

ESCUELA DE GOBIERNO
MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

TESIS DE MAESTRÍA

*El fenómeno de los Recicladores Urbanos en la Ciudad de Buenos Aires (2001-2015): auge y
permanencia*

Alumna: Victoria de los Ángeles Veber

Tutor: Alejandro Estevez, PhD

Año: 2018

RESUMEN

El presente trabajo busca identificar los factores por los cuáles el fenómeno cartonero se agudizó a partir del año 2001 en la Ciudad de Buenos Aires, y los motivos de su vigencia hasta el año 2015.

La crisis económica del año 2001 tuvo importantes consecuencias a nivel económico, laboral y social, que empujaron a una gran masa de desocupados a buscar un medio de sustento en los residuos en la vía pública en la Ciudad de Buenos Aires. Si bien ya existían los denominados “cirujas”, las personas que aparecen en este momento tienen características particulares, en cuanto a su trayectoria laboral e historia personal. También, a diferencia de los cartoneros tradicionales, los ahora llamados Recuperadores Urbanos (RU) se organizan en cooperativas, y dialogan directamente con organismos gubernamentales.

Al mismo tiempo, desde el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se adoptan diferentes medidas legislativas y en términos de política pública que implican un reconocimiento de este colectivo y procuran mejorar sus condiciones laborales y de vida.

En cuanto a los resultados, no hay una opinión unánime. Si bien se destacan impactos positivos respecto a la situación inicial, algunos argumentan que lo hecho no fue suficiente, y que la falta de una estrategia clara y una buena implementación fueron en detrimento del potencial de la inversión hecha.

PALABRAS CLAVE

Recuperación informal de residuos; pobreza; recuperadores urbanos; cartoneros; economía social.

Tabla de contenidos

INTRODUCCIÓN.....	3
METODOLOGÍA	4
Pregunta de investigación	4
Objetivos de la investigación	4
Metodología y estrategia general de la investigación	4
Fuentes de información	5
Pertinencia de la investigación	5
MARCO TEÓRICO / REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA	7
REVISIÓN HISTÓRICA DEL FENÓMENO CARTONERO	9
PERÍODO 2001-2015: RECONFIGURACIÓN SOCIAL Y POLÍTICA.....	13
La crisis de 2001 y su impacto	13
Los “nuevos” cartoneros	15
La organización cartonera	17
El abordaje gubernamental.....	22
Resultados.....	28
CONCLUSIÓN.....	30
BIBLIOGRAFÍA.....	33
ANEXOS.....	36
Anexo 1: Entrevista Informante 1.....	36
Anexo 2: Entrevista Informante 2.....	46
Anexo 3: Entrevista Informante 3.....	54
Anexo 4: Entrevista Informante 4.....	59
Anexo 6: Ilustración de situación cartonera en la Ciudad de Buenos Aires	61

INTRODUCCIÓN

Ver personas hurgando la basura no es un tema nuevo en Argentina. Desde la época colonial, lo que algunos tiraban como desechos para otros ha implicado su fuente de sustento y, muchas veces, de alimento.

Si bien este fue un tema transversal en la historia del país, desde el año 2001 comienza una nueva etapa, impulsada por diferentes factores. Este momento es un punto de inflexión ya que el fenómeno de los cartoneros adquiere nuevas características respecto a su modalidad, sus actores así como el abordaje gubernamental.

En el presente trabajo lo que se busca responder es por qué hubo un auge de cartoneros en el año 2001 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y por qué fue un fenómeno que permaneció en el tiempo. Es decir, se analizarán las causas de inédita expansión y factores que hicieron que este colectivo reingresara y se mantenga en agenda.

El análisis abarca el período 2001-2015. El inicio corresponde a un hito histórico en el cual hay una fuerte exteriorización del fenómeno, incentivada por el contexto local de crisis económica. Y se cierra el estudio en el año 2015 ya que se busca nutrir la investigación con datos más actualizados, y porque, además, coincide con el fin de un período gubernamental completo.

El trabajo está organizado en las siguientes partes. En primer lugar, se hace una revisión de la bibliografía existente en relación al tema y la metodología utilizada para este trabajo. En segundo lugar, se hace una breve revisión histórica de la situación de los cartoneros en CABA, desde la época colonial hasta el punto de quiebre de 2001. Esta caracterización de la actividad resulta de importancia para poder entender el contexto en el que se desarrollaba y el cambio que se da. En tercer lugar, se analiza puntualmente el período 2001-2015, haciendo hincapié en cuatro cuestiones principales: a. la crisis de 2001 y su impacto; b. los “nuevos” cartoneros; c. la organización cartonera; y d. el abordaje gubernamental. A partir de estos factores se podrá dar una respuesta a la pregunta de investigación. Por último, se finaliza con una breve conclusión en la que se hace un resumen con los principales puntos tratados.

