



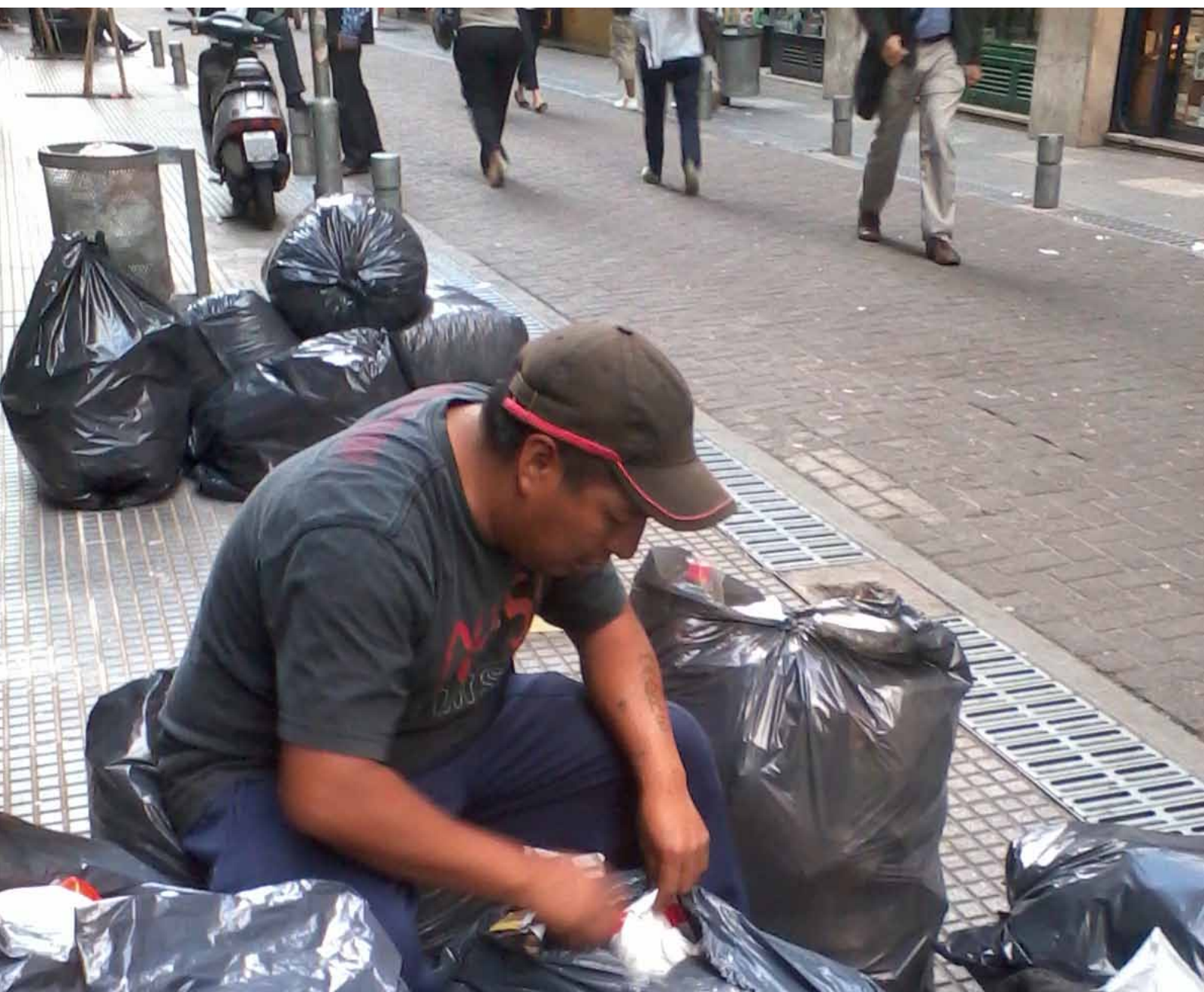
# Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando

Documento de Trabajo de WIEGO (Políticas Urbanas) N° 24

Abril de 2012

## Proceso de integración de los cartoneros de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Del reconocimiento a la gestión de Centros Verdes y la recolección selectiva.

Pablo J. Schamber



# Documentos de Trabajo de WIEGO

Los Documentos de Trabajo de la red global de acción-investigación-políticas Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO, por su sigla en inglés) presentan investigación que hacen, ya sea contribuciones empíricas o teóricas a los conocimientos actuales sobre de la economía informal, especialmente sobre los trabajadores pobres, sus condiciones de vida y de trabajo, y/o el de sus organizaciones. Se presta especial atención a la investigación sobre políticas relevantes, incluyendo investigación que examina paradigmas de política y práctica. Esta serie incluye perfiles estadísticos de empleo informal e importantes análisis de recolección de datos y métodos de clasificación. Se consideran cuestiones metodológicas e innovaciones, así como sugerencias para futuras investigaciones. Todos los Documentos de Trabajo de WIEGO son revisados por el Equipo de Investigación de WIEGO y/o expertos externos. La Serie de Publicaciones de WIEGO está coordinada por el Equipo de Investigación de WIEGO.

## Sobre el Autor:

Pablo J. Schamber, Antropólogo. Docente-Investigador de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Asesor de la Secretaría de Ambiente de la Nación. Autor de “De los desechos a las mercancías. Etnografía de los cartoneros de Buenos Aires” (SB, 2008) y co-editor de Recicloscopio I, II y III.

Fecha de publicación: Abril de 2012

ISBN number: ISBN 978-92-95095-24-3

Publicado por Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO) Una entidad sin fines de lucro limitada por garantía – N ° de Compañía 6273538, Beneficencia registrada No. 1143510

### **Secretariado de WIEGO**

Harvard Kennedy School,  
79 John F. Kennedy Street  
Cambridge, MA 02138, USA  
[www.wiego.org](http://www.wiego.org)

### **WIEGO Limited**

521 Royal Exchange  
Manchester, M2 7EN,  
United Kingdom

Derechos de Autor © WIEGO.

Este forme puede ser reproducido para fines educativos y de organización, siempre y cuando se cite la fuente.

Fotografía en portada: Pablo Schamber

# Resumen

En Argentina, y en particular en su Capital Federal (Ciudad Autónoma de Buenos Aires / CABA), la problemática asociada a los recolectores informales de residuos reciclables (conocidos aquí como cartoneros) sufrió una profunda transformación durante la primera década del siglo XXI. En muy poco tiempo, se transitó un sendero en el que pasó de ser algo ignorado, mutó como algo a corregirse (combatirse, reprimirse), hasta finalmente volverse un aspecto insoslayable cuando de políticas públicas referidas a la gestión de los residuos sólidos urbanos se trata. Este “Working Paper” describe esta transformación y analiza los factores claves que contribuyeron a esta aún inconcluso proceso de integración.

# Contenido

Introducción .....	1
1° Parte: Breve y parcial descripción del proceso de integración (2002 / 2011) .....	2
Privatización de la ingeniería sanitaria y represión del cirujeo .....	2
Explosión cartonera y Ley 992/02 .....	3
Pliegos 06/2003 .....	5
Ley 1854/05 “Basura Cero” .....	6
Recolección diferenciada.....	7
2° Parte: Del reconocimiento a la inclusión. Logros y recomendaciones .....	14
Bibliografía.....	18

# Introducción

*Puedo ver y decir,  
puedo ver y decir y sentir:  
algo ha cambiado  
para mí no es extraño.*

“Influencia” – Charly García

En Argentina, y en particular en su Capital Federal (Ciudad Autónoma de Buenos Aires / CABA), el fenómeno cartonero sufrió una profunda transformación durante la primera década del siglo XXI. Esta metamorfosis no sólo contempla el formidable incremento de su número, la alteración de su composición histórica exclusivamente formada por pobres ‘estructurales’ o la aparición de nuevas formas asociativas, sino que también abarca aspectos de otro orden, como su consideración por la opinión pública (y su reflejo en los medios de comunicación), las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos. En muy poco tiempo, el fenómeno cartonero transitó un sendero en el que pasó de ser algo ignorado, mutó como algo a corregirse (combatirse, reprimirse), hasta finalmente volverse un aspecto insoslayable cuando de políticas públicas referidas a la gestión de los residuos sólidos urbanos se trata. Pero incluso en esta última ubicación puede notarse un cambio de rol, y sobre todo en la CABA, que va desde ubicarlos en la operación y gestión de plantas de clasificación, a la exclusiva responsabilidad por la recolección diferenciada<sup>1</sup>.

Para dar cuenta del proceso que procura la integración de los recolectores informales al sistema de gestión pública de residuos en la CABA, se propone un recorte temporal en torno a dos hechos trascendentales que en este análisis serán considerados como el inicio y el cierre del mismo. Por un lado, un instrumento legislativo como la Ley N.º 992 de fines del año 2002 que reconoció a los “recuperadores urbanos” (de hecho los nombró de este modo como reivindicación frente a los más estigmatizados “cartoneros” o “cirujas”, habituales en el país) como parte integrante de la gestión de los residuos y derogó las Ordenanzas (vigentes desde la última dictadura militar) que los consideraba autores de un delito (manipular la basura en la vía pública sin autorización). Además, la Ley tuvo repercusión en el poder ejecutivo municipal que como consecuencia de su sanción creó una estructura gubernamental específica para el ordenamiento y la regulación de esta actividad: el Programa de Recuperadores Urbanos (PRU) que con el correr de los años adquirió mayor relevancia hasta transformarse en la Dirección General de Reciclado (DGREC). Por otro lado, el proceso licitatorio que arrancó en el año 2008 (se reformuló durante el 2010, se canceló de hecho en lo que hace a residuos húmedos en diciembre de 2011 y aún se encuentra abierto en lo relativo a residuos secos), y que rige el Concurso Público para la Contratación del Servicio de Recolección de Residuos Sólidos Urbanos Secos, a través del cual, teniendo en cuenta la actividad preexistente, se pretende otorgar la exclusividad de la recolección diferenciada de materiales reciclables en la totalidad de la Ciudad de Buenos Aires a Cooperativas de Recuperadores Urbanos. Uno y otro elemento constituyen los hitos fronterizos de este derrotero descriptivo/analítico<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Obviamente que siempre resultará posible encontrar elementos empíricos que den cuenta de continuidades, y ni que hablar de análisis que priorizan mencionar lo que falta para alcanzar una situación ideal en desmedro de lo obtenido. No obstante, a nadie puede escapársele la mudanza hacia la existencia en la actualidad de una realidad bien distinta a la de un antes muy cercano, aunque sea preferible hablar de tendencias, de propensión, de inclinación u orientación en la consideración del tema, en vez de asumir como dado o definitivo un nuevo estado de cosas.

