

**DOCUMENTOS Y APORTES
EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Y GESTIÓN ESTATAL**

Documentos y Aportes en Administración

Pública y Gestión Estatal

ISSN: 1666-4124

magadpub@fce.unl.edu.ar

Universidad Nacional del Litoral

Argentina

Saidón, Mariana; Verrastro, España

EL PROCESO DE CONFIGURACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GESTIÓN DE
RESIDUOS EN LA PLATA ENTRE 2002 Y 2016

Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, vol. 17, núm. 28,
2017, pp. 91-122

Universidad Nacional del Litoral

Santa Fe, Argentina

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337552122004>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org



Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

4

EL PROCESO DE CONFIGURACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GESTIÓN DE RESIDUOS EN LA PLATA ENTRE 2002 Y 2016

Mariana Saidón (*)

Universidad de Buenos Aires / CONICET

España Verrastro ()**

Universidad Nacional de San Martín

RESUMEN

Este trabajo examina cómo se configura la nueva agenda de gestión de residuos en el caso de la ciudad de La Plata, Provincia de Buenos Aires. Analiza en qué aspectos esta nueva agenda logró implementarse y en cuáles no, ahondando en los motivos. Se desarrolla un análisis de caso que utiliza una metodología de tipo cualitativa, revisión documental y bibliográfica. La inscripción de la Gestión Integral de Residuos en la agenda política se explica por la nueva normativa, por patrones de acción colectiva específicos y su vinculación con la justicia; así como por nuevos espacios que generó el gobierno local. Sin embargo, si bien la reforma implementada da cuenta de un inminente cierre del relleno sanitario de Ensenada, no resulta claro que se de paso al modelo previsto en la normativa de manera extendida y sistemática en un marco en el que diversos actores se comportan estratégicamente para resistir el cambio y la gestión resulta compleja.

ABSTRACT

This paper examines how the new waste management is set in public agenda in the case of the city of La Plata, Provincia de Buenos Aires. We analyze in what extent this new agenda is implemented, delving into the reasons. A case analysis is developed using qualitative methodology, a documental and bibliographic review. The inscription of Integrated Waste Management in the public agenda is explained by new laws; specific action collective patrons and their link with justice; as by new spaces that local government generated. However, while implemented reform shows an imminent closing of the landfill in Ensenada, it is not clear that the model that regulations establish would be adopted in a comprehensive and systematically way, in a context in which different actors behave strategically to resist change process and management is complex.

PALABRAS CLAVE:

Gestión Integral de Residuos, planta de tratamiento, La Plata, agenda, rellenos sanitarios.

KEY WORDS:

Integral Waste Management, material recycling plant, La Plata, public agenda, landfills.

(*) E-mail: msaidon@yahoo.com

(**) E-mail: everrastro2@gmail.com

RECEPCIÓN: 13/06/16

ACEPTACIÓN FINAL: 10/02/17

1 INTRODUCCIÓN¹

El modelo de gestión que domina en las grandes ciudades de la RMBA (Región Metropolitana de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires) se basa en el enterramiento masivo de residuos. Sin embargo, este formato de gestión ha venido enfrentando limitantes en distintos centros urbanos del mundo. Por un lado, en múltiples casos ha generado contaminación, incidiendo de manera negativa sobre la salud de los habitantes de la zona y sobre el ecosistema en general. Por otra parte, este modelo desperdicia la posibilidad de reinsertar los residuos generados por los hogares en el sistema productivo como insumos, propiciando la innecesaria extracción de nuevos recursos para la producción (Van den Bergh, 2008) y derivando en un constante deterioro ambiental (Harvey, 2006 y Hajer, 1995).

En este sentido, desde el ámbito internacional, nuevos estándares de gestión han venido proponiendo en los últimos años pasar de los modelos tradicionales basados en la eliminación de residuos —como el enterramiento en rellenos sanitarios, su descarte en basurales a cielo abierto o la incineración—, hacia un modelo GIRSU (de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos), orientado a la reducción en la generación, la reutilización, la recolección diferenciada, el reciclado y el tratamiento de residuos, es decir, cimentado en la recuperación de materiales. Esto resulta en un antecedente significativo para el caso de La Plata.

Otro antecedente que contextualiza la situación específica en torno a los residuos en la RMBA es que, en el año 2002, en la Ciudad de Buenos Aires (CABA), cobró fuerza un reclamo por parte de los recuperadores informales de residuos que —en plena crisis económico-social— se organizaban y demandaban ser reconocidos legalmente, así como su incorporación al sistema formal de manejo de residuos (Suárez, 2011). Esto dio lugar a un proceso de negociación que derivó en la primera norma GIRSU en el distrito, la Ley N° 992/02, en donde los recuperadores contaron con el apoyo de otros actores para lograr insertarse en el circuito de los residuos de manera formal (Schamber 2012).

Otra normativa relevante que encuadra el caso de estudio, pero que fue surgiendo a la par, y, como veremos, algunas veces se ha entrelazado al mismo, es la Ley Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, N° 25916 de 2004; la Ley GIRSU de CABA N° 1854 de 2005; y, a nivel de la Provincia de Buenos Aires, la Ley Provincial de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, N° 13592, de 2006.

La reforma normativa en el nivel nacional, a la vez, ha dado lugar a que, en el año 2005, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (hoy Ministerio) elaborara la *ENGRSU (Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos)*, orientada a la reducción de los residuos en origen, a la segregación domiciliaria de los mismos, a la regionalización, al reciclado de inorgánicos, al compostaje de orgánicos y a la recompra de materiales. Entre otras cosas, también establece que la disposición final de los residuos debe ser sostenible. Diversas políticas locales han buscado poner en práctica la ENGRSU, y adaptarse al cambio normativo. Sin embargo, los distritos de la RMBA no han logrado superar el sistema asentado en el enterramiento masivo en rellenos sanitarios de la *CEAMSE* (Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado) —una empresa creada en 1977 por la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires para gestionar los residuos de diversos centros urbanos de la región. Existe una situación crítica en donde la cantidad de residuos enterrados no disminuye al ritmo previsto, a la vez que colapsan los sitios de disposición final (*i.e.* Merlinsky, 2005, Gutiérrez, 2015).

Asimismo, estos impactos de los rellenos sanitarios han venido siendo cada vez más frecuentemente percibidos y denunciados en los distritos de la RMBA en donde operan y en los alrededores (Suárez, 2011). Uno de los primeros casos que resalta es el de la población y organizaciones —principalmente *Madres de las Torres y Vecinos Autoconvocados afectados por la CEAMSE*— ubicados en las cercanías de un relleno ubicado en Villa Domínico (Avellaneda), que denunciaron un alto número de casos de enfermedades en sus inmediaciones

(por encima de la media), logrando finalmente —vía movilizaciones y diversas acciones— su cierre en el año 2004 (Carré et. al 2013; Merlinsky 2005).

A estos casos de denuncias por rellenos en funcionamiento se suma la resistencia de poblaciones potencialmente afectadas ante la posible apertura de nuevos rellenos en sus territorios (Merlinsky, 2011).

En este contexto, y con tales antecedentes, es que surge en La Plata un escenario con ciertas particularidades, en donde la GIRSU parece haberse instalado en la agenda política y algunas acciones incipientes en esa línea han logrado implementarse.

Considerando esto, en este estudio se analiza cómo el cambio de modelo se instaló en la agenda, las políticas generadas acordes (o no) a ello y qué factores incidieron en este sentido.

2 MARCO TEÓRICO

Para comprender este proceso de reforma institucional proponemos una explicación política cuyo punto de partida son los intereses, incentivos y estrategias de distintos actores que circundan al cambio de modelo (Carpenter, 2001; Evans, 2002; Gutiérrez, 2007; Gutiérrez, 2010). Al respecto, especialmente, consideramos el peso de las demandas sociales, en donde la teoría de la acción colectiva explica que en los movimientos sociales confluyen elementos cognitivos y relaciones de poder entre actores que se interrelacionan construyendo un colectivo (Vargas Hernández, 2003). Estos movimientos pueden incidir en las prioridades de los gobiernos locales, así como en las decisiones de implementar nuevas políticas, considerando que los programas de gobierno tienen resultados distributivos en función de los intereses de algunos actores y en detrimento de los de otros. Entonces, las innovaciones podrían ser deseadas por unos y resistidas por otros. Quienes se benefician con los acuerdos existentes pueden tener una preferencia objetiva por garantizar la continuidad, pero para garantizar esa continuidad se requiere la movilización permanente de apoyo político y esfuerzos activos para resolver las ambigüedades institucionales (Mahoney y Thelen, 2010). Sin embargo, la incidencia política de la sociedad civil con sus movilizaciones, sus alianzas y su presión puede funcionar como antídoto contra la falta de capacidades estatales y contra intereses que se oponen (Acuña y Vacchieri, 2007; Leiras, 2007). Al respecto, proponemos que la adopción de nuevos formatos de gestión de residuos implica esquemas organizativos, de infraestructura y tecnológicos innovadores, así como la intervención de nuevos

actores y la obsolescencia del rol que asumían otros. Esto, amenaza un *status quo* en el que diversos grupos se han desenvuelto cómodamente y podrían estar ejerciendo algún tipo de resistencia al cambio.

Empero, de la lista de necesidades y demandas de una sociedad, solo algunas son problematizadas a partir de la iniciativa de actores o grupos de actores que, estratégicamente situados, logran promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes, a partir de una serie de acontecimientos sociales y políticos (Oszlak y O'Donnell, 1984).

En este sentido, nos interesa examinar cómo contribuyeron las distintas formas de acción colectiva en el conflicto generado en La Plata en torno a los residuos y cómo esto incidió en la configuración de las cuestiones que pasaron a definirse como problemas ambientales y a formar parte de la agenda pública, así como a ser parte de las políticas gubernamentales y cuáles otras no. Buscamos detectar las dinámicas de transacción entre colectivos movilizados y los poderes públicos: aquel «...proceso que lleva a algún tipo de cierre —aunque sea provisorio— *del conflicto*» (Merlinsky, 2014, p. 70). También queremos explicar en qué consiste ese cierre y qué abanico de proyecciones abre.

