



Universidad de  
**San Andrés**

Universidad de San Andrés  
Departamento de Ciencias Sociales  
Licenciatura en Relaciones Internacionales

¿Aliados o competidores? Medioambiente, política y  
organizaciones de la sociedad civil en la producción de  
bienes públicos

Autora: Sol Mía Marchetti

Legajo: 30.149

Mentor de tesis: Germán Feierherd

San Antonio de Padua, Buenos Aires

12 de agosto de 2022

## Abstract

En el año 2004, el Gobierno Nacional sancionó la Ley 25.916, que estableció que los municipios de la República Argentina debían implementar un plan de reciclaje en la gestión de residuos domiciliarios. Sin embargo, 18 años más tarde, muchos municipios aún carecen de una política de reciclaje en sus territorios. ¿Por qué algunos municipios implementaron políticas de reciclaje y otros no? Este trabajo sugiere que la relación entre los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil abocadas al cuidado del medio ambiente es crucial para explicar el avance o no de los municipios con esta política. Mientras que algunos enfoques sugieren que el Estado y las organizaciones de la sociedad civil muchas veces compiten en la producción de bienes públicos, otros sugieren una sinergia entre el sector público y el privado. A partir de un estudio de casos comparados de municipios en la Provincia de Buenos Aires, este trabajo sugiere que allí donde los gobiernos locales establecen vínculos políticos con cooperativas de trabajadores dedicados a la recolección y gestión de recursos, los gobiernos lograron avanzar con la implementación de la ley, mientras que en aquellos en los que no, la desconfianza entre los actores genera en algunos casos una subproducción de estos bienes públicos, y en otros casos, la no implementación absoluta.

**Palabras clave:** ambiente, reciclado, asociaciones de la sociedad civil, política ambiental, municipios.

## Índice

Introducción	4
Marco normativo y antecedentes	5
Marco teórico	10
Hipótesis	16
Políticas de reciclaje en AMBA	18
Estudio de casos comparados	23
El municipio de Morón	26
El municipio de Merlo	29
Hallazgos	32
Conclusiones	36
Bibliografía	38
Anexo	44



## Introducción

Cada día lo ambiental comienza a ganar terreno en el imaginario de las personas. Si uno se preguntase como individuo desde su lugar *¿qué puedo realizar para ayudar al medioambiente?*, la separación de residuos es un buen punto de partida. Uno puede desde su casa separar plástico, metal, vidrio y papel. Sin embargo, si posteriormente no hay un lugar donde efectivamente se reciclen, esto deja de tener sentido. Argentina posee un marco normativo que establece que los municipios deben encargarse de la gestión integral de los residuos domiciliarios, es decir, deben reciclar. No obstante, las leyes no se acatan del mismo modo en todas las jurisdicciones.

En la práctica 9 de cada 10 municipios del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)<sup>1</sup> ofrecen una política de reciclaje. Sin embargo, estos poseen grandes diferencias que van desde brindar a los ciudadanos una amplia cantidad de servicios, hasta tener lo mínimo e indispensable. Es esta variedad de resultados y la incógnita de por qué hay un 10% de los municipios que aún no han implementado estas políticas, lo nos lleva a nuestra pregunta de investigación: *¿qué factores determinan la implementación efectiva de una ley ambiental?* Para poder responderla, nos centraremos en municipios del AMBA y evaluaremos cómo estos han respondido a la Ley n° 25.916 de Gestión de Residuos Domiciliarios.

Nuestras hipótesis son dos. Por un lado, consideramos que la preexistencia de organizaciones civiles encargadas del reciclaje en el municipio han “privatizado” esta política pública, lo que desalienta al municipio a tomar acción. El mecanismo que intuimos es que esto genera una barrera de entrada y el Estado no desea intervenir en un bien que ya está siendo producido. Por otro lado, intuimos que es el vínculo entre el Estado y las asociaciones civiles lo que determina la correcta implementación de la Ley 25.916. El mecanismo presente ha sido ampliamente desarrollado por la literatura. Principalmente, tomamos las ideas de Amengual

---

<sup>1</sup> El AMBA es un área que reúne a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a 40 municipios de la Provincia de Buenos Aires, en este área se encuentra el 37% de la población argentina y es considerada una megalópolis (Buenos Aires Ciudad, 2022). Los municipios que lo componen son: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Exaltación de la Cruz, Ezeiza, Florencio Varela, General Las Heras, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, La Plata, Lomas de Zamora, Luján, Marcos Paz, Malvinas Argentinas, Moreno, Merlo, Morón, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López, y Zárate (Buenos Aires Ciudad, 2022).

(2016) quien considera que es la confianza en la relación lo que genera una producción en conjunto de bienes públicos entre el Estado y estas organizaciones.

La metodología utilizada es un análisis de casos comparados, centrado en dos municipios: Merlo y Morón. Hemos realizado una investigación en profundidad a través de entrevistas a funcionarios municipales y a representantes de las asociaciones civiles. También, hemos completado con información de diarios locales y fuentes oficiales de los organismos. A partir de lo estudiado, establecemos que el factor central que determina la efectiva implementación de esta ley es el vínculo que las instituciones burocráticas establecen con asociaciones de la sociedad civil.

Nuestro trabajo se encuentra estructurado de la siguiente manera. En primer lugar, desarrollaremos el marco normativo y los antecedentes, lo que nos permitirá analizar la ley en profundidad y descubrir situaciones similares en las que se encuentran países de Latinoamérica. En segundo lugar, se encuentra el marco teórico, el cual sienta las bases para el análisis de las instituciones burocráticas, su relación con las organizaciones de la sociedad civil y la implementación de las leyes. A continuación, formulamos la hipótesis y el argumento de nuestro caso de estudio. En cuarto lugar, expondremos los datos recolectados para estudiar la situación en la que se encuentran los municipios del AMBA con respecto a sus políticas de reciclaje. Luego, elaboramos un estudio de casos comparados sobre dos de estos municipios: Merlo y Morón. Por último, se encuentran los hallazgos de este trabajo y las conclusiones.

## **Marco normativo y antecedentes**

El marco normativo en Argentina sobre leyes ambientales ha crecido conforme los años. Principalmente, el derecho a un medio ambiente sano se encuentra garantizado por el Art. 41 de la Constitución Nacional (ENGIRSU, 2005; Bondaz y Pellegrino, 2021). Además, hay ciertos tratados internacionales que poseen una jerarquía mayor que las leyes. En materia ambiental podemos resaltar el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Protocolo de Kyoto y el Acuerdo de París (Bondaz y Pellegrino, 2021). Además, es posible encontrar las leyes que regulan los presupuestos mínimos. Estas leyes son las que conceden “una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y

tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental” (Bondaz y Pellegrino, 2021, p. 5894). La Nación ha decretado leyes de presupuestos mínimos en materia de residuos industriales, gestión de aguas, información ambiental, protección de bosques nativos, protección de glaciares, mitigación al cambio climático, y más (Bondaz y Pellegrino, 2021). Una de ellas es la ley de presupuestos mínimos de gestión de residuos domiciliarios y es la que estudiaremos a continuación.

La Ley 25.916 ha sido sancionada en 2004 y establece que los municipios deberán, en un plazo de 10 y 15 años, generar un plan para el manejo integral de los residuos domiciliarios. El objetivo es proteger el ambiente y la calidad de vida de la población. Se establece que se deberán aprovechar los recursos contenidos en los residuos mediante el reciclaje y lo que no se pueda reciclar se deberá encontrar un destino para su disposición final (Argentina, 2004a).

Con un ánimo extremadamente optimista, la senadora Müller en la discusión sobre la ley en la cámara de senadores exclamó: “O sea que en el término de diez años estaremos, si Dios quiere, terminando con los basurales a cielo abierto” (Argentina, 2004b). Lamentablemente, a 18 años de la aprobación unánime en ambas cámaras, la Región Metropolitana de Buenos Aires no se encuentra cerca de este último objetivo.

En el cuerpo de la ley se dictamina que el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) será el encargado de actuar como el organismo de coordinación interjurisdiccional, con el fin de lograr el cumplimiento de los objetivos propuestos. Sin embargo, según lo expuesto por la literatura, poco ha hecho este consejo por la coordinación (Gutiérrez, 2012). La Nación ha delegado el accionar a cada municipio y estos han actuado de forma distinta con respecto a la ley.

Distintos autores han remarcado que las cuestiones ambientales se suelen abordar en países que ya han alcanzado un desarrollo económico, siendo lo ambiental una cuestión postmaterial. Inglehart expresa que solamente los países que poseen una seguridad económica perseguirán valores ambientales y estos se verán reflejados a través de instituciones formales, tales como partidos políticos (Citado en Herrera, 2020). Sin embargo, los casos han dejado en claro que las cuestiones ambientales conciernen cada vez más a países en desarrollo (Herrera,

2020; McAllister, 2008). La cuestión de lo ambiental no implica únicamente aprender de lo transitado por los países desarrollados, McAllister expresa que:

There is no uniform course of development – no six stages, no linear progression, no universal road map to the economic and environmental good life. Moreover, there is a need for effective environmental laws in developing countries immediately, not just sometime in the future (2008, p. 10).

Esta urgencia por regulaciones ambientales en los países en desarrollo surge de un problema básico en la vida de las personas: la salud. Hoy en día es posible encontrar los llamados riesgos modernos, que son los que se encuentran relacionados con aspectos tales como riesgos ambientales, la contaminación acuífera, la industria intensiva, la contaminación atmosférica, entre otros (Ministerio de Salud, 2022). El director del Organismo Provincial para el Desarrollo Sustentable, Francisco Suárez, expresa que en la provincia de Buenos Aires actualmente se producen alrededor de 20 toneladas de residuos por día (Fundación Metropolitana, 2021). El modo en el que se afronta la gestión de los residuos impacta fuertemente en la salud de los habitantes. Sin contar, además, los efectos negativos que esto posee en el medioambiente. Han sido intensamente estudiados los efectos que la descomposición de la basura genera. La Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (ENGIRSU), realizada en 2005, comunica la preocupación por el no tratamiento de la basura. En este informe se expresa que el biogás, resultante de las malas prácticas de disposición final, es uno de los gases de efecto invernadero más dañino, con poder para atrapar hasta 21 veces más el calor en la atmósfera que el dióxido de carbono (Ministerio de Salud y Ambiente, 2005).

En última instancia, los responsables de la gestión de los residuos sólidos domiciliarios son los municipios y el destino final de ellos suele ser un relleno sanitario o un basural a cielo abierto, siendo este último uno de los más problemáticos. Estos carecen de medidas de seguridad, los residuos se encuentran distribuidos sin distinción y no cuentan con una protección de los suelos para evitar la contaminación de los cuerpos de agua (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2022). Además, se estima que existen alrededor de 5000 en Argentina y que la mayoría de ellos son la disposición final formal de los municipios (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2022).

Hemos anticipado el desaliento por el mal funcionamiento del organismo puesto para la cooperación interjurisdiccional, el COFEMA. A partir de Gutiérrez, podemos observar que este consejo fue creado con la intención de reforzar “la primacía de las provincias en la aplicación de la política ambiental” (2012, p.155). Sin embargo, esto es tomado al revés, las provincias se resisten a colaborar con este organismo creado por la Nación porque lo ven como una intromisión en la forma de administrar sus recursos naturales. Así, Gutiérrez afirma que el COFEMA no cumple con sus funciones y esto, a su vez, demuestra la incapacidad de poder coordinar en distintos niveles, es decir, tanto entre provincias, como entre Nación y provincias.