<sup>2</sup> En el medio de estos extremos se ubica la sanción de la Ley N° 1.854/05 de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (más conocida como Ley de Basura Cero) que básicamente apunta a promover la separación selectiva, la recuperación y el reciclado, y prevé una reducción progresiva de los residuos que se disponen en rellenos sanitarios. Esta ley fue antecedida de instancias de debate y participación en las que los referentes de varias cooperativas de recolectores de la Ciudad tuvieron un lugar destacado en alianza con organizaciones ambientalistas.

Este Documento de Trabajo tiene dos grandes partes. En la primera se describe el proceso mencionado tratando de respetar el orden cronológico en el que se sucedieron los hechos que se consideran más relevantes. En la segunda se profundizará el análisis teniendo en cuenta los factores claves que contribuyeron a esta integración de cartoneros. Para su elaboración se buscó información en una variedad de fuentes secundarias (publicaciones de la prensa, artículos científicos y de divulgación sobre la problemática, normativas, actas, versiones taquigráficas de Audiencias Públicas, etc.) y también se realizaron entrevistas a referentes de organizaciones de recolectores, funcionarios y ex funcionarios del gobierno local y a colaboradores de organizaciones ambientalistas con fuerte protagonismo en todo este proceso<sup>3</sup>.

## 1° Parte: Breve y parcial descripción del proceso de integración (2002 / 2011)

### Privatización de la ingeniería sanitaria y represión del cirujeo

Durante la segunda mitad de la década de los 70, y en el marco de un gobierno militar, el método de relleno sanitario se constituyó en el sistema que oficialmente se adoptó para la eliminación y disposición final de los residuos en el área metropolitana. La posibilidad de valorizarlos mediante su reciclaje explícitamente se pospuso porque se consideró que para ello se requerían costosas instalaciones y avanzada tecnología (Laura, 1978: 77). Se creó la empresa estatal inter-jurisdiccional Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), y en abierta oposición a los criterios que propugnan como ejes del cuidado ambiental minimizar o reducir la generación de residuos, o bien reusarlos y reciclarlos hasta donde resulte posible, se estableció que los recursos de CEAMSE provendrían básicamente de tarifas cobradas a los municipios **por tonelada** de basura recibida.

En la Provincia de Buenos Aires este sistema de gestión de los residuos fue reglamentado mediante la Ley 9.111/78, en cuyos fundamentos se sostiene que el gobierno persigue “el saneamiento de los basurales existentes en los Partidos involucrados, previéndose también **la represión** de la recuperación manual de la basura y el denominado *cirujeo*”. También se prohibió la selección, remoción, recolección, adquisición, venta, transporte, almacenaje, o manipuleo de toda clase de residuos domiciliarios que se encontrasen en la vía pública para su retiro por parte del servicio de recolección (Ordenanzas N.º 15.433 y N.º 33.581). Paulatinamente, importantes grupos económicos de capital local, crearon empresas recolectoras de residuos y/o de provisión de ingeniería en el manejo de rellenos sanitarios, al mismo tiempo en que dichos servicios municipales se privatizaban.

Habrá que esperar hasta la licitación del servicio de recolección del año 1997 de la CABA para encontrar que el pliego incluya alguna pauta vinculada a instancias de valorización de residuos. El Artículo 80 de dicho Pliego establece que el gobierno “requerirá a los adjudicatarios la incorporación de técnicas para la recolección de los residuos domiciliarios diferenciados por categoría o destino (vidrio, metales, etc.) **hasta** un 10 % del total en peso a partir del segundo año de operación” (subrayado de autor). Esta medida, si bien avanzaba tímidamente con un programa de reciclado, al mismo tiempo le establecía un límite muy claro (“hasta el 10 %”).

---

<sup>3</sup> Si bien las tareas de investigación y escritura del presente artículo transcurrieron durante los meses de enero y febrero de 2012, mucha de la información utilizada aquí fue reunida con anterioridad por el autor en el marco de proyectos de investigación radicados en la Universidad Nacional de Lanús (UNLa.). Deseo agradecer a Sonia Dias y Lucía Fernández (de WIEGO), a los entrevistados, y a Alejandra Unsain por su ayuda con el gráfico de la línea de tiempo.

## Explosión cartonera y Ley 992/02

El domingo 1 de julio de 2001 el diario La Nación publicó una crónica en la que el antropólogo Francisco Suárez de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) señalaba la existencia de **100.000 cirujas en el área metropolitana**. Impresionado por la cifra y conociendo que en la Ciudad de Buenos Aires se aproximaba una nueva licitación para el servicio de recolección, barrido y limpieza, un Diputado de la Ciudad (Presidente del Bloque Justicialista), publica con el título “El Cirujeo” una carta de lectores en el mismo diario unos días después (La Nación, Carta de lectores, 12/07/2001), en la que se manifiesta proclive a contemplar a los cirujas como actores fundamentales en una gestión integral de los residuos domiciliarios. Este funcionario luego organizó en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires una serie de debates públicos con la intención de que los propios recolectores pudieran exhibir en términos generales su perspectiva y de este modo influir sobre la política de gestión de residuos, justo en el momento en que la concesión de dicho servicio estaba llegando a su fin. También fueron invitados funcionarios con injerencia en la problemática, representantes de las empresas prestatarias del servicio, investigadores y periodistas. Algunos de los cartoneros invitados a exponer sus opiniones y perspectivas en esos eventos representaban incipientes organizaciones asociativas<sup>4</sup>, y se transformaron rápidamente en referencia obligada de las cada vez más habituales crónicas periodísticas locales y extranjeras que abordaban la problemática, y fueron también considerados interlocutores legítimos por distintos organismos públicos municipales, provinciales y nacionales.

No obstante la tendencia marcada por este tipo de encuentros y el predominio de cierto espíritu solidario para con los cartoneros luego de la crisis de diciembre del 2001, también es posible encontrar manifestaciones que abogan por que la autoridad pública intervenga frente al entorpecimiento del tránsito que provocan sus carros o al desparramo de basura en la vereda que atribuyen a su práctica. El viernes 10 de mayo de 2002 el diario La Nación publica que el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires “Combatirá el cirujeo en el microcentro”. La nota habla de un cambio de actitud por parte de las autoridades locales, quienes si bien debido a la crisis social que atravesaba el país habían decidido “no hacer operativos para combatir la recolección informal, ... ante las continuas críticas de los vecinos y frente a una situación que amenazaba con convertirse en inabordable”, ahora se manifestaban dispuestas a “combatir el cirujeo en el micro centro y en los circuitos turísticos de la Capital Federal”.

Como epítome del rechazo que provocó la aparición del tema en algunos sectores, se reproducen manifestaciones públicas del actual Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, (entonces candidato en campaña) en un reportaje publicado por el diario La Nación el martes 27 de agosto del 2002:

***Periodista: Uno de los temas que más preocupan a los porteños es el de los cartoneros. ¿Qué propone usted al respecto?***

*Macri: -Un nuevo diseño ambiental. Hay crisis en el manejo final de los residuos y el cirujeo es un descontrol absoluto. Formar cooperativas no resuelve nada. Este es un negocio millonario y los cartoneros tienen una actitud delictiva porque se roban la basura. Además, no pagan impuestos y la tarea que realizan es inhumana. En otras sociedades, el tratamiento de la basura se hace en lugares cerrados, con elementos, con gente contratada ad hoc.*

---

<sup>4</sup> Algunas de ellas se nucleaban desde hacía pocos meses en torno al Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos (IMFC) ligado al Banco Credicoop. El IMFC es una federación de carácter privado, destinada a organizar y brindar servicios exclusivamente para sus cooperativas asociadas. Hacia fines de la década del 90' y como consecuencia algunas tempranas consultas de personas interesadas en organizar cooperativas de cartoneros, el Instituto generó un espacio para su asesoramiento y promoción. Inicialmente la entidad se dedicó a realizar los trámites para obtener el reconocimiento jurídico como cooperativas ante el organismo oficial correspondiente (Instituto Nacional de Asociativismo y Empresa Social / INAES), como paso previo al otorgamiento de créditos. En el año 2004 el IMFC coordinó un Centro de Acopio en la localidad bonaerense de Munro para la red de cooperativas nucleadas, pero la iniciativa fracasó luego de algunos meses.

***Pero habla de una sociedad ideal. ¿Qué solución encuentra para la recolección informal dentro de la realidad porteña actual?***

*Los recolectores informales no pueden estar en la calle. Los vamos a sacar de la calle.*

***¿Cómo?***

*Ejerciendo la ley. Están cometiendo un delito. Tenés que darles una alternativa, como contratar a unos miles para que hagan la separación de residuos dentro de los centros de procesamiento, y no en la calle.*

***¿Y al que siga en la calle?***

*Me lo llevo preso. Vos no podés alterar el orden en algo que es un delito, porque es tan delito robar la basura como robarle a un señor en la esquina. Y, además, daña la salud. Entonces, llamo a concurso a miles de personas, y les doy trabajo.*

Estas declaraciones reflejan claramente una posición de rechazo hacia la práctica de los cartoneros, posición que se fundamentaba en argumentos que rozan lo estético (ensucian la ciudad, afean el paisaje urbano), lo urbano (entorpecen el tránsito vehicular con sus carros), lo legal (no pagan impuestos y roban la basura), lo humano (hacen una tarea inhumana, no un trabajo).