Para la realización de este trabajo de investigación se recurrió tanto a fuentes secundarias como primarias, entre ellas: estudios sociológicos, legislación relacionada, documentos presentados por entes gubernamentales, entre otros. Asimismo, se realizaron entrevistas personales a funcionarios del GCBA involucrados con la temática en ese período, así como a RU y organizaciones cartoneras.

Pregunta de investigación

La pregunta de investigación que estructura el presente trabajo es: ¿por qué se expandió y mantuvo la actividad cartonera entre 2001 y 2015 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires?

Las fechas elegidas corresponden a hitos puntuales. Por un lado, el año 2001 marca un punto de inflexión en la historia cartonera, ya que no sólo se vuelven a hacer visibles, sino que también aumenta exponencialmente su número. Por otro lado, el 2015 corresponde al cierre de un período completo de Gobierno en la Ciudad de Buenos Aires.

Se elige analizar el fenómeno en la Ciudad de Buenos Aires, ya que ésta presenta un nivel de comercio y consumo que la hace atractiva por la cantidad de material reciclable que se puede encontrar en ella.

Objetivos de la investigación

El objetivo general del trabajo es explicar por qué, a diferencia de otros momentos de la historia, el fenómeno cartonero resurge con tanta fuerza y logrear ingresar y permanecer en la agenda de Gobierno.

Los objetivos específicos que se quieren alcanzar con este trabajo son:

- Entender el fenómeno cartonero a lo largo de su historia, en su relación con la Ciudad de Buenos Aires y con la política pública.
- Determinar cuáles fueron los principales factores que fomentaron la expansión del número de cartoneros en el año 2001.
- Explicar los factores que posibilitaron que el tema de los cartoneros ingresara y se mantuviera en la agenda pública.

Metodología y estrategia general de la investigación

A fin de abordar el tema de investigación de manera detallada y profunda, se adoptó la metodología de investigación de estudio de caso. Este enfoque permite hacer un análisis pormenorizado de los factores particulares relevantes, tales como situación política, económica y social local, para la tener una comprensión más global del fenómeno en estudio particular.

En términos de Robert Stake (1999), podríamos definir este estudio como intrínseco, ya que se investiga un caso en particular para conocerlo profundamente. Para Robert Yin (1994), se podrían encuadrar dentro de un estudio de caso explicativo, ya que lo que se pretende es explicar un entramado de circunstancias y factores que tienen como resultado un fenómeno sobresaliente, tanto por su visibilidad así como por su permanencia en el tiempo.

Fuentes de información

Para la realización del presente trabajo se recurrió tanto a fuentes primarias como secundarias. Se realizaron entrevistas personales con referentes de los grupos de interés más relevantes para profundizar en el tema, proveyendo la visión particular de cada uno (ver Anexos). De esta forma se obtuvo una mirada más global sobre el asunto a investigar. Los cuestionarios se elaboraron en particular para esta investigación, segmentando las preguntas para cada grupo de interés entrevistado, a fin de obtener las visiones particulares de cada uno.

Por otro lado, se recurrió a fuentes secundarias. Entre ellas se encuentran: artículos periodísticos, material de investigación inédito y editado, artículos sobre la temática e información disponible online.

Pertinencia de la investigación

Existen diferentes razones por las que esta investigación es relevante:

- a. Cambios en política pública. Este período se caracteriza por los cambios e innovaciones en el ámbito normativo así como de políticas públicas orientadas al tema puntual de la problemática de los cartoneros y la gestión de residuos sólidos urbanos.
- b. Institucionalización de la figura del cartonero. Esto se ha conseguido a partir de la incorporación de este actor en el diseño de las políticas públicas que lo afectan y de los cambios normativos que reconocen su figura y accionar.
- c. Unidad de Investigación: CABA. Si bien el cartoneo es un fenómeno que se da en todo el país, es de especial relevancia en la Ciudad de Buenos Aires dado su nivel de consumo, y por ende, de mayor cantidad de material reciclable disponible.
- d. Oportunidad política. En el año 2017 finaliza la licitación por la que se dividió a la Ciudad en zonas, y se les asignó una cooperativa a cada una. Se trata de una oportunidad única para revisar el sistema actual, considerar potenciales mejoras y modificaciones. También es un momento para renegociar las gestiones y asignación de zonas con las cooperativas.