Lo ambiental y los problemas que conlleva la no protección del ambiente no respetan los límites de las jurisdicciones municipales. Por eso, entendemos que es necesario, para poder enfrentar los distintos desafíos, una coordinación entre los municipios que lleve adelante las medidas necesarias. Varios autores han desarrollado sobre los desafíos a la coordinación en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Gutiérrez (2012) se centra específicamente en el caso de las políticas ambientales. Tomando sus ideas, es posible afirmar que el AMBA sufre una grave contaminación tanto hídrica y atmosférica, como edáfica y sonora. A partir de distintos autores, es posible determinar que los problemas ambientales se deben a tres factores principales: el desarrollo de una red de servicios deficiente, la falta de planificación metropolitana y, no menos importante, un rápido crecimiento demográfico de la zona (Clichevsky, 2002). Además, Clichevsky remarca la falla en la recolección y la disposición final de los residuos domiciliarios como unas de las fuentes inmediatas de contaminación ambiental. Como hemos mencionado, es importante comprender que las consecuencias ambientales no se limitan a un municipio que hace las cosas mal, los problemas de salud acarreados por la contaminación afectan principalmente a las personas de asentamientos precarios y a quienes viven en las zonas más periféricas (Gutiérrez, 2012; Pérez 2001).

También, es sabido que en los municipios rige la soberanía del bache (Ollier citado en Gutiérrez, 2012). Este curioso concepto hace referencia a los partidos que prefieren tomar acción y posición sobre elementos de la política que son más fáciles de ver. Por ejemplo, un bache en una calle es un problema para el ciudadano que puede notar una gran diferencia cuando se arregla. Sin embargo, las políticas ambientales no se encuentran dentro de estos



cambios notorios, sus beneficios son a largo plazo y generalmente imperceptibles a simple vista. De este modo, podemos comprender que lo ambiental no se priorice dentro de las agendas de los municipios.

Para poder comprender el fenómeno de un mejor modo, hemos analizado qué sucede en países de Latinoamérica con respecto a las leyes ambientales, particularmente a nivel municipal. Kolland Dantas y Souza Passador (2019) analizan la situación del Programa Municipio Verdeazul en los municipios del Estado de São Paulo. A partir de Leme, podemos comprender que en Brasil sucede una situación similar a la de la Argentina, los municipios son los principales actores en la gestión ambiental porque son estos los últimos proveedores de las medidas de sustentabilidad (Citado en Kolland Dantas y Souza Passador, 2019). Además, las autoras al explorar la situación denotan que hay problemas en la cooperación. Está claro que la descentralización se da a lugar en situaciones donde se carece de incentivos para la cooperación intergubernamental. Sin embargo, el Programa Municipio Verdeazul tiene un elemento característico que marca una diferencia importante entre ambos países. Este es el Índice de Evaluación Ambiental (IAA por sus siglas en portugués). Los municipios participantes son evaluados en el IAA en función de su gestión de políticas y se les otorga un puntaje. Si este puntaje es lo suficientemente alto, se les otorga un certificado que acredita una eficaz gestión ambiental y, además, se les da prioridad para el acceso a determinados recursos económicos. De este modo, podemos ver cómo las políticas ambientales en Brasil, vienen respaldadas de un sistema de control efectivo con beneficios que funcionan como un gran incentivo para los municipios.

El caso de las políticas ambientales en Colombia es estudiado por Acevedo Ortiz y Flóres Yepes (2016). Los autores también expresan complicaciones en la coordinación, poniendo énfasis en que desde la nación se da una bajada de línea para los municipios colombianos, pero el problema reside en que estas órdenes son iguales para todos. Los autores remarcan que es necesario diferenciar en las políticas las particularidades regionales y municipales para que las medidas puedan adaptarse de la mejor forma. También, el caso de México es problemático. Rojo *et al.* (2018) estudian de manera integral las políticas públicas ambientales mexicanas y al analizarlas descubren contradicciones entre ellas al momento de aplicarlas. Los autores afirman que las políticas públicas ambientales poseen objetivos que resultan incompatibles con el fin del uso sustentable del territorio.

## Marco teórico

Para comenzar, iniciaremos analizando teóricamente la ley que guía todo nuestro trabajo. Por un lado, Huber y Shipan (2002) examinan en su libro el modo en el cual los legisladores detallan una política con la intención de lograr determinados resultados. Los autores determinan dos tipos de estatutos: los vagos y los específicos. Al redactar una ley de una forma vaga nos referimos a que se dejan detalles sin especificar. De este modo, se está delegando la formulación de políticas a otros agentes estatales. En cambio, los estatutos redactados de una forma específica son un intento por microgestionar el proceso de formulación de políticas. En nuestro caso, esto nos resulta relevante para poder comprender el modo en el que la Ley de Gestión de Residuos Domiciliarios ha sido formulada. A partir del texto de dicha ley, podemos observar que se ha escrito de una forma vaga. No se detalla el modo en el cual debe llevarse a cabo. Dicho con otras palabras, no se especifica cómo debe realizarse la recolección de residuos, ni de qué forma debe darse la disposición final de aquellos que no se pueden reciclar. A la luz de las ideas de Huber y Shipan, entendemos que la elección entre un estatuto vago o específico depende de cómo el contexto institucional afecta la delegación de estrategias. En Argentina, el sistema federal le brinda a las provincias, y estas a los municipios, determinado poder de acción. Es de este modo, que podemos argumentar que el desarrollo de la Ley de Gestión de Residuos Domiciliarios de una forma vaga permite desde el Gobierno Nacional establecer un lineamiento general y que la provincia, y los municipios especialmente, mantengan su autonomía correspondiente en la gestión dentro de su jurisdicción. Sin embargo, es esta libertad de acción entre municipios la que nos brinda en la práctica distintos resultados.

Entonces, ¿de qué factores depende la correcta ejecución de una ley? En nuestro trabajo deseamos estudiar de qué modo la relación entre las asociaciones de la sociedad civil y el Estado moldean la correcta ejecución de las leyes. Al respecto, podemos encontrar tres fuertes posturas en la literatura del estudio de la relación de estos dos actores.

En primer lugar, cierta parte de la literatura se desarrolla alrededor de que el Estado debe poseer autonomía. Es decir, debe ser lo suficientemente autónomo como para obrar según su criterio y ser independiente de los actores privados, tales como las organizaciones de la

sociedad civil. La figura de los actores no gubernamentales se borra. Quienes defienden esta posición toman como base los postulados de Weber en *Economía y Sociedad* (1984). En su libro, Weber ha desarrollado cómo se conforma una burocracia ideal. Con respecto a la institución burocrática, esta debe tener determinadas características. En primer lugar, el autor expresa que ha de poseer una sólida distribución de los deberes oficiales. Se remarca la importancia jerárquica en la cual cada cargo responde a uno superior y así sucesivamente.

Segundo, los cargos establecidos deben encontrarse delimitados de forma precisa mediante normas. El objetivo de esto es un mayor esclarecimiento de las tareas a realizar. Además, quien debe nombrar al integrante de la institución burocrática es una autoridad superior. Weber explica esto en el sentido de que no se presenten conflictos de intereses, como podría ser el nombramiento por un partido político que elija a una persona por afinidad, en vez de por sus capacidades.

Tercero, las personas que ocupen estos cargos deben contar con las correctas aptitudes para ejercer su puesto. Se deben exigir conocimientos de una manera rigurosa para garantizar la capacidad del agente burocrático. Un ejemplo de estos requisitos puede ser un diploma que acredite los conocimientos del funcionario. El cargo que se ocupa es una profesión y debe ser considerado como “un deber específico de fidelidad al cargo a cambio de la garantía de una existencia asegurada” (Weber, 2014, p. 1263).

Distintos autores han utilizado los postulados de Weber para analizar las burocracias. Rauch y Evans (1999) analizan de qué modo los componentes del Estado weberiano generan un buen desempeño burocrático. Más específicamente, los autores estudian qué características deben poseer las instituciones burocráticas para generar un impacto positivo en el desarrollo económico de 35 países subdesarrollados. Kiser y Schneider (1994), por ejemplo, expresan que la alta burocratización del sistema tributario es una de las explicaciones más comunes que revelan el aumento de poder de Prusia en el siglo XVII. Se suele afirmar que gracias a instituciones burocráticas modernas al estilo weberiano, Prusia ha podido recaudar impuestos eficientemente para potenciarse como Estado. Sin embargo, esta no es la única explicación que los autores encuentran. Kiser y Schneider argumentan que es justamente la forma en la que Prusia se desvía de las típicas estructuras burocráticas weberianas la que le permite ser un Estado mucho más eficiente que otros Estados modernos europeos.

La situación institucional en Argentina se encuentra muy alejada de los presupuestos weberianos y se podría caracterizar como una burocracia débil. Con lo que respecta a las leyes ambientales, McAllister (2008) afirma que regularmente en países subdesarrollados estas leyes fracasan en alcanzar sus objetivos. La autora expresa que las deficiencias suelen estar relacionadas a fallas en las instituciones regulatorias. Estas se encuentran estrechamente relacionadas con un bajo presupuesto y una falta de personal, que impiden que puedan llevar a cabo sus responsabilidades. McAllister remarca, también, que la corrupción y los bajos salarios de los empleados estatales son otros de los componentes que debilitan las instituciones burocráticas de los países en desarrollo.

Volviendo a nuestro esquema principal, una segunda postura dentro de la literatura analiza directamente las relaciones entre nuestros dos grupos de interés. En primer lugar, mencionamos a Mann (2007), quien en su ensayo busca analizar “los orígenes, mecanismos y resultados del poder autónomo que posee el Estado en relación a las principales agrupaciones de poder de la «sociedad civil»” (p. 55). El poder del Estado es un término amplio, por lo cual el autor remarca dos conceptos para poder comprender mejor su análisis. Por un lado, el poder despótico. Esta es la capacidad que posee la élite política para poder tomar decisiones sin tratar los asuntos con los grupos pertenecientes a la sociedad civil. El autor menciona que este poder es característico de emperadores o monarcas de la Edad Media, los cuales poseían facultades extraordinarias. Sin embargo, al estudiar las democracias capitalistas actuales, se puede inferir que el poder reside en otro lado. Mann introduce el concepto de poder infraestructural y este es “la capacidad del Estado para penetrar realmente la sociedad civil, y poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas por todo el país” (2007, p. 58). El poder infraestructural es la facultad del Estado para poder hacer cumplir las leyes y coordinar las actividades autónomamente a través de su infraestructura. Mann argumenta que si bien en las democracias occidentales es posible ver una prominencia del poder infraestructural, el poder despótico aún se encuentra presente, aunque en menor medida.

Ahora bien, la sociedad civil entra en juego cuando el autor menciona que existe entre el Estado y los actores sociales una conexión que permite el desarrollo. Mann expresa que son frecuentes los casos en los que distintos grupos se apropian de técnicas infraestructurales que han sido promovidas por el Estado. El autor expone el caso de la alfabetización en la

Mesopotamia, donde se simplificó la escritura como estrategia estatal para mejorar los sistemas de contabilidad. Sin embargo, esto rápidamente fue adoptado por distintos actores de la sociedad, tales como sacerdotes o comerciantes, y estos comenzaron a ser los principales promotores de la escritura simplificada. También, esto sucede a la inversa. Mann (2008) indica que repetidamente el Estado ha adoptado técnicas infraestructurales pertenecientes a la sociedad civil. De este modo, se demuestra que el poder del Estado, especialmente el infraestructural, puede verse beneficiado por la interacción con estos grupos.

De esta manera, entendemos que las interacciones que las instituciones estatales realicen con ciertos grupos es beneficioso y aumenta el poder del Estado. En este punto, introducimos las diversas formas en la que la literatura entiende el tipo de vínculo que se establece. Distintos autores analizan el lazo entre estos dos actores. Por un lado, podemos encontrar el concepto de *embedded autonomy* desarrollado por Evans (1995). Este combina dos factores, primero, *autonomy* refiere a que las instituciones gubernamentales deben tener autonomía para poder mantenerse independiente de los privados y sus intenciones. Evans (1995) menciona que la coherencia en las instituciones, de un modo weberiano, es lo que brinda cierto nivel de autonomía. En cambio, el concepto de *embedded* refiere a “a concrete set of social ties that binds the state to society and provides institutionalized channels for the continual negotiation and renegotiation of goals and policies” (Evans, 1995, p. 12). El autor afirma que, aunque esta combinación parezca contradictoria, es el conjunto de ambas estrategias lo que brinda una base para una institución burocrática exitosa. Es decir, el Estado debe cumplir con las dos. Las relaciones con grupos de la sociedad civil proveen al Estado de información a la cual no tiene acceso por el simple hecho de no pertenecer, estos vínculos son una fuente de información sobre temas económicos y sociales.

Otra forma en la que la literatura entiende la relación entre nuestros dos actores es mediante el concepto de “captura”. Hellman y Kaufmann (2001) explican que la captura del Estado es el esfuerzo de ciertos grupos, tales como elites o empresas, por manipular la formación de políticas para que estas le sean beneficiosas y poder obtener ventajas sobre otros grupos. Los autores afirman que esto sucede principalmente en economías de transición gracias a la corrupción. Grzymala-Busse (2008) aclara que el rédito de la captura del Estado puede ser tanto beneficios privados como ventajas políticas. La autora expresa que en todos los casos en los que se puede apreciar una captura del Estado: “rulers have direct access to state resources

and the state is porous enough to allow such access (i.e., it is not the archetype of the Weberian legal-rational state)” (Grzymala-Busse, 2008, p. 640). De este modo, podemos apreciar como la debilidad del Estado, en términos weberianos, es lo que permite esta falla institucional en la cual ciertos grupos se aprovechan de los recursos y, peor aún, moldean la formulación de las políticas públicas. La autora explica que las dos formas más comunes en las que se evidencia la captura es mediante el clientelismo y la depredación.

La tercera postura de la literatura también analiza la relación entre los dos actores. Sin embargo, lo que diferencia a la tercera de la segunda es que, en primer lugar, argumenta que no es necesario poseer una estructura burocrática fuerte para que los lazos con los grupos de la sociedad civil sean exitosos, y en segundo lugar, este vínculo en una institución burocrática débil no tiene porqué ser despótico (Amengual, 2016). Amengual analiza bajo qué circunstancias se aplican de forma efectiva las leyes laborales y ambientales a empresas en distintas provincias argentinas y, para realizarlo, presenta una explicación alternativa a las teorías predominantes. El autor expresa que hay dos factores que influyen la implementación de las leyes: los vínculos motivados políticamente con distintas organizaciones de la sociedad y los recursos internos administrativos de la burocracia.

Con respecto al primer factor, Amengual concuerda con las teorías predominantes en que los vínculos que la burocracia pueda establecer son clave para la correcta ejecución de las leyes. El autor expresa que estos lazos importan, ya que pueden contribuir a que los burócratas puedan realizar sus tareas. En su estudio de caso de la implementación de las leyes laborales, uno de los principales actores son los inspectores del Estado. Estos son quienes se dirigen hacia distintos establecimientos para controlar el cumplimiento de las normas. Por ejemplo, Amengual indica que en varios casos ha podido observar cómo un sindicato de trabajadores brindaba medios de transporte a los inspectores laborales para que estos puedan realizar más inspecciones en menos tiempo y logren llegar a zonas donde no podrían por sus propios medios. Por lo tanto, el autor demuestra que gracias a estos vínculos se facilita el intercambio de diversos recursos materiales.

No obstante, este intercambio no es lo único que los vínculos ofrecen. El autor también destaca la importancia de estos actores en el moldeamiento de las políticas públicas en la calle. Estas organizaciones se movilizan, realizan protestas, llevan casos a la corte y hacen



visibles problemas hacia la sociedad. Amengual expresa que una de las grandes ventajas es que: “societal groups can play a multilevel game, leveraging differences across levels of government to achieve their ends” (2016, p. 32). Una alianza de las instituciones gubernamentales con estos grupos puede contener y calmar las acciones que estas organizaciones realizan. Así, a través de la combinación de estos dos factores se da la efectiva implementación de políticas públicas. Sin embargo, esto sucede solo si las instituciones estatales poseen vínculos con grupos sociales que poseen intereses similares a los objetivos institucionales.

Otro factor que Amengual destaca son los recursos administrativos. El autor expresa que estos son importantes, ya que son el medio por el cual el Estado puede realizar un control de las leyes establecidas. Estos recursos son principalmente empleados públicos y materiales que estos utilizan: computadoras, autos, entre otros. Con estos recursos las instituciones burocráticas pueden recolectar información sobre el estado de la situación y elaborar una respuesta si se presentan violaciones de las leyes. En su estudio de caso, Amengual explica que una burocracia con más inspectores y medios de transporte a su disposición posee menos limitaciones a la hora de recolectar información por sus propios medios que una burocracia con pocos inspectores y pocos recursos.

En resumen, Amengual combina estos dos factores para realizar un esquema donde es posible predecir si se cumplen las leyes o no en una determinada situación. Cuando observamos que una burocracia posee un bajo nivel de recursos y vínculos débiles con organizaciones civiles, es probable que no haya un cumplimiento de las leyes. Esto es debido a que el Estado no posee la capacidad y no tiene ningún vínculo del cual beneficiarse para poder alcanzar sus objetivos. En cambio, cuando hay un bajo nivel de recursos pero ocurren fuertes vínculos con estas organizaciones, es posible observar que se produce un cumplimiento de las leyes. Sin embargo, este se encuentra en manos de la sociedad y no del Estado.

Otro escenario, es en el que se presenta un alto nivel de recursos por parte de las instituciones burocráticas. En este caso pueden suceder dos situaciones. En el primero, encontramos un débil vínculo con organizaciones sociales. Este sería el caso que en un principio apuntan las burocracias, contar con los suficientes recursos como para cumplimentar las leyes de modo correcto y autónomamente, es decir, sin depender de otros organismos. En esta situación el

autor prevé un cumplimiento de las leyes impulsadas por el Estado. Por el contrario, otra situación es en la cual hay un alto nivel de recursos y, a su vez, un fuerte vínculo con otras organizaciones. En este punto, Amengual anticipa que se produce un cumplimiento de las leyes de modo conjunto entre estos dos actores.

En definitiva, el peor escenario para el cumplimiento de las leyes es cuando una burocracia posee un bajo nivel de recursos y no entabla vínculos con otros organismos. A partir de esto, es posible entender el modo en el cual Amengual encuentra fuertemente influyente el rol de organizaciones no gubernamentales, tales como cooperativas, organizaciones de intelectuales o asociaciones de vecinos, grupos que deseamos estudiar en nuestro trabajo.

Además, Amengual no es el único autor que remarca la importancia de otros actores. Herrera indica que “any environmental law, standard, or institution with real authority is such because of sustained pressured from collective citizen action” (2020, p. 43). La autora expresa que si bien las movilizaciones sociales han jugado un papel importante en la implementación de políticas ambientales en todo el mundo, específicamente en el sur global los actores que parecieran tener más relevancia son organizaciones civiles que ejercen presión para hacerle frente a las debilidades institucionales. Herrera, al igual que Amengual, expresa que el accionar de estos grupos ha sido fundamental para desarrollar la capacidad del estado para hacer cumplir las regulaciones ambientales.

## **Hipótesis**

Como hemos podido estudiar, distintos son los factores que intervienen en el cumplimiento de una ley. Estos pueden estar relacionados a las características de la burocracia o pueden estar enfocados en los vínculos que éstas construyan. Teniendo este panorama en mente, damos forma a nuestras dos hipótesis. La primera es que **allí donde existan previamente asociaciones de la sociedad civil encargadas del reciclaje es menos probable que el Estado intervenga para implementar la Ley 25.916.**

Lo que marcamos aquí, es que los municipios en donde la política pública ha sido “privatizada” por actores de la sociedad civil son menos propensos a desarrollar políticas propias de reciclaje. El término de privatización refiere a cuando organizaciones de la



sociedad civil realizan acciones que deberían ser llevadas a cabo por las instituciones del Estado. Este concepto ha sido desarrollado por Jacob Hacker (2004), quien ha estudiado en las últimas décadas el sistema de salud estadounidense. El autor expresa que se ha visto que las políticas públicas sociales cubren cada vez menos los riesgos que se enfrentan día a día los ciudadanos. A este proceso lo llama la privatización del riesgo.

El mecanismo causal que proponemos es que, al existir estas organizaciones de la sociedad civil, los gobernantes de los municipios tienen menos incentivos para aplicar este tipo de políticas. Esto sucede porque tiene que gastar recursos propios para generar un resultado que ya está siendo producido por estas organizaciones. Entonces, el intendente prefiere que el costo lo asuma la organización civil y destinar ese dinero a otras áreas. Además, por otro lado, es posible que las organizaciones de la sociedad civil no deseen que el Estado intervenga o los reemplace. Los motivos por lo que esta situación puede suceder son diversos. Por un lado, podríamos pensar que los organismos civiles no consideran adecuado el accionar del Estado y cederles lo que ellos consideran más importante, como es en este caso el reciclaje de los residuos domiciliarios, sería un error. El Estado podría manejar de forma inadecuada el reciclaje y encontraríamos un retroceso en la producción de este bien público. Por otro lado, estas organizaciones civiles podrían no desear intervención porque han sentado las bases y se han esforzado por crear una comunidad que los distingue por su labor y desean quedarse con el reconocimiento que se han ganado.

Nuestra segunda hipótesis es que **allí donde exista un vínculo entre el Estado y asociaciones de la sociedad civil dedicadas al reciclaje urbano es más probable que el Estado implemente la Ley 25.916 de Gestión de Residuos Domiciliarios.** En este razonamiento no tiene tanto valor la preexistencia de una organización, sino más bien el vínculo que el Estado establezca con ella.

Nuestro argumento se basa en la extensa literatura sobre el tema, tomando como referencia a las ideas de Amengual (2016). El vínculo que se forma entre estos dos actores se crea mediante la confianza y es un medio para poder implementar de forma más efectiva políticas que requieren importantes capacidades técnicas y un trabajo extenso en el territorio. Sostenemos que esta relación se da lugar en un sistema burocrático con un bajo nivel de recursos, donde la posibilidad de establecer un vínculo fuerte genera una producción de un

bien público que depende de la sociedad. Consideramos que estamos en presencia de una producción en conjunto, y no en una situación de captura, ya que estas organizaciones de la sociedad civil han estado generando el resultado deseado con anterioridad. Al unirse con el municipio se aumenta el alcance que estas pueden tener y se les brinda un espacio seguro de trabajo, pero las acciones que se realizan siguen siendo las mismas sin sumar peticiones ni alterar el rumbo de las políticas.

De este modo, desarrollamos nuestras variables. Por un lado, la variable dependiente es si un municipio ha implementado políticas con respecto a esta ley ambiental de residuos domiciliarios. Esta será evaluada analizando la situación del partido para ver si ha implementado la ley o no. Como hemos mencionado, la Ley 25.916 de Gestión de Residuos Domiciliarios es una ley amplia y no establece específicamente objetivos, como por ejemplo cuántas toneladas de basura debe reciclar al mes. Es por esto que investigaremos si un municipio ha adoptado algún tipo de acción en pos de la gestión de residuos, como puede ser la recolección domiciliaria de determinados reciclables o el establecimiento de Puntos Verdes.<sup>2</sup>

Por otro lado, la variable independiente es la existencia y el tipo de vínculo que el Estado entabla con las organizaciones de la sociedad civil. Esto será evaluado mediante un análisis en profundidad de estas asociaciones. El período a estudiar será entre 2004 y 2022. Marcamos un comienzo en 2004 porque fue el año en que la Ley 25.916 fue sancionada e implementada. Con respecto a la recolección de datos, como estos son principalmente cualitativos, indagaremos en registros públicos, artículos periodísticos y entrevistas tanto a encargados municipales como a referentes de las organizaciones sociales.