3 METODOLOGÍA

El caso de La Plata resulta de interés porque ganó protagonismo en el momento en que se intentó inscribir en la agenda regional una nueva manera de gestionar los residuos. El recorte temporal del estudio abarca el período que va desde 2002; cuando se sancionó en la Ciudad de Buenos Aires la Ley N° 992 que legalizó la recuperación de materiales en la vía pública e inició un ciclo de reformas institucionales; hasta diciembre de 2015, momento en que finalizó la última gestión de gobierno en La Plata que atravesó este proceso de transformación y, según lo interpretamos, ya se ha instalado el inicio de un cambio de modelo. Esta selección se justifica en la perspectiva de Sabatier (2010), quien sugiere que para analizar los procesos de transformación en políticas públicas es preciso abarcar períodos de una o más décadas.

La investigación desarrolla un análisis de caso. Para ello, hemos realizado una triangulación, lo cual permitió lograr una descripción coherente de los eventos ocurridos, así como examinar información desde distintas perspectivas.

El estudio se apoyó en una metodología de tipo cualitativa, complementada por información cuantitativa, consultando a fuentes de información primaria y secundaria.

Se realizaron 23 entrevistas semi-estructuradas con actores clave entre los años 2012 y 2016. Las mismas resultaron fundamentales para advertir distintas perspectivas desde donde se generan los discursos, así como los posicionamientos. Cinco entrevistas se implementaron con funcionarios y ex funcionarios de diferentes áreas del municipio de La Plata, una con un miembro de la planta permanente del mismo municipio, tres con miembros de organizaciones que generaron distintas demandas ambientales y sociales, de aquí en más «organizaciones movilizadas», una con un trabajador de una cooperativa dedicada a la recuperación de residuos, una con un profesional del INTI (Instituto Nacional de Tecnología Industrial) vinculado a la promoción tecnológica para la gestión de residuos en La Plata, dos con funcionarios de Brandsen, dos con funcionarios de Ensenada, dos con funcionarios de Berisso, dos con funcionarios de la CEAMSE, y una con un directivo del OPDS (Organismo Provincial para el Desarrollo Sustentable, Provincia de Buenos Aires). Asimismo, se realizaron dos entrevistas a miembros del sector académico, los cuales han participado en la elaboración de proyectos generados por la UNLP (Universidad Nacional de La Plata), orientados hacia la gestión pública de los residuos en la región. También se realizó una entrevista con una autoridad de una empresa seleccionada en la licitación del año 2010 para el desarrollo de una planta regional de tratamiento de residuos.

96

Por otra parte, se realizó un relevamiento y análisis de noticias en medios locales y nacionales vinculadas a la gestión de residuos. La cobertura mediática que se dio a cada evento permitió advertir, en cierta medida, la incidencia de los distintos actores y sucesos en el conflicto. Asimismo, el nivel jurisdiccional de los medios en los que las noticias eran abordadas dio cuenta del alcance en el que tales conflictos se ponían en juego.

También se consultaron documentos oficiales e institucionales y sitios web de distintas organizaciones. El acceso a documentos de trabajo institucionales visualizó las alternativas, desde un punto de vista técnico, así como de factibilidad en términos socio-económicos, de un posible proceso de cambio, a partir de fundamentos concretos provenientes del trabajo de expertos de distintas disciplinas. Las páginas web institucionales, así como las noticias periodísticas, sirvieron para ordenar cronológicamente los hechos. Asimismo, junto con las entrevistas realizadas, han posibilitado cruzar la información, para completar ciertos vacíos, elaborar un relato consistente y adentrarnos en el cómo se fue constituyendo el problema ambiental y en cómo este fue instalándose en la agenda pública.

Por último, cierta base de información cuantitativa facilitó una caracterización a nivel socio-demográfico del territorio, así como examinar las capacidades del gobierno local para encarar un posible proceso de cambio.

El relevamiento de la información se realizó sobre la base de un punto de saturación en donde la consulta a un nuevo tipo fuente se dejaba de implementar cuando la misma, por sus características, no ofrecía información relevante.

La información disponible y los distintos discursos se organizaron y examinaron a partir de las categorías analíticas propuestas por Merlinsky (2014, pp. 65–70). En la Tabla 1 se sintetizan las características de las mismas.

Tabla 1.
Categorías de análisis

Categoría	Descripción
La escala	Alcance del conflicto (local, regional, nacional y trasnacional). Un mismo conflicto puede ser definido de manera distinta en cada nivel. Cada arena pública comporta diferentes prácticas sociales y actores. También es relevante contemplar influencias de una escala a otra, considerando que unos actores pueden posicionarse en otra escala y establecer alianzas con otros actores.
Inscripción territorial del conflicto	Arreglos sociales que el conflicto pone en juego en torno al territorio en cuestión. Formas de representación del territorio que se construyen y deconstruyen junto con el conflicto y cambios en las formas de control territorial, incluyendo diferencias en la demarcación del territorio que realizan diferentes jurisdicciones de gobierno.
Controversias socio-técnicas	Situaciones con algún motivo de discordia entre actores ligados a la tecno-ciencia y a actores sociales, o bien entre los expertos que argumentan a favor o en contra de un cambio técnico a través de distintos aspectos cognitivos y/o valorativos.
Perfil de actores participantes	Mapa de actores en el que se describen posiciones, derechos, intereses, demandas y lenguajes de valoración que se ponen en contradicción en el proceso contencioso.
Patrones de acción colectiva	La confrontación de los actores sociales interactúa con el sistema político configurando patrones de organización y comportamiento. Existen estructuras de movilización que emergen de los conflictos generando demandas hacia el estado, negociación y cooperación. Asimismo, hay formas específicas de interpretación de las injusticias, eventos y situaciones al interior del movimiento que organiza la acción.
La juridificación	Procesos sociales que operan como reformas políticas incorporando mayores competencias a la esfera legal, su mayor aplicación, y/o el uso creciente de la ley para resolver disputas. Cambios que sitúan a los ciudadanos reflexivamente en relación al orden legal, resignificando conflictos y expectativas. A su vez, las acciones de los participantes en el conflicto pueden incidir sobre el campo legal y político. Abarca también la participación de los operadores del derecho en el conflicto.
Inscripción institucional de las demandas	Resultado del conflicto en la institucionalización de nuevas orientaciones culturales, en los sistemas de acción, en las respuestas de las instituciones estatales, en la atribución de competencias estatales, en las relaciones sociales estructuradas (duraderas) entre los actores y en los modelos productivos regionales: el momento organizacional. Asimismo, las negociaciones entre colectivos movilizados y poderes públicos que llevan a algún tipo de cierre —aunque sea provisorio— del conflicto.

Fuente: elaboración propia sobre la base de Merlinsky (2014, pp. 65–70).

4 EL CASO DE LA PLATA

4.1. PROBLEMÁTICAS GENERALES ASOCIADAS A LOS RESIDUOS

Los RSU (Residuos Sólidos Urbanos) que se generan en La Plata provienen de los hogares; pequeños y medianos comercios; del barrio de la vía pública; de grandes generadores (hoteles, restaurantes, supermercados, etc.); incluyen restos de construcción y demolición; y la poda del arbolado público. En cuanto a su composición, de acuerdo con un funcionario entrevistado en 2014, estando a cargo del manejo local de los residuos, entre un 45% y un 50% de los residuos de La Plata son orgánicos (o «húmedos»).

El tema de los RSU en el distrito se destaca por dos cuestiones problemáticas. Por una parte, el municipio linda con un relleno sanitario que, aunque instalado en Punta Lara, Ensenada (distrito contiguo), está al borde de la ciudad. El relleno es manejado por la CEAMSE. Se trata de un predio inaugurado en 1982, que recibe los RSU de los partidos de la región Gran La Plata: Berisso, Ensenada, La Plata, Brandsen y Magdalena. Por otra parte, La Plata genera una cantidad significativa de RSU, 229.840 toneladas anuales en el año 2015², siendo el municipio con mayor participación (un 90% según lo manifestaron funcionarios locales) de la región Gran La Plata en cuanto al enterramiento de residuos en el relleno de Ensenada. Esto genera diversas dificultades de gestión y gran incidencia presupuestaria en las cuentas públicas locales: un miembro del gobierno local entrevistado estimó que, entre recolección y disposición, se destina hasta un 35% del presupuesto municipal.

4.2. LAS CARACTERÍSTICAS DE LA GESTIÓN DE RESIDUOS EN LA PLATA

4.2.1. RECOLECTAR LOS RESIDUOS

El municipio de La Plata, hasta el año 2009, recolectaba de manera indiferenciada los residuos y los derivaba a enterramiento en el relleno sanitario de Ensenada. Desde ese año ha comenzado a generar una reforma instalando un servicio de recolección diferenciada apoyado en la separación en origen de los RSU. Ha mantenido la recolección diaria tradicional (de los residuos a los que en el nuevo sistema se denominó como «húmedos») por la noche y, complementariamente, comenzó a recolectar por la mañana los residuos «secos» (a reciclar o recuperar)—principalmente, papel, cartón, metales, vidrios, plásticos y Tetra Brik. Ambos circuitos están a cargo de una empresa (ESUR). Algunas cooperativas de recuperadores, durante el período de estudio, también realizaban la recolección de secos en los alrededores de las zonas en las que se ubicaban.

La municipalidad de La Plata ha sido una de las pioneras en el país en implementar este tipo de programa, al que denominó «Bolsa Verde», que se

rige por la ordenanza 10661/09 «Basura Cero». El programa establece que los residuos se separen en dos bolsas diferentes: verde para los secos y de otro color para el resto, con el objetivo de reducir la cantidad de residuos enviados al relleno sanitario; conservar recursos naturales; promover un cambio cultural en relación al tratamiento de los residuos y generar fuentes de trabajo.

De acuerdo con funcionarios locales entrevistados en 2015, en un área que se ocupa de la gestión de residuos, el 80% de la población está cubierta por el *Bolsa Verde* y, de esa cifra, estimaron que un 50% de la ciudadanía estaría participando efectivamente (Info Blanco Sobre Negro, 30/04/2015). Asimismo, para complementar la recuperación de materiales secos, el municipio dispuso 11 puntos verdes a los que los vecinos pueden llevar estos residuos y solicitar asesoramiento.

Pese a estas innovaciones, la mayor parte de los residuos continúan siendo recolectados a través del circuito nocturno. Es decir, son gestionados a través del arraigado sistema tradicional.