- e. Fuerte tendencia al reciclaje y cuidado del medio ambiente. Ya hace algunas décadas existe a nivel local y global una tendencia cada vez más fuerte que promueve conductas sustentables y sostenibles en cuanto a la gestión de residuos sólidos, en busca de generar un cambio cultural en torno a éstos, tanto a nivel industrial así como domiciliario.

MARCO TEÓRICO / REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA

Existe una vasta cantidad de material referido al fenómeno de los cartoneros en Argentina. Este actor, llamado “ciruja” antes de la crisis del 2001, “a partir del 2001 denota a un nuevo sujeto, que el periodismo comenzó a llamar “cartonero”, y que desde la crisis ya no vincula al personal marginal, sino a la gran cantidad de pobres urbanos que antes la falta de empleo se volcaron a recoger residuos en las calles de la ciudad [de Buenos Aires], como única opción ante la pobreza urgente” (Boy, Paiva, 2009, p.4). La mayor parte de éstos residían en los alrededores de la ciudad, tenían trabajos poco calificados, y quedaron desempleados sin posibilidad de reinsertarse en el mercado laboral formal, encontrando en la recolección un medio de subsistencia.

Si bien gran parte de este material indaga sobre las causas que promovieron esta situación, cada fuente suma un análisis enfocado en diferentes aspectos. Éstos pueden ser categorizados como: históricos (Paiva, Perelman, 2008), políticos (Casal, 2012) y organizacionales (Schamber, s/a; Dimarco, s/a).

Desde la perspectiva más histórica, Paiva y Perelman (2008) plantean que hay diferentes motivaciones detrás del manejo de residuos. Para países desarrollados el enfoque tiende a tener un componente más ecológico, mientras que, en otros países -entre ellos la Argentina, tiene implicancias más sociales y económicas, al tratarse de un medio de vida para las poblaciones empobrecidas. En el caso particular argentino, destaca como las principales causas de la expansión del cirujeo a la situación de pobreza vivida en la década del 2000 particularmente, a la situación económica de la crisis en esos años y a cambios normativos. En este último punto, el pliego 14/97 - que regula la recolección en la Ciudad de Buenos Aires- establece que sólo se puede recuperar hasta un 10% del total de los residuos durante la fase de recolección. Al mismo tiempo, en el “Área Metropolitana el Decreto 9911/78 prohibía absolutamente la recuperación y/o reciclaje, y estipulaba que todos los desechos debían ser tratados por relleno sanitario (...) De esta forma, y a diferencia de la ciudad de Buenos Aires, los municipios del Conurbano Bonaerense no tenían facultades para impulsar programas de recuperación” (Boy, Paiva, 2009, p.3). Este actor presenta características diferentes del ciruja estructural, desde su composición socio-económica a la forma de desarrollar su tarea. La autora reconoce que el gran interés inicial por el tema no se tradujo en mejoras trascendentes para este grupo.

Asimismo, Schamber (s/a) coincide con esta perspectiva en término de causas que favorecieron un nuevo auge al fenómeno en 2001 y hace, además, una revisión histórica del fenómeno cartonero, dividiéndolo en cuatro etapas: disposición en huecos y baldíos, quema a cielo abierto, incineración

y entierro en rellenos sanitarios. En esta investigación también distingue los diferentes perfiles que caracterizar a los cartoneros pre y post año 2000 (estructurales y coyunturales, respectivamente).

En esta línea pero con un enfoque más centrado en las cuestiones organizacionales e institucionales del fenómeno cartonero está el estudio de Dimarco (s/a), quien plantea que el cartoneo es una alternativa laboral surgida como consecuencia de políticas neoliberales. Durante la presidencia de Carlos Menem (1989-1999) se adoptaron diferentes políticas de corte neoliberal, como la privatización de gran parte de empresas estatales -lo que generó una alta tasa de desempleo y de empleo informal-, la apertura a mercados internacionales y la paridad cambiaria entre el peso argentino y el dólar estadounidense. Éstos impactaron negativamente la industria nacional, ya que las importaciones resultaban baratas en comparación (Chronopoulos, 2006, p.173-174). Las medidas económicas adoptadas en la década del '90 profundizaron la situación económica, "ya que al suprimirse la paridad cambiaria entre el peso argentino y el dólar estadounidense a principios del año 2002, se produjo una sustitución de insumos de fabricación que motorizó la cadena informal de recuperación. En forma paralela a esta sustitución de importaciones, se produjo un incremento de los precios de los materiales, que creció un 100% entre el año 2001 y el 2002. "(Escilar et al., 2007, p.28, en Boy, Paiva, 2009, p.3). A diferencia de años anteriores, la actividad adopta nuevas modalidades que tienen que ver con la organización colectiva del trabajo. Esta configuración se da no sólo con fines productivos, sino también como espacio de regeneración de vínculos sociales. Destaca que "la emergencia de asociaciones (muchas bajo la forma de cooperativas) se encuentra más vinculada a un escenario socio-histórico que promueve este tipo de iniciativas frente a los inéditos niveles de desocupación y no contención estatal, que a la valorización del colectivo y del cooperativismo como modalidad de trabajo."