Sin embargo, una nueva gestión en el área ambiental de la Ciudad convoca a la primera “Mesa de diálogo” entre cartoneros y gobierno, y el martes 1 de octubre se lanzó oficialmente la campaña “bolsa verde” en la Ciudad de Buenos Aires. Siguiendo algunas de las recomendaciones del Diputado que había organizado los encuentros mencionados, la campaña consistía en apelar a la solidaridad de los vecinos para con los cartoneros, solicitándoles que los residuos reciclables los colocaran en las bolsas verdes (en realidad eran blancas y con inscripciones verdes) para facilitar su recolección y evitarles tener que revisar las otras bolsas<sup>5</sup>.

Al poco tiempo, la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sancionó la ley número 992 (publicada en el Boletín Oficial del GCABA el 29/03/2003). Su segundo artículo establece: “El Poder Ejecutivo **incorpora** a los recuperadores de residuos reciclables a la recolección diferenciada en el servicio de higiene urbana vigente” (subrayado del autor), en el marco de una gestión integral que permitiera reciclarlos y dejara sin efecto la disposición final basada en el entierro indiscriminado en los rellenos sanitarios (tal cual se venía haciendo hasta entonces). Asimismo, la Ley estableció que los **recuperadores urbanos** debían inscribirse en un registro (Registro Único y Obligatorio de Recuperadores / RUR), y que como consecuencia obtendrían una credencial y vestimenta adecuada para el trabajo. Finalmente, debe destacarse que esta ley deroga el artículo 6 de la ordenanza 33.581<sup>6</sup>. La Ley se reglamentó mediante el Decreto N.º 622 del 23 de mayo de 2003, a través del cual se creó el Programa de Recuperadores Urbanos (PRU), que entre otras, tuvo a su cargo la implementación del RUR. Los recuperadores inscriptos en el RUR, de acuerdo al Artículo 16 del Anexo I del mencionado Decreto, se encuentran **habilitados** para ejercer su trabajo en todo el ámbito de la CABA.

De todos modos, la **incorporación** de los recuperadores urbanos a la recolección diferenciada del servicio de higiene urbana, en los hechos resultó meramente relegada a la inscripción de los mismos

<sup>5</sup> Las bolsas verdes eran entregadas a los clientes de las cadenas de supermercados adheridos a la campaña y también podían retirarse gratuitamente de los distintos Centros de Gestión y Participación (CGP). Su lanzamiento fue muy difundido y promovido con publicidad en la vía pública, en canales de televisión y radios, y fue noticia destacada de los diarios (Clarín 29/10 “Arranca la campaña para que los porteños separen la basura”, 1/10 “Desde hoy, los cartones y papeles van en otra bolsa”, 5/10 “Medidas para ayudar al reciclaje”, La Nación 20/8 “Habrà que sacar la basura en dos bolsas”, 29/9 “Papeles y cartones en bolsas verdes”, 1/10 “Desde hoy, dos bolsas para la basura”, 2/10 “A la basura diferenciada le faltan bolsas”, Página 12 29/9 “Cartón y papel, en bolsa aparte”).

<sup>6</sup> “Art. 6: Prohíbese la selección, remoción, recolección, adquisición, venta, transporte, almacenaje, o manipuleo de toda clase de residuos domiciliarios que se encuentren en la vía pública, para su retiro por parte del servicio de recolección; quedan comprendidos en la presente prohibición la entrega y/o comercialización de residuos alimenticios cualquiera sea su procedencia.”

en el RUR. Se podría decir que la inscripción en el RUR y la consecuente entrega de credenciales y vestimenta de trabajo fue la manera en la que se **incorporó** a los recuperadores al servicio público de higiene urbana. Aún así, también es importante aclarar que la compra de la vestimenta mencionada mediante el procedimiento y los tiempos propios de la administración pública impidió que todos los inscriptos pudieran obtenerla en el momento del registro, y en muchos casos ni siquiera al cabo de varios meses después. Lejos quedó el PRU de convertirse en la oficina del gobierno con una real injerencia en el diseño y la ejecución de una política favorable al reciclaje socialmente incluyente.

## Pliegos 06/2003

Poco más de dos años después de sancionada la Ley 992 y luego de varias prórrogas al Pliego de 1997 que inhabilitaba casi totalmente la recuperación y/o reciclaje de desechos, en octubre de 2003 se aprobó el Pliego de Bases y Condiciones N.º 6/03 para una nueva contratación del servicio público de higiene urbana cuyos contratos comenzaron en febrero de 2005 y, prorrogados en tres oportunidades, todavía están vigentes. Como novedades respecto de sus antecedentes, el nuevo sistema se caracteriza por:

- a) basarse en el principio de “área limpia” abandonando de este modo el pago por tonelada recogida<sup>7</sup>,**
- b) establecer un servicio de recolección diferenciada en grandes generadores<sup>8</sup> (pero omitiendo el artículo 2 de la Ley 992, no incorporó en él a los recuperadores urbanos),**
- c) prever la construcción de Centros Verdes (uno por cada zona licitada), denominación para los depósitos de acopio y comercialización que recibirían el material de la recolección diferenciada y en donde trabajarían los recuperadores urbanos.**

Como la normativa reconocía la coexistencia de un “sistema formal” de recolección de residuos (realizado por las empresas licenciatarias) y de un “sistema informal” de recuperación de materiales reciclables (que comprende el trabajo de los recuperadores urbanos), algunos documentos lo consideran un “sistema mixto”<sup>9</sup>. Sin embargo, las menciones a los recuperadores urbanos en el Pliego están exclusivamente dirigidas a las empresas prestatarias para que no interfieran en la actividad de los mismos. Es decir, el sistema era ‘mixto’ sólo porque **reconocía** que había recuperadores urbanos, pero no intervenía para nada en su actividad, previendo que la misma se siguiera desarrollando como hasta entonces, o bien en los Centros Verdes una vez que los mismos fueran construidos<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Se trata de un cambio importante ya que termina con el anterior criterio que auspiciaba: mayor generación, mayor recolección y mayor facturación, en contraposición a los principios de una Gestión Integral de Residuos (GIRSU).

<sup>8</sup> Inicialmente edificios de más de 19 pisos, hoteles de 4 y 5 estrellas, edificios públicos del Gobierno de la CABA y Corporación Puerto Madero, luego ampliación por Resolución N.º 50/05 y Resolución N.º 808/07 que agregó comercios e industrias con más de diez empleados, Bancos, Supermercados, Centros comerciales, Shoppings, Centros Educativos y Restaurantes.

<sup>9</sup> No fue posible identificar la fuente que originalmente califica al sistema como “mixto”, a pesar de que son numerosos los documentos tanto oficiales como académicos y de divulgación que lo nombran de este modo. Sí se pudo advertir que aunque la mayoría de ellos se refieren con tal denominación a la coexistencia de un sistema “formal” de recolección realizado por las empresas licenciatarias y un sistema “informal” de recolección realizado por recuperadores urbanos, también se notó que significa la coexistencia en la misma ciudad de zonas de recolección a cargo de empresas licenciatarias por un lado, y bajo responsabilidad del propio gobierno municipal por otro. Uno y otro sentido del término aparecen incluso en un mismo documento oficial, tal el caso del “Informe sobre el circuito del reciclado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (2006).

<sup>10</sup> Con independencia de la falta de impulso para lograr efectivamente su construcción y su funcionamiento adecuado por parte del gobierno local, y con independencia también de su performance por parte de las cooperativas de recuperadores que los tienen concesionados, los Centros Verdes constituyen una verdadera innovación en la historia de la gestión de los residuos de la CABA, ya que su sola existencia conceptual implica que parte de los residuos tendrán algún tipo de valorización (aunque sólo sea su clasificación) alterando así su hasta entonces exclusivo destino en los rellenos sanitarios (instalados fuera de la Ciudad).



## Ley 1854/05 “Basura Cero”

Salvo la convocatoria a la “Mesa de Diálogo” y la continuidad de estas reuniones durante el año 2003 destinadas principalmente a resolver cuestiones operativas de los RUR o a denunciar persecución desde ciertos sectores sociales u otras áreas gubernamentales, no hubo mayor injerencia ni interacción entre niveles gubernamentales del ejecutivo o del legislativo de la ciudad y organizaciones que representarían intereses de los cartoneros de modo corporativo o que consideraran a la ciudad como un todo. Sí existieron encuentros específicos con algunas cooperativas para el desarrollo de proyectos de asistencia y colaboración puntuales, y negociaciones respecto de la concesión de los futuros Centros Verdes<sup>11</sup>.

Esta situación cambió cuando durante los años 2004 y 2005 se producen una serie de encuentros y debates en torno al proyecto de Ley de “Basura Cero” elaborado por la ONG ambientalista Greenpeace. Efectivamente, las organizaciones de recolectores y las organizaciones ambientalistas que promovieron la sanción de la Ley 1854 y luego su implementación, conformaban durante los debates de dicha ley una alianza, por su común posicionamiento como “recicladores”, en oposición al bloque de los “enterradores” del que participaban las empresas recolectoras, CEAMSE y otros actores vinculados a servicios de ingeniería sanitaria.

