incidencia política. Así, mientras, frente al mismo reclamo, algunos actores pueden provocar modificaciones pequeñas o superficiales en el curso de las políticas públicas, otros pueden llegar a generar cambios mayores e, incluso, el desarrollo de nuevos programas de política pública, totalmente distintos a los anteriores. Por consiguiente, cabe dejar en claro que los distintos tipos de incidencia política pueden variar entre sí en términos de grado y también en términos sustantivos.

Una tercera conclusión que deja esta tesis es **la relevancia del estudio de las organizaciones de base como actores con potencial para interpelar a los decisores gubernamentales**. Esta tesis contribuye al conjunto de trabajos que han comenzado a señalar esta particularidad en los últimos años (v.g. Bryant y Bailey 1997; Walsh, Warland, y Smith 1997; Scolnik 2015) pero también aclara que, por sí solas, estas organizaciones no

tienen muchas chances de lograr niveles importantes de incidencia política. De allí, la relevancia de analizar las alianzas que conforman y las formas en que se vinculan con otros actores.

En intentos de incidencia política de actores como las organizaciones de base que *a priori* no cuentan con grandes recursos o gran influencia política, las alianzas con actores estratégicos, en especial con actores estatales, surgen como una gran oportunidad para acceder a las esferas de decisión. Esta potencialidad de las alianzas estratégicas con actores estatales como factores que posibilitan la incidencia hace que este sea un modo de coordinación especialmente atractivo para actores con baja capacidad individual de influencia política.

A su vez, el hecho de que algunos sectores tengan la necesidad de recurrir a este tipo de armados para hacer llegar sus reclamos a las esferas de decisión habla indirectamente de un gran y permanente desafío para las políticas públicas, en general, y, en particular, para las políticas ambientales. A pesar de los avances en la institucionalización de mecanismos de participación social en los procesos de toma de decisión en numerosos países y, en especial, en Argentina, estos siguen siendo insuficientes. Esto es así no porque haya un gran aluvión de actores y ciudadanos con ansias de participar que sobrepasan las estructuras estatales, puesto que la participación y los intentos de incidencia son más excepcionales que frecuentes. Por el contrario, esto es así porque, cuando efectivamente surgen actores que interpelan a las autoridades gubernamentales y a sus decisiones de política pública debido a que los afectan negativamente en algún sentido, el sistema político-institucional y sus burocracias no siempre llegan a procesar dichas demandas de forma oportuna y con miras al establecimiento de acuerdos y cursos de acción consensuados. En consecuencia, los

actores más desaventajados en términos políticos deben recurrir a otras vías y formas de acción como la conformación de alianzas estratégicas.

Asimismo, este trabajo enriquece a los estudios sobre las organizaciones de base mostrando en casos concretos cómo este tipo de actores no sólo recurre a la acción disruptiva para influenciar las decisiones de política pública, sino que también despliegan de forma combinada otras acciones más institucionalizadas para encauzar sus reclamos. Esto provoca que el abanico de acciones que pueden llevar adelante sea variado y nutrido e incluya acciones de protesta, cortes de ruta, pedidos administrativos de informes o de audiencias, presentación de demandas judiciales o iniciativas legislativas, entre otras.

Al mismo tiempo, el carácter local del accionar de las organizaciones de base, tal como demostré a lo largo de la tesis, las coloca en una posición especialmente interesante y, hasta predecible, para emprender reclamos vinculados a políticas públicas que se encuentren fuertemente territorializadas. Este puede ser el caso de políticas públicas estrictamente del ámbito local, como, por ejemplo, las políticas municipales, o de políticas de escala regional o nacional cuya implementación y efectos -tanto positivos como negativos- estén espacialmente delimitados, como, por ejemplo, las políticas metropolitanas de gestión de residuos como las aquí estudiadas. El gran desafío para este tipo de organizaciones sigue siendo el poder generar vínculos y formas de interactuar con otros actores estatales y no estatales que les propicien mejores canales de acceso a las áreas claves de decisión estatal y, con ello, mayores niveles de incidencia política.

Una cuarta conclusión que deseo remarcar de esta tesis es su aporte en cuanto al **abordaje metodológico de los procesos de movilización** no recientes en el tiempo. El hecho de estudiar procesos **poco conocidos por la academia o poco sistematizados por los propios protagonistas** conlleva un gran desafío en términos de recolección de la

información. En este tipo de casos, las entrevistas a protagonistas y a informantes claves sigue siendo una de las herramientas más eficientes para reconstruir los procesos de movilización social y explicar su incidencia política. No obstante, muchas veces, las entrevistas no resultan suficientes por sí solas para poder captar los acontecimientos y fechas claves que hacen al reclamo estudiado debido al paso del tiempo y al olvido por parte de los entrevistados de algunas informaciones. Para salvar esto, además de recurrir a la prensa local o provincial que pueda haber dado cobertura a los hechos de relevancia, es de suma utilidad recurrir a las redes sociales organizacionales de los actores movilizadores. Los posteos en redes como Facebook, por ejemplo, suelen constituir un registro diario no planificado por los actores que permite reconstruir con declaraciones y material audiovisual -como fotografías y videos- el día a día del proceso y la intensidad con la que lo vivían sus protagonistas.

Finalmente, para cerrar estas conclusiones, quisiera remarcar **el valor de los procesos de movilización de actores locales en pos de instaurar mayores niveles de protección ambiental en los territorios.** Aún en momentos donde fenómenos como el cambio climático, la masiva pérdida de la masa boscosa a nivel mundial, la extinción de especies animales y la elevada contaminación de los océanos instalan la cuestión ambiental en las agendas mediáticas y gubernamentales de nivel nacional e internacional, la fuerza que tomen los actores locales que pugnan por más y mejores políticas ambientales es fundamental. Este tipo de iniciativas “desde abajo” son, muchas veces, las que contribuyen a instalar en las agendas municipales y provinciales de gobierno nuevas formas de problematizar y pensar la cuestión ambiental. Es a partir de estas movilizaciones de actores locales como las organizaciones de base que se pone en valor en los propios territorios la necesidad de nuevas formas de gestionar, por ejemplo, los residuos, los bosques o los

cursos de agua, que resulten más sustentables en términos ambientales y más justas en términos sociales.

En línea con ello, y en un contexto donde las consecuencias ambientales del accionar humano se están recrudeciendo será necesario ahondar en futuras investigaciones en preguntas tales como: ¿Cuáles son los desafíos en materia de protección ambiental que enfrentarán los gobiernos locales y metropolitanos en los próximos años? ¿Cuáles de estos desafíos o problemas serán tomados por los actores territoriales? ¿Cómo convergerán en las agendas de los gobiernos y actores locales y metropolitanos los problemas ambientales urbanos tradicionales (como, por ejemplo, la gestión de los residuos domiciliarios) y la cuestión del cambio climático? ¿Qué nuevos discursos y encuadres ambientalistas propicia este nuevo escenario a nivel territorial? ¿Marcará ello una nueva ventana de oportunidad para la conformación de alianzas multinivel entre actores territoriales y extranjeros, como, por ejemplo, grandes ONGs ambientalistas y organismos internacionales? ¿De qué forma los vínculos y estrategias de alianza multinivel podrían propiciar mejores y más eficaces respuestas a los actores movilizadores? ¿Cómo interpelan los problemas ambientales actuales y de los próximos años a las capacidades de los gobiernos locales, provinciales y nacionales? ¿Cómo interpelan dichos problemas ambientales a los esquemas vigentes de cuidado y gestión del riesgo social?

## REFERENCIAS

### **Bibliografía citada**

- Abers, Rebecca Neaera y Luciana Tatagiba. 2015. "Institutional Activism: Mobilizing for Women's Health From Inside the Brazilian Bureaucracy". En *Social Movement Dynamic*, editado por Federico M Rossi y Marisa Von Bülow. Farnham: Ashgate.
- Abers, Rebecca Neaera y Margaret E. Keck. 2006. "Muddy Waters: The Political Construction of Deliberative River Basin Governance in Brazil". *International Journal of Urban and Regional Research* 30(3): 601–22. Doi:10.1111/j.1468-2427.2006.00691.x.
- . 2009. "Water Politics in Brasília: Participatory Policy, Institutional Isomorphism and Non-reform". En *Congress of the Latin American Studies Association*. Río de Janeiro, Brasil.
- Adhikari, Bhim, y Jon C. Lovett. 2006. "Transaction costs and community-based natural resource management in Nepal". *Journal of Environmental Management* 78(1): 5–15. Doi:10.1016/j.jenvman.2005.04.005
- Aguilar Villanueva, Luis, ed. 1993. *La Implementación de las Políticas*. 1era. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguirre, Julio L. 2017. "Mecanismos Causales y Process Tracing. Una Introducción". *Revista SAAP* 11(1): 147–75.
- Álvarez, Raúl. 2007. "Suárez - Catán: Comparación de dos Luchas en el Terreno de la Basura". En *IV Jornadas de Jóvenes Investigadores*. 19 al 21 de septiembre. Buenos Aires: Instituto Gino Germani. Disponible en: [http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/jovenes\\_investigadores/4jornadasjovenes/EJES/Eje%203%20Protesta%20Conflicto%20Cambio/Ponencias/ALVAREZ,%20Ra%FAI.pdf](http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/jovenes_investigadores/4jornadasjovenes/EJES/Eje%203%20Protesta%20Conflicto%20Cambio/Ponencias/ALVAREZ,%20Ra%FAI.pdf) [Última consulta 10 de noviembre de 2019]
- . 2012. *La basura es lo más rico que hay: Relaciones políticas en el terreno de la basura. El caso de los quemeros y los emprendimientos sociales en el Relleno Norte III de CEAMSE*. Buenos Aires: Dunken.
- Amenta, Edwin (2005): "Political Contexts, Challenger Strategies, y Mobilization: Explaining the Impact of the Townsend Plan". En *Routing the Opposition. Social Movements, Public Policy and Democracy*, editado por David S. Meyer, Valerie Jennes y Helen Ingram, 29-65. Minneapolis y Londres: University of Minnesota Press.
- Andretta, Massimiliano, Giani Piazza y Anna Subirats. 2015. "Urban Dynamics and Social Movements". En *The Oxford Handbook of Social Movements*, editado por Donatella Della Porta y Mario Diani, 399–409. Oxford: Oxford University Press.
- Annis, Sheldon. 1987. "Can small-scale development be a large-scale policy? The case of Latin America". *World Development* 15: 129–34.
- Arballo Meza, Rosa Amelia, y José A. Moreno Mena. 2003. "Experiencias en Políticas Públicas de las ONGs en Baja California". *Estudios Fronterizos* 4 (8): 73–103.
- Auyero, Javier y Débora Swistun. 2008. *Inflamable, estudio del sufrimiento ambiental*. Buenos Aires: Paidós.
- Azzinnari, Nayla Inés. 2011. "La lucha de las mujeres de Bouwer. El vertedero de residuos y la oportunidad política de salir a protestar". *AVATARES de la Comunicación y la Cultura*, n° 2. ISSN 1853-5925. Disponible en:

- <http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/avatares/article/view/2246/pdf> [Última consulta: 01/11/2019]
- Banco Mundial. 2015. “Diagnóstico de la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Argentina. Recopilación, generación y análisis de datos ‘Recolección, barrido, transferencia, tratamiento y disposición final de Residuos Sólidos Urbanos’”. Buenos Aires. Disponible en: <http://ars.org.ar/documentos-download/Banco%20mundial%20Diagn%C3%B3stico%20de%20la%20Gesti%C3%B3n%20Integral%20de%20RSU%20en%20Argentina%20BM%20-%20Jul%202015.pdf> [Última consulta: 01/11/2019]
- Batayneh, Malek, Iqbal Marie y Ibrahim Asi. 2007. “Use of selected waste materials in concrete mixes”. *Waste Management* 27(12): 1870–76. doi:10.1016/j.wasman.2006.07.026.
- Baumgartner, Frank R. 2010. “Interest Groups and agendas”. En *The Oxford Handbook of American Political Parties and Interest Groups*, editado por Jeffrey M. Berry, Louis S. Maisel, y George (III) Edwards, 538–52. Oxford: Oxford University Press. doi:10.1093/oxfordhb/9780199542628.001.0001.
- Beck, Ulrich. 2000. “Retorno a la teoría de la Sociedad del riesgo”. *Boletín de la Asociación Española de Geografía* 30: 9–20. Disponible en: <https://bage.argeografia.es/ojs/index.php/bage/article/viewFile/383/354> [Última consulta: 01/11/2019]
- Benford, Robert D. y David A. Snow. 2000. “Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment”. *Annual Review Sociologic* 26 (1974): 611–39. doi:10.1146/annurev.soc.26.1.611.
- Berent, Mario R. 2004. “Mejoramiento en la gestión de RSU de pequeñas ciudades intermedias: análisis y diagnóstico sectorial”. *Cuaderno Urbano* 4 (4): 43–74.
- Berry, Frances Stokes y William D. Berry. 1992. “Tax Innovation in the States: Capitalizing on Political Opportunity”. *American Journal of Political Science* 36 (3): 715. Doi:10.2307/2111588.
- Boniolo, Paula. 2011. “Corrupción territorial, contaminación del agua y protestas colectivas en un barrio obrero del Conurbano”. En *VI Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani*. 10, 11 y 12 de noviembre de 2011. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Disponible en: [http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/jovenes\\_investigadores/6jornadasjovenes/EJE%206%20PDF/eje6\\_boniolo.pdf](http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/jovenes_investigadores/6jornadasjovenes/EJE%206%20PDF/eje6_boniolo.pdf) [Última consulta: 01 de noviembre de 2019]
- Botetzagias, Iosif y John Karamichas. 2009. “Grassroots mobilisations against waste disposal sites in Greece”. *Environmental Politics* 18(6): 939–59. Doi:10.1080/09644010903345702
- Boucher, Anna. 2013. “Bureaucratic control and policy change: A comparative venue shopping approach to skilled immigration policies in Australia and Canada”. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 15 (4): 349–67. Doi:10.1080/13876988.2012.749099.
- Bryant, Raymond L. y Sinéad Bailey. 1997. *Third World Political Ecology*. London: Routledge.
- Bullard, Robert D. y Beverly H. Wright. 1987. “Environmentalism and the Politics of Equity: Emergent Trends in the Black Community”. *Mid-American Review of Sociology* 12(2): 21–37.



- Bullard, Robert D. y Beverly H. Wright. 1990. "The quest for environmental equity: Mobilizing the African: American community for social change". *Society and Natural Resources: An International Journal* 3(4): 301–11. Doi:10.1080/08941929009380728.
- Bullard, Robert D., y Glenn S. Johnson. 2000. "Environmental Justice: Grassroots Activism and Its Impact on Public Policy Decision Making". *Journal of Social Issues* 56 (3): 555–78. Doi:10.1111/0022-4537.00184
- Burstein, Paul, Rachel L. Einwohner y Jocelyn A. Hollander. 1995. "The Success of Political Movements: A Bargaining Perspective". En *The Politics of Social Protest: Comparative Perspectives on States and Social Movements*, editado por J. Craig Jenkins y Bert Klandermans, 135–44. London: UCL Press Limited.
- Burstein, Paul, y April Linton. 2002. "The Impact of Political Parties , Interest Groups , and Social Movement Organizations on Public Policy: Some Recent Evidence and Theoretical Concerns". *Social Forces* 81(2): 381–408.
- Burstein, Paul, y Sarah Sausner. 2005. "The Incidence and Impact of Policy-Oriented Collective Action: Competing Views". *Sociological Forum* 20(3): 403–19. Doi:10.1007/s11206-005-6595-4
- Cabral, Fausto. 2019. "Cambios y continuidades en las políticas públicas de gestión de RSU en el municipio de La Plata (2007-2018)". Tesis de Maestría en Política y Gestión Local. Universidad Nacional de General San Martín.
- Caicedo Cárdenas, Leidy M. 2016. "*Hablando De Medio Ambiente Y Nos Mandaron El Basurero Encima: Las Resistencias En Mochuelo Alto Frente Al Relleno Sanitario Doña Juana*". Tesis de Maestría en Investigación Social Interdisciplinaria. Universidad Distrital. Disponible en: <http://repository.udistrital.edu.co/bitstream/11349/3074/1/CaicedoCardenasLeidyMarcela2016.pdf> [Última consulta. 01 de noviembre de 2019].
- Calle, Ángel. 1999. "El estudio del impacto de los movimientos sociales. Una perspectiva global" *Reis* 120(07): 133–53. Doi:10.2307/40184836.
- Campbell, D. J. 1993. "Environmental Management of Landfill Sites". *Journal of the Institution of Waste and Environmental Management* 7: 170–74. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1747-6593.1993.tb00828.x> [Última consulta: 02 de noviembre de 2019]
- Campbell, John L. 1998. "Institutional analysis and the role of ideas in political economy". *Theory and Society* 27(3): 377–409.
- . 2002. "Ideas, politics, and public policy". *Annual Review of Sociology* 28: 21–38. Doi:10.1146/annurev.soc.28.110601.141111
- Capano, Giliberto, y Michael Howlett. 2009. "Introduction : The Determinants of Policy Change: Advancing the Debate". *Journal of Comparative Policy Analysis* 11(1). Doi:10.1080/13876980802648227.
- Carpenter, Daniel. 2001. *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*. New Jersey: Princeton University Press.
- Carré, Marie-Noëlle, y Leonardo Fernández. 2013. "¿El cinturón ecológico?: Análisis de una marca urbana que nunca existió". *EURE: Revista Latinoamericana de Estudios urbanos y Territoriales* 39(117): 49–68.
- Chabalgoity, Manuel, Javier Taks, Adriana Goñi, Lucía Fernández, Gonzalo Bustillo, Ana Lucía Iza, y Mariela Blanco. 2006. "Gestión de Residuos Sólidos Urbanos, un Abordaje

- Territorial desde la Perspectiva de la Inclusión Social, el Trabajo y la Producción”. *Pampa*, n° 2: 37–84. Doi:10.14409/pampa.v1i2.3131.
- Cherubini, Francesco, Silvia Bargigli, y Sergio Ulgiati. 2008. “Life cycle assessment of urban waste management: Energy performances and environmental impacts. The case of Rome, Italy”. *Waste Management* 28(12): 2552–64. Doi:10.1016/j.wasman.2007.11.011.
- Chiara, Magdalena, y María Mercedes Di Virgilio. 2000. “La Gestión de la Política Social: Aspectos Conceptuales y Problemas”. En *Gestión de la política social: conceptos y herramientas*, editado por Magdalena Chiara y María Mercedes Di Virgilio. Buenos Aires: Universidad de General Sarmiento - Prometeo.
- Christel, Lucas G. e Itatí Moreno. 2018. “A 25 Años del Derecho al Ambiente Sano: Balances y Desafíos de las Políticas Ambientales en Argentina”. En *Construir el ambiente: Sociedad, estado y políticas ambientales en Argentina. Sociedad, estado y políticas ambientales en Argentina.*, editado por Ricardo A. Gutiérrez, 469-501. Buenos Aires: Teseo.
- Christel, Lucas G., y Ricardo A. Gutiérrez. 2017. “Making Rights Come Alive: Environmental Rights and Modes of Participation in Argentina”. *Journal of Environment and Development* 26 (3): 322–47. Doi:10.1177/1070496517701248.
- Clift, R., A. Doig, y G. Finnveden. 2000. “The Application of Life Cycle Assessment to Integrated Solid Waste Management”. *Trans IChemE* 78(4): 279–87. Doi:10.1205/095758200530790.
- Collier, Ruth Berins, y Samuel Handlin, eds. 2009. *Reorganizing Popular Politics: Participation and the New Interest Regime in Latin America*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Cortez, Mauricio, y Antoine Maillet. 2018. “Trayectoria multinivel de una coalición promotora e incidencia en la agenda política nacional . El caso del conflicto de Pascua Lama y la ley de glaciares en Chile”. *Colombia Internacional*, 94: 3–25.
- D’Hers, Victoria. 2013. “Asentamientos sobre basurales a cielo abierto. Explotación, segregación y expulsión en el manejo de los residuos”. *Delos: Desarrollo Local Sostenible* 6 (16). Disponible en: <http://www.eumed.net/rev/delos/16/explotacion-expulsion-residuos.pdf> [Última consulta: 10 de noviembre de 2019]
- D’Hers, Victoria, y Cinthia Shammah. 2015. “Políticas y prácticas en torno a la gestión de los RSU. Un estudio de cinco ciudades de Argentina”. En *Recuperadores, Residuos y Mediaciones. análisis desde los interiores de la cotidianidad, la gestión y la estructura social*, editado por Gabriela Vergara, 25–49. Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora.
- D’Hers, Victoria, España Verrastro, Cinthia Shamma, y Marie-Noëlle Carré. 2013. “Analizando el conflicto en torno a la recolección y transporte de los residuos en la Ciudad de Buenos Aires”. En *Cartografías del Conflicto Ambiental*, editado por María G. Merlinsky, 111–33. Buenos Aires: Ciccus.
- De Gramont, Hubert C., y Horacio Mackinlay. 2006. “Las organizaciones sociales campesinas e indígenas frente a los partidos políticos y el Estado, México 1938-2006”. *Revista Mexicana de Sociología* 68 (4): 693–729.
- De Leon, Peter. 1997. “Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier”. *Gestión y Política Pública* 6 (1): 5-17. Disponible en: <http://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/3184> [Última consulta: 23 de noviembre de 2019]

- Degano, Daniela y Sandra Ursino. 2008. "Nuevos conflictos locales y urbanos. Análisis de la 'Asociación vecinos por un Brandsen ecológico'". En *V Jornadas de Sociología de la UNLP*. 10, 11 y 12 de diciembre. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Delamata, Gabriela. 2016. "Una década de activismo judicial en las villas de Buenos Aires / A decade of judicial activism in the villas of Buenos Aires". *Revista Direito e Práxis* 7(14): 567–87. Doi:10.12957/dep.2016.22952
- Delgado Salazar, Ricardo. 2007. "Los marcos de acción colectiva y sus implicaciones culturales en la construcción de ciudadanía". *Universitas Humanistica*, (64): 41–66.
- Della Porta, Donatella, Mario Diani, y Robert W. White, eds. 2005. *Transnational protest and global activism*. Lahman: Rowman & Littlefield Publishers.
- Deutz, Pauline y Lynne E. Frostick. 2009. "Reconciling policy, practice, and theorisations of waste management". *Geographical Journal* 175(4): 247–50. Doi:10.1111/j.1475-4959.2009.00338.x
- Di Virgilio, María Mercedes, y María Carla Rodríguez. 2011. "Caleidoscopio de las Políticas Urbanas. Un Rompecabezas para armar". En *Caleidoscopio de las políticas territoriales*. Un rompecabezas para armar, editado por María Carla Rodríguez y María Mercedes Di Virgilio, 17–52. Buenos Aires: Prometeo.
- Diani, Mario. 1995. *Green Networks in Italy*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- . 2003. "Leaders" Or Brokers? Positions and Influence in Social Movement Networks. *Social Movements and Networks: Relational Approaches to Collective Action*. Doi:10.1093/0199251789.003.0005.
- . 2012. "Modes of Coordination of Collective Action: What Actors in Policy-making?" En *Networks in Social Policy Problems*, editado por Balázs Vedres y Marco Scotti, 103–23. Cambridge: Cambridge University Press.
- Diani, Mario y Ann Mische. 2015. "Network Approaches and Social Movements". En *The Oxford Handbook of Social Movements*, editado por Donatella Della Porta y Mario Diani. Oxford: Oxford University Press.
- Downs, Anthony. 1993. "El Ciclo de Atención de los Problemas Sociales". En *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, editado por Luis Aguilar Villanueva, 141–59. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Dryzek, John S., David Downes, Christian Hunold, David Schlosberg y Hans-Kristian Hernes. 2003. *Green States and Social Movements*. Oxford: Oxford University Press.
- Dujovne Ortiz, Alicia. 2010. *¿Quién mató a Diego Duarte? Crónicas de la basura*. Buenos Aires: Aguilar.
- Evans, Peter. 1996. "Development Strategies across the Public-Private Divide". *World Development* 24(6): 1033–37.
- . 1997. "Government Action, Social Capital, and Development: Reviewing the Evidence of Synergy". En *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*, editado por Peter Evans, 178–209. Berkeley: University of California International and Area Studies.
- . , ed. 2002. *Livable Cities? Urban Struggles for Livelihood and Sustainability*. Berkeley: University of California.
- Evans, Peter, Dietrich Rueschemeyer, y Theda Skocpol, eds. 1985. *Bringing the State Back in*. Vol. 60. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1111/j.1467-923X.1989.tb00776.x.
- Falleti, Tulia G. 2016. "Process tracing of extensive and intensive processes". *New Political Economy* 21(5): 455–62.