Desde un enfoque más político, Casal (2012) hace hincapié en la relevancia de la concientización de la sociedad respecto a la temática para entender el rol de los cartoneros, al mismo tiempo que su importancia para el medio ambiente. En este sentido, plantea que es el Estado quien debe asumir el rol principal para llevar este objetivo a cabo. Desde su lugar y función, actuar como agente de cambio, así como también ser un interlocutor válido para mejorar las condiciones de trabajo y vida de los cartoneros.

Por su parte, López (2012) hace un análisis enfocado en el acompañamiento normativo que se le dio al proceso de trabajo sobre la cuestión cartonera. El rol del Estado y de las organizaciones toma relevancia en este auge ya que se convierten en los interlocutores más importantes para fomentar el diálogo sobre la problemática.

Para Villanova (2014), el abordaje político no ha tenido impactos significativos en la vida y condiciones de los cartoneros. Si bien reconoce que la gestión del PRO en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires implicó un cambio de abordaje de la problemática, también sostiene que ha tenido varias falencias y que los resultados no alcanzaron los objetivos perseguidos, especialmente, en términos de condiciones laborales.

Dada la complejidad del tema desde el punto de vista de sus causas, implicancias sociales, económicas y ambientales, la temática cartonera ha suscitado gran interés y se han realizado diversos estudios a lo largo de los años. La presente tesina se nutre de estos documentos para hacer un análisis desde un enfoque diferente, haciendo uso de la información disponible y generando nueva para poder explicar no sólo el surgimiento del fenómeno cartonero en la Ciudad de Buenos Aires, sino también las razones por las cuales se mantuvo en la agenda de gobierno a lo largo del tiempo.

REVISIÓN HISTÓRICA DEL FENÓMENO CARTONERO

A diferencia de lo que ocurre en países del primer mundo o desarrollados, en los países del tercer mundo, la recolección y venta de materiales reciclables está en manos de los pobres urbanos, motivados por una situación de necesidad (Paiva, 2013). Argentina no está exenta y esta situación no es propia del período analizado, sino que se remonta a la época colonial en Buenos Aires. Como plantea Schamber (s/a) “catalogados bajo distintas denominaciones, los recolectores informales de residuos han existido en todos los períodos y su práctica está lejos de ser una novedosa estrategia de supervivencia que los pobres y desempleados urbanos argentinos aprendieron luego de la crisis de los años 2001.” En términos más generales, la basura -su manejo y disposición- ha sido tema de debates desde el siglo XIX ya que no solo implica un medio de subsistencia para este colectivo, sino que además beneficia a la industria del papel –al adquirir un insumo barato-, y al Estado, porque se trata de residuos que salen de la vía pública y que tampoco se entierran.

Para poder entender el cambio que se vive a principios del siglo XXI, es necesario contextualizar la situación del cartonero en la Ciudad de Buenos Aires: sus agentes, su desarrollo y las medidas políticas adoptadas al respecto. Schamber (s/a) plantea un esquema claro, armado en función de las diferentes técnicas de disposición de residuos implementadas en CABA durante los siglos XIX y XX. El autor distingue cuatro períodos: la disposición en huecos y baldíos, la quema a cielo abierto, la incineración y el entierro en rellenos sanitarios.

Inicialmente, en la época colonial, la disposición de la basura era de incumbencia privada, es decir, que los ciudadanos enterraban la basura en sus propios terrenos. También existían carros municipales en la zona céntrica de la Ciudad de Buenos Aires, cuya recolección era destinada a la nivelación de calles y terrenos anegadizos. Esta estrategia duró hasta que se sucedieron las epidemias de cólera (1867) y la de fiebre amarilla (1871).