En noviembre de 2005 se dicta la Ley 1854, llamada de “Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos” o de “Basura Cero”, en la que se establece básicamente:

- a) un criterio de reducción progresiva de los volúmenes de basura a enterrar (fijando para el año 2020 la prohibición de enterrar residuos reciclables),**
- b) la prohibición de la incineración,**
- c) la recolección diferenciada de residuos secos por un lado y residuos húmedos por el otro, 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, los recuperadores urbanos, en los términos que regula la Ley N.º 992” (ART. 43).**

Asimismo, el ART. 44 expresa que el Gobierno de la Ciudad establecerá “líneas de crédito y subsidios destinados a aquellas cooperativas de recuperadores urbanos inscriptas en el Registro Permanente de Cooperativas y de Pequeñas y Medianas Empresas (REPyME)”.

Las organizaciones que participaron de los debates previos a la sanción de la Ley conformarán posteriormente el Consejo Asesor Permanente de seguimiento de la misma y en ese contexto tendrán cada vez más influencia en las orientaciones de las políticas públicas del área. Esta apreciación puede advertirse en párrafos de entrevistas mantenidas con referentes de algunas de las más importantes cooperativas de cartoneros de la Ciudad:

*“El 22 de julio del 2005 salió la matrícula de la Cooperativa. Empezamos a trabajar. Se armó un grupo de vecinos de la Asamblea Barrial que colabora con la cooperativa y se desarrollaron cursos de alfabetización. Participamos del debate por la Ley de “Basura Cero” con Greenpeace. Empezamos a estudiar lo que significa el tema de los residuos en la ciudad, adonde iba esto.*

---

<sup>11</sup> El 1 de mayo del año 2006 se inauguró oficialmente el primer Centro Verde, en la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires. Su gestión fue asignada a la Cooperativa Ecológica de Recicladores del Bajo Flores (CERBAF) y la provisión de materiales reciclables saldría del servicio de recolección diferenciada en grandes generadores. En realidad no se trató ni del primero, dado que la Cooperativa El Ceibo ya operaba un depósito destinado a la clasificación y el acopio de residuos reciclables en la zona de Retiro, donde recibía desde 2004 el producto de la recolección selectiva de dos de las empresas que operaban en la Ciudad (CLIBA y AESA). Como el mismo fue cedido a El Ceibo por un organismo público nacional (el Organismo Nacional Administrador de Bienes del Estado ONABE) y no por el Gobierno de la Ciudad, no se lo reconoció como tal sino hasta diciembre del 2007, pocos días antes del recambio de gestión del gobierno de la ciudad, cuando se inauguró oficialmente. Un mes antes, a mediados de noviembre de 2007, se había puesto en funcionamiento otro Centro Verde, ubicado en Villa Soldati, también en el área sur de la Ciudad. Este centro fue construido por la empresa NÍTTIDA y es co-administrado por las cooperativas “Del Oeste” y “Reciclando Sueños”.

*Evidentemente creo que no nos equivocamos casi en nada porque todo lo que hablamos se viene cumpliendo paso a paso. Simultáneamente, comenzamos a tramitar ante el gobierno de la ciudad de Buenos Aires la construcción del Centro Verde que nos corresponde por Ley para la zona. Somos la única cooperativa legalizada de la zona adjudicada a la empresa 'Integra'. En el medio pasaron una cantidad de funcionarios por el área y ninguno daba pie con bola, así que promesas, que esto, que aquello... Nosotros conformamos un núcleo donde está la Cooperativa del Bajo Flores, gente de El Amanecer de los Cartoneros, el MTE, en total unos 1.200 cartoneros y somos parte del Consejo Asesor Permanente para la reglamentación de la Ley de Basura Cero" (Alicia Montoya, referente de la Cooperativa El Álamo, entrevista del autor el 01/12/2006).*

## Recolección diferenciada

Hay dos situaciones que contribuyen a que a partir del año 2008, en el marco de una nueva administración del gobierno de la Ciudad (el Ing. Mauricio Macri asumió por primera vez en diciembre de 2007), la recolección diferenciada en grandes generadores, que como una novedades preveía el Pliegos 06/03, paulatinamente fuera dejando de ser una responsabilidad que antes asumían las empresas concesionarias, para constituirse en una prestación que brindan las organizaciones de cartoneros, y en particular el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE).

Una de esas situaciones es la deficiencia en la prestación del servicio por parte de las empresas y a través del cual se abastecían de material los Centros Verdes. Además de las quejas respecto de su calidad y cantidad hechas por sus referentes, se difunde un informe del propio gobierno<sup>12</sup> que califica de "irrisorios e insignificantes" los volúmenes de recolección diferenciada que realizan. El estudio mencionado concluye que con la recolección diferenciada realizada por las empresas se obtienen seis toneladas por día de material de muy mala calidad, mientras que en el circuito informal se recolectan cerca de 585 toneladas por día de material óptimo para su comercialización posterior.

La otra situación fue la suspensión del servicio de "trenes cartoneros"<sup>13</sup> por parte de la empresa concesionaria Transportes de Buenos Aires (TBA). Esta medida provocó un fuerte malestar entre los cartoneros debido a la dificultad para retornar a sus hogares<sup>14</sup> en el conurbano bonaerense, y como comienzan a pernoctar en la vía pública, también se generan quejas de grupos de vecinos que no deseaban que acamparan cerca de sus viviendas<sup>15</sup>.

El conflicto se disipa mediante la financiación de transportes alternativos a cargo del gobierno de la ciudad. En las palabras de unos de los principales referentes del MTE:

*"...a la llegada del nuevo gobierno se le suma una decisión de la Subsecretaria de Transporte Ferroviario de la Nación de retirar de circulación el tren blanco, el único medio de transporte*

---

<sup>12</sup> Pardo R., Cariboni, F., Risso, A. y Pugliese, M. 2006.

<sup>13</sup> A partir del año 2001 se fueron paulatinamente habilitando en prácticamente todos los ramales que llegan a la CABA desde el conurbano bonaerense, formaciones completas, especiales y exclusivas para cartoneros, y en cada uno de ellos se fueron incrementando gradualmente la frecuencia de las prestaciones (García, 2007; Schamber 2007 y 2008).

<sup>14</sup> De acuerdo a los datos del PRU del año 2005, más de las tres cuartas partes de los cartoneros registrados (76,6 %) vivían en municipios del conurbano bonaerense, aledaños a la Ciudad de Buenos Aires. Debido al nivel socioeconómico relativamente más elevado y la mayor densidad de población, es aquí donde se encuentran importantes volúmenes de materiales, de buena calidad, y en una menor dispersión geográfica. La gran masa de cartoneros ingresa a la Ciudad con sus carros a practicar la recolección en horario vespertino, y vuelven con la carga al conurbano pasada la medianoche. Durante los días siguientes, luego de clasificarla en sus viviendas, la venden en los depósitos ubicados en las cercanías de los barrios donde habitan.

<sup>15</sup> Varias notas periodísticas de aquellos días reflejan los conflictos entre cartoneros, vecinos y autoridades; véase diario Perfil, 28 de diciembre de 2007, [http://www.perfil.com/contenidos/2007/12/28/noticia\\_0007.html](http://www.perfil.com/contenidos/2007/12/28/noticia_0007.html), Página 12, 15 de agosto de 2007, <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-89731-2007-08-15.html>, diario Perfil, 9 de febrero de 2008 [http://www.perfil.com/contenidos/2008/02/09/noticia\\_0029.html](http://www.perfil.com/contenidos/2008/02/09/noticia_0029.html), [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=989831](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=989831) y <http://www.clarin.com/diario/2008/02/23/laciudad/h-06015.htm>.

*con el que contaban más de mil compañeros de zona norte y oeste...lo que genera una gran red de acampes en la ciudad porque los compañeros no pueden volver a sus casas en el conurbano. Al mismo tiempo había clara conciencia de que los vecinos de los barrios de Belgrano, de Núñez y alrededores iban a rogar por una solución para que los cartoneros se fueran de la puerta de sus casas. Porque el problema era que los compañeros no tenían como transportar sus materiales hacia la zona norte donde habitan. Surge la posibilidad de que se paguen unos fletes por parte de la ciudad y de la Nación. Se hacen movilizaciones... a través de la gente del gobierno de la ciudad se consiguen algunos camiones. Al mismo tiempo ocurre el desalojo violento de los compañeros que acampaban en Barrancas de Belgrano, y entonces hubo por primera vez un movimiento de solidaridad generalizado muchísimo más fuerte al interior del propio sector cartonero. Entre los de MTE, que ya venían de una experiencia de lucha, esa solidaridad creció más aun” (Juan Grabois, referente del Movimiento Trabajadores Excluidos, entrevista del autor el 05/02/2010).*

De este modo, el presupuesto que para la prestación del servicio de retiro en grandes generadores que a tal fin manejaba la Dirección General de Limpieza (DGLIM) fue pasando a la órbita de la Dirección General de Reciclado (DGREC), y estuvo destinado a las organizaciones de recolectores<sup>16</sup>.

En este contexto, el nuevo Gobierno de la CABA presenta un proyecto de Ley (1791-J-2008) ante la Legislatura de la Ciudad a fin de que ésta autorice al Poder Ejecutivo a concesionar el Servicio Público de Higiene Urbana en vistas al vencimiento del contrato de recolección entonces vigente. En una nota aparecida en el diario Clarín el Lunes 30 de junio de 2008 con motivo de esa presentación, el Ministro del área sostuvo que el nuevo proyecto prevé separar la limpieza del reciclado, y que de esto último se hará cargo el Estado. En sus propias palabras “La recolección diferenciada de basura le sale mucha plata al Estado y no sirve para nada, porque cuando se abren los contenedores, todos los residuos están mezclados. Tampoco vamos a gastar plata en una campaña de concientización de la sociedad, porque el sistema evidentemente fracasó”. Es decir, desliga al pliego de la prestación de un servicio de recolección diferenciada, que además de considerarla inútil, identifica como motivo principal del incremento de los montos en contratos vigentes. Además de la culminación de la doble contenerización<sup>17</sup> y de la recolección diferenciada por parte de las empresas, entre otras innovaciones que pretendía introducir el Poder Ejecutivo al servicio de recolección se destacan: la concesión del mismo por diez (10) años en lugar de por cuatro (4) y la vuelta al pago por tonelada levantada (que sustituiría al canon por área limpia). Si bien en el pliego no se definía cuál sería la actividad de los recuperadores urbanos, el gobierno manifestaba que los cartoneros organizados serían los encargados de recolectar el material reciclable y clasificarlos en los Centros Verdes.

