

# GESTIÓN DE RESIDUOS CON CONTRATACIÓN DE RECICLADORES



# Índice

01	<b>INTRODUCCIÓN</b>
03	<b>EL PROCESO DE INCLUSIÓN DE LOS CARTONEROS EN LA CABA</b>
03	Introducción
06	1. La emergencia de la cuestión cartonera en Buenos Aires
16	2. Las cooperativas de recuperadores urbanos
28	3. Las cooperativas de recicladores urbanos en la GRSU-secos
40	4. Producir desde el margen: aprendizajes y desafíos
43	<b>ESBOZO PARA UNA ESTRATEGIA DE INCIDENCIA EN POLÍTICAS PÚBLICAS</b>
47	<b>INDICADORES DE GESTIÓN PARA EL MONITOREO Y AVANCE DE POLÍTICAS PÚBLICAS</b>



# Introducción

**ESTE PROYECTO SURGE CON EL OBJETIVO DE PROPICIAR LA INCLUSIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA DE LOS REICLADORES URBANOS A LOS SISTEMAS PÚBLICOS DE GESTIÓN DE RESIDUOS.**

**E**ste proyecto surge con el objetivo de propiciar la inclusión social y económica de los recicladores urbanos a los sistemas públicos de gestión de residuos. A partir de la producción y sistematización de conocimiento nos proponemos generar información y promover discusiones que faciliten procesos de incidencia en políticas públicas.

Se decidió comenzar analizando el proceso que se dio en la Ciudad de Buenos Aires<sup>1</sup>, ya que es la única ciudad de Argentina que a través de la reciente firma de contratos de concesión dejó en manos de las cooperativas de recicladores el servicio de secos. En ninguna otra ciudad del país se cumple con la Ley N° 25.916, sancionada en septiembre del año 2004, de Presupuestos Mínimos Ambientales de Residuos Sólidos Domiciliarios, que tiene como objetivo crear un umbral mínimo de política ambientales donde los órganos predisuestos por las provincias o municipios en materia ambiental que trabajen políticas públicas sobre RSU deberán contemplar y cumplir, con su Art. 25 inc. C que establece “Fomentar medidas que contemplen la integración de los circuitos informales de recolección de residuos”.

A partir del análisis del proceso de Buenos Aires, de realizó una sistematización que permitió generar ejes para poder pensar estrategias de incidencia en las ciudades de Córdoba y Mendoza, sin dejar de pensar críticamente los logros alcanzados en Buenos Aires y los desafíos aún pendientes.

Se realizó entonces un taller nacional con la intención de generar un espacio de diálogo para reconocer la diversidad de las experiencias y comenzar a delinear una estrategia común de incidencia para la inclusión social de los cartoneros.

A través de la articulación de los diversos sectores (público y privado) y actores (recicladores, organizaciones de apoyo, empresas, cooperación, gobiernos), apostamos a promover marcos normativos que den forma a sistemas de gestión de residuos que prioricen el recupero y el reciclaje y que garanticen que la recolección pública incorpore a los recicladores de manera formal, es decir donde la inclusión y la formalización del trabajo de los recicladores sean componentes fundamentales, dando cuenta de que se puede avanzar en los grandes desafíos medioambientales globales, sin desatender otros desafíos de igual envergadura: la reducción de la brecha social, la inclusión, la generación de empleo digno, y la mejora de la calidad de vida para todos. Para cumplir con estas metas, se debe contar con políticas públicas que promuevan la separación y recolección diferenciada, que formalicen la actividad de los recicladores a través del reconocimiento y la restitución de derechos laborales, sociales y humanos, y que avancen hacia la remuneración del servicio que los recicladores prestan.

Creemos que los Movimientos de Ciudades puede constituirse en una plataforma para plasmar la articulación intersectorial, visibilizar la problemática, promover el debate y generar propuestas de incidencia y monitoreo ciudadano efectivas.

1. La Ciudad de Buenos Aires cuenta desde 2003 con la Ley 992 de la Ciudad que incluye a los recuperadores urbanos en el sistema público de gestión de residuos, y más tarde, en 2005 y 2006 respectivamente, sancionó y reglamentó la Ley 1.854 (Ley Basura Cero), que establece metas de reducción en el enterramiento de residuos y fomenta el reciclaje.

Creemos que los **Movimientos de Ciudades** pueden constituirse en una plataforma para plasmar la articulación intersectorial, visibilizar la problemática, promover el debate y generar propuestas de incidencia y monitoreo ciudadano efectivas.



# El proceso de **inclusión** **de los cartoneros** en la ciudad autónoma de Buenos Aires



2. Por organización retomo la definición de Beltrán (2011: 104): “se trata de entidades conformadas por personas cuyas partes están dispuestas de manera sistemática. Su constitución y estructuración están orientadas por algún objetivo cuyo logro requiere su permanencia en el tiempo. Se trata, a su vez, de un ámbito que estructura las experiencias humanas prescribiendo una red de relaciones, transmitiendo valores que son más o menos internalizados por sus

miembros y estableciendo un conjunto de diferencias en base a la división de roles, responsabilidades y autoridad. Las organizaciones son sistemas abiertos (se encuentran en relación constante con su entorno) y jerárquicos. En ese sentido, se trata fundamentalmente de sistemas de toma de decisión.

3. Tanto Ciudad, Buenos Aires o CABA son utilizados para referirse a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

## INTRODUCCIÓN

**D**urante el mes de enero de 2013 se firmaron los contratos entre el Gobierno de la Ciudad y las Cooperativas de Recuperadores Urbanos (CRU) que participaron del Concurso Público para el servicio de recolección de residuos sólidos urbanos secos (RSU-SECOS). Este evento constituye un hito en el proceso de reconocimiento de las **organizaciones<sup>2</sup> de cartoneros como empresas sociales prestadoras de un servicio público.**

En efecto, suele considerarse el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>3</sup> como paradigmático a nivel país, pero también a escala regional (la Ley 992/2002 fue pionera en la temática). Un vasto río de tinta circuló y circula al respecto, dando cuenta del avance en términos de evolución normativa (Schamber, 2012), haciendo hincapié en alguna organización en particular (Gorbán, 2009, sobre el tren blanco, Algacibiur y Schamber, 2008, sobre El Ceibo), profundizando en alguna dimensión como la problemática de género (Martín y Belestri, 2004) o desde perspectivas ambientales (Pardi, Cariboni et al., 2007), entre otros.

El objetivo de este informe es producir un análisis crítico del proceso de incorporación de los cartoneros en la política pública de la Ciudad desde finales de los 1990s hasta la actualidad. Contrario a las perspectivas que apuestan a generar modelos simplificadores, creemos que es restituyendo complejidad la única forma para reflexionar

productivamente acerca de los aportes y desafíos de la experiencia de Buenos Aires. En esa dirección, es preciso poner en paréntesis la noción de replicabilidad ya que la historia, en términos de ubicación espacio-temporal de las dinámicas dentro de un campo de lucha, es irrepetible. No es posible pensar “lo cartonero” como una unidad ni al reconocimiento como un desarrollo lineal e inevitable. Sin embargo, pueden rastrearse algunas dimensiones y mecanismos que son generalizables, aunque no en la forma ni en los efectos que puedan tener. En el caso de Buenos Aires, se trata de un proceso en el que la articulación de actores, agendas, y hasta eventualidades, produjeron estructuras de oportunidad política (Tarrow, 1999) que habilitaron ciertas formas de acción política. Razón por la cual, la redacción de este informe está articulada a partir de eventos significativos, buscando quebrar las fronteras entre la lógica jurídica y la práctica política para mostrar las idas y vueltas. El desafío, adelantándonos a las conclusiones, es pensar para cada ciudad cómo es la configuración de relaciones sociales, cuáles son los mecanismos disponibles y de qué manera se puede contribuir a generar oportunidades que, como no puede ser de otra manera, serán específicas.

**EL DESAFÍO, ADELANTÁNDONOS A LAS CONCLUSIONES, ES PENSAR PARA CADA CIUDAD CÓMO ES LA CONFIGURACIÓN DE RELACIONES SOCIALES, CUÁLES SON LOS MECANISMOS DISPONIBLES Y DE QUÉ MANERA SE PUEDE CONTRIBUIR A GENERAR OPORTUNIDADES QUE, COMO NO PUEDE SER DE OTRA MANERA, SERÁN ESPECÍFICAS.**

En cuanto al abordaje, uno de los puntos rectores de este informe es reconocer al movimiento cartonero no sólo como un actor que reclama desde la marginalidad, sino como un sujeto múltiple y creativo que, desde el margen, logró producir derecho resignificando la dinámica urbana a través de la práctica. El desafío está en la escucha, en proponer una articulación que permita reconocer una teoría del hacer emergente a la cual contribuir.

El diseño metodológico de la investigación consistió en una estrategia que incluyó relevamiento bibliográfico, trabajo de archivo y entrevistas a referentes.

Se trató de generar un corpus coral que permitiera recuperar los términos de los debates en cada momento. El relevamiento bibliográfico fue un proceso continuo de recopilación de producciones académicas y de investigación sobre la

cuestión de los cartoneros, las asambleas vecinales, acerca de problemáticas ambientales, en general, y de la gestión de residuos en la CABA. A su vez, el trabajo de archivo implicó un rastillaje de materiales de la época (versiones taquigráficas de las Audiencias Públicas, panfletos, correos electrónicos, informes, entre otros) y la sistematización de documentos oficiales (resoluciones, leyes, boletines oficiales). Por otra parte, se entrevistó a diferentes referentes vinculados con la temática a partir de una estrategia progresiva que

*Uno de los puntos rectores de este informe es reconocer al movimiento cartonero no sólo como un actor que reclama desde la marginalidad, sino como un sujeto múltiple y creativo que, desde el margen, logró producir derecho resignificando la dinámica urbana a través de la práctica.*

*Queremos remarcar que durante la investigación, todos, y repetimos enfáticamente, todos aquellos que fueron entrevistados, más allá de las diferencias y críticas cruzadas, remarcaron la necesidad de “cuidar” este proceso que es vivido como una conquista.*

arrancó con las cooperativas que forman parte del actual Pliego, las ONG y por último los funcionarios del Gobierno. La metodología consistió en entrevistas abiertas (excepto en el caso de las cooperativas que se implementó un módulo de preguntas básicas sobre las organizaciones) que, a partir de una pregunta disparadora, permitió al entrevistado construir el sentido del relato, y por medio de la repregunta se fue profundizando en el diálogo. Las premisas eran dos: por un lado, “creerles a todos”, no en un sentido ingenuo sino como apuesta a comprender las lógicas e intereses específicos de los diferentes actores y sus roles; por el otro, puesto que actores formaron parte en momentos y desde posiciones diversos, aquellos procesos de los que podían dar cuenta eran también distintos. En cuanto a las cooperativas, se estableció diálogo con los referentes de 9 de las 12 que forman parte del Pliego (Alelí, Trabajo y Dignidad, El Amanecer de los Cartoneros/MTE, Recuperadores Urbanos del Oeste, Cooperativa del Oeste, El Trébol, Las Madreselvas, Cartonera del Sur, Baires Cero Con, El Álamo). Con las dos restantes no se pudo concretar el encuentro. En cuanto a las ONG, se realizaron entrevistas con miembros de 6 organizaciones vinculadas con la temática o con la implementación y seguimiento de las leyes: Greenpeace, Poder Ciudadano, FARN, Cambio Democrático, Los Verdes, AVINA. A su vez, se entrevistó a 4 funcionarios del Gobierno (el director de la DGREC<sup>4</sup>, Javier Ureta, 1 funcionario de planta y 2 contratados) y a un asesor de la Legislatura de Buenos Aires (Félix Cariboni), quien formó parte del primer Programa de Recicladores Urbanos (PRU) en el 2003. A todos ellos nuestra gratitud por su aporte fundamental.

En cuanto a la estructura, el informe está compuesto por un corpus central de 3 apartados, las conclusiones más 2 anexos. En primer lugar, “La emergencia de la cuestión cartonera en Buenos Aires” se propone dar cuenta de la especificidad de la figura del cartonero y del proceso de despenalización y reconocimiento estatal como recuperador urbano. A continuación, “Las cooperativas de recuperadores urbanos” despliega el incipiente proceso de organización y el cambio de estrategia gubernamental, dado lo elusivo del universo cartonero, de pasar del sujeto a las organizaciones de recuperadores. En tercer lugar, “Las cooperativas de recuperadores urbanos en la GRU-SECOS”, aborda el proceso de reconocimiento del trabajo de las cooperativas como un servicio público. “Producir desde el margen: aprendizajes y desafíos”, se propone pensar el proceso identificando líneas de fuerza críticas que puedan servir para pensar otros casos y que constituyan un puntapié inicial para una estrategia común de incidencia. Dos Anexos completan el texto: el primero que sintetiza el desarrollo jurídico; el segundo es el modelo de contrato que firmó el Gobierno con las cooperativas en Buenos Aires.

Finalmente, queremos remarcar que durante la investigación, todos, y repetimos enfáticamente, todos aquellos que fueron entrevistados, más allá de las diferencias y críticas cruzadas, remarcaron la necesidad de “cuidar” este proceso que es vivido como una conquista.

4. DGREC es el acrónimo para Dirección General de Reciclado que, como veremos más adelante, es el organismo del Estado encargado del desarrollo y promoción de política sobre los recuperadores urbanos.

1.

# La emergencia de la cuestión cartonera en Buenos Aires

## claves:

- \* EMERGENCIA DEL CARTONERO COMO UN SUJETO DISTINTO AL CIRUJA
- \* ALIANZA ENTRE CARTONERO INDIVIDUAL Y LAS ASAMBLEAS BARRIALES: EMERGENCIA DE LÍDERES NO CARTONEROS, INICIO PROCESO ORGANIZACIONAL
- \* REPRESIÓN: VIGENCIA DE LA ORDENANZA Nº 33.581 DE 1977, CONFLICTO CON EMPRESAS DE RECOLECCIÓN DE RESIDUOS Y CON ALGUNOS VECINOS

### 2001

- \* TREN BLANCO: FAMILIAS ORGANIZADAS ALREDEDOR DE CARROS QUE TRANSPORTAN EL MATERIAL A SUS DOMICILIOS DONDE ACOPIAN PARA VENDER EN NEGRO A GALPONEROS
- \* LEY 992/2002: ABOLICIÓN DE LA ORDENANZA Nº 33.581/1977, DESPENALIZACIÓN Y RECONOCIMIENTO DE LOS CARTONEROS COMO RECUPERADORES URBANOS Y CREACIÓN DEL REPYME.
- \* RECUPERADORES + AGENDA VERDE

### 2003

- \* ESTABLECIMIENTO DEL PRU QUE TIENE COMO OBJETIVO AL RECUPERADOR INDIVIDUAL
- \* 2003 CREACIÓN DE LA RECEP, ORGANISMO DE REPRESIÓN
- \* 2003 DECRETO Nº 1.838: FIN DEL ENFRENTAMIENTO CON LAS EMPRESAS RECOLECTORAS, CREACIÓN DE CENTROS VERDES

## 1.1 DE CIRUJA A CARTONERO

Desde la década de los 1990s hasta principios de los 2000<sup>5</sup>, la Argentina sufrió transformaciones profundas en la estructura social y productiva a partir de medidas que incluyeron la apertura económica, la paridad cambiaria (que ataba el peso al dólar estadounidense), la privatización de empresas y la reestructuración del mercado de trabajo. Respecto de este último, la desregulación, flexibilización y precarización del marco normativo y legal que estructuraba las relaciones laborales, produjeron una fragmentación del salario y una distribución del ingreso que se concentró en los deciles más altos de la población (Tenti Fanfani, 1996; Battistini, 2004; Salvia, 2004, 2005). Esta situación tuvo como correlato el avance del desempleo estructural empujando por debajo de la línea de pobreza (es decir, del ingreso mínimo para subsistir) a un porcentaje cada vez mayor de la población.

El punto álgido de la crisis económica y social se sucedió en diciembre de 2001 cuando las altas tasas de desempleo y el aumento de la protesta social (cortes de rutas y manifestaciones) fueron acompañados por medidas económicas restrictivas. El llamado “impuestazo”, que supuso la baja del mínimo no imponible reduciendo directamente el salario de los trabajadores, y el “corralito”, una disposición que limitaba la movilidad de los fondos depositados en los bancos, que afectaba directamente a la clase media, terminaron de poner en jaque al gobierno nacional.

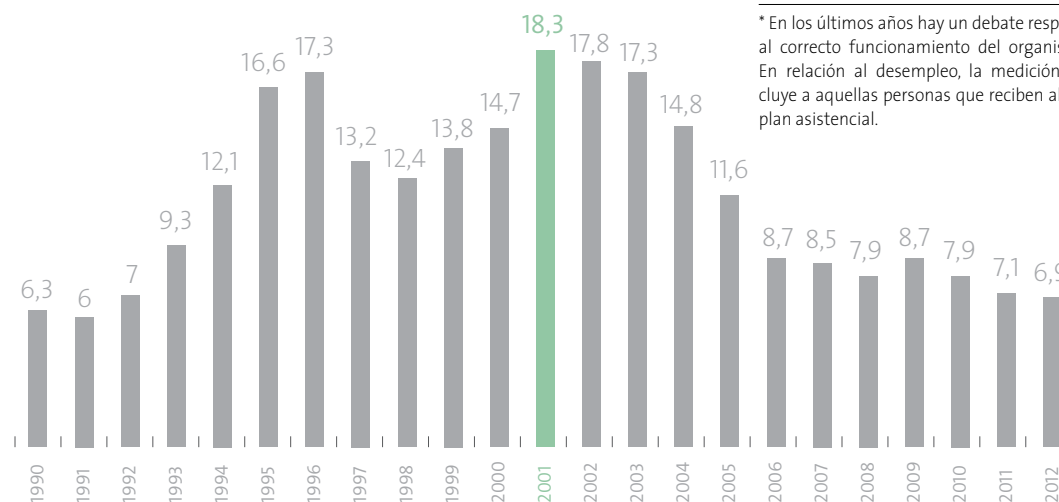
5. Si bien la estructura productiva comenzó a transformarse desde la última dictadura militar (1976-1983), durante los 1990s asumió una velocidad inusitada, de ahí el sentido del recorte.



A finales de diciembre de 2001, la dinámica política adquirió una velocidad inusitada. El miércoles 19 en los primeros cordones de la Provincia de Buenos Aires se suscitaron olas de saqueos violentos que el gobierno atribuyó al actuar de algunos incontinentes del Partido Justicialista. Esa misma tarde se declaró el estado de sitio por treinta días en todo el territorio nacional. Con el correr del día se motorizó una protesta masiva (“cacerolazo”<sup>6</sup>) y un apagón voluntario contra la política económica, que se transformó en un reclamo anti-representación bajo el lema: “que se vayan todos, que no quede ni uno solo”. La clase dirigente argentina, en su conjunto, aparecía como responsable de la situación. El 20 de diciembre, habiendo perdido el apoyo de gran parte de su propio partido, la UCR (Unión Cívica Radical), renuncia a la presidencia De la Rúa. Cinco políticos se sucederán en el ejecutivo nacional en lapso de trece días; el último de los cuales, Duhalde, toma posesión del ejecutivo el 1 de enero de 2002 entregando el mando en mayo de 2003 al justicialista Kirchner, quien fue elegido a través del voto popular. Durante este período de profunda crisis, ciertas actividades, como el cirujeo, se resignificaron, así como diferentes formas de organización social cobraron relevancia. Entre ellas se destacaron, sobre todo en los sectores medios de la Ciudad de Buenos Aires, las asambleas.

6. El “cacerolazo” es una forma de protesta característica, principalmente, de los sectores medios, en la cual los manifestantes expresan su descontento a través del ruido obtenido por golpear objetos (comúnmente, utensilios de cocina cacerolas, sartenes, etc.) a una hora acordada de antemano (o a veces espontáneamente). Una de sus principales particularidades es que no requiere de concentración en algún lugar determinado, lo cual le permite alcanzar un alto grado de adhesión y participación. A veces, los “cacerolazos” son acompañados por otras medidas de protesta como apagones voluntarios, boicots al consumo, boicinzos de automóviles, corte de calles, entre otros.

## EVOLUCIÓN TASA DE DESEMPLEO SEGÚN INDEC (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS) 2º SEMESTRES\*



\* En los últimos años hay un debate respecto al correcto funcionamiento del organismo. En relación al desempleo, la medición excluye a aquellas personas que reciben algún plan asistencial.