A partir de estas emergencias sanitarias, se decidió unificar los lugares de disposición de residuos en una zona conocida como “La Quema”, donde se realizaba, precisamente, la quema de basura a cielo abierto. Se trataba de un terreno bajo, despoblado y de poco valor comercial, ubicado sobre el Riachuelo, entre los barrios de Nueva Pompeya y Barracas. Alrededor de este lugar se formó un barrio marginal, conocido como “Barrio de las Ranas” o “Pueblo de las Latas”. Sus habitantes se dedicaban a buscar materiales en los desechos (papeles, ropa, vidrios, botellas y huesos) que luego vendían.

Es por esta época también cuando empieza a surgir el término “ciruja” ya que se identificaba a los recuperadores como “cirujanos de la basura”, quienes recuperaban huesos de los residuos para la fabricación de velas y jabones.

Paralelamente, para 1904 se había creado un cuerpo de inspectores cuya función era evitar la presencia de cirujas en la “quema”. Esta fue una de las primeras medidas tomadas en pos de la prohibición de la actividad de cirujeo, que se daría unos años más adelante. (Dimarco, s/a). En 1917, toda la zona es desalojada.

En el siglo XX, tres factores principalmente motivaron un cambio de paradigma en relación con la disposición de la basura: “la precariedad del método de la quema para eliminar la totalidad de los desechos, la escasa rentabilidad obtenida por la venta de los residuos reciclables y las condiciones de explotación y miseria a que se veían comprometidos los recuperadores” (Schamber, s/a). Dada esta situación, se define continuar con el método de la quema, pero dentro de usinas (hornos), es decir, incineración. De esta forma, no habría posibilidad de recuperar material una vez finalizado el proceso. Sin embargo, las usinas no eran suficientes ni tenían la capacidad para quemar todo el material. El exceso se tiraba en la vía pública o se llevaba a “las quemas”. Para evitar que siguiera habiendo gente hurgando en la basura, también se propuso la quema domiciliaria de residuos, y así evitar la presencia de material en la vía pública y pernas recuperándolo.

El primer marco administrativo para los cirujas aparece en 1942, a través de un decreto que busca incorporarlos dentro del marco de la administración pública. Si bien la normativa reiteraba la prohibición de seleccionar residuos en la vía pública, se encomendaba al Ente Autónomo de

Industria Municipal (EAIM) el empleo de los cirujas en las usinas para selección y clasificación de los residuos (Suárez en Dimarco, s/a).

A pesar de estas acciones, la coexistencia de métodos se mostraba ineficiente ya que la quema era despareja y generaba un excesivo desprendimiento de humo. Por ello la intendencia de la Ciudad de Buenos Aires crea, en 1945, una Comisión Especial para que revea la situación y presente soluciones a esta cuestión.

La Comisión adopta una postura contraria a la recuperación de reciclables, argumentando que los materiales recuperados tenían utilidad como combustibles y a la vez tenían poca rentabilidad. Respecto a la actividad en sí misma, la desaconsejan por “razones puramente médico-sanitarias y médico-sociales.” (Schamber, s/a). En resumen, recomiendan continuar con el procedimiento de incineración pero mejorar la técnica de diseminación de vapores y gases. Así, sigue la coexistencia de sistemas (incineradores particulares, usinas y quemas).

A fines de la década de los ´70 se vuelve a dar un giro en la política de manejo de residuos, y se establece que los mismos sean enterrados en rellenos sanitarios como único método de disposición final de los residuos sólidos urbanos (RSU). Esta nueva política se implementó a través de la Ordenanza N° 33581/77 de la Municipalidad de Buenos Aires, la cual prohibía “la selección, remoción, almacenaje o manipulación de los residuos domiciliarios que se encontraran en la vía pública.” Asimismo, la ley N° 9.111 regulaba la disposición final de la basura en los partidos del área metropolitana. Ésta, al prohibir la disposición de residuos individualmente así como su recuperación, sostenía la política ya comenzada de prohibición del aprovechamiento de los mismos.

Como menciona Schamber (s/a), esta nueva disposición tenía implícita otra finalidad: la de hacer de la Ciudad de Buenos Aires un área residencial. Así, la prohibición implicó la exclusión social del grupo de cirujas y la traslación de los barrios más marginales -que en su gran mayoría estaban asentados al sur de la Ciudad- más allá de los límites de ésta.

Esta nueva política se plasmó en la fundación de la Coordinación Ecológica del Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) en 1977. Ésta estaba encargada de la disposición final de los residuos mediante el sistema de relleno sanitario en el Área Metropolitana de Buenos Aires (CABA y Conurbano Bonaerense). Este nuevo sistema conllevó un aumento de los costos del tratamiento de los residuos sólidos urbanos, ya que por un lado se les pagaba a las empresas de recolección por cada tonelada recogida, y, a su vez, al CEAMSE por cada tonelada enterrada en los rellenos sanitarios.

Ya en la década de los '90 los recolectores informales volvieron a hacerse más visibles. Según Otegui (2013) esto fue consecuencia de los cambios en cuestiones sociales y productivas, como consecuencia de medidas económicas (apertura), paridad cambiaria (se ató el peso al dólar estadounidense), privatización de empresas y reestructuración del mercado laboral (desregulación, flexibilización y precarización del marco normativo y legal que estructuraba las relaciones laborales).

En resumen, a lo largo de las sucesivas épocas, desde la colonial hasta principios del siglo XXI, se implementan diferentes políticas en torno a la disposición de los RSU. Éstas tuvieron impacto en aquella parte de la población que vivía de la recolección de material que pudiera revender, como papel, cartón, vidrio, tela.

Casi todas las medidas tendían a hacer desaparecer de la vía pública a aquellas personas que rebuscaban en la basura su medio de vida: los cirujas. A partir de su expulsión de la Ciudad de Buenos Aires, se invisibilizaron aún más, hasta mediados de la década de los '90, en la que el contexto económico hizo que esta figura reapareciera con mayor presencia en la calle.

En los apartados siguientes se verán los factores que llevaron a su vuelta a la Ciudad, el aumento de su número y las nuevas características que adquiere la actividad y el –ahora- cartonero.

La crisis de 2001 y su impacto

Varios autores (Escilar, Mutuberría, Rodríguez, Rodríguez, s/a; Otegui, 2013; Paiva, Perelman, 2008; Paiva, 2013; Schamber, s/a) coinciden en que el contexto de la Argentina de comienzos de siglo XXI fue determinante para la visibilización y expansión del fenómeno del cirujeo.

Argentina entró al siglo XXI con una fuerte crisis económica, precedida por medidas que impactaron directamente en el mercado laboral. Durante la década del '90, el modelo macroeconómico estuvo basado en un tipo de cambio fijo, apertura comercial, desregulación del mercado laboral, menor intervención estatal en la economía y privatización de empresas públicas y del sistema de seguridad social. Dentro de este marco, las políticas estuvieron orientadas a lograr la estabilidad de precios. La crisis del Tequila (México, 1995) tuvo impactos a nivel interno, provocando aumento del desempleo, de la pobreza y empeoramiento de las condiciones de vida (Judzik, Trujillo, Villafañe, 2017, p246; Susmel, 2012, p8).

Durante estos años se dio una alta tasa de crecimiento económico al mismo tiempo que un aumento de inequidad de ingresos. El coeficiente de Gini, que mide la desigualdad en los ingresos dentro de un país, creció de 0,44 en 1992 a 0,56 en 2002 (Susmel, 2012, p9; Judzik, Trujillo, Villafañe, 2017, p243). Gran parte de esto se explica por el crecimiento de tasa de desocupación por un aumento en la oferta de trabajo, ya que se dieron recortes en el empleo público, en gran parte por el proceso de privatizaciones, con un sector privado que no era capaz de absorber el excedente de mano de obra. Esto repercutió en el crecimiento del empleo informal durante esa década, que pasó de 4.8 millones en 1990 a 6.5 millones en 1999 (Susmel, 2012, p9-10).

El modelo termina de quebrarse en el año 2001, con una fuerte devaluación de la moneda nacional, default de la deuda externa, congelamiento de depósitos y contracción del producto bruto interno (PBI) (Susmel, 2012, p12). La consecuente recesión y políticas de ajuste adoptadas tuvieron un fuerte impacto negativo en el mercado laboral y, a su vez, en los indicadores de pobreza e indigencia. En este período la desocupación creció de 6,35% (1990) a 13,8% (1999) a 15% (diciembre 2001) y la pobreza pasó de 29,7% (2000) a 32,7% (2001) (Paiva, Perelman, 2008). Para el 2002 el 52% de la población estaba bajo la línea de pobreza y el 24% bajo la de indigencia (Susmel, 2012, p10). Además, la inequidad -medida por el coeficiente de Gini- creció de 0,50 en 1998 a 0,56 en 2002 (Judzik, Trