



## **Incidencia de organizaciones de base en las políticas de residuos de la Región Metropolitana de Buenos Aires**

**Mag. Itatí Moreno**

**Candidata a Doctora en Ciencia Política**

**EPYG - UNSAM**

### **Introducción**

Un tema de recurrente interés para los estudios políticos y sobre participación política es el de las organizaciones de base. Esta expresión refiere generalmente a organizaciones de vecinos, trabajadores, desocupados o emprendedores de diferente tipo que actúan principalmente en el ámbito local o en torno a problemas locales (Uphoff 1993; Bryant y Bailey 1997). Este tipo de organizaciones sociales se transformó hace tiempo en protagonista de la arena social y política manifestando descontento con determinadas políticas públicas locales o nacionales y precipitando cambios en ellas (Bryant y Bailey 1997; Sinwell 2012; Sun 2016). No obstante, no podemos afirmar que todas las organizaciones de base logren incidir en las políticas públicas y que, cuando así lo hicieren, puedan efectivamente generar las mismas consecuencias. Los resultados en términos de incidencia a los que pueden arribar pueden ser notablemente distintos y, por ello, es teóricamente relevante preguntarse *¿por qué las organizaciones de base inciden de diferente manera en las políticas públicas aún cuando se encuentran bajo condiciones estructurales similares?*

Para responder este interrogante se analizan dos experiencias de incidencia de organizaciones de base de la Región Metropolitana de Buenos Aires (en adelante RMBA) que tratan de incidir en las políticas de residuos domiciliarios<sup>1</sup>: las organizaciones de base que reclaman contra el relleno sanitario de González Catán y las que reclaman contra el relleno de Punta Lara. Lo llamativo de las organizaciones estudiadas es que logran distintos tipos de incidencia en las políticas de residuos a pesar de poseer puntos de partida semejantes: reclamar contra los mismos organismos, exigir el cierre de un relleno sanitario y la implementación de políticas de gestión integral de residuos y actuar en una escala geográfica y temporalidad semejantes con recursos materiales similares.

---

<sup>1</sup> A lo largo del artículo, se utilizarán indistintamente “políticas de residuos” y “políticas de residuos domiciliarios” para referir a la gestión de los desechos no peligrosos que se producen en los hogares, comercios y otros establecimientos.



En el caso de Punta Lara, a partir de los reclamos contra el relleno sanitario se observó un progresivo cambio en la postura de los actores gubernamentales contestados (la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado – encargada de gestionar el relleno-, el gobierno provincial y el gobierno municipal de de La Plata) que llevó a decisiones como las de reducir la cantidad de municipios que entierran sus residuos allí, la implementación de nuevas políticas de residuos a nivel local y la construcción de una planta de tratamiento final para los residuos (aún no finalizada para estos momentos). En el caso de González de Catán, las autoridades contestadas nunca cambiaron sus posturas respecto de las políticas de residuos vigentes para el territorio en cuestión. En este caso, no hubo cambios en términos de políticas de residuos, con excepción de la reducción de la cantidad de municipios que disponen sus residuos en el predio y el diseño de un fallido proyecto de planta de tratamiento final por parte del gobierno municipal que nunca se construyó y que fue fuertemente rechazado por las organizaciones movilizadas. El argumento principal de esta ponencia es que las alianzas estratégicas con actores dentro del Estado, y sobre todo, con el Poder Judicial, resultan el principal factor explicativo de ese proceso de incidencia.

En lo que refiere a las cuestiones metodológicas, se utilizaron técnicas cualitativas de recolección de datos como la entrevista en profundidad a activistas y funcionarios, la observación participante de reuniones de las organizaciones estudiadas y el análisis de documentos generados por ellas y por organismos estatales involucrados. El período analizado va desde los años 2003, momento en que comienzan las primeras denuncias y movilizaciones en estos lugares, hasta la actualidad.

La ponencia se encuentra organizada en tres apartados principales. El primero de ellos muestra la discusión teórica existente en relación a la cuestión de la incidencia. El segundo apartado presenta los casos analizados a la luz de la propuesta teórica señalada. El tercer apartado sintetiza los principales resultados a los arribó a partir del análisis realizado. Por último, se presenta una sección de cierre con las conclusiones del trabajo.

## **1. Discusión Teórica**

En base a trabajos como los de Burstein et al. (1995) o Burstein y Sausner (2005), el concepto incidencia puede ser definido como aquellos efectos estatales - buscados y no buscados - generados por actores que activamente intentan influenciar el rumbo de determinadas políticas públicas. Al tratar de explicar por qué organizaciones sociales pueden incidir en la esfera estatal logrando efectos concretos sobre las políticas públicas, los autores mencionan varias causas posibles. Estas pueden estar asociadas a factores o condiciones estructurales, características propias de las organizaciones o las estrategias que éstas llevan adelante.