# 18.3%

*tasa desempleo 2001*

*El punto álgido de la crisis económica y social se sucedió en diciembre de 2001 cuando las altas tasas de desempleo y el aumento de la protesta social (cortes de rutas y manifestaciones) fueron acompañados por medidas económicas restrictivas.*



El cirujeo, es decir la actividad de subsistencia a partir de la recuperación para consumo o venta de residuos, es una práctica que se remonta a fines del siglo XIX en la Ciudad de Buenos Aires (García, 2007). Entre las principales características de este grupo social se destacan la posibilidad de una elección de un estilo de vida no regido por los horarios de un trabajo regular, la posibilidad de una “libertad” asociada a obtener los medios de subsistencia al aire libre y “salir a cirujear” cuando la persona desea o necesita. Pero también están la marginalidad, la pobreza y, en algunos casos, el cirujeo vinculado a enfermedades de la psiquis. Fue esta composición social la que se complejizó a principios del siglo XXI a partir de la expulsión de miles de personas del mercado formal del trabajo. Como bien lo remarca Gorbán (2009): “ya no se trata del mundo de los arrabales y el vagabundaje, sino de un mundo ligado al trabajo (aún en sus formas más precarias e informales)”. Paradójicamente, en el momento histórico que en Argentina se perdían numerosos puestos de trabajo, los cirujas comenzaron a ser pensados como trabajadores. Como parte de este desplazamiento (del vagabundo al trabajador) la noción de ciruja fue dejando paso a la denominación **cartonero**<sup>7</sup>. Para comprender estas transformaciones, vale remarcar que los empleos precarios habían crecido un 70% entre 1998 y 2002<sup>8</sup>. Es decir, de las 13,8 millones de personas que constituían la población económicamente activa, 9,6 millones estaban desocupadas o subempleadas. Si bien no hay datos estadísticos precisos, el relevamiento realizado en 1999 por las universidades de Lanús y General Sarmiento arrojaba que, por entonces, 25 mil personas se dedi-

*“Ya no se trata del mundo de los arrabales y el vagabundaje, sino de un mundo ligado al trabajo (aún en sus formas más precarias e informales)”*



25 MIL

personas

*se dedicaban a la recuperación de materiales en el área metropolitana de Buenos Aires y cerca de 100 mil vivían directa o indirectamente de esta actividad, según el relevamiento realizado en 1999 por las universidades de Lanús y General Sarmiento*

7. La noción de cartonero comenzó a instalarse alrededor del 2003 según Gorbán (2009: 50) y culminó con el reconocimiento oficial como “recuperadores urbanos”. Para un análisis sobre la circulación de la categoría cartoneros en los medios gráficos de Capital Federal entre fines del 2001 y 2003 ver Adissi (2003).

8. Según un estudio de 2002 elaborado por investigadores de la Universidad de Buenos Aires y la Universidad Católica Argentina (ver Gorbán, 2009).



## “¡Piquete y Cacerola, la lucha es una sola!”

*La alianza entre los sectores medios de la Ciudad y los cartoneros proveyó líderes no-cartoneros (con trayectorias y saberes profesionales) quienes cumplieron un rol formativo fundamental mediando, en muchos casos, en la relación con los habitantes de la ciudad (“vecinos”) y con el Estado.*

caban a la recuperación de materiales en el área metropolitana de Buenos Aires y cerca de 100 mil vivían directa o indirectamente de esta actividad.

Paralelamente, durante la crisis surgieron las asambleas vecinales que, hacia marzo de 2002, llegaron a ser 112 en la CABA con una participación promedio de entre 90 y 130 personas en cada una (Centro de Estudios Nueva Mayoría, 2002). Se trató de un movimiento que se desarrolló de forma mayormente espontánea, con escasa coordinación a excepción de algunos intentos, cuya velocidad de aparición sólo es comparable con la rapidez de su desaparición. Dentro del movimiento existe, siguiendo a Rossi (2005 a y b), una diferencia entre la “asamblea vecinal” y la “asamblea popular”. Entre los rasgos promisorios de las asambleas populares (el ala radical) se parte de considerar una doble crisis: la del sistema capitalista (en su modelo neoliberal) y la de la democracia representativa de partidos. La respuesta era la formación de focos de beligerancia popular que planteasen formas de organización-acción a partir del colectivo pueblo. Por su parte, las denominadas asambleas vecinales representaban el ala moderada del movimiento y apostaban a una democracia participativa territorial que permitiera tanto la proposición como el control de los actos de gobierno en su condición de vecinos interesados.

Fue sobre todo la participación activa de grupos de militantes de izquierda, anarquistas y socialistas los que intentaron dar continuidad a esta forma de penetración territorial, ensayando intentos de arti-

culación entre diferentes asambleas (por ejemplo la Interbarrial de Parque Centenario). Sin embargo, a medida que la emergencia iba pasando, esta modalidad de acción fue perdiendo continuidad quedando únicamente aquellas asambleas que se articularon con otros actores y/u otros proyectos (como los cartoneros, partidos de izquierda o agrupaciones de trabajadores como la por entonces flamante Central de Trabajadores Argentinos).

Fue sobre todo la participación activa de grupos de militantes de izquierda, anarquistas y socialistas los que intentaron dar continuidad a esta forma de penetración territorial, ensayando intentos de articulación entre diferentes asambleas (por ejemplo la Interbarrial de Parque Centenario). Sin embargo, a medida que la emergencia iba pasando, esta modalidad de acción fue perdiendo continuidad quedando únicamente aquellas asambleas que se articularon con otros actores y/u otros proyectos (como los cartoneros, partidos de izquierda o agrupaciones de trabajadores como la por entonces flamante Central de Trabajadores Argentinos).

El acercamiento entre los sectores medios de la Ciudad y los cartoneros se dio a partir y a través de la articulación de sus experiencias en el territorio. “¡Piquete y Cacerola, la lucha es una sola!” fue el cántico que sintetizaba una de las características de ese universo en Buenos Aires. Esa alianza proveyó líderes no-cartoneros (con trayectorias y saberes profesionales) quienes cumplieron un rol formativo fundamental mediando, en muchos casos, en la relación con los habitantes de la ciudad (“vecinos”) y con el Estado.

Por entonces, la opinión dominante en los medios de comunicación respecto de la actividad de los cartoneros era muy negativa y miserabilista. El diario Clarín en su artículo del 27 de febrero de 2002, titulado “La Argentina de cartón”<sup>9</sup> se refería al proceso de la siguiente manera:

*“Unos 40 mil cartoneros invaden noche a noche Buenos Aires. [...] En la Capital Federal el cartoneo ha llegado a su cumbre y ha comenzado su crisis: entre 2001 y 2002 los reclutas de estos ejércitos de la noche pasaron de 25 mil a 40 mil aproximadamente. Una cuarta parte son cirujas históricos, el resto son ex mozos, ex metalúrgicos, ex mucamas, ex zapateras, ex algo que han dejado de ser en los años 90, para pisar el siglo XXI con zapatillas de ciruja, unas reebok gastadas, por qué no, pero en buen estado, admiradas con sorpresa, por primera vez, como recién nacidas adentro de una bolsa.”*

[La Argentina de cartón. Diario Clarín | 27/02/2002]

La “extranjerización” de esa pobreza que “invade” porque no son vecinos sino que vienen en su mayoría desde Conurbano Bonaerense, son también otros respecto de la propia Ciudad, los que cayeron. En 2001, la empresa concesionaria de trenes TBA, había establecido un servicio especial para que viajen los cartoneros desde la Capital hacia el conurbano. Conocido como el **Tren Blanco**, en referencia al color de pintura de sus vagones, transportaba diariamente (a través de las líneas Mitre y Sarmiento) entre 600 y 1000 pasajeros (García, 2007; Schamber 2007 y 2008). La **dinámica de trabajo** de estos car-

toneros era la siguiente: los residuos recuperados eran transportados y acopiados en sus propios domicilios para luego ser vendidos individualmente, a granel y en “negro” (sin facturación y por ende a un menor precio) a “galponeros” (acopiadores), que luego los revendían a otros galpones más grandes o a las empresas específicas que requerían material. La devaluación y la caída de la paridad cambiaría encarecieron la importación de materiales lo cual, sumado a las condiciones de precariedad y explotación a las que eran sometidos los cartoneros, garantizaban un material a bajo costo.

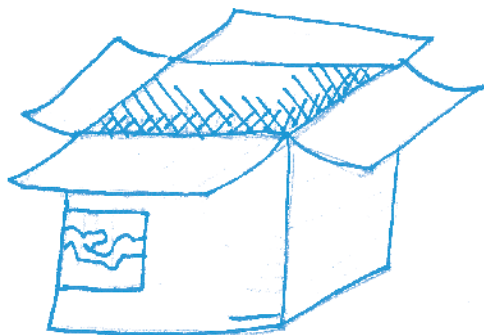
La relación con el Estado se resolvía principalmente a través de la **policía** que aparece como el agente que reprimía, golpeaba y pedía “coimas” para poder trabajar en una zona. A su vez, puesto que el servicio se pagaba por tonelada de material recogido, las empresas de recolección de residuos eran acusadas de romper con los camiones los carros de trabajo de los cartoneros que les “robaban la basura”. Apreciación que era repetida a través de los medios de comunicación por el entonces candidato a Jefe de Gobierno de la Ciudad, Mauricio Macri, quien prometía como parte de su política de higiene urbana: “meter preso” a los cartoneros (Página 12, 28 de agosto de 2002)<sup>10</sup>. Por entonces, continuaba en vigencia la **Ordenanza N° 33.581 de 1977** (proclamada por el entonces Intendente de facto, Cacciatore) que establecía en su artículo 6: “queda prohibida la selección de residuos domiciliarios, su recolección, adquisición, venta, transporte, almacenamiento o manipuleo en contravención a las normas reglamentarias perti-



*los residuos recuperados eran transportados y acopiados en sus propios domicilios para luego ser vendidos individualmente, a granel y en “negro” (sin facturación y por ende a un menor precio) a “galponeros” (acopiadores), que luego los revendían a otros galpones más grandes o a las empresas específicas que requerían material.*

9. <http://edant.clarin.com/suplementos/zona/2002/10/27/z-00215.htm> (18 de noviembre 2013).

10. <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-9417-2002-08-28.html>



11. Y aquí una de las marcas de emergencia que se trasladará a las cooperativas en la actualidad: los lazos de familia, las incorporaciones via vínculos de familiaridad (en un sentido extenso y no nuclear) son parte constitutiva de la forma organizacional. Aún cuando se desarrollen instrumentos que tenderían a evitar la discrecionalidad como "listas de espera", "calificación según el cargo a ocupar" los lazos familiares siguen siendo primordiales en las cooperativas.

12. El MTE como movimiento congrega, en la actualidad, a más de 2.500 cartoneros siendo la organización más grande.

nentes o la remoción de los residuos que se depositen en la vía pública, en sus respectivos recipientes, para su retiro por parte del personal afectado a tales tareas." La basura era propiedad del Estado.

La conflictividad social era alta: la suciedad, las zonas de acopio y espera, los problemas de adicción generaban situaciones de violencia. El trabajo de los cartoneros implicaba un uso distinto de la ciudad y sus calles y se organizaba de una manera particular: había **familias**<sup>11</sup> (hombres, mujeres, adolescentes, niños y hasta bebés) que se congregaban alrededor de los **carros**. Algunos vecinos adoptaron posturas agresivas de rechazo que incluían denuncias, maltratos y calificativos peyorativos (como denominar al servicio de TBA como el "Tren de los Violadores"). Sin embargo, otras personas comenzaron, más o menos articuladamente, a proteger y reclamar frente al Estado acerca de los condiciones de precariedad de los cartoneros:

*"En la zona norte de la ciudad, assembleístas y cartoneros han tejido una relación de solidaridad que comenzó en marzo de este año cuando los primeros reprocharon a un policía en Colegiales el maltrato que le estaba propinando a un pibe cartonero. Jorge, assembleísta de Palermo, repasa que esa relación creció cuando juntaron firmas y apoyaron la reapertura de Carranza como parada para el tren blanco."* [Clarín, "La Argentina de cartón", 2007/02/27]

Uno de los actuales referentes del Movimiento de Trabajadores Excluidos (el MTE)<sup>12</sup> relata su acercamiento a la temática como parte del "espíritu del

2001": *"lo que pasa es que éramos más pibes. Porque el 2001 trajo la villa a la ciudad. Los cartoneros eran la villa que venía a la ciudad."* Grabois, quien por entonces era estudiante de abogacía y militaba en una agrupación política, cuenta cómo nace el MTE en 2002:

*Yo vivía en Almagro, en Cabrera y Bulnes, y me había ido a vivir solo. Empecé a ver los cartoneros que paraban en la puerta de mi casa y yo veía como la policía le cobraba coima. Junté cuatro compañeros, amigos, qué se yo, empezamos a hablar [con los cartoneros], a decirles: - 'che, no les tienen que cobrar más coima'. Y un día apareció el patrullero cuando estábamos ahí, nos peleamos con el policía. Y, después, empezamos a hablar con otros, empezamos a organizar asambleas. No había una organización previa, digamos.* [Grabois]

Pero los cartoneros no venían únicamente del conurbano. El caso de la Cooperativa del Oeste, que comenzó a conformarse en 2002, da cuenta de un proceso de empobrecimiento de aquellos que alguna vez pertenecieron al decil más bajo de la clase media. María Ramis, referente de la organización, relata:

*Mirá, éramos todos integrantes de la Asamblea Barrial de Liniers. Toda gente de cuarenta y pico de años que nos habíamos quedado sin laburo, sin poder ingresar al sistema normal de trabajo porque teníamos cuarenta y pico de años. Y uno de la asamblea dijo: 'Mirá, yo trabajo en una papelera, esto se paga así, el cartón se paga tanto' y empezamos a carto-*

near. ¿Qué le vamos a hacer? Entonces nos pusimos a hacer eso, otro vecino dijo ‘miren que están dando charlas en el Credicoop sobre cómo formar cooperativas’. Fuimos y a través del Credicoop y del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos nos organizamos formalmente. Porque informalmente lo era, pero formalmente en 2002 fuimos cooperativa. [María Ramis]

Ramis en la entrevista da cuenta de otra alianza que se generó en ese momento y que está vinculada con la emergencia del movimiento de empresas recuperadas. Se trata de compañías que quebraron y que sus empleados las tomaron para gestionarlas. En un primer momento, esta práctica se consideró ilegal pero luego, a través del mecanismo de la expropiación, se conformaron cooperativas de gestión obrera<sup>13</sup>. El Banco Credicoop destinó fondos para asesorar e invertir en la creación de cooperativas “de provisión de servicios” favoreciendo los primeros intentos de formalización de cartoneros.

Otras organizaciones se reconvirtieron al calor de los acontecimientos. Algacibiur y Schamber (2008) cuentan como El Ceibo surge con el retorno de la democracia en 1983, a partir de siete mujeres movilizadas por conseguir anticonceptivos gratuito que fueron ampliando las temáticas de acción. Sus referentes vivían en casas tomadas de los barrios de Palermo, Villa Crespo y Chacarita y comenzaron ocuparse de la promoción de legislaciones contra el desalojo. En 1989 consiguen la matrícula como cooperativa de vivienda, crédito y consumo. No fue sino hasta a finales de los

1990s, que surge la cuestión de que varios de los integrantes vivían en parte de los residuos. Es entonces que comienzan a pensar en una estrategia que les permita acopiar y vender a mejor precio los materiales. La casa de Cristina Lezcano sirvió como sede.

Los primeros intentos asociativos fueron difíciles porque entre los propios cartoneros también había una alta conflictividad vinculada a la repartición de las zonas (a quién pertenecía la bolsa de residuos) que generalmente se resolvía con fuerza física. Pero también había disputas en torno a la práctica misma. Aquellos que se consideraban “cirujas desde siempre”, es decir con tradición de generaciones, remarcaban que tenían otras costumbres que los distinguía de los recién llegados: cerraban las bolsas que revisaban, dejaban la zona limpia. A su vez, habían desarrollado un saber específico: si la bolsa no tenía el “nudo del portero” significaba que ya había sido revisada, sabían distinguir, sin necesidad de abrir, la presencia de materiales y hasta tipo de calidades. Dentro de este grupo se encuentran cartoneros que hoy pertenecen a cooperativas contratadas por el gobierno de la Ciudad, como Alelí o El Trébol. Julio Escobar (referente de la primera) cuenta que “soy ciruja desde que nació. ¿Entendés? Y como en el 2001 hubo todo este quilombo, salimos a flote”. Para él, como para otros, la crisis los impulsó a organizarse.

El uso de la Ciudad que establecían los cartoneros a través de su práctica forzó a la dirigencia política a dejar de concebir la problemática como un mal que debía ser erradicado, para pensarla como una situación a regular.

## El Banco Credicoop destinó fondos

para asesorar e invertir en la creación de cooperativas “de provisión de servicios” favoreciendo los primeros intentos de formalización de cartoneros.



13. Entre los casos más resonantes de la época estuvieron Zanón en Neuquén, Grisinópolis y el Hotel Bauen en Ciudad de Buenos Aires. Para más información ver [www.fabricasrecuperadas.org.ar](http://www.fabricasrecuperadas.org.ar) y publicaciones del Centro Cultural de la Cooperación [www.centrocultural.coop](http://www.centrocultural.coop)

## 1.2 EL RECONOCIMIENTO ESTATAL COMO RECUPERADORES URBANOS

EL 12 DE DICIEMBRE DE 2002 LA LEGISLATURA APRUEBA LA LEY N° 99214 QUE ES CONSIDERADA PIONERA A ESCALA REGIONAL EN TÉRMINOS DE RECONOCIMIENTO FORMAL DE LOS CARTONEROS. POR MEDIO DE ESTA LEY, SE DECLARÓ A LOS SERVICIOS DE HIGIENE URBANA DE LA CABA COMO UN SERVICIO PÚBLICO QUE INCORPORA A LOS RECUPERADORES DE RESIDUOS RECICLABLES A LA RECOLECCIÓN DIFERENCIADA.

14. El antecedente de esta legislación es la Ley 25.675 de Política Ambiental Nacional que, sancionada el 6 de noviembre de 2002, establece “presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable”. La reforma constitucional de 1994 reconoce los llamados Derechos de Tercera y Cuarta Generación, en el artículo 41 de la misma se consagra el derecho a “un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano” obligando a recomponer los daños ambientales y la ordenando a las autoridades a proveer información y educación ambientales.

Buenos Aires estaba bajo la administración de Aníbal Ibarra quien debía dar una respuesta frente a la magnitud del fenómeno cartonero. Fue entonces que el 12 de diciembre de 2002 la Legislatura aprueba la Ley N° 992<sup>14</sup> que es considerada pionera a escala regional en términos de reconocimiento formal de los cartoneros. Por medio de esta Ley, se declaró a los Servicios de Higiene Urbana de la CABA como un servicio público que incorpora a los recuperadores de residuos reciclables a la recolección diferenciada. Asimismo, derogó las Ordenanzas previas que consideraban un delito la práctica de manipular residuos en la vía pública sin autorización. Se creó el Registro Único Obligatorio Permanente de Recuperadores de Materiales Reciclables (RUR) y el Registro Permanente de Cooperativas y Pequeñas y Medianas Empresas (REPYME). Como parte del proceso de registro, el Gobierno se comprometió a entregar una credencial para ser utilizada durante el desarrollo de la actividad, vestimenta de trabajo apropiada, y se procedió a vacunar a los cartoneros.

Para poder aplicar la normativa, se estableció el primer Programa de Recuperadores Urbano (PRU). Al respecto, en una entrevista realizada a Félix Caribo-

ni, quien trabajó en el programa entre 2003 y 2008, comenta que el PRU no tenía estructura y dependía de la Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable, dentro de la cual había una subsecretaría que se ocupaba de cuestiones relativas al medio ambiente y planeamiento urbano. Pero la ubicación del Programa era vaga y corría constantemente el rumor de que iba a desaparecer.

*Las credenciales las firmaba en ese momento la directora de higiene urbana. Antes había una dirección de higiene urbana, que era como nuestra hermana mayor. Porque era la que tenía todo el presupuesto, manejaba la concesión del servicio formal. [...] El sector [en referencia a la dirección de higiene urbana] era muy muy pro empresa y nosotros [los que trabajaban en el PRU] todos hippies de antropología, sociología y trabajo social. [...] Todos veníamos de algún tipo de militancia estudiantil... Y entramos al Estado creyendo que nos podíamos comer el mundo, digamos. Eso estuvo bueno porque de alguna manera quisimos dar esta impronta y empezamos a formar al sujeto cartonero. [Félix Cariboni]*

A través de los Centros de Gestión y Participación Comunal, la forma de gestión descentralizada que tenía la Ciudad, se llevó adelante el diagnóstico y registro

de los recuperadores urbanos. Entre 2003 y 2004 se censó y vacunó a quienes desarrollaban dicha actividad. De los 13.279 cartoneros registrados hacia julio de 2004, el 64,2% eran varones. El 15,6% del total tenían entre 14 y 18 años y si a ello se suma la franja etaria más representada en la muestra, que es la de los jóvenes entre 19 y 29 años (33%), se llega a que casi la mitad de los cartoneros tenía entre 14 y 29 años. Por otra parte, del total de personas encuestadas, el 60,9% no llevaba más de un año en esta actividad.

El PRU ponía el acento en el **recuperador urbano como sujeto de gobierno**<sup>15</sup>. Sin embargo, los problemas no tardaron en llegar:

*¿Quién es un cartonero? [Pregunta Cariboni] A nosotros nos mandaban, o sea yo estaba en la zona 6, y nos mandaban por denuncia de vecinos por problemas con cartoneros. Entonces íbamos a una plaza donde había un supuesto cartonero. Y no era un supuesto cartonero, era una persona en situación de calle, que además de tener tres perros tenía un changuito con el que juntaba un cartón para tomarse un trago. Un ciruja. Y eso no es un cartonero, pero según la ley, el registro público y permanente de recuperadores urbanos, el RUR, establecía que es cartonero cualquiera que se identificara como cartonero y se inscribiera. Entonces vos no podías cerrar el registro de cartoneros. Pero al mismo tiempo cualquiera era cartonero. No tenías un sujeto definido. Entonces vos decís estoy aplicando una política pública, está bien, focalizada, no universal blablá, sobre un sujeto que no sé cómo asirlo.*

JULIO DE 2004 **13.279** cartoneros registrados



<sup>15</sup>. Entendemos por sujeto de gobierno aquella población específica cuya conducta se intenta regular a través de la política pública.



Había encargados de edificios, gente que trabajaba de otra cosa, que se inscribía. La matrícula creció sobre todo cuando surgió el rumor de que se iba a dar un incentivo en dinero. Desde el Gobierno buscaban delimitar un sujeto de políticas públicas, pero el sujeto cartonero era elusivo. Era preciso cambiar la estrategia de abordaje.

La sanción de la Ley 992, entre otras cosas, reconoció *“el impacto favorable que genera la actividad de recuperación y reciclado en su aspecto ambiental, social y económico”*. Y aquí, una clave que será fundamental en términos normativos pero también de

alianzas y enfrentamientos en la Ciudad de Buenos Aires: **la cuestión cartonera**, que cobra visibilidad como un problema social y laboral, se anuda desde el Estado con **la agenda verde**. De aquí en adelante, toda legislación sobre la temática estará siempre enmarcada dentro de la problemática de gestión ambiental. Sin embargo, esta ubicación en el organigrama producía tensión, hacía ruido: *“¿Por qué estamos en un programa de medioambiente y no estamos en un programa de desarrollo social? ¿qué estamos haciendo acá?!”* se preguntaba, por entonces, un ex empleado.

En junio de 2003 se presenta el Pliego para la prestación del servicio de higiene urbana en cinco zonas de la ciudad de Buenos Aires.<sup>16</sup> Aprobado mediante el **Decreto N° 1.838**, introdujo 4 elementos novedosos que reconocían a los recuperadores como parte del sistema: 1) cambió el criterio de pago a las empresas de recolección por peso al principio de “área limpia”, 2) estableció un servicio de recolección diferenciada en grandes generadores (pero sin incluir a los recuperadores urbanos), 3) dispuso un sistema mixto de gestión de residuos en el que intervendrían las empresas, los recuperadores y las cooperativas de recuperadores, 4) previó la construcción de Centros Verdes<sup>17</sup> (uno por cada zona licitada), para acopio y comercialización que recibirían el material de la recolección diferenciada y en donde trabajarían los recuperadores urbanos.

La cuestión del “área limpia” fue clave en la articulación con las organizaciones ambientalistas (fundamentalmente Greenpeace) en tanto que los intereses

convergirían: para la agenda verde tenía que ver con desalentar el negocio de la generación de basura (es decir que a las empresas les deje de servir enterrar mayor cantidad de residuos) y para los recuperadores implicaba liberarse de la presión de las empresas que veían en ellos un elemento de reducción de sus ganancias al perder materiales.<sup>18</sup> Esto último, como comenta un funcionario de gobierno, es preciso ponerlo entre paréntesis puesto que si bien es cierto que les restaba ganancia, había una disminución en la producción de residuos que estaba vinculada a la situación de crisis económica: *“viste que el PBI<sup>19</sup> está muy asociado con la generación de residuos. Entonces, al disminuir el PBI disminuye la cantidad de residuo generado”* (comenta un funcionario). Para beneficio de las empresas, la confección del índice para el pago por área se hizo considerando un período de auge económico.

El Estado no es una unidad coherente. Paradójicamente, en el mismo año que entra en funcionamiento el PRU, la administración de Ibarra crea un organismo nuevo: la RECEP<sup>20</sup> cuyo objetivo era recuperar los espacios públicos (verdes y grises<sup>21</sup>) de la Ciudad. En la práctica funcionaba como un aparato represivo que caía sobre aquellos cartoneros (y sujetos en situación de calle) que no se habían convertido, mediante la credencial y el registro, en recuperadores autorizados. La **acreditación** como habilitación se convierte en un instrumento de segmentación del universo cartonero. Y es que para 2003, la situación de crisis económica empieza a estabilizarse, la agitación social merma, y la aceptación respecto de la actividad de los cartoneros vuelve a recibir fuertes cuestionamientos.

16. Los contratos se hicieron efectivos en febrero de 2005 y son aquellos que, prorrogados en tres ocasiones, siguen en vigencia hasta la actualidad.

17. El Pliego define al Centro Verde como “el lugar donde, construida la infraestructura permitirá las tareas de selección, envasado y acopio de materiales reciclables a los recuperadores urbanos, ya sea que se trate de una organización o en forma personal.

18. En una entrevista a Consuelo Bilbao de Greenpeace comenta la importancia de “que vos definas que no vas a pagarle más a la empresa para que junte basura y entierre, sino que vas a pagarle por área limpia” supone un avance porque “si bien en esa etapa no se incluía nada ni de separación, todavía no había nada incipiente, ya había un pequeño cambio”.

19. Producto Bruto Interno.

20. Recuperación del Espacio Público

21. Los espacios grises comprenden plazas secas, veredas, calles y avenidas que puedan encontrarse ocupadas de forma indebida.

## 2.

# Las cooperativas de recuperadores urbanos

## claves:

\* ORGANIZACIONES QUE EMERGEN BAJO CONDICIONES DE INCERTIDUMBRE, A PARTIR DE LIDERAZGOS FUERTES QUE DERIVAN EN MODELOS DISTINTOS Y VAN DELINEANDO UN UNIVERSO DE ORGANIZACIONES ALTAMENTE HETEROGÉNEO.

2004

\* PASAJE DEL PRU AL BAR  
\* LA COOPERATIVA COMO FOCO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICA

2005

\* LEY N° 1.854 DE GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS O “BASURA CERO”

2006

\* CREACIÓN DEL MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y DE LA DGPRU

2007

\* ASUME MACRI, REPRESIÓN Y DESALOJO EN BARRANCAS DE BELGRANO

## 2.1 ORGANIZARSE PARA RESISTIR, ORGANIZARLOS PARA GOBERNAR

A medida que avanzaba la década del 2000, el movimiento cartonero ensayaba diferentes formas de organización (como movimiento social, asociaciones, cooperativas y agrupamientos informales) con el fin de obtener mejores precios por parte de los acopiadores, desarrollar estrategias defensivas frente a las autoridades y reclamar derechos a través de la formalización del trabajo. En este proceso, la cuestión de los liderazgos se tornó crucial. Se trataba de organizaciones que emergían en **condiciones de incertidumbre**<sup>22</sup> sin un modelo previo en el esfuerzo por articular un universo de actores caracterizados por la marginalidad. Allí fue clave el rol de los militantes no-cartoneros. Se trató de aquellos vecinos que eran (ex)miembros de partidos de izquierda, de asambleas o líderes de organizaciones sociales los cuales asumieron un compromiso y un rol de coordinación. Estos sujetos activaron redes de contacto personales y establecieron líneas de acción.<sup>23</sup> Lejos de ser pensados como liderazgos de escritorio, eran fundamentalmente **físicos y territoriales**. La presencia de cartoneros con trayectoria obrera previa, que habían adquirido en la fábrica ritmos de trabajo regulares y tenían experiencia de sindicalización, contribuyeron también a la formalización.

22. Tal como lo plantea DiMaggio para el caso de la emergencia del Museo de Arte Moderno de Nueva York (MOMA), el surgimiento de una organización que no tiene un modelo de referencia claro (ya sea para seguirlo o rebatirlo) acude a estrategias eclécticas de otros tipos organizacionales que, según los agentes involucrados, podrían ser útiles tanto para estructurar la actividad así como para otorgar prestigio y legitimidad (DiMaggio, 1992: 125).

23. Evitando cualquier intento de romanticismo, vale aclarar que, en algunos casos, estos líderes persiguen intereses individuales de construcción territorial de poder político y/o económico.

Pero cada organización es un mundo en el que las marcas de emergencia y las formas de estructuración diversas se pueden rastrear en **heterogeneidad** actual de dicho universo. El MTE, por ejemplo, se erige como una organización que, tomando estrategias del repertorio de movimientos sociales<sup>24</sup>, pone el foco en el cartonero individual y sus derechos, haciendo del número (la capacidad de movilización) su principal herramienta de negociación. No establecía una modalidad de trabajo particular, sino que los propios cartoneros desarrollaban su actividad, fundamentalmente en el Microcentro a la tarde-noche, y se llevaban el material recogido para acopiar y vender en sus

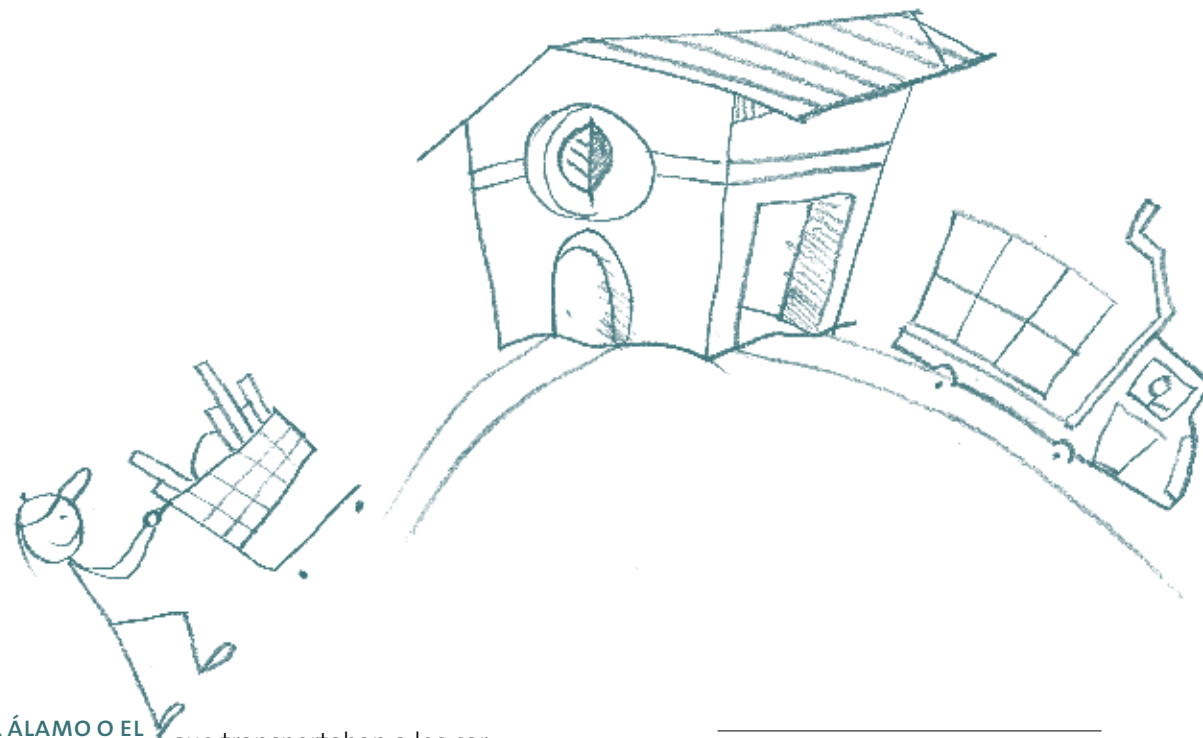
barrios. Otras organizaciones, como El Álamo o El Ceibo, empezaban a ensayar modalidades diurnas de recolección “puerta a puerta” apostando al trabajo en un Centro Verde. En ambos casos, a partir de la rutina los cartoneros desarrollaban rutas y establecían relaciones de confianza con los vecinos y encargados que les separaban el material. Esta primer cuadrícula de la Ciudad, que no estaba escrita sino que era un saber de tipo consuetudinario, será la base para lo que en los Pliegos de 2010 se llamará reconocimiento de la preexistencia.

La falta de un lugar físico hacía que la actividad se desarrollara en predios alquilados o tomados (sobre todo en la vera de las estaciones de trenes

**OTRAS ORGANIZACIONES, COMO EL ÁLAMO O EL CEIBO, EMPEZABAN A ENSAYAR MODALIDADES DIURNAS DE RECOLECCIÓN “PUERTA A PUERTA” APOSTANDO AL TRABAJO EN UN CENTRO VERDE. EN AMBOS CASOS, A PARTIR DE LA RUTINA LOS CARTONEROS DESARROLLABAN RUTAS Y ESTABLECÍAN RELACIONES DE CONFIANZA CON LOS VECINOS Y ENCARGADOS QUE LES SEPARABAN EL MATERIAL.**

a concretar. Las dos primeras organizaciones que contaron con un predio otorgado de forma legal fueron El Ceibo, que en 2003 obtuvo un galpón<sup>25</sup> en la zona de Retiro, cedido por el Organismo Nacional Administrador de Bienes del Estado (ONABE), y la cooperativa CERBAF<sup>26</sup> que en 2006 obtiene la explotación del primer Centro Verde en Villa Soldati.

La conformación de las organizaciones en cooperativas recibe un impulso desde el Gobierno producto



24. Se trata de la experiencia de organización y movilización de durante los 1990s y principios de 2000 cobró relevancia social y política en Argentina, haciendo de las manifestaciones y del “piquete” sus principales herramientas de acción. Para más información ver Svampa y Pereyra (2003).

25. Luego de un incendio que destruyera el recinto, a finales del 2006, la cooperativa obtuvo del ONABE otro galpón contiguo que fue recientemente inaugurado como uno de los “centros verdes” de la ciudad, aunque aún no ha sido puesto plenamente en funciones. <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-24129-2003-08-15.html>

26. El CERBAF fue una de las primera cooperativas ubicadas en el Bajo Flores, zona sur de la Capital, que luego denuncias de los propios asociados respecto de las condiciones de trabajo y el malversamiento de fondos desaparecerá.

27. Carlino, Sandra 2005 "Programa Recuperadores Urbanos. Una política pública sobre recuperación de materiales reciclables e integración social".

28. Como parte de la incipiente política de separación, se aprueba la Resolución N° 50 en febrero de 2005 que obliga a los "grandes generadores" a disponer los residuos en forma diferenciada. Dicha Resolución será prorrogada tres veces. Por grandes generadores se entiende Hoteles de cuatro y cinco estrellas, edificios públicos del Gobierno de la Ciudad, Corporación Puerto Madero y edificios de propiedad horizontal que tengan una altura superior a 19 pisos.

29. El 10 de abril de 2006, por medio del Decreto N° 352 deja de funcionar la RECEP entrando en vigencia la UORCEP que tiene las mismas funciones pero aclarando la necesidad de "planificar, organizar y ejecutar las acciones necesarias que permitan un abordaje integral en los espacios públicos donde existan grandes asentamientos, priorizando la atención debida a las personas que los habitan y recuperando los predios para ser afectados a los programas de gobierno en ellos previstos." [subrayado nuestro]. El 1 septiembre de 2008, durante la Jefatura de Gobierno de Macri, por medio del Decreto 1232/08 se crea la UCEP, que es la continuidad de la RECEP y de la UORCEP, primero dependiente de la subsecretaría de Espacio Público del Ministerio de Ambiente y Espacio, luego, a partir de marzo de 2009 se transfirió la dentro de la órbita de la Dirección General Ordenamiento del Espacio Público.

30. ATE es la Asociación de Trabajadores del Estado, un sindicato que representa a los trabajadores estatales.

31. Se lo responsabilizó por la falta de control de la habilitación del local por parte del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

32. El saldo fue de 194 muertos y 1.432 heridos

de las dificultades para la conformación de un registro fiable de recuperadores urbanos, lo que imposibilitaba cualquier intento de regulación de la actividad. A su vez, la llegada a la coordinación del PRU de Sandra Carlino produjo un viraje en el enfoque promovido desde el Gobierno, que pasó del sujeto recuperador a poner el énfasis en las organizaciones bajo la forma cooperativa. Cariboni recuerda que "aprendí con Carlino, cuando ella vino, ella viene del palo ambiental, nos hizo ver la cadena. Nosotros teníamos al sujeto cartonero, nuestra misión era fortalecer el sujeto cartonero". La nueva perspectiva suponía considerarlos como "un elemento más de la gestión de residuos, no son la gestión de residuos en sí". La única forma de incluirlos en este horizonte era a través de las organizaciones. Se comienza, entonces, a dar importancia al Registro Permanente de Cooperativas y Pequeñas y Medianas Empresas (REPYME). Sin embargo, la política gubernamental al respecto era inestable y los fantasmas sobre el fin del programa estaban siempre presente. Cariboni comenta que "trabajé desde el 2003 al 2008 y tuve quince directores. Algunos duraban dos días, otros 6 meses y otros 3". No había un abordaje claro e integral.

Hacia mediados de 2004, los cartoneros comienzan a perder centralidad en el esquema de la Ciudad. Cuestión que se materializa en 2005 en un

**EL SISTEMA DE CENTROS VERDES FUE CONCEBIDO NO SÓLO PARA SOLUCIONAR EL PROBLEMA "CARTONERO". SUPONIENDO QUE NO CONTÁRAMOS CON ESTA FUERZA DE TRABAJO, LOS CENTROS VERDES DEBEN ESTAR DISTRIBUIDOS ESTRATÉGICAMENTE PARA QUE OCUPEN UN LUGAR CENTRAL EN UNA POLÍTICA PÚBLICA DE RECUPERACIÓN Y PROMOCIÓN DE LA INDUSTRIA DEL RECICLADO.**

informe de la por entonces directora del PRU "... el Sistema de Centros Verdes fue concebido no sólo para solucionar el problema "cartonero". Suponiendo que no contaríamos con esta fuerza de trabajo, los Centros Verdes deben estar distribuidos estratégicamente para que ocupen un lugar central en una política pública de recuperación y promoción de la industria del reciclado."<sup>27</sup> Este cambio de enfoque se cristaliza con la creación de Buenos Aires Recicla (BAR), un programa cuyo enfoque era fundamentalmente ambiental sin modificar la situación de las organizaciones de cartoneros.<sup>28</sup> Los avances se lograban a través del reclamo y de la lucha ya sea en los edificios de gobierno como en la calle. En tanto, la represión ejercida por la RECEP<sup>29</sup> continuaba. Un comunicado del ATE<sup>30</sup> hace referencia a esta situación (ver página siguiente).

La destitución en noviembre de 2005 de Ibarra como responsable político<sup>31</sup> por el trágico<sup>32</sup> incendio en la discoteca República Cromañón, ocurrido el 30 de diciembre de 2004, supuso su reemplazo por el Vicejefe de Gobierno, Jorge Telerman, quien finalizaría el mandato en 2007. Con la llegada de Telerman, se crea el Ministerio de Medio Ambiente y el PRU se convierte en Dirección. La flamante Dirección General de Políticas de Reciclado Urbano (DGPRU) contaba con una estructura, un organigrama y un presupuesto propio.

## COMUNICADO DE LOS TRABAJADORES Y TRABAJADORAS DEL PROGRAMA DE RECUPERADORES URBANOS

Por ATE - JUNTA INTERNA MEDIO AMBIENTE

Buenos Aires, 27 de Enero de 2006

Los trabajadores y trabajadoras del Programa de Recuperadores Urbanos, nucleados en ATE-CTA nos solidarizamos con todos los recuperadores urbanos (cartoneros) y con sus organizaciones denunciando y repudiando los incidentes que se registran en su contra, desde agosto de 2005 en el toda la Ciudad y principalmente en el Centro de la misma. Desde agosto y con mayor periodicidad en estos últimos meses se viene registrando el accionar de un grupo de personas que se identifican como parte del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, aunque no presentan credencial alguna. No obstante, es un hecho que este grupo de personas conforman el RECEP (Recuperación del Espacio Público), programa dependiente de la Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable, creado por el decreto 1.136 con fecha 26 de julio de 2005. El RECEP hace mucho más que “recuperar” el espacio público, acompañados por personal policial y camiones de las empresas prestatarias del servicio público de higiene urbana, comete todo tipo de atropellos y apremios ilegales, vulnerando los derechos humanos de los trabajadoras y trabajadores cartoneros que transitan por la Ciudad, derechos protegidos por la Ley 992/03. En sólo un mes de actividad, este “grupo de tareas” (sólo así podría calificarse en relación a su modus operan-

di) “ha realizado 1365 acciones tendientes a la recuperación de espacios públicos apropiados por cartoneros durante el ejercicio de su actividad” (según, La Nación on-line, Información General, 7 de Noviembre de 2005). Entre algunos de los incidentes, los más paradigmáticos fueron: El operativo hacia la cooperativa de recuperadores “El Álamo” ubicada en Villa Pueyrredón que tiene denuncia penal en trámite en el Juzgado Criminal y Correccional de Instrucción N° 36 Exte. 64122/05. En este operativo por medio de la violencia y sin mediar acta de secuestro alguna, se sustrajo la balanza, el material reciclado acopiado, el dinero del fondo común de la coop. (\$ 900), herramientas varias y objetos personales de uno de los cooperativistas. (Página 12, Sociedad, 8 de diciembre de 2005.) Los operativos hacia los trabajadores cartoneros nucleados al Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE). En toda la zona de Once se registraron acciones similares hacia los grupos de camiones que transportan recuperadores urbanos. En este último incidente, este grupo se “identificó” como personal del Programa Recuperadores Urbanos (PRU), al que pertenecemos, lo cual es totalmente falso. Esta metodología no sólo una vulneración a los derechos humanos, sino que también es contradictoria con la misma legislación de la ciudad

respecto a la recuperación de materiales reciclables, ya que desde el 2003 la ley 992 permite la recuperación de materiales, y por ende, la actividad realizada por los cartoneros. Además, estos hechos reflejan una contradicción en las formas en que desde el gobierno se ha atendido la problemática de los cartoneros. Por un lado se presenta hacia la sociedad legalizando la actividad e incorporando a los cartoneros al servicio diferenciado de higiene urbana (art. 1, Ley 992), pero por otro lado intenta desalentarla reprimiendo a cartoneros, dificultando el ejercicio de la actividad y cercenando la posibilidad de su subsistencia diaria. Estas prácticas, que en última instancia conforman políticas públicas, muestran la ineficiencia política para dar solución real a la problemática de una fracción de los trabajadores, con los cuales el Estado tiene mayor deuda. Ante la ausencia de una solución real a la situación de los cartoneros, la represión se presenta como alternativa. Por todo esto, es que los trabajadores y trabajadoras del Programa de Recuperadores Urbanos, nucleados en ATE-CTA, denunciamos este accionar y manifestamos nuestro repudio, y nos solidarizamos con todos los recuperadores urbanos y cada una de sus organizaciones.

ATE - JUNTA INTERNA MEDIO AMBIENTE - CTA

## 2.2 LEY BASURA CERO

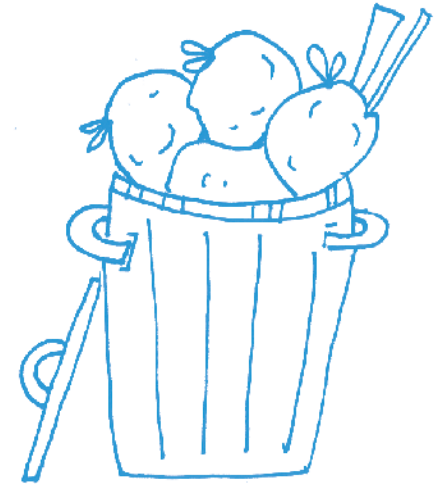
**H**acia 2005 la cuestión de la capacidad del relleno sanitario del CEAMSE<sup>33</sup> (ubicado en la localidad de León Suárez) se vuelve problemática: “*faltaban pocos años para llegar al límite de la vida útil*”, remarca “Cali” Villalonga ex-director de campaña de Greenpeace. La Ciudad, a través de sus funcionarios, sale a buscar sin éxito lugares alternativos para continuar con la política de enterramiento de los residuos. Llegaron a considerar localidades lejanas como Olavarría, Cañuelas y hasta el sur de Entre Ríos. Sin embargo, en cada caso se encontraron con una clara oposición por parte de la población: por un lado, por los efectos de degradación que implicaba (en términos de contaminación y depreciación del valor inmobiliario), por el otro, porque Greenpeace organizaba campañas de resistencia en las localidades donde llegaba la propuesta, favoreciendo la aprobación de la legislación que prohibiera ese tipo de emprendimientos. Sin opción de nuevos rellenos sanitarios, le quedaban a la Ciudad dos opciones: la incineración<sup>34</sup> o las políticas de reciclado.

Es entonces que, una tendencia que se venía dando a escala global se encuentra con procesos locales. Si bien en los 1980s, según Greenpeace, comienzan a considerarse seriamente las políticas de reciclado, es durante los 1990s que toman impulso. Entre las iniciativas más difundidas aparece la política de “Basura Cero” cuyo enfoque se centra en la

reducción de la producción de residuos, el reciclado y la revaloración de materiales. La experiencia, que es “*un movimiento de ciudades*” (Villalonga), comienza en Canberra (Australia) en 1995 y se propaga a otras latitudes. Para poder promoverla en Buenos Aires, la figura del cartonero fue clave:

*Los cartoneros mostraban que allí había valor y que ese valor tenía un rendimiento económico. Se dio la combinación donde quizás, si el fenómeno cartonero no hubiese estado en la calle, uno tenía que mostrar teóricamente ese recurso que estaba en la basura. Pero era evidente que había recursos porque había gente todos los días revolviendo la basura. O sea, estábamos en una escala que nunca habíamos visto. El botellero, esas cosas siempre se dieron pero la verdad es que el cartonero, como se lo vio a partir de 2002, nunca. Entonces, lo que pasó es esa combinación de la existencia de esa gente que mostraba de manera muy evidente que había valor en los residuos, que la vía del relleno sanitario no la iban a poder seguir: entonces la ley de Basura Cero. Esa es la manera en la que se logra mágicamente que se alineen los planetas y lograr vencer la oposición del CEAMSE. [Entrevista a Villalonga]*

Allí se establece una alianza estratégica, en tanto confluyen intereses. La posibilidad de encontrar puntos de afinidad entre la acción de la ONG y las organizaciones de cartoneros se materializó con El



33. En 1976, bajo la intendencia de facto de Cacciatore, la Ciudad de Buenos Aires prohibió la incineración. La nueva estrategia de gestión de residuos para el Área Metropolitana se basó en la creación de rellenos sanitarios bajo la órbita de la empresa estatal “Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado” (CEAMSE por sus siglas). Compuesta por los Gobiernos de la Ciudad y de la Provincia de Buenos Aires, se encarga del transporte de residuos desde las plantas de transferencia (acopio) y realiza su disposición final.

34. Una de las cuestiones interesantes que se relevaron en el estudio es el “fantasma de la incineración”. Si bien los funcionarios entrevistados niegan la posibilidad, las organizaciones ambientalistas y algunas cooperativas creen que se está llevando el sistema actual al límite para poder presentar a la incineración como una alternativa viable.

Ceibo, y no es casualidad. De todas era la que tenía mayor estabilidad organizacional y un galpón para trabajar. A su vez, su referente principal apostaba a “profesionalizarse”, según Villalonga, en la dirección de convertirse en una empresa:

*Se hace con El Ceibo una experiencia piloto en Palermo, donde Greenpeace les alquila un camión y se hace una campaña conjunta para mostrar que los vecinos querían reciclar. Pero también se daba otra cuestión que había que decían “eso lo hacen los europeos, acá no se hace”. [...] Había que demostrar que a la gente, si vos le dabas la oportunidad, lo hacía. Es así como se hizo una experiencia con El Ceibo, yo creo que habrá sido durante comienzo de 2005 y buena parte de 2006, donde se los proveyó de materiales, pecheras y una cantidad de cosas para demostrar que se podía emprolijar ese trabajo y ese trabajo podía llegar a tener un poco más de rendimiento. [Entrevista a Villalonga]*

El 24 de noviembre de 2005, a partir de un proyecto elaborado por Greenpeace y debatido críticamente con organizaciones cartoneras<sup>35</sup>, se sanciona la Ley N° 1.854 de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos o “Basura Cero”<sup>36</sup>. Como parte de sus disposiciones se incluyó el “desarrollar instrumentos de planificación, inspección y control con participación efectiva de los recuperadores urbanos, que favorezcan la seguridad, eficacia, eficiencia y la efectividad de las actividades de gestión de residuos”. Se estableció un criterio de reducción progresiva de los volúmenes de basura a enterrar



## Ley Basura Cero

*Se estableció un criterio de reducción progresiva de los volúmenes de basura a enterrar así como la prohibición de la combustión como sistema de disposición final. Se determinó la recolección diferenciada de residuos secos y húmedos, dando prioridad e inclusión en el proceso de recolección y transporte de los residuos sólidos urbanos secos y en las actividades de los centros de selección, a los recuperadores urbanos inscriptos en el REPYME*

35. No todas las organizaciones estuvieron de acuerdo, el MTE fue uno de los principales opositores puesto que esa Ley era un importación que desconocía, según ellos, la particularidad de los procesos locales.

36. Se adoptó el concepto de “Basura Cero” entendido como “el principio de reducción progresiva de la disposición final de los residuos sólidos urbanos, con plazos y metas concretas, por medio de la adopción de un conjunto de medidas orientadas a la reducción en la generación de residuos, la separación selectiva, la recuperación y el reciclado”. La Ley 1854 también es concordante con las disposiciones de la Ley local N° 1687 de Educación Ambiental y con los lineamientos que emergen de la Ley N° 992, por la que se declaró a la prestación del servicio de higiene urbana como servicio público.

(fijando para el año 2020 la prohibición de enterrar residuos reciclables) así como la prohibición de la combustión como sistema de disposición final. Se determinó la recolección diferenciada de residuos secos y húmedos, dando prioridad e inclusión en el proceso de recolección y transporte de los residuos sólidos urbanos secos y en las actividades de los centros de selección, a los recuperadores urbanos inscriptos en el Registro Permanente de Cooperativas y de Pequeñas y Medianas Empresas (REPYME) (artículos 43 y 44). A su vez, se creó un Consejo Asesor Permanente para monitorear su cumplimiento denominado Comisión Basura Cero. La Ley fue reglamentada<sup>37</sup> en 2007, a través el Decreto N° 639 que estableció al Ministerio de Medio Ambiente de la Ciudad como la autoridad de aplicación. Ese mismo año la DGPRU pasó a llamarse DGREC (Dirección General de Reciclado) como parte de una estrategia que corría a los recuperadores urbanos del centro para considerarlo como un eslabón más de la cadena de reciclaje.

Las principales diferencias entre Greenpeace y las organizaciones de cartoneros más combativas llegaron al momento de la implementación. Lo que estaba en disputa era, a grandes rasgos, dos modelos distintos. Las organizaciones ambientalistas proponían un sistema integral que ubicara a los cartoneros dentro de los Centros Verdes y que, idealmente, las empresas privadas de recolección se hicieran cargo de la logística diferen-

ciada. El trabajo de los recuperadores en la calle era informal y no podía garantizar las metas de reducción establecidas. Las cooperativas, por su parte, denunciaban a Greenpeace de querer dejarlos afuera y de promover un sistema privatizador, mientras que ellos reclamaban el derecho a hacerse cargo (a partir de un sistema mixto cooperativista-estatal) de la recolección. A su vez, reclamaban el derecho a discutir la modalidad de trabajo puesto que reconocían en su práctica un saber específico. Esta discusión continuará cuando se debatan los pliegos de servicio de recolección. Más allá de las acusaciones cruzadas, la Ley Basura Cero suponía un avance porque se reconocía que lo que hacían los cartoneros como recuperadores urbanos no era sólo un trabajo sino que constituía un servicio. Ahora, lo que había que discutir eran los objetivos y las condiciones.

Las primeras acciones de la flamante gestión de Macri producirán una rearticulación de fuerzas.

LO QUE ESTABA EN DISPUTA ERA, A GRANDES RASGOS, DOS MODELOS DISTINTOS. LAS ORGANIZACIONES AMBIENTALISTAS PROPONÍAN UN SISTEMA INTEGRAL QUE UBICARA A LOS CARTONEROS DENTRO DE LOS CENTROS VERDES Y QUE, IDEALMENTE, LAS EMPRESAS PRIVADAS DE RECOLECCIÓN SE HICIERAN CARGO DE LA LOGÍSTICA DIFERENCIADA. EL TRABAJO DE LOS RECUPERADORES EN LA CALLE ERA INFORMAL Y NO PODÍA GARANTIZAR LAS METAS DE REDUCCIÓN ESTABLECIDAS. LAS COOPERATIVAS, POR SU PARTE, DENUNCIABAN A GREENPEACE DE QUERER DEJARLOS AFUERA Y DE PROMOVER UN SISTEMA PRIVATIZADOR, MIENTRAS QUE ELLOS RECLAMABAN EL DERECHO A HACERSE CARGO DE LA RECOLECCIÓN.



<sup>37</sup> Durante la primera gestión de Macri, por el decreto N° 760 que estableció una Comisión con el objetivo de elaborar un proyecto de ley de regulación de envases.



## 2.3 REPRESIÓN Y NUEVAS ALIANZAS ESTATALES

La llegada de Macri como nuevo Jefe de Gobierno en diciembre de 2007 fue acompañada por una serie de medidas que abrieron un período de alta conflictividad y que configuraron una rearticulación de fuerzas. A dos semanas de asumido el Gobierno, una de las primeras acciones fue despedir a 36 de los 80 empleados de la DGREC como parte de una línea de acción política tendiente, a lo que denominaban, “racionalizar” los recursos según parámetros de “eficiencia”. El área de reciclado no estaba entre sus prioridades. Retomando las palabras de un empleado de la dirección, “*no se echa al 40% de un área para ponerla en valor*”. La respuesta del sindicato de los estatales no se hizo esperar.

Fue un período complicado para los trabajadores de la DGREC que veían su actividad paralizada a partir de llegar a las oficinas y encontrar las puertas cerradas con llaves, y otras medidas que les impedían trabajar.

Casi en paralelo, se comenzaba a percibir los efectos de la reciente suspensión del servicio del Tren Blanco que transportaba a los cartoneros y sus carros hacia el conurbano. A finales de diciembre de 2007 más de cincuenta cartoneros se concentraron en las inmediaciones de Plaza de Mayo para protestar por la eliminación del servicio. La empresa concesionaria (TBA) justi-

### TOMARON LA DIRECCION DE RECICLADO PORTEÑA POR EL DESPIDO DE 30 TRABAJADORES

Por DyN - Friday, Dec. 28, 2007 at 1:02 PM

BUENOS AIRES, dic 28 (DyN) - Los 80 trabajadores de la Dirección General de Reciclado del Gobierno de la Ciudad dispusieron hoy un paro y toma de las oficinas, ante el despido de 30 de ellos en el marco de una racionalización encarada por la administración de Mauricio Macri. Los 30 trabajadores, enrolados en ATE, recibieron la comunicación del despido esta mañana por parte de las autoridades del área vinculada al trabajo de más de 10 mil cartoneros. La Dirección funciona en Balcarce 362, 4º piso, que hoy paralizó sus tareas pasadas las 9, a medida que se fueron comunicando los despidos. Si bien la decisión se hizo por Decreto del Ejecutivo, el N° 2075/07, los trabajadores culparon al director del área, Pablo Fornieres. “Sabemos que es una decisión propia del director, quien dijo que tranquilamente el área puede trabajar con 46 empleados”, dijo Georgina López, trabajadora del lugar, en diálogo con DyN. Preciso que “a las 9 entró la primera compañera a la entrevista y se le comunicó el despido”. Los trabajadores comenzaron a realizar anoche una cadena telefónica ante la inquietud que generó en ellos que se les anunciara que tendrían una entrevista y que concurrían a su lugar de trabajo con su respectivo currículum.

Los mismos son agentes que desempeñan su trabajo enmarcados en los decretos 948/05 y 959/07, lo cual significa que tienen una antigüedad mayor al año. Con ello se descartan los argumentos del Gobierno de la Ciudad de que los despidos que hoy efectuarán, serán de personas contratadas durante la segunda mitad del 2007 o los llamados “ñoquis”.

ficó su decisión alegando la peligrosidad por el mal estado de las formaciones, el vandalismo y la “depredación” de quienes utilizaban las formaciones<sup>38</sup>. Como resultado, cientos de personas quedaron varadas en la ciudad: cartoneaban tres o cuatro veces por semana, y luego se las rebuscaban para llevar el material a provincia. Las opciones que tenían eran: contratar un flete, arreglar con los galponeros un precio que incluyera la búsqueda del material o, en el peor de los casos, trabajar como jornaleros por un pago de 10 pesos al día. Esta situación, precarizó aún más las condiciones de trabajo y trajo aparejado el problema de la convivencia con los vecinos, al establecerse acampes en diferentes espacios públicos. El aumento de la suciedad, los ruidos, las peleas, los robos, se convirtieron en objeto de reclamos por parte de los vecinos.

Como respuesta, siendo Juan Pablo Piccardo Ministro de Ambiente y de Espacio Público, se decidió realizar a través de la Policía Federal un operativo de represión y desalojo en la zona de Barrancas del Belgrano, donde estaba el mayor asentamiento. El repudio a lo sucedido no tardó en llegar tanto de dirigentes políticos de la oposición como de los propios vecinos, quienes mantenían una relación ambivalente entre la molestia que ocasionaba la presencia cartonera y el rechazo a la forma de resolución por parte del Gobierno<sup>39</sup>.

Esta sucesión de eventos impulsó a los trabajadores de la DGREC que formaban parte de CTA-ATE a articularse en dos direcciones: en la organización de quienes habían perdido el servicio de Tren Blanco y a través de un acuerdo con el MTE. Esta nueva configuración de alianzas hace que ciertas personas se encuentren “de los dos lados del mostrador” (en el Estado y en las cooperativas) generando algunas críticas (sobre todo al momento de la ejecución de los Contratos) respecto de la transparencia y de la ventaja de algunas organizaciones. Sin embargo, cobra otro sentido si se considera que es a partir de esta articulación con los cartoneros que estos estatales (que habían sido diezmados como parte de las primeras medidas de gobierno) reconstruyen su posición y su potencia al interior del propio Estado.

En relación a la organización de los cartoneros que no contaban más con el servicio del Tren Blanco, emerge un tipo de organización distinta bajo los lineamientos de un modelo de tipo sindical. Lo que se llamará coloquialmente, las “cooperativas de la CTA”: Las Madreselvas que agrupa recuperadores de zona norte, Recuperadores Urbanos del Oeste y Cartonera del Sur. Tanto Evangelina March como Eduardo Nasif<sup>40</sup> califican al proceso como “traumático”. La estrategia que se adoptó fue diseñar la estructura de estas organizaciones a partir de tomar “lo que había”, que eran los delegados de estación (a veces designados por elección, muchas por una cuestión de fuerza física) y darle una estructura de organización de tipo sindical. Esto les

38. Uno de los eventos que se tomó como justificación fue el incendio de una formación: “A las 23:15 un grupo de cartoneros que descendió con sus carros en la estación San Fernando, antes de bajar de la formación, encendió fuego un tacho de basura en el último coche. Al llegar el tren a la estación de Carupá, el fuego ya había consumido parte de este coche y comenzó a propagarse por el interior de toda la formación”, relató TBA. <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-89731-2007-08-15.html>

39. Para acceder a algunas de las declaraciones de repudio: <http://www.pagina12.com.ar/diario/el-pais/1-99479-2008-02-23.html>

40. Delegado general de la junta ATE-CTA del Ministerio de Ambiente y Espacio Público.

## REPUDIO VECINAL ¡NO EN NUESTRO NOMBRE!

El Consejo Comunal de la Comuna 13 repudia el violento operativo policial realizado para desalojar a los trabajadores cartoneros de Pampa y la vía, acompañado de detenciones injustificadas de vecinos y cartoneros, y advierte a las autoridades del Gobierno de la Ciudad que no utilice el nombre de los vecinos de los barrios de Belgrano Núñez y Colegiales para justificar este tipo de medidas.

Es cierto que hay vecinos molestos – con razón – por los asentamientos cartoneros generados por la suspensión del tren blanco; también es cierto que hay vecinos molestos – también con razón – por el mal trato dado a los cartoneros que reciclan la basura generada por nosotros. Lo que no es cierto es que los vecinos unánime y mayoritariamente avalemos tipos de medidas como la adoptada. Tratando, justamente, que el conflicto de intereses desatado en nuestros barrios por la decisión unilateral de TBA sea tratado y encauzado civilizada y humanamente, el Consejo Comunal realizó dos reuniones ampliadas – que intentaron, sin éxito, ser impedidas por el director del Centro de Gestión y Participación Comunal N° 13 – para buscar entre vecinos con distintas opiniones y posturas, soluciones constructivas al problema.

CONSEJO COMUNAL DE LA COMUNA 13



permitió poder generar organizaciones con más de 500 personas sin caer en el modelo de cooperativa pequeña centrada en la producción del Centro Verde (tipo El Álamo, El Ceibo) ni en una estrategia de movimiento social (como el MTE). El estar dentro del Estado favoreció el proceso de formación, como relata Nasif:

*Cuando hubo que dar el salto en los papeles de diseñar las estructuras, fue clave el rol de los trabajadores de esta dirección, como Julio y Mabel que laburan en el área de cooperativas [...] era ayudar con los trámites preliminares. Explicarles a los compañeros que ahora tenían que no sólo discutir y decirlo sino también volcarlo. Cuando empezamos nosotros los trámites del INAES...el INAES es un organismo que, espectacular la existencia del INAES, los reivindicó. El Estado debería estar ahí, tiene que estar ahí, tiene que estar presente con la economía más social, pero es un órgano de complicación de trámites simples. Nos ha pasado una mañana de estar en tres oficinas y que nos digan que el mismo trámite se hace de tres maneras distintas. Tardan un año las cuestiones. Después conseguimos recursos, entonces la verdad es que... en ese momento ATE y CTA [...] nos bancaron, porque hay muchas cooperativas muy chicas que fracasaron en el intento de armarlo porque no consiguieron los mil pesos de la inscripción. Fue complejo. Y después organizarse, ver los roles: el presidente, el secretario, el tesorero, cómo funciona la sindicatura de una cooperativa, las asambleas. "Bueno, quién va a ser el presidente?." "Él." "¿Por qué?." "Y, qué se yo." Por lo que fuere. Votar, decidir.*

*Entonces es un proceso que es espectacular, un proceso democrático increíble.... [Nasif]*

La conformación como cooperativa requería una serie de pasos formales y estructuras que poco tenían que ver con la forma de trabajo y organización que tenía el cartonero de calle. Era un desafío:

*El cartonero es un señor que empuja un carrito en la calle, no es un señor que trabaja en un galpón. El señor que trabaja en un galpón es un señor que puede trabajar con cartón, con plástico, con vidrio, con cualquier material, es una categoría que está en las convenciones colectivas de trabajo que se llama "recortero" y que, por lo general, es explotado por alguna figura jurídica, llámese cooperativa, asociación civil o empresa privada, recibe un jornal fijo, no tiene ningún tipo de independencia, cumple un horario y la pasa como el orto que era lo que pasaba en los Centros Verdes, en general, con excepciones. Podía haber una forma de cooperativa, pero la práctica hizo que eso no se desarrolle. Porque otros problemas que tiene uno cuando no conoce el sector es que piensa que, automáticamente, los compañeros de las villas se convierten en cooperativistas ingleses del siglo XIX que hacen asambleas y escriben actas. Digamos, no, el que la tiene más grande se lleva la mayor parte y listo. [Grabois]*

En relación al MTE, la alianza se generó luego de la violenta represión en Barrancas de Belgrano.



## La conformación como cooperativa

*requería una serie de pasos formales y estructuras que poco tenían que ver con la forma de trabajo y organización que tenía el cartonero de calle. Era un desafío.*

## El MTE negoció con el Gobierno

un esquema de trabajo que reconocía al cartonero como el dueño del material, poniendo énfasis en conseguir mejores condiciones para los sujetos y no en armar una cooperativa: “primero existió el cartonero y después la cooperativa”. El Gobierno les entregó en concesión



# 10 camiones y 10 colectivos

que tenían cubierto el sueldo de los choferes, el gasoil y mantenimiento.

Mediante medidas de fuerza, relata Grabois: “se armó una ola de indignación fuerte entre los propios compañeros de verdad. Por primera vez se calentaron en serio, en masa. Entonces, ahí tuvimos cuatro o cinco noches que todos los días cortábamos puentes, todos los días hacíamos movilizaciones”. Como resultado de las protestas, se le acercó un funcionario macrista y comienzan a dialogar sobre cómo las empresas de recolección de residuos, que deberían estar llevando a cabo un servicio de recolección diferenciada, estaban incumpliendo mientras cobraban contratos millonarios. Se procede a realizar una denuncia formal, cae la concesión y esos fondos fueron a parar a la DGREP. Esa inyección de dinero fue fundamental porque “vos podés tener la mejor ley del mundo, pero si no tenés gaita, no funciona”. [Grabois]

El MTE negoció con el Gobierno un esquema de trabajo que reconocía al cartonero como el dueño del material, poniendo énfasis en conseguir mejores condiciones para los sujetos y no en armar una cooperativa: “primero existió el cartonero y después la cooperativa”. El Gobierno les entregó en concesión 10 camiones y 10 colectivos, que tenían cubierto el sueldo de los choferes, el gasoil y mantenimiento. De este modo:

Primero el cartonero se ahorra un montón de gaita que no le tenía que pagar al chofer. Segundo, salía de una situación de subordinación asquerosa que

era la relación entre el chofer y el cartonero. Tercero, se evitaba todo tipo de accidentes. Fue una revolución, fue lo más importante que se hizo de todo lo que hicimos después. Mucho más importante que la gaita, que el incentivo, porque era salir de un esquema de explotación y de indignidad absoluta, porque si vos estás todos los días viajando con tus hijos en la caja de un camión te sentís una mierda, porque viajás al lado de la basura. Que el Gobierno banque eso ya era un aumento de los ingresos.

Este modelo, que surgió pensado para resolver la cuestión de transporte de los miembros del MTE, será el que a partir de la aprobación del Pliego de secos se convierta en el sistema de recolección de grandes generadores para todos los Centros Verdes. Será el MTE quien brinde este servicio.

Durante la primera gestión de Macri, el esquema represivo produjo un resultado paradójico: nuevas alianzas con agentes estatales de la DGREC. Acuerdos por el pago de incentivos a recuperadores, negociaciones por la obtención de predios y la concesión de camiones caracterizaron el período. Este realineamiento de fuerzas generó resquemores en las organizaciones ambientalistas que veían como la Ley de Basura Cero ponía énfasis en la negociación con los recuperadores sin considerar lo que ellos denominan la “integralidad del sistema”.

## 3. Las cooperativas de recicladores urbanos en la GRSU-SECOS

### claves:

#### 2008

- \* BLOQUEO DEL PROYECTO DE LEY 1.791 QUE INTENTÓ LICITAR EL SERVICIO PÚBLICO DE HIGIENE URBANA
- \* NUEVAS COOPERATIVAS DEL SUR

#### 2010

- \* EXPEDIENTE N.º 350.165 SE PRESENTARON DOS PLIEGOS: UNO POR LA FRACCIÓN HÚMEDOS OTRO FRACCIÓN SECOS
- \* COMUNICADO DE GREENPEACE “10 RAZONES PARA RECHAZAR LA PROPUESTA DE MACRI EN MATERIA DE GESTIÓN DE LA BASURA”
- \* 27 DE JULIO AUDIENCIA PÚBLICA DE SECOS

#### 2010-2011:

- \* LICITACIÓN FRACCIÓN SECOS

#### 2012

- \* ADJUDICACIÓN FRACCIÓN SECOS

#### 2013

- \* FIRMA DE CONTRATOS CON LAS COOPERATIVAS

### 3.1 EL PRIMER INTENTO DE LICITACIÓN

**E**n 2008 el Gobierno de la Ciudad presentó el proyecto de Ley 1.791 por medio del cual solicitaba a la Legislatura que autorice al Poder Ejecutivo a concesionar el Servicio Público de Higiene Urbana por 10 años, en vistas al vencimiento del contrato de recolección vigente. Este intento de licitación, que desconocía la Ley Basura Cero y la 992, fue sumamente polémico y fracasó.

El 7 de julio, Greenpeace sacó un comunicado titulado “10 Razones para rechazar la propuesta de Macri en materia de gestión de la basura”<sup>41</sup> que, en los puntos 4, 5 y 7, polemizaba con las organizaciones de cartoneros. La ONG cuestionaba la existencia de un circuito marginal de recolección diferenciada: se ponía como ejemplo la prueba piloto de El Ceibo para demostrar la imposibilidad de cumplir con los compromisos de reducción con ese sistema, insistiendo en la necesidad de una ingeniería integral centralizada. A su vez, reclamaba una formalización del servicio que explicitara cómo sería la prestación. Pero, el punto más controvertido, era la oposición a que las cooperativas de recuperadores se hagan cargo de los reciclables por fuera del sistema de recolección de residuos, tal como lo planteaba por entonces el ministro Piccardo: “*Vamos a profundizar la separación en origen, con campañas sostenidas, y no vamos a utilizar el sistema de recolección para los reciclables: no pueden competir los dos sistemas*”, *sostuvo Piccardo*”.<sup>42</sup> Como respuesta Greenpeace planteó que:

41. Para acceder al informe: <http://www.greenpeace.org/argentina/Global/argentina/report/2008/7/10-razones-para-rechazar-la-pr.pdf>

<http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-107312-2008-07-06.html>  
Página 12 de julio de 2008.

No es aceptable que se desarticule el Plan de Gestión Integral de Residuos establecido en la Ley 1.854 separando el sistema de “reciclado” del de “recolección de residuos”. Esta bifurcación hará que el circuito del “reciclado” – en manos de algunas cooperativas de recuperadores urbanos- sea reducido e irrelevante; mientras el gran negocio estará administrado por las empresas de “recolección de residuos” cuya lógica, acorde al pliego propuesto, incentivará la recolección de cada vez más basura y tendrá como resultado un enterramiento en aumento. [punto 7, Greenpeace, 2008]

En la Audiencia Pública que se llevo a cabo el 1º de octubre las duras críticas al proyecto fueron acompañadas por profundos enfrentamientos. Greenpeace<sup>43</sup> denunció, a través de una “marcha de contenedores”<sup>44</sup> como acción simbólica, que el retiro de los contenedores diferenciados favorecía la generación de más basura. La ONG ambientalista FARN, acusó al gobierno de que el nuevo Pliego no suponía una visión integral del problema de los residuos y, para peor, pretendía volver al viejo sistema de pago por tonelada sin contemplar la recolección diferenciada. En efecto, los nuevos contenedores debían tener un diseño que obstaculizara el retiro de residuos de los mismos, lo que implicaba la imposibilidad de la recuperación del material y el bloqueo del trabajo de los recuperadores.

El Pliego propuesto no contemplaba explícitamente a las CRU. Desde el Gobierno se sostenía que se iba a someter a “convenios específicos” a cada organiza-

ción. Tal como lo remarcó oportunamente la oradora de FARN, la ausencia de una política pública legislada en una relación de poder asimétrica con el Estado, no condecía con los criterios de una Gestión Integra de RSU ni con el derecho básico de equidad ante la Ley. Lo que consiguiera cada organización iba a depender pura y exclusivamente de su capacidad de movilización y presión. Es decir, era sumar informalidad a un sector que ya era informal.

Si bien la existencia de un marco jurídico daba garantía y legitimidad al reclamo de los cartoneros, la experiencia mostraba que, sin el debido seguimiento, su cumplimiento estaba (y está) en riesgo. En esta labor fue central el liderazgo de aquellos referentes de clase media que tenían los estudios y las herramientas calificadas para llevar a cabo la pelea en este recinto. En ese sentido, Alicia Montoya (El Álamo) remarcó en su intervención cómo los recuperados urbanos eran quienes “con lluvia, frío y calor” han sostenido, con o sin Ley, la recuperación de materiales. En su discurso se separaba de la acción del Gobierno, a quien acusaba de intentar “transferir plata de este sector a manos de grandes empresas” calificando como “trucha” la propuesta de creación de la planta de separación en el Norte III del CEAMSE. Pero también cuestionaba a las organizaciones ambientalistas afirmando que “el medio ambiente no son las ballenas” y que sus modelos eran de tipo privatistas y no contemplaban el hecho de que los “recuperadores somos trabajadores”.

Finalmente, los referentes cartoneros convencieron al Ministro de Medio Ambiente Piccardo y pudieron

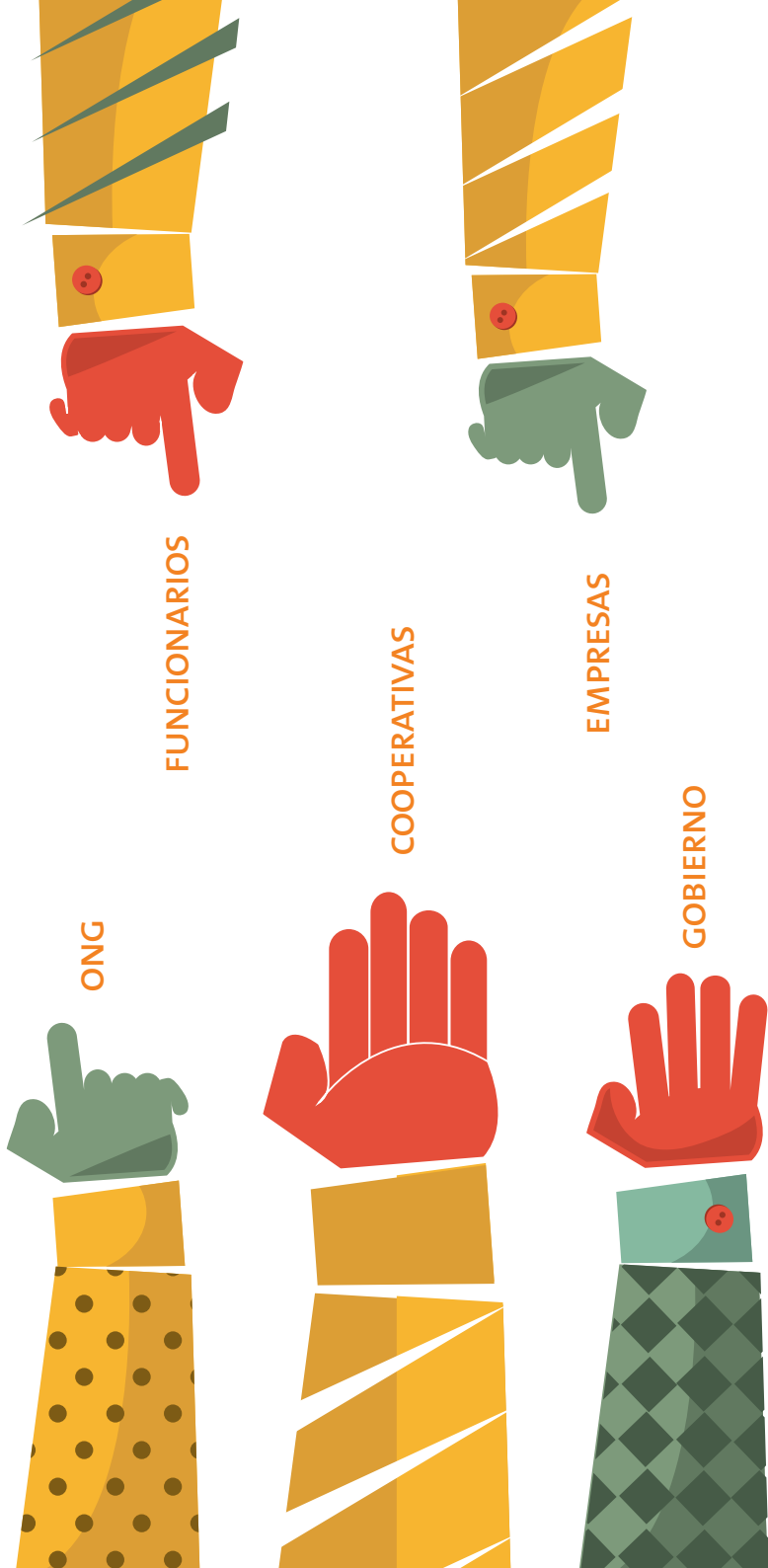
## Alicia Montoya (El Álamo)

*remarcó en su intervención cómo los recuperados urbanos eran quienes “con lluvia, frío y calor” han sostenido, con o sin ley, la recuperación de materiales. En su discurso se separaba de la acción del gobierno, a quien acusaba de intentar “transferir plata de este sector a manos de grandes empresas”.*

*También cuestionaba a las organizaciones ambientalistas afirmando que “el medio ambiente no son las ballenas” y que sus modelos eran de tipo privatistas y no contemplaban el hecho de que los “recuperadores somos trabajadores”.*

43. Es interesante ver el video que, si bien no es sobre la audiencia, marca la posición de la ONG respecto de la ley Basura Cero: <http://www.youtube.com/watch?v=W5qsPjcWPY8>

44. <http://www.youtube.com/watch?v=hgE5onf-KZo>



FUNCIONARIOS

COOPERATIVAS

EMPRESAS

ONG

GOBIERNO

“voltear el contrato unificado” (Grabois). No querían estar dentro ese pliego. Las ONG ambientalistas, que mantenían una postura opuesta al desdoblamiento, considerando que atentaba contra la integralidad del abordaje, perdieron. A partir de entonces, se comenzó a discutir lo que sería el Pliego de Secos.

### 3.2 EL PLIEGO DE RSU-SECOS

La llegada de Santilli al Ministerio de Medio Ambiente en diciembre de 2009, supuso para las CRU un avance en la discusión por el Pliego de residuos secos y la introducción de un nuevo tipo de organización como mediadora: las ONG que trabajan cuestiones que hacen a la transparencia y a la calidad democrática. La primera en ingresar con un contrato fue la Fundación Cambio Democrático en su rol de facilitador del diálogo entre los diferentes actores involucrados (empresas, gobierno, cooperativas, académicos, ONG, etc.) y, un tiempo después, se incorpora Poder Ciudadano por su experiencia en transparentar procesos de contratación de servicios de recolección de residuos. La recepción de este nuevo actor por parte de las cooperativas fue dispar: algunas le reconocen un rol mediador importante, otras consideran que el Estado debería cumplir esa función y dudan, además, acerca de la neutralidad al recibir el pago de una de las partes. La ONG se esfuerzan, con mayor o menor éxito según las temáticas y los momentos, en articular a los diferentes actores y cumplen un rol haciendo recomendaciones y seguimiento respecto de los pliegos y las contrataciones.

En abril de 2010, se presentaron dos pliegos: por un lado, la Licitación Pública para la Contratación del Servicio Público de Higiene Urbana –Fracción Húmedos– y, por el otro, el Concurso Público para el Servicio de Recolección de Residuos Sólidos Urbanos –Fracción Secos (Expediente N.º 350.165). Se trató de dos modalidades de contratación distintas. Para Húmedos se dispuso de cerca del 20% del presupuesto de la Ciudad, en una concesión por 10 años regida por las leyes de contrataciones públicas. En el caso de Secos, se trata de un servicio por cuatro años cuyo contrato se desdobló en Adjudicaciones Directas (en reconocimiento a la preexistencia de ciertas organizaciones) y Adjudicaciones por Concurso (para las zonas restantes). Siguiendo las recomendaciones de las ONG, para evitar fracturar la integralidad del proceso los Pliegos de Secos y Húmedos fueron tratados en simultáneo. Como parte del debate, se convocó a dos Audiencias Públicas.

El 27 de julio se celebra la Audiencia Pública de Secos, en la cual participaron una multiplicidad de actores que incluyó funcionarios, empresas de servicio ambiental, Defensor del Pueblo de la Ciudad, ONG, cooperativas, gremialistas. Más allá de las críticas, los expositores marcaban la transformación y el reconocimiento de años de lucha que significaba poder llegar a esta instancia. Entre los relatos que recupera la versión taquigráfica vale rescatar algunos que ayudan a poner en perspectiva este proceso:



*Apoyamos que las cooperativas sean las prestatarias del servicio público de recolección diferenciada de residuos secos; y entendemos que el Estado debe aportar todos los recursos necesarios –humanos, de asistencia técnica, políticos y económicos– para que este pliego de residuos secos, esta experiencia novedosa en términos de la pasividad que implica que más de cinco mil recuperadores urbanos se hagan cargo de los residuos secos, tenga un destino.” [...] “Entonces, entendemos que hay que fortalecer una unidad del Estado que articule las cooperativas y que ponga en funcionamiento este sistema. Por lo tanto, tomando la Ley 992 y la 1854, tenemos que jerarquizar esta autoridad de aplicación.*

*Para nosotros jerarquizar significa que en este camino de formalización de los recuperadores urbanos y del sistema de recolección diferenciada –además de los recursos humanos y presupuestarios destinados a las cooperativas, de los que hablamos anteriormente–, también deberían ser reforzados los recursos destinados a las áreas encargadas de implementar la política de recuperación de residuos con inclusión social. Es decir, que los trabajadores y trabajadoras responsables de llevar adelante estas políticas deben tener garantizada las condiciones de trabajo acordes a esta iniciativa, y no pueden sufrir la misma precarización laboral que se intenta combatir en el sector cartonero.*

**SANTIAGO GALEANO**

MIEMBRO DE LA JUNTA INTERNA  
AMBIENTAL DE ESPACIO PÚBLICO  
DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD,  
TRABAJADOR DE LA DGREC

**CRISTINA LEZCANO**  
COOPERATIVA EL CEIBO

*En cuanto al pliego, tenemos una crítica: nos ponen a todos en la misma bolsa, siendo que hay cooperativas que trabajamos como cooperativistas, otras que trabajan con trabajadores individuales y otras que recién empiezan ahora. Entonces, no tenemos el mismo nivel de trabajo, por lo que habrá que ayudar a esas cooperativas que recién empiezan. Por otra parte, están desmantelando la Dirección de Reciclado Urbano, que tiene un área de cooperativas (aplausos.) con excelentes trabajadores que empezaron y se la jugaron con nosotros, incluso andando en los trenes. [...]*

*pedir un papel de un seguro, hay que ir a Flota Automotor. Entonces, hagamos las cosas más prácticas y no tan burocráticas, que saldremos adelante.*

*Otra cosa que dice el pliego, aunque creo que ayer fue cambiado –si es así, me corrigen–, es que las cooperativas sobrevivirán con el producido del material. Esto es cómico, porque si cinco tipos manejan el tema de papel, cartón, vidrio y demás, bajan el material y nos fundieron a todos. Entonces, esto hay que tomarlo con pinzas. (Aplausos.)*

*Nuestro proyecto es productivo. ¿Qué significa esto? Que empieza con la separación en origen, y termina en el centro verde, en la comercialización o, por ejemplo, en Santa Fe, pero siempre tenemos que andar tocando puertas por distintos lugares. ¿Por qué no hay un lugar que centralice todo? Porque si es por un vehículo, hay que ir a Flota Automotor; si tenemos que*

*Por otro lado, estamos de acuerdo con que el Estado tiene que “banca” a las cooperativas, pero no dándonos plata. Nosotros no queremos que la DGREC o el Ministerio de Ambiente y Espacio Público nos entregue dinero, sino que se cree un fondo especial, que sea controlado por el Gobierno y por las cooperativas que seamos nombradas.*

*“Qué lindo ver unidos a todos los compañeros cartoneros y a las cooperativas!*

*En primer lugar, quiero agradecer a todos los compañeros que ya se conformaron y que están bien organizados como El Ceibo, el MTE, Reciclando Sueños, El Álamo, Madreselva, Ecos Guardianes, etcétera, quienes apoyan a los cartoneros libres e independientes que, desde hace muchos años, estamos en la calle todos los días, cuidando el medio ambiente, sin sacarle un centavo a nadie, sólo con nuestro trabajo genuino. Las primeras cooperativas que nacieron en la Ciudad de Buenos Aires nos enseñaron cómo organizarnos y, justamente, los cartoneros lo estamos aprendiendo.*

*“Cartoneros” es un invento, como lo dijeron Juan Grabois y Gustavo. Es un invento que lo hicimos nosotros, los desocupados, hace quizás nueve o diez años. Tenemos un oficio, tenemos un trabajo, pero las crisis nos fueron dejando afuera. Había pocas alternativas y teníamos algunas changas. Por eso, emulando a nuestros compañeros botelleros, salimos y dijimos: “¿Qué pasa si nos vamos a la Capital a buscar papel cartón y lo vendemos?” Entonces, hicimos eso: salimos con carritos, con carros y caballos, más de uno con una vieja heladera y así fue como nos bautizamos los “hombres caballo”. Esas heladeras vacías, de cuatro o cinco metros de largo, tiradas por un hombre, hicieron que nosotros nos llamáramos los “hombres caballo”, porque reemplazamos al caballo. Poco a poco fuimos creciendo; quizás en lo personal fuimos encontrándole la parte digna; es decir, llevar el pan a nuestra casa y demostrarles a nuestros hijos que se podía hacer cosas sin salir a robar, o sin caer en la desesperación.*

**RICARDO OMAR NIZ**  
CARTONERO INDEPENDIENTE

**MARCELO VILLARREAL**  
CARTONERO

**ALICIA MONTOYA**  
COOPERATIVA EL ÁLAMO

*Es cierto lo que decía Juan: estamos tan acostumbrados a pelearla que cuesta darse cuenta del lujo de estar felices en este día. [...] No estamos solamente discutiendo cómo se van a tratar los residuos secos en la Ciudad de Buenos Aires. No estamos solamente discutiendo incentivos, obra social, uniformes, centros verdes, camiones para los seis, siete u ocho mil compañeros –no sabemos el número exacto– que trabajan en el ámbito de la Ciudad.*

*Estamos discutiendo un proyecto que abrirá camino en la provincia de Buenos Aires; que abrirá proyectos en todas las provincias del país, que le va a decir al conjunto de los recuperadores, cartoneros, catadores, guincheros de Latinoamérica que hay un camino y que la cooperativa no será pensada como un grupo aislado solamente desde el ingreso, como bien decía un compañero que me antecedió en el uso de la palabra.*

*Nuestro gran logro es haber puesto sobre la agenda pública el problema de los recuperadores de la Ciudad, del medio ambiente, de los residuos, del presupuesto y esto es política pública. Esto, como bien decía otro compañero, no se lo debemos a ningún funcionario. [...] Nuestro gran triunfo es el hecho de que hoy estamos colocando en la agenda política, no la solución para uno, para dos o para tres, sino para todos.*

**JUAN GRABOIS**

## MTE- AMANECER DE LOS CARTONEROS

*Autoridades aquí presentes, queridos compañeros: en primer lugar, me alegro profundamente por poder estar acá, en este auditorio, donde seguramente el 80 por ciento de los presentes son cartoneros de distintas organizaciones. Teniendo en cuenta este clima de diversidad que existe dentro de las organizaciones, diría que estamos casi festejando un primer avance y un reconocimiento.*

*Este pliego, como decía Gonzalo, no es perfecto; tiene importantes errores desde el punto de vista técnico que hay que corregir y trabajar, pero reconoce, fundamentalmente, la labor de los cartoneros en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. Demuestra que el proceso de diálogo que se inició tenía algo que ver con la realidad y que no era una mera pantalla, como creímos al principio. Hubo modificaciones entre la primera y la segunda versión.*

*Este pliego, fundamentalmente, cristaliza un proceso que se perdieron aquellos que andaban por Estambul, Estocolmo, de copetín en copetín, viajando con la plata de las ONGs ambientalistas. Obviamente, no me refiero a ningún compañero de ninguna*

*cooperativa. Aquellos no conocen el esfuerzo, la sangre y la lucha que nos llevó estar hoy acá, lo que posibilitó que la totalidad de los expositores apoyaran la separación de los pliegos –uno para húmedo y otro para seco. Los trabajadores del pliego de húmedos estarán muy bien representados por ese formidable gremio, que es el de los camioneros; y los trabajadores del reciclado estarán representados por estas incipientes organizaciones, de las que me enorgullece ser un militante, que son las cooperativas de cartoneros.*

*Si a partir de la sanción de este pliego vivimos en una ciudad mejor, en una ciudad en la que se recicla más, en una ciudad más justa y solidaria, no es gracias a nadie; no es gracias a ningún gobierno, sino gracias a los trabajadores cartoneros aquí presentes. Ellos lucharon, cortaron puentes y tuvieron que tomar una comisaría para que no les cobren coima. Son los trabajadores que desde hace siete años la vienen remando desde la DGREC, que le ponen todo, que se afilian a su gremio, que la pelean y que también están en condiciones que deben ser ampliamente mejoradas, desde el punto de vista de su trabajo. (Aplausos.)*

*Los que me conocen, saben que estoy tratando de buscar algún elemento para pelear, porque nosotros venimos de la escuela de la confrontación y allí nos formamos. La verdad es que me quedo con pocos elementos, porque las objeciones al pliego son de naturaleza técnica.*

*Los funcionarios tenían miedo a salir en los diarios por no poner un contenedor con perfume francés, que le salía millonada a la Ciudad. Tenían miedo de “banicar” a los cartoneros.*

*Entonces, creo que éste es un triunfo que se ha conseguido con la lucha, desde todo punto de vista, porque nosotros no le damos un cheque en blanco ni a este gobierno, ni al anterior ni al que vendrá. Vamos a seguir construyendo la organización que sostenga esto en el futuro. Y esperamos que en los meses venideros se corrijan los serios defectos que tiene el pliego, porque es perfectible. Esperamos que haya lo que fundamentalmente se necesita para que esto salga y para que los miles de compañeros que hoy no tienen absolutamente nada –ni uniforme ni incentivo ni obra social, y que lamentablemente son la mayoría–, tengan algo. Me refiero al compromiso presupuestario.*

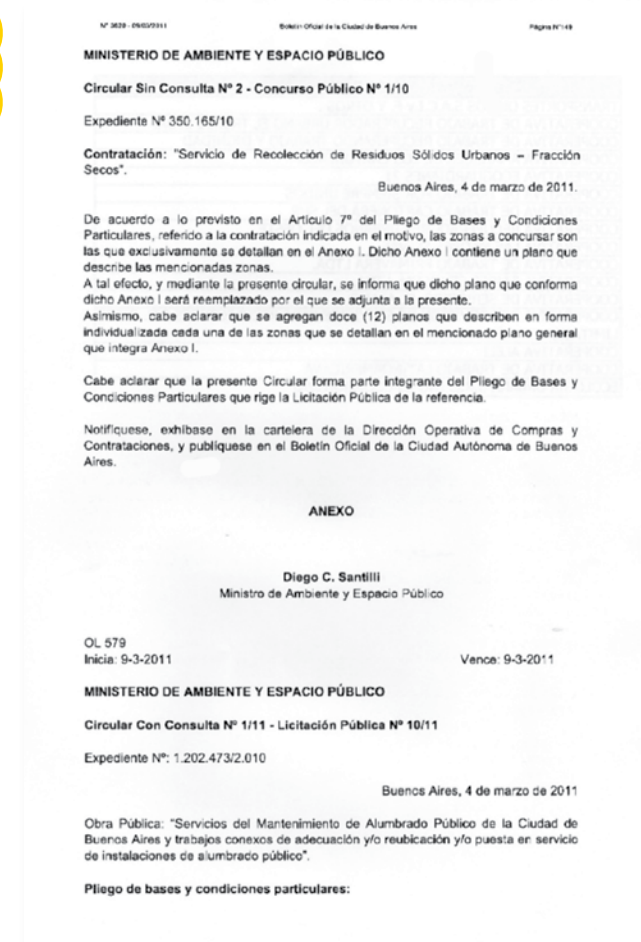
La aprobación del Pliego, supuso un proceso de negociación que derivó, entre otras cosas, en la división por zonas de la Ciudad y en la incorporación de cooperativas que se conformaron ad-hoc. Este nuevo ciclo de formación de cooperativas es leído por los actores más críticos como un intento desde el Gobierno de generar organizaciones adeptas que le permitan hacer frente a las más combativas. Los funcionarios, por su parte, cuentan que se procedió de la siguiente manera: se hizo un trabajo territorial identificando organizaciones que fueran legítimamente (en términos de reconocimiento barrial) conformadas por cartoneros. Se pusieron en contacto y se invitó, a través de los referentes, a que se obtuvieran la matrícula en el INAES y participaran del Pliego. Lo cierto es que la mayoría de esta “nuevas cooperativas” están conformadas por “viejos cirujas” y se ubican en la zona sur de la Ciudad, que es donde hay mayores índices de pobreza. Tal es el caso, por ejemplo, de Alelí donde sus referentes pertenecen a familias de cartoneros y viven dentro de la villa. Ellos ya funcionaban como una organización aunque no bajo estos parámetros legales.

En 2010, 13 cooperativas entregaron las ofertas de la fracción Secos y se abrieron los sobres en marzo de 2011, llegando la adjudicación en agosto de 2012. En septiembre del mismo año se conocieron las versiones finales de los contratos<sup>45</sup>, cuyos puntos centrales en lo referente a RSU secos son: 1) El servicio a prestar durante el plazo de vigencia del convenio está a cargo exclusivamente de las CRU en forma concurrente con el Gobierno de la CABA. 2) Como contraprestación a su servicio, las cooperativas concesionarias dispondrán de

la plena propiedad y gozar del consecuente beneficio económico de los RSU-SECOS. 3) Las zonas donde las CRU realizaban el servicio de manera preexistente no son sujetas a concurso. Si bien había casos que no eran problemáticos (como El Álamo en Villa Pueyrredón, El Ceibo en Palermo o el MTE en el Microcentro), desde Caballito hasta Villa Soldati los límites no estaban tan claros. Por ejemplo, asociados de las cooperativas creadas recientemente, ya recorrían ciertas rutas que no les fueron otorgadas. La lógica de organización territorial del Estado no coincidía con el sentido de la práctica cartonera. Allí se estableció una disputa donde aquellas cooperativas con mayor peso y llegada al Gobierno se vieron favorecidas. A su vez, había otra cuestión en relación a la calidad del material que se recogía puesto que no todas los lugares proveen el mismo tipo de residuos: por ejemplo, en las zonas comerciales de Balvanera o Microcentro la cantidad y la condición del cartón y del papel es mucho más alta que en Villa Luro (barrio residencial). El reconocimiento de la preexistencia de algunos grandes generadores por fuera de la zona asignada, perjudicaba a aquellas organizaciones adjudicatarias de esas áreas.<sup>46</sup> Y es que la importancia del acceso al material está vinculada con aquello que planteaba el referente de una de las cooperativa en relación a la diferencia con la fracción Húmedos: “a ellos les pagan con plata, a nosotros con basura”.

Acceptada la zonificación, se estableció que cada cooperativa pueda ser concesionaria de hasta 2 zonas (incluyendo la preexistente). La Ciudad quedó, entonces, dividida en 12 zonas en las que las CRU van a proveer el servicio público de recolección de residuos secos:

## CIRCULAR DE ZONIFICACIÓN FINAL PARA CONCURSO PLIEGO SECOS



45. Para acceder al pliego de secos: [http://www.cam-biodemocratico.org/residuosurbanos/wp-content/uploads/2010/09/secos\\_final.pdf](http://www.cam-biodemocratico.org/residuosurbanos/wp-content/uploads/2010/09/secos_final.pdf)

46. Sobre todo si se considera que, por ejemplo, en el caso de El Álamo los materiales provistos por grandes generadores representan el 70% del total de lo que se recupera.

## ZONAS DE RECOLECCIÓN CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

### NUEVO PLIEGO

**Zona 1:** Crisologo Iarralde | Galván | Nuñez | Plaza | Tronador | Av. Monroe | FFCC. TBA a Suarez | Cramer | Av Dorrego | Av. Alvarez Thomas | Av. Forest | La Pampa | Av. De Los Constituyentes

**Zona 2:** Av. Alvarez Thomas | Av. Forest | La Pampa | Combatientes de Malvinas | Av. Chorroarín | Av. San Martín | Av. Nazca | Av. Juan B. Justo | Bolivia | Av. Gaona | Av. Honorio Pueyrredón | Cnel. A. Figueroa | Av. R. S. Ortiz | Av. Cordoba | Av. Dorrego

**Zona 3:** Av. San Martín | Av. Nazca | Av. Juan B. Justo | Av. Seguro | Av. Alvarez Jonte | Irigoyen | Av. Francisco Beiró | Av. Gral. Paz

**Zona 4:** Av. Gral. Paz | Av. Rivadavia | Oliden | Cnel. R. Falcón | Av. Larrazabal | Av. Directorio

**Zona 5:** Av. Independencia | Av. Ing. Huergo | Av. Juan de Garay | Pichincha

**Zona 6:** FFCC. Ex Roca | Av. Caseros | Defensa | Brasil | Av. Pedro de Mendoza | Costa Riachuelo

**Zona 7:** Iguazú | Av. Amancio Alcorta | Av. Velez Sarsfield | Av. Caseros | FFCC Ex Roca | Costa Riachuelo

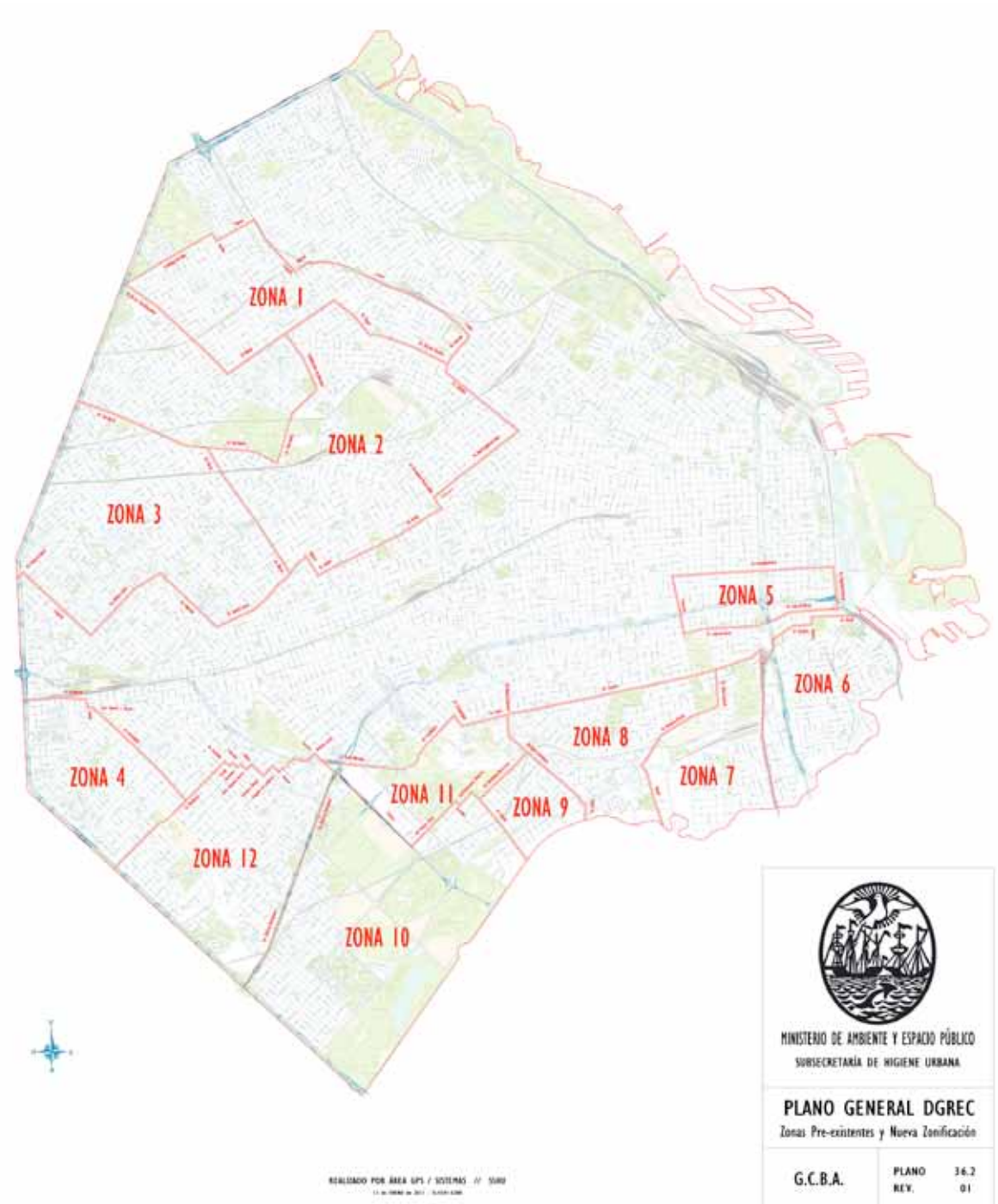
**Zona 8:** Av. Saenz | Del Barco Centenera | Av. Cobo | Av. Caseros | Av. Velez Sarsfield | Av. Amancio Alcorta | Iguazú | Costa Riachuelo

**Zona 9:** Av. Varela | Av. Fdez. de la Cruz | Del Barco Centenera | Av. Saenz | Costa Riachuelo

**Zona 10:** Av. Gral. Paz | Av. Tte. Dellepiane | José Barros Pazos | Castañón | Cnel. M. Chilavert | Av. Varela | Costa Riachuelo

**Zona 11:** Av. Eva Perón | Av. Curapaligüe | Av. Cobo | Del Barco Centenera | Av. Fdez. de la Cruz | Av. Varela | Cnel. M. Chilavert | Castañón | José Barros Pazos

**Zona 12:** Av. Gral. Paz | Av. Directorio | Av. Escalada | Tandil | Palliere | Remedios | Homero | Gral. E. Garzón | White | Francisco Bilbao | Moreto | G. de Laferrere | All6 P. Moreno | Primera Junta | Lacarra | Av. Tte. Dellepiane



El Pliego estableció los siguientes servicios que las cooperativas deben prestar:

- 1) **Recolección de RSU secos puerta a puerta** y su traslado a un Centro Verde o establecimiento análogo a designar.
- 2) **Separación Clasificación de todos los RSU secos** en el Centro Verde y la consecuente enajenación de los mismos en su beneficio patrimonial.
- 3) **Capacitación a los asociados de la cooperativa** para realizar las tareas.
- 4) **Inclusión de recuperadores urbanos individuales** que se encuentren desarrollando el servicio por cuenta propia.
- 5) **Ejecución de políticas de comunicación y concientización de la comunidad** respecto de los beneficios de la separación en origen y el reciclado de los RSU.
- 6) **Ejecución de políticas de erradicación del trabajo no registrado, insalubre e infantil.**
- 7) **El servicio debe prestarse, como mínimo, una vez por semana.**

Por su parte, el Gobierno de la CABA se compromete a implementar, gradualmente, una serie de programas:

- 1) **Programa Integral de Logística (PIL)** que implica la entrega en comodato, como mínimo, de un camión completamente equipado por zona.
- 2) **Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI)** encargado de desarrollar políticas públicas al respecto, que debe incluir la instalación una guardería infantil por Centro Verde.
- 3) **Programa de Inclusión Social Integral (PISI)** cuya misión es garantizar a todos los asociados

de las cooperativas el acceso al monotributo social, seguro de accidentes personales, uniforme e implementos de higiene y seguridad laboral.

- 4) **Programa de Incentivo Mensual (PIM):** cada Recuperador Urbano, a través de la cooperativa a la que se encuentra afectado, debe recibir un incentivo pecuniario mensual, atado al cumplimiento de sus tareas.
- 5) **Programa de Gestión de Centros Verdes (PGCV)** que debe garantizar el mantenimiento, la seguridad, el contralor administrativo, y el transporte de negativos de los Centros Verdes. En caso de no disponer de Centro Verde, se garantizará a las CRU, horarios para que hagan uso de los establecimientos que se construyan en el futuro o de los existentes, en caso de que haya capacidad ociosa en el mismo y previo acuerdo con las CRU que los gestionen.

Mientras se avanzaba en el acuerdo de Secos, la licitación de la fracción Húmedos (el contrato más oneroso de todo municipio) caía por presión de empresas y sindicatos:

*“Ahí venía todo muy bien, hasta que en diciembre del 2011 se sanciona en la Legislatura el último día en que los legisladores dejaban su cargo, un marco regulatorio para la prestación del servicio de higiene urbana. En los hechos, lo que hizo fue tirar el proceso de húmedo, arrancar otra vez de cero, y el de secos continuó con su proceso. Lo que debería haber empezado junto y terminado junto para poder ser coordinado [no ocurrió]” [entrevistado]*



## Si se revisa la distribución geográfica

*de las 12 cooperativas adjudicatarias, 5 se encuentran a pocas cuadras de distancia entre sí en Villa Soldati, y una sexta opera el Centro Verde en la misma localidad. En cuanto a la Adjudicación Directa de zonas por preexistencia, se reconoció a cinco cooperativas: Amanecer de los Cartoneros (MTE), El Álamo, Del Oeste, El Ceibo y Las Madreselvas.*



El 7 de diciembre de 2011 se sanciona la **Ley N° 4.120** de marco regulatorio del Servicio Público de Higiene Urbana (SPHU), promulgada el 18 de enero de 2012, que prorrogó los contratos de las empresas recolectoras vigentes desde el año 2005 y estableció un plazo de dos años para licitar el servicio de Húmedo.