- Falleti, Tulia G., y Julia Lynch. 2010. "Context and Causal Mechanisms in Political Analysis". *Comparative Political Studies* 42 (9): 1143–66. Doi:10.1177/0010414009331724.
- Falleti, Tulia G., y Thea N. Riofrancos. 2018. "Endogenous Participation: Strengthening Prior Consultation in Extractive Economies". *World Politics* 70 (1): 86–121. Doi:10.1017/S004388711700020X.
- Fantasia, Rick y Eric L. Hirsch. 1995. "Culture in Rebellion: The Appropriation and Transformation of the Veil in the Algerian Revolution". En *Social Movements and Culture*, editado por Hank Johnston y Bert Klandermans, 144–62. Minnesota: Routledge.
- Fernández, Leonardo. 2010. "Censo 2010. Somos 14.819.137 habitantes en la Región Metropolitana de Buenos Aires". Buenos Aires: Instituto del Conurbano - Universidad Nacional de General Sarmiento. Disponible en: [http://bam21.org.ar/comunidad/pluginfile.php/1509/mod\\_data/content/5157/Censo\\_2010.Somos\\_14.819.137\\_habitantes\\_en\\_la\\_RMBA\\_ICO-UNGS.pdf](http://bam21.org.ar/comunidad/pluginfile.php/1509/mod_data/content/5157/Censo_2010.Somos_14.819.137_habitantes_en_la_RMBA_ICO-UNGS.pdf) [Última consulta: 10 de noviembre de 2019].
- Fox, Jonathan. 1992. *The Politics of Food in Mexico. State Power and Social Mobilization*. Ithaca: Cornell University Press.
- Garay, Candelaria. 2010. "Including Outsiders: Social Policy Expansion in Latin America". Tesis Doctoral. University of California.
- Geary, Mirtha. 2014. *Basura y Política, los Residuos en la Ciudad de Rosario (1995-2003)*. Rosario: Ediciones del Revés.
- Gerring, John. 2010. "Case Selection for case-study analysis: qualitative and quantitative techniques". En *The Oxford Handbook of Political Methodology*, editado por Janet M. Box-Steffensmeier, Henry E. Brady y David Collier, 645–84. Oxford: Oxford University Press.
- González, Gisela Laura. 2010. "Residuos Sólidos Urbanos Argentina. Tratamiento Y Disposicion Final De Residuos Solidos En Argentina". Buenos Aires: Cámara Argentina de la Construcción. Disponible en: <http://www.igc.org.ar/megaciudad/N3/Residuos%20Solidos%20Urbanos%20CAMARCO.pdf> [Última consulta: 05 de noviembre de 2019]
- Gudynas, Eduardo. 2001. "Actores sociales y ámbitos de construcción de políticas ambientales". *Ambiente & Sociedad* 4(8): 5–19.
- . 2004. *Ecología, economía y etica del desarrollo sostenible*. 5ta ed. Montevideo: Coscoroba.
- Gutiérrez, Ricardo A. 2010. "When Experts Do Politics : Introducing Water Policy Reform in Brazil". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 23(1): 59–88.
- . 2011. "Gobierno local, cuestiones metropolitanas y políticas ambientales en la RMBA". En *Estado benefactor y políticas sociales: historia, implementación y reforma de programas sociales en Argentina, Chile y Uruguay*, editado por Alma Idiart. Buenos Aires: Biblos.
- . 2014. *Gestión de residuos sólidos urbanos en la región Metropolitana de Buenos Aires. Modelos y prácticas*. Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín. Escuela de Política y Gobierno. Disponible en: <https://www.gapepyg.files.wordpress.com/2012/09/epyg-unsam-2014-gestic3b3n-de-rsu-en-la-rmba.pdf> [Última consulta: 25 de noviembre de 2019]

- . 2017a. “¿Hacia un nuevo modelo? Avances en la gestión integral de residuos sólidos urbanos en la Región Metropolitana de Buenos Aires”. En *La política del ambiente en América Latina*, editado por María G. Günther y Ricardo A. Gutiérrez, 239–78. México: Clacso.
- . 2017b. “La confrontación de coaliciones sociedad-estado: la política de protección de bosques nativos en Argentina (2004-2015)”. *Revista SAAP* 11(2): 283–312.
- . , ed. 2018. *Construir el Ambiente: Sociedad, Estado y Políticas Ambientales en Argentina*. Buenos Aires: Teseo.
- Gutiérrez, Ricardo A. “A Troubled Collaboration: Cartoneros and the PRO Administrations in Buenos Aires”. *Latin American Politics and Society*, En prensa.
- Gutiérrez, Ricardo A., y Fernando Isuani. 2014. “La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina”. *Revista de Administração Pública* 48(2): 295–322.
- Hacking, Nick, y Andrew Flynn. 2014. “Networks, protest and regulatory systems: the case of energy from waste”. *Local Environment: The International Journal of Justice and Sustainability* 19(3): 334–55. Doi:10.1080/13549839.2013.790353.
- Hager, Carol y Mary Alice Haddad. 2015. *Nimby Is Beautiful: Cases of Local Activism and Environmental Innovation Around the World*. New York: Berghahn Books. Doi:10.2307/j.ctt9qcsmj
- Hall, Peter A., y Rosemary C.R. Taylor. 1996. “Political Science and the Three New Institutionalisms”. *Political Studies*, 44: 936–57.
- Hart, Stephen. 1996. “The cultural dimension of social movements: A theoretical reassessment and literature review”. *Sociology of Religion* 57(1): 87–100. Doi:10.2307/3712006.
- Herbert Fitz, Arturo. 2015. “No más CEAMSE: el surgimiento de movimientos ambientalistas en contra de los rellenos sanitarios de Buenos Aires”. Tesis de Maestría en Ciencia Política. Universidad Torcuato Di Tella.
- Herzer, Hilda, y Raquel Gurevich. 1996. “Construyendo el riesgo ambiental en la ciudad”. *Desastres y Sociedad* 4 (7): 1–15.
- Hilgartner, Stephen, y Charles L. Bosk. 1988. “The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model”. *American Journal of Sociology* 94 (1): 53–78. Doi:10.1086/228951.
- Hirschl, Ran. 2011. “The Judicialization of Politics”. En *The Oxford Handbook of Law and Politics*, editado por Robert Goodin, 2nd ed. Oxford: Oxford University Press. Doi:10.1093/oxfordhb/9780199208425.003.0008.
- Hochstetler, Kathryn, y Margaret E. Keck. 2007. *Greening Brazil. Environmental Activism in State and Society*. Durham: Duke University Press.
- Holyoke, Thomas T., Heath Brown y Jeffrey R. Henig. 2012. “Shopping in the Political Arena: Strategic State and Local Venue Selection by Advocates”. *State and Local Government Review* 44(1): 9–20. Doi:10.1177/0160323X11428620.
- Hurst, Carlos. 2007. “Alternativas De Ubicación De Centros de Disposición Final de Residuos Sólidos en el Área Metropolitana de Buenos Aires”. En *Anales de la Academia Nacional de Ingeniería. Tomo III*, 273–87. Buenos Aires: Academia Nacional de Ingeniería.
- Immergut, Ellen M. 1990. “Institutions, Veto Points, and Policy Results: A Comparative Analysis of Health Care”. *Journal of Public Policy* 10(4): 391–416. Doi:10.1017/S0143814X00006061.

- Jasper, James M., Kevin Moran y Marisa Tramontano. 2015. "Strategy". En *The Oxford Handbook of Social Movements*, editado por Donatella Della Porta y Mario Diani, 399-409. Oxford: Oxford University Press.
- Jin, Yiyang, Ting Chen, Xin Chen, y Zhixin Yu. 2015. "Life-cycle assessment of energy consumption and environmental impact of an integrated food waste-based biogas plant". *Applied Energy* 151. Elsevier Ltd: 227-36. Doi:10.1016/j.apenergy.2015.04.058.
- Kihampa, Charles. 2013. "Environmental Exposure and Public Health Concerns of Municipal Solid Waste Disposal un Dar Es Salaam, Tanzania". *Journal of Sustainable Development in Africa* 15(3): 198-208.
- Kingdon, John. 1995. *Agendas, Alternatives and Public Policy*. New York: Harper Collins.
- Kotler, Philip, y Gerald Zaltman. 1971. "Social Marketing: Approach Planned Social Change". *Journal of Marketing* 35(3): 3-12.
- Kousis, Maria. 1999. "Environmental protest cases: the city, the countryside, and the grassroots in Southern Europe". *Mobilization: An International Journal* 4(2): 223-38.
- Lang, Graeme, y Ying Xu. 2013. "Anti-incinerator campaigns and the evolution of protest politics in China". *Environmental Politics* 22(5): 832-48. Doi:10.1080/09644016.2013.765684.
- Laura, Guillermo D. 1979. *El Cinturón Ecológico*. Buenos Aires: Ediciones CEAMSE.
- Leech, Beth L. 2010. "Lobbying and Influence". En *Oxford Handbook of American Political Parties and Interest Groups*, editado por Sandy Maisel, Jeffrey Berry, y George Edwards (III), 534-51. Oxford: Oxford University Press.
- Lesteur, M., V. Bellon-Maurel, C. Gonzalez, E. Latrille, J. M. Roger, G. Junqua, y J. P. Steyer. 2010. "Alternative methods for determining anaerobic biodegradability: A review". *Process Biochemistry* 45(4): 431-40. Doi:10.1016/j.procbio.2009.11.018.
- Ley, Aaron J., y Edward P. Weber. 2015. "The adaptive venue shopping framework: how emergent groups choose environmental policymaking venues". *Environmental Politics* 24 (5): 703-22. Doi:10.1080/09644016.2015.1014656.
- Lezama, José L. 2004. *La construcción social y política del medio ambiente*. Mexico DF: El Colegio de México.
- López Leyva, Armando M. 2012. "Los movimientos sociales y su influencia en el ciclo de las políticas públicas". *Región y Sociedad* 24(55): 159-97.
- Lowi, Theodore. 1996. "Políticas Públicas: estudios de caso y teoría política". En *La Hechura de las Políticas*, editado por Luis Aguilar Villanueva, 77-117. México: Porrúa.
- Mahoney, James. 2001. "Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective". *Studies in Comparative International Development* 36 (1): 111-41. Doi:10.1007/BF02687587.
- Mann, Michael. 2008. "Infrastructural power revisited". *Studies in Comparative International Development* 43 (3-4): 355-65. Doi:10.1007/s12116-008-9027-7.
- Matta, Jagannadha R. y Janaki R. Alavalapati. 2006. "Perceptions of collective action and its success in community based natural resource management: An empirical analysis". *Forest Policy and Economics* 9(3): 274-84. Doi:10.1016/j.forpol.2005.06.014.
- Mauro, Sebastián y Federico M. Rossi. 2013. "The Movement of Popular and Neighborhood Assemblies in the City of Buenos Aires, 2002-2011". *Latin American Perspectives* 42 (2): 107-24. Doi:10.1177/0094582X13506693.
- Mazzarino, María Julia, y Patricia Satti, eds. 2012. *Compostaje en la Argentina: Experiencias de Producción, calidad y Uso*. Buenos Aires: Orientación Gráfica Editora.