4.2.2. EL DESTINO DE LOS RESIDUOS

Los residuos recolectados en el circuito nocturno son trasladados para su enterramiento al relleno sanitario de Punta Lara.

Pese a esto, prevalecen mecanismos de disposición informal de residuos, primordialmente en cavas o canteras en localidades alejadas del centro, y también en cursos de agua (El Oficio Diario, 06/04/2015; Nuevo Ambiente, 2015).

Por su parte, los residuos secos son trasladados a galpones manejados por cooperativas de recuperadores, con las que el municipio generó un convenio, que implementan un sistema de separación posterior y venden los materiales a empresas. Sin embargo, las deficiencias en cuanto a equipamiento y a mercados disponibles para comercializar hacen que estas cooperativas no puedan operar con todo tipo de materiales secos y se genere un rechazo de residuos. Éste se deriva a enterramiento en el relleno de la CEAMSE. Pese a esto, miembros de una *organización movilizada*, ambientalista de la región consultada, que a la vez interactúa con las cooperativas, explicaron en 2015 que, del material que les llega, ese rechazo es mínimo, pues los residuos gestionados por el programa *Bolsa Verde* llegaban de manera apropiada. Empero, destacaban que la recuperación de materiales secos se realizaba en los bordes de la formalidad, en donde los trabajadores carecían de condiciones apropiadas en términos de salud y seguridad; así como de otras garantías.

En suma, con el sistema actual, funcionarios del municipio de La Plata sostuvieron que en 2014 se lograba reducir la disposición en la CEAMSE en

entre un 12% y un 15% (150 toneladas diarias en promedio), en donde entre el 80% y 90% de la disminución se conseguiría a través del programa *Bolsa Verde* (Info Blanco Sobre Negro, 30/04/2015). Sin embargo, según denuncias de organizaciones ambientalistas del distrito *movilizadas*, estas mediciones no serían precisas, pues se desconoce cuál es la causa real de la disminución en el enterramiento (incremento en la disposición informal, programa *Bolsa Verde*, grandes generadores que se hacen cargo de sus residuos a partir de la nueva normativa provincial, iniciativas independientes de recuperación de residuos, etc.). Ni el municipio, ni las cooperativas cuentan con datos precisos respecto de los volúmenes de RSU recolectados con el programa *Bolsa Verde*, sobre los procesados por las cooperativas, ni sobre el nivel de rechazo.

Igualmente, incluso considerando los datos optimistas de funcionarios locales, el 85% (o más) de los residuos del distrito han continuado enterrándose en el relleno de Ensenada. Así, las cooperativas no han resultado suficientes o efectivas para resolver el problema del relleno. Al menos, no para tratar el total (según su escala de operaciones) y las especificidades, sobre todo, de los materiales secos. Tampoco se ocupan de los materiales orgánicos, según lo establecido por el programa. Sin embargo, la ordenanza *Basura Cero* establece que, en pos de lograr una gestión integral, se implementarán centros de tratamiento de los residuos secos, a la vez que deberá destinarse un predio para el tratamiento de los residuos orgánicos aptos para el compostaje y/o digestión anaeróbica.

Ahora bien, más allá de los establecimientos manejados por cooperativas de recuperadores, en la actualidad, pese a diversos proyectos, la región no cuenta con una planta de tratamiento de residuos pública o privada destinada a la recuperación de materiales, con la escala y la tecnología necesaria para tratar los distintos tipos de residuos del municipio y evitar que los mismos se deriven al relleno. Tras fallidos proyectos de instalar una planta en la región —lo cual se detalla en el siguiente apartado, como parte del proceso que se dio en La Plata—, en 2015 se puso en marcha un nuevo proyecto, que estaría en pleno desarrollo.

4.3. LA DINÁMICA DEL PROCESO: MARCHAS Y CONTRAMARCHAS EN LA CONSOLIDACIÓN DE UNA NUEVA AGENDA DE GESTIÓN DE RSU Y SU IMPLEMENTACIÓN

En el año 2002, como se mencionó, comenzó un ciclo de reformas institucionales en el país, cuando se sancionó en la Ciudad de Buenos Aires la Ley Nº 992, legalizando la recuperación de materiales en la vía pública. Esto, si bien dio lugar al reconocimiento de la figura del recuperador urbano en aquel distrito, sentó las bases para la inscripción de este actor social en la escena

pública de un territorio que lo excedía. A su vez, en el año 2004, con la sanción de la Ley Nacional N° 25916, se consolidó un proceso —que se venía gestando desde hace algunos años— que comenzaba a cuestionar el modelo tradicional de manejo de residuos de La Plata, basado en el enterramiento en Ensenada.

En ese mismo año (2004) cerró el relleno de Villa Domínico, que operaba RSU de otros distritos de la RMBA. En consecuencia, comenzaron a derivarse a Ensenada algunos de los residuos que se depositaban en Domínico, previamente. El líder de una organización movilizada consultada explicó que algunos ciudadanos temían entonces que Ensenada se convirtiera en el gran basurero del conurbano. En este contexto, diversas organizaciones movilizadas, ambientalistas y sociales (*Nuevo Ambiente*, *Centro Vecinal Punta Lara*, *Ala Plástica*, *Fundación Biósfera* y *CTA Regional La Plata*, entre otras), así como vecinos independientes de la región, comenzaron a realizar reclamos en sus respectivos municipios y al gobierno provincial por el crecimiento y funcionamiento del relleno. Denunciaban que el ingreso de residuos a la *CEAMSE* desde otros distritos alejados violaba el Decreto–Ley 9111/78 y lo dispuesto por la Dirección Provincial de Vialidad que, por ejemplo, prohíbe la disposición de RSU en distritos ubicados a más de 20 km. del relleno.

Sobre esa base, dos de las organizaciones movilizadas presentaron un recurso de amparo en ese año, vinculado principalmente a la potencial ampliación ilegal del relleno de Ensenada (*Nuevo Ambiente*, 2015b), de aquí en más, estas dos, denominadas como «organizaciones querellantes». Se trata de una organización vecinal (*Centro Vecinal Punta Lara*) que vela por los intereses de los vecinos del relleno y de una organización cuya trayectoria refiere a la defensa de la preservación ambiental en la región (*Nuevo Ambiente*). Desde la UNLP, un experto en el tema de residuos al que se entrevistó explicó que la movilización y la demanda judicial se gestaron en gran parte por el impulso de quienes residían en las cercanías del relleno, desde una fecha previa a la instalación del mismo, si bien también las denuncias referían a la violación de otra normativa.

Sin embargo, el relleno se amplió mediante la presentación de un informe ambiental por parte de la *CEAMSE* que, según lo argumentaron miembros de una organización querellante, no era adecuado. Asimismo, explicaron desde una organización movilizada (no querellante), el proceso abarcó el uso de la fuerza policial para atenuar las protestas, lo cual lo interpretaron como un punto de inflexión que agotó la licencia social de la *CEAMSE* y aceleró la necesidad de llegar a un acuerdo en la justicia.

En ese entonces, además, según miembros de una organización movilizada, existía un consenso entre los intendentes de La Plata, Berisso, Ensenada,

Brandsen y Punta Indio para proponer y anunciar la creación de un nuevo relleno sanitario, lo cual dio lugar a la emergencia de nuevos debates y a la generación de propuestas alternativas superadoras (en cuanto a contaminación y al aprovechamiento energético), a partir de la interacción entre miembros de organizaciones y vecinos (Radio Reloj, 23/01/2007). En cambio, miembros de una organización movilizada aludieron a que, pese a las reiteradas solicitudes, habrían existido resistencias por parte de funcionarios de gobierno para realizar encuentros (La Nación, 26/11/2007; Nuevo Ambiente, 2015b). Esto fue el punta pie inicial para la conformación de la Asamblea No + CEAMSE (*Asamblea Ambiental de Vecinos y Organizaciones No + CEAMSE*).

Así nucleados, organizaciones y vecinos de la región continuaron movilizándose. En el año 2005, por ejemplo, la Asamblea No + CEAMSE organizó una caravana por Ensenada, que culminó con la entrega de un petitorio al intendente, que exigía la clausura de las obras de ampliación del predio de la CEAMSE ubicado en ese distrito.

Probablemente como respuesta, en ese año, el Defensor Ciudadano de La Plata, junto con *Nuevo Ambiente*, solicitó a la Provincia de Buenos Aires examinar los cursos de aguas circundantes al relleno, corroborando la existencia de plomo y cadmio en aguas subterráneas, así como la presencia de alta demanda biológica y química de oxígeno en arroyos. Esto, se concluyó, podría ser consecuencia de la filtración de efluentes provenientes del relleno (Nos Digital, 20/05/2014).

Si bien miembros de la CEAMSE desmintieron estos resultados, aludiendo a controles periódicos realizados por la propia institución (CEAMSE, 2015), sobre esa base, en 2006, un juzgado de La Plata ordenó la clausura del módulo D del relleno de Ensenada. Este fallo fue apelado por la CEAMSE y la Cámara de Apelaciones dispuso que el módulo debía clausurarse. La CEAMSE apeló nuevamente y la causa pasó a la Corte Suprema de Justicia provincial, la cual solicitó que demandantes y representantes de la CEAMSE se reunieran para generar un convenio. Este Convenio de Partes (entre la CEAMSE, el gobierno provincial y las organizaciones querellantes) se discutió y negoció durante los últimos meses de 2006. En diciembre de ese año se firmó y la Corte Suprema lo homologó, estableciéndose, entre otras cuestiones, que tenían que dejar de ingresar los residuos de Florencio Varela y Berazategui al relleno y fijarse un plazo para su cierre. Asimismo, la Provincia de Buenos Aires quedaba obligada a dar solución al destino de los residuos de La Plata, Brandsen, Berisso, Ensenada y Punta Indio. Además de lo implicado en el propio convenio, otro punto relevante es que, según lo manifestó un miembro de una organización

querellante, una condición establecida por las organizaciones durante el proceso de negociación, era que debía sancionarse una postergada ley de gestión de residuos a nivel provincial, lo cual ocurrió en ese mismo mes.