Unos meses antes, el 29 de abril de 2011 finalizó el plazo de recepción de ofertas para el Concurso de Secos. 13 cooperativas presentaron propuestas. Según la **Resolución 899/12** del MAYERPGC (publicada en el Boletín Oficial del GCABA del 10 de agosto de 2012) las cooperativas de recuperadores se convirtieron en adjudicatarias de las zonas concursadas, según siguiente distribución:

Zona N° 1 y 2: Cooperativa de Trabajo Amanecer de los Cartoneros Limitada

Zona N° 3: Cooperativa de Trabajo Recuperadores Urbanos El Álamo Limitada

Zona N° 4: Cooperativa de Provisión de servicios para Recolectores del Oeste Limitada

Zona N° 5: Cooperativa de Trabajo Cartonera del Sur Limitada

Zona N° 6: Cooperativa de Trabajo Recuperador Urbano El Trébol Limitada

Zona N° 7: Cooperativa de Trabajo Alelí Limitada

Zona N° 8: Cooperativa de Trabajo Reciclando Trabajo y Dignidad Limitada

Zona N° 9 y 10: Cooperativa de Trabajo Baires Cero Con Limitada

Zona N° 11: Cooperativa de Trabajo Primavera Limitada

Y aquí un punto interesante: si se revisa la distribución geográfica de las 12 cooperativas adjudicatarias, 5 se encuentran a pocas cuadras de distancia entre sí en Villa Soldati, y una sexta opera el Centro Verde en la misma localidad. En cuanto a la Adjudicación Directa de zonas por preexistencia, se reconoció a cinco cooperativas: Amanecer de los Cartoneros (MTE), El Álamo, Del Oeste, El Ceibo y Las Madreselvas.

### 3.3 EL CONTRATO

El 3 de Enero de 2013 se firmaron los Contratos de Gestión Social para la prestación del Servicio Público de Recolección de Residuos Sólidos Urbanos Secos entre el Ministerio de Ambiente y Espacio Público (a través de la DGREC) y las Cooperativas de Recuperadores Urbanos. La firma marcó el inicio de un **sistema mixto de aporte estatal y gestión social** que logró imponer el reconocimiento de los recuperadores como los propietarios legítimos de los residuos secos en la Ciudad. El Estado debe garantizar las condiciones de posibilidad para la prestación del servicio

en términos de estructura (Centros Verdes y su equipamiento, vestimenta e instrumentos de seguridad, logística), condiciones laborales (monotributo social, seguro por accidentes –ART-, obra social, guardería para los hijos menores), capacitación y asistencia técnica. Se establece que no podrá aplicarse sanción alguna a las cooperativas por el incumplimiento de obligaciones o la deficiente prestación de los servicios, cuando ello sea atribuible al incumplimiento de obligaciones concurrentes o funcionalidades a cargo del Estado.

El contrato tiene la particularidad de reconocer la preexistencia de los sujetos por sobre las cooperativas al establecer que los recuperadores urbanos pueden vender por sí mismos los residuos secos, producto de la recolección domiciliaria, si consideran que las condiciones de comercialización colectiva a través de las Cooperativas a las que se encuentran asociados los perjudican. A su vez, la resolución anticipada del contrato, cualquiera fuera su causa, no puede afectar a los asociados, en el sentido que abre la posibilidad para que puedan conformar una nueva cooperativa o incorporarse a otra y continuar con las prestación de los servicios. El espíritu de estos artículos es poder defenir a los recuperadores de posibles abusos dentro de las propias organizaciones: “usted señor de la cooperativa, no es que puede agarrar las cosas del cartonero y quedárselas, las cosas son del cartonero. Y dice literalmente que no podrá enajenarlas en detrimento, o sea, no lo pueden

obligar a venderlo en peores condiciones de lo que lo vende en el barrio” (Grabois).

En cuanto al contrato, la situación actual es de incumplimiento tanto por parte del Gobierno como de las cooperativas. Estas últimas no tienen los implementos necesarios para desarrollar el servicio y la distribución de recursos entre las organizaciones es sumamente desigual. Tres son las principales explicaciones que dan los actores involucrados. En primer lugar, desde el Gobierno (Ureta y los demás empleados de la DGREC) reconocen el atraso en las prestaciones como producto de la insuficiente cantidad de fondos asignados y de los tiempos burocráticos. Respecto de la distribución desigual entre las cooperativas, comentan que depende del grado de cumplimiento y avance de cada una. Una especie de “scoring” informal, dicen, que se vincula a la cantidad de quejas recibidas por los vecinos, las actividades de comunicación que realizan, y la presentación de informes y balances.<sup>47</sup> En segundo lugar, desde las cooperativas, algunos afirman que tiene que ver con la capacidad de reclamo y los contactos dentro del Gobierno (“hay quienes hablan directamente con el Ministerio, a nosotros nos toca hablar con la DGREC” se lamentó uno de los referentes)<sup>48</sup>. Otros afirman que depende del volumen de la operación de la cooperativa, la cantidad de miembros y la forma que trabajar (“no todas son iguales. Depende mucho de para qué pedís”). En tercer lugar, las ONG encargadas del monitoreo manifiestan que en la actualidad no existe ningún sistema de evaluación formal y público, tampoco

47. Si bien el Artículo 34. Del Pliego establece un Sistema de Scoring, en la práctica no se aplica (según los propios empleados de la DGREC y las cooperativas), no hay evaluaciones formales. El Sistema de Scoring consiste en la adjudicación de puntos frente al incumplimiento de obligaciones pactadas por parte de las Cooperativas de Recuperadores Urbanos. Así, dicho sistema operará en un rango que va de cero (0) a cien (100) puntos. De esta forma, cada Cooperativa comenzará su actividad con cero (0) puntos y el tope máximo permitido a alcanzar de la puntuación de marras, será de cien (100) puntos, resolviéndose por culpa del contratista el contrato respecto de la Cooperativa que supere dicho monto en el lapso de un (01) año calendario. No obstante lo expuesto, la aplicación del Sistema descrito precedentemente será paulatina, y quedará establecida de la siguiente manera: en el primer semestre no se aplicará el Sistema, pero si existirán advertencias. Así, a partir del segundo semestre y, para lo que resta del plazo contractual, el puntaje a aplicar será, para la primera falta se aplicará un tercio del puntaje máximo establecido, para la segunda la mitad y para la tercera, y subsiguientes, el total, ello siempre que la reiteración responda a faltas de la misma naturaleza. Transcurrido el año calendario, será de aplicación el procedimiento descrito precedentemente, volviendo a cero (0) puntos aquellas Cooperativas que hayan cumplido acabadamente las obligaciones pactadas y no hayan sido multadas por incumplimiento alguno. Serán consideradas faltas susceptibles de aplicación de lo normado por el presente artículo, independientemente de las sanciones contractuales que le pudieran corresponder, las que a continuación se detallan con el respectivo puntaje máximo a aplicar: a) Trabajo Infantil. (45 puntos). b) Trabajo en condiciones de informalidad (45 puntos). c) Separación de residuos en lugares expresamente prohibidos al efecto por las normas vigentes o determinados en forma expresa por la Dirección General de Reciclado. (10 puntos) d) Falta de registración de recuperadores urbanos que formen parte de las Cooperativas de Recuperadores Urbanos. (20 puntos). e) Falta de uso de los uniformes, identificación y/o elementos de seguridad que hagan al correcto desarrollo de la actividad. (20 puntos). f) No presentación o presentación fuera de término de los balances por parte de las Cooperativas de Recuperadores Urbanos. (05 puntos). g) La reiteración de reclamos por parte de los vecinos que hagan al desarrollo de la actividad y manifiesten un incumplimiento de las obligaciones a cargo de las Cooperativas de Recuperadores Urbanos. (05 puntos). h) Falta de mantenimiento de la higiene en los Centros Verdes (10 puntos). i) Incumplimiento de la frecuencia pactada (10 puntos). j) Incumplimiento de obligaciones esenciales del Contrato a suscribir o del Plan de Trabajo presentado (10 puntos).

48. En el caso de la Cooperativa El Trébol, sus referentes manifestaron que no estaban copiados en los correos electrónicos que se enviaban desde la DGREC a toda las cooperativas e hicieron varios pedidos formales de entrevista (con nota en mesa de entrada) con Ureta que jamás fueron respondidos.



datos accesibles y fiables sobre la evolución del servicio.<sup>49</sup> Sin embargo, reconocen también que es un sistema novedoso que tiene que ir encontrando sus mecanismos, y que los fondos han aumentado progresivamente (se duplicarán para el año próximo superando los 400 millones de pesos).

En cuanto a las diferencias, vale remarcar algunos ejemplos. En relación a la estructura productiva algunos gestionan Centros Verdes, otros deben alquilar el predio o usar terrenos de alguno de los asociados. El nivel de equipamiento es desajustado pero es cierto que los volúmenes de operación varían: están las CRU que sólo recibieron un camión, otras están tramitando una enfiadora continua. La situación de los recuperadores también es asimétrica: no está claro el procedimiento de asignación de los cupos de los incentivos, no todos los recuperadores tienen obra social<sup>50</sup> y menos ART.

Entre los compromisos asumidos por las CRU, está la progresiva inclusión de los cartoneros independientes. Pero en la práctica parece casi imposible de lograr por dos cuestiones, fundamentalmente: por

un lado, la capacidad de las organizaciones de absorber, de manera rentable, más cantidad de asociados; por el otro, no todos los cartoneros tienen la voluntad de ser recuperadores urbanos.

Los contratos están firmados, los compromisos asumidos pero la ejecución es mucho más lenta de lo previsto.

Al respecto, es interesante la crítica que plantea Consuelo Bilbao de Greenpeace en cuanto a un Estado que, sin invertir lo suficiente se monta en las debilidades de las cooperativas para justificar sus problemas de políticas y de gestión. Recuerda que en una reunión con Javier Ureta, director de la DGREC, le planteó: “Esto no es un tema de cooperativismo [como él afirmaba]. Esto es un tema de gaita, esto es un tema de inversión. Si vos les estas poniendo 3.000 millones de pesos a las empresas, [y] le estas poniendo 200 millones a las cooperativas, es un tema de inversión no es un tema de cooperativismo”. Por otra parte, los propios referentes de las CRU afirman que dada

## Consuelo Bilbao de Greenpeace plantea

*“Esto no es un tema de cooperativismo [como Javier Ureta afirmaba]. Esto es un tema de gaita, esto es un tema de inversión. Si vos les estas poniendo 3.000 millones de pesos a las empresas, [y] le estas poniendo 200 millones a las cooperativas, es un tema de inversión no es un tema de cooperativismo”.*

*Por otra parte, los propios referentes de las CRU afirman que dada la precaria institucionalización de muchas organizaciones, tampoco se puede transferir recursos sin el debido control.*

la precaria institucionalización de muchas organizaciones, tampoco se puede transferir recursos sin el debido control.

49. Situación que fue constatada durante la investigación. Se ha pedido información a diferentes funcionarios que no han respondido o han afirmado no contar con los datos (en la actualidad hay un Pedido de Información en curso). Respecto de la cantidad de recuperadores urbanos con incentivo se saben que son “aproximadamente 4.800”.

50. Existe una polémica en la actualidad al respecto. A través del MTE algunas cooperativas gestionaron una obra social (como el Amanecer de los Cartoneros, Recuperadores del Oeste o El Álamo). Otras se lamentan de no poder acceder. Sin embargo, algunos referentes marcan que quienes no tienen es “por que no quieren” porque no han hecho el pedido como corresponde. Sea como fuera, es un punto pendiente.

4.

## Producir desde el margen: aprendizajes y desafíos

**A**l comenzar el informe cuestionamos la noción de replicabilidad y a lo largo del texto pusimos el énfasis en mostrar cómo se iban articulando algunos eventos claves que contribuyeron a generar **estructuras de oportunidad política específica** en Buenos Aires. Irrepetibles. Sin embargo, del análisis se pueden recuperar al menos cuatro líneas de fuerza para pensar otros casos y que permiten articular una **estrategia común de incidencia**.

### En primer lugar

*se trata de definir QUIÉN ES EL SUJETO DE LA POLÍTICA PÚBLICA*

*Desde el Estado se propuso el reconocimiento individual como recuperador urbano. La creación del Registro Único de Recuperadores fue una tecnología que se utilizó para producir un sujeto de gobierno particular al que, por medio de la acreditación, se le reconoció como trabajador.*

En primer lugar, se trata de definir QUIÉN ES EL SUJETO DE LA POLÍTICA PÚBLICA. En el caso de Buenos Aires, la cuestión comienza con la distinción entre ciruja (aquellos que por generaciones han vivido de los residuos) y los recién llegados, los hijos de la crisis, los cartoneros. Desde el Estado se propuso el reconocimiento individual como recuperador urbano. La creación del Registro Único de Recuperadores fue una tecnología que se utilizó para producir un sujeto de gobierno particular al que, por medio de la acreditación, se le reconoció como trabajador. Este primer paso, implicó la construcción de un adentro y un afuera dentro del universo cartonero: el acreditado y el que no. Pero los relatos concuerdan en la dificultad para asir esa población objetivo. ¿Quién es un cartonero?, se preguntaba por entonces un miembro del primer Programa de Recuperadores Urbanos. Puesto que se basaba en el principio de autoidentificación, el registro contenía personas que tenían otros empleos principales (encargados de edificio, vendedores de comercios, etc.) y dejaba por fuera a algunos de los cartoneros que se encon-

traban en situación de marginalidad extrema. Este debate se fue complejizando a medida que aumentaba la preocupación por la gestión de residuos. El CEAMSE estaba por saturarse y, en términos de políticas públicas, avanzaba con fuerza una perspectiva sostenida por las organizaciones ambientalistas que planteaba la necesidad de un abordaje integral, donde el reciclado jugara un papel central en la disminución del enterramiento. Las organizaciones pasaron a ser, entonces, la nueva estrategia de acción de la flamante Dirección General de Políticas de Reciclado (DGPRU), que luego se convertirá en Dirección General de Reciclado (DGREC). Como parte del reconocimiento de lo elusivo e inabarcable del universo cartonero, **las cooperativas se erigieron como el sujeto de las políticas públicas.** Pero, la situación de marginalidad, precariedad y baja institucionalización de muchas de ellas, volvía peligroso **potenciar demasiado a la organización por sobre las personas.** El riesgo, reconocido por los propios referentes, era el de generar un sistema de explotación entre los propios recuperadores. Para generar mecanismos que protejan de esta situación, tanto en el Pliego como en los Contratos de adjudicación de las zonas para el servicio de recolección de reciclables, se reconoció **la preexistencia del recuperador por sobre la cooperativa como único dueño legítimo del material y la imposibilidad de obligarlos a enajenar los materiales si la persona considera que no son buenas las condiciones.**

Se vuelve imprescindible **realizar un mapa de agentes y alianzas.** Cualquier intento de imponer en la

agenda pública una problemática implica articular estratégica y (más o menos) circunstancialmente con distintos actores. **Actores que, a su vez, no son compactos ni homogéneos.** Para la experiencia de Buenos Aires, la alianza con los sectores medios, los vecinos, hizo de la cuestión cartonera un problema público. El liderazgo no-cartonero pudo mediar en el territorio con los vecinos hostiles y con el Estado. Pero también poseía saberes calificados (por trayectoria o estudios) que les permitió contribuir a la organización de dicho universo. **La coyuntura histórica que implicó el surgimiento de las asambleas vecinales, generó una disponibilidad particular al diálogo que se sintetizó en el cántico: “¡Piquete y cacerola, la lucha es una sola!”** Pero los actores no son unidades coherentes ni absolutas. Así lo demuestra la paradoja de un Gobierno que, mientras se aprobaba la Ley 992 pionera a escala regional respecto del reconocimiento del trabajo de los cartoneros despenalizando la actividad, creaba un organismo represivo como la RECEP. A su vez, las ideas y vueltas con la agenda verde marcaron el campo de disputa, los términos de intervención y formulación de la problemática. Y es que la relación con los vecinos, con las organizaciones ambientalistas y hasta con el propio Estado no es lineal. Razón por la cual, se vuelve imprescindible **identificar aquellos puntos de afinidad que permiten construir intereses en común para avanzar;** aunque luego puedan divergir. Se trata de construir, en cada caso, el **mapa de relaciones** que permita posicionar a los actores relevantes.

En tercer lugar, **COMPRENDER LA HETEROGENEIDAD.** Se suele hacer referencia a lo cartonero como algo

## En segundo lugar

**2 REALIZAR UN MAPA DE AGENTES Y ALIANZAS.**  
*la relación con los vecinos, con las organizaciones ambientalistas y hasta con el propio Estado no es lineal. Razón por la cual, se vuelve imprescindible identificar aquellos puntos de afinidad que permiten construir intereses en común para avanzar. Se trata de construir, en cada caso, el mapa de relaciones que permita posicionar a los actores relevantes.*

## En tercer lugar

**3 COMPRENDER LA HETEROGENEIDAD**  
*Se suele hacer referencia a lo cartonero como algo compacto, pero es un universo que pivotea entre la informalidad y el reconocimiento por lo que no es completamente asimilable por las políticas de estado. Razón por la cual, **los esfuerzos por producir la historicidad de este sector son fundamentales ya que en todo proceso organizacional las marcas de emergencia son constitutivas y proveen claves acerca del ulterior desarrollo.***

compacto, pero es un universo que pivotea entre la informalidad y el reconocimiento por lo que no es completamente asimilable por las políticas de estado. Razón por la cual, los esfuerzos por producir la historicidad de este sector son fundamentales ya que en todo **proceso organizacional las marcas de emergencia son constitutivas y proveen claves acerca del ulterior desarrollo.** En el caso de Buenos Aires, las organizaciones de cartoneros emergen sin un modelo a seguir, en condiciones de incertidumbre y precariedad. Es entonces que combinan sus prácticas (como por ejemplo el trabajo familiar) con apropiaciones de **experiencias contiguas** que incluyen: modalidades de acción (por ejemplo los cortes de calle o las formas de protesta sindical), modelos jurídicos que se acerquen lo más posible (la cooperativa), formas organizacionales que les permitan estructurarse (PYMES, gremios, cooperativas, por mencionar algunas). Y allí surgen una serie de problemáticas de ajustes vinculadas al hecho de que ninguna de estas experiencias es lo que se necesita, sino que se aproximan. En el proceso de formalización fue clave rol de los **líderes** que, dada la baja institucionalidad, a partir de sus trayectorias y redes de contacto personales le darán la impronta a cada organización. “Nadie entiende que hay distintas cooperativas”, se lamenta uno de los entrevistados. **Aún limitándonos a considerar a las organizaciones que están dentro del pliego, las diferencias entre sí son abismales: la cantidad de asociados, las modalidades de trabajo, los objetivos organizacionales difieren radicalmente.** A su vez, producto de este proceso de innovación organizacional aparece un problema que afecta el desarrollo de

la política pública: la dificultad de articular las lógicas estatales con las prácticas consuetudinarias. Un claro ejemplo son los conflictos por la zonificación de la Ciudad. **Para el Gobierno es necesario producir un esquema de trabajo estable que garantice la gestión del servicio público, pero ya existía una cuadrícula informal de rutas de cartoneros.** El reconocimiento de la preexistencia fue una estrategia para transitar esa distancia, aunque en la actualidad tampoco queda claro. Las propias cooperativas comentan que existen, en algunos casos, acuerdos informales que no hacen de los límites del mapa fronteras reales. Pero esto es así en Buenos Aires. **Comprender las particularidades del proceso de formación en cada ciudad** se vuelve fundamental para establecer oportunidades y obstáculos específicos.

Por último, la necesidad de abordar el MARCO LEGAL NO COMO ‘MARCO’ SINO COMO PUNTOS DE CRISTALIZACIÓN DE DISPUTAS. **En la Ciudad de Buenos Aires, el desarrollo jurídico (ver Anexo I) es el resultado de la articulación de fuerzas que llevó desde la criminalización de la actividad hasta el reconocimiento como un servicio público, previa afirmación como trabajo.** El proceso de incorporación de los cartoneros, haciendo énfasis en el aspecto dinámico del derecho, no estuvo exento de intentos de revertir la situación. Tal fue el caso del proyecto de Ley 1.791 que desconocía la jurisprudencia previa y pretendía hacer caso omiso del rol de los recuperadores urbanos en la gestión de residuos. La necesidad de seguimiento y control, se vuelve entonces imprescindible. A su vez, a partir de la aprobación de

la 992, la cuestión cartonera queda ligada a la agenda ambiental. De este modo, se despliega un campo de interlocución donde referentes de ambos universos deberán debatir (formal e informalmente) y sus (des)acuerdos los afectará recíprocamente. Pero esto no es necesariamente así: es preciso indagar en cada caso que actores articula la jurisprudencia. **Conocer el mapa de jurídico de ordenanzas, leyes y reglamentaciones** es una herramienta fundamental para poder establecer una estrategia de acción.

El reconocimiento y formalización del trabajo de los cartoneros en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es producto de luchas, organización y negociación. Si se toma el 2001 y la situación actual, en poco más de una década la transformación fue radical: el cartonero pasó de “robar la basura” a ser reconocido como “un recuperador urbano que trabaja en cooperativas que prestan un servicio público”. Ahora bien, este proceso no fue lineal ni necesario y aún no se encuentra consolidado. Una serie de desafíos quedan pendientes: ¿cómo articular una política pública a partir de reconocer la profunda heterogeneidad de cooperativas? ¿Cómo fortalecer las capacidades de las organizaciones para permitirles ubicarse en una mejor posición en la cadena de valor del reciclaje? ¿Cómo crear las condiciones para que el servicio que prestan potencie positivamente el impacto ambiental?