Este proyecto motivó serias críticas de organizaciones ambientalistas, legisladores opositores al gobierno y, también, de algunas agrupaciones de cartoneros. Básicamente cuestionaban el incumplimiento, en términos generales, de la Ley 1854. En una conferencia de prensa realizada el 1 de julio de 2008 y de la que participaron varias importantes organizaciones de la sociedad civil junto a las Cooperativas El Ceibo y el Álamo, el Director Político de Greenpeace sostuvo “es inaceptable que el proyecto del ejecutivo atente contra los objetivos de reducción de residuos establecidos en la ley 1854 de Basura Cero y que divida la gestión de los residuos en dos circuitos que compiten entre sí, uno formal y otro informal, ya que esto conducirá inevitablemente a la muerte de la Ley”<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> La DGREC fue creada en el 2007 y asumió las funciones que antes tenía la Dirección de Políticas de Reciclado Urbano (DGPRU), previamente y por poco tiempo el programa Buenos Aires Recicla (BAR) y originalmente el PRU.

<sup>17</sup> Hay que mencionar que un año antes se había lanzado en algunos barrios de la ciudad el sistema de la doble contenerización según la cual, en los contenedores de tapa gris los vecinos debían colocar los residuos húmedos (cuyo destino final seguiría siendo el relleno sanitario), mientras que en los contenedores de tapa naranja se colocaban los residuos reciclables que irían a los Centros Verdes. De acuerdo a declaraciones del entonces Jefe de Gobierno al diario Clarín el 25 de abril de 2007 la actividad de los cartoneros también se vería afectada con este sistema ya que “Quienes realizan la tarea en la calle lo van a poder hacer en plantas, con condiciones higiénicas mayores, y un rédito económico muy grande”.

<sup>18</sup> <http://www.greenpeace.org/argentina/es/noticias/ongs-reclaman-a-macri-que-cump/>

Esta declaración conjunta es el último posicionamiento compartido que tienen las organizaciones que en el marco de las discusiones en torno a la Ley 1854 se habían identificado como “recicladores”. A partir de aquí las cooperativas de cartoneros y otras organizaciones que se identifican con la defensa de sus intereses van a tener un trato directo y afín a las políticas de gestión de residuos del gobierno, mientras que las organizaciones ambientalistas seguirán manteniendo un tono fuertemente crítico.

Mientras que el 7 de julio de 2008 las organizaciones de recuperadores firman un acuerdo con representantes del Ministerio de Ambiente y Espacio Público, ese mismo día Greenpeace difunde un documento en el que cuestiona las últimas medidas tomadas y rechaza el rumbo que tomaba la gestión de residuos de la administración macrista, a la que acusa de violar la Ley de Basura Cero. En palabras de Juan Grabois:

*“En este contexto de gran movilización, se firma un acuerdo con el gobierno de la ciudad, que superó nuestras expectativas. Toda la recolección diferenciada se iba realizar a través de un programa estatal que incluía socialmente a los cartoneros. Nosotros creíamos que estábamos haciendo una cosa muy positiva no sólo para los compañeros sino también para la ciudad de Buenos Aires y en ese contexto fue donde aparece el primer conflicto grande con Greenpeace” (Juan Grabois, referente del Movimiento Trabajadores Excluidos, entrevista del autor el 05/02/2010).*

En el acuerdo con las organizaciones de cartoneros, el gobierno se compromete entre otros aspectos a:

- concesionar como Servicio de Higiene Urbana exclusivamente los residuos húmedos, y desarrollar una política de gestión integral con participación directa de los recuperadores urbanos, a quienes se reconoce como principales protagonistas de los esfuerzos en pos del reciclado en el ámbito de la ciudad,
- discutir un marco jurídico que otorgue a las cooperativas y a los recuperadores urbanos independientes la gestión de los RSU secos,
- garantizar el servicio de transporte de los recuperadores que utilizaban los ramales suspendidos,
- proveer colectivos y pagar los gastos del transporte para los recuperadores agrupados en el MTE,
- proveer logística necesaria para traslado desde grandes generadores a centros verdes con participación de cartoneros y a finalizar los otros centros verdes previstos, entre otros.

Efectivamente, y puntualmente en lo que hace al tema de los recuperadores, el documento de Greenpeace menciona que el trabajo puerta a puerta que realiza la Cooperativa El Ceibo es provisorio, de muy baja escala y dista mucho de alcanzar las metas de reducción establecidas por la Ley 1854. Esta organización ambientalista también hace mención a la necesidad de delinear un programa integral centralizado que no contemple ningún servicio informal ni separe el sistema de “reciclado” del sistema de “recolección diferenciada”<sup>19</sup>.

Los acuerdos logrados entre las organizaciones de los recuperadores y el gobierno se fueron extendiendo en términos de entrega de subsidios, asignación de recorridos de recolección en grandes generadores mediante el otorgamiento de camiones en comodato y/o la cesión de Centros Verdes para su gestión, y alcanzaron a otros grupos de cartoneros. Así, también firmaron acuerdos la Cooperativa “El Amanecer de los Cartoneros” en el marco de proyectos denominados “Reciclando Buenos Aires”, “Plan Integral de Logística para la Recolección Diferenciada”, “Proyecto Integral para la Inclusión de los Cartoneros”, “Proyecto Integral de Recolección Diferenciada; y la Cooperativa “El Álamo” en el marco de “Proyecto Global de Recolección y Centro Verde”.

Además, al Centro Verde “Bajo Flores” inaugurado en 2006 y operado desde entonces por CERBAF, se le sumaron otros operadores: La Cooperativa de Trabajo “Las Madreselvas” y “Ecoguardianes”. Y finalmente, y luego de su paso por un lugar de clasificación y acopio denominado “Polo de Microemprendimiento” el último “Centro Verde” fue asignado a la Cooperativa de cartoneros El Álamo en

<sup>19</sup> Los puntos 4, 5 y 7 de dicho documento establecen 4) No se debe aceptar un circuito marginal de recolección diferenciada 5) No se puede aceptar la continuidad de un sistema de recolección diferenciada informal, 7) No se debe aceptar la desarticulación del Plan de Gestión Integral de Residuos. La versión completa del documento se encuentra en <http://www.greenpeace.org/argentina/Global/argentina/report/2008/7/10-razones-para-rechazar-la-pr.pdf>

el barrio de Villa Pueyrredón, y se inauguró oficialmente en diciembre 2011 (aunque funciona como una planta de transferencia desde abril de 2008) existiendo entonces en la actualidad cuatro centros verdes.

Por su parte las organizaciones de cartoneros fueron estableciendo nuevas alianzas con otras organizaciones de la sociedad civil, tal el caso de Fundación Avina y El Álamo o de la Fundación Ambiente y Sociedad y Reciclando Sueños. Como ejemplo de esta nueva articulación y reflejo del incremento del presupuesto destinado a los recuperadores, se cita un párrafo de un informe de la Fundación Avina:

*“Las cooperativas de recolectores de materiales reciclables de Buenos Aires, lideradas por la socia de AVINA Alicia Montoya, de la Cooperativa de Recuperadores Urbanos El Álamo, lograron que su trabajo fuese incluido en el sistema de gestión de residuos de la ciudad. Su labor cuenta con ayuda logística estatal y consiste en hacer recolección diferenciada en grandes generadores y recogida domiciliaria en varias zonas. Un dato que demuestra la relevancia de este logro, es que hasta 2007, el presupuesto para recolectores en la ciudad era de USD 300.000 al año, y a partir del 2008 ascendió a USD 30 millones”.* ([http://www.informeavina2008.org/espanol/develop\\_SP.shtml](http://www.informeavina2008.org/espanol/develop_SP.shtml))

En abril de 2010, el Ministerio de Medio Ambiente y Espacio Público presentó (Expediente N.º 350.165/2010) una nueva versión de los pliegos para la Licitación Pública para la Contratación del Servicio Público de Higiene Urbana –Fracción Húmedos– y de un Concurso Público para el Servicio de Recolección de Residuos Sólidos Urbanos –Fracción Secos. Estos documentos prevén dos tipos de contrataciones muy diferentes entre sí. El primero se desarrolla en el marco de las leyes que rigen las contrataciones públicas y alcanza casi el 20 % del presupuesto anual de la Ciudad. El otro consiste en la concesión de un servicio por el que **no se eroga** y se rige por una serie de condiciones sujetas a un amplio margen de negociaciones y consensos entre el Gobierno y las cooperativas de Recuperadores.

A efectos de evitar los fuertes cuestionamientos y rechazos de la versión anterior, y para que esta licitación se realice de modo participativo y transparente, el Gobierno firmó un convenio con dos organizaciones de la sociedad civil (Fundación Poder Ciudadano y Cambio Democrático)<sup>20</sup> para que planifiquen y realicen consultas públicas en las que dichos documentos se sometan a discusión y se busquen consensos. Las características sobresalientes de la versión final del Pliego de “Húmedos” hacen referencia a:

- Generalización de la modalidad de recolección contenerizada (de distintos tipos pero sin diferenciación de los residuos) para todo el ámbito de la Ciudad,
- Caracterización de generadores por rango de generación individual,
- Extensión del área comprendida en cada zona (y reducción de su número respecto del Pliego anterior),
- Ampliación de la frecuencia del servicio (una vez por día, siete días a la semana),
- Construcción de una Planta de Compost y otra de Restos de Obras y Demoliciones en cada zona.

En relación al concurso de “Secos” se destaca que:

- El servicio de recolección puerta a puerta y su traslado a un Centro Verde (o establecimiento análogo a designar) estará a cargo exclusivamente de Cooperativas de Recuperadores Urbanos, las que deberán incluir a los recuperadores individuales que se encuentren desarrollando el servicio por cuenta propia en su zona de influencia.
- Como contraprestación de los servicios que se concesionan, el Gobierno permite la enajenación de los residuos recolectados.
- El Ministerio de Ambiente y Espacio Público se compromete a implementar gradualmente distintos programas (un Programa Integral de Logística, un Programa de Erradicación del Trabajo Infantil, un Programa de Inclusión Social, un Programa de Incentivo Mensual y un Programa de Gestión de Centros Verdes) a través de los cuales buscará garantizar la correcta prestación del servicio y la concreción del principio de inclusión social.

---

<sup>20</sup> <http://www.cambiodemocratico.org/>  
<http://poderciudadano.org/>

- El plazo contractual es de cuatro años.
- Las zonas a concursar son 12, ya que las áreas donde las Cooperativas de Recuperadores realizan el servicio de manera preexistente no están sujetas a concurso, razón por la cual el mapa del concurso excluye la franja centro y norte donde operan las organizaciones que ya tienen acuerdo con el Gobierno.

Luego de algunos meses de entrevistas, reuniones y talleres con actores clave (empresas prestadoras, cooperativas de recuperadores urbanos, sindicatos, cámaras y organizaciones de la sociedad civil) el 29 de septiembre de 2010 se realizó una Audiencia Pública. A diferencia de lo sucedido durante la Audiencia Pública del año 2008, en ésta predominaron los discursos reivindicatorios de los nuevos Pliegos. La mayoría de los participantes hizo referencia sólo al concurso por la fracción secos, destacándose casi como única crítica la inexistencia de un presupuesto establecido para la prestación de este servicio y la ausencia de mención respecto a los criterios para distribuir la prestación en los grandes generadores (que no están ubicados homogéneamente en todas las zonas de la ciudad). Sin pretensión de ecuanimidad ni de representatividad, sino como ejemplo de la síntesis arriba señalada, se reproducen algunos párrafos expresados por distintos expositores<sup>21</sup>:

Carina Quispe Merovich (Fundación Ambiente y Recursos Naturales)

*“...pensamos que la recolección de secos es un servicio público reconocido por la ley, por lo que merece ser pagado. Es decir, si van a distribuir 1.200 pesos anuales en empresas que harán la recolección de húmedos, también la recolección de secos debe tener un pago, porque las cooperativas de recuperadores van a estar expuestas a un sinnúmero de costosas obligaciones y tienen que poder enfrentarlas. Entonces, si hay que garantizar el servicio de recolección diferenciado para que la Ley de Basura Cero se cumpla de una vez por todas, ese reconocimiento económico debe estar expresado en el pliego...”*

María de Luján Ramis (Cooperativa del Oeste)

*“...nos preocupan una serie de cosas. En primer lugar, solamente se pagan costos operativos mínimos, y el resto se nos paga con los residuos, no con dinero. No se establece el pago de incentivos por cantidades recolectadas, aunque sea lo que se le abonaría al CEAMSE por enterrarlos [...] no figuran los grandes generadores ni se especifica cómo se hará el reparto, equitativamente, entre todas las cooperativas que trabajamos en la Ciudad de Buenos Aires. Sería bueno generar un espacio público, democrático y equitativo para tratar este tema...”*

*“...con este sistema de pago de costos operativos no se pueden cumplir los objetivos de la Ley 1854, ya que los recuperadores urbanos sólo recogerán el material que les rinda. Hoy hay muy pocos que cargan film, telgopor, botellas y varios tipos de materiales, porque no es rentable. Si tenemos en cuenta la relación costo-beneficio, o sea espacio en el carro y peso en el carro, contra dinero para cubrir las necesidades básicas de nuestra familia, priorizamos a nuestras familias...”*

Carlos Ramón Adrián (de la Villa 31)

*“Esta iniciativa del Gobierno nos está dando la posibilidad a los marginados y excluidos de las villas de trabajar y de incorporarnos a una sociedad económica. Es por ello que vemos con mucho agrado este emprendimiento en el que las autoridades se han jugado bastante”.*

Gonzalo Roque (Fundación Avina)

*“...A partir de ese camino recorrido, y teniendo en cuenta la experiencia de otros países como por ejemplo Brasil y Colombia que incluso tienen más tiempo pensando y trabajando este tema,*

---

<sup>21</sup> La versión taquigráfica y completa se encuentra en <http://www.cambiodemocratico.org/residuosurbanos/wp-content/uploads/2010/08/Versi%C3%B3n-Taquigr%C3%A1fica.pdf>.

*creemos que esta propuesta de pliego es realmente un enorme paso hacia adelante en la inclusión de los recuperadores urbanos en el sistema público de gestión de los residuos”.*

Damián Moreira (Cooperativa de Trabajo Recuperadores Urbanos del Oeste)

*“En cuanto al pliego, así como hay cosas a las que podemos darle el visto bueno, hay otras que nos preocupan. Me refiero a la existencia de los servicios de logística. En el pliego no se dice cómo vamos a hacer –aclaro que trabajamos y vivimos en provincia– para trasladar nuestros materiales. Tampoco se habla de nuestros carros. En el pliego no se aclara cómo vamos a hacer para trasladar nuestros carros y nuestros materiales. Queremos saber si se pueden contemplar estas cosas”.*

Alicia Montoya (Cooperativa El Álamo)

*“... este pliego empieza a consagrar en ley lo que ya venía ocurriendo en hechos, y se convierte en derecho. Los compañeros de Colombia, Chile, Bolivia, Brasil, Ecuador y Perú hoy tienen los ojos puestos en qué está pasando en la Ciudad de Buenos Aires, porque vamos por el servicio público estatal en Bogotá, en San Pablo, en Santiago de Chile, y eso se lo debemos a los compañeros de la Ciudad de Buenos Aires.”*

Si bien sus representantes no participaron de esta Audiencia como sí lo hicieron de otras anteriores, en el marco de los talleres de consultas previos a la misma, Greenpeace dio a conocer un documento denominado “Observaciones al proyecto de Higiene Urbana de la Ciudad de Buenos Aires” de fecha Julio 2010 en la que menciona los siguientes aspectos críticos (entre otros):

*“la propuesta de tratamiento de residuos secos es inviable sin la especificación de los servicios de apoyo que brindará el Estado (aunque estas especificaciones no sean parte del concurso público)... No se establece quien ni cómo prestará el servicio en Grandes Generadores... los Centros Verdes hoy habilitados presentan condiciones insuficientes de infraestructura y servicios para realizar correctamente las tareas asignadas y evidencian un casi abandono por parte del Estado”*

Finalmente, luego de haberse prorrogado, el 29 de abril de 2011, se cerró el plazo de recepción de las ofertas. Para el caso de la fracción húmeda se presentaron tres propuestas de consorcios integrados por las siete empresas que actualmente prestan los servicios en la CABA pero en diferentes combinaciones.

En relación a la fracción seca se recibieron 13 propuestas de igual número de Cooperativas, pero no se cubrió la totalidad de las zonas en las que se dividió el área a contratar (mientras que en algunas hubo más de una propuesta) como se observa en la lista a continuación:

- Prop. N.º 1: Coop. de Prov de Serv p/Recol Urb “Del Oeste” Ltda. Zona 4
- Prop. N.º 2: Coop. “Las Madreselvas” Ltda. Zona Preexistente
- Prop. N.º 3: Coop. Cartonera del Sur Ltda. Zona 5
- Prop. N.º 4: Coop. de Trab Recup Urb “El Trebol” Ltda. Zona 6
- Prop. N.º 5: Coop. “El Ceibo” Ltda. Zona Preexistente
- Prop. N.º 6: Coop. de Trab. “Recup Urb del Oeste” Ltda. Zona Preexistente
- Prop. N.º 7: Coop. de Trab. “Primavera” Ltda. Zona 11
- Prop. N.º 8: Coop. de Trab. “Amanecer de los Cartoneros” Ltda. Zona 1, 2 y Preexisten.
- Prop. N.º 9: Coop. “Baires Cero Com” Ltda. Zona 9 y 10
- Prop. N.º 10: Coop. “Alelí” Ltda. Zona 7 y 8
- Prop. N.º 11: Coop. “El Álamo” Ltda. Zona 3 y Preexistente
- Prop. N.º 12: Coop. “Por Siempre Unidos” Ltda. Zona 1
- Prop. N.º 13: Coop. “Recuperando Trabajo y Dignidad” Ltda. Zona 8

Durante la última sesión del 2011, la Legislatura sancionó la Ley 4120 que establece el marco regulatorio del Servicio Público de Higiene Urbana de la CABA, fijando prescripciones, modalidades y condiciones que debe cumplir el servicio. La cláusula transitoria de dicha Ley dice:

*“Los servicios actualmente vigentes, contratados originalmente por medio de las licitaciones 6/2003 y 1176/2010 se prorrogan hasta un máximo de veinticuatro (24) meses desde el momento de la entrada en vigencia de la presente Ley, autorizándose al Poder Ejecutivo a adecuar los actuales contratos a sus prescripciones. En un plazo no mayor a los doce (12) meses a partir de la reglamentación de la presente Ley el Poder Ejecutivo deberá realizar un nuevo llamado a Licitación Pública para la contratación del nuevo servicio público de higiene urbana, ajustado a la presente Ley”.*

De este modo los pliegos resultantes del proceso de consulta y participación realizado durante 2010 fueron cancelados, mientras que los contratos vigentes con las empresas desde el año 2005 se prorrogaron otra vez. Respecto al concurso público para la contratación del servicio de recolección de “secos”, la evaluación aún no está concluida. Además de las razones atribuidas a las habituales demoras propias de tiempos electorales y de cambio de funcionarios (aunque el gobierno haya sido reelecto), la complementación de la documentación presentada por las cooperativas para obtener su admisibilidad y el mayor desarrollo exigido a sus respectivos planes de trabajo con posterioridad a la fecha de presentación de las ofertas, aparecen como los argumentos dados por los entrevistados para justificar que hasta la fecha, esta sea la situación existente. Cabe agregar que las cooperativas más fuertes y con mayor poder de ejercicio de presión ante al gobierno (las que ya gestionan Centros Verdes, prestan el servicio de retiro en grandes generadores, cuentan con apoyo logístico para la recolección puerta a puerta y reciben subsidios) no verían sustancialmente mejorados los beneficios de los que gozan. Quizás esta razón también contribuya a justificar la demora observada en relación a este concurso.

**Gráficamente, el recorrido descriptivo hecho hasta aquí puede observarse en el siguiente cuadro:**

	2002	2003	2005	2007	2009	2011
JEFES DE GOBIERNO	May. 2000 - Dic. 2003 Anibal Ibarra	Dic. 2003 - Mar. 2006	Mar. 2006 - Dic. 2007 Jorge Telerman	Dic. 2007 - Dic. 2011 Mauricio Macri		Dic. 2011 - Actualidad
LEGISLACIONES		Dic. 2002 Ley 992/02 "Recuperadores Urbanos"	Nov. 2005 Ley 1854/05 "Basura Cero"			Dic. 2011 Ley 4120 "Marco regulatorio SPHU"
OFICINA PARA ATENDER LA CUESTIÓN		Dic. 2002 PRU	2005 BAR	Mar. 2006 DGPRU	2007 DGREC	
PLIEGOS			Feb. 2005 Pliego 06/03		Jun. 2008 Proyecto Nuevo Pliego	Sep. 2010 Audiencia Pública Pliegos Húmedos y Secos  Abr. 2011 Apertura Ofertas Pliegos Húmedos y Secos  Dic. 2011 Ley 4120, prórroga contratos vigentes
FACTORES INESPERADOS					Dic. 2007 Suspensión Trenes cartoneros	
ACUERDOS			2004-2005 Greenpeace + Cartoneros (Recicladores) vs. Empresas recolectoras + CEAMSE (Enterradores)		Jul. 2008 Cartoneros + GCABA Subsidios, camiones, centros verdes, grandes generadores.	
CENTROS VERDES				May. 2006 CERBAF (Juego inclusión de Coop. Madreselvas + Ecoguardianes)	Nov. 2007 Reciclando Sueños + Del Oeste	Dic. 2011 Centro Verde El Álamo



## 2° Parte: Del reconocimiento a la inclusión. Logros y recomendaciones

Cuando los cartoneros irrumpen en el espacio urbano (año 2002) había un clima de época favorable a considerarlos sujetos paradigmáticos de políticas sociales de “inclusión”. Su práctica expresa un enorme esfuerzo por hallar sustento de un modo estigmatizado pero digno. La opinión pública mostraba cierta predisposición solidaria para con los cartoneros. En una nota de la Prensa (página 12 del 23/10/02) se reproducen los resultados de una encuesta a 500 personas de la CABA en la que el responsable de la consultora que la realizó expresa:

*“Yo diría que el sentimiento básico es de solidaridad y pena. Es que para buena parte de los ciudadanos los cartoneros son una evidencia de que se les vino la pobreza encima, que está cerca. De golpe, se percibe una Argentina real, con pobreza en serio, algo que no se veía antes para nada en la Capital Federal. A esto hay que agregarle que el ciudadano indudablemente piensa ‘esto me puede pasar a mí y en ese caso no me gustaría nada que me rechacen’. Al mismo tiempo está el elemento de que no hay sospechas: no se piensa en que hay una piolada detrás, que están haciendo dinero aprovechándose de algo o haciendo trampa. En verdad, ven mucho sacrificio y eso deriva en la solidaridad y la pena... (los encuestados)... perciben que es un trabajo y que si no hacen ese trabajo puede haber una gran desesperación y, por supuesto, el aumento del delito”*

Gradualmente, su presencia también posibilitó desnudar desde una otra perspectiva las falencias existentes en la gestión de los residuos, e insinuar que la valorización de los residuos no sólo disminuye impactos ambientales sino también genera alternativas de empleo para sectores empobrecidos. Estos constituyen los criterios que tienden a consolidarse como objetivos centrales de un nuevo tipo de política de gestión integral de los residuos.

En este sentido, la difusión de los resultados de un estudio oficial sobre el circuito de reciclado urbano contribuyen de modo irrefutable a consolidar los argumentos de las organizaciones de recolectores que sostenían que la CABA dilapidaba parte de su presupuesto en un servicio deficiente, en vez de destinarlo a mejorar el modo de trabajo de los únicos que contribuían a reducir la cantidad de residuos destinados a su entierro, tal cual había sido establecido en la Ley 1854/05. En palabras de Juan Grabois:

*Nosotros sabíamos que nuestros compañeros, sólo los del MTE, recuperaban 200 toneladas diarias, mientras que el sector en su conjunto entre 500 y 600 tn. diarias. No se entendía la ecuación de por qué se estaban pagando 70 millones de pesos anuales por la recuperación de 2 toneladas diarias, que por otra parte no se sabía dónde iban”.*  
*(<http://www.ambiente.gob.ar/archivos/web/ObservaRSU/file/Inclusi%C3%B3n%20de%20los%20recuperadores%20Urbanos.pdf>)*

Las deficiencias de las empresas concesionarias (y las denuncias por el desvío de esos materiales a otros destinos distintos de los Centros Verdes), fueron aprovechadas por los funcionarios del área que sólo tenía injerencia asistencialista en relación al tema de los recuperadores, para hacerse cargo de ese servicio y jerarquizar su rol en la gestión. Este conflicto al interior de las oficinas del gobierno municipal permitió que los recuperadores fueran objeto de subsidios y otras prestaciones, procurados en gran medida como consecuencia del rol activo adoptado por varias de sus organizaciones.

A lo largo de este recorrido que va del 2002 al 2011 puede apreciarse un primer período en el que la difusión colectiva de los intereses y los reclamos de atención a las autoridades públicas se realizan

en forma particular o corporativa en eventos, jornadas, foros o congresos, de los que participan representantes de distintas cooperativas de recolectores. Pero a partir del año 2007<sup>22</sup>, además, se realizan movilizaciones en la vía pública que desembocan en distintos tipos de acuerdos con el gobierno local. Es importante señalar que los reclamos que originan las movilizaciones no propugnan la obtención de ayuda o recursos de tipo asistencialista, sino que señalan aspectos vinculados al desarrollo productivo y a las mejoras en las condiciones en que se realiza el trabajo<sup>23</sup>. Varias de estas movilizaciones contaron con el apoyo de la Confederación de Trabajadores Argentinos (CTA) a la que pertenecen algunos de los cuadros técnicos de la DGREC, estrechamente ligados a algunas cooperativas de cartoneros<sup>24</sup>.

Hasta el presente, en términos prácticos y de manera muy sintética, el proceso de integración consistió primero en un reconocimiento público de la actividad y la protección frente a riesgos de abusos y maltratos por parte de la autoridad policial, luego en la asignación de un papel subsidiario al frente de Centros Verdes, para finalmente responsabilizarlos por la recolección diferenciada de los residuos de la Ciudad.

En síntesis, en la actualidad en la CABA existen dos modos de inclusión de recuperadores a la gestión de los residuos, representados por el MTE en un caso y la Cooperativa El Ceibo en el otro. La integración de los miembros del MTE tiene en cuenta la actividad de recolección bajo la modalidad “puerta a puerta” en distintos barrios de la ciudad. El Gobierno asiste a este emprendimiento con la contratación de ómnibus y camiones para el traslado de los recuperadores, los carros y las mercaderías (desde y hacia la zona del conurbano donde habitan y comercializan los materiales que recolectan). También los contrata para que brinden el servicio de retiro directo en grandes generadores y los entreguen en determinados Centros Verdes. Además, brinda un “incentivo” que en la actualidad es de 900 pesos (unos 200 dólares) por presentismo y uso de vestimenta, y colabora financiando un centro de atención, recreación y desarrollo para que los menores de edad no acompañen a sus padres recolectores. En el caso de la Cooperativa de El Ceibo la integración se da a partir de la cesión de la gestión y operación de un Centro Verde al que se provee fundamentalmente con el material que llega de la recolección diferenciada de grandes generadores. La propia cooperativa también realiza retiro directo en algunos comercios y edificios de la zona donde opera a través de sus propios promotores y recolectores, y reciben donaciones de distintas instituciones públicas y privadas. Ambos casos representan modalidades interesantes de inclusión de recolectores a la gestión, ya sea como encargados de la recolección diferenciada o como gestores de Centros Verdes.

Los avances que en relación a la integración de los recolectores a la gestión que se presentan al final de este período son realmente importantes. No era fácil imaginar en el año 2002 que una década después, bajo el gobierno de quien había sostenido “llevarlos presos”, los recolectores estuvieran participando de un concurso por el derecho exclusivo a la recolección de los residuos secos. Sin desmerecer en nada estos notables avances que implican participación, movilización, negociaciones, búsqueda de consensos, en lo que resta del artículo se pretende realizar algunas marcaciones y sugerencias que apuntan a reforzar una serie de aspectos.