- McAdam, Doug. 2000. "Culture and Social Movements". En *Culture and Politics*, editado por Lane Crothers y Charles Lockhart, 253–68. New York: Palgrave Macmillan. Doi:10.1007/978-1-349-62397-6\_14.
- McAdam, Doug, y Yang Su. 2002. "The War at Home: Antiwar Protests and Congressional Voting, 1965 to 1973". *American Sociological Review* 67 (5): 696. Doi:10.2307/3088914.
- McAdam, Doug, Sidney Tarrow, y Charles Tilly. 2001. *Dynamics of Contention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McCammon, Holly J., y Young Moon. 2015. "Social Movements Coalitions". En *The Oxford Handbook of Social Movements*, editado por Donatella Della Porta y Mario Diani. Oxford: Oxford University Press.
- McCarthy, John D., y Mark Wolfson. 1996. "Resource Mobilization by Local Social Movement Organizations: Agency, Strategy, and Organization in the Movement Against Drinking and Driving". *American Sociological Review* 61(6): 1070–88. Doi:10.2307/2096309.
- McCarthy, John D., y Mayer N. Zald. 1977. "Resource Mobilization and Social Movements : A Partial Theory". *American Journal of Sociology* 82(6): 1212–41.
- McDougal, Forbes, Peter White, Marina Franke, y Peter Hindle. 2001. *Integrated Solid Waste Management: A Life Cycle Inventory*. Oxford: Blackwell Science.
- Meny, Ives, y Jean Claude Thoenig. 1992. *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel.
- Merlinsky, María G. 2008. "Agregando valor a los estudios de caso: reflexiones desde la trastienda de la investigación". En *I Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales*. 10, 11 y 12 de diciembre. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- . 2011. "La acción colectiva ambiental y la construcción política del problema de los residuos sólidos urbanos. Controversias y aprendizajes en torno al cierre del relleno sanitario de Villa Domínico". En *Paraformal: ecologías urbanas*. Buenos Aires: CCEBA.
- . 2013. Los desafíos políticos e institucionales del saneamiento del Riachuelo; *Ciencia Hoy*. 22(132): 16-20
- Merlinsky, María G. y Melina Ayelén Tobías. 2019. "Inundaciones en Buenos Aires. ¿Cómo analizar el componente institucional en la construcción social del riesgo?" *L' Ordinaire des Amériques*, 1–16. Doi: 10.4000/orda.1885.
- Merlinsky, María G. y Soledad Fernández Bouzo. 2007. "Las 'Madres de las Torres' y la lucha contra el relleno sanitario: medio ambiente e intereses prácticos de género". III Congreso Iberoamericano sobre Desarrollo y Ambiente. Las políticas públicas ante los desafíos del desarrollo y la conservación del ambiente. San José de Costa Rica.
- Migdal, Joel. 2009. *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mische, Ann. 2003. "Cross-Talk in Movements: Reconceiving the Culture- Network Link". En *Social Movements and Networks: Relational Approaches to Collective Action*, editado por Mario Diani y Doug McAdam, 258–80. Oxford: Oxford University Press. doi:10.1093/0199251789.003.0011.
- Mitlin, Diana. 2008. "With and beyond the state co-production as a route to political influence, power and transformation for grassroots organizations". *Environment and Urbanization* 20 (2): 339–60. doi:10.1177/0956247808096117.
- Molina, Anabella. 2017. "Coaliciones : un veto para la paridad de género en los Gabinetes de América Latina". En *9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado*

- por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). 26 al 28 de julio. Montevideo.
- Montera, Carolina. 2016. “La gestión de los residuos en disputa. Controversias por la instalación del Centro Ambiental de Recomposición Energética en el partido de La Matanza”. En *Cartografías del Conflicto Ambiental en Argentina 2*, editado por María G. Merlinsky, 351–76. Buenos Aires: Ciccus.
- Moore, Sarah A. 2008. “Waste Practices and Politics: the case of Oaxaca, México”. En *Environmental Justice in Latin America. Problems, Promise, and Practice*, editado por David V. Carruthers, 119–35. Massachusetts: MIT Press.
- . 2009. “The excess of modernity: Garbage politics in Oaxaca, Mexico”. *Professional Geographer* 61 (4): 426–37. Doi:10.1080/00330120903143375.
- Moreno, Itatí. 2012. “Construcción social de un problema público: los actores de la Cuenca Matanza Riachuelo”. Tesis de Maestría en Derechos Humanos y Democratización para América Latina y el Caribe, Universidad Nacional de San Martín.
- Moreno, Mercedes. 2016. “El fondo también existe: la construcción colectiva del hábitat en asentamientos de González Catán”. Tesis de Licenciatura en Trabajo Social, Universidad Nacional de La Matanza.
- Najam, Adil. 2000. “The Four-C’s of Third Sector– Government Relations: Cooperation, Confrontation, Complementarity, and Co-optation”. *Nonprofit Management & Leadership* 10(4): 375–96.
- O’Connor, James. 1998. *Natural Causes: Essays in Ecological Marxism*. London: The Guilford Press.
- Offe, Claus y Helmut Wiesenthal. 1980. “Two logics of collective action: theoretical notes on social class and organizational form”. *Political power and social theory* 1(1): 67–115.
- Oliver, Pamela E., y Daniel J. Meyer. 1999. “How Events Enter the Public Sphere: Conflict, Location, and Sponsorship in Local Newspaper Coverage of Public Events”. *American Journal of Sociology* 105 (1): 38–87. Doi:10.1086/210267.
- Olson, Mancur. 1992. “La lógica de la acción colectiva”. En *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*, editado por Albert Batlle, 1a ed., 3a, 203–20. Barcelona: Ariel.
- Oszlak, Oscar. 1983. “Los sectores populares y el derecho al espacio urbano”. *Punto de Vista* 16(5): 15–20.
- Paiva, Verónica. 2013. “Cartoneros, recolección informal, ambiente y políticas públicas en Buenos Aires 2001-2012”. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana* 5(1): 149–58.
- Pashkes Ronis, Matías y María C. Palermo. 2010. “La Relación Sociedad - Naturaleza en la Sociedad del Riesgo: el Caso del Relleno Sanitario ‘Villa Domingo’”. *Scripta Ethnologica* 32: 45–58.
- Pereyra, Sebastián, Germán Pérez y Federico Schuster. 2015. “Trends of Social Protest in Argentina: 1989–2007”. En *Handbook of Social Movements across Latin America*, editado por Paul Almeida y Allen Cordero Ulate, 335-360. New York: Springer.
- Pérez-Liñán, Aníbal (2010) *El método comparativo y el análisis de configuraciones causales*. Revista Latinoamericana de Política Comparada, 3: 125-148.
- Peters, Guy. 2003. *El nuevo institucionalismo en la ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- Pianta, Mario y Gerbaudo Paolo. 2015. “In Search of European Alternatives: Anti - austerity Protests in Europe”. En *Subterranean Politics in Europe*, editado por Mary Kaldor y Sabine Selchow, 31-59. Hampshire: Palgrave Macmillan. Doi: 10.1057/9781137441478



- Pierson, Paul. 1993. "When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change". *World Politics* 45(4): 595–628.
- Pierson, Paul, y Theda Skocpol. 2008. "El institucionalismo histórico en la Ciencia Política Contemporánea". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 17 (1): 7–38.
- Pires, Rui Pena. 2007. "Árvores conceptuais: Uma reconstrução multidimensional dos conceitos de acção e de estrutura". *Sociologia, Problemas e Práticas*, nº53: 11–50.
- Pralle, Sarah B. 2003. "Venue shopping, political strategy, and policy change: The internationalization of Canadian Forest Advocacy". *Journal of Public Policy* 23 (3): 233–60. doi:10.1017/S0143814X03003118.
- . 2006. *Branching Out, Digging In: Environmental Advocacy and Agenda Setting*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Przeworski, Adam. 1995. "Las restricciones económicas en las decisiones políticas". *Revista Internacional de Filosofía Política*, nº 6: 52–69.
- Real-Dato, José. 2009. "Mechanisms of Policy Change: A Proposal for a Synthetic Explanatory Framework". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 11 (1): 117–43. Doi:10.1080/13876980802648268.
- Reboratti, Carlos. 2000. *Ambiente y Sociedad*. Buenos Aires: Ariel.
- Reger, Jo, Daniel J. Myers, y Rachel L. Einwohner, eds. 2008. *Identity Work in Social Movements*. Minnesota: University of Minnesota Press.
- Reingold, Julián. 2013. "Bailando en el Basural : Una aproximación estructural sobre la actual crisis en el manejo de residuos urbanos en el Área Metropolitana de Buenos Aires ,2004 - 2013". En *X Jornadas de Sociología*. 1 al 6 de julio. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Disponible en: <http://cdsa.aacademica.org/000-038/72> [Última consulta 18 de noviembre de 2019]
- Risley, Amy. 2015. *Civil Society Organizations, Advocacy, and Policy Making in Latin American Democracies: Pathways to Participation*. New York: Palgrave Macmillan. Doi:10.1007/978-1-137-50206-3.
- Rootes, Christopher, y Eugene Nulman. 2015. "The Impacts of Environmental Movements". En *The Oxford Handbook of Social Movements*, editado por Donatella Della Porta y Mario Diani, 729–42. Oxford: Oxford University Press.
- Rossi, Federico M. y Marisa Von Bülow, eds. 2015. *Social Movement Dynamic*. Farnham: Ashgate.
- Rugendyke, Barbara. 2007a. "Making Poverty History?" En *NGOs as Advocates for Development in a Globalising World*, editado por Barbara Rugendyke, 222–32. New York: Routledge.
- . , ed. 2007b. *NGOs as Advocates for Development in a Globalising World*. New York: Routledge.
- Ryan, Daniel E. 2011. "Democratic Governance and the Courts: The Political Sources of the Judicialization of Public Policy in Argentina". Tesis Doctoral. University of Texas.
- Sabatier, Paul A. 1988. "An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein". *Policy Sciences* 21 (2–3):129–68. Doi:10.1007/BF00136406.
- Sabatini, Francisco. 1997. "Conflictos ambientales y desarrollo sostenible de las regiones urbanas". *EURE: Revista Latinoamericana de Estudios urbanos y Territoriales* 22 (68): 77–91.
- Sádaba Garraza, María Teresa. 2001. "Origen, aplicación y límites de la 'teoría del encuadres' (framing) en comunicación". *Comunicación y Sociedad* 14 (2): 143–75.

- Scartascini, Carlos, Ernesto Stein, y Mariano Tommasi. 2008. "Political Institutions, State Capabilities and Public Policy: International Evidence". New York: BID. Disponible en: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/51526/1/589979574.pdf> [Última consulta: 11 de noviembre de 2019]
- Schaffer Boudet, Hilary. 2011. "From not-in-my-backyard (NIMBY) to not-in-anyone's-backyard (NIABY): Regional mobilization against liquefied natural gas in the U.S". *Environmental Politics* 20 (6):786–806.
- Scolnik, Fernando. 2015. "Grassroots labor organizations in metropolitan buenos aires, 2003-2007". *Latin American Perspectives* 42 (2): 30–41. Doi:10.1177/0094582X14551139.
- Shammah, Cinthia. 2009. *El Circuito Informal de los Residuos. Los Basurales a Cielo Abierto*. Buenos Aires: Espacio Editorial. Doi:10.3917/rsi.100.0107.
- Sharpe, Erin K. 2006. "Resources at the crassroots of recreation: Organizational capacity and quality of experience in a community sport organization". *Leisure Sciences: An Interdisciplinary Journal* 28 (4): 385–401. Doi:10.1080/01490400600745894.
- Simonis, Udo E. 1997. "Reorientación Ecológica de la Sociedad Industrial". En *La Protección del Medio Ambiente, Conceptos y Políticas*, editado por Josef Thessing y Wilhelm Hofmeister, 21–44. Buenos Aires: Konrad - Adenauer Stiftung.
- Sinwell, Luke. 2012. "Transformative left-wing parties' and grassroots organizations: Unpacking the politics of 'top-down' and 'bottom-up' development". *Geoforum* 43 (2): 190–98. Doi:10.1016/j.geoforum.2011.10.008.
- Skocpol, Theda. 1979. *States and Social Revolutions. A Comparative Analysis of France, Russia, and China*. Cambridge: Cambridge University Press. Doi:10.1017/CBO9780511815805.
- Sokphea, Young. 2016. "Movement of indigenous communities targeting an agro-industrial investment in north-eastern Cambodia". *Asian Journal of Social Science* 44(1–2): 187–213. Doi:10.1163/15685314-04401008.
- Søren, Winter. 1990. "Integrating Implementation Research". En *Implementation and the Policy Process*, editado por Dennis J. Palumbo y Donald J. Calista, 19-38. New York: Greenwood.
- Sorroche, Santiago. 2017. "Experiencias replicables. Análisis de las vinculaciones entre cooperativas de cartoneros, agencias estatales y ONG en el Gran Buenos Aires". *Revista de Estudios Sociales*, n°.61: 58–68. Doi:10.7440/res61.2017.05.
- Steadly, Homer R., y John W. Foley. 1979. "The success of protest groups: Multivariate analyses". *Social Science Research* 8(1): 1–15. Doi:10.1016/0049-089X(79)90011-5.
- Steinberg, Paul F. 2001. *Environmental Leadership in Developing Countries. Transnational Relations and Biodiversity Policy in Costa Rica and Bolivia*. Massachusetts: MIT Press.
- Suárez, Francisco M. 2010. "Residuos, territorios, representaciones e identidades. Una mirada sociocultural de los sitios de disposición y de los circuitos de recuperación de Residuos Sólidos Urbanos en Buenos Aires". Tesis Doctoral. Universidad de Buenos Aires.
- . 2016. *La Reina del Plata. Buenos Aires: Sociedad y Residuos*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Subramanian, P.M. 2000. "Plastics recycling and waste management in US". *Resources, Conservation and Recycling* 28(3–4): 253–63. Doi:10.1016/S0921-3449(99)00049-X.

- Sun, Yuting. 2016. "Substantive Legitimacy: Action Strategy of Grassroots Organizations". *The China Nonprofit Review* 8(1): 67–92. Doi:10.1163/18765149-12341306.
- Svampa, Maristella y Sebastián Pereyra. 2009. *Entre la ruta y el barrio: la experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos.
- Tarrow, Sidney. 2011. *Power in movement: Social movements, collective action and politics*. 3era. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tarrow, Sidney y Charles Tilly. 2009. "Contentious Politics and Social Movements". En *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, editado por Carles Boix y Susan Stokes. Oxford: Oxford University Press. Doi:10.1093/oxfordhb/9780199566020.003.0019.
- Tilly, Charles. 1985. "Models and Realities of Popular Collective Action". *Social Research* 52(4):–47. Doi:10.2307/40970396.
- . 2001. "Mechanisms in Political Processes". *Annual Review of Political Science*, n° 4: 21–41.
- True, James, Brywn Jones, y Frank R. Baumgartner. 2010. "Teoría del Equilibrio Interrumpido". En *Teoría del Proceso de las Políticas Públicas*, editado por Paul A. Sabatier, 167-201. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación.
- Tsebelis, George. 1999. "Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis". *American Political Science Review* 93(3): 591–608. Doi:10.2307/2585576.
- Tsebelis, George, Thomas König, y Marc Debus, eds. 2012. *Reform Processes and Policy Change: Veto Players and Decision-Making in Modern Democracies. West European Politics*. 35. Doi:10.1080/01402382.2011.648481.
- Tuan, Nguyen Quang, y Virginia W. Maclaren. 2007. "The evolution of community concern about landfills in Vietnam". *International Development Planning Review* 29(4): 413–32. Doi:10.3828/idpr.29.4.1.
- Uphoff, Norman. 1993. "Grassroots organizations and NGOs in rural development: Opportunities with diminishing states and expanding markets". *World Development* 21(4): 607–22. Doi:10.1016/0305-750X(93)90113-N.
- Vedung, Evert. 1998. "Policy Instruments: Typologies and Theories". En *Carrots, Sticks and Sermons. Policy Instruments and their Evaluation.*, editado por Marie Louise Bernelmans-Videc, Ray C. Rist, y Evert Vedung, 21-58. New Brunswick and London: Transaction Publishers.
- Venegas Sahagún, Beatriz. 2018. "Conflicto socioambiental y rellenos sanitarios en los Pueblos de la Barranca en Zapopan, Jalisco". *Carta Económica Regional* 30(121): 193–215.
- Vergara, Gabriela, y Pedro Lisdero. 2015. "Gestionar, protestar y vivir de la basura. Un análisis desde el conflicto social en torno a las políticas públicas sobre los RSU en Córdoba". *De Prácticas y Discursos* 4 (5): 1–20.
- Verloo, Mieke. 2005. "Mainstreaming Gender Equality in Europe. a Critical Frame Analysis Approach". *The Greek Review of Social Research* 117: 11–34. Doi:10.12681/grsr.9555.
- Verón, Eduardo F. 2019. "Recuperadores Humanos: Análisis de los procesos de exigibilidad de derechos laborales por parte de los recuperadores urbanos de José León Suárez (2004 – 2019)". Tesis de Maestría en Derechos Humanos y Democratización para América Latina y el Caribe. Universidad Nacional de General San Martín.

- Disponible en: <https://gapepyg.files.wordpress.com/2019/09/recuperadores-humanos-2019.-verc3b3n-eduardo.pdf> [Última Consulta: 15 de noviembre de 2019]
- Verraastro, España. 2012. “Del enterramiento masivo a la gestión integral en los RSU: quiebres y redefiniciones en los últimos 10 años”. En *X Congreso Nacional de Congreso Nacional de Ciencia Política*. 27 al 30 de julio. Córdoba: Sociedad Argentina de Análisis Político.
- Viguera, Aníbal. 1998. “Estado, Empresarios y Reformas Económicas: En Busca de una Perspectiva Analítica Integradora”. *Perfiles Latinoamericanos*, (12): 9–51.
- Villanova, Nicolás. 2015. *Cirujas, Cartoneros y Empresarios*. Buenos Aires: Investigaciones CEICS.
- Walker, Edward T., Andrew W. Martin, y John D. McCarthy. 2008. “Confronting the State, the Corporation, and the Academy: The Influence of Institutional Targets on Social Movement Repertoires”. *American Journal of Sociology* 114(1): 35–76. Doi:10.1086/588737.
- Walsh, Edwar J., Rex Warland, y D. Claytom Smith. 1997. *Don't Burn It Here: Grassroots Challenges to Trash Incinerators*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Ward, Matthew. 2017. “Opportunity, Resources, and Threat: Explaining Local Nativist Organizing in the United States”. *Sociological Perspectives* 60(3): 459–78. Doi:10.1177/0731121416655994.
- Weible, Christopher M., Paul A. Sabatier, Hank C. Jenkins-Smith, Daniel Nohrstedt, Adam Douglas Henry y Peter De Leon. 2011. “A quarter century of the advocacy coalition framework: An introduction to the special issue”. *Policy Studies Journal* 39(3): 349–60. Doi:10.1111/j.1541-0072.2011.00412.x.
- Weiss, Carol H. 2008. “Ideology, interests, and information: The Basis of Policy Positions”. En *Ethics, The Social Sciences, and Policy Analysis*, editado por Sidney Callahan y Bruce Jennings, 213–45. Boston: The Hastings Center Series in Ethics - Springer.
- Wesner, Ashton B. 2010. “Uncovering Argentine Environmentalisms: collective action, national identity, and environmental conflict”. BA Thesis. University of California.
- Whiteley, Paul F., y Stephen L. Winyard. 1988. *Pressure for the Poor: the Poverty Lobby and Policy Making*. London: Methuen.
- Ydersbond, Inga Margrete. 2014. “Multilevel ‘venue shopping’: The case of EU’s Renewables Directive”. *Interest Groups and Advocacy* 3(1): 30–58. Doi:10.1057/iga.2013.12.
- Yin, Robert. 1994. *Case Study Research. Design and Methods*. Applied Social Research Methods Series. vol. 5. Thousand Oaks: Sage Publications.

### **Noticias Periodísticas**

- Agencia Nova*, 01/08/2018. “CEAMSE inauguró planta de tratamiento de los residuos en Ensenada: ‘Vamos a recuperar el 63 por ciento de los desechos’”. Disponible en: [http://www.agencianova.com.ar/nota.asp?n=2017\\_12\\_7&id=59946&id\\_tiponota=10](http://www.agencianova.com.ar/nota.asp?n=2017_12_7&id=59946&id_tiponota=10) [Última consulta: 15 de noviembre de 2019]
- ANRed - Agencia de Noticias RedAcción*, 12/01/2006 “Vecinos de González Catán denuncian a la Ceamse”. Disponible en: <https://www.anred.org/2006/01/12/vecinos-de-gonzalez-catan-denuncian-a-la-ceamse/>. [Última consulta: 26 de octubre de 2019]
- Clarín*, 07/12/2001. “Protesta de vecinos por los gases de un basural”. Disponible en:

- [https://www.clarin.com/sociedad/protesta-vecinos-gases-basural\\_0\\_r1EWewUICtg.html](https://www.clarin.com/sociedad/protesta-vecinos-gases-basural_0_r1EWewUICtg.html)  
[Última consulta: 26 de octubre de 2019]
- Clarín*, 20/05/2003. “Avellaneda: vecinos impidieron el paso de camiones basureros”. Disponible en: [https://www.clarin.com/sociedad/avellaneda-vecinos-impidieron-paso-camiones-basureros\\_0\\_SkKmaD-lRKe.html](https://www.clarin.com/sociedad/avellaneda-vecinos-impidieron-paso-camiones-basureros_0_SkKmaD-lRKe.html) [Última consulta: 26 de octubre de 2019]
- Clarín*, 13/12/2005. “Hoy Podría haber Problemas con la Recolección: No dejan pasar camiones de basura en La Matanza”. Disponible en: [https://www.clarin.com/ediciones-antiores/dejan-pasar-camiones-basura-matanza\\_0\\_BJbvYLkAte.html](https://www.clarin.com/ediciones-antiores/dejan-pasar-camiones-basura-matanza_0_BJbvYLkAte.html) [Última consulta: 26 de octubre de 2019]
- Clarín*, 25/01/2007. “Anuncian el cierre del basural de González Catán para fin de año”. Disponible en: [https://www.clarin.com/ediciones-antiores/anuncian-cierre-basural-gonzalez-catan-fin-ano\\_0\\_BJc7kXfyAtx.html](https://www.clarin.com/ediciones-antiores/anuncian-cierre-basural-gonzalez-catan-fin-ano_0_BJc7kXfyAtx.html) [Última consulta: 26 de octubre de 2019]
- Clarín*, 10/02/2007. “Vecinos de General Rodríguez anunciaron una protesta en la Autopista del Oeste”. [https://www.clarin.com/ultimo-momento/vecinos-general-rodriguez-anunciaron-protesta-autopista-oeste\\_0\\_Bk27tlMJ0tl.html](https://www.clarin.com/ultimo-momento/vecinos-general-rodriguez-anunciaron-protesta-autopista-oeste_0_Bk27tlMJ0tl.html) [Última consulta: 26 de octubre de 2019]
- Clarín*, 12/02/2007. “En Brandsen y General Rodríguez: Protesta contra basurales”. Disponible en: [https://www.clarin.com/ediciones-antiores/protesta-basurales\\_0\\_HkNXHez1RFx.html](https://www.clarin.com/ediciones-antiores/protesta-basurales_0_HkNXHez1RFx.html) [Última consulta: 26 de octubre de 2019]
- Clarín*, 13/08/2007. “González Catán: Protesta en un relleno de la CEAMSE”. Disponible en: [https://www.clarin.com/ediciones-antiores/protesta-relleno-ceamse\\_0\\_HJcYbgy0Yl.html](https://www.clarin.com/ediciones-antiores/protesta-relleno-ceamse_0_HJcYbgy0Yl.html) [Última consulta: 26 de octubre de 2019]
- Clarín*, 25/11/2007. “Estudian abrir otros 12 rellenos sanitarios para enterrar la basura”. Disponible en: [https://www.clarin.com/ediciones-antiores/estudian-abrir-12-rellenos-sanitarios-enterrar-basura\\_0\\_Hy5M9C00aYg.html](https://www.clarin.com/ediciones-antiores/estudian-abrir-12-rellenos-sanitarios-enterrar-basura_0_Hy5M9C00aYg.html) [Última consulta: 26 de octubre de 2019]
- Clarín*, 21/11/2008. “El Ceamse relativiza todas las denuncias”. Disponible en: [https://www.clarin.com/sociedad/ceamse-relativiza-todas-denuncias\\_0\\_r1TMPLjAate.html](https://www.clarin.com/sociedad/ceamse-relativiza-todas-denuncias_0_r1TMPLjAate.html) [Última consulta: 26 de octubre de 2019]
- Diario 26*, 27/02/2007. “Frenarían relleno sanitario por reclamo de vecinos de localidad de Brandsen”. Disponible en: <https://www.diario26.com/34305--frenarian-relleno-sanitario-por-reclamo-de-vecinos-de-localidad-de-brandsen> [Última consulta: 26 de octubre de 2019]
- Diario Popular (Suplemento La Matanza)*, 11/07/2003. “Se Suman las Quejas contra Planta de la CEAMSE en Catán”. [Versión impresa]
- Diario Popular*, 23/05/2012. “Construirán planta de procesamiento de basura”. Disponible en: <https://www.diariopopular.com.ar/la-matanza/construiran-planta-procesamiento-basura-n120571> [Última consulta: 26 de octubre de 2019]
- El Día*, 27/03/2003. “La basura del conurbano llegaría a Ensenada como relleno sanitario”. Disponible en: [www.eldia.com/nota/2003-3-27-la-basura-del-conurbano-llegaria-a-ensenada-como-relleno-sanitario](http://www.eldia.com/nota/2003-3-27-la-basura-del-conurbano-llegaria-a-ensenada-como-relleno-sanitario). [Última consulta: 26 de octubre de 2019]
- El Día*, 19/04/2003. “El camino a Punta Lara quedó repleto de basura”. Disponible en: <https://www.eldia.com/nota/2003-4-19-el-camino-a-punta-lara-queda-repleto-de-basura> [Última consulta: 26 de octubre de 2019]
- El Día*, 06/12/2003. “Ahora llega basura de Berazategui y Varela”. Disponible en: [https://www.eldia.com/nota/2003-12-6-ahora-llega-basura-de-berazategui-y-varela](http://www.eldia.com/nota/2003-12-6-ahora-llega-basura-de-berazategui-y-varela)

- [Última consulta: 26 de octubre de 2019]
- El Día*, 03/02/2004. “Cerró el basurero más grande del país y repercute en La Plata”. Disponible en: <https://www.eldia.com/nota/2004-2-3-cerro-el-basurero-mas-grande-del-pais-y-repercute-en-la-plata> [Última consulta: 26 de octubre de 2019]
- El Día*, 16/05/2004. “Nueva denuncia por la basura que llega a predio de CEAMSE”. Disponible en: [www.eldia.com/nota/2004-5-16-nueva-denuncia-por-la-basura-que-llega-a-predio-de-ceamse](http://www.eldia.com/nota/2004-5-16-nueva-denuncia-por-la-basura-que-llega-a-predio-de-ceamse). [Última consulta: 26 de octubre de 2019]
- El Día*, 01/10/2004. “Traerían basura de Quilmes a la CEAMSE de Ensenada”. Disponible en: [www.eldia.com/nota/2004-10-1-traerian-basura-de-quilmes-a-la-ceamse-de-ensenada](http://www.eldia.com/nota/2004-10-1-traerian-basura-de-quilmes-a-la-ceamse-de-ensenada). [Última consulta: 26 de octubre de 2019]
- El Día*, 30/10/2004. “Se reaviva la polémica por residuos de Ceamse”. Disponible en: [www.eldia.com/nota/2004-10-30-se-reaviva-la-polemica-por-residuos-de-ceamse](http://www.eldia.com/nota/2004-10-30-se-reaviva-la-polemica-por-residuos-de-ceamse). [Última consulta: 26 de octubre de 2019]
- El Día*, 14/08/2007. “Ceamse: primer paso para cerrar relleno de González Catán”. ceamse: primer paso para cerrar relleno de González Catán. Disponible en: <https://www.eldia.com/nota/2007-8-14-ceamse-primer-paso-para-cerrar-relleno-de-gonzalez-catan> [Última consulta: 26 de octubre de 2019]
- El Día*, 12/09/2007. “Movilización por el cierre de Ceamse en La Matanza”. Disponible en: <https://www.eldia.com/nota/2007-9-12-movilizacion-por-el-cierre-de-ceamse-en-la-matanza> [Última consulta: 26 de octubre de 2019]
- El Día*, 28/09/2016. “Paso clave: llegaron las máquinas para tratar la basura de la Región”. Disponible en: [www.eldia.com/nota/2016-9-28-paso-clave-llegaron-las-maquinas-para-tratar-la-basura-de-laregion](http://www.eldia.com/nota/2016-9-28-paso-clave-llegaron-las-maquinas-para-tratar-la-basura-de-laregion) [Última consulta: 03 de diciembre de 2019].
- El Día*, 08/12/2017. “Empezó a funcionar la nueva planta de residuos de Ceamse, que estará a pleno en marzo”. Disponible en: <https://www.eldia.com/nota/2017-12-8-2-27-18-empezo-a-funcionar-la-nueva-planta-de-residuos-de-ceamse-que-estara-a-pleno-en-marzo-la-ciudad> [Última consulta: 18 de julio de 2019]
- ElIDigital*, 23/11/2009. “Presentan proyectos para que La Matanza recicle la basura”. Disponible en: <http://www.elldigital.com.ar/articulo/view/11879/> [Última consulta: 26 de octubre de 2019]
- ElIDigital*, 20/09/2010 “Los concejales convalidaron el CARE”. Disponible en: <http://www.elldigital.com.ar/articulo/view/17972> [Última consulta: 26 de octubre de 2019]
- ElIDigital*, 11/06/2012 “CARE : ya adjudicaron las obras y empiezan a construirlo en dos meses”. Disponible en: <http://www.elldigital.com.ar/articulo/view/30702/> [Última consulta: 26 de octubre de 2019]
- ElIDigital*, 20/12/2012 “Renace la polémica por la construcción del CARE”. Disponible en: <http://www.elldigital.com.ar/articulo/view/34295/> [Última consulta: 26 de octubre de 2019]
- ElIDigital*, 04/03/2013 “Comenzó la construcción del polémico CARE”. Disponible en: <http://www.elldigital.com.ar/articulo/view/35325/> [Última consulta: 26 de octubre de 2019]
- ElIDigital*, 02/11/2013 “Harán un gran festival para recordar el ‘Catanazo’ ”. Disponible en: <http://www.elldigital.com.ar/articulo/view/40106/> [Última consulta: 26 de octubre de 2019]
- ElIDigital*, 10/11/2016. “Si la Provincia no da respuestas, vamos a volver a bloquear la



- CEAMSE para lograr el cierre definitivo”. Disponible en: <http://www.elldigital.com.ar/articulo/view/62247/si-la-provincia-no-da-respuestas-vamos-a-volver-a-bloquear-la-ceamse-para-lograr-el-cierre-definitivo> [Última consulta: 26 de octubre de 2019]
- Elldigital*, 20/02/2018. “Magario le reclamó a Vidal que intervenga para cerrar la CEAMSE de González Catán”. Disponible en: <http://www.elldigital.com.ar/articulo/view/71834-magario-le-reclamo-a-vidal-que-intervenga-para-cerrar-la-ceamse-de-gonzalez-catan> [Última consulta: 26 de octubre de 2019]
- Infobae*, 19/05/2003. “Acordaron cerrar el predio del CEAMSE en Villa Domingo”. Disponible en: <https://www.infobae.com/2003/05/19/57668-acordaron-cerrar-el-predio-del-ceamse-villa-dominico/> [Última consulta: 26 de octubre de 2019]
- Infobae*, 12/12/2017. “Presentaron una nueva planta para tratamiento de residuos en Ensenada”. Disponible en: <https://www.infobae.com/sociedad/2017/12/12/presentaron-una-nueva-planta-para-tratamiento-de-residuos-en-ensenada/> [Última consulta: 15 de noviembre de 2019]
- Infocielo*, 26/03/2019. “Histórico: la CEAMSE cerró el relleno de Punta Lara y con la basura generarán electricidad”. Disponible en: <https://infocielo.com/nota/102998/historico-la-ceamse-cerro-el-relleno-de-punta-lara-y-con-la-basura-generaran-electricidad/> [Última consulta: 28 de noviembre de 2019]
- Infoplatense*, 29/05/2013. “Ensenada: sigue el reclamo por el cierre del relleno”. Disponible en <https://www.infoplatense.com.ar/nota/2013-5-29-ensenada-sigue-el-reclamo-por-cierre-de-ceamse> [Última consulta: 28 de noviembre de 2019]
- La Nación*, 01/04/2003. “Contra la instalación de un basurero”. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/485298-aun-quedan-111-transformadores-con-pcb-en-el-gran-la-plata>. [Última consulta: 18 de julio de 2019]
- La Nación*, 03/11/2006. “Tras los incidentes, exigen el cierre del Ceamse”. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/tras-los-incidentes-exigen-el-cierre-del-ceamse-nid855415> [Última consulta: 26 de octubre de 2019]
- La Política Online*, 19/02/2014. “Por falta de pagos , se retira la empresa que construía la planta de residuos en Ensenada”. Disponible en: <https://www.lapoliticaonline.com/nota/78624-por-falta-de-pagos-se-retira-la-empresa-que-construia-la-planta-de-residuos-en-ensenada/> [Última consulta: 26 de octubre de 2019]
- Noticias con Objetividad (versión impresa)*, 04/07/2003 “El CEAMSE es una Empresa de Políticos Mugre”. [Versión impresa]
- Página 12*, 16/05/2003. “Avellaneda no quiere más basura y se rebela en contra del Ceamse”. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-20170-2003-05-16.html> [Última consulta: 26 de octubre de 2019]
- Página 12*, 31/01/2004. “Un basural que deja una herencia”. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-30975-2004-01-31.html> [Última consulta: 26 de octubre de 2019]
- Página 12*, 22/07/2006. “Un piquete en La Matanza por el agua que contaminan los residuos”. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-70324-2006-07-22.html> [Última consulta: 26 de octubre de 2019]
- Página 12*, 30/10/2006. “Basura asesina”. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-75385-2006-10-30.html> [Última consulta: 26 de octubre de 2019]

*Página 12*, 04/11/2006. “Desalojo policial y detenciones en el piquete contra el Ceamse”. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-75631-2006-11-04.html> [Última consulta: 26 de octubre de 2019]