## **Políticas de reciclaje en AMBA**

Para poder conocer el estado en el que se encuentran los municipios, hemos creado una base de datos con información sobre los 40 municipios que componen el AMBA con respecto a

---

<sup>2</sup> Llamamos Puntos Verdes a las instalaciones donde se encuentran contenedores o estaciones de reciclaje que son ubicadas en lugares estratégicos para que las personas lleven los reciclables desde su casa hacia allí. Dentro de los Puntos Verdes podemos encontrar dos tipos: los contenedores que son únicamente los cestos para dejar los residuos, y las estaciones que poseen un personal que recibe los productos y brinda información o ayuda.

sus políticas ambientales dirigidas a la gestión de residuos sólidos urbanos.<sup>3</sup> La información de la cual se compone esta base de datos se ha obtenido de distintos medios digitales, tales como los sitios web oficiales de las municipalidades o artículos de diarios locales. Las preguntas que han servido de guía para la confección de esta base de datos se pueden encontrar en el Anexo 1.

La principal pregunta que guía esta base de datos es: ¿Posee el municipio una política de reciclaje permanente dirigida a la gestión de los residuos sólidos urbanos? Se establece que “sí” cuando el municipio posee al menos una de las dos estrategias más comunes para la recolección de residuos domiciliarios. Por un lado, el municipio puede poseer una recolección diferenciada donde los reciclables se recogen desde la puerta de las casas de los vecinos. Por otro lado, el municipio puede poner a disposición Puntos Verdes para que los vecinos lleven sus reciclables hacia estas estaciones o contenedores. Consideramos que el municipio posee una política de reciclaje cuando dispone de al menos un Punto Verde fijo y permanente, o cuando realiza la recolección de los frentes en al menos en una de las principales ciudades del municipio de manera continua. Cabe destacar que solo se toman en cuenta las políticas activas actualmente y no así promesas o políticas potenciales a desarrollarse en el futuro.

Actualmente, todos los municipios del AMBA poseen al menos una página web oficial donde se encuentran distintos enlaces y servicios relacionados al municipio y su accionar. Se establece que un municipio “no” posee una política de reciclaje cuando no es posible encontrar información sobre dónde llevar o dejar los reciclables en internet, indagando tanto en páginas oficiales y redes sociales oficiales del municipio, como en diarios y revistas locales. Consideramos importante destacar la importancia del fácil acceso a la información en la web para poder llevar a cabo políticas sociales efectivas. Un componente crucial del reciclaje es que la separación de residuos comience en las casas de los ciudadanos y esto depende de la voluntad personal. Sin una justa difusión de las políticas de reciclaje se pierde un actor clave en este sistema. Es por ello que también recopilamos datos sobre si la información respecto a las políticas de reciclaje se puede encontrar en la página web oficial del municipio o en otro medio.

---

<sup>3</sup> En nuestra base de datos y análisis hemos excluido la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Además de esta información hemos recolectado datos sobre: el año de implementación de la política, los materiales que se reciclan, el método de recolección (Punto Verde o domicilio), la participación de otros actores y el destino final de los materiales.

Para comenzar, a partir de la investigación podemos afirmar que el 90% de los municipios del AMBA posee una política de reciclaje direccionada al tratamiento de residuos sólidos domiciliarios. Sin embargo, la información respecto a las políticas de reciclaje no siempre se encuentra en los canales oficiales de los municipios. En el 16,6% de los casos, los vecinos deben recurrir a diarios para informarse sobre los Puntos Verdes o los días de recolección, ya que esta información no se encuentra en la página web de las municipalidades. Como hemos mencionado, todos los municipios poseen una página oficial y es de suma importancia que en ella se pueda encontrar información respecto a las políticas que poseen.

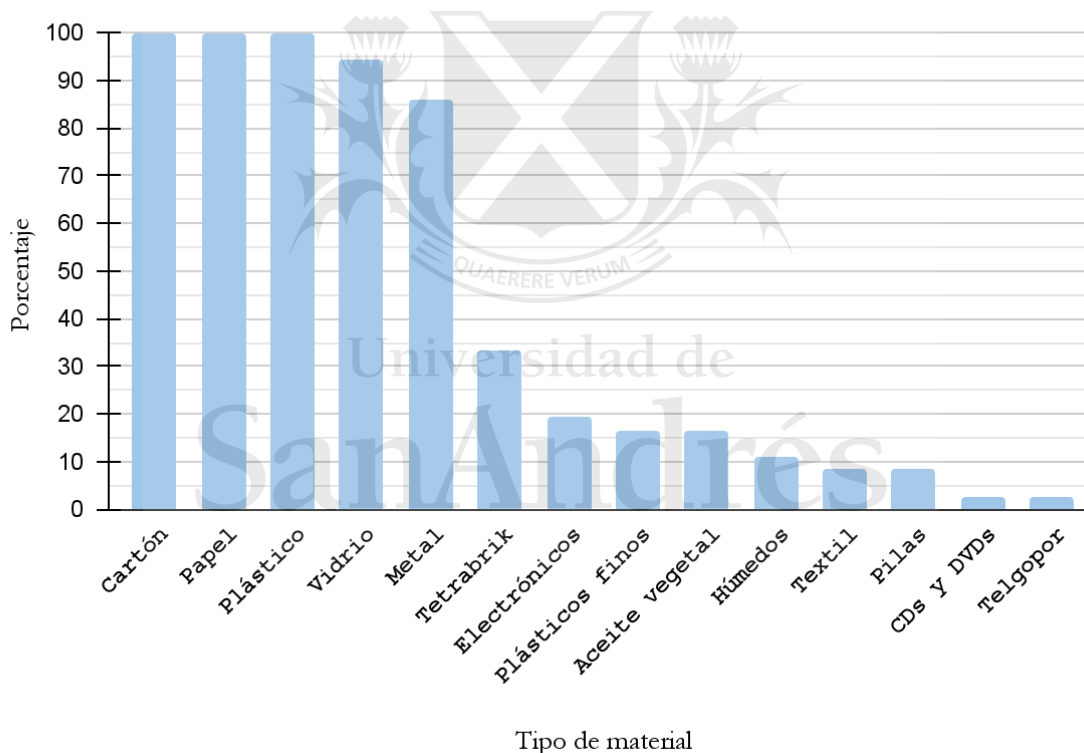
Continuamos con la fecha de implementación de estas políticas de reciclaje. Si bien muchos municipios no esclarecen cuándo han comenzado con sus políticas ambientales, es posible afirmar que al menos un 25% de los municipios con políticas activas de reciclaje de residuos domiciliarios han comenzado luego de 2019. Es decir, un cuarto de los municipios del AMBA han lanzado programas de reciclaje para sus vecinos ya habiendo vencido el plazo dictado por la Ley 25.916 de Gestión de Residuos Domiciliarios. Recordemos que esta ley fue promulgada en 2004 y establecía un plazo máximo de 15 años, que se cumplieron en 2019. Si bien es posible constatar que un cuarto de los municipios ha presentado una respuesta tardía, la mayoría de estos no dejan en claro la fecha de comienzo de estas políticas.

Otra pregunta a la cual podemos responder es: ¿cuáles son los materiales reciclados por los municipios? Dentro de los 40 casos estudiados estas políticas varían, pero es posible encontrar similitudes (Gráfico 1.1). En primer lugar, encontramos que dentro de los municipios que sí poseen una política respecto a los residuos domiciliarios, todos ellos reciclan cartón, papel y plástico, siendo estos los materiales más aceptados. En segundo lugar, podemos detectar que los materiales que le siguen son el vidrio y el metal, que son reciclados por el 94,4% y el 86,1% de los municipios, respectivamente. Luego de estos materiales, podemos encontrar una gran brecha respecto de los siguientes. A excepción de los envases de

Tetrabrik, que son aceptados por el 33,3%, materiales como plásticos finos<sup>4</sup>, residuos electrónicos, aceite vegetal usado y demás residuos sólo son reciclados por menos del 20% de los municipios.

A partir de estos datos, podemos afirmar que los principales residuos producidos en los hogares suelen ser aceptados por los municipios para reciclar, como es el caso del papel, cartón, plástico, vidrio y metal. Sin embargo, otros materiales que también han de ser comunes en los desechos domiciliarios, tales como los plásticos finos, los envases Tetrabrik y el aceite vegetal usado, no suelen ser aceptados por los municipios. Encontramos una brecha muy grande entre los principales materiales reciclados y los demás.

Gráfico 1.1 Porcentaje de municipios que reciclan X material

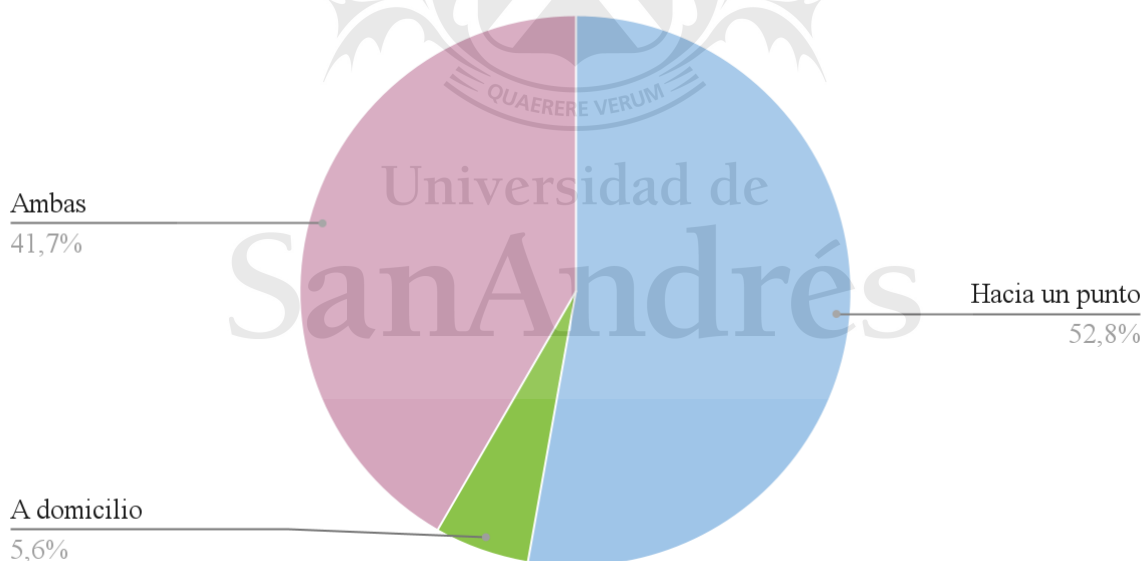


Además, a partir de los datos recolectados podemos observar cuáles son las modalidades de recolección más utilizadas (Gráfico 1.2). Primero, encontramos que un 52,8% de los

<sup>4</sup> En nuestro análisis realizamos una diferenciación entre plásticos y plásticos finos. En el primer grupo se encuentran las botellas, bidones, envases y contenedores de plástico duro. El segundo grupo está compuesto por todo tipo de envoltorios, sachets, films, bolsas, etiquetas plásticas, entre otros. Esta distinción se realiza ya que los procesos de recuperación de ambos productos son muy distintos. Por lo general, cuando se informa que se recicla plástico se hace referencia a los materiales de plástico duros y no al de plásticos finos. Los plásticos finos suelen recibirse mediante el formato de “Botellas de amor” o “Ecobotellas”, que consiste en rellenar una botella plástica vacía con los plásticos finos para poder ser entregados de una forma compacta.

municipios poseen el sistema de Puntos Verdes. Luego el 41,7% de los municipios poseen un sistema dual en el cual encontramos un sistema de recolección domiciliario de los reciclables y, también, un sistema de Puntos Verdes. Finalmente, encontramos que el 5,6% de los municipios poseen un sistema de recolección diferenciada desde los frentes de las casas de los vecinos. En este punto deseamos destacar la importancia de poder brindarle a los ciudadanos distintas alternativas para poder llevar a cabo el reciclaje. La política más óptima es en la cual se ofrece recoger los reciclables desde las casas de los vecinos y, a su vez, se dispone de Puntos Verdes para poder llevar los reciclables en cualquier momento de la semana. Si bien esto es lo deseable, recoger los residuos de cada frente conlleva un trabajo de logística y presupuesto mucho mayor, lo que explica que el principal método de recolección de los reciclables sea mediante los Puntos Verdes.

Gráfico 1.2 ¿Los residuos a reciclar son recogidos de las casas de los ciudadanos o los ciudadanos los alcanzan hacia un punto?



Ahora bien, a continuación estudiaremos quiénes han participado de estas políticas. Si bien estos valores no han podido ser completados para todos los casos, en varios municipios encontramos una fuerte presencia de organizaciones de la sociedad civil que juegan un papel importante en las políticas de reciclaje. Los resultados de la investigación arrojan que se ha podido corroborar que en al menos 19 municipios es posible encontrar a una cooperativa, recolectores urbanos u otros organismos estatales trabajando en conjunto con las

municipalidades. Es decir, en el 52,2% de los casos, los municipios actúan en conjunto con otros actores. En el caso de las cooperativas y los recuperadores urbanos, estos trabajan en conjunto con el municipio recolectando desde los frentes, recogiendo los reciclables desde los Puntos Verdes, brindando un centro de acopio, realizando la clasificación o comercializando el producto final. Generalmente suelen realizar dos o más de estas actividades. En contraste, cuando el municipio se encuentra trabajando en conjunto con algún organismo del Estado, esta le suele brindar asesoramiento y las instalaciones físicas de los Puntos Verdes. El organismo que trabaja con los municipios es la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), de la cual hablaremos más adelante.

## **Estudio de casos comparados**

Para poder llevar más a fondo nuestra investigación, nos centraremos en el caso específico de dos municipios del Área Metropolitana de Buenos Aires. La unidad que tenemos en cuenta son los municipios porque son estos, según la Ley 25.916, quienes deben tomar acción en última instancia para cumplir con la ley.

La Ley de Gestión de Residuos Domiciliarios ha sido sancionada en 2004 y tiene un plazo de 10 a 15 años para que todos los municipios de la Argentina desarrollen e implementen un plan de gestión integral de los residuos. Se establece que se debe recuperar el valor de los materiales desechados y para los que no se puedan revalorizar, se deberá encontrar un lugar seguro para su disposición final. Sin embargo, en 2022 ya se han cumplido 18 años, excediendo el plazo máximo establecido por la ley, pero no todos han reaccionado de la misma manera. Puntualmente, seleccionamos a los partidos de Merlo y de Morón, municipios cercanos y de zona oeste, para realizar un estudio de caso comparado.

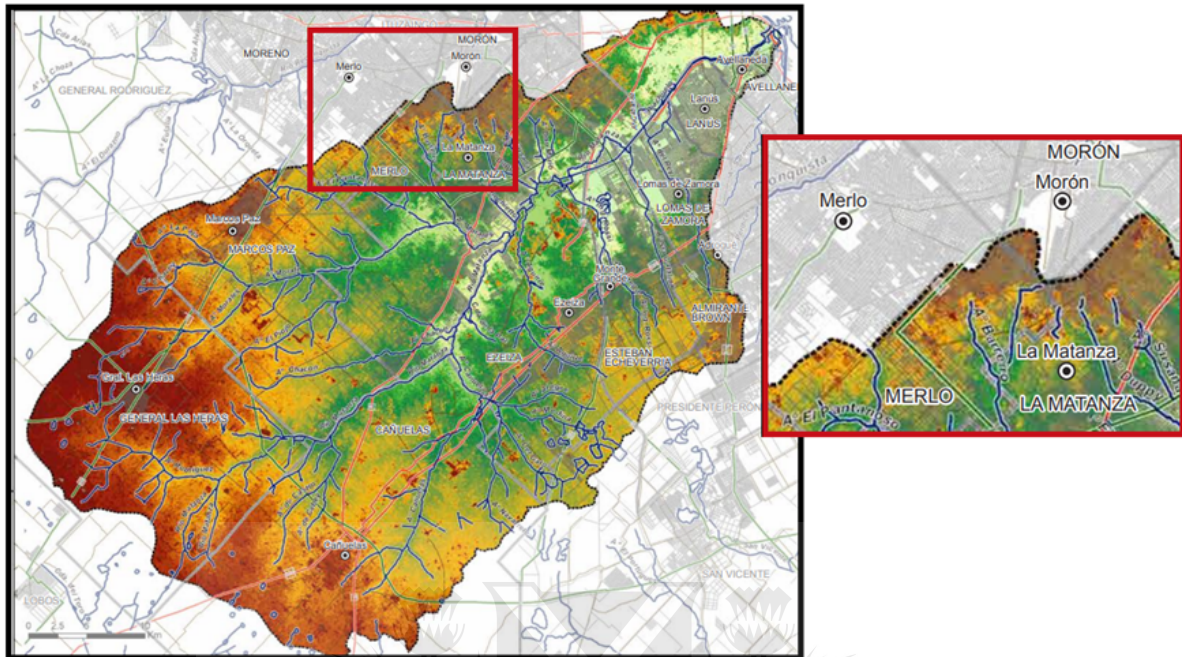
Estos municipios son comparables entre sí ya que ambos poseen características demográficas similares. El municipio de Merlo posee una población de 528.494 habitantes y Morón de 321.109, poseen una densidad poblacional de 3.108,8 habitantes por km<sup>2</sup> y de 5.734,1 h/km<sup>2</sup>, respectivamente (INDEC, 2012). Mencionamos la densidad de la población porque consideramos que para implementar las políticas de reciclaje, es importante tener en cuenta que tan poblados se encuentran estos municipios. Las estrategias para brindar una posibilidad de reciclar a los vecinos pueden variar según su distribución. Si bien el municipio de Merlo







Mapa 1.2



Mapa de la cuenca hidrográfica Río Matanza - Riachuelo  
FUENTE: Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos (2020).

Es este conjunto de características lo que nos permite analizar y comparar la situación de cada municipio. Si bien son similares en varios aspectos, en tema de políticas de reciclaje de residuos domiciliarios el accionar de ambos municipios ha de diferir. Para realizar nuestro análisis, se han llevado a cabo cuatro entrevistas en profundidad con distintos actores clave. En primer lugar, hemos entrevistado al director del Departamento de Políticas Ambientales del municipio de Morón telefónicamente (Entrevista M1). En segundo lugar, hemos realizado una entrevista presencial al responsable de la Subsecretaría de Medio Ambiente, que es dependiente de la Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable, del municipio de Merlo (Entrevista M2). Ambas entrevistas han tenido una duración entre 30 y 40 minutos, la guía de preguntas se puede apreciar en el Anexo 2. También, hemos entrevistado a las principales organizaciones de la sociedad civil de ambos municipios. Nos hemos comunicado con la Asociación Civil Abuela Naturaleza (Entrevista C1), de Morón, y con la agrupación Padua Recicla de Merlo (Entrevista C2), las cuales hemos entrevistado telefónicamente. Las preguntas que han guiado las entrevistas a estas organizaciones pueden observarse en el Anexo 3. Además, hemos recopilado información tanto de los sitios web oficiales, como de diarios locales y de las distintas plataformas de las organizaciones para obtener una visión aún

más completa de los casos a analizar. A continuación, estudiamos detalladamente cada uno de ellos.

### *El municipio de Morón*

Por un lado, el municipio de Morón ha adoptado acciones en pos de la gestión de residuos domiciliarios tan tempranamente como en 2009. En noviembre de ese año, el municipio lanza su primer programa de reciclaje. Este constaba de la promoción de la separación desde casa y la recolección de los reciclables de la puerta de los domicilios. A este sistema se lo llamó “Día Verde” y era llevado a cabo en un día específico de la semana donde los vecinos dejaban en el frente de sus casas una bolsa con los materiales a reciclar. Esta política surge gracias al impulso y el trabajo en conjunto con una asociación civil llamada Abuela Naturaleza. Mediante un sistema de recolección diferencia, se recogía los reciclables personalmente de 300 frentes ubicados en la localidad de Morón y Castelar (Entrevista M1 y C1).

Abuela Naturaleza es una asociación civil creada en 2004 dedicada a la concientización y sensibilización sobre las problemáticas ambientales. Dentro de sus objetivos podemos encontrar: transformar la lógica de visión sobre el mundo y promover el cuidado ambiental para cambiar y ampliar la conciencia ambiental con protagonismo en la comunidad (Entrevista C1). Además, a partir de una entrevista realizada (Entrevista C1), la fundadora de la organización comenta que también la asociación realiza capacitaciones para generar promotores e interviene en espacios educativos, públicos y privados para fortalecer el compromiso y la participación en proyectos vinculados a lo ambiental.

En esta entrevista, la fundadora de Abuela Naturaleza nos comenta que desde 2006 la asociación tenía intenciones de formar una alianza con el municipio para poder llevar a cabo políticas ambientales. En 2006, gracias a la primera tanda del Presupuesto Participativo municipal se ha podido llevar adelante un proyecto llamado “Castelar recupera valores si todos somos recuperadores” (Entrevista C1). En este proyecto Abuela Naturaleza trabajó en conjunto con vecinos pertenecientes a la comunidad de Castelar, una de las localidades del municipio de Morón. Estos vecinos interesados en cuestiones ambientales hacían escuchar sus peticiones en un espacio brindado por el municipio llamado Presupuesto Participativo. En conjunto, la comunidad de Castelar y Abuela Naturaleza idearon un proyecto para realizar una recolección diferenciada en aproximadamente 10 manzanas de Castelar incluyendo a

cartoneros en el proceso. Este proyecto debería de empezar en 2007 pero lamentablemente no se ha implementado (Entrevista C1).

A pesar del fracaso de este proyecto, este ha dejado sentado las bases para el desarrollo de lo que fue la primera política ambiental del municipio. Con este antecedente, en 2009 el municipio de Morón realiza un censo de recolectores informales y a partir de este crea una cooperativa llamada Nuevamente (Entrevista M1 y C1). Con la creación de la Cooperativa Nuevamente se intentó agrupar y dar un lugar de trabajo a los recolectores informales. Aquí la Asociación Civil Abuela Naturaleza tenía un papel fundamental: realizaba las capacitaciones y asesoraba en la parte administrativa. Este proyecto constaba de la formación de una cooperativa capaz de gestionar el reciclaje de los residuos domiciliarios y concientizar a los vecinos de Morón para que puedan comenzar la separación de residuos desde su casa (Entrevista M1 y C1).

En este esquema, la cooperativa se encarga del tratamiento de los residuos domiciliarios, la Asociación Civil Abuela Naturaleza entrena y enseña a la cooperativa la gestión de los residuos, y la municipalidad de Morón brinda logística, que en estas instancias constaba de galpón para acopiar y clasificar (Entrevista M1 y C1). Desde el año 2009 hasta 2013, fue la cooperativa la responsable de la recolección de los residuos (Entrevista M1).