Un primer tipo de explicación está centrada en factores estructurales que operan sobre las organizaciones sociales condicionando su accionar y los resultados a los que pueden arribar en términos de incidencia. Estos factores pueden estar asociados a la estructura de clase (Offe and Wiesenthal 1980), a la estructura de oportunidad política (Tarrow 2011) o a las características puntuales del sistema político o la matriz económica (L. Christel 2013). Cuando las explicaciones estructurales no alcanzan para entender la incidencia de las organizaciones sociales, existe otro tipo de explicación derivada de la Teoría de Movilización de Recursos que sostiene que estas inciden en la esfera pública en función de los recursos humanos y materiales con los que cuentan (McCarthy y Wolfson 1996; Ward 2017). Un tercer tipo de explicación respecto de la incidencia está centrada en las estrategias que las organizaciones sociales llevan adelante, tales como las acciones de tipo contencioso como las protestas y diferentes manifestaciones en el espacio público, *lobby* parlamentario o cabildeo, la conformación de alianzas, las campañas de difusión y concientización a través de medios de comunicación tradicionales y redes sociales, entre otras (Rossi 2015, Christel y Gutiérrez 2017). Este último punto es especialmente relevante para comprender la incidencia de organizaciones que, *a priori*, no parecerían contar con recursos considerables, como las organizaciones de base y que no se vieron condicionadas estructuralmente para generar efectos en las políticas públicas.

En los casos estudiados en esta ponencia se observan justamente dos organizaciones de base bajo condiciones estructurales y recursos semejantes que arriban a diferentes resultados en términos de incidencia a pesar de ello. La clave para poder comprender esa variedad de resultados es analizar, tal como lo propone la literatura, las estrategias que llevan adelante para incidir en las políticas públicas. Si bien, los autores mencionan acciones de tipo contencioso, el objetivo final de estrategias como el mismo cabildeo o la realización de campañas de concientización o mediatización es el mismo que el de la conformación de alianzas: la búsqueda de apoyos dentro y fuera de las instancias decisivas para la política pública en cuestión. Esto se debe a que los actores que tratan de incidir en las políticas públicas pretenden obtener amplio apoyo de la opinión pública y también de actores dentro del Estado.

En este sentido, no son pocos los autores que señalan la relevancia de las alianzas estratégicas con actores estatales (Carpenter 2001; Abers y Keck 2006; Tarrow 2011), es decir, alianzas que faciliten directamente el acceso a la esfera de decisión de la política pública sobre la que se pretende incidir. Los autores que escriben sobre *venue shopping* son otro ejemplo dentro de la literatura para ilustrar la importancia teórica que poseen las estrategias que pretenden el acercamiento con actores estatales en tareas de incidencia. El *venue*



*shopping* es un tipo de estrategia en la que unos actores se mueven entre diferentes arenas o instancias institucionales con el fin de lograr sus objetivos de política pública (Boucher 2013). Estos actores movilizados hacen este *venue shopping*, o búsqueda de entorno de decisión, para expandir su reclamo a una instancia estatal más favorable a sus demandas, en donde puedan presentar propuestas para transformar la política pública que cuestionan (Pralle 2003; Real-Dato 2009). Esos entornos institucionales más favorables pueden encontrarse dentro de la esfera del poder ejecutivo o fuera de ella, como, por ejemplo, en las legislaturas o las cortes judiciales, logrando cambios en las políticas a través de la modificación de las normas existentes o sanción de nuevas (Pralle 2006) y/o la judicialización de la política en cuestión (Ryan 2011; Delamata 2016).

## **2. Organizaciones de base de la RMBA contra la política de residuos domiciliarios**

En la RMBA la política de residuos domiciliarios es una de las áreas de gobierno que más críticas ambientalistas concentra. El ciclo de gestión de estos residuos se compone por las fases de recolección, transporte y tratamiento final e involucra a varios niveles gubernamentales. Cada distrito local (municipios y Ciudad Autónoma de Buenos Aires) son responsables, a través de servicios propios o privatizados, de la recolección y transporte de residuos. El tratamiento final incluye principalmente el enterramiento o disposición final en rellenos sanitarios y, en menor medida, en basurales municipales.