Pese a la firma del convenio, sin embargo, la falta de soluciones concretas dio lugar a que en octubre de 2007 tuviera lugar una nueva movilización en la que se recolectaron 9500 firmas de vecinos de la región solicitando el cierre del relleno de Ensenada. Esto fue acompañado de 5 días de manifestación y cortes en las puertas del predio.

Como respuesta a las demandas, entonces, en noviembre de 2007 el gobierno de La Plata (con el intendente Julio Alak —1991–2007— en funciones) entregó —al final de su mandato— a la Asamblea No + CEAMSE, y lo presentó a la Corte Suprema bonaerense, un programa para la gestión integral de RSU, elaborado de manera interdisciplinaria por siete facultades de la UNLP (Nuevo Ambiente, 2015b).

Al respecto, según miembros de una *organización movilizada*, en ese marco comenzó a haber cierto diálogo con el gobierno local que, luego, continuaron con el siguiente intendente, Pablo Bruera (2007–2015), y, sobre esa base, comenzarían a desarrollarse políticas por parte del municipio en torno a la gestión integral de RSU.

En el año 2008 las nuevas autoridades de La Plata crearon como jurisdicción municipal a la Agencia Ambiental (por ordenanza 10462³), orientada a generar políticas ambientales a mediano y largo plazo. A la vez, implementaron un programa incipiente de separación de residuos: el municipio instaló en la ciudad distintos recipientes para residuos húmedos y secos.

En ese mismo año, la CEAMSE llamó a licitación para la construcción de una planta de transferencia de residuos en Ensenada. A partir de este hecho, las *organizaciones querellantes* realizaron una nueva denuncia ante la Corte Suprema bonaerense arguyendo que la licitación violaba el Convenio de Partes firmado y efectuaron un nuevo corte de tres días en la entrada del relleno. Asimismo, realizaron reuniones con el nuevo intendente de La Plata para analizar cómo se lograría dejar de enviar residuos a la CEAMSE. De acuerdo con un miembro de una *organización querellante* entrevistado, así, Pablo Bruera comenzó idear un plan de tratamiento integral de residuos «...que era lo que le proponíamos nosotros, en realidad».

Según lo estableció el gobierno local, el municipio abordaría un proyecto «ampliado», generando un Consorcio Regional que también abarcara a los municipios de Ensenada, Brandsen, Berisso, Punta Indio y Magdalena. Este Consorcio Regional se creó efectivamente en 2008. Bajo la figura del Con-

sorcio se realizaron reuniones de intercambio entre miembros de la *UNLP*, intendentes y sus asesores. Asimismo, integrantes de la *UNLP* manifestaron haber mediado entre distintos actores, cuando desde el municipio se convocó a otros encuentros con concejales, funcionarios a cargo del manejo de residuos, *organizaciones movilizadas* y representantes de *CEAMSE*, y haber generado espacios abiertos de participación, considerando distintos puntos de vista e incorporándolos en un diagnóstico general. Fue en este ámbito que comenzó a plantearse la idea de desarrollar un Proyecto de Ordenanza *Basura Cero* para La Plata, que regulara la *GIRSU*.

Según lo interpretaron integrantes de una *organización querellante*, los actores que antes se negaban emergieron también con propuestas: «...cuando hasta el día anterior no se podía hacer nada...» y hubo una instancia de discusión y trabajo compartido.

Desde la *UNLP*, a la vez, un entrevistado manifestó haber recomendado a los intendentes del Consorcio, entre las alternativas factibles, la adopción de un modelo en donde, desde una perspectiva *GIRSU*, existiera una etapa de separación en origen donde, luego, intervendrían las cooperativas recuperando residuos. Para ello, se diseñó una estrategia territorial asociada a la creación de (entre 10 y 12) *CRUM* (Centros de Recuperación Urbana Municipal) que actuarían como mayoristas, ubicados en un espacio físico concreto, con maquinaria disponible para procesar materiales. Cada territorio aportaría a un *CRUM*. Con el rechazo, en una segunda instancia, los materiales se derivarían a una planta de tratamiento que separara y recuperara todo lo que fuera posible. El resto se derivaría a un «relleno de seguridad». Así, la propuesta de la universidad, en línea con lo que venían postulando diversas *organizaciones movilizadas*, se orientó a abandonar el sistema del relleno sanitario y a avanzar con la implementación de nuevas tecnologías para la *GIRSU*, en consonancia, también, con la legislación vigente.

En 2009, considerando la propuesta *GIRSU* de la *UNLP*, así como experiencias previas de manejo de materiales por parte del propio municipio y de algunas cooperativas locales, el gobierno de La Plata comenzó a implementar el programa *Bolsa Verde* en su territorio.

Para regular este programa, diversas organizaciones⁴ concretaron un Proyecto de Ordenanza *Basura Cero* de *GIRSU* y, habiendo consensuado el texto con ellas, el municipio realizó la presentación ante el Concejo Deliberante, a través de la Agencia Ambiental, la cual, según miembros que la integraban en ese momento, así como personal de planta del municipio consultados, adoptó un rol activo en este proceso.

Tal presentación, de acuerdo con funcionarios locales del área de manejo de residuos (gestión Bruera) y miembros de *organizaciones movilizadas*, se caracterizó por su alta transparencia y por haber sido discutida rigurosamente por parte de los concejales. Posteriormente, en diciembre de 2009, la Ordenanza «Basura Cero», Nº 10661⁵, fue aprobada por unanimidad. La misma tiene entre sus objetivos reducir progresivamente los residuos que se disponen en rellenos sanitarios y obliga a prohibir en 2016 el envío a disposición final en relleno de reciclables o recuperables provenientes La Plata. También, prevé la separación en origen de materiales en bolsas verdes y un sistema de recolección diferenciada. La ordenanza igualmente contempla la participación de recuperadores mediante la formación de cooperativas.

En línea con la ordenanza de La Plata, los intendentes del Consorcio propusieron construir una planta para tratar 800 toneladas de residuos generados diariamente en La Plata y más de 300 toneladas provenientes de los otros distritos de la región. Se reciclaría un 80% de los residuos domiciliarios y se trataría el 100% de orgánicos (Infoplatense, 13/04/2014). Bajo ese proyecto, en agosto de 2010 se aprobaron los pliegos para el llamado a licitación internacional para la construcción, instalación y puesta en marcha de una planta en La Plata.

Como resultado, se adjudicó la licitación a una *UTE* (Unión Transitoria de Empresas): a Sanea *Tratamiento de Residuos* (del grupo español *Griñó Ecológic*) el 60% y a las empresas locales *ESUR* y *Emprendimientos MGM*, el resto (Diagonales, 17/05/2014).

Pese a esta adjudicación, los reclamos y movilizaciones sociales solicitando el cierre del relleno continuaron ese año y, en diciembre de 2010, la Corte Suprema de la Provincia emitió un nuevo fallo intimando al gobernador provincial a establecer la ubicación de la planta, el procedimiento a efectuar y la habilitación necesaria para dar reemplazo al relleno.

En este marco, se desarrolló un convenio entre el intendente de La Plata y el gobierno provincial que establecía que la Provincia de Buenos Aires solventaría los gastos que requiriera la construcción de la planta en aquel distrito y pagaría al municipio el costo por tonelada de residuos tratada.

Sin embargo, se evidenció cierto rechazo por parte de los vecinos de distintos barrios de La Plata cuando se difundía que se instalaría allí tal emplazamiento. Como consecuencia, La Plata no lograba resolver una factible localización de la obra. Ante esto, el municipio de Ensenada ofreció instalarla en su territorio (La Política Online, 02/09/2015), lo cual quedaría ratificado a través de un convenio firmado en mayo de 2011. No obstante, de acuerdo con miembros de

organizaciones quejantes, Ensenada se hizo cargo de la licitación, pero no de los acuerdos a los que vecinos y organizaciones habían llegado con el intendente de La Plata, como la existencia de una Comisión de Contralor, por ejemplo.

Luego, el gobierno provincial, tras haberse comprometido a financiar las obras, tras 6 meses de retraso, —entre febrero y abril de 2012— realizó los primeros depósitos en las cuentas del municipio de Ensenada (El Día, 18/04/2014). Con ello se adquirió el terreno en donde se instalaría la planta, el mismo se niveló y se construyó el emplazamiento en donde se ubicarían las máquinas necesarias para la obra. Sin embargo, la Provincia frenó los pagos y la obra se detuvo (La Política Online, 09/11/2011; Hoy, 14/02/2014).

Algunos medios atribuían la paralización a que las modificaciones no previstas en el terreno y la compra del predio implicaron la re-adjudicación de fondos que iban a ser destinados a la edificación y demoraron la construcción (Diagonales, 13/07/2013). Según un miembro de una organización quejante, la empresa solicitaba una re-negociación sobre el contrato (entre otras cosas, argumentando que las máquinas a importar se habían encarecido con la devaluación de la moneda argentina), el gobierno provincial no lo habría aceptado y la empresa habría ido perdiendo interés en el proyecto. Tanto este motivo, como la falta de compromiso del gobierno provincial, explicó, habrían detenido la construcción de la planta.

Por su parte, funcionarios locales consultados, del área que se ocupaba del manejo de residuos en ese momento, manifestaron desconocer por qué se detuvo la obra de la planta. En cambio, ex funcionarios de La Plata entrevistados (de la primera etapa de la gestión de Pablo Bruera) sostienen que el gobierno provincial estaría buscando reproducir el esquema ya instalado de enterramiento en rellenos «...con la cosmética de la separación y de las plantas de tratamiento...» y aseveraban que el cambio reciente de autoridades del OPDS se habría realizado deliberadamente para detener el proceso de reforma y sostener a la CEAMSE como dueña de los residuos que se producen en el área metropolitana. Al respecto, aseveraban que la CEAMSE es un poder subestimado, con capacidad de presión y *lobby*. Argumentaron que, además, se trata de un sistema que brinda pocas posibilidades de participación pública. Añadieron también que los municipios suelen estar atados en términos financieros como para salirse de la lógica de la CEAMSE y que, si no existe una decisión en otros niveles, los mismos se arriesgan al intentar abandonar esta lógica.