**El avance en términos de inclusión de los cartoneros en la Ciudad abre paso ahora a las oportunidades para pensar estrategias de incidencia específicas para el sector.**

# Esbozo para una estrategia de incidencia en políticas públicas

## I. LINEAS DE INCIDENCIA

**E**l Informe de Buenos Aires apuesta a mostrar dos cuestiones centrales para entender el proceso de incorporación de los cartoneros como prestadores de un servicio público. En primer lugar, que la experiencia en sí es irreplicable, inclusive para la misma Buenos Aires. La dinámica que asumió el proceso se debió a una forma de articulación en un momento histórico particular. Sin embargo, por otro lado, pueden reconocerse algunas dimensiones que son centrales para cualquier proyecto de Incidencia en este sector. Entre ellas se detectan las siguientes:

### *A) CIRCUNSCRIPCIÓN DEL UNIVERSO CARTONERO.*

El universo cartonero es complejo y heterogéneo marcado por situaciones de marginalidad extrema que dificultan los procesos de organización. En la Ciudad de Buenos Aires, en efecto, lo cartonero es un campo que excede al de los recuperadores urbanos, entendiendo a estos últimos como quienes tienen un efectivo reconocimiento por parte del Estado. La estrategia del primer programa específico

(PRU) en 2003 fue censar a la población para ubicar a cada sujeto y acreditarlo, sin embargo, como se desarrolló en el Informe, no resultó exitoso por la dificultad de delimitación de un universo que es elusivo. Es entonces que, a medida que el PRU se fue consolidando como Dirección, se toma la decisión de comenzar a trabajar con organizaciones y se fue impulsando la conformación de cooperativas. Esta decisión posibilitó el poder desarrollar una política pública específica al crear un campo de interlocución. Para proteger de posibles abusos por parte de las propias cooperativas, uno de los aportes fundamentales que hicieron los referentes cartoneros al momento de discutir la legislación específica fue reconocer los intereses del sujeto como preexistentes a la organización. Los residuos secos son de los cartoneros y no de las cooperativas.

**LA FORMA DE PODER ABORDAR LA PROBLEMÁTICA ES VÍA ORGANIZACIONES GENERANDO MECANISMOS QUE PROTEJAN A LOS CARTONEROS DE LOS POSIBLES ABUSOS DE DIRIGENTES. PENSAR AL CARTONERO COMO SUJETO DE DERECHO.**

*B) LA HETEROGENEIDAD DE ORGANIZACIONES.*

Uno de los errores más frecuentes es pensar a lo cartonero como una masa compacta, indiferenciada de personas que hacen “más o menos lo mismo”. Nada más lejano. En el caso de Buenos Aires se pudo observar una pluralidad de tipos organizaciones que asumen características diferentes según: el momento histórico en el que emergen, el tipo de liderazgo que conduce (más o menos personalista, con una cierta trayectoria particular), y los objetivos que se propongan (énfasis puesto en la producción en la cooperativa o en la adquisición de derechos por parte de los sujetos cartoneros, etc.).

**ES PRECISO ESTABLECER EN CADA CASO UNA TIPOLOGÍA DE ORGANIZACIONES. (VER INDICADORES)**

*C) EL O LOS ESTADOS*

Hay que evitar pensar al Estado como un bloque homogéneo y con mayúscula. En el proceso de incorporación de los cartoneros en la Ciudad de Buenos Aires se establecieron alianzas con algunos actores y agencias estatales (por ejemplo la DGREC) al tiempo que se enfrentó abiertamente con otros (como la RECEP/UCEP). El Estado está conformado por estados incongruentes entre sí: al tiempo que se aprobaban leyes que reconocían el trabajo de los cartoneros (como la 992 o “Basura Cero”) se establecía un esquema represivo (RECEP/UCEP) que tiene eventos significa-

tivos como el ataque sufrido por la organización El Álamo en 2005 o el brutal intento de desalojo en la zona de Barranca de Belgrano en 2007.

Por otra parte, en el caso de la Ciudad de Buenos Aires, los estados son también en plural puesto que el circular de los cartoneros pone en evidencia la falta de articulación entre las diferentes jurisdicciones del Área Metropolitana de Buenos Aires (Ciudad más dos primeros cordones del Conurbano Bonaerense).

**EN CADA CIUDAD EN PARTICULAR ES PRECISO ESTABLECER CUÁL SON LAS ALIANZAS POSIBLES CON ACTORES ESTATALES, CONSIDERANDO QUE PUEDEN UBICARSE EN DIFERENTES POSICIONES DEL ORGANIGRAMA.**

*D) ALIANZAS.*

El desafío de instalar una cuestión como “problema social” supone un trabajo de imposición que requiere el establecimiento de alianzas (más o menos circunstanciales) con diferentes agentes del espacio social. Poder reconocer los puntos de afinidad entre agendas así como identificar adversarios directos resulta imprescindible para desarrollar una estrategia. En el caso de Buenos Aires fue interesante la evolución de la relación con organizaciones ambientalistas, Greenpeace, principalmente, que muestra la complejidad de una articulación siempre inestable.

**EN CADA CIUDAD ES PRECISO REALIZAR UN MAPA DE AGENTES IDENTIFICANDO POSIBLES PUNTOS DE AFINIDAD CON OTRAS AGENDAS (ALIANZAS) ASÍ COMO CONSIDERAR ADVERSARIOS.**

*E) LA LEYES.*

El avance en términos legislativos es fundamental como una cuña que otorga una legitimidad indiscutida al reclamo. Sin embargo, no alcanza con su aprobación: es fundamental poder hacer un seguimiento para garantizar su efectivo cumplimiento y para evitar que se aprueben leyes que atenten contra los derechos conquistados. Siempre existe la posibilidad de retrocesos. Paradigmático, como se presentó en el informe, fue el intento de aprobación en 2008 del proyecto de Ley 1.791 que intentó concesionar el Servicio Público de Higiene Urbana desconociendo la existencia de los recuperadores urbanos.

**EN CADA CIUDAD ES PRECISO ANALIZAR CUÁLES SON LAS LEYES A MODIFICAR O ABOLIR PARA DESPENALIZAR LA ACTIVIDAD ASÍ COMO AVANZAR EN EL RECONOCIMIENTO COMO SERVICIO PÚBLICO. SIEMPRE TENIENDO EN CUENTA LA IMPORTANCIA DEL SEGUIMIENTO PARA EVITAR LA APROBACIÓN DE “CONTRA MEDIDAS” Y GARANTIZAR SU EFECTIVO CUMPLIMIENTO.**

## II. TALLER NACIONAL: PUESTA EN COMÚN DE EXPERIENCIAS Y CONCLUSIONES FINALES.

Teniendo en cuenta las líneas de incidencia detalladas en el aparatado anterior, el martes 3 de diciembre se llevó a cabo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires un taller que tuvo como objetivo generar un espacio de diálogo para poner en común las experiencias de las distintas localidades y comenzar a delinear una estrategia de incidencia conjunta en relación a las políticas públicas para la inclusión de los cartoneros como prestadores de un servicio.

Con esta intención, fueron invitados a participar del encuentro distintos actores vinculados a la temática, con quienes se generó una discusión en torno a las posibles líneas de incidencia, a partir de la identificación de nudos problemáticos comunes.

Para enriquecer la discusión y cubrir un amplio espectro de enfoques, además de los representantes de Avina y los integrantes de Nuestra Buenos Aires, Nuestra Córdoba y Nuestra Mendoza, la mesa contó con la participación organizaciones de cartoneros de Mendoza (Coreme) y de Buenos Aires (Cooperativa El Trébol, Cooperativa del Oeste, Cooperativa Trabajo y Dignidad), integrantes de organizaciones que desempeñan tareas de inclusión en Mendoza (Liliana Sevilla por Colaba y Los Triunfadores) y Córdoba (Vanina Emiliana Perrone), funcionarios de gobierno (Carlos Nuñez, de la Secretaría de Ambiente

de Mendoza y Agustin Casal, Facundo Tapia y Mariano Rusconi, de la Dirección General de Reciclaje –DGREC- de la CABA), ONGs (Germán Emanuele de la Fundación Poder Ciudadano, y Francisco García Faure de la Fundación Cambio Democrático), un integrante de la Universidad Nacional de Cuyo (José Nicolás Martín, Instituto de Ciencias Ambientales) y de una empresa de reciclaje de basura electrónica (Farid Eduardo Nallim, de Recycling)

Luego de las presentaciones de los diagnósticos locales de Córdoba y Mendoza, y la exposición de la experiencia de Buenos Aires –enriquecidas por los comentarios de los actores invitados-, se introdujo el panel de discusión abierto en relación a tres ejes previamente pactados.

El primero de ellos buscó generar una definición conjunta en torno sujeto deseable de la política pública –una discusión posible entre el individuo y la organización-. Este tópico pretendía abordar los matices del universo cartonero, el marco normativo de cada provincia y localidad, las propuestas y programas del Estado y los posibles modelos de gestión integral de residuos.

El segundo eje se enfocaba en el debate en torno a la diversidad organizacional que pueden adoptar los grupos cartoneros. En este sentido, se baraja-

ban distintas estrategias para fortalecer las organizaciones existentes en cada localidad y generar estructuras en aquellos grupos desarticulados.

Por último, el tercer eje apuntaba a subrayar el desafío de pensar el proceso de inclusión de los recuperadores urbanos como prestadores de servicios públicos, y recuperar experiencias de algunas cooperativas en relación a esta proyección.

La premisa que guió la discusión se basó en la imposibilidad de replicar la experiencia de Buenos Aires, y la necesidad de considerar las particularidades de cada localidad a la hora de definir la estrategia. Sin embargo, se buscó detectar puntos en común estructurales que permitiesen definir algunas líneas de acción comunes.

En primer lugar, se coincidió en recortar el universo cartonero para acotarlo al mundo de las organizaciones, siguiendo a grandes rasgos el modelo de Buenos Aires. Sin embargo, la exposición de los diagnósticos de Mendoza y de Córdoba dejó al descubierto la debilidad de organizativa de los grupos cartoneros y la inexistencia de liderazgos fuertes en estas localidades. Esta debilidad no sólo se encuentra en los términos formales-legales, sino también los esquemas y estructura interna.

Este eje dejó claro que el punto de partida en las provincias difiere radicalmente de la experiencia

de Buenos Aires, en donde, a pesar de las distintas formas organizacionales que se adoptaron, el liderazgo fuerte de algunos actores clave fue fundamental para el desarrollo de los eventos posteriores.

En este sentido, se vuelve necesario marcar como uno de los objetivos principales, detectar a las organizaciones –aún incipientes- y delinear estrategias concretas según el caso para lograr su ordenamiento institucional. El fortalecimiento del actor cartonero debe darse a través de procesos asociativos y de institucionalización internos y vis a vis otros actores. Las diferencias entre organizaciones, tal como sucede en Buenos Aires, pueden presentarse internamente pero deben generar un frente común a la hora de negociar con otros actores –como los gubernamentales-.

En concordancia con este primer punto, y a pesar de su limitación, el debate permitió identificar las oportunidades y espacios de incidencia en ambos casos. En Córdoba, el debate del pliego de higiene –incluso con las falencias detectadas por quienes intervienen en él– es considerado como la esfera más adecuada para avanzar con algunas regulaciones para la inclusión de los recicladores. En contraste, la arena más permeable en el caso de Mendoza parece ser la predisposición de algunas figuras ligadas al Ejecutivo provincial de impulsar la agenda medioambiental.

En ambos casos, los incipientes espacios de diálogo son considerados vitales –y deben seguir siendo aprovechados- para generar un compromiso con los distintos actores involucrados en el proceso. Idealmente, se pretende avanzar hacia mesas formales de gestión que nucleen los distintos intereses y permitan un diálogo fluido y coordinado entre ellos.

Como estrategia a largo plazo se vuelve vital la educación y el trabajo conjunto con actores estatales a través de canales de comunicación aceptados, que permitan clarificar intereses y objetivos, y ser permeables a todas las voces del ámbito.

Entre los puntos a trabajar en estos espacios se encuentran dos cuestiones fundamentales en base a las cuales debería regir consenso. En primer lugar, debe respetarse a las organizaciones de cartoneros preexistentes e incorporarlas a cualquier esquema de gestión de residuos. Esto no sólo es importante por el aprovechamiento del know how de estos actores, sino por el reconocimiento que debe darse a aquellos actores que generaron práctica que suplió durante años la ausencia del Estado. En segundo lugar, y ligado a lo anterior, es fundamental enfocar los esfuerzos en reconocer estas prácticas como parte del desarrollo de un servicio público, que debe tener estándares y reconocimientos acordes.



# Indicadores de **gestión** para el monitoreo y avance de **políticas públicas**

## OBJETIVO

El objetivo, según lo encomendado por los diferentes representantes del movimiento de Ciudades, fue generar un sistema de indicadores orientados a medir la evolución de la problemática de la gestión de residuos evaluando su impacto en las políticas públicas con especial énfasis en los trabajadores informales de residuos. Como parte de los criterios se explicitó que no era requisito que la información necesaria para los indicadores existiera o fuera accesible. Tampoco se especificó quién (o quiénes) lo aplicarían por lo que se pidió una primer versión generalista.

## ESTRATEGIA DE ABORDAJE

La estrategia de abordaje elegida fue un modelo de per (presión-estado-respuesta) abreviado con énfasis en los trabajadores informales de residuo. El modelo per fue creado por el metodólogo canadiense A. Friend y adoptado en 1993 por la OCDE para medir la situación ambiental. Este sistema supone una lógica causal por la cual las actividades humanas que impactan en el medio ambiente (presión) alteran la cantidad y calidad de recursos naturales (estado) y la sociedad responde a través de la política pública (respuesta). Si bien al plantear una visión sistémica es una herramienta importante para evaluar la sustentabilidad y efectividad de

las acciones, el riesgo intrínseco a esta perspectiva es el de tomar el esquema lógico como una relación casual directa entre la acción humana y el impacto ambiental. Es preciso, entonces, refinar la lectura de los resultados obtenidos. Por ejemplo, el analizar la distribución en términos de renta y de desigualdad de la población, no supone bajo ningún concepto que la producción de residuos sea producto de la pobreza.

## En resumen:

**Objetivo:** Proponer un sistema de indicadores que permitan evaluar la Gestión de Residuos en las diferentes ciudades.

- » La estrategia supone la utilización de un esquema PER (OCDE 1993) abreviado con énfasis en los trabajadores informales de residuos.
- » Esquema PER (presión-estado-respuesta) Lógica causal: las actividades humanas impactan sobre el medio ambiente (presión) alterando la cantidad y calidad de recursos naturales (estado) y la sociedad responde a través de políticas públicas (respuesta).

No tomar el esquema lógico como una relación causal lineal entre acción humana e impacto ambiental.

## GRUPOS DE INDICADORES

Los tres grupos de indicadores son los siguientes:

- » Indicadores de Presión: Acciones/Actividades que vuelven problemática la Gestión de Residuos
- » Indicadores de Estado: Situación Actual
- » Indicadores de Respuesta: Acciones realizadas para atender la problemática de Gestión de Residuos

### 1. INDICADORES DE PRESIÓN:

Se trata de acciones y actividades que vuelven problemática la Gestión de Residuos, y pueden ser directos (producción de residuos) o indirectos (crecimiento demográfico). En ese sentido el crecimiento poblacional, y las tasas de generación

de residuos dan cuenta de elementos de presión sobre el sistema de gestión de residuos. Aquellos indicadores de desigualdad, buscan generar información sobre los niveles de pobreza en relación la cantidad de trabajadores informales de residuos.

#### 1) Tasa de Crecimiento Poblacional

$$\text{Tasa de Crecimiento} = \frac{\text{población al final del período} - \text{población al principio del período}}{\text{Población al principio del período}}$$

#### 2) Coeficiente GINI de desigualdad de la renta

$$G = \left| 1 - \sum_{k=0}^{k=n-1} (X_{k+1} - X_k) (Y_{k+1} + Y_k) \right|$$

---

X= proporción acumulada de la población  
Y= proporción acumulada del ingreso

#### 3) Tasa de Población en asentamientos

$$PA = \frac{\text{Cantidad de población que vive en asentamientos}}{\text{Población Total}}$$

#### 4) Tasa de generación de residuos por habitante (anual)

$$RxH = \frac{\text{Total de residuos (tn) (domiciliario+industria+comercio)}}{\text{Población Total}}$$

---

Nota: Supone el cálculo de basura viva = residuos que los habitantes sacan a la calle. El período puede ser anual u otro.

#### 5) Tasa de generación de residuos domiciliarios por habitante (anual)

$$RxH = \frac{\text{Total de residuos domiciliarios (tn)}}{\text{Población Total}}$$

---

Nota: Supone el cálculo de basura viva = residuos que los habitantes sacan a la calle.

## II. INDICADORES DE ESTADO:

Se trata de medir la situación actual, al momento de la mediación respecto de la producción y gestión de residuos. Tres son los principales focos de estos indicadores: la cantidad de rellenos sanitarios (habilitados y clandestinos) así como

la cantidad de material de que reciben; la tasa de recuperación de materiales respecto a la totalidad de residuos producidos; y la cantidad y nivel de ingreso de los trabajadores informales de residuos.

1) *Cantidad de Rellenos Sanitarios y total (tn) de residuos que ingresan cada uno (anual)*

2) *Cantidad de Vertederos Clandestinos y total (tn) de residuos que ingresan (estimativo anual)*

3) *Tasa de Población que trabaja en el mercado informal de residuos*

$$PTMIR = \frac{\text{Población que trabaja en el mercado informal de residuos}}{\text{Población Total}}$$

4) *Nivel de Ingreso de los trabajadores informales de residuos*

$$NI = \frac{\text{Ingreso promedio de TI} - \text{Salario mínimo vital y móvil}}{\text{Salario mínimo vital y móvil}}$$

5) *Tasa de reciclaje de residuos sólidos (anual)*

$$TR = \frac{\text{Cantidad de residuos sólidos reutilizados (tn)}}{\text{Cantidad de residuos sólidos generados (tn)}}$$

6) *Tasa de recuperación por parte de los trabajadores informales (anual)*

$$TRTI = \frac{\text{Cantidad de residuos recuperados por TI (tn)}}{\text{Total de residuos generados (tn)}}$$

### III. INDICADORES DE RESPUESTA:

Se trata de medir la respuesta en términos de legislación y política públicas respecto de la Gestión Integral de Residuos puesto que ese era el objetivo propuesto. Estos indicadores son de tipo cuantitativos por dos motivos. En primer lugar, puesto que la disparidad de situación entre las ciudades dificulta establecer un único formato cuantitativo. Más aún, es posible que para alguno de los

casos, ciertos indicadores no sean pertinentes. En segundo lugar, puesto que no se han testado ni validado aún, es preferible un modelo que habilite la inclusión narrativa de las diferencias permitiendo un posterior ajuste de precisión. Sólo la aplicación permitirá mejorar la sensibilidad y pertinencia del sistema de indicadores.

#### 1) Legislación sobre Gestión Integral de Residuos Sólidos:

- a. Existe: sí o no. Especificar qué tipo de Legislación.  
b. Eficacia en la aplicación de cada Ley o Normativa  
Grado de cumplimiento =  $\frac{\text{estipulado}}{\text{realizado}}$

#### 2) Legislación sobre Recuperadores Urbanos:

- a. Existe: sí o no. Especificar qué tipo de Legislación.  
b. Tipo de reconocimiento:  
1. Delito  
2. Despenalización  
3. Trabajo  
4. Servicio Público  
c. Eficacia en la aplicación de cada Ley o Normativa  
Grado de cumplimiento =  $\frac{\text{estipulado}}{\text{realizado}}$

#### 3) Políticas Públicas sobre Gestión Integral de Residuos Sólidos:

- a. Existe: sí o no. Especificar qué tipo de Política Pública.  
b. Eficacia en la aplicación de cada Política Pública  
- Grado de cumplimiento =  $\frac{\text{Tiempo real}}{\text{Tiempo programado}}$   
- Índice físico =  $\frac{\text{Producción Generada}}{\text{Producción Programada}}$   
- Eficacia =  $\frac{GC}{IF}$

#### 4) Políticas Públicas sobre Recuperadores Urbanos:

- a. Existe: sí o no. Especificar qué tipo de Política Pública.  
b. Eficacia en la aplicación de cada Política Pública  
- Grado de cumplimiento =  $\frac{\text{Tiempo real}}{\text{Tiempo programado}}$   
- Índice físico =  $\frac{\text{Producción Generada}}{\text{Producción Programada}}$   
- Eficacia =  $\frac{GC}{IF}$   
c. Cobertura:  
 $C = \frac{\text{cantidad de beneficiarios totales}}{\text{población objetivo total}}$

EL PROYECTO “**GESTIÓN DE RESIDUOS CON CONTRATACIÓN DE RECICLADORES**”  
FUE COORDINADO POR LA ASOCIACIÓN CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA



[info@nuestrabuenosaires.org.ar](mailto:info@nuestrabuenosaires.org.ar)



[info@nuestracordoba.org.ar](mailto:info@nuestracordoba.org.ar)



[info@nuestramendoza.org.ar](mailto:info@nuestramendoza.org.ar)



*red* ARGENTINA  
POR CIUDADES JUSTAS,  
DEMOCRÁTICAS Y SUSTENTABLES



NUESTRA BUENOS AIRES  
EL PULSO DE TU CIUDAD



Red Ciudadana  
Nuestra  
Córdoba

*nin*  
nuestra mendoza  
*somos todas*