Los mencionados rellenos sanitarios consisten en grandes obras de ingeniería pensadas como alternativa superadora de los basurales a cielo abierto, ya que los últimos no cuentan con controles sanitarios. Estos rellenos son grandes fosas impermeabilizadas con capas de materiales de alta densidad y resistencia para soportar diariamente la recepción de toneladas de residuos que deben tener sistemas internos de cañerías para captar líquidos lixiviados y gases tóxicos derivados de la descomposición de los residuos para evitar efectos contaminantes (Deutz y Frostick 2009). Por la complejidad de su desarrollo y mantenimiento, los rellenos sanitarios son gestionados por organismos o empresas expertas en manejo de residuos, y esto, por lo general, requiere el pago de un canon por tonelada enterrada al gestor del relleno.

Todo el ciclo de gestión de los residuos en la región es cuestionado pero las observaciones más duras de los ambientalistas apuntan al enterramiento masivo en rellenos sanitarios. En la región estudiada hay siete rellenos sanitarios de los cuales sólo tres estaban activos al inicio del período estudiado ( Norte 3, Punta Lara y González Catán) y cuatro inactivos (Bancalari, Norte 1 y Norte 2, y Villa Domínico).



Todos estos rellenos son gestionados por 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). Más allá de estos controles ambientales, una serie de organizaciones de base desarrollaron protestas y denuncias por contaminación exigiendo el cierre de los predios activos de González Catán, ubicado en La Matanza, y de Punta Lara, ubicado en el municipio de Ensenada.

Los reclamos eran – o, más bien, son porque siguen en pie - contra la CEAMSE, la provincia (a cargo de monitorear a CEAMSE) y los municipios, a quienes se exigía implementar políticas de minimización y gestión integral de los residuos. Si bien estas organizaciones de base partían de situaciones semejantes, los resultados que obtuvieron a raíz de su reclamo en términos de incidencia fueron distintos y se pasan a describir a continuación.

#### a.1. González Catán

El relleno de González Catán está en el municipio bonaerense de La Matanza y se creó a fines de la década de 1970 para recibir los residuos de unos catorce municipios. Hacia el año 2003, algunos vecinos de la localidad comenzaron a reunirse por los problemas que traía el relleno a su barrio, tales como el deterioro de las calles por donde circulaban los camiones recolectores y el incremento del “cirujeo” en la zona. Al mismo tiempo, varios vecinos que vivían en las inmediaciones del relleno del lugar fueron diagnosticados con enfermedades cancerígenas y el relleno sanitario fue señalado como la principal causa de estas afectaciones a la salud.

Con una forma de organización pretendidamente horizontal, plural y con cierto recelo ante fuerzas partidarias, el colectivo que surgió en González Catán se dio el nombre de Asamblea de Vecinos Autoconvocados contra la CEAMSE de González Catán, conformado por vecinos y trabajadores de la zona, principalmente docentes.

Esta asamblea vecinal, no contaban con grandes recursos ni con un plantel de profesionales expertos en materia ambiental, lo que provocó que se convirtieran también en autodidáctas en este campo. La Asamblea de Vecinos recurrió a la acción contenciosa como forma de expresar sus demandas, desatancándose métodos como el corte de calles, los “bloqueos” a la CEAMSE - concentraciones y protestas en las puertas del relleno sanitario para evitar el ingreso de camiones recolectores - y la movilización. Los vecinos pedían el cierre del relleno



sanitario, la remediación del predio y, como reclamo secundario, la implementación del tratamiento final de los desechos de su municipio para su recuperación y reciclado.

Los destinatarios directos del reclamo eran la CEAMSE, el gobierno provincial y las autoridades municipales que, para la Asamblea, “permitían” la presencia del relleno en el distrito.

La estrategia de alianzas de esta asamblea de vecinos estuvo marcada por cierta desconfianza hacia los actores estatales y partidos políticos más fuertes. La asamblea vecinal contó con aliados de fuerzas políticas partidarias opositoras a los gobiernos peronistas local, provincial y nacional de turno, principalmente organizaciones de izquierda más radicalizadas y la seccional local de la Unión Cívica Radical. Trabajaron también con miembros del sindicato docente del distrito y organizaciones populares de base, como por ejemplo la Corriente Clasista y Combativa (CCC), un movimiento de trabajadores desocupados con presencia a nivel nacional. La organización también tuvo vínculos bastante sólidos con organizaciones culturales locales y de derechos humanos como la Asamblea Permanente de Derechos Humanos de La Matanza.

