



Gestión y política pública

ISSN: 1405-1079

Centro de Investigación y Docencia Económicas, División  
de Administración Pública

Moreno, Itatí del Rosario

Organizaciones de base e injusticia ambiental La relevancia de las alianzas estratégicas para la incidencia en las políticas públicas. El caso de las políticas de residuos en la Región Metropolitana de Buenos Aires

Gestión y política pública, vol. XXIX, núm. 1, 2020, Enero-Junio, pp. 131-162

Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Administración Pública

DOI: <https://doi.org/10.29265/gypp.v29i1.659>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13365906005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en [redalyc.org](https://www.redalyc.org)



Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso  
abierto

# Organizaciones de base e injusticia ambiental

La relevancia de las alianzas estratégicas para la incidencia en las políticas públicas. El caso de las políticas de residuos en la Región Metropolitana de Buenos Aires

*Grassroots Organizations and Environmental Injustice: The Importance of Strategic Allies for Incidence on Public Policy. The Case of the Metropolitan Region of Buenos Aires Waste Management Policy*

Itatí del Rosario Moreno\*

*Resumen:* La pregunta que orienta este artículo es ¿por qué organizaciones de base semejantes inciden de distinta manera en las políticas públicas a pesar de reclamar por la misma situación de injusticia ambiental? Este interrogante surge de observar cuatro casos de incidencia diferenciada en las políticas de residuos protagonizados por organizaciones de base semejantes y de un mismo territorio —la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)—, las cuales exigen en sus distritos de origen el cierre de rellenos sanitarios. Las técnicas de recolección de datos utilizadas fueron la entrevista en profundidad, el análisis documental y el análisis de noticias periodísticas. Los resultados de esta investigación revelan que el tipo de alianzas estratégicas de las organizaciones de base afecta su capacidad de incidencia política. La principal contribución de este trabajo es profundizar el estudio de las organizaciones sociales de base y sus efectos sobre las políticas públicas.

*Palabras clave:* sociedad civil, agentes no estatales, política pública, política ambiental, manejo de desechos sólidos, rellenos sanitarios.

*Abstract:* This article aims to answer the following question: why do grassroots organizations (GROS) have different incidence on public policies in spite of claiming for the same environmental justice problem? This inquiry arises concerning four cases with varied incidence on waste policies carried out by GROS that demand the closure of sanitary landfills in the same territory, the Metropolitan Region of Buenos Aires. The data collection techniques were in-depth interviews, documentary analysis and media analysis. The results highlight the incidence variation depends on the types of strategic alliances that GROS have in each case.

---

\*Itatí del Rosario Moreno es docente en la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín (EPYG-UNSAM) y es becaria doctoral PUENTE-UNSAM. Av. 25 de Mayo 1021, 1º piso, San Martín (B1650HMI). Tel: + 54 9 11 2033 1400. Correo-e: itati.moreno@yahoo.com.ar. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9489-4775>.

Artículo recibido el 18 de abril de 2018 y aceptado para su publicación el 27 de junio de 2019.  
doi: <http://dx.doi.org/10.29265/gypp.v29i1.659>

The main contribution of this work is to deepen on the study of the grassroots organizations and its effects on public policies.

*Keywords:* civil society, non-state actors, public policy, environmental policy, waste management, sanitary landfills.

## INTRODUCCIÓN

En territorios afectados por problemas de contaminación ambiental, generalmente los primeros en movilizarse ante estas situaciones suelen ser actores que habitan o trabajan en dichos territorios. Las comunidades y las organizaciones de base se han convertido en los últimos años en protagonistas de la resistencia ambientalista. La percepción de riesgo por parte de los pobladores ante situaciones de daño ambiental, que ven como injustas, discriminatorias o ilegales, suele ser un disparador decisivo para desencadenar estas resistencias ambientalistas (Bullard y Johnson, 2000).

En línea con esto, un problema ambiental que genera descontento entre actores locales de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) es la presencia de rellenos sanitarios en los municipios periféricos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la ciudad capital de la República Argentina. Vale aclarar que la RMBA es la región urbana más poblada y con mayor generación de residuos de toda la Argentina. Así, en esta región, en el periodo analizado (2000-2019), existían cuatro rellenos sanitarios activos en torno a los cuales organizaciones de base locales desarrollaron diferentes denuncias y críticas por contaminación ambiental. Uno de los grandes temas señalados en estas denuncias era una cuestión de injusticia ambiental: la distribución poco equitativa de los riesgos y efectos ambientales negativos de la gestión de residuos de la región metropolitana en cuestión.

Algunas organizaciones de base de estos territorios señalaban como injustas las localizaciones de los rellenos sanitarios (destinos diarios de miles de toneladas de residuos domiciliarios<sup>1</sup> generados en toda la RMBA), las formas en que éstos se gestionaban y la producción de externalidades ambientales negativas para la población local. Así, se dieron cuatro casos de reclamos locales llevados adelante por organizaciones de base que exigieron el cierre de los rellenos sanitarios ubicados en la RMBA. Las organizaciones de base de estos cuatro casos generaron distintos

<sup>1</sup> A lo largo del artículo se utilizarán indistintamente “políticas de residuos” y “políticas de residuos domiciliarios” para aludir a la gestión de los desechos sólidos urbanos no peligrosos que se producen en los hogares, comercios y otros establecimientos. Entre estos desechos están, por ejemplo, vidrios, papeles y cartones, plásticos, telas, restos de comida o de poda, áridos y escombros.

efectos en las políticas de residuos. En un caso se concretó el cierre del relleno y el desarrollo de una política de residuos nueva y en los otros tres casos se generaron diferentes tipos de cambios en la implementación de la política vigente (cambios sustantivos, intermedios y superficiales) que consistieron en: el cierre del relleno sanitario, la reducción del enterramiento y cambios menores en la operación del relleno. Ante esa variedad de efectos provocados por estas organizaciones de base que reclamaban el cierre de rellenos sanitarios en una región y periodo comunes, me pregunto ¿por qué organizaciones de base semejantes inciden de distinta manera en las políticas públicas a pesar de reclamar la misma situación de injusticia ambiental?

El argumento principal que estructura este artículo sostiene que, ante un mismo reclamo y en el mismo contexto, el tipo de alianzas estratégicas que establezcan las organizaciones de base son el principal factor explicativo de su variación en términos de incidencia en las políticas de residuos estudiadas. Así, los casos con mayor incidencia en la política de residuos regional fueron aquellos en que las organizaciones de base establecieron alianzas estratégicas —y sostenidas en el tiempo— con decisores políticos locales, como el intendente municipal o la defensoría del pueblo de ese nivel, y con el poder judicial. Si bien ninguno de estos actores tiene capacidad directa de decisión sobre la política de residuos regional, ellos tuvieron capacidad de presión sobre los decisores de dicha política: la empresa pública que gestiona los rellenos: Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) y el gobierno provincial (que la debe controlar).

En lo que refiere a las cuestiones metodológicas, se utilizaron técnicas cualitativas de recolección de datos, como la entrevista en profundidad a casi cuarenta activistas y funcionarios, la observación participante en reuniones de las organizaciones estudiadas, el análisis de documentos generados por éstas y por organismos estatales y el análisis de artículos periodísticos sobre acciones llevadas adelante por los actores movilizadas en estos casos. Los cuatro casos estudiados representan el universo total de experiencias de reclamos contra los rellenos sanitarios de la RMBA. El periodo analizado va desde 2000, momento en que comienzan las primeras denuncias y movilizaciones en torno a la política de residuos de esta área, hasta la actualidad, es decir, el primer semestre del año 2019.

La relevancia del estudio de la incidencia en las políticas públicas reside en el carácter poco investigado de esta dimensión de la acción social y de los efectos del comportamiento de la sociedad civil en la esfera estatal. Por su parte, el

estudio de organizaciones de base resulta especialmente interesante debido a que en los últimos años del siglo xx, las mismas se erigieron como interlocutores cada vez más frecuentes de los decisores públicos interpelando políticas que se implementan, principal, aunque no exclusivamente, a nivel local (Bryant y Bailey, 1997). Asimismo, teniendo en cuenta que gran parte de la literatura destaca el aspecto contencioso de la acción de las organizaciones de base (Hager y Haddad, 2015; Pereyra *et al.*, 2015; Pianta y Paolo, 2015), este trabajo resalta la acción por canales institucionales y la fluida relación con actores estatales que pueden tener dichas organizaciones para influir directamente en las decisiones públicas.

En relación con la organización del artículo, éste está dividido en siete secciones. La primera sección aborda la cuestión de la injusticia ambiental y cómo las organizaciones territoriales, como las organizaciones de base, reaccionan a ella. La segunda sección presenta el debate teórico en torno a los causales de la incidencia. La tercera sección establece una clasificación tipológica de tipos de incidencia en las políticas públicas. La cuarta sección describe brevemente los aspectos más relevantes de la gestión de residuos en la RMBA. La quinta sección analiza de forma comparada los cuatro casos de incidencia de las organizaciones de base seleccionadas y pone énfasis en las alianzas estratégicas con actores estatales que conforman a lo largo del proceso y los efectos que generaron en las políticas de residuos. En la sexta sección se desarrollan los resultados del análisis y en la última sección se presentan algunas reflexiones.

#### **LAS ORGANIZACIONES DE BASE Y SU LUCHA CONTRA LA INJUSTICIA AMBIENTAL: RESISTENCIAS DESDE EL TERRITORIO**

El éxito o consecución de respuestas favorables en reclamos por casos de injusticia ambiental no son cuestiones de fácil conquista. Los actores responsables de un problema ambiental pueden estar vinculados con importantes actividades económicas, como, por ejemplo, la extracción masiva de recursos naturales o la producción industrial (Merlinsky, 2017), y ser especialmente poderosos, sobre todo en zonas con poca diversificación productiva (Christel, 2013). En otras ocasiones, los responsables de los problemas ambientales del territorio pueden ser actores estatales y el motivo del conflicto puede estar directamente asociado con la falta de controles por parte del Estado o el desarrollo por parte de éste de actividades y usos del suelo cuestionados por la población, como, por ejemplo, la utilización de predios para la disposición final de residuos (Moore, 2009). La relativa ventaja económica o política que pueden poseer los actores responsables de

actividades contaminantes, además, se contrapone con la aparente desventaja con la que pueden contar las comunidades u organizaciones de base, que son el foco de la atención en este escrito y que suelen protagonizar distintas acciones de resistencia ambientalista a escala local.

Las organizaciones de base son organizaciones sociales que actúan primordialmente en el ámbito local o en torno a problemas locales, y se caracterizan, principalmente, por ser organizaciones de vecinos, trabajadores, desocupados o pequeños productores (Bryant y Bayley, 1997; Uphoff, 1993). Por lo general, este tipo de organizaciones no cuentan, *a priori*, con grandes recursos materiales para desplegar sofisticadas estrategias de acción colectiva en el ámbito económico o político. No obstante, las organizaciones de base suelen valerse de otras herramientas y capitales para poder, por ejemplo, incidir en las políticas públicas y, así, revertir, entre otras, situaciones de injusticia ambiental.

En línea con esto, se pueden señalar casos de incidencia política 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, Argentina (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— los que lograron torcer el rumbo de las políticas públicas. Ante esas experiencias relativamente exitosas de incidencia política de actores en condiciones de aparente desventaja, resulta interesante preguntarse qué hace que esa incidencia sea posible.

#### **DEL RECLAMO AMBIENTALISTA A LA INCIDENCIA POLÍTICA: ALGUNAS EXPLICACIONES CAUSALES EN LA LITERATURA SOBRE MOVIMIENTOS SOCIALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

Los estudios sobre políticas públicas y, en particular, aquellos que hacen alusión a la conformación de agendas señalan con frecuencia lo difícil que puede ser la incorporación de nuevos temas en las agendas de gobierno o que se problematizan o transformen las políticas que están en marcha (Downs, 1993; Kingdon, 1995; True *et al.*, 2010). Esto sucede porque las políticas públicas tienden más a la estabilidad y al cambio incremental, en lugar de ser objeto de grandes transformaciones (True *et al.*, 2010).

Más allá de esta tendencia a la estabilidad, los cambios sustanciales también ocurren en las políticas públicas, en general y, en particular, en las políticas de residuos, tal como ilustran los casos aquí estudiados. No obstante, es necesario aclarar que los actores que se embarcan en la tarea de transformar una política pública, es decir, que tratan de incidir en ella y de concretar un cambio, *a priori* no tienen garantizada esa incidencia, ya que la misma puede estar condicionada por distintos factores.

De acuerdo con la investigación sobre organizaciones y movimientos sociales, existen dos grandes tipos de explicaciones sobre la incidencia en políticas públicas y el éxito de la acción colectiva. Éstas son las explicaciones estructurales y las explicaciones centradas en la agencia.

Las explicaciones estructurales de la acción colectiva enfatizan que la estructura productiva o de clases (Offe y Wiesenhal, 1980), el sistema cultural (McAdam, 2000), las estructuras de oportunidad política (Tarrow, 2011), el entramado institucional en el que se desenvuelven los actores (Hall y Taylor, 1996; Mahoney, 2001) y las capacidades estatales que existan para responder el reclamo en cuestión (Evans *et al.*, 1985; Mann, 2008) pueden condicionar fuertemente la capacidad de un actor para incidir políticamente en una situación de injusticia ambiental o en cualquier otra problemática.

No obstante, a partir de esta investigación centrada en Argentina, he observado que las cuatro experiencias de incidencia política que abordo en este artículo se desarrollan bajo condiciones estructurales similares y, a pesar de ello, se observan distintos resultados en cuanto a incidencia política. Estas experiencias fueron protagonizadas por organizaciones de base semejantes (en materia de recursos y cantidad de miembros) que reclamaron ante una misma situación de injusticia ambiental en cada uno de sus distritos (la presencia local de rellenos sanitarios) y bajo condiciones estructurales similares, ya que se desarrollaron en sitios periféricos de la misma región metropolitana. Sin embargo, tuvieron distintos tipos de incidencia en las políticas de residuos a las que interpelaban. Ante este hallazgo cabe considerar otro tipo de explicaciones por fuera de las estructurales para poder comprender las causas de la incidencia política y por eso sostengo que son más adecuadas para estos casos las explicaciones centradas en la agencia.

Las explicaciones centradas en la agencia señalan que la capacidad de incidir puede estar dada por los recursos del grupo que la lleva adelante, el tipo de estrategias que desarrolla, las alianzas que establece y los actores que tiene en contra. Entre los recursos que aumentan la posibilidad de incidencia, los autores señalan características internas como los recursos materiales (McCarthy y Wolfson, 1996;

Ward, 2017) o el número de miembros (Burstein y Linton, 2002). En cuanto a las estrategias que más favorecen a la incidencia de la acción colectiva, algunos académicos mencionan la utilización de métodos disruptivos (McAdam y Su, 2002; Sockphea, 2016), así como estrategias vinculadas a lo discursivo, como, por ejemplo, evitar desarrollar objetivos muy amplios (Steedly y Foley, 1979). Asimismo, la relevancia de las alianzas como factor explicativo de la incidencia de las organizaciones sociales es señalada por varios autores (Carpenter, 2001; Hochstetler y Keck, 2007; Steinberg, 2001). 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 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 (Abers y Keck, 2006; Diani, 1995; Evans, 2002; Gutiérrez, 2010; Tarrow, 2011).

### **Los mejores aliados para incidir en políticas públicas**

Los aliados estratégicos son definidos aquí como aquellos actores que 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. Esto puede darse facilitando el acceso a las autoridades o áreas de política vinculadas con el problema denunciado o aumentando la capacidad de presión sobre ellas para la resolución parcial o total del problema. 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 se involucren en sectores de política pública no propios promoviendo o acompañando demandas de cambio.

Algunos de los actores señalados puntualmente por la literatura como aliados estratégicos para incidir en políticas públicas son: los partidos políticos (Burstein *et al.*, 1995; Diani, 1995); las organizaciones de mayor alcance como grandes organizaciones de la sociedad civil (osc); los diplomáticos, las fundaciones o los expertos internacionales (Evans, 2002; Steinberg, 2001) y cualquier actor que esté “dentro” del Estado (Abers y Keck, 2006; Carpenter, 2001). Las relaciones con *insiders* cobran relevancia. Con base en lo anterior, se pueden señalar como aliados estratégicos de las organizaciones de base los siguientes actores ordenados



DIAGRAMA 1. Aliados estratégicos de las organizaciones sociales de base



Fuente: Elaboración propia.

según su relevancia para favorecer la incidencia (véase diagrama 1): *a)* empleados o funcionarios de gobierno vinculados al área de política sobre la que se quiere incidir, *b)* miembros del partido de gobierno, *c)* el Poder Judicial, *d)* otras organizaciones formalizadas o reconocidas en la materia del reclamo, *e)* partidos políticos o actores individuales opositores al gobierno de turno y con capacidad legislativa o electoral para contestarlo, *f)* 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 movilizadora, así como 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 canales de acceso a instancias legislativas o generar una mayor mediatización de las demandas de la organización movilizadora. Cualquier otro tipo de organización o actor aliado puede proveer a la organización movilizadora con recursos en términos de capital humano, infraestructura o logística que, si bien no abren directamente el acceso al Estado, pueden favorecer a la organización de forma indirecta.

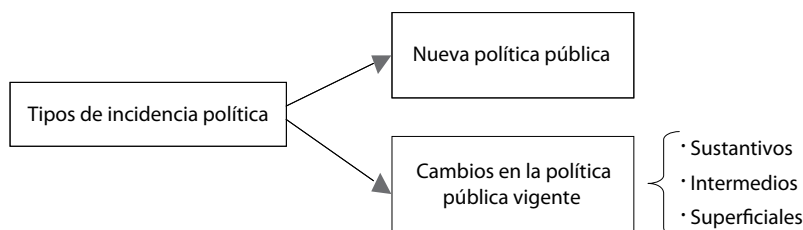
### TIPOS DE INCIDENCIA POLÍTICA

En línea con aportes de Arballo Meza y Moreno Mena (2003) y Burstein *et al.* (1995), defino incidencia política como los efectos —buscados y no buscados— en materia de políticas públicas provocados por la acción de actores sociales, estatales o coaliciones de ambos.

Burstein *et al.* (1995) han dejado claro que existen diversas formas de incidencia política. Los actores pueden incidir tanto promocionando cambios en torno a las políticas públicas actuales como impulsando políticas nuevas. El diagrama 2 muestra una clasificación tipológica propia que establece una serie de posibles tipos de incidencia en las políticas públicas.

Cuando una organización social, u otro actor, logran que se gesten e implementen nuevas políticas en reemplazo de otras, estamos frente al mayor grado de incidencia al que estos agentes podrían aspirar, ya que alteran totalmente el *statu quo* de la política pública sobre la que buscan generar efectos.

DIAGRAMA 2. Tipos de incidencia política



Fuente: Elaboración propia.

En los casos donde no se generan nuevas políticas, la incidencia se manifiesta con cambios en la política pública vigente, alterando algunos de los momentos o características del proceso de la política pública. Estos cambios se manifiestan principalmente en la implementación de la política, donde pueden incorporarse nuevos actores, estrategias u objetivos que no habían sido contemplados en el momento de la decisión o el diseño. Además, esos cambios en la implementación de las políticas también pueden afectar los criterios para el seguimiento, el monitoreo o la evaluación de la política que se está gestionando en un territorio particular. Es necesario aclarar que los cambios acontecidos se pueden clasificar en una escala gradual de acuerdo con la profundidad de las transformaciones que se hayan producido en la política en cuestión.

Los cambios sustantivos están en el lugar más alto de la escala pues marcan transformaciones de envergadura en la implementación de la política pública, al alterar profundamente la manera en que se gestiona. A los cambios sustantivos, les siguen los cambios intermedios que implican transformaciones un tanto menos significativas que las sustantivas, ya que la implementación o monitoreo original de la política sólo se ve parcialmente alterada. A los cambios intermedios, les siguen los cambios superficiales que son transformaciones leves en algún aspecto puntual y de baja relevancia en la implementación o monitoreo de la política pública.

## **LA GESTIÓN DE RESIDUOS DOMICILIARIOS EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES**

La RMBA está conformada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, centro político y económico de la República Argentina, y por cuarenta municipios que la circundan.<sup>2</sup> En el mapa 1 se pueden observar los distintos distritos que componen esta región.

La RMBA es la región urbana más importante del país, ya que, de acuerdo con el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (Instituto Nacional de

<sup>2</sup> Estos municipios 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. *Fuente:* Observatorio Metropolitano, disponible en: [www.observatorioamba.org](http://www.observatorioamba.org) [Fecha de consulta: 10 de abril de 2018].

MAPA 1. Mapa de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)



*Fuente:* Observatorio Metropolitano. Disponible en: [www.observatorioamba.org](http://www.observatorioamba.org) [Fecha de consulta: 10 de abril de 2018].

Estadística y Censos (INDEC, 2010), alberga a cerca de 14 839 746 de los 40 091 359 habitantes que tiene el país. Esto la convierte en la región con mayor densidad poblacional de la Argentina ya que representa apenas un 5 por ciento del territorio nacional y contiene a 37 por ciento de la población total del país (Fernández, 2010). En línea con ello, la 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 de residuos por día —casi la mitad de lo que se genera en todo el país—, de las cuales se entierran a diario unas 17 500 toneladas diarias.<sup>3</sup>

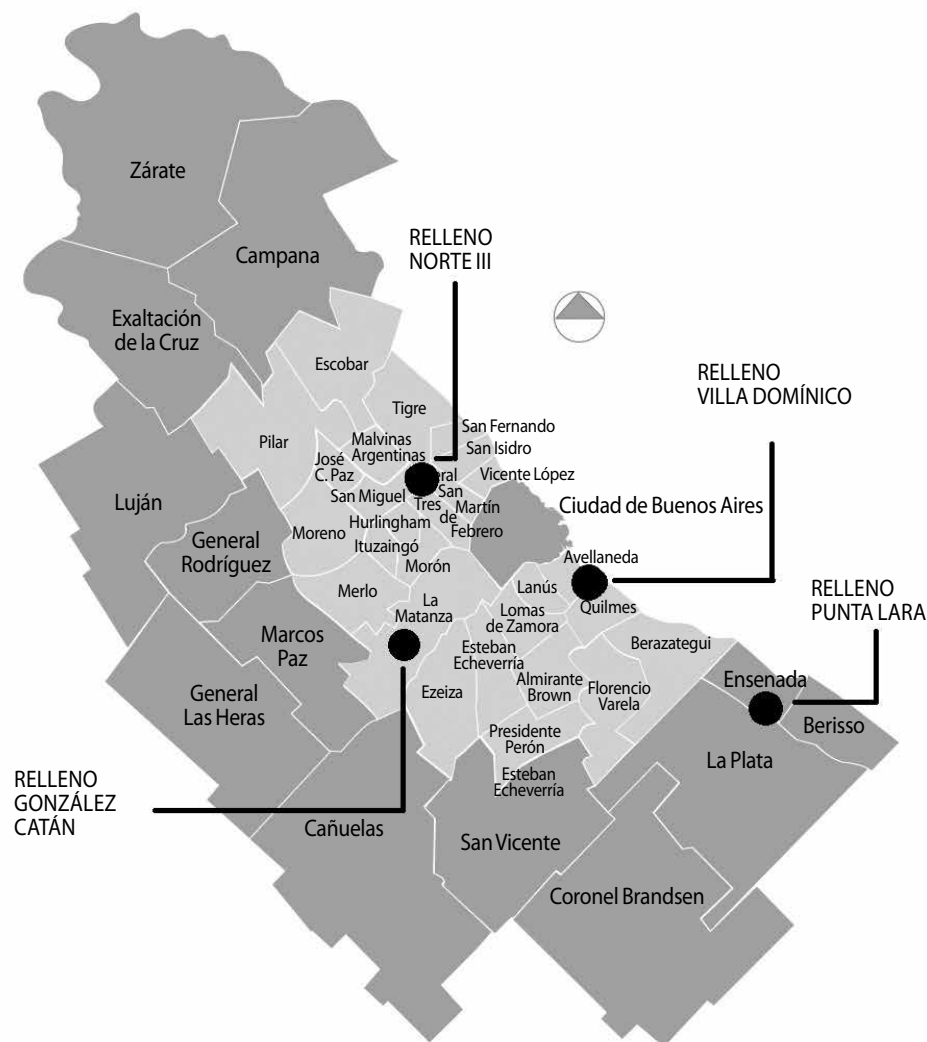
Los residuos de la RMBA se entierran en predios especialmente preparados e impermeabilizados para su disposición final denominados “rellenos sanitarios”, los cuales están ubicados en distintos puntos periféricos a lo largo de la región. Al inicio del periodo de estudio, en el año 2000, existían cuatro rellenos sanitarios activos donde se derivaban todos los desechos de la RMBA: Villa Domínico, Punta Lara, González Catán y Norte III cuya ubicación puede observarse en el mapa 2. Uno de estos rellenos, el de Villa Domínico, fue cerrado en el año 2004 a partir de los reclamos de organizaciones de base que pedían su cierre.

Para los inicios del periodo de estudio de esta investigación, es decir, 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: 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 (cuadro 1). Si miramos los datos anuales de disposición que aparecen en el cuadro mencionado, 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.

En relación a las cuestiones técnicas vinculadas a la operación de estos rellenos sanitarios, hay que destacar que estos predios, a diferencia de los basurales a cielo abierto, consisten en grandes obras de ingeniería. Los rellenos sanitarios se

<sup>3</sup> Fuente: Estadísticas de CEAMSE. Disponible en: [www.ceamse.gov.ar/estadisticas](http://www.ceamse.gov.ar/estadisticas) [Fecha de consulta: 10 de abril de 2018].

MAPA 2. Mapa de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) con rellenos sanitarios en el año 2000



*Fuente:* Elaboración propia con base en mapa de la RMBA del Observatorio Metropolitano.

CUADRO 1. Toneladas dispuestas en los rellenos sanitarios de la Región Metropolitana de Buenos Aires en el año 2000

	<i>Ton./Díarias (Año 2000)</i>	<i>Ton./Totales (Año 2000)</i>
Relleno sanitario Villa Domínico	8 269	297 6829.0
Relleno sanitario Punta Lara	724	260 594.8
Relleno sanitario González Catán	1 946	700 614.7
Relleno sanitario Norte III	4 358	1 568 729.9
Total	15 297	5 506 768.40

*Fuente:* Elaboración propia con base en Informe de FIUBA-CEAMSE (2011).

impermeabilizan con capas de materiales de alta densidad y resistencia para la recepción de los residuos. Asimismo, cuentan con sistemas internos de tuberías que captan los líquidos lixiviados y gases derivados de la descomposición de los desechos y, de esta manera, evitan la contaminación del suelo y el aire (Deutz y Frostick, 2009).

Debido a las complejidades técnicas que implica el funcionamiento de los rellenos sanitarios, ningún distrito de la RMBA cuenta por sí solo con las capacidades para operar predios de estas características y, por ello, esta es una tarea a cargo de la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), una empresa pública perteneciente en partes iguales a la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires. La gestión de CEAMSE es monitoreada por el gobierno provincial 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). Sin embargo, más allá de estos controles ambientales, una serie de organizaciones de base desarrollaron protestas y denuncias por contaminación exigiendo el cierre de cuatro predios activos a principios de la década de 2000 (Villa Domínico, Punta Lara, González Catán y Norte III).

El reclamo central en cada uno de los cuatro casos fue el cierre del relleno activo y, en cada territorio, fueron organizaciones de base las que movilizaron inicialmente dicho reclamo. A estas organizaciones se sumaron otros tipos de actores en calidad de aliados. La comparación entre cada uno de los casos mues-

tra que las organizaciones de base que lograron mayores efectos en las políticas de residuos son aquellas que se aliaron con actores estatales con capacidad de torcer el rumbo de la política en cuestión, es decir, decisores públicos locales y autoridades del Poder Judicial. Así, la diferencia en el tipo de aliados está estrechamente vinculada con los tipos de incidencia que las organizaciones de base estudiadas logran generar en torno a las políticas de residuos.

### **CONTRA LOS RELLENOS SANITARIOS DE LA RMBA: ORGANIZACIONES DE BASE, ALIADOS E INCIDENCIA POLÍTICA**

A continuación se desarrollan los cuatro casos estudiados de incidencia diferenciada en la política de residuos de la RMBA, prestando especial atención a las organizaciones de base que impulsan el reclamo de cierre de rellenos sanitarios en cada caso, las alianzas estratégicas que establecen y los tipos de incidencia a los que arriban.

#### **Caso 1: Contra el relleno sanitario de Villa Domínico**

##### ***El detonante de los reclamos***

Las críticas en contra del relleno sanitario de Villa Domínico comenzaron a tomar fuerza en los primeros años de la década de 2000, más específicamente entre los años 2001 y 2002. El motivo de dichos cuestionamientos fue un incendio ocurrido al interior del predio a fines de 1998, el cual generó la combustión de los residuos allí dispuestos y la consecuente emanación de sustancias de suma toxicidad para las comunidades adyacentes, pero no fue dado a conocer públicamente por parte de CEAMSE, la empresa gestora del relleno. Un tiempo después de ese evento, ya durante el año 1999, diecinueve personas de la zona, en su mayoría niños, fueron diagnosticadas con diferentes tipos de cáncer, leucemias y otras enfermedades de rara procedencia. Hacia inicios del año 2000 varias personas habían fallecido a causa de estos padecimientos.

Ante estas afecciones, diferentes organizaciones de base del territorio comenzaron a investigar al respecto y tomaron conocimiento del incendio que ocurrió en el predio de CEAMSE a través de testimonios de bomberos voluntarios que trabajaron allí. Esto reforzó las sospechas de algunos vecinos que intuían que el relleno sanitario podía ser la causa de las enfermedades cancerígenas del barrio. En línea con ello, hacia el año 2000, diferentes organizaciones de base comenzaron a exigirle a CEAMSE y al gobierno provincial el cierre del predio, para lo que hicieron uso de canales institucionales de reclamo así como también de acciones contenciosas.



### ***Alianzas estratégicas***

Las primeras en movilizarse por las enfermedades que perturbaban a los habitantes de la zona fueron las familias de las personas enfermas, de las que surgió una de las organizaciones emblemáticas de este proceso de reclamo: Las Madres de Las Torres. Este nombre estaba vinculado al complejo habitacional donde vivían la mayoría de los afectados, más conocido como las Torres de Wilde. Las otras organizaciones de base que se sumaron al reclamo por el cierre del relleno sanitario y que trabajaron junto con Las Madres de las Torres fueron Ambiente Sur, Asamblea de Vecinos de Wilde, Asamblea de Vecinos de Bernal, Sociedad de Fomento de Don Bosco y Junta Vecinal de Don Bosco, las cuales se agruparon posteriormente en una organización territorial mayor denominada Asamblea No + CEAMSE. En su mayoría se trataba de diferentes organizaciones vecinales conformadas por habitantes de barrios cercanos al relleno sanitario de Villa Domínico.

Entre los principales aliados con los que contaron las organizaciones de base de este caso estuvieron expertos, universidades y funcionarios del gobierno municipal. La colaboración de expertos fue importante también para poder establecer una relación entre las enfermedades y el relleno sanitario y sustentar científicamente los reclamos y pedidos de información a través de informes técnicos:

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 podía darnos una explicación de qué era un relleno (Entrevista 1, Integrante de Madres de Las Torres, Buenos Aires, 19/07/2016).

Conjuntamente, apenas iniciados los reclamos por parte de las organizaciones de base, el intendente del municipio donde estaba emplazado el relleno apoyó a los vecinos participando en las acciones contenciosas que desarrollaban e interpeló directamente a la empresa gestora del relleno (CEAMSE) y al gobierno provincial para que cerraran el predio. 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 2, ex intendente del municipio de Avellaneda, Buenos Aires, 31/08/2016).

### ***Incidencia en la política de residuos***

El principal efecto en la política de residuos que lograron las organizaciones de base de este caso fue el cierre del relleno sanitario llevado adelante por el gobierno

provincial y la empresa gestora del relleno en el año 2004. Asimismo, las organizaciones de base y el gobierno local tuvieron garantizada su participación en la comisión de seguimiento y control para remediación y saneamiento del predio.

En términos de incidencia, el cierre del relleno puede caracterizarse como un cambio sustantivo en la implementación de la política de residuos de la Región Metropolitana. Si bien la política de residuos sigue siendo la misma a nivel regional —enterramiento masivo de residuos en rellenos sanitarios—, el cierre del relleno de Villa Domínico implicó que las más de 15 000 toneladas diarias de residuos que disponía la región fueran a tener que repartirse entre tres predios en vez de cuatro como sucedía antes del año 2004. Esos tres predios (Punta Lara, González Catán y Norte III) debían absorber las más de ocho mil toneladas diarias de desechos, equivalentes a casi tres millones de toneladas de residuos anuales, que eran enterrados en Villa Domínico.

## **Caso 2: Contra el relleno sanitario de González Catán**

### ***El detonante de los reclamos***

Las críticas más fuertes contra el relleno sanitario de González Catán comenzaron hacia el año 2003 en los barrios cercanos a la entrada principal del predio. El funcionamiento diario del relleno traía al menos dos consecuencias visibles para los vecinos: por un lado, el deterioro de las calles por la gran cantidad de camiones recolectores que las transitaban a diario y, por el otro, el incremento del “cirujeo” o recuperación informal de materiales en la zona.<sup>4</sup> Debido a estos problemas vinculados con la presencia del relleno, algunos vecinos comenzaron a reunirse en el año 2003 con el fin de presentar algún tipo de reclamo a las autoridades estatales. En el marco de esas reuniones, se difundió entre ellos otro problema que estaba afectando a habitantes del barrio. Varias personas que vivían en las inmediaciones del predio presentaban enfermedades cancerígenas, dérmicas y respiratorias que paulatinamente fueron asociadas a una posible situación de contaminación ambiental. Los padecimientos más alarmantes eran cáncer, leucemia y otras enfermedades raras, como lupus o púrpura, que habían afectado a una decena de personas del barrio, entre ellos, varios niños.

Un punto común entre estas enfermedades era que los casos se habían despertado durante el año 2003 y todos en las inmediaciones del relleno sanitario.

<sup>4</sup>El cirujeo, cartoneo o recuperación informal de materiales había aumentado notablemente con la crisis socioeconómica nacional del año 2001, por lo cual, miles de personas se acercaban a los rellenos sanitarios y basurales del país en busca de materiales recuperables para vender.

Aunque nunca verificaron si hubo un evento particular que pudiera provocar estas enfermedades —como sí ocurrió con el incendio de 1998 en el caso de Villa Domínico—, los vecinos asociaron esas patologías con la presencia del relleno sanitario en su localidad.

### ***Alianzas estratégicas***

Los vecinos que habían organizado las primeras reuniones por la presencia problemática del relleno en el barrio comenzaron a contactarse con docentes de escuelas de la zona para informar del aumento de las enfermedades cancerígenas en las cercanías del relleno sanitario. Varios docentes y directivos se mostraron igualmente preocupados por las reacciones dermatológicas y respiratorias en aumento que observaban en los alumnos que vivían a escasos metros del relleno y que estarían siendo afectados también por la contaminación ambiental. A partir de estos primeros contactos, se conformó un grupo inicial de vecinos y docentes de la zona que convocaron a los habitantes de la ciudad a reuniones en la sede de un club barrial. Así, se conformó un colectivo de unas cuantas decenas de personas preocupadas por los efectos ambientales del relleno sanitario que se llamó Asamblea de Vecinos Autoconvocados contra la CEAMSE de González Catán, integrado por vecinos, docentes y otros trabajadores de la zona, que fue la organización que lideró el reclamo para el cierre del relleno sanitario en esa localidad.

En relación con las estrategias de acción de la asamblea y las organizaciones de base que se le sumaron, estas encauzaron su reclamo principalmente a través de la acción contenciosa aunque también han utilizado, en menor medida, las vías institucionales de reclamo. A la Asamblea de Vecinos Autoconvocados se le sumaron otras organizaciones de base del municipio, que también se unieron a su preocupación vecinal y ambiental. En su mayoría se trataba de organizaciones sociales, barriales, culturales y de derechos humanos como, por ejemplo, la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos de La Matanza, la Sociedad de Fomento de González Catán, grupos de jóvenes vinculados a las iglesias de las cercanías al predio, miembros del teatro local y radios comunitarias, empleados y médicos de salas de salud cercanas, entre otros.

La estrategia de alianzas de esta asamblea de vecinos estuvo marcada por cierta desconfianza hacia los actores estatales y partidos políticos del oficialismo municipal, provincial y nacional. Esta organización de base sólo contó entre sus aliados políticos a fuerzas partidarias opositoras y movimientos sociales contrarios a los gobiernos de turno que, en su mayoría, eran grupos de izquierda, y con organizaciones sociales territoriales asociados a esas fuerzas políticas opositoras

como, por ejemplo, la Corriente Clasista y Combativa, Barrios de Pie y el Polo Obrero, entre otros:

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 (Entrevista 3, integrante de la Asamblea de Vecinos Autoconvocados contra la CEAMSE de González Catán, Buenos Aires, 03/10/2013).

En general no hubo en esta asamblea lo que Tarrow (2011) dio en llamar “amigos en el poder” o *insiders* dentro del Estado, en gran parte por el carácter anti-*establishment* de esta organización social. La asamblea de vecinos tampoco forjó alianzas fuertes y constantes con expertos u organismos técnicos especializados en la temática ambiental o de residuos. El único contacto sostenido que han entablado con actores estatales fue con el Poder Judicial, ante el cual los vecinos presentaron una demanda contra la empresa CEAMSE en el año 2005 denunciando una infracción a una ley nacional de manejo de residuos peligrosos (la Ley 24.051). En relación con ello, es común que los integrantes de la Asamblea señalen la falta de apoyo del gobierno local:

La intendencia, todos sus funcionarios [...], nos jugaron un papel activo insolidario. Ni para reconocer el problema nos apoyaron. Todo lo contrario. A diferencia de otros sectores del conurbano que hasta los intendentes se sumaron a esa lucha (Entrevista 4, integrante de Organización Política de Izquierda y médico de la zona, Buenos Aires, 27/08/2016).

### ***Incidencia en la política de residuos***

El juez federal que intervino por la denuncia presentada contra CEAMSE ordenó en junio del año 2006 el cierre definitivo del predio de González Catán. Este fallo reforzó las demandas de las organizaciones, quienes exigieron el cumplimiento de la orden judicial a través de nuevas protestas y movilizaciones. La movilización más grande que la Asamblea de Vecinos y sus aliados lograron convocar se realizó unos meses después de la sentencia del juez y convocó a cerca de 5 000 personas de la ciudad. Luego de estos hechos, el gobernador de la provincia decidió el cierre parcial del relleno a partir del año 2007, prohibiendo el ingreso de todos los residuos que no fueran generados en el distrito donde se ubicaba el

predio. Así, el principal efecto en la política de residuos logrado por las organizaciones de base de este caso fue este cierre parcial del relleno sanitario, es decir, que el predio se inhabilitó para la disposición de residuos de algunos municipios a partir del año 2007. Con esta medida, sólo los residuos generados en el municipio de La Matanza —que es el distrito donde se ubica el predio de González Catán— podrían ser enterrados allí. El cierre parcial, en términos de incidencia, puede verse como un cambio intermedio en la política de residuos. El cierre parcial incidió en la implementación de la política a nivel regional ya que parte de los residuos enterrados en González Catán pasaron a disponerse en Norte III, sobrecargando fuertemente este predio. No se cambió ni a nivel municipal ni a nivel regional la política de fondo de enterramiento masivo de residuos, salvo por el hecho de que hubo una reducción de la cantidad de residuos que se disponían en ese relleno, aminorando la saturación de ese predio en particular. No obstante, hay que señalar que si bien el relleno de González Catán sólo recibiría los desechos del resto de su municipio, esta municipalidad es uno de los mayores generadores de residuos de la RMBA. Las demandas por el cierre de las organizaciones de base siguen vigentes en la actualidad.

### **Caso 3: Contra el relleno sanitario de Punta Lara**

#### ***El detonante de los reclamos***

A diferencia de los dos casos anteriores, en Punta Lara no fueron enfermedades o muertes por contaminación los motores de la demanda social sino los daños potenciales que traería la llegada de residuos que hasta fines del año 2003 se enterraban en el relleno de Villa Domínico y la consecuente expansión del predio. Esto disparó en ese año una serie de reclamos a nivel local, y fue una osc local llamada Nuevo Ambiente y un centro vecinal, el Centro Vecinal de Punta Lara las primeras organizaciones que expresaron su rechazo y preocupación por las obras de ampliación. Una particularidad de la osc Nuevo Ambiente es que es una pequeña organización local que sin contar con grandes recursos está compuesta por algunos expertos en materia ambiental que trabajan activamente sobre problemáticas ambientales locales.

Nuevo Ambiente y el Centro Vecinal de Punta Lara presentaron ante la justicia en el año 2005 reclamos contra la ampliación del relleno sanitario que CEAMSE tiene en Punta Lara. Ahí exigieron que se detuvieran las obras de expansión y el cierre del relleno. También utilizaron otros canales institucionales para encauzar sus demandas, dirigiéndose también ante los organismos que debían monitorear la actividad de CEAMSE. Los estudios técnicos que se hicieron a raíz de estas in-

terpelaciones a organismos públicos establecieron que las aguas subterráneas y superficiales en la zona donde se ubicaba el relleno estaban contaminadas con metales pesados.

### ***Alianzas estratégicas***

Al reclamo original de Nuevo Ambiente y el Centro Vecinal de Punta Lara se sumaron otras organizaciones de base territoriales, entre las que se encontraban organizaciones sociales y culturales y otras OSC locales como, por ejemplo, Ala Plástica, Fundación Biosfera, Agrupación Sotobosque, Educadores Ambientales Independientes, la seccional local de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) y miembros locales del Partido Obrero, entre otros:

Desde el año 2004, las organizaciones de la sociedad civil como Nuevo Ambiente y Centro Vecinal Punta Lara conjuntamente con vecinos de la región La Plata-Ensenada de las zonas de Punta Lara, Tolosa, Ringuelet y Barrio Autonomía, entre otros, llevan adelante distintos reclamos y pedidos ante el gobierno de la Provincia de Buenos Aires y los municipios de la mencionada región, referentes al predio del relleno sanitario [...] En ese mismo año [2004] comienza a gestarse la conformación de la Asamblea Ambiental de Vecinos y Organizaciones No + CEAMSE. La mencionada Asamblea se integró con vecinos de los barrios antes mencionados, y donde también se sumaron otras organizaciones como Ala Plástica, Fundación Biosfera y la CTA Regional La Plata (Nuevo Ambiente, 2015).

Todos estos actores conformaron la Asamblea Ambiental de Vecinos y Organizaciones No + CEAMSE que, aunque nunca abandonó la estrategia institucional, comenzó a incorporar nuevas estrategias de acción más vinculadas con el accionar contencioso, tales como protestas y movilizaciones de distinto tipo.

A diferencia de lo que sucedió en el caso de González Catán, las organizaciones de base que reclamaban el cierre del relleno sanitario de Punta Lara buscaron activamente la vinculación con actores estatales. Entre los principales actores estatales que apoyaron este reclamo de cierre estuvieron el defensor ciudadano de La Plata, el defensor del pueblo de la Provincia de Buenos Aires, el intendente de La Plata, concejales oficialistas y opositores del municipio de La Plata. Asimismo, en este caso el rol de la justicia tuvo suma relevancia, ya que la demanda iniciada por las organizaciones contra CEAMSE fue apelada varias veces hasta llegar a la Suprema Corte de Justicia de la provincia, la máxima instancia judicial a nivel provincial. Esta Suprema Corte de Justicia provincial tuvo un papel clave en los acercamientos entre las partes en conflicto y generó espacios de interacción para impulsar posibles soluciones al problema de los residuos.

### ***Incidencia en la política de residuos***

El Poder Judicial fue el que dio las primeras respuestas favorables al reclamo en marzo de 2006 cuando resolvió que CEAMSE debía cerrar el nuevo módulo del relleno y en 2007 le ordenó dejar de enterrar los residuos que provenían de distritos que antes disponían en el clausurado relleno de Villa Domínico.

Asimismo, cuando el caso llegó a la Suprema Corte de Justicia de la provincia, el tribunal supremo se consolidó como la instancia de diálogo privilegiada de las partes en conflicto: las organizaciones demandantes, CEAMSE y el gobierno provincial. A raíz de esto, en diciembre de 2006 se firmó un convenio ante la justicia entre CEAMSE y las organizaciones sociales que obligaba a este organismo a cerrar definitivamente el predio de Punta Lara y comprometía al gobierno provincial a construir una planta de tratamiento para tratar los residuos que recibía dicho relleno sanitario. Ante las demoras en la construcción final de la planta y su puesta en marcha, en 2013, el defensor del pueblo de la Provincia de Buenos Aires, convocado por las organizaciones de base, adoptó un nuevo rol en el proceso e intervino directamente para que se comenzara a construir una solución alternativa que sustituyera el proyecto de la fallida planta:

Empezamos a trabajar en esa cuestión desde 2013 hasta ahora. El defensor ciudadano de la provincia, que en ese momento era Bonicato, empieza a organizar las reuniones donde sentamos a la mesa a todos los actores (Entrevista 5, integrante de Nuevo Ambiente, Buenos Aires, 03/11/2017).

De esa instancia surgió la propuesta por parte de CEAMSE de construir una planta de Tratamiento Mecánico Biológico (MBT) para tratar todos los residuos de la región platense, la cual fue construida con fondos provinciales y está operando desde 2018. Esta planta trata y recupera los materiales reciclables que llegan a ella. El rechazo de la planta MBT, es decir, lo que no puede ser recuperado, se enfarda en silo bolsas y se utiliza para rellenar canteras, ya que la extracción de tierra para construcción es un gran problema en el distrito. La puesta en funcionamiento de la planta al 100 por ciento de su capacidad permitió cerrar el relleno sanitario local en marzo de 2019. Como parte de un proceso de saneamiento y aprovechamiento energético, se está extrayendo biogás del relleno clausurado producto de la descomposición de desechos vertidos ahí durante años.

A raíz de los reclamos contra el relleno sanitario, la cuestión ambiental se incorporó también a la agenda del gobierno municipal de La Plata. En 2008, el municipio creó la Agencia Ambiental, la primera área de gestión sobre esta dimensión de la política pública y, en 2009, el Poder Legislativo local aprobó un

Proyecto Basura Cero para la separación de residuos en materiales secos y húmedos y la recolección diferenciada de los mismos. Esto planteó una novedad para la RMBA, donde el único distrito con una política semejante es la Ciudad de Buenos Aires, ciudad capital del país.

En términos de incidencia, se puede observar que las organizaciones de base inauguraron una nueva política de residuos distinta de la política de enterramiento masivo en relleno sanitario y orientada al tratamiento final y recuperación de los desechos.

#### **Caso 4. Contra el relleno sanitario de Norte III**

##### ***El detonante de los reclamos***

Los reclamos más tardíos contra los rellenos sanitarios de CEAMSE se desarrollaron en Don Torcuato, una ciudad del municipio de Tigre. Allí se exigía el cierre de Norte III, el relleno sanitario más grande de todo el país y que ocupa la frontera entre tres municipios (San Miguel, Tigre y San Martín). A este relleno fueron destinados los residuos de todos los municipios que no pudieron enterrarse en los otros tres rellenos mencionados, Villa Domínico, Punta Lara y González Catán.

Las primeras acciones que llevaron adelante los vecinos de este lugar se produjeron hacia fines de 2011 y principios de 2012, ante el alerta de algunos vecinos de la zona por los fuertes malos olores que generaba el relleno sanitario en zonas de la ciudad de Don Torcuato. Entre los principales reclamos que planteaban estas organizaciones estaban la no apertura de nuevas celdas en el predio de Norte III, la erradicación de los malos olores provenientes del mismo y el cierre definitivo del relleno.

##### ***Alianzas estratégicas***

En este caso, las organizaciones de base que se posicionaron en contra de CEAMSE reclamando su cierre fueron principalmente organizaciones barriales y ambientalistas de la zona. Una de las organizaciones más activas en esta demanda fue un colectivo que surgió específicamente con este reclamo, Vecinos Contra el CEAMSE, que logró vincularse con otras organizaciones territoriales como la OSC ambientalista y local Los Talares, Autoconvocados Por El Arroyo (APA), la Cooperativa de Limpieza de Arroyos 8 de Octubre y la agrupación social Barrios de Pie Tigre. Entre los actores técnicos con los que se vincularon estas organizaciones de base estuvo un pequeño centro de investigación social llamado Instituto de Investigación Social, Económica y Política Ciudadana (Isepci) vinculado a la agrupación social Barrios de Pie y Libres del Sur.



Como principales estrategias de acción, estas organizaciones recurrieron al desarrollo de charlas y asambleas locales respecto del tema, protestas, “bicileteadas” (paseos en bicicleta por la zona), relevamiento de salud en la ciudad de Don Torcuato, donde identificaron un aumento de las enfermedades respiratorias y gastrointestinales. Más allá del logro de haber convocado a otras organizaciones sociales de la zona, miembros de Vecinos contra CEAMSE, señalan que les ha sido difícil convocar a más personas, que el nivel de actividad y que la falta de respuesta estatal los ha ido desgastando:

Quince personas eran las que estaban más involucradas. 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 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 (Entrevista 6, integrante 1 de Vecinos contra CEAMSE, Buenos Aires, 11/11/2013).

Este desgaste del propio núcleo movilizadado se combinó, a su vez, con la dificultad para movilizar a nuevos actores y, en especial, para convocar a aliados estatales.

En cuanto a aliados estatales, estas organizaciones de base establecieron fuertes vínculos con miembros del Poder Legislativo local opositores al gobierno municipal de turno. Si bien hubo vinculaciones puntuales con el gobierno municipal, éste no mantuvo el reclamo por cierre del relleno sanitario. El intendente local enfatizó su descontento con las obras de extensión del relleno y con la falta de consulta al municipio por parte del gobierno provincial y de la empresa gestora del relleno sanitario y exigió una compensación económica al distrito por tener el predio en su territorio. El municipio apoyó por momentos los reclamos por los malos olores pero no se sumó activamente al reclamo de cierre del relleno. De acuerdo con integrantes de Vecinos contra CEAMSE, esto se debía a que desde el propio municipio veían el problema del relleno sanitario como algo que escapaba de sus manos:

Apareció gente de la municipalidad a participar en la Asamblea, como del lado de un vecino más que estaba preocupado por el CEAMSE. Decían que CEAMSE es un monstruo [...] o sea, ellos siempre se pusieron en este lugar, como que es un monstruo que a ellos no les pertenece [...] que es muy difícil de combatir (Entrevista 7, integrante 2 de Vecinos contra CEAMSE, Buenos Aires, 11/11/2013).

### ***Incidencia en la política de residuos***

Las organizaciones de base de este caso no lograron incidir en la política de residuos pues el relleno sanitario de Norte III no sólo no se cerró sino que se siguió expandiendo. La única incidencia que puede observarse se refiere a cambios superficiales en la política de residuos que no alteran la lógica de enterramiento masivo de desechos en el relleno sanitario. Luego del año 2012 se comenzaron a implementar dentro del predio técnicas para la disminución de la emanación de olores, las cuales consistían, básicamente, en asegurar una mayor cobertura de tierra en cada parcela del relleno donde se estuvieran disponiendo los residuos.

### **RESULTADOS**

El análisis comparado de estos casos, que puede visualizarse en el cuadro 2, da cuenta de algunos elementos comunes presentes en los casos con mayor incidencia en las políticas de residuos: la alianza con actores estatales. Las organizaciones de base que reclamaban el cierre del relleno sanitario de Punta Lara y Villa Domínico respectivamente son los casos que mayores efectos generaron en la gestión de residuos.

**Cuadro 2. Casos de reclamo de cierre de rellenos sanitarios en la RMBA: organizaciones de base, aliados estratégicos e incidencia**

<i>Organizaciones de base</i>	<i>Aliados estratégicos</i>	<i>Incidencia</i>
<i>Caso 3. Punta Lara</i>		
Nuevo Ambiente, Centro Vecinal Punta Lara, Ala Plástica, Fundación Biosfera, Agrupación Sotobosque, Educadores Ambientales Independientes, Asamblea Ambiental de Vecinos y Organizaciones No + CEAMSE	Intendente, funcionarios municipales, concejales oficialistas y opositores, defensor ciudadano y defensor del pueblo provincial, Poder Judicial provincial técnicos-académicos	Nueva política de residuos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Planta MBT</li> <li>• Cierre del relleno sanitario</li> <li>• Extracción de biogás del relleno clausurado para su saneamiento y aprovechamiento energético</li> <li>• Política municipal de recolección diferenciada y recuperación de materiales</li> </ul>
<i>Caso 1. Villa Domínico</i>		
Madres de las Torres, Ambiente Sur, Asamblea de Vecinos de Wilde, Asamblea de Vecinos de Bernal, Sociedad de Fomento de Don Bosco y Junta Vecinal de Don Bosco, Asamblea No + CEAMSE	Intendente, funcionarios municipales, concejales oficialista y opositores, técnicos-académicos	Cambio Sustantivo en la implementación de la política de residuos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cierre del relleno sanitario</li> <li>• Derivación de residuos a otros rellenos sanitarios</li> <li>• Monitoreo participativo del proceso de cierre y saneamiento del relleno</li> </ul>

Cuadro 2. Casos de reclamo de cierre de rellenos sanitarios en la RMBA: organizaciones de base, aliados estratégicos e incidencia (continuación)

<i>Organizaciones de base</i>	<i>Aliados estratégicos</i>	<i>Incidencia</i>
<i>Caso 2. González Catán</i>		
Asamblea de Vecinos Autoconvocados contra la CEAMSE de González Catán, Asamblea Permanente por los Derechos Humanos de La Matanza, Sociedad de Fomento de González Catán, colectivos territoriales religiosos, artísticos y comunicacionales	Organizaciones políticas opositoras, partidos opositores, concejales opositores, organizaciones culturales y de derechos humanos, sindicato docente, Poder Judicial	Cambio Intermedio en la implementación de la política de residuos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cierre del relleno sanitario</li> <li>• Derivación de residuos a otros rellenos sanitarios</li> </ul>
<i>Caso 4. Don Torcuato</i>		
Vecinos Contra el CEAMSE, OSC Los Talaes, Autoconvocados Por El Arroyo (APA), Cooperativa de Limpieza de Arroyos 8 de Octubre, Barrios de Pie Tigre	Concejales opositores, organizaciones políticas opositoras, centro de investigaciones	Cambio superficial en la implementación de la política de residuos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementación de técnicas para la disminución eventual de la emanación de olores (cobertura de tierra sobre las parcelas del relleno)</li> </ul>

*Fuente:* Elaboración propia.

En el caso de los reclamos contra Punta Lara se destaca como efecto el desarrollo de una nueva política pública ya no basada en el enterramiento masivo como eje principal de la gestión de los desechos que ahí se disponían sino enfocada en el tratamiento final a través de una planta de procesamiento (en este caso, MBT). Las autoridades provinciales y de la empresa llegaron a la decisión de cierre del relleno sanitario y la construcción de la planta de tratamiento gracias a la presión que los aliados estatales contribuyeron a ejercer sobre ellos. Entre estos actores se encontraron el intendente de La Plata, concejales oficialistas y opositores, el defensor ciudadano de La Plata, el defensor del pueblo de la provincia y la Suprema Corte de Justicia de la provincia. Además, otro efecto resultante de los reclamos en torno al relleno sanitario fue la implementación, en el municipio de La Plata, de políticas de separación y recuperación de residuos con la participación de recuperadores urbanos, lo cual es un dato relevante si se tiene en cuenta que ese municipio es el que mayor cantidad de residuos genera en esa zona. En el caso de Villa Domínico, por su parte, el efecto que se generó fue un cambio sustantivo en la implementación de la política de residuos. La política de enterramiento masivo se mantuvo pero se alteró sustantivamente la logística para su implemen-

tación: luego del cierre de Villa Domínico debían repartirse todos los residuos de la RMBA en tres predios en vez de cuatro con el agravante posterior de que en torno a dos de ellos (González Catán y Punta Lara) también se generaron resistencias locales. Otro cambio que atañe al manejo del relleno sanitario de Villa Domínico es en el monitoreo del proceso de clausura y saneamiento. En este caso de cierre, hubo participación directa de las organizaciones de base que marcaron un antecedente novedosos de monitoreo social al interior de la empresa gestora.

En cuanto al caso de González Catán, las organizaciones de base fueron reticentes a aliarse con actores estatales a lo largo del proceso de reclamo. La única excepción a esto fue la presentación de una demanda judicial contra la empresa gestora del relleno y las vinculaciones mantenidas en esa ocasión con el juzgado federal interviniente. Cuando el juez falló a favor de la demanda vecinal, la interacción y el trabajo directo con la justicia no se volvió a dar. Este fallo, que dictaminó el cierre del relleno, fue la antesala para una decisión que iba a transformar nuevamente la política de residuos de la RMBA: el cierre parcial del relleno sanitario. Con ello se concretó un cambio intermedio en la política en cuestión. La política de enterramiento masivo se mantuvo pero se alteró parte de la logística vinculada a su implementación. De esta manera, hubo más residuos de la RMBA que debieron enterrarse en el predio Norte III, ya que no pueden ingresar más al predio local de González Catán desde el año 2007.

En cuanto al caso de Norte III, los reclamos que las organizaciones de base desarrollaron en contra de este predio sólo generaron cambios superficiales en la política de residuos, pues la política de enterramiento masivo se mantuvo —y mantiene— sin alteraciones a nivel regional o local. Estas organizaciones entablaron vinculaciones con algunos actores estatales tales como concejales opositores y agrupaciones políticas opositoras. Si bien tuvieron vinculaciones con actores estatales oficialistas, éstas no se tradujeron en una alianza mantenida en el tiempo y el sostenimiento del reclamo de cierre del relleno. Asimismo, no se vincularon con el Poder Judicial o actores estatales de nivel provincial o nacional, como sucedió en otros casos. El único efecto que se puede observar es la implementación de técnicas al interior del relleno que aminoran la proliferación de malos olores.

### **ALGUNAS REFLEXIONES FINALES**


La cuestión central que atraviesa este artículo es la incidencia política de las organizaciones de base que reclaman ante situaciones de injusticia ambiental. En particular, se trabajan reclamos de injusticia ambiental en torno a la gestión de los

residuos domiciliarios en zonas urbanas, donde la concentración de los efectos negativos del tratamiento final de los residuos es denunciado por actores que habitan zonas con rellenos sanitarios. Es interesante observar en los casos, cómo este tipo de reclamos son los que contribuyen a instalar en las agendas gubernamentales locales nuevas formas de problematizar y pensar la cuestión de los residuos, tal como sucedió en el caso de La Plata, por ejemplo. Es a partir de estas movilizaciones de actores locales que se pone en valor en los propios territorios la necesidad de una gestión integral de los residuos, más sustentable en términos ambientales y más justa en términos sociales.

La posibilidad real de incidir de este tipo de reclamos ambientalistas contra el enterramiento masivo de residuos domiciliarios es problematizada aquí a partir del análisis de la incidencia de las organizaciones de base abordadas. Así, a lo largo del artículo, se identifican los principales debates teóricos en torno a la idea de incidencia en políticas públicas y los factores que pueden explicar la variación en las mismas, principalmente para el caso de las organizaciones de base. En esta discusión, las alianzas estratégicas resaltan como un factor con gran poder explicativo o, al menos, con gran potencialidad a nivel teórico para contribuir a la comprensión de las diferencias en cuanto a incidencia de la acción colectiva en las políticas públicas.

El estudio comparado mostró que la diferencia en el tipo de alianzas estratégicas establecidas por las organizaciones de base estudiadas contribuyó a configurar distintos efectos en la política pública. Así, las organizaciones de base que generaron mayores efectos en las políticas de residuos fueron las que establecieron alianzas estratégicas con actores estatales con capacidad de influir en la política pública de forma directa o indirecta. En este sentido, se destacaron como aliados estratégicos con capacidad de torcer la política de enterramiento masivo de residuos la Defensoría del Pueblo, el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo local.

En consecuencia, este estudio nos impulsa a reflexionar sobre la relevancia de las relaciones con *insiders* del Estado para comprender los resultados finales en términos de incidencia y sus consecuencias en las políticas públicas. Esto lleva a pensar, a su vez, en la necesidad de profundizar la investigación cualitativa de los procesos de incidencia y de los efectos de la acción colectiva en las decisiones públicas para un mayor conocimiento de las relaciones entre Estado y sociedad en todos los niveles gubernamentales. En este sentido, como futura agenda de investigación, se considera necesario ahondar en próximos trabajos sobre una cuestión de suma importancia para el abordaje de los procesos de incidencia: el estudio de los mecanismos causales que operan entre la movilización y la demanda social por

un lado y por otro lado, la consecución de un resultado de política pública. Para ello, será fundamental incorporar los avances en metodología de los últimos años en materia de trazado de procesos (*process tracing*), ya que permiten observar cuáles son esos mecanismos causales y cómo operan en los procesos sociales estudiados. 

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abers, R.N. y M.E. Keck (2006), “Muddy Waters: The Political Construction of Deliberative River Basin Governance in Brazil”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 30(3), pp. 601-622, doi: <http://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2006.00691.x>.
- Arballo Meza, R.A. y J.A. Moreno Mena (2003), “Experiencias en políticas públicas de las ONG en Baja California”, *Estudios Fronterizos*, 4(8), pp. 73-103.
- Bryant, R.L. y S. Bailey (1997), *Third World Political Ecology*, Londres: Routledge.
- Bullard, R.D. y G.S. Johnson (2000), “Environmental Justice: Grassroots Activism and Its Impact on Public Policy Decision Making”, *Journal of Social Issues*, 56(3), pp. 555-578, doi: <http://doi.org/10.1111/0022-4537.00184>.
- Burstein, P., R.L. Einwohner y J.A. Hollander (1995), “The Success of Political Movements: A Bargaining Perspective”, en J.C. Jenkins y B. Klandermans (eds.), *The Politics of Social Protest: Comparative Perspectives on States and Social Movements*, Londres: UCL Press, pp. 135-144.
- Burstein, P. y A. 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), pp. 381-408.
- Carpenter, D. (2001), *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*, Princeton: Princeton University Press.
- Christel, L.G. (2013), “Incidencia de las resistencias sociales en las legislaciones mineras provinciales: Los casos de Córdoba y Catamarca (2003-2008)”, *Letras Verdes: Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*, 14, pp. 5-26.
- Cortez, M. y A. 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, pp. 3-25.
- Deutz, P. y L.E. Frostick (2009), “Reconciling Policy, Practice, and Theorisations of Waste Management”, *Geographical Journal*, 175(4), pp. 247-250, doi: <http://doi.org/10.1111/j.1475-4959.2009.00338.x>.
- Diani, M. (1995), *Green Networks in Italy*, Edimburgo: Edinburgh University Press.
- Downs, A. (1993), “El ciclo de atención de los problemas sociales”, en L. Aguilar Villanueva (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 141-159.

- Evans, P. (ed.) (2002), *Livable Cities? Urban Struggles for Livelihood and Sustainability*, Berkeley: University of California.
- Evans, P., D. Rueschemeyer y T. Skocpol (eds.) (1985), *Bringing the State Back In* (vol. 60), Cambridge: Cambridge University Press, DOI: <http://doi.org/10.1111/j.1467-923X.1989.tb00776.x>.
- Fernández, L. (2010), *Censo 2010: Somos 14.819.137 habitantes en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento-Instituto del Conurbano, 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%202010.Somos%2014.819.137%20habitantes%20en%20la%20RMBA.%20ICO-UNGS.pdf) [fecha de consulta: 1 de marzo de 2018].
- Gutiérrez, R.A. (2010), *Theory and Praxis of Environmental Rights in Argentina*, Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín-Escuela de Política y Gobierno/Conicet.
- Hager, C. y M.A. Haddad (2015), *Nimby Is Beautiful: Cases of Local Activism and Environmental Innovation Around the World*, Nueva York: Berghahn Books, DOI: <http://doi.org/10.2307/j.ctt9qcsmj>.
- Hall, P.A. y R.C.R. Taylor (1996), "Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Studies*, 44(5), pp. 936-957.
- Hochstetler, K. y M.E. Keck (2007), *Greening Brazil. Environmental Activism in State and Society*, Durham: Duke University Press.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2010), *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010*, Buenos Aires: INDEC, disponible en: [www.indec.gov.ar/nivel4\\_default.asp?id\\_tema\\_1=28&id\\_tema\\_2=41&id\\_tema\\_3=135](http://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=28&id_tema_2=41&id_tema_3=135) [fecha de consulta: 1 de marzo de 2018].
- Kingdon, J. (1995), *Agendas, Alternatives and Public Policy*, Nueva York: Harper Collins.
- Mahoney, J. (2001), "Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective", *Studies in Comparative International Development*, 36(1), pp. 111-141, DOI: <http://doi.org/10.1007/BF02687587>.
- Mann, M. (2008), "Infrastructural Power Revisited", *Studies in Comparative International Development*, 43(3-4), pp. 355-365, DOI: <http://doi.org/10.1007/s12116-008-9027-7>.
- McAdam, D. (2000), "Culture and Social Movements", en L. Crothers y C. Lockhart (eds.), *Culture and Politics*, Nueva York: Palgrave Macmillan, pp. 253-268, DOI: [http://doi.org/10.1007/978-1-349-62397-6\\_14](http://doi.org/10.1007/978-1-349-62397-6_14).
- McAdam, D. y Y. Su (2002), "The War at Home: Antiwar Protests and Congressional Voting, 1965 to 1973", *American Sociological Review*, 67(5), pp. 696-721, DOI: <http://doi.org/10.2307/3088914>.
- McCarthy, J.D. y M. 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), pp. 1070-1088, doi: <http://doi.org/10.2307/2096309>.
- Merlinsky, M.G. (2013), *Política, derechos y justicia ambiental: El conflicto del Riachuelo*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Merlinsky, M.G. (2017), “Los movimientos de justicia ambiental y la defensa de lo común en América Latina: Cinco tesis en elaboración”, en H. Alimonda, C. Toro Pérez y F. Martín (eds.), *Ecología política latinoamericana: Pensamiento crítico, diferencia latinoamericana y rearticulación epistémica*, vol. II, Buenos Aires: Clacso, pp. 241-264.
- MAYDS (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación) (2016), *Informe del estado del ambiente 2016*, Buenos Aires: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.
- Moore, S.A. (2009), “The Excess of Modernity: Garbage Politics in Oaxaca, Mexico”, *Professional Geographer*, 61(4), pp. 426-437, doi: <http://doi.org/10.1080/00330120903143375>.
- Nuevo Ambiente (2015), *No + CEAMSE en Punta Lara: Un poco de historia sobre la movilización popular por una Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos*, disponible en: [www.nuevoambiente.org/wp-content/public\\_downloads/Agenda\\_Ambiental\\_2015.pdf](http://www.nuevoambiente.org/wp-content/public_downloads/Agenda_Ambiental_2015.pdf) [fecha de consulta: 10 de octubre de 2016].
- Offe, C. y H. Wiesensthal (1980), “Two Logics of Collective Action: Theoretical Notes on Social Class and Organizational Form”, *Political Power and Social Theory*, 1(1), pp. 67-115.
- Pereyra, S., G. Pérez y F. Schuster (2015), “Trends of Social Protest in Argentina: 1989-2007”, en P. Almeida y A. Cordero Ulate (eds.), *Handbook of Social Movements across Latin America*, Nueva York: Springer.
- Pianta, M. y G. Paolo (2015), “In Search of European Alternatives: Anti-austerity Protests in Europe”, en M. Kaldor y S. Selchow (eds.), *Subterranean Politics in Europe*, Hampshire: Palgrave.
- Sokphea, Y. (2016), “Movement of Indigenous Communities Targeting an Agro-industrial Investment in North-eastern Cambodia”, *Asian Journal of Social Science*, 44(1-2), pp. 187-213, doi: <http://doi.org/10.1163/15685314-04401008>.
- Steedly, H.R. y J.W. Foley (1979), “The Success of Protest Groups: Multivariate Analyses”, *Social Science Research*, 8(1), pp. 1-15, doi: [http://doi.org/10.1016/0049-089X\(79\)90011-5](http://doi.org/10.1016/0049-089X(79)90011-5).
- Steinberg, P.F. (2001), *Environmental Leadership in Developing Countries: Transnational Relations and Biodiversity Policy in Costa Rica and Bolivia*, Harvard: MIT Press.
- Tarrow, S. (2011), *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- True, J., B. Jones y F.R. Baumgartner (2010), “Teoría del equilibrio interrumpido”, en P.A. Sabatier (ed.), *Teoría del proceso de las políticas públicas*, Buenos Aires: Presidencia de la Nación-Jefatura de Gabinete de Ministros.



- Uphoff, Norman (1993), “Grassroots Organizations and NGOs in Rural Development: Opportunities with Diminishing States and Expanding Markets”, *World Development*, 21(4): pp. 607-622. doi:10.1016/0305-750X(93)90113-N.
- Ward, M. (2017), “Opportunity, Resources, and Threat: Explaining Local Nativist Organizing in the United States”, *Sociological Perspectives*, 60(3), pp. 459-478. DOI: <http://doi.org/10.1177/0731121416655994>.

### Entrevistas citadas

- Entrevista 1, integrante de Madres de Las Torres, Buenos Aires, 19 de julio de 2016.
- Entrevista 2, ex intendente del municipio de Avellaneda, Buenos Aires, 31 de agosto de 2016
- Entrevista 3, integrante de la Asamblea de Vecinos Autoconvocados contra la CEAMSE de González Catán, Buenos Aires, 3 de octubre de 2013. (Proyecto “Modelos y Prácticas de Gestión de Residuos Sólidos en la Región Metropolitana de Buenos Aires”. EPYG-UNSAM. 2013-2015. Dir: Ricardo Gutiérrez).
- Entrevista 4, integrante de Organización Política de Izquierda y médico de la zona, Buenos Aires, 27 de agosto de 2016.
- Entrevista 5, integrante 1 de Nuevo Ambiente, Buenos Aires, 3 de noviembre de 2017.
- Entrevista 6, integrante 1 de Vecinos contra CEAMSE, Buenos Aires, 11 de noviembre de 2013. (Proyecto “Modelos y Prácticas de Gestión de Residuos Sólidos en la Región Metropolitana de Buenos Aires”. EPYG-UNSAM. 2013-2015. Dir: Ricardo Gutiérrez).
- Entrevista 7, integrante 2 de Vecinos contra CEAMSE, Buenos Aires, 11 de noviembre de 2013. (Proyecto “Modelos y Prácticas de Gestión de Residuos Sólidos en la Región Metropolitana de Buenos Aires”. EPYG-UNSAM. 2013-2015. Dir: Ricardo Gutiérrez).

**Itatí del Rosario Moreno.** Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de La Matanza y candidata a doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional de General San Martín. También es magíster en Derechos Humanos y Democratización para América Latina y el Caribe por la Universidad Nacional de General San Martín. Es investigadora especializada en políticas ambientales, acción colectiva y protesta social. Desarrolló trabajos sobre construcción de problemas ambientales, evolución de las políticas de residuos sólidos urbanos en la Región Metropolitana de Buenos Aires y procesos de acción colectiva de organizaciones ambientalistas de base. Actualmente es docente de la materia Introducción a Políticas Públicas en la Universidad Nacional de General San Martín.