Sosteniendo esa postura, un miembro de una organización movilizada argumentó que existen intereses económicos comunes entre directivos de la CEAMSE, su sindicato, los transportistas recolectores, la dirigencia del OPDS,

entre otros actores, que se apoyan en la vigencia del relleno sanitario. Se trataría de una alianza con poder (de dejar la basura en las calles), aseveraron, en donde las posibilidades de cambio estarían condicionadas a una reasignación de derechos y en donde el programa *Bolsa Verde* vendría a jugar el rol de «pantalla política». A la vez, la CEAMSE resultaría una solución inmediata para el problema de la basura de los gobiernos locales, los cuales, sin esta alternativa, temerían no estar en condiciones de gestionar los residuos de otro modo.

Sin embargo, un directivo del sindicato de empleados de la CEAMSE (Jorge Mancini, en una presentación realizada en un Congreso Internacional de Residuos, en 2014) manifestó estar trabajando hace años en torno a la cuestión de las políticas ambientales, definiendo al gremio como reivindicador de las políticas verdes y denunciante del colapso del relleno.

Por su parte, los municipios, además de no contar con la planta proyectada, no generaban nuevas acciones orientadas hacia la GIRSU. La inversión en nuevos proyectos y en tecnologías innovadoras se detenía en algunos casos debido a la incertidumbre.

Ahora bien, pese a las movilizaciones sociales y a los fallos judiciales en contra, la CEAMSE comenzó en 2012 con tareas de ampliación del relleno de Ensenada.

En este marco, hacia fines del año 2013, se creó el *Foro Ambiental* (Foro Ambiental de Legisladores, Concejales y ONG de la Región Capital) con el objetivo de concretar una planta para la GIRSU, a partir de un trabajo conjunto entre sociedad civil y estado. Del *Foro Ambiental* participaban, entre otros, legisladores de la oposición y del oficialismo con los que, según un miembro de una organización querellante y miembro del Foro consultado, a pesar de provenir de corrientes políticas distintas, «...ideológicamente, se comparten muchas cosas».

A su vez, en diciembre de 2013, las organizaciones querellantes realizaron una nueva denuncia por la paralización de las obras de la planta, por lo que la Corte Suprema provincial instó al gobernador provincial y al intendente de Ensenada a dar explicaciones. Asimismo, la Asamblea No + CEAMSE, integrantes del *Foro Ambiental* y vecinos auto-convocados se congregaron en una asamblea abierta, solicitando nuevamente que se cumpliera con la orden judicial del cierre definitivo del relleno. También elaboraron una agenda de actividades culturales para denunciar la impunidad con la que, entendían, se manejaron distintas autoridades y expresar que desconocían el contenido de los informes presentados por la Provincia de Buenos Aires y el municipio de Ensenada a la Corte bonaerense (La Plata Agencia de Noticias 24, 27/04/2014). A la par, miembros de Nuevo Ambiente denunciaban públicamente que en el relleno los

residuos no eran tapados y se acumulaban montañas a cielo abierto (Nuevo Ambiente, 2015b; Andar, 18/07/2014). Mientras tanto, distintos medios locales expresaban que los lixiviados que se desprendían de los residuos formaban un arroyo de desechos químicos tóxicos a pocas cuadras de las casas de los vecinos (Nos Digital, 20/05/2014; Andar, 18/07/2014).

En julio de 2014, debido a la paralización de las obras, diversas organizaciones y vecinos de la región llevaron adelante una nueva asamblea en las puertas de la CEAMSE, restringiendo el ingreso al predio durante 3 horas.

Por su parte, el intendente de Ensenada acusó públicamente a la Provincia de Buenos Aires por la paralización de las obras, aludiendo a que no giraba los fondos necesarios. También atribuyó responsabilidades al intendente de La Plata, explicando que hacía reclamos pero que, en su momento, no se hizo cargo de instalar la planta en aquel distrito «...y, encima, el 90% de la basura la tira La Plata» (Infolítica, 21/05/2014). El gobierno de Ensenada, en cambio, se autodefinía como impulsor de un nuevo modelo de gestión, explicando que su prioridad ambiental era el cierre de la CEAMSE y la apertura de la planta de tratamiento. Sin embargo, según un miembro de una organización querellante, «...el intendente de Ensenada también juega una situación muy dual porque, por un lado, negocia la continuidad (...) con actores como el gobierno de la Provincia de Buenos Aires o el mismo CEAMSE, para conseguir (...) ciertas dádivas; pero, por el otro lado, dice que está enfrentado con CEAMSE...».

También en julio de 2014, desde la provincia se manifestó que debían reprogramarse las obras de la planta, lo cual fue aceptado por la Corte Suprema provincial que, mediante una resolución, le solicitó presentar una metodología y fecha de cierre de la CEAMSE de Ensenada en 60 días. Para ello, además, se acordó realizar reuniones entre las partes, en el ámbito de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires. El Defensor del Pueblo actuaría como mediador (Infocielo, 07/04/2014).

Efectivamente, se realizaron audiencias convocadas por el Defensor del Pueblo de la Provincia. En las mismas participaron intendentes municipales, concejales, organizaciones movilizadas y distintos profesionales.

Pese a estos esfuerzos, las autoridades del OPDS y la CEAMSE no presentaron ninguna propuesta formal (como lo indicó la Corte) antes del vencimiento del plazo establecido y trascendieron que propondrían reemplazar el modelo de tratamiento integral previsto, por uno que incluyera la incineración de residuos (Nuevo Ambiente, 2015b).

Representantes de la Asamblea No + CEAMSE rechazaron cualquier propuesta basada en la incineración —si bien el tema generó ciertas rispideces entre

algunas organizaciones movilizadas que diferían en sus opiniones con relación a la valorización energética. Al respecto, la red de organizaciones y vecinos realizó una nueva presentación en la corte, argumentando que esto tendría altos costos financieros, implicaría una contaminación significativa y atentaría contra la nueva normativa provincial y la de La Plata. Además, explicaron que no resultaba confiable el monitoreo ambiental que podrían realizar las autoridades provinciales, dado que existían ejemplos (como el de la contaminación generada por el polo petroquímico de la región) que evidenciaban que esto no se había llevado a cabo en otras circunstancias (Nuevo Ambiente, 2015b). A la vez, desde una organización querellante manifestaron que las enunciaciones sobre un potencial proyecto basado en la incineración formaban parte de una maniobra del gobierno de la provincia para dilatar los tiempos para el inicio de la obra (Lanoticia1, 14/10/2014).

Finalmente, en diciembre de 2014 se suscribió un acuerdo que preveía el cierre del relleno a partir de 2017, la construcción de una planta y los procedimientos de control del cierre del relleno⁶ (Argentina Municipal, 10/02/2015).

Ahora bien, de acuerdo con un funcionario provincial «...se cayó...» el contrato con las empresas a las que se había adjudicado la licitación, pues no habrían cumplido con los estudios de impacto ambiental y la tecnología prevista, entre otras cosas. Entonces, confirmó que en abril de 2015, a cargo de la CEAMSE, comenzaría a construirse una nueva planta, destacando que esta institución ya tiene experiencia en el manejo de una planta con las mismas características (en referencia al caso de José León Suárez) (Argentina Municipal, 10/02/2015), y la Provincia de Buenos Aires financiaría el proyecto (Agencia Nova, 04/03/2014).

La planta, que se ubicaría en Ensenada, en el mismo terreno que se iba a utilizar para el proyecto previo, trataría el 100% de los residuos de los municipios del Consorcio —unas 800 toneladas diarias—, permitiendo cerrar definitivamente el relleno de Punta Lara (Info Blanco Sobre Negro, 27/03/2015; OPDS, 27/03/2015; Agencia Nova, 07/09/2015).

El nuevo establecimiento, que entraría en funcionamiento a fines de 2016 (Nuevo Ambiente, 2015), sería de *TMB* (Tratamiento Mecánico–Biológico). Luego de separar el material voluminoso, se concentrarían los residuos orgánicos para reutilizarlos en suelos. También se separarían materiales livianos y algunos de ellos se transformarían en combustible. Otros, serían reciclados. Con el rechazo, estimado de entre un 25% y un 30%, se preveía llenar canteras (Clarín, 17/03/2015). La empresa ganadora de la licitación podría explotar los réditos de vender ciertos materiales durante diez años, con la

posibilidad de extender esto una década más. Luego, la planta pasaría a ser propiedad del municipio de Ensenada (Agencia Nova, 07/09/2015). El material bioestabilizado, derivado de residuos orgánicos, sería propiedad de la CEAMSE (El Día, 02/09/2015).

Al respecto, algunas organizaciones movilizadas reclamaron evitar un proceso de incineración encubierto en el nuevo proyecto de licitación —«... como ocurrió en González Catán»; asegurar la calidad del compost a generar; ampliar el programa *Bolsa Verde*; disminuir progresivamente el enterramiento en canteras; garantizar los derechos adquiridos por los recuperadores (Info Blanco Sobre Negro, 27/03/2015); y la difusión de información precisa respecto de los procedimientos y resultados a obtener a partir de la puesta en funcionamiento de la planta.

Ahora bien, en mayo de 2015 organizaciones querellantes y dirigentes de Ensenada sostenían que las obras de la planta no se habían iniciado (Info-platense, 17/05/2015) y resolvieron la designación de representantes en la Comisión de Monitoreo y Contralor establecida en el convenio judicial. También realizaron presentaciones ante la Defensoría del Pueblo y en la Suprema Corte de Justicia (provinciales), exigiendo conocer la planificación de la obra y sus distintas etapas, sobre lo cual no habrían tenido respuesta por parte de la CEAMSE. El Foro Ambiental, a su vez, presentó un reclamo en la Cámara de Diputados bonaerense por la demora en la construcción de la planta (Nuevo Ambiente, 2015; El Día, 21/07/2015).

En septiembre de 2015, desde la CEAMSE se aludía a una reunión que se habría realizado con el Rectorado de la UNLP para avanzar con un Convenio Marco para acordar estudios vinculados al tema del tratamiento de residuos (CEAMSE, 08/09/2015). Asimismo, en diciembre de ese año se evaluaban tres propuestas presentadas en el llamado a licitación. De acuerdo con un directivo de la CEAMSE, se buscaría adjudicar rápidamente la obra para que quien se hiciera cargo comience a procesar y a desviar residuos progresivamente desde el relleno, hacia la planta.