En general, no hubo en esta asamblea, lo que Tarrow (2011) dio en llamar “amigos en el poder” o *insiders* dentro del Estado tanto por reticencias del gobierno en sus diferentes niveles como por el carácter *anti-establishment* de esta organización social. La asamblea de vecinos no logró alianzas fuertes y constantes con expertos u organismos técnicos especializados en la temática ambiental o de residuos, ni han contado con el apoyo de la universidad nacional ubicada en el distrito con sólidos vínculos con el municipio. La única excepción a esto fueron algunas vinculaciones con el poder judicial por medio de una demanda que presentaron los vecinos contra la CEAMSE en 2003 denunciando una infracción a la ley de manejo de residuos peligrosos.

En la demanda mencionada intervino un juez del fuero federal que ordenó en 2006 el cierre definitivo del relleno y la provisión de agua segura para las escuelas de la zona. Sin embargo, la sentencia nunca se cumplió. Ni el dictamen del juez que ordenaba cerrar el predio, ni las exigencias de cierre hechas por los vecinos se cumplieron. En lo que refiere a la incidencia, el reclamo de esta asamblea vecinal que comenzó en 2003 no tuvo respuesta hasta 2007, luego de que ocurra la movilización más importante contra el relleno de CEAMSE cuando se generaron reuniones entre el entonces gobernador peronista Felipe Solá y los miembros de la Asamblea para tratar de encontrar solución al problema. Las autoridades decidieron reducir la cantidad de municipios que podían disponer sus residuos en ese relleno permitiendo que entren sólo los originados en el distrito de La Matanza. La CEAMSE también implementó nuevas medidas de gestión interna del relleno, como la implementación de mecanismos de





control de emisiones gaseosas a través de chimeneas de quemado y la instalación de un sistema de tratamiento de los líquidos lixiviados.

Las demandas por una gestión integral de los residuos y la implementación de un sistema de reciclaje tuvieron como respuesta, primero, eventuales experiencias piloto localizadas de recolección diferenciada y, luego, un proyecto de una planta de tratamiento de residuos elaborado por el municipio en el año 2010. La planta proyectada se denominó “Centro Ambiental de Recomposición Energética” y sería la solución al problema de los residuos del distrito centralizando la separación, clasificación y enfardado de materiales secos y desarrollando una fase de generación de combustible sólido a partir de residuos no recuperables. La propuesta fue resistida por la organización vecinal bajo el argumento de que las autoridades dieron poca y confusa información al respecto y que había sospechas de que esta planta utilizaría mecanismos de incineración, con lo cual estaban en desacuerdo. De todos modos, la planta propuesta por el municipio y financiada por el Estado Nacional, nunca se construyó y hasta la actualidad no pudo ser puesta en marcha. Si bien existía un fuerte rechazo de los vecinos autoconvocados hacia este proyecto, el municipio nunca alteró por esto su voluntad de llevarlo adelante. Los frenos a su construcción estuvieron vinculados a problemas de adquisición de permisos de funcionamiento para la maquinaria importada y la no disposición de los fondos nacionales recibidos para el proyecto.

#### b. 2. Punta Lara

El otro relleno en torno al que ocurrieron reclamos de organizaciones de base está en la localidad de Punta Lara y recibía los residuos de la Región del Gran La Plata<sup>2</sup>, conformada por los municipios de Ensenada, Berisso y La Plata<sup>3</sup>.

A diferencia del caso de González Catán, 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 nuevos residuos de fuera de la región platense que hasta el año 2004 se enterraban en el relleno de Villa Domínico (ubicado en el municipio de Avellaneda). El arribo de estos nuevos desechos traería aparejada una consecuente expansión del predio de Punta Lara. Esto disparó en ese año una serie de reclamos a nivel local. Una de las primeras organizaciones que expresó su rechazo ante esta situación fue la ONG Nuevo Ambiente,

---

<sup>2</sup> Esta Región, si bien está integrada en las definiciones de expertos a la Región Metropolitana de Buenos Aires, posee una dinámica distinta a la del resto de los municipios. Mientras los otros municipios suelen comportarse como satélites de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (capital federal de la Argentina), la región del Gran La Plata desarrolla gran parte de su vida social y política en torno a la Ciudad de La Plata (capital provincial de Buenos Aires).

<sup>3</sup> De los tres municipios del Gran La Plata, La Plata es el más grande poblacionalmente y el que mayor cantidad de residuos genera.



oriunda de la Ciudad de La Plata, que consiste en una pequeña organización que sin contar con grandes recursos, está compuesta por algunos expertos en materia ambiental que trabajan activamente ante problemáticas ambientales que afectan a la zona.