La Cooperativa Nuevamente ha generado un gran impacto en el trabajo de los recolectores informales. Estos recolectores informales se encontraban en una situación de vulnerabilidad. La cooperativa les brindó un espacio donde pueden trabajar con estabilidad y seguridad respecto de los materiales. Simón Gavino Torres, el tesorero de la cooperativa, expresa: “El laburo de cartonear en la calle es muy difícil, muy difícil porque vos no sabes con que te encontrás adentro de una bolsa [...] Cuando llovía era una cosa que estaba tres cuatro días que estaba sin trabajar y no tenía para comer” (Cooperativa Nuevamente, 2011a). Simón explica que además del espacio de trabajo que se le brinda, gracias a la cooperativa pudo inscribirse en un programa de alfabetización lo que le permitió convertirse en tesorero de Nuevamente. Luis Pedro Iberro, especialista en metal, remarca la tranquilidad que brinda trabajar allí y que la cooperativa es un buen lugar para que los jóvenes puedan tener una oportunidad de trabajo (Cooperativa Nuevamente, 2011b). Para 2011, trabajaban en Nuevamente aproximadamente 30 personas (Cooperativa Nuevamente, 2011a).

A partir de la entrevista realizada (Entrevista M1), conocemos que la política ambiental de Morón tuvo un gran avance en 2013 cuando se amplió el programa de reciclaje. Con una base bien establecida, el municipio comenzó a hacerse cargo de la logística y prestó los medios necesarios para realizar la recolección en todo el municipio. Gracias a esto, el programa se extiende llegando a muchos más frentes. En este momento se comienza a recolectar en todas las localidades del municipio en un determinado día y horario según ubicación (Entrevista M1).

Un factor que no debemos olvidar, es reconocer quien se encontraba al mando en la intendencia. Con respecto a sus gobernantes, entre 2004 y 2009 el partido de Morón fue gobernado por Sabbatella un intendente perteneciente a la Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación, partido que surge de la unión de la UCR y el FREPASO (Morón, 2021). El período en el que gobernó Sabbatella concuerda justo con los comienzos de las políticas ambientales. A partir de 2009, ha gobernado Lucas Ghi en dos períodos, entre 2009 y 2015, y desde 2019 hasta la actualidad. Ghi pertenece a un partido de centro izquierda, llamado Nuevo Encuentro (Morón, 2021). Tanto Sabatella como Ghi pertenecen a la misma fuerza política. Por último, cabe aclarar que todas las políticas que han sido adoptadas hasta 2015 han sido bajo partidos alineados con el oficialismo en la nación y por gobernantes que siguen una misma línea de pensamiento.

Sin embargo, entre 2015 y 2019 ha gobernado Tagliaferro, intendente perteneciente al partido Juntos por el Cambio (Morón, 2021). Es con este cambio de gestión que se produce un retroceso en las políticas ambientales. En 2015, se rompe la unión entre la Asociación Civil Abuela Naturaleza y el municipio, y con esto se retiró el esquema puerta a puerta (Entrevista M1). Ahora la política ambiental pasaría a ser más pasiva. Se instalaron Puntos Verdes, más específicamente, contenedores (Entrevista M1). En una entrevista con Abuela Naturaleza (Entrevista C1) hemos podido constatar que el corte de este vínculo fue brusco y debido a un incidente se eliminó por completo el galpón municipal que poseían como lugar de acopio y separación. Sin embargo, gracias a la insistencia de Abuela Naturaleza, la labor de la Cooperativa Nuevamente continuó durante estos años. La cooperativa siguió encargándose de la separación y la comercialización de los reciclables que se recolectan de los Puntos Verdes (Entrevista M1 y C1).

No obstante, la gestión de Tagliaferro termina en 2019 y en ese mismo año vuelve a gobernar Ghi, su predecesor (Morón, 2021). Con esta transición de poder podemos nuevamente ver cambios en la política de reciclaje, pero esta vez un tanto más positivos. En noviembre de 2020, se tomaron dos fuertes medidas. Por un lado, se re lanzó el “Día Verde” y se volvió a recolectar directamente desde las casas de los vecinos. Por otro lado, se retiraron los contenedores y se establecieron estaciones en los Puntos Verdes. De este modo los vecinos tienen una opción para llevar sus reciclables si es que no quieren esperar a un determinado día. En conjunto con estas medidas, Morón ha implementado jornadas ambientales para que los vecinos se acerquen a distintos stands y se informen sobre temas ambientales.

Actualmente el municipio de Morón recicla papel, cartón, plástico, vidrios, metales y aceite vegetal usado (Entrevista M1; Morón, 2022). Estos pueden dejarse en las puertas de las casas del municipio los miércoles de 19 a 21hs o, si no, los vecinos pueden acercarse a los Puntos Verdes que son 32 y se encuentran distribuidos en distintos puntos estratégicos del municipio (Entrevista M1). Con respecto al destino final, el funcionario entrevistado comenta que una parte de los residuos va hacia la Cooperativa Nuevamente y otra parte va a la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE). Este último actor es una empresa fundada en 1977 por la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires para gestionar los residuos sólidos urbanos del AMBA (CEAMSE, 2022). Si bien la disposición general de los residuos del CEAMSE es el relleno sanitario, cuando Morón le entrega los reciclables, el CEAMSE los deriva a cooperativas con las cuales tiene un programa rotativo para su posterior reciclado. Hoy en día, el municipio de Morón recolecta 65 toneladas de reciclaje por semana en el “Día Verde” (Entrevista M1).

### *El municipio de Merlo*

Por otro lado, al analizar las políticas del partido de Merlo con respecto al reciclaje, podemos encontrar una tardía respuesta a las necesidades medioambientales. No es sino hasta diciembre de 2020 que el municipio brinda una opción a sus vecinos para que puedan reciclar sus residuos domiciliarios.

A partir de una entrevista con un funcionario de la Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable (Entrevista M2) pudimos ahondar más en la política establecida. La política



adoptada se lleva a cabo bajo la modalidad de Puntos Verdes, es decir, que un vecino de Merlo que desea reciclar sus residuos domiciliarios debe separarlos en su casa y llevarlos hasta uno de los cinco contenedores ubicados en puntos estratégicos del municipio. Estos reciben plástico, papel y cartón, metal, CDs, DVDs y aceite vegetal usado (Entrevista M2). En esta entrevista, el funcionario comenta que la mayoría de estos Puntos Verdes se han puesto bajo un acuerdo del municipio con la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR).

La ACUMAR se crea en 2006 con el fin de responder a la situación ambiental que se presenta en la cuenca del Río Matanza Riachuelo para garantizar un ambiente sano. Dentro de los objetivos del organismo se encuentran: “Mejorar la calidad de vida de las y los habitantes de la Cuenca, recuperar el ambiente en todos sus componentes (agua, aire y tierra), y prevenir daños con suficiente y razonable grado de predicción” (ACUMAR, 2022).

Ahora bien, este organismo brinda al municipio la estación que compone el Punto Verde, con bolsones y el equipamiento necesario, y luego realiza un seguimiento para ver que efectivamente se cumpla el reciclaje de los residuos que allí se entregan (Entrevista M2). La puesta de estas estaciones comenzó a finales del año 2020. Dicho en otras palabras, hasta el 2020 los vecinos de Merlo que deseaban reciclar los residuos producidos en su casa no tenían una respuesta en el municipio. La primera estación verde que el municipio ha instalado, no en conjunto con el ACUMAR, ha sido en Barrio Procrear en junio de 2022 (Entrevista M2).

Con respecto a la disposición final de los residuos, podemos encontrar dos tipos de actores presentes. Por un lado, las asociaciones civiles. El funcionario entrevistado (Entrevista M2) comenta que son Merlo Recicla y ResKT quienes reciben los plásticos y el cartón. Merlo Recicla es una cooperativa dedicada al reciclaje, en cambio, ResKT es un centro de ayuda creado en 2007 para personas con problemas de adicción y una comunidad de apoyo para las familias (RESKT, s.f.). Esta ONG toma los reciclables recolectados por el municipio y se encarga de la venta. Esta una herramienta que la ONG utiliza para brindar un trabajo a las personas que se encuentran en rehabilitación y, también, es un medio para poder solventarse (RESKT, s.f.). El director de ResKT, Tavo, afirma “El reciclado actualmente es el mayor trabajo que tenemos en el hogar y el medo (sic) de solventarlo para que sea gratis el ingreso” (Citado en Merlo: La fundación Reskt celebra sus 15 años, 2022). ResKT dispone de un

vehículo que semanalmente realiza el retiro de los materiales de los Puntos Verdes (Entrevista M2). Por otro lado, encontramos al Hospital Garrahan que recibe papel, tapitas de plástico, latas y CDs. En el caso del hospital, se disponía transitoriamente de un galpón y quincenalmente un camión del Garrahan realiza el retiro del material (Entrevista M2).

A diferencia de Morón, Merlo es un municipio que ha sido ininterrumpidamente gobernado por el Partido Justicialista (PJ). Actualmente, se encuentra en el cargo Gustavo Menéndez, pero anteriormente en el período entre 2002 y 2015 ha gobernado Raúl Othacehé, ambos pertenecientes al PJ (Merlo, 2021).

Sin embargo la historia no termina aquí, en este municipio es posible ver una fuerte presencia de organizaciones de la sociedad civil que han tomado en el transcurso de los años la tarea de brindar una opción de reciclaje a los vecinos del municipio. Una de ellas es Padua Recicla, esta es una asociación de grupos de vecinos que ha sido creada en 2009 (Entrevista C2). Esta organización recibe regularmente distintos tipos de materiales, tales como cartón, papel, tapitas, entre otros. También, realiza campañas de concientización regularmente y tiene presencia en todos los eventos locales que se realizan (Entrevista C2). Su objetivo es educar en las buenas prácticas ambientales, desde el consumo consciente hasta la separación de residuos domiciliarios (Entrevista C2; Padua Recicla, s.f.). En su página oficial, Padua Recicla expresa que: “queremos generar un cambio positivo en nuestra comunidad y no deseamos seguir esperando que “alguien haga algo”” (Padua Recicla, s.f.).

También, podemos encontrar en este municipio la Cooperativa Merlo Recicla, a quien ya hemos mencionado. A parte de recibir los reciclables del municipio, esta organización realiza acciones similares a las de Padua Recicla pero centrada principalmente en el corazón del partido. Además, recibe otro tipo de materiales, estos son: vidrio, telgopor, metales, entre otros (Cooperativa de Trabajo Merlo Recicla, s.f.). Otra organización es Ecobotellas Padua, la cual es un punto de acopio de plásticos finos, un material que las otras organizaciones no reciben. En resumen, en el municipio de Merlo podemos encontrar distintas agrupaciones y cada una se encarga de un sector y de recolectar determinados elementos. Además, es común que estas organizaciones realicen jornadas de recolección en conjunto, con el fin de que las personas se movilizan hacia un solo lugar para dejar sus reciclables (Cooperativa de Trabajo

Merlo Recicla, s.f.; Padua Recicla, s.f.). Estas se realizan mensualmente en distintos puntos del partido.

## **Hallazgos**

Son evidentes las diferencias entre las políticas ambientales en pos de los residuos domiciliarios de ambos distritos. El municipio de Morón posee 32 Puntos Verdes, mientras que el municipio de Merlo posee cinco, los cuales se encuentran distribuidos en cinco de las seis localidades que tiene. Es decir, el municipio de Merlo no alcanza a tener un contenedor para cada localidad. El municipio de Morón ha lanzado su primer programa ambiental en 2009. En cambio, es recién a fines de 2020 que el municipio de Merlo ha adoptado el primer paso en la gestión integral de residuos domiciliarios. Actualmente, Morón posee un sistema híbrido donde el municipio recolecta los reciclables desde los frentes o los vecinos pueden alcanzarlos a un Punto Verde. El municipio de Merlo solo posee el sistema de Puntos Verdes. Destacamos la diferencia entre un programa de reciclaje destinado a incentivar a las personas a reciclar sin que esto conlleve un esfuerzo extra, como es el caso del programa de Morón en que las personas simplemente dejan los reciclables fuera de su casa y allí los recolectan, de un programa como el de Merlo, en el cual las personas deben movilizarse por sus propios medios hacia los Puntos Verdes.