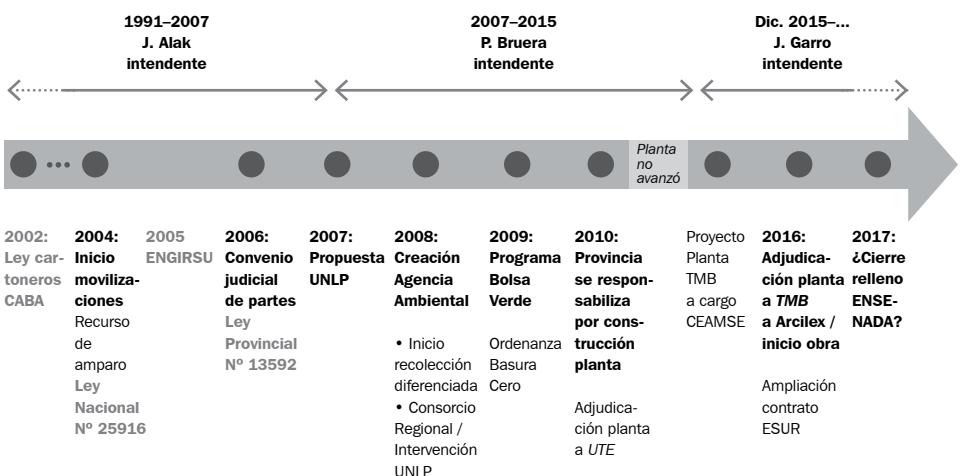
Llama la atención que al entrevistar al funcionario que se encontraba a cargo del manejo de residuos en La Plata en ese momento haya manifestado que la municipalidad no estaba participando de ninguna reunión relacionada al nuevo proyecto de la planta. Al respecto, miembros de una organización querellante y de una cooperativa de recuperadores sostuvieron una postura crítica para con dichos funcionarios, argumentando que no se comparte su «inacción» y falta de compromiso en el tema. Asimismo, un documento realizado entre diversas organizaciones y vecinos destaca que el estado provincial debería tener un rol

protagónico en defensa de los intereses de los ciudadanos y que, en cambio, responderían a los intereses de grupos económicos (Nuevo Ambiente, 2015).

En el Gráfico 1 se sintetizan los eventos significativos, que han ido marcando la dinámica del proceso de cambio en la gestión de los residuos a lo largo del período bajo estudio (2002–2015), así como algunos eventos ocurridos posteriormente, en 2016.

Gráfico 1.

Línea de tiempo



Fuente: elaboración propia.

Desde el punto de vista de las organizaciones que han venido reclamando, en este período se habría dado un paso importante con relación a la discusión acerca del destino de los residuos que se generan en la región, a las previsiones sobre un demandado cierre del relleno, a los acuerdos logrados en torno a la decisión de no incinerar residuos y a lo pactado con relación a un próximo proyecto de planta que estaría en proceso de diseño. Sin embargo, no dejan de reclamar mayores avances en dirección hacia la GIRSU y sostener (y ampliar) los derechos adquiridos por los recuperadores (Nuevo Ambiente, 2015; Nuevo Ambiente, 13/03/2015).

En cuanto a las características de la demanda social que ha emergido en este largo proceso, un punto relevante refiere a que, según un miembro de una *organización movilizada*, entre quienes reclamaban la puesta en vigencia de un nuevo paradigma de manejo de residuos, existían distintos expertos: «...cuando uno habla de vecinos, no son un montón de gente que grita. (...) Tenés biólogos, botánicos, abogados, artistas (...) que generan alternativas mucho más creativas y pueden suscitar ideas también muy interesantes. (...) Las organizaciones que participamos en esto articulamos de tal manera y presentamos tanta información que el sistema judicial empezó a actuar». El mismo estimó también que en el momento de mayor actividad participaban alrededor de seiscientas personas entre miembros de organizaciones, vecinos independientes y otros asociados a partidos políticos. Por su parte, funcionarios y algunos miembros de otras *organizaciones movilizadas* sostuvieron que la participación del Consorcio resultó importante a nivel político para dar fuerza a la idea de cerrar definitivamente el relleno. A su vez, la participación de la UNLP, argumentaron funcionarios de La Plata (gestión Bruera), dio un respaldo importante al proceso y fortaleció al propio Consorcio, volviéndolo más legítimo para la ciudadanía.

5 CONCLUSIONES

El caso analizado da cuenta de un conflicto en donde distintas arenas públicas —la distrital, la regional, el nivel provincial y el nacional— han estado involucradas. El desenlace de este conflicto, a la vez, ha dado lugar a un proceso de inscripción en la agenda local de un nuevo modelo de manejo de residuos: el de la gestión integral. Esto se dio junto a cierto debilitamiento en el apoyo a un sistema basado en el enterramiento indiscriminado.

En el caso de La Plata, además, las demandas han derivado en la institucionalización incipiente de nuevas prácticas y nuevas relaciones sociales, en donde el proceso de cambio atravesó discusiones entre actores, apoyos y acusaciones mutuas, con algunas alianzas estratégicas que han defendido intereses comunes y responsabilizando a actores de nuevas jurisdicciones.

En este proceso, las organizaciones, junto con vecinos movilizados y la justicia jugaron un rol fundamental para constituir a la gestión de residuos como un asunto socialmente problematizado.

En lo que refiere a los patrones de acción colectiva, *organizaciones movilizadas* convocaron y organizaron a vecinos con capacidad de ejercer presión (con cortes en distintos accesos, apelando a la justicia, generando argumentos sólidos,

etc.), los cuales alcanzaban un número significativo y características diversas en cuanto a su experiencia y capacitación profesional, así como con relación a su procedencia territorial. Esto permitió poner en conflicto el sistema vigente.

A la vez, el propio proceso de movilización, discusión e intercambio de información sirvió como disparador para generar nuevas propuestas, redefiniendo las características y los objetivos de las movilizaciones. Así, como derivación de las discusiones por parte de los actores movilizados por el cierre de un relleno; de las nuevas regulaciones a nivel nacional; con la convalidación legal y en el imaginario social del recuperador urbano como trabajador incorporado a la gestión formal de los residuos; y sobre la base de algunos antecedentes de nuevas prácticas en la región, vendría aparejado, luego, el tema del reciclado y la separación en origen: la cuestión de los residuos como problema ambiental remite a aspectos valorativos y cognitivos por parte de las organizaciones que se fueron transformando a lo largo del tiempo, pasando desde los reclamos por el cierre de un relleno, y re-orientándose progresivamente hacia un discurso que exigía una gestión integral de residuos inclusiva.

En cuanto a los actores movilizados en el conflicto, entre las organizaciones presentaron características distintivas aquellas dos que generaron una demanda ante el sistema judicial, formalizando el reclamo: una organización vecinal y una ambientalista de alcance regional. Asimismo, la alianza entre organizaciones, conformando la *Asamblea No + CEAMSE*, así como su interacción con agentes vinculados al sector público, a través de la puesta en marcha del *Foro Ambiental*, implicó una estructura de movilización en red en donde los demandantes, congregados, adquirían mayor poder, y su interacción con miembros del sector público que apoyaban el cambio permitía pensarlo de manera conjunta.

A su vez, al interior del movimiento han existido marcos de acción colectiva en donde la *CEAMSE* ha sido frecuentemente interpretada como un modelo poco transparente y arbitrario que se opone a las demandas sociales en relación al ambiente; una institución que en la práctica ha sostenido la aplicación del viejo modelo, lo cual ha venido garantizado su rol protagónico, y sus negocios.

A la *CEAMSE*, a la vez, se la ha asociado a otros actores como los recolectores y los gremios vinculados a la recolección y al enterramiento de residuos. Actores que, con intereses políticos y económicos comunes, también habrían desplegado estrategias para obstaculizar el alejamiento del sistema basado en el enterramiento.

Con relación al accionar del gobierno provincial, el mismo no ha sido lineal. Si bien en el cierre del conflicto se haría cargo de gran parte del peso que involucra la gestión de los residuos en La Plata, desde que esto ha sido acordado,

hasta su implementación, sus acciones han tenido ciertos vaivenes, resultando esto funcional al sostén de la CEAMSE como institución a cargo del destino final que se da a la mayor parte de los residuos del distrito.

Por otra parte, los debates involucrados en el proceso de judicialización son importantes respecto de cómo se discutió el conflicto y centrales para comprender su dinámica. Estos debates han explicitado controversias socio-técnicas —entre la universidad y organizaciones, por un lado, y la CEAMSE, por el otro, generalmente—, tanto en cuanto al modelo de gestión de los residuos deseable y posible desde una perspectiva técnica, así como en lo que refiere al lugar de los recuperadores en este modelo, en el plano social. En los argumentos esgrimidos en estas controversias se apoyaron los dictámenes de la justicia a lo largo de este proceso.

Entretanto, los patrones de acción colectiva puestos en práctica han posibilitado el proceso de juridificación. Este proceso involucró la creciente participación de la justicia para lograr diálogos y acuerdos, e implicó fallos que envolvían a actores en disputa —principalmente a la CEAMSE, el gobierno provincial y a *organizaciones querellantes*. La justicia actuó estableciendo plazos; propendiendo a la conformación de convenios y fijando otras instancias para comprometer a las partes involucradas. Ayudó a formalizar la denuncia social sobre la vigencia del relleno y a generar propuestas concretas para el desarrollo de una planta de tratamiento de residuos. A la vez, fue fundamental para redistribuir el poder desde organismos gubernamentales y actores asociados al viejo modelo; hacia organizaciones y vecinos movilizados e inscribió al problema como responsabilidad del gobierno provincial, al cual comenzaron a re-dirigirse las demandas colectivas ante la falta de respuestas concretas.

Asimismo, se incorporaron competencias a la esfera legal, vía la sanción de una ordenanza municipal, promotora del nuevo modelo, a partir del trabajo conjunto entre gobierno local y sociedad civil. Además, las demandas sociales y el proceso de negociación presionaron para la sanción de una ley provincial de gestión integral de residuos. El proceso de juridificación, asimismo, parece haber legitimado la agenda local, retroalimentando y dinamizando el proceso.