Nuevo Ambiente en alianza con una organización vecinal, el Centro Vecinal de Punta Lara, judicializó el reclamo presentando ante un Juzgado Provincial un recurso de amparo contra CEAMSE y la provincia por violaciones a normativas ambientales de nivel nacional, provincial y municipal que implicaba la ampliación del relleno. Un aliado clave en este caso fue el Defensor Ciudadano de La Plata, quien en 2005 acompañó a Nuevo Ambiente en el pedido de análisis de las napas freáticas ante la Autoridad del Agua provincial (ADA), uno de los organismos que debe controlar la actividad de CEAMSE y sus rellenos sanitarios. Los estudios demostraron que las napas estaban contaminadas con metales pesados y fueron complementados y ratificados por estudios que también se hicieron a pedido de los vecinos desde el Laboratorio de Hidráulica del Ministerio de Obras Públicas bonaerense.

Los principales reclamos de Nuevo Ambiente y sus aliados eran la prohibición del ingreso de residuos de municipios de fuera de la región platense, la implementación de políticas de gestión integral en todos los municipios de la región (reutilización, reciclado, valorización, entre otras), pero sobre todo en La Plata, y un futuro cierre del relleno sanitario. Al tiempo que se llevaban adelante acciones institucionales y judiciales, la problemática de la ampliación del relleno sanitario convocó a otros vecinos de la zona de La Plata y Ensenada que se sumaron al accionar de Nuevo Ambiente y el Centro Vecinal Punta Lara. Con estos actores, se conformó la Asamblea Ambiental de Vecinos y Organizaciones No + CEAMSE, a la que se sumaron también como aliados otras organizaciones ambientalistas y culturales como Fundación Biosfera y Ala Plástica y miembros de la Regional de La Plata de la organización gremial Central de Trabajadores Argentinos (CTA). La conformación de la Asamblea y el trabajo conjunto entre las organizaciones fue marcando el camino hacia nuevas estrategias de acción, más vinculadas al accionar contencioso, pero sin dejar de lado la estrategia institucional. De la mano de estas organizaciones se realizaron movilizaciones, protestas y entregas de petitorios a las autoridades locales.

El poder judicial fue quien dio las primeras respuestas favorables al reclamo en marzo de 2006, cuando en respuesta a la denuncia de 2005, un Juzgado resolvió que CEAMSE debía cerrar el nuevo módulo del relleno. Luego de una serie de apelaciones por parte del organismo demandado, la Suprema Corte de Justicia de la Provincia tuvo un papel clave en los acercamientos entre las partes en conflicto generando espacios de interacción para evaluar posibles soluciones al problema de los residuos. A raíz de esto, en diciembre de 2006 se firmó un convenio entre CEAMSE y las organizaciones sociales que obligaba a este organismo a





cerrar definitivamente el predio de Punta Lara y a la Provincia a construir una planta de tratamiento para los residuos de la región. La planta se construyó y estuvo trabajando unos días, pero luego dejó de funcionar.

A raíz de los reclamos contra el relleno sanitario, la cuestión ambiental se incorporó a la agenda del gobierno municipal de La Plata y en 2008 la intendencia creó la Agencia Ambiental, la primera área de gestión sobre esta dimensión de la política pública. En 2009, el poder legislativo del municipio de La Plata, el mayor generador de residuos dispuestos en Punta Lara, aprobó el “Proyecto Basura Cero” elaborado por Nuevo Ambiente y otras organizaciones ambientalistas aliadas<sup>4</sup>, como la mundialmente reconocida Global Alliance for Incinerator Alternatives (GAIA). El proyecto comenzó a implementarse al año siguiente por el gobierno municipal. Esta nueva política local fue un resultado relevante en términos de incidencia política y planteó la separación de residuos en materiales secos y húmedos y la recolección diferenciada de los mismos a cargo de cooperativas de recuperadores urbanos, en un esquema de gestión integral de residuos con inclusión social. 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 2013, el Defensor del Pueblo de la provincia de Buenos Aires, convocado por Nuevo Ambiente, 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. Dado que existía una sentencia judicial que obligaba a la provincia y a CEAMSE a construir dicha alternativa y a cerrar el relleno, el Defensor propuso a todos los actores sociales y estatales involucrados evaluar otras soluciones de política pública. De allí surgió la propuesta por parte de CEAMSE de construir una planta para tratar todos los residuos de la región platense y, gracias a ello, cerrar por fin el relleno sanitario de Punta Lara. La planta no funciona aún pero está en proceso de prueba piloto desde diciembre de 2017 y fue construida y es operada con fondos de la provincia de Buenos Aires. No obstante, más allá de la malograda puesta en marcha de esta planta, en La Plata desde 2009 hay plantas más pequeñas de separación y clasificación en las que trabajan las cooperativas de recuperadores urbanos. Esto marca un cambio en la política de enterramiento masivo de residuos vigente en la región platense hacia una apuesta por nuevas lógicas de gestión y recuperación de los residuos.