Consideramos relevante en este punto marcar al actor más importante en la implementación de las políticas ambientales: las asociaciones de la sociedad civil. Estas trabajan en conjunto con los municipios y son las que cumplen con la última fase de acopio, separación y disposición final de los materiales reciclables. Al analizar nuestra base de datos conformada por los municipios del AMBA, podemos notar que al menos el 52,2% de estos actúan en conjunto con otro organismo, principalmente con organizaciones de la sociedad civil y con el ACUMAR. Encontramos conveniente resaltar el hecho de que, como mínimo, es más de la mitad de los municipios, porque intuimos que son más casos en los que las asociaciones civiles intervienen pero no se encuentran declaradas en sus páginas oficiales.

Analizando los casos de estudio, Morón desde sus inicios ha trabajado con una asociación civil y luego ha conformado una cooperativa. En cambio, los funcionarios de Merlo afirman que no trabajan con ninguna organización civil para la gestión de los residuos domiciliarios



(aunque la disposición final de los residuos efectivamente queda en manos de asociaciones civiles). Entendemos esta diferencia en el sentido de que Morón trabaja en conjunto con la cooperativa, mientras que Merlo tiene una relación poco estable y no tan segura con las cooperativas que se ocupan de la comercialización de los materiales. Los funcionarios de Merlo han expresado la intención de trabajar con los recuperadores urbanos, ya sean cooperativas, asociaciones civiles u ONGs, pero únicamente para los grandes generadores de residuos (Entrevista M2).

Definitivamente, las organizaciones de la sociedad civil poseen un rol importante en la implementación efectiva de estas políticas. A partir del análisis de ambos casos, podemos observar que cuando existen organizaciones sociales que presionan a las instituciones por políticas de reciclaje encontramos que se han de cumplir tempranamente y de una forma eficiente, como es el caso de Morón. En cambio, cuando hay organizaciones sociales pero estas no presionan activamente para llevar a cabo acciones en conjunto con el municipio o éste no toma la iniciativa, las políticas ambientales no se terminan por implementar, como es el caso de Merlo.

Es posible explicar estos casos tomando las ideas de Amengual. Cuando nos encontramos en una situación donde los recursos administrativos de la burocracia no son suficientes para poder realizar un cumplimiento únicamente desde el Estado, el *enforcement* queda al pendiente de los vínculos que realicen las instituciones gubernamentales con organizaciones de la sociedad civil. El caso de Morón es el claro ejemplo donde una asociación civil desde sus inicios impulsa activamente y trabaja en conjunto con el municipio para la producción de bienes públicos. Amengual analiza que, en el ámbito de leyes laborales, los sindicatos le brindaban a los inspectores medios de transporte para que puedan efectuar las evaluaciones de las empresas. En el caso de los municipios, las cooperativas brindan el servicio de ir a buscar los reciclables, ya sea recogerlos de las casas o Puntos Verdes. Así, podemos ver cómo estas organizaciones cubren una falencia de las instituciones burocráticas que no poseen los recursos para poder realizarlo por su propia cuenta. Tal como expresa Amengual, es posible observar cómo se genera un intercambio de bienes y servicios entre las dos entidades.

Al analizar detalladamente el caso de Morón respecto al vínculo con estas organizaciones, podemos observar una ruptura en estas políticas cuando hay un cambio de mando en la

intendencia. En 2015, la municipalidad pasa de estar en manos de un partido de centro izquierda a estar en uno de centro derecha, las ideas dejaron de ser compatibles con las de la asociación civil y se rompió el vínculo. Cuando la administración rompió lazos con ella comenzó a haber una subproducción de los bienes públicos. Mencionamos esto porque antes de la llegada de Tagliaferro al poder se implementa en Morón una doble modalidad de recolección y con el nuevo intendente se pasó a tener solo una modalidad y de menor calidad que la anterior. Con esto nos referimos al pasaje de estaciones a contenedores en los Puntos Verdes y a la eliminación de la recolección domiciliaria diferenciada.

Al contrario, en el municipio de Merlo, desde el inicio del período de estudio en la oficina se han encontrado los mismos gobernantes. Estos funcionarios han rechazado la colaboración de las asociaciones civiles y si bien tienen un contacto con estas, se remarca que el vínculo con ellas es poco estable y seguro. La situación en la que se encuentra el municipio de Merlo es explicable utilizando los conceptos de Amengual (2016), cuando los recursos administrativos son bajos y no se establecen vínculos con las organizaciones de la sociedad civil, no hay un cumplimiento adecuado de las leyes. En el caso de Merlo, el municipio reconoce sus limitaciones presupuestarias para poder llevar a cabo una política de reciclaje y tampoco entabla relaciones con las cooperativas que se encuentran en su partido. Por lo tanto, la situación es la que se espera, ha respondido tardíamente a las necesidades ambientales y de una forma muy precaria.

El funcionario entrevistado de la Municipalidad de Merlo es consciente y reconoce la situación en la que se sitúa el municipio. El entrevistado declara que es una situación común en la cual recolectores informales de residuos recogen de los frentes de las casa ciertos materiales que intencionalmente los mismos vecinos dejan separados en bolsas diferenciadas. En este punto podemos observar como este bien público ha sido generado a lo largo del tiempo por actores de la sociedad civil, ya sean desde entes más organizados como las cooperativas o asociaciones civiles, o desde los menos organizados como los recolectores informales de basura. El municipio de Merlo se encuentra en una situación en la cual, en primer lugar, no tiene la presión de las asociaciones civiles en pos de generar estas políticas públicas. En segundo lugar, posee una fuerte limitación presupuestaria. En tercer lugar, observa que este bien público ya se encuentra generado por distintos actores. Si bien podríamos afirmar que el municipio no interviene porque estamos ante la presencia de una

privatización de las políticas públicas, el caso de Morón refuta esta hipótesis. En ambos municipios podemos encontrar asociaciones civiles que se encargan del reciclaje de los residuos domiciliarios con anterioridad a la implementación de la Ley 25.916. En el caso de Morón, Abuela Naturaleza comienza sus tareas en 2004 y las políticas de reciclaje en el municipio en 2009. En el caso de Merlo, Padua Recicla nace en 2009 y el municipio ha dado su primer paso en 2020. Por lo tanto, no podemos inferir que la presencia de estas organizaciones han presentado una barrera para el accionar del municipio. Esto no ha sucedido en Morón y no se encuentran motivos para pensar que son un obstáculo en Merlo.

Sin embargo, en nuestro estudio hemos podido encontrar similitudes en el accionar de estos municipios. Un punto de encuentro es la necesidad de abordar las cuestiones ambientales de una forma integral y que sea funcional para sus habitantes. Los municipios combinan estratégicamente, de un modo u otro, a distintas asociaciones civiles para llegar al resultado más óptimo. Esto lo podemos ver reflejado en Morón cuando el tratamiento de los residuos comenzó a ser una tarea conjunta entre el municipio, la Asociación Civil Abuela Naturaleza y la Cooperativa Nuevamente. Esta relación no se centró únicamente en el reciclado, si no que fue un paso más allá para tratar en conjunto multidimensionalmente problemáticas sociales. Nuevamente expresa:

Buscamos definir entre las cooperativas de recuperadores/recicladores, las organizaciones de la Sociedad Civil, y representantes del Estado, los intereses comunes en el reconocimiento de los derechos civiles, económicos y sociales de los trabajadores que recolectan, acopian, clasifican y agregan valor reciclando los Residuos Sólidos Urbanos en la República Argentina (Cooperativa Nuevamente, 2013).

Análogamente, en el municipio de Merlo encontramos a la ONG ResKT, que no es una organización ambiental sino un centro de rehabilitación de adicciones. Cabe destacar que ninguno de los dos municipios se queda con el dinero de la comercialización de los reciclables. Las organizaciones civiles utilizan el dinero recaudado para llevar a cabo más tareas, como es el caso de ResKT, o para pagar a los trabajadores, como sucede en Nuevamente.

## Conclusiones

En resumen, en este trabajo estudiamos las relaciones que existen entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil para poder analizar la implementación de la Ley 25.916 de Gestión de Residuos Domiciliarios. Consideramos que nuestro análisis es importante, ya que no se ha estudiado anteriormente la implementación de esta ley y el modo que abordamos el análisis nos permite determinar la dinámica de la implementación en países con instituciones burocráticas débiles.

Como hemos podido analizar, las consecuencias de realizar o no alianzas marcan la diferencia al momento de implementar correctamente políticas ambientales. Hemos refutado nuestra primera hipótesis, pero hemos aceptado la segunda. Más que una barrera para la presencia del Estado, estas organizaciones actúan como un potenciador y un impulso para la creación de bienes públicos. Nuestras conclusiones complementan el argumento presentado por Amengual (2016). Por un lado, Amengual analiza las leyes ambientales respecto a regulaciones impuestas a las empresas, en cambio, nuestro trabajo examina una política de reciclaje destinada a los habitantes. Por otro lado, estudiamos las políticas ambientales a un nivel municipal, mientras que Amengual lo hace a nivel provincial. Sin embargo, los argumentos del autor son válidos para entender la relación entre estos dos actores en el análisis de otro tipo de leyes en otro nivel institucional, lo cual refuerza sus ideas.

Si bien hemos podido observar que cuando el Estado no cumple con las necesidades ambientales, el lazo con las organizaciones cubre estas falencias, es necesario que este implemente políticas ambientales por sus propios medios y que no delegue esta tarea a otros organismos. Si bien las personas se benefician del accionar de estas organizaciones, temas como la recolección de residuos es responsabilidad del Estado. Son las municipalidades quienes deben hacerse cargo de tomar medidas necesarias para que este tipo de políticas ambientales lleguen a todos sus ciudadanos de una forma equitativa. Una cooperativa puede, de un momento a otro, desaparecer y dejar de brindar el servicio a la comunidad. En cambio, un municipio debe estar siempre presente para las necesidades de sus ciudadanos. Las uniones entre la municipalidad y las organizaciones de la sociedad civil triunfan cuando hay una voluntad de ambas partes en formar una alianza.

Sin embargo, reconocemos que este trabajo cuenta con limitaciones. Comprendemos que al realizar un análisis de casos comparado nos centramos en la observación de dos situaciones en específico. Podemos inferir que lo que sucede en Merlo y Morón también pasa en el resto de los municipios, pero para comprobarlo es necesario extender el trabajo y analizar más casos para que nuestras conclusiones sean más generalizables. Además, consideramos que es posible ahondar en el trabajo de campo para analizar en concreto las razones de la desconfianza entre el Estado y las asociaciones de la sociedad civil que se da en Merlo y que se presenta en Morón con la intendencia de Tagliaferro. Realizar más entrevistas con distintos actores pueden desvelar las razones de la desconfianza entre estos actores para así tener más credibilidad en las conclusiones.

A partir del análisis de casos, podríamos afirmar que un camino realista para Merlo sería seguir los pasos de Morón. El municipio de Merlo podría crear una cooperativa de iniciativa municipal, como es el caso de Nuevamente, para tener un lugar de disposición final para los reciclables y, además, brindar un lugar seguro donde puedan trabajar los recuperadores urbanos. Estos recuperadores urbanos, que el mismo municipio reconoce, tendrían un trabajo más estable y seguro en una cooperativa. Es preciso señalar que las municipalidades que trabajan con cooperativas poseen un sistema en el que el dinero ganado de la venta de los materiales se destina a la cooperativa y no al municipio. De este modo, este sistema se auto solventa.

Sin embargo, nada de esto es posible sin la promoción adecuada de los valores ambientales. De nada sirve tener el mejor esquema de recolección de residuos si las personas no separan los materiales en sus casas. La conciencia ambiental es fundamental para llevar a cabo todas estas acciones y poder, en conjunto, realizar todo lo que esté a nuestro alcance para hacernos responsables de nuestras acciones.