---

<sup>22</sup> No debe soslayarse que la cancelación del servicio exclusivo de “trenes cartoneros” al inicio de la gestión del Ing. Macri en diciembre de 2007 y los conflictos generados como consecuencia, condicionó inesperadamente a la flamante gestión que había asumido con una impronta que expresaba poca predisposición a tolerar a los recuperadores en el espacio público.

<sup>23</sup> Algunos videos con imágenes de las movilizaciones pueden verse en <http://www.youtube.com/watch?v=7YsoX9lZcqI> / <http://www.youtube.com/watch?v=nkwqVjiPVT8&NR=1&feature=endscreen> / [http://www.youtube.com/watch?v=vylduvJkI\\_0&feature=related](http://www.youtube.com/watch?v=vylduvJkI_0&feature=related)

<sup>24</sup> Quizás otro factor clave sea la conformación del equipo de trabajo de la oficina destinada a entender la problemática (jóvenes egresados o estudiantes universitarios avanzados de distintas carreras de ciencias sociales –sociología, trabajo social, ciencias políticas, antropología, comunicación– y con militancia en agrupaciones estudiantiles y/o sindicales), que alentaron la inclusión de los recolectores en la política pública con independencia del perfil y la estrategia que se adoptara por parte de quienes tenían responsabilidad en la gestión.

- La articulación entre gestión de los Centros Verdes-separación domiciliaria-recolección selectiva, es muy poco difundida. Las campañas de comunicación son discontinuas y muchas veces promueven la separación de los residuos en más de un recipiente, pero no se acompañan de una logística adecuada ni de instrucciones precisas respecto a cómo proceder. Tampoco explicitan las razones de la separación que promueven. Se podría incluir campañas de comunicación con información relativa al destino de estos materiales clasificados y de los fondos obtenidos mediante su comercialización. Es de suponer que la difusión de esta información aumente la calidad y cantidad de la separación domiciliaria.
- Además de la fracción de secos, debería haber tratamientos específicos para todas las corrientes de residuos y para todos los tipos de generadores. Que en la actualidad los recuperadores no se dediquen a la recolección de residuos no comercializables, no significa que el gobierno local y las propias organizaciones de recolectores deban obviar fomentar emprendimientos que podrían implementarse en ese sentido tal como lo son el manejo de orgánicos (compostaje, bio digestión y otros).
- Fortalecer y profesionalizar las áreas del gobierno local que coordinen las políticas orientadas a la valorización de los residuos de modo complementario e integral. No debería haber oficinas de la misma gestión que continúen sosteniendo la rivalidad entre “recicladores” vs. “enterradores” que se mencionó antes.
- Promover los Centros Verdes como emprendimientos productivos: los Centros Verdes deben tener personal orientado decididamente a identificar nuevos compradores para los productos que comercializan e indagar respecto de otros mercados. Esta actividad se justifica por tratarse de un mercado donde la especialización en un determinado tipo de material es prácticamente una condición para poder abastecer a las industrias que reciclan y obtener así mejores condiciones de comercialización. La autoridad pública no debería desentenderse de las tareas vinculadas con la fiscalización y supervisión municipal del proceso de trabajo en los Centros Verdes. De hecho, dicha supervisión podría derivar en la obtención de un “certificado” a las organizaciones que lo gestionen adecuadamente. Con dicha certificación se podría ampliar las posibilidades de recolección selectiva, ofreciendo el retiro directo (o la recepción en el Centro) a medianos y grandes generadores (empresas) que buscan a su vez certificar un correcto tratamiento de los residuos que generan, el que hasta el presente sólo obtienen al disponerlos en rellenos sanitarios. Debe tenerse en cuenta las necesidades de certificación de las empresas mencionadas.
- Tener en cuenta el circuito del reciclaje: hoy en día prácticamente no existen mayores estímulos públicos al incremento de los niveles de recuperación y reciclado, salvo en algunos rubros como la chatarra donde existen regulaciones que hacen muy difícil exportarla y por lo tanto su consumo como materia prima es exclusivamente local. En el resto de los materiales, si los precios de las materias primas vírgenes se derrumbaran, nadie reciclaría. En este sentido, si se considera que el cuidado y la preservación del ambiente es una razón de estado, no debería dejarse al libre juego de la oferta y la demanda el estímulo para el consumo de material primas reciclables. Cualquier política pública que pretenda introducir modificaciones sustantivas que resulten favorables a la actividad que realizan los recolectores debe también intervenir integralmente con políticas dirigidas al resto de los actores.

Si bien el grado de formalización de los recuperadores urbanos en la CABA es importante y fue creciendo desde el año 2002 a partir de la sanción de la Ley 992, aún persiste un número considerable de recolectores que realizan su actividad en esta ciudad totalmente al margen de la consideración de las políticas públicas. De todos modos, esta situación aparece en la agenda y se presenta como el gran desafío de los próximos meses, dado que los términos del concurso para el servicio de recolección de la fracción “secos” prevén que las cooperativas a cargo del mismo incluyan a los recuperadores urbanos individuales que se encuentren desarrollando la actividad por cuenta propia.

Desde el ámbito de las políticas públicas en materia de residuos, en la CABA el paradigma de la integralidad es en parte una novedad que está siendo incipiente y tímidamente desarrollada. Sin embargo, dado que la actividad industrial del reciclaje sí existe desde hace mucho tiempo y que los recolectores de hecho e informalmente participan de la misma, como enfoque que orienta los lineamientos para implementar la gestión, ¿no sería más adecuado fomentar la predisposición para integrarse antes que para integrarlos?

Quizás el proceso de integración del que venimos dando cuenta se complete, sólo si en vez de plantearnos incluirlos, nos planteáramos incluir**nos**. Para quienes tienen responsabilidad en la elaboración e implementación de políticas, reemplazar “los” por “nos” no es un simple juego de palabras, sino un cambio de punto de vista, de perspectiva, de paradigma. Implica reconocer la preexistencia de la actividad vinculada al reciclaje y la experiencia de quienes participan de ella, por sobre las pretensiones fundacionales, aún de las que tienen perfil integrador.

## Bibliografía

- ADISI, Grisel: *El fenómeno cartonero en los medios gráficos porteños. La construcción de un nuevo sujeto/objeto histórico*, UNGS, (mimeo).
- ANDRADA, Sofía: *Los medios de comunicación y el fenómeno cartonero. Análisis de la cobertura de los medios antes, durante y después del lanzamiento de la campaña de separación de residuos*, Las tesinas de Belgrano N.º 182, Departamento de Investigaciones, Universidad de Belgrano, Abril de 2005.
- BULDAIN Beatriz, “*Primera planta de selección y clasificación de residuos de la CABA*” en Revista Área Urbana, año 5, n.º 22, mayo-junio 2009.
- GARCIA, JM. Disponible en: <http://www.vqronline.org/articles/2007/fall/garcia-white-train>.
- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Centro de Estudios para el Desarrollo Económico Metropolitano (CEDEM), Estudios Sectoriales, “*El sistema de recolección, tratamiento y disposición de los residuos sólidos urbanos (RSU)*”, 2001.
- LAURA, Guillermo Domingo: *El Cinturón Ecológico*, Ediciones CEAMSE, Buenos Aires, 1978.
- PARDO Rubén, CARIBONI, Félix, RISSO, Antonella y PUGLIESE, Mariela (2006): “Informe sobre el circuito del reciclado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, Área de Investigación de la Dirección General de Política de Reciclado Urbano, Subsecretaría de Higiene Urbana, Ministerio de Medio Ambiente, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- SABATÉ, Alberto: *El circuito de los residuos sólidos urbanos. Situación en la región metropolitana de Buenos Aires*, UNGS, 1999.
- SCHAMBER P., 2007. *Modalidades organizativas de los cartoneros*. En P. Schamber y F. Suárez, eds *Recicloscopio. Miradas sobre recuperadores urbanos de residuos de América Latina*. Buenos Aires: UNLa./UNGS/Prometeo.
- SCHAMBER P., 2008. *De los desechos a las mercancías. Una etnografía de los cartoneros*. Buenos Aires: SB Editorial.

**Sobre Ciudades Inclusivas:** El proyecto de Ciudades Inclusivas tiene como objetivo fortalecer las organizaciones con base de miembros (OBM) de trabajadores pobres en los ámbitos de organización, análisis de políticas e incidencia, a fin de garantizar que los trabajadores informales urbanos tengan las herramientas necesarias para hacerse escuchar en los procesos de planificación urbana. Ciudades Inclusivas es un proyecto de colaboración entre OBM de trabajadores pobres, alianzas internacionales de OBM y aquellas que apoyan el trabajo de éstas. Para más información consulte: [www.ciudadesinclusivas.org](http://www.ciudadesinclusivas.org).

**Sobre WIEGO:** Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando es una red global dedicada a la acción, la investigación y las políticas que busca mejorar el estatus de los trabajadores pobres, especialmente mujeres, en la economía informal. WIEGO construye alianzas con, y atrae a su membresía de tres grupos: organizaciones con base de miembros de trabajadores informales, investigadores y estadísticos que trabajan sobre la economía informal y profesionales de agencias de desarrollo con interés en la economía informal. WIEGO intenta conseguir sus objetivos ayudando a construir y fortalecer redes de organizaciones de trabajadores informales; llevando a cabo análisis de políticas, investigación estadística y análisis de datos sobre la economía informal; proporcionando asesoramiento sobre políticas y convocando diálogos de políticas sobre la economía informal; y documentando y diseminando buenas prácticas en apoyo a la fuerza laboral informal. Para más información, consulte: [www.wiego.org](http://www.wiego.org).



Women in Informal Employment  
Globalizing and Organizing