*Página 12*, 18/09/2007. “Dos ciudades bonaerenses reclaman para que no las tape la basura”. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-91585-2007-09-18.html> [Última consulta: 26 de octubre de 2019]

*Perfil*, 03/11/2006. “Vecinos de Catán se concentran en el CEAMSE”. Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/sociedad/vecinos-de-catan-se-concentran-en-el-ceamse-20061103-0001.phtml> [Última consulta: 10 de noviembre de 2019]

*Semanario Quinto Poder*, 02/03/2015. “El CARE fue la gran mentira de La Matanza, el gran negociado”. Disponible en: <https://semanarioquintopoder.com/?p=5214> [Última consulta: 10 de agosto de 2019]

*Tigre al Día*, 01/10/2012. “Vecinos De Don Torcuato Juntaron Firmas Contra CEAMSE”. Disponible en: <http://tigrealdia.com.ar/vecinos-de-don-torcuato-juntaron-firmas-contra-ceamse/> [Última consulta: 29 de noviembre de 2019]

### **Material producido por las organizaciones sociales**

Asamblea Permanente de Vecinos Autoconvocados de Ciudad Evita. 2008. “Informe a Marzo de 2008”. Disponible en: <https://vecinosenred.blogspot.com/2008/03/%0AInforme> [Última consulta: 26 de octubre de 2019]

Blog Madres de Las Torres. Disponible en: <http://madresdelatorres.ar.tripod.com/pagina01.html> [Última consulta: 26 de octubre de 2019]

Blog Nuevo Ambiente. Disponible en: <http://www.nuevoambiente.org/> [Última consulta: 26 de octubre de 2019]

---

\_\_\_\_\_. 02/11/2010. “Planta de Tratamiento de RSU: Informe presentado por las ONG’s”. Entrada de Blog. Disponible en: <http://www.nuevoambiente.org/2010/11/02/planta-de-tratamiento-de-rsu-informe-presentado-por-las-ongs/#more-1160> [Última consulta: 26 de octubre de 2019]

---

\_\_\_\_\_. 06/03/2014. “El Foro pone primera , solicitó audiencias y prepara Asamblea Abierta en el CEAMSE”. Entrada de Blog. Disponible en: <http://www.nuevoambiente.org/2014/03/06/3877/#more-3877> [Última consulta: 18 de julio de 2019]

---

\_\_\_\_\_. 29/08/2014. “Desde el Foro Ambiental solicitaron presencia del titular del OPDS”. Entrada de Blog. Disponible en: <http://www.nuevoambiente.org/2014/08/29/desde-el-foro-ambiental-solicitaron-presencia-del-titular-del-opds/> [Última consulta: 15 de noviembre de 2019]

---

\_\_\_\_\_. 30/10/2014. “Se reunió el Foro Ambiental de nuestra región”. Entrada de Blog. Disponible en: <http://www.nuevoambiente.org/2014/10/30/se-reunio-el-foro-ambiental-de-nuestra-region/> [Última consulta: 20 de septiembre de 2019]

---

\_\_\_\_\_. 09/11/2015. “Residuos en La Plata , reiteramos solicitud de garantías”. Entrada de Blog. Disponible en: <http://www.nuevoambiente.org/2015/11/09/residuos-en-la-plata-reiteramos-solicitud-de-garantias/> [Última consulta: 15 de noviembre de 2019]

---

\_\_\_\_\_. 30/10/2015. “Se solicitó garantías para recolección Bolsas Verdes y se abrieron sobres de la licitación”. Entrada de Blog. Disponible en:



- <http://www.nuevoambiente.org/?s=se+solicito+garant%C3%ADa> [Última consulta: 15 de noviembre de 2019]
- \_\_\_\_\_. 2015. “No + CEAMSE en Punta Lara. Un poco de historia sobre la movilización popular por una Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos”. Entrada de Blog. Disponible en: <http://www.nuevoambiente.org/no-mas-ceamse/> [Última consulta: 03 de marzo de 2018]
- \_\_\_\_\_. (Sin fecha). “Nuestras Propuestas”. Entrada de Blog. Disponible en: <http://www.nuevoambiente.org/propuestas-presentadas/> [Última consulta: 11 de noviembre de 2019].
- Blog ONG de Vecinos Autoconvocados Apartidarios Contra la CEAMSE de González Catán. 11/12/2006. “¿Por qué formamos una ONG?”. Entrada de Blog. Disponible en: <https://catancontralaceamse.wordpress.com/about/por-que-formamos-la-ong/> [Última Consulta: 25 de octubre de 2019]
- Frente Amplio de Renovación Docente - SUTIBA. 2007. “No hay definición sobre cierre de la CEAMSE de González Catán”. Entrada de Blog. Disponible en: <https://listanaranja-sutiba-matanza.blogspot.com/2007/11/no-hay-definicion-sobre-cierre-de-la.html> [Última consulta: 26 de octubre de 2019]
- Fundación Biosfera. Sitio Web. Disponible en <https://www.biosfera.org/> [Última consulta: 10 de diciembre de 2019].
- Greenpeace. 2010. “El proyecto CARE de La Matanza no es una opción viable para el cierre del relleno sanitario de González Catán Observaciones preliminares sobre el proyecto Centro Ambiental de Reconversión Energética -CARE- para generar energía de residuos domiciliarios impulsado por la empresa Enarsa y el Municipio de La Matanza”. 30 de Septiembre de 2010. Buenos Aires. Disponible en: <https://www.greenpeace.org/archive-argentina/Global/argentina/report/2010/9/proyecto-care-matanza-catan.pdf> [Última consulta: 25 de noviembre de 2019]
- ONG de Vecinos Apartidarios Autoconvocados contra la CEAMSE. Carta a la Intendente Verónica Magario (PJ 2015-2019). 19/06/17. (ANEXO II)
- Perfil de Facebook “Ala Plástica”. Disponible en: [www.facebook.com/ongalaplastica/](http://www.facebook.com/ongalaplastica/) [Última Consulta: 20 de octubre de 2019].
- Perfil de Facebook “Vecinos contra CEAMSE”: Disponible en: [https://web.facebook.com/vecinoscontraelceamse?\\_rdc=1&\\_rdr](https://web.facebook.com/vecinoscontraelceamse?_rdc=1&_rdr) [Última consulta: 10 de agosto de 2019]
- \_\_\_\_\_. Publicación 10/04/2012. Disponible en: <https://www.facebook.com/vecinoscontraelceamse/photos/a.280940868630045/335596189831179/?type=3> [Última consulta: 29 de noviembre de 2019]
- \_\_\_\_\_. Publicación 05/02/2012. Disponible en: <https://www.facebook.com/vecinoscontraelceamse/photos/a.280940868630045/294935440563921/?type=3&theater> [Última consulta: 29 de noviembre de 2019]
- \_\_\_\_\_. Publicación 17/02/2012. Disponible en: <https://www.facebook.com/vecinoscontraelceamse/posts/388908331126220> [Última consulta: 29 de noviembre de 2019]
- \_\_\_\_\_. Publicación 30/09/2012. Disponible en: <https://www.facebook.com/vecinoscontraelceamse/photos/a.280940868630045/422165654507565/?type=3&theater> [Última consulta: 29 de noviembre de 2019]
- \_\_\_\_\_. Publicación 11/10/2012. Disponible en: <https://www.facebook.com/vecinoscontraelceamse/photos/a.280940868630045/4287475>

[17182712/?type=3&theater](#) [Última Consulta: 17 de julio de 2019].

Publicación 04/06/2013. Disponible en:  
[https://www.facebook.com/pg/vecinoscontraelceamse/photos/?tab=album&album\\_id=530664036991059&ref=page\\_internal](https://www.facebook.com/pg/vecinoscontraelceamse/photos/?tab=album&album_id=530664036991059&ref=page_internal) [Última consulta: 29 de noviembre de 2019]

### **Material de Youtube:**

“CARE La Matanza, Centro Ambiental de Reconversión Energética”. Video de Youtube. Material de difusión producido por la Municipalidad de La Matanza en el año 2010. Publicado por funcionario municipal [Antonio Alberto Piacquadio](#). Subido: 23/07/2010. Recuperado de: [https://www.youtube.com/watch?v=mxX\\_YJYZSq4](https://www.youtube.com/watch?v=mxX_YJYZSq4) [Última consulta: 10 de noviembre de 2019].

“Documental Desechos - La contaminación en González Catán”. Video de Youtube. Minutos 00:09:41 a 00:10:45. Documental producido por Galdys Rivarola, Soledad Torrez, Adrian Escalante, Cristian Silva y Fernando Romero y editado por Juan Mascaró en el marco del Taller III de Televisión de la Lic. en Comunicación Social (UNLaM) en el mes de diciembre de 2006. Publicado por medio de comunicación alternativa “[Matanza Viva](#)”. Subido el 01/09/2016. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=eSZQxGQa6E0> [Última consulta: 18/11/2019].

“El CEAMSE de Domínico, de basural a bioparque”. Video de Youtube. Minutos 00:00:58 a 00:01:15. Televisado por Noticiero Telenoche Investiga (Canal 13) en diciembre de 2017. Publicado por medio de comunicación masiva “[Telenoche](#)”. Subido el 13/12/2017. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=tr77f1iKSy4&list=PLXnQUpb4S0kBneTfQNfNaS69RVM4REg01&index=7&t=4s> [Última consulta: 20/09/2019].

“Intendente Fernando Espinoza”. Video de Youtube. Minutos 00:00:43 a 00:01:50. Filmación del mes de abril de 2008 de la primera sesión ordinaria del año en el Honorable Concejo Deliberante de La Matanza realizada por medio de comunicación local “Noticias con Objetividad - NCO”. Publicado por periodista [Leandro Pettinato](#). Subido el 08/04/2004. Recuperado de [https://www.youtube.com/watch?v=d734U\\_fmAVM&list=WL&index=32&t=0s](https://www.youtube.com/watch?v=d734U_fmAVM&list=WL&index=32&t=0s) [Última consulta: 20/09/2019].

### **Informes y Documentos Públicos**

Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires. *Expediente 1853/2011*. Respuesta a pedido de informe sobre relleno sanitario de Norte III. 10 de agosto de 2012.

FIUBA-CEAMSE. 2011. “Estudio de Calidad de los Residuos Sólidos Urbanos del Área Metropolitana de Buenos Aires”. Buenos Aires: Facultad de Ingeniería de Buenos Aires (FIUBA) - Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE). Disponible en: <https://www.ceamse.gov.ar/wp-content/uploads/2012/06/Tercer-Informe-ECRSU-AMBA.pdf> [Última consulta: 26 de noviembre de 2019]

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). 2010. *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010*. Buenos Aires: INDEC. Disponible en: [https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/poblacion/censo2010\\_tomo1.pdf](https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/poblacion/censo2010_tomo1.pdf) [Última consulta: 22 de noviembre de 2019].

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (MAyDS). 2016. “Informe del Estado del Ambiente 2016”. Buenos Aires: Ministerio de Ambiente y Desarrollo

Sustentable de la Nación.

Municipalidad de La Matanza - Secretaría de Medioambiente y Desarrollo Sustentable. 2010. “Presentación Plan Municipal de Gestión De RSU: Centro Ambiental De Recomposición Energética”. MercosurABC. Disponible en: <http://www.mercosurabc.com.ar/ppt/02/care.ppt>. [Última consulta: 03 de marzo de 2018]

Expediente N°1000/2007. Presentación del “Programa Catán Sin Basura” por parte de Asamblea de Vecinos Autoconvocados contra la CEAMSE de González Catán. Concejo Deliberante. Municipio de La Matanza. 2 de noviembre de 2007.

### **Normativa Citada**

Ley Nacional N° 24.051/1992. “Manejo de Residuos Peligrosos”. República Argentina.

Ley Nacional N° 25.916/2004. “Gestión de Residuos Domiciliarios”. República Argentina.

Ley Provincial N° 9.111/78. “Regulación de la Disposición Final de la Basura en los Partidos del Área Metropolitana (Sistema CEAMSE)”. Provincia de Buenos Aires.

Ordenanza N° 33.581/1977. “Cuidado, Aseo y Limpieza de la Ciudad”. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Ordenanza N° 1.358/1990. “Excavaciones y Movimientos de Tierra”. Municipalidad de Ensenada.

Ordenanza N° 10.661/2009. “Ordenanza Basura Cero”. Concejo Deliberante. Municipio de La Plata.

Ordenanza N° 20.412/2010. “Ratificación del Convenio Marco y Acta acuerdo para la constitución del centro de tratamiento integral de residuos de la Municipalidad de La Matanza”. Honorable Concejo Deliberante. Municipio de La Matanza.

### **Documentos Judiciales**

Dictamen 16/06/2006. Causa Penal N° 2.993. “Frutos, Celia y otros c/CEAMSE por infracción a la Ley N°24.051 de Manejo de Residuos Peligrosos”. Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N°3 de Morón .

Sentencia 22/06/2006. Causa N°3.131 “Asociación Civil Nuevo Ambiente y el Centro Vecinal Punta Lara c/Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado S.A.-CEAMSE s/Amparo”. Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de La Plata.

Sentencia Homologatoria. Acuerdo entre Partes. 20/12/2006. Causa N°3.131 “Asociación Civil Nuevo Ambiente y el Centro Vecinal Punta Lara c/Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado S.A.-CEAMSE s/Amparo”. Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de La Plata.

Sentencia Homologatoria. Acuerdo entre Partes. 01/04/2015. Causa N°3.131 “Asociación Civil Nuevo Ambiente y el Centro Vecinal Punta Lara c/Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado S.A.-CEAMSE s/Amparo”. Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de La Plata.

## ANEXO I - ENTREVISTAS

<b>Id</b>	<b>Entrevistadas/os</b>	<b>Organización</b>	<b>Lugar</b>	<b>Fecha</b>	<b>Tipo de Entrevista</b>	<b>Proyecto y/o Beca que Financia</b>	<b>Caso</b>
1	Ex Alto Funcionario	Municipalidad de Avellaneda	Buenos Aires	31/08/2016	Presencial	Elaboración Propia	Villa Domínico
2	Funcionario del Área de Ambiente	Municipalidad de Avellaneda	Buenos Aires	10/11/2017	Presencial	Elaboración Propia	Villa Domínico
3	Ex Funcionario del Área de Fiscalización	Municipalidad de Avellaneda	Avellaneda	20/03/2018	Presencial	Elaboración Propia	Villa Domínico
4	Integrante	ONG Ambiente Sur	Buenos Aires	26/02/2010	Presencial	Proyecto UPE-AMBA 1	Villa Domínico
5	Integrante	Sociedad de Fomento de Don Bosco	Quilmes	12/10/2017	Presencial	Elaboración Propia	Villa Domínico
6	Integrante	Madres de Las Torres	Avellaneda	19/07/2016	Presencial	Elaboración Propia	Villa Domínico
7	Integrante	Madres de Las Torres	Avellaneda	21/11/2018	Telefónica	Elaboración Propia	Villa Domínico
8	Integrante	Foro Regional de Defensa del Río de la Plata del Río de la Plata, la Salud y el Medio Ambiente	Buenos Aires	07/12/2009	Presencial	Proyecto UPE-AMBA 1	Villa Domínico
9	Ex Alto Funcionario	CEAMSE	Buenos Aires	21/09/2017	Presencial	Elaboración Propia	General
10	Informante Clave	Investigador	Buenos Aires	19/08/2016	Presencial	Elaboración Propia	General
11	Integrante	ONG Ala Plástica	La Plata	03/06/2012	Presencial	Proyecto UPE-AMBA 1	Punta Lara
12	Integrante 1	Nuevo Ambiente	La Plata	10/03/2018	Presencial	Elaboración Propia	Punta Lara
13	Integrante 2	Nuevo Ambiente	La Plata	03/11/2017	Presencial	Elaboración Propia	Punta Lara
14	Integrante 3	Nuevo Ambiente	La Plata	17/10/15	Presencial	Proyecto PIO-CONICET	Punta Lara

15	Integrante 3	Nuevo Ambiente	La Plata	07/12/12	Telefónica	Proyecto UPE-AMBA 1	Punta Lara
16	Alto Ejecutivo	Empresa Sanea Griño Group	La Plata	10/05/2013	Presencial	Proyecto PIO-CONICET	Punta Lara
17	Ex Funcionario del Área de Ambiente	Municipalidad de La Plata	Buenos Aires	19/10/2017	Presencial	Elaboración Propia	Punta Lara
18	Ex Funcionario del Área de Gestión de Residuos	Municipalidad de La Plata	Buenos Aires	28/10/2015	Presencial	Proyecto UPE-AMBA 2	Punta Lara
19	Integrante 1	Cooperativa Unión de Cartoneros	La Plata	20/10/2017	Presencial	Elaboración Propia	Punta Lara
20	Integrante 2	Cooperativa Unión de Cartoneros	La Plata	20/10/2017	Presencial	Elaboración Propia	Punta Lara
21	Integrante	Cooperativa Solplat	La Plata	28/10/2015	Presencial	Proyecto UPE-AMBA 2	Punta Lara
23	Integrante 1	Asamblea de Vecinos Autoconvocados contra la CEAMSE de González Catán	González Catán	03/10/2013	Presencial	Proyecto UPE-AMBA 1	González Catán
24	Integrante 1	Asamblea de Vecinos Autoconvocados contra la CEAMSE de González Catán	González Catán	07/09/2018	Telefónica	Elaboración Propia	González Catán
25	Integrante 2	Asamblea de Vecinos Autoconvocados contra la CEAMSE de González Catán	González Catán	27/08/2016	Presencial	Elaboración Propia	González Catán
26	Integrante 3	Asamblea de Vecinos Autoconvocados contra la CEAMSE de González Catán	González Catán	30/08/2016	Presencial	Elaboración Propia	González Catán
27	Integrante 4	Asamblea de Vecinos Autoconvocados contra la CEAMSE de González Catán	González Catán	30/08/2016	Presencial	Elaboración Propia	González Catán
28	Efactor de Salud	Sala de Salud Local -	Virrey	27/08/2016	Presencial	Elaboración Propia	González Catán

		Integrante de Corriente Clasista Combativa (CCC)	del Pino				
29	Ex Integrante	Asamblea de Vecinos Autoconvocados contra la CEAMSE de González Catán	González Catán	18/11/2013	Presencial	Proyecto UPE-AMBA 1	González Catán
30	Funcionario 1 del Área de Ambiente - CARE	Municipalidad de La Matanza	San Justo	02/09/2014	Presencial	Proyecto UPE-AMBA 2	González Catán
31	Funcionario 2 del Área de Ambiente - CARE	Municipalidad de La Matanza	San Justo	29/11/2013	Presencial	Proyecto UPE-AMBA 1	González Catán
32	Ex Concejal	Bloque UCR - Concejo Deliberante de La Matanza	Laferrere	02/08/2016	Presencial	Elaboración Propia	González Catán
33	Integrante	Identidad Vecinal	González Catán	19/06/2014	Presencial	Proyecto UPE-AMBA 2	González Catán
34	Integrante	Unión de Carreros de La Matanza	San Justo	21/05/2014	Presencial	Proyecto UPE-AMBA 2	González Catán
35	Integrante	Cooperativa Reciclando Sueños	González Catán	06/10/2017	Presencial	Elaboración Propia	González Catán
36	Ex Asesor	Bloque Libres del Sur - Concejo Deliberante de La Matanza	San Justo	27/09/2017	Presencial	Elaboración Propia	González Catán
37	Integrante 1 e Integrante 2	Vecinos Contra CEAMSE	San Miguel	23/05/2019	Presencial	Elaboración Propia	Don Torcuato
38	Integrante 3 e Integrante 4	Vecinos Contra CEAMSE	Tigre	22/11/2013	Presencial	Proyecto UPE-AMBA 1	Don Torcuato
39	Integrante	Agrupación Barrios de Pie Tigre	Tigre	03/11/2017	Presencial	Elaboración Propia	Don Torcuato
40	Integrante	Instituto de Investigación Social, Económica y Política Ciudadana (ISEPCi) -	Tigre	20/01/2014	Presencial	Proyecto UPE-AMBA 1	Don Torcuato

		Movimiento Libres del Sur					
41	Funcionario Municipal 1	Área de Ambiente del Municipio de Tigre	Tigre	25/09/2013	Presencial	Proyecto UPE-AMBA 1	Don Torcuato
42	Funcionario Municipal 1	Área de Ambiente del Municipio de Tigre	Tigre	16/10/2015	Presencial	Proyecto PIO-CONICET	Don Torcuato



## ANEXO II

Buenos Aires,... de JUNIO del 2017.

**Sra. INTENDENTA DE LA MATANZA**  
**VERONICA MAGARIO**  
**PROVINCIA DE BUENOS AIRES**  
**S. / D.**

Por la presente nos dirigimos a usted a fin de solicitarle una AUDIENCIA para tratar el **CIERRE INCUMPLIDO DEL RELLENO DE LA C.E.A.M.S.E** ubicado en la localidad de González Catán, Partido de La Matanza, Pcia. de Buenos Aires.

Motiva nuestra solicitud los reiterados reclamos que venimos realizando desde principio del año 2003 a la fecha, que por denuncia de Celestina Frutos se judicializó en el ámbito penal: causa 2.993 caratulada "Infracción a la ley 24.051 de Residuos Peligrosos cuyo juzgado interviniente es el Federal Nro. 3 de Morón a cargo del Juez subrogante Dr. Juan Pablo Salas, Secretaría 10 a cargo del Dr. Daniel Amabile en la que se comprobó la existencia de ductos clandestinos directos al Arroyo Morales por los que se vierten líquidos desde la CEAMSE con demanda bioquímica de oxígeno por encima de los valores permitidos, la no existencia de celdas especiales para el tratamiento de los residuos peligrosos, cromo hexavalente en el lecho del arroyo, la contaminación del agua de consumo humano entre otras cuestiones y sin embargo el Sr. Juez ha archivado la causa.

Por otro lado en el ámbito administrativo consta ordenado el cierre desde el 31 de diciembre del 2.007 que fue cumplido parcialmente porque si bien se logró que hoy no ingresen los residuos de los Municipios de: Esteban Echeverría, Malvinas Argentinas, Hurlingham, Morón, Merlo, Presidente Perón, Ezeiza, Almirante Brown, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, etc. aún continúan ingresando los Residuos de quince localidades del Partido de La

RECIBIDO EN SECRETARIA DE AT. CIUDADANA  
MUNICIPALIDAD DE LA MATANZA

Fecha: 19/06/17

10:45 hs



Matanza. La calidad de vida de nosotros los habitantes se deteriora minuto a minuto sumándole al relleno, un depósito judicial de vehículos y otro de asbesto, 4 cementerios, varias tosqueras en las que también se vierte basura, flúidos cloacales, entre otros no identificados, las riberas de los arroyos Las Víboras, Pantanoso y Morales, afluentes del Matanza, llenos de residuos de toda índole más calles intransitables.

Todo lo relatado está respaldado por actuaciones judiciales y reclamos administrativos que se encuentran a su disposición para su mejor entender. Aclaramos que el día 19 de enero del corriente año, hemos sido recibidos por el Ingeniero Walter Vega, del Sector Residuos sin haber tenido al día de la fecha solución ni contacto alguno.

Esperando nos reciba a la brevedad, saludamos atentamente.

Firman por los vecinos:

**Graciela DEGAÑO**  
15-4156-7827

**Celestina FRUTOS**  
15-5870-2733

**ANA DIOS**  
11-3762-5694

Av. E. Simón Pérez 4477, Piso 1º, "6"  
González Catan (02202-425386)