Ahora bien, se observan marchas y contramarchas en las políticas locales orientadas hacia la gestión integral de residuos. Estos movimientos se vinculan por un lado a la evolución de los procesos judiciales. A su vez, los avances en dirección hacia la gestión integral de los residuos se liga a cuando, justicia mediante, comenzó a haber un diálogo entre actores que dejaba cada vez más en clara la decisión de cerrar el relleno de Ensenada y la responsabilidad comenzaba a caer sobre el gobierno provincial. En ese momento, el gobierno

local comenzaba a dar respuesta a las demandas sociales generando una nueva estructura de oportunidades clave, abriendo nuevos espacios: la Agencia Ambiental que —con mirada de largo plazo— buscaba planificar un nuevo rumbo de acción; un Consorcio Regional que viabilizara y diera mayor fuerza a la idea del cambio; y mesas de diálogo para la interacción, junto con la universidad.

En efecto, en la dinámica del conflicto, algunos actores, como la *Agencia Ambiental*, la universidad y el Defensor del Pueblo actuaron como mediadores, en favor del cambio, dando lugar a encuentros y diálogos sin precedentes. Las cooperativas de recuperadores, por su parte, se han constituido como otro actor promotor del cambio en tanto, en pos de lograr una mejora relativa en sus condiciones laborales, han sido facilitadores de la instrumentación reciente del nuevo modelo de gestión, como protagonistas en el manejo de materiales recolectados a través del programa de *Bolsas Verdes*.

Sin embargo, en este camino transcurrido durante el conflicto, el gobierno local se enfrentaba a distintas situaciones que ponían en jaque su gobernabilidad. Por una parte, bajo la amenaza de posibles suspensiones en la recolección cotidiana de los residuos, ha procurado no alejarse demasiado del desarrollo normal del viejo modelo de disposición en el relleno sanitario, sostenido por sus defensores. Por otro lado, lo interpelaban las movilizaciones sociales que también lo amenazaban con impedir —a través de cortes— el desarrollo normal del sistema de recolección si no se adoptaban medidas orientadas hacia la gestión integral y al cierre del relleno. Así, se presentaba inmerso en una puja distributiva entre alianzas estratégicas de actores con discursos propios y con poder de legitimarlo.

Otro obstáculo con el que se enfrentó el gobierno local al intentar implementar un nuevo modelo es una suerte de efecto tipo NIMBY (*Not in My Back Yard* según sus siglas en inglés), es decir, la ciudadanía apoyaba el cierre del relleno, pero no estaba dispuesta a aceptar una planta de tratamiento en las cercanías de sus domicilios para que esto resulte viable. A su vez, se han observado acusaciones mutuas entre municipios del *Consorcio Regional*, momentos de cooperación, otros de competencia discursiva y acciones divergentes entre ellos. Asimismo, sobre todo en cuanto a la última etapa de la gestión de gobierno de La Plata analizada (Bruera), desde las *organizaciones movilizadas* se ha denunciado la falta de interés y compromiso por parte de las autoridades locales para profundizar el cambio.

Con todo esto, este proceso de reforma implicó múltiples presentaciones ante la justicia, por parte de las *organizaciones querellantes*, a lo largo de un amplio período, así como su control activo y permanente. Al respecto, la

falta de apertura de las instituciones públicas y de la CEAMSE en cuanto a la difusión de información resultó en otro factor que acotaba las posibilidades de promover el cambio, en tanto el control o monitoreo social, que permitirían canalizar o potenciar las demandas, se veía restringido.

Avanzado el proceso, se observa cómo, a medida que un nuevo modelo se fue instalando en la agenda, pese a su resistencia, los actores asociados al viejo modelo comenzaron a adoptar nuevos discursos —con un tinte más ambientalista que las acciones que habían venido desarrollando—, a disparar acusaciones hacia otros actores en algunos casos, o bien, se han comprometido a iniciar acciones concretas en favor del cambio. Estas inconsistencias discursivas, así como las diversas promesas, han generado momentos transitorios en donde se vio atenuada la magnitud de los reclamos para, luego, volver a crecer ante la dilatación temporal del cambio de modelo, que aún no logró afianzarse. Así, este estancamiento en la reforma institucional puede vincularse a una estrategia de los defensores del viejo modelo de generar reiteradamente nuevas noticias para sostener las expectativas y demorar las acciones —particularmente en el caso de la construcción de la postergada planta de tratamiento. En este sentido, las promesas de una nueva planta, así como la incorporación de las cooperativas de recuperadores a una parte del sistema formal de manejo de residuos han generado una moderación provisoria de las demandas, las cuales se han vuelto a acrecentar reiteradamente ante la permanencia del relleno sanitario.

En la última etapa de este proceso, a la vez, la CEAMSE, protagonista del viejo modelo, aparece reconvertida, proponiendo hacerse cargo de la construcción de una planta que viabilice el cierre del relleno.

La pregunta que surge es si con la puesta en marcha de la nueva planta que posibilite la clausura del relleno el conflicto quedará cerrado. ¿La ausencia de completitud del proceso de cambio hacia una gestión integral de residuos consolidada, profundizada y extendida continuará siendo un asunto socialmente problematizado?, ¿se trata de una reforma institucional incompleta pero estanca? Por otra parte, una planta que amenaza con interferir en el proceso de inclusión de los recuperadores contrapone aspectos técnicos y sociales, y podría derivar en la transformación de las demandas de los actores involucrados que amenazan con reabrir el conflicto.

A futuro, en términos de políticas públicas, en La Plata cabe contemplar el rol de los recuperadores en el sistema formal de gestión cuando esté en marcha la nueva planta de tratamiento de residuos, a fin de no expulsarlos, sino, por lo contrario, generar mayores condiciones de inclusión social. Esto podría

realizarse retomando la idea, desarrollada por la Universidad de La Plata, de implementar una estrategia territorial basada en la creación de Centros de Recuperación Urbana Municipal. Asimismo, es necesario ampliar las características de gestión integral de la propuesta, fortaleciendo la separación de residuos en origen, a fin de maximizar las posibilidades de recuperación de materiales. Sería deseable, a la vez, crear mercados o generar incentivos para que los materiales puedan ser comercializados y reinsertados en el sistema productivo, en aquellos casos en donde aún existen vacíos o escasa rentabilidad. Por otra parte, cabe examinar las posibilidades de desarrollar nuevas tecnologías que permitan reducir el nivel de rechazo de la futura planta (y el enterramiento de materiales en canteras) e incrementar su umbral de recuperación. También, examinar cuidadosamente qué se prevé enterrar en las canteras para evitar la formación de pasivos ambientales. A su vez, es necesario explorar los incentivos que orientan el accionar de la ciudadanía para el diseño de nuevas medidas. Por ejemplo, evaluar si es factible generar un cobro diferenciado de tasas municipales de acuerdo con la cooperación de los vecinos en la separación de residuos. Se recomienda también mejorar el sistema de información relativo a la recuperación de materiales. Asimismo, las mesas de diálogo que involucraron a distintos actores han mostrado resultados auspiciosos, incluyendo la interacción con la universidad, generando diagnósticos y propuestas de manera interdisciplinaria, por lo que se recomienda retomar estas líneas de acción.

Agradecimientos

Se agradece al CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas) y al Convenio UNSAM–UPEAMBA/GCBA por el apoyo financiero. También a los entrevistados y a los evaluadores de este artículo que realizaron aportes, y brindaron su tiempo y sus conocimientos.

NOTAS

¹ Este trabajo forma parte del proyecto «Avances hacia la gestión integral de residuos en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Escuela de Política y Gobierno – UNSAM. 2015–2016. Convenio UNSAM–UPEAMBA/GCBA. También se vincula a un capítulo trabajado en la tesis doctoral «El cambio institucional en la gestión de residuos sólidos urbanos en la Región Metropolitana de Buenos Aires (2002–2015)», aún en proceso de elaboración, de España Verrastro.

² Fuente: <http://www.ceamse.gov.ar/estadisticas/>. Última consulta: 19 de enero de 2017.

³ http://www.concejodeliberante.laplata.gov.ar/digesto/or10500/or10462_texto.htm. Consultado el 10 de agosto de 2015.

⁴ Participaron las organizaciones Nuevo Ambiente, Alianza Global Anti–Incineración, Agrupación Sotobosque, Educadores Ambientales Independientes, Central de Trabajadores de Argentina —Regional La Plata— y Fundación Biósfera.

⁵ <http://www.concejodeliberante.laplata.gov.ar/digesto/or11000/or10661.asp?ver=&resol=1>. Consultado el 10 de agosto de 2015.

⁶ En este acuerdo participaron la CEAMSE; la Fiscalía de Estado, la Asesoría General de Gobierno de la Provincia; la Defensoría del Pueblo; el municipio de Ensenada; integrantes de las ONGs Nuevo Ambiente y el Centro Vecinal Punta Lara; el OPDS y la Suprema Corte de justicia de la Provincia de Buenos Aires.

BIBLIOGRAFÍA

118

Acuña, C. y Vacchieri, A. (2007). *La incidencia política de la sociedad civil*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Agencia Nova (04/03/2014). «El Patrón del Mal preocupado por el auge de la basura: no admite competencia». Disponible en www.agencianova.com/nota.asp?n=2014_3_4&id=40689&id_tiponota=4. (Consultado el 05/12/2015).

——— (07/09/2015). «CEAMSE llamó a licitación para construir la nueva planta para los residuos de la Región Capital». Disponible en www.agencianova.com/nota.asp?n=2015_9_7&id=49093&id_tiponota=11. (Consultado el 05/12/2015).

Andar (18/07/2014). «La Suprema Corte exige a la Provincia una rápida solución al CEAMSE en Punta Lara». Disponible en www.andaragencia.org/la-suprema-corte-exige-a-la-provincia-una-rapida-solucion-al-ceamse-en-punta-lara/. (Consultado el 22/07/2015).

Argentina Municipal (10/02/2015). «Punta Lara: Apuran los plazos para la nueva planta de basura en la Región». Disponible en argentinamunicipal.com.ar/argentina/?p=25098. (Consultado el 19/07/2015).

Carpenter, D. (2001). *The Forgoing Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862–1928*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.

Carré, M.; D'her, V. Shammah, C. y Verrastro (2013). «Analizando el conflicto en torno a la recolección y transporte de residuos en la Ciudad de Buenos Aires.» En: Merlinsky, G. *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*, Buenos Aires, Ciccus; pp. 119–141.

CEAMSE (08/09/2015). «CEAMSE y la Universidad Nacional de La Plata». Disponible en www.ceamse.gov.ar/ceamse-y-la-universidad-nacional-de-la-plata/. (Consultado el 05/12/2015).