## Bibliografía

- Acevedo Ortiz, D.A. & Flórez Yepes, G.Y. (2016). Estudio de los instrumentos normativos de ordenamiento ambiental del municipio de Turbo (Antioquia), en el marco de las políticas de ordenamiento ambiental de Colombia. *Revista Luna Azul*, 42 , pp. 167-184. Recuperado el 14 de junio de 2021 de [http://200.21.104.25/lunazul/index.php?option=com\\_content&view=article&id=133](http://200.21.104.25/lunazul/index.php?option=com_content&view=article&id=133)
- ACUMAR. (2022). *Prevenir, recomponer y mejorar, es la tarea*. Institucional. Página web oficial. Recuperado el 14 de abril de 2022 de <https://www.acumar.gov.ar/institucional/>
- Amengual, M. (2016). *Politicized Enforcement in Argentina: Labor and Environmental Regulation*. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9781316476901
- Argentina. (2004a). *Ley 25.916 - Ley de gestión de residuos domiciliarios*. Recuerado el 20 de noviembre de 2021 de <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/95000-99999/98327/norma.htm>
- Argentina. (28 de abril 2004b). *Versión taquigráfica (provisional). Cámara de Senadores de la Nación. 8° Reunión - 6° Sesión ordinaria*. Disponible en: <https://www.senado.gov.ar/parlamentario/sesiones/28-04-2004/08/downloadTac>
- Bondaz, M. V. & Pellegrino, L. A. (2021). Marco legal ambiental argentino. *Brazilian Journal of Animal and Environmental Research*, 4(4), pp. 5883-5902.
- Buenos Aires Ciudad. (2022). *¿Qué es AMBA? El Área Metropolitana de Buenos Aires*. Página oficial de la Ciudad de Buenos Aires. Recuperado el 2 de noviembre de 2021 de <https://www.buenosaires.gov.ar/gobierno/unidades%20de%20proyectos%20especiales%20y%20puerto/que-es-amba>

CEAMSE. (2022). *Nuestra historia*. Página oficial. Recuperado el 8 de marzo de 2022 de <https://www.ceamse.gov.ar/nuestra-historia>

Clichevsky, N. (2002). Pobreza y políticas urbano-ambientales en la Argentina. *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, 49. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

Cooperativa de Trabajo Merlo Recicla. (s.f.). *Inicio* [Página de Facebook]. Facebook. Recuperado el 20 de mayo de 2022 de <https://www.facebook.com/cooperativamerlorecicla/>

Cooperativa Nuevamente (17 de octubre de 2011a). [Cooperativa Nuevamente]. *Simón*, “El Tesorero de la Nueva Mente”. Vimeo. Recuperado el 20 de junio de 2022 de [https://vimeo.com/30658997?fbclid=IwAR3Z-lhXbK\\_-U7EgVN4YR-yP7kTUwa9ndjyacP39bfjkUy-cPRoZoOnTEMg](https://vimeo.com/30658997?fbclid=IwAR3Z-lhXbK_-U7EgVN4YR-yP7kTUwa9ndjyacP39bfjkUy-cPRoZoOnTEMg)

Cooperativa Nuevamente (3 de noviembre de 2011b). [Cooperativa Nuevamente]. *Luis-Metal*. Vimeo. Recuperado el 20 de junio de 2022 de <https://vimeo.com/31576638>

Cooperativa Nuevamente (28 de abril de 2013). [Cooperativa Nuevamente]. *Jornada de Recicladores en el Oeste. Morón, 13 de octubre de 2012*. Vimeo. Recuperado el 20 de junio de 2022 de <https://vimeo.com/64978939>

Evans, P. (1995). *Embedded autonomy : states and industrial transformation*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Fundación Metropolitana (noviembre 2021). Francisco Suárez: “La provincia de Buenos Aires genera 20 mil toneladas de residuos diarios”. *Fundación Metropolitana*. Recuperado el 20 de marzo de 2022 de <https://metropolitana.org.ar/idm/francisco-suarez-la-provincia-de-buenos-aires-genera-20-mil-toneladas-de-residuos-diaris/>



- Grzymala-Busse, A. (2008). Beyond clientelism: incumbent state capture and state formation. *Comparative Political Studies*, 41(Issues 4-5), p. 638-673.
- Gutiérrez, R. A. (2012). Federalismo y políticas ambientales en la Región Metropolitana de Buenos Aires, Argentina. *EURE*, 38(114), p. 147-171.
- Hacker, J. (2004). Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States. *The American Political Science Review*, 98(2), pp. 243-260. Recuperado el 30 de junio de 2021 de <http://www.jstor.org/stable/4145310>
- Hellman, J., & Kaufmann, D. (2001). Confronting the challenge of state capture in transition economies: Finance and development. *Finance & Development*, 38(3), 31-35. Recuperado el 1 de agosto de 2022 de <https://www.proquest.com/trade-journals/confronting-challenge-state-capture-transition/docview/209421452/se-2>
- Herrera, V. (2020). The case for studying urban environmental politics in the developing world. *APSA Comparative Politics. The Organized Section in Comparative Politics of The American Political Science Association*, XXX(1), pp 43-49.
- Huber, J. D. & Shipan, C. R. (2002). *Deliberate discretion? The institutional foundations of bureaucratic autonomy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- INDEC (2012). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Instituto Geográfico Nacional (IGN) e INDEC, datos de superficie. Recuperado el 20 de mayo de 2022 de <https://www.sig.indec.gov.ar/censo2010/>
- Kiser, & Schneider, J. (1994). Bureaucracy and Efficiency: An Analysis of Taxation in Early Modern Prussia. *American Sociological Review*, 59(2), 187-204. <https://doi.org/10.2307/2096226>



Kolland Dantas, M. & Souza Passador, C. (2019). A GESTÃO AMBIENTAL NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SÃO PAULO: UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DA POLÍTICA PÚBLICA “PROGRAMA MUNICÍPIO VERDEAZUL”. *Gestão & Regionalidade*, 35(103).

Mann, M. (2007). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. En ed. Carlos H. Acuña, *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires, Argentina: Proyecto de Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación

McAllister, L. K. (2008). *Making Law Matter: Environmental Protection and Legal Institutions in Brazil* (1st ed.). Stanford University Press.  
<https://doi.org/10.2307/j.ctvr33bmc>

Merlo. (2021). Intendente. Página oficial. Recuperado el 30 de junio de 2021 de <https://www.merlo.gob.ar/intendente-gustavo-adolfo-menendez/>

Merlo: La fundación Reskt celebra sus 15 años. (27 de abril de 2022). *Vivi el Oeste*. Recuperado el 2 de junio de 2022 de <https://www.vivieloeste.com.ar/merlo/merlo-la-fundacion-reskt-celebra-sus-15-anos-n-49922>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2022). Basurales a cielo abierto: situación socioambiental y propuestas de solución integral. Argentina.gob.ar. Recuperado el 2 de julio de 2022 de <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/accion/basurales#:~:text=Algunos%20de%201as%20recurrencias%20detectadas,que%20habitan%20cerca%20de%20basurales.>

Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos. (2020). Atlas. Cuencas y regiones hídricas-ambientales de la Provincia de Buenos Aires. Etapa 1. *Gobierno de la provincia de Buenos Aires*. Recuperado el 4 de abril de <https://www.minfra.gba.gov.ar/web/Hidraulica/Atlas.pdf>

Ministerio de Salud. (2022). Cuidar el ambiente es cuidar nuestra salud. *Argentina.gob.ar*. Recuperado el 15 de marzo de 2022 de <https://www.argentina.gob.ar/salud/ambiental/institucional>

Ministerio de Salud y Ambiente. (2005). Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (ENGIRSU). República Argentina. Recuperado el 20 de marzo de 2022 de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/engirsu\\_-2005.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/engirsu_-2005.pdf)

Morón. (2021). *Intendente*. Página oficial. Recuperado el 30 de junio de 2021 de <http://www.moron.gob.ar/municipio/autoridades/intendente/>

Morón. (2022). *Programas*. Página oficial. Recuperado el 22 de marzo de 2022 de <http://www.moron.gob.ar/nuestra-gestion/medio-ambiente/polo-ecologico-deportivo/>

Padua Recicla. (s.f.). *Información* [Página de Facebook]. Facebook. Recuperado el 19 de julio de 2022 de <https://www.facebook.com/PaduaRecicla09/>

Pírez, P. (2001). Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina. En A. Vázquez Barquero & O. Madoery (Comps.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario: Homo Sapiens.

Rauch, J. E. y Evans, P. B. (1999). Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries. *UC San Diego: Department of Economics, UCSD*. Recuperado de <https://escholarship.org/uc/item/0sb0w38d>

RESKT. (s.f.). *Inicio* [Página de Facebook]. Facebook. Recuperado el 20 de julio de 2022 de <https://www.facebook.com/RESKTOESTE/>

Rojo, I. A. et al. (2018). Análisis de disfuncionalidad institucional de programas de política pública ambiental en la Ciudad de México, 2000-2012. *Gestión y política pública*, 27(1), 211-236. Recuperado el 30 de junio de 2021 de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-10792018000100211&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792018000100211&lng=es&tlng=es).

SIEMPRO (2019a). *Informe del Partido de Merlo*. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Recuperado el 22 de junio de 2022 de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_partido\\_de\\_merlo.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_partido_de_merlo.pdf)

SIEMPRO (2019b). *Informe del Partido de Morón*. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Recuperado el 22 de junio de 2022 de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_partido\\_de\\_moron.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_partido_de_moron.pdf)

Weber, M. (2014). *Economía y sociedad*. México, D.F., FCE - Fondo de Cultura Económica. Recuperado de <https://elibro.net/es/ereader/utdt/111146>



Universidad de  
**San Andrés**

## Anexo

### Anexo 1

#### Preguntas guía para el armado de la base de datos

1. ¿Posee el municipio una política de reciclaje permanente?
2. ¿En qué año se ha implementado?
3. ¿Qué materiales reciclan?
4. ¿Quiénes participan de esta política?
5. ¿Los residuos a reciclar los recogen de las casas de los ciudadanos o ellos los alcanzan hacia un punto?
6. ¿Cuál es el destino final de los residuos?
7. ¿La información necesaria para los vecinos se encuentra en una página oficial de la municipalidad (sitio web)?

### Anexo 2

#### Preguntas realizadas a los funcionarios de los municipios

1. ¿Poseen una política de reciclaje llevada a cabo desde el municipio hacia sus habitantes?
2. ¿Cuándo se ha implementado?
3. ¿Qué características tiene? ¿Qué materiales reciclan?
4. ¿Quiénes participan de esta política? ¿Trabajan en conjunto con alguna empresa/cooperativa?
5. ¿Los residuos a reciclar los recogen de las casas de los ciudadanos o ellos los alcanzan hacia un punto?
6. ¿Cuál es el destino final de los residuos?
7. ¿Conocen si hay empresas/cooperativas de su municipio que reciclen materiales que el municipio no?
8. ¿Quiénes han sido los principales actores que han impulsado la política de reciclaje?
9. ¿Poseen datos específicos sobre la cantidad de residuos que recolectan? Si la respuesta es sí, ¿podrían brindármelos?

Anexo 3

Preguntas realizadas en las entrevistas a las organizaciones civiles

1. ¿Cómo se formó su organización civil?
2. ¿En qué año se creó?
3. ¿De dónde salió la iniciativa?
4. ¿Cuáles son sus objetivos?
5. ¿Han trabajado en conjunto con algún municipio? ¿Cómo comenzó esta relación? ¿Cómo es el vínculo? ¿En qué año?
6. ¿Qué acciones han realizado en conjunto?
7. ¿Ustedes se contactaron con el municipio o el municipio se contactó con ustedes para comenzar a trabajar juntos?
8. ¿Creen que ha sido fructífera esta relación?