## Resultados

---

<sup>4</sup> Agrupación Sotobosque, Educadores Ambientales Independientes, la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) Regional la Plata y Fundación Biosfera. Ver más información sobre ellas en <http://www.nuevoambiente.org/no-mas-ceamse/>.



En lo que refiere a incidencia, la Asamblea de Vecinos Autoconvocados de González Catán generó cambios intermedios en la implementación de la política de residuos a nivel local y regional. Respecto de la política del distrito, el relleno se cerró parcialmente reduciendo la cantidad de municipios que disponían en él, aminorando la saturación del mismo. También se desarrollaron cambios en la gestión interna del relleno como el tratamiento de lixiviados y gases. 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 el relleno de Norte 3, sobrecargando fuertemente este predio. No se cambió ni a nivel municipal ni a nivel regional la política de fondo de enterramiento masivo de residuos. Sin embargo, si bien no se implementaron nuevas políticas de gestión integral de residuos, la movilización de la Asamblea tuvo una respuesta por parte del municipio: la propuesta de crear la planta de tratamiento "CARE". Este proyecto, rechazado por la Asamblea, finalmente nunca se implementó por falta de disponibilidad de los fondos que debía recibir el gobierno local.

El mayor logro en términos de incidencia de la Asamblea fue precisamente el cierre parcial del relleno que sucedió luego de una gran movilización llevada adelante con el apoyo y presencia de sus principales aliados: organizaciones con capacidad de movilización tales como gremios docentes locales y organizaciones sociales de base. La presencia de este tipo de aliados explicó la alta convocatoria en acciones contenciosas puntuales de la Asamblea como la movilización de 2006. La Asamblea también se alió con organizaciones locales culturales y de derechos humanos y partidos políticos locales de izquierda y opositores al gobierno local, municipal y provincial. No han tenido alianzas estables con instituciones académicas, centros de investigación o especialistas que se involucren en sus denuncias y reclamos de forma permanente, salvo casos individuales o situaciones aisladas. Esto ha privado a la organización de contar con una voz autorizada desde la *expertis* académica para sustentar sus demandas como sí ha ocurrido con la ONG Nuevo Ambiente. Esta última logra dicha autoridad académica por tener entre sus aliados a la Universidad de La Plata y por contar además con expertos en materia ambiental y legal en su interior. Asimismo, la Asamblea tampoco generó alianzas con actores dentro del Estado o agrupaciones políticas oficialistas en ninguno de los niveles de gobierno. Esto, en gran parte, fue producto de su descreimiento en las dirigencias políticas y autoridades gubernamentales, por lo cual, estrategias como el *venue shopping* no fueron consideradas, cuestión que no sucede en el caso de la región platense.

En el caso de Punta Lara, Nuevo Ambiente y sus aliados provocaron que se gestara una nueva política de residuos a nivel local en La Plata (el mayor generador de residuos de la Región del Gran La Plata) y cambios intermedios en la implementación de la política de enterramiento



masivo a nivel regional. A nivel distrital en el relleno de Punta Lara, se revirtió el aumento en la cantidad de municipios que disponían allí y se propiciaron cambios en los tratamientos de lixiviados y emanaciones gaseosas del relleno. Esto fue resultado de un trabajo en conjunto entre Nuevo Ambiente, el poder judicial, el Defensor del Pueblo y otras organizaciones ambientalistas, artísticas y de base. Además, Nuevo Ambiente entabló vínculos con el gobierno local de La Plata y la Universidad de La Plata para gestar una propuesta de gestión integral de residuos para toda la región. Si bien la propuesta regional no se implementó, el proyecto de Ordenanza Cero para La Plata hecho por Nuevo Ambiente y otras organizaciones ambientalistas fue sancionado con éxito en 2009 por ese municipio. Esto se manifestó en la práctica en la implementación del Programa Basura Cero que generó un cambio sustancial en la política de residuos a nivel local en La Plata. De esta manera, se pasó de una política de enterramiento masivo a una incipiente política integral que concibe nuevas formas de gestionar los desechos poniendo énfasis en la recuperación, reciclaje, recolección diferenciada e inclusión de cooperativas de recuperadores. Asimismo, la incorporación de tecnologías avanzadas con la construcción de una planta de tratamiento final a cargo de CEAMSE y la provincia planteó una novedad para los municipios del Gran La Plata como para el resto de la RMBA, ya que como dije anteriormente, en el caso de González Catán, la planta nunca se construyó. La planta de la región platense fue construida y está activa operando a modo de prueba piloto. La puesta en marcha de la misma permitiría finalmente cerrar el relleno sanitario de Punta Lara.

Cabe destacar que Nuevo Ambiente trabajaba la temática ambiental a nivel local con anterioridad al conflicto por el relleno sanitario de Punta Lara. Siendo pionera en el reclamo en torno a ese relleno, esta organización presentaba una impronta técnica y profesional que no se vio en el otro caso. Este perfil pudo propiciar que esta organización sea más propensa por su trabajo cotidiano a entablar relaciones con organizaciones ambientalistas profesionalizadas, como por ejemplo la Global Alliance for Incinerator Alternatives (GAIA), y con actores dentro del Estado, como el gobierno local de La Plata, el Defensor Ciudadano de La Plata, la Universidad Nacional de La Plata, la Suprema Corte de Justicia Provincial, entre otros. Esto permitió a la organización desplegar ampliamente estrategias institucionales, como, por ejemplo, el *venue shopping*, que combinó con la acción de base de la mano de sus otros aliados.

## **Conclusiones**



A lo largo de esta ponencia, se identificaron los principales debates teóricos en torno a la idea de incidencia en políticas públicas y los factores que pueden explicarla, principalmente para el caso de las organizaciones de base. En esta discusión, la conformación de alianzas estratégicas, principalmente con actores estatales, se destaca como el principal factor explicativo de la incidencia de organizaciones de base que actúan bajo mismas condiciones estructurales y recursos semejantes. Esto pudo ser verificado en la presentación de estos dos casos de organizaciones de base que intentaron torcer la política de residuos en la RMBA. Las relaciones con *insiders* del Estado fueron claves para comprender los resultados finales en términos de incidencia de estos casos, los cuales fueron explicitados en el apartado anterior y pueden verse sintetizados en el **Cuadro 1** a continuación.

<b>ORGANIZACIÓN DE BASE</b>	<b>ALIADOS</b>	<b>INCIDENCIA EN LA POLÍTICA DE RESIDUOS</b>
Nuevo Ambiente (Caso Punta Lara)	Municipio de La Plata, ONGs ambientalistas, técnicos - universidades, poder judicial y Defensor del Pueblo.	<b>CAMBIOS A NIVEL REGIONAL</b> → Transformación en la implementación de la política: Se derivan residuos desde el relleno local a un relleno de otro distrito (Norte 3) aumentando la presión sobre éste <b>NUEVA POLÍTICA A NIVEL LOCAL</b> → Nueva Política de Gestión Integral de Residuos en La Plata: “Programa Basura Cero”; incorporación de plantas de separación y clasificación con recuperadores urbanos → Cierre parcial del relleno → Cambios en gestión interna de gases y lixiviados del relleno
Asamblea Vecinos Autoconvocados contra la CEAMSE de G. Catán (Caso González Catán)	Partidos y organizaciones opositoras de izquierda, grupos culturales y de derechos humanos, poder judicial	<b>CAMBIOS A NIVEL REGIONAL</b> → Transformación en la implementación de la política: Se derivan residuos desde el relleno local a un relleno de otro distrito (Norte 3) aumentando la presión sobre éste <b>CAMBIOS A NIVEL LOCAL</b> → Cierre parcial del relleno → Cambios en gestión interna de gases y lixiviados del relleno → Diseño de proyecto del gobierno local de planta de tratamiento final (CARE) rechazada por la organización de base

**Cuadro 1.** Incidencia en las políticas de residuos de las organizaciones de base en la RMBA. Elaboración propia.



El caso en el que se arribó a mejores resultados en términos de incidencia fue el de Punta Lara, donde la ONG Nuevo Ambiente impulsó el cambio de la política local hacia una política de gestión integral de residuos que a futuro permitiría cerrar el relleno sanitario. En este caso se puede observar que la organización de base estudiada entabló alianzas con actores dentro del mismo Estado, lo que resulta fundamental para que logre incidir en la política ambiental estudiada. A diferencia de lo sucedido con Nuevo Ambiente, la Asamblea de Vecinos Autoconvocados de González Catán no incidió significativamente en la política de residuos a nivel municipal y regional. En esta organización de base no se forjaron alianzas con actores estatales, ya que la conformación de alianzas estuvo principalmente centrada en el vínculo con otras organizaciones sociales o culturales de base y partidos políticos de oposición y no se llevaron adelante estrategias como el *venue shopping*. Si bien la base de apoyo fue amplia en un momento, la inexistencia de lazos con *insiders* no permitió mayores avances, lo cual se debió en gran parte a la postura *anti-establishment* de la propia organización.