Clarín (17/03/2015). «Basura: nuevo plazo para cerrar el relleno de Ensenada». Disponible en www.clarin.com/ciudades/nueva_planta-cerrar-relleno-sanitario-ensenada_0_1322267771.html. (Consultado el 19/07/2015).

Diagonales (13/07/2013). «Basura: hace 80 días que las obras de la planta están paradas». Disponible en www.diagonales.com/provincia/199801-nota-199801-basura-hace-80-dias-que-las-obras-de-la-planta-estan-paradas.html. (Consultado el 15/08/2015).

——— (17/05/2014). «Renegociarán el contrato por la planta de tratamiento de basura». Disponible en www.diagonales.com/provincia/211437-renegociaran-el-contrato-por-la-planta-de-tratamiento-de-basura.html. (Consultado el 22/07/2015).

El Día (18/04/2014). «Nuevo reclamo por la planta de «Basura Cero» y el cierre del relleno del Ceamse. Disponible en pasado.eldia.com/edis/20140418/Nuevo-reclamo-planta-Basura-Cero-cierre-relleno-Ceamse-laribera4.htm. (Consultado el 12/08/2015).

——— (21/07/2015). «Nuevo planteo por demoras en la planta para tratar los residuos». Disponible en www.eldia.com/la-ciudad/nuevo-planteo-por-demoras-en-la-planta-para-tratar-los-residuos-71467. (Consultado el 15/10/2015).

——— (02/09/2015). «Nuevo paso para la planta de basura cero». Disponible en www.eldia.com/la-ciudad/nuevo-paso-para-la-planta-de-basura-cero-80517. (Consultado el 05/12/2015).

El Oficio Diario (06/04/2015). «Un barrio de pie contra la basura a cielo abierto». Disponible en oficiodiario.com/?p=2586. (Consultado el 19/07/2015).

Evans, P. (2002). *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*. Berkeley: University of California International and Area Studies.

Gutiérrez, R. (2007). «Comitê Gravataí: Gestão Participativa Da Água No Rio Grande. Do Sul». *Revista de Cultura e Política*, 69, pp. 79–121.

——— (2010). «When Experts Do Politics: Introducing Water Policy Reform in Brazil». *Governance – An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 23 (1), pp. 59–88.

——— (2015). «¿Hacia un nuevo modelo? Avances en la gestión integral de residuos sólidos urbanos en la Región Metropolitana de Buenos Aires». *VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*; ALACIP, Lima.

Hajer, M.A. (1995). *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. New York: Oxford University Press.

Harvey, D. (2006). *Justice, Nature and the Geography of Difference*. Oxford: Blackwell.

Hoy (14/02/2014). «Planta de residuos: empresas habrían solicitado rescindir contrato de construcción». Disponible en diariohoy.net/politica/planta-de-residuos-empresas-habrian-solicitado-rescindir-contrato-de-construccion-21879. (Consultado el 22/07/2015).

Info Blanco Sobre Negro (27/03/2015). «En abril comenzaría la construcción de la nueva planta de tratamiento de residuos». Disponible en infoblancosobrenegro.com/noticias/en-abril-comenzaria-la-construccion-de-la-nueva-planta-de-tratamiento-de-residuos. (Consultado el 12/08/2015).

——— (30/04/2015). «En La Plata, el sistema de recolección de residuos secos funcionará también los sábados». Disponible en: www.infoblancosobrenegro.com/noticias/en-la-plata-el-sistema-de-recolección-de-residuos-secos-funcionara-tambien-los-sabados. (Consultado el 19/07/2015).

Infocielo (07/04/2014). «Provincia se comprometió a presentar plan de trabajo para el cierre del CEAMSE de Ensenada». Disponible en infocielo.com/nota/54647/provincia_se_comprometio_a_presentar_plan_de_trabajo_para_el_cierre_del_ceamse_de_ensenada/. (Consultado el 22/07/2015).

120

Infolítica (21/05/2014). «El Intendente de Ensenada crítico ante la paralización de las obras de la planta de Residuos». Disponible en infolitica.com.ar/el-intendente-de-ensenada-criticante-la-paralizacion-de-las-obras-de-la-planta-de-residuos/. (Consultado el 22/07/2015).

——— (13/04/2014). «Promueven actividades por la Planta de residuos». Disponible en infoplatenense.com.ar/index.php/la-plata/sociedad/promueven-actividades-por-la-planta-de-residuos. (Consultado el 22/07/2015).

——— (17/05/2015). «A pesar de los anuncios, jamás se empezó a construir la planta de tratamiento de residuos». Disponible en infoplatenense.com.ar/index.php/region-capital/a-pesar-de-los-anuncios-jamas-se-empezo-a-construir-la-planta-de-tratamiento-de-residuos. (Consultado el 19/07/2015).

La Nación (26/11/2007). «Postergaron el cierre de un basural». Disponible en www.lanacion.com.ar/965607-postergaron-el-cierre-de-un-basural. (Consultado el 10/08/2015).

La Plata Agencia de Noticias 24 (27/04/2014). «Cortaron ingreso de camiones en el CEAMSE reclamando el cumplimiento de fallos judiciales». Disponible en laplata24.com.ar/index/%E2%80%8Bcortaron-ingreso-de-camiones-en-el-ceamse-reclamando-el-cumplimiento-de-fallos-judiciales. (Consultado el 22/07/2015).

La Política Online (09/11/2011). «Scioli no gira los fondos para la Planta de Tratamiento de Residuos de Ensenada y podría colapsar la Ceamse». Disponible en www.lapoliticaonline.com/nota/56799/. (Consultado el 12/08/2015).

——— (02/09/2015). «Scioli retoma la construcción de una planta de tratamiento de residuos en La Plata». Disponible en www.lapoliticaonline.com/nota/92037/ (Consultado el 05/12/2015).

Lanoticia1 (14/10/2014). «Denuncian que Scioli quiere comenzar a incinerar la basura de la región capital». Disponible en www.lanoticia1.com/noticia/denuncian-que-scioli-quiere-comenzar-incinerar-la-basura-de-la-region-capital-58084.html . (Consultado el 22/07/2015).

Leiras, M. (2007). «La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas: definiciones, explicaciones y evaluaciones de la literatura especializada local e internacional». En Acuña, C.; Vacchieri, A. *La incidencia política de la sociedad civil*. Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 17-65.

Mahoney, J. y Thelen, K. (2010). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. New York: Cambridge University Press.

Merlinsky, M.G. (2005). «Conflictos ambientales, organizaciones y territorio en el sur del Área Metropolitana de Buenos Aires». *VII Congreso Nacional de Ciencia Política*, Córdoba. Disponible en www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VII/programa/paneles/b/b2/merlinsky.pdf.

121

——— (2011). «La acción colectiva ambiental y la construcción política del problema de los residuos sólidos urbanos. El cierre del relleno sanitario de Villa Domínico: controversias y aprendizajes». En: Gris Público Americano. *Paraformal. Ecologías urbanas*, Buenos Aires, Centro Cultural de España en Buenos Aires-Bisman, pp. 150–171.

——— (2014). «La espiral del conflicto. Una propuesta metodológica para realizar estudios de caso en el análisis de conflictos ambientales». En: Merlinsky, G. *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*, Buenos Aires, Ciccus; pp. 61–90.

Nos Digital (20/05/2014). «Basura». Disponible en www.nosdigital.com.ar/2014/05/basura/. (Consultado el 08/12/2015).

Nuevo Ambiente (2015). *Agenda Ambiental 2015 de la Región Capital La Plata, Berisso y Ensenada, mayo-septiembre de 2015*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.

——— (2015b). «No + CEAMSE Un poco de historia sobre la movilización popular por una Gestión Integral de los Residuos», WordPress. Disponible en www.nuevoambiente.org/index.php/no-mas-ceamse/. (Consultado el 12/08/2015).

——— (13/03/2015). «Planta de Tratamiento: se presentan más detalles sobre su construcción ante pedido de la Suprema Corte». Disponible en www.nuevoambiente.org/index.php/planta-de-tratamiento-se-presentan-mas-detalles-sobre-su-construccion-ante-pedido-de-la-suprema-corte.

[php/2015/03/13/planta-de-tratamiento-se-presentan-mas-detalles-sobre-su-construcion-ante-pedido-de-la-suprema-corte/](http://2015/03/13/planta-de-tratamiento-se-presentan-mas-detalles-sobre-su-construcion-ante-pedido-de-la-suprema-corte/). (Consultado el 19/07/2015).

OPDS (27/03/2015). «Acuerdo para la construcción de una planta TMB y el cierre del relleno sanitario de Ensenada». Disponible en www.opds.gba.gov.ar/index.php/articulos/ver/1127. (Consultado el 12/08/2105).

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1984). «Estado y Políticas Estatales en América Latina. Hacia una estrategia e investigación». En: Kliksberg, B.; Sulbrand, J. *Para investigar la administración pública*. Madrid: INAP.

Radio Reloj (23/01/2007). «Brandsen no quiere un relleno sanitario». Disponible en http://sistemas.gba.gov.ar/consulta/noticias/noticia_ampliada.php?noticia_id=10355. (Consultado el 22/07/2015).

Sabatier, P.A. (2010). *Teoría del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros – Presidencia de la Nación.

Schamber, P. (2012). «De la represión al reconocimiento. Derrotero de la política pública hacia los cartoneros en la CABA (2002-2011)». *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 3, pp. 148–176.

Suárez, F. (2011). «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 de Doctorado no publicada. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Buenos Aires.

Van den Bergh, J. (2008). «Environmental regulation of households: An empirical review of economic and psychological factors». *Ecological Economics*, 66, pp. 559–574.

Vargas Hernández, J.G. (2003). «Teoría de la acción colectiva, sociedad civil y los nuevos movimientos sociales en las nuevas formas de gobernabilidad en Latinoamérica». *Espacio Abierto*, 12(4), pp. 523–537.

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Saidón, M. y Verrastro, E. (2017). «El proceso de configuración de las políticas públicas de gestión de residuos en La Plata entre 2002 y 2016», DAAPGE, año 17, Nº 28 (ene-jun), 2017, pp. 91–122. Santa Fe, Argentina: UNL.