## REFERENCIAS

- Abers, Rebecca N., y Margaret E. Keck. 2006. "Muddy Waters: The Political Construction of Deliberative River Basin Governance in Brazil." *International Journal of Urban and Regional Research* 30 (3): 601–22. doi:10.1111/j.1468-2427.2006.00691.x.
- Boucher, Anna. 2013. "Bureaucratic Control and Policy Change: A Comparative Venue Shopping Approach to Skilled Immigration Policies in Australia and Canada." *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 15 (4): 349–67. doi:10.1080/13876988.2012.749099.
- Bryant, Raymond L., y Sinéad Bailey. 1997. *Third World Political Ecology*. London: Routledge.
- Burstein, Paul, Rachel L. Einwohner, y Jocelyn A. Hollander. 1995. "The Success of Political Movements: A Bargaining Perspective." In *The Politics of Social Protest: Comparative Perspectives on States and Social Movements*, edited by J. Craig Jenkins and Bert Klandermans, 135–44. London: UCL Press Limited.
- Burstein, Paul, y Sarah Sausner. 2005. "The Incidence and Impact of Policy-Oriented Collective Action: Competing Views." *Sociological Forum* 20 (3): 403–19. doi:10.1007/s11206-005-6595-4.
- Carpenter, Daniel. 2001. *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*. New Jersey: Princeton University Press.
- Christel, Lucas 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*, no. 14: 5–26.
- Christel, Lucas G., y Ricardo A. Gutiérrez. 2017. "Making Rights Come Alive: Environmental Rights and Modes of Participation in Argentina." *Journal of Environment and Development* 26 (3): 322–47. doi:10.1177/1070496517701248.



- Delamata, Gabriela. 2016. "Una Década de Activismo Judicial En Las Villas de Buenos Aires / A Decade of Judicial Activism in the Villas of Buenos Aires." *Revista Derecho E Práxis* 7 (14): 567–87. doi:10.12957/dep.2016.22952.
- Deutz, Pauline y Frostick, Lynne. 2009. Reconciling Policy, Practice, and Theorizations of Waste Management. *Geographical Journal*, 175(4), pp.247-250. DOI: 10.1111/j.1475-4959.2009.00338.x
- McCarthy, John D., y Mark Wolfson. 1996. "Resource Mobilization by Local Social Movement Organizations: Agency, Strategy, and Organization in the Movement Against Drinking and Driving." *American Sociological Review* 61 (6): 1070–88. doi:10.2307/2096309.
- Offe, Claus, y Helmut Wiesenhal. 1980. "Two Logics of Collective Action: Theoretical Notes on Social Class and Organizational Form." *Political Power and Social Theory* 1 (1): 67–115.
- Pralle, Sarah B. 2003. "Venue Shopping, Political Strategy, and Policy Change: The Internationalization of Canadian Forest Advocacy." *Journal of Public Policy* 23 (3): 233–60. doi:10.1017/S0143814X03003118.
- . 2006. *Branching Out, Digging In: Environmental Advocacy and Agenda Setting*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Real-Dato, José. 2009. "Mechanisms of Policy Change: A Proposal for a Synthetic Explanatory Framework." *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 11 (1): 117–43. doi:10.1080/13876980802648268.
- Rossi, Federico M., y Marisa Von Bülow, eds. 2015. *Social Movement Dynamic*. Farnham: Ashgate.
- Ryan, Daniel E. 2011. "Democratic Governance and the Courts: The Political Sources of the Judicialization of Public Policy in Argentina." University of Texas.
- Sinwell, Luke. 2012. "Transformative Left-Wing Parties' and Grassroots Organizations: Unpacking the Politics of 'Top-down' and 'Bottom-up' Development." *Geoforum* 43 (2). Elsevier Ltd: 190–98. doi:10.1016/j.geoforum.2011.10.008.
- Sun, Yuting. 2016. "Substantive Legitimacy: Action Strategy of Grassroots Organizations." *The China Nonprofit Review* 8 (1): 67–92. doi:10.1163/18765149-12341306.
- Tarrow, Sidney. 2011. *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*. 3era. ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Uphoff, Norman. 1993. "Grassroots Organizations and NGOs in Rural Development: Opportunities with Diminishing States and Expanding Markets." *World Development* 21 (4): 607–22. doi:10.1016/0305-750X(93)90113-N.
- Ward, Matthew. 2017. "Opportunity, Resources, and Threat: Explaining Local Nativist Organizing in the United States." *Sociological Perspectives* 60 (3): 459–78. doi:10.1177/0731121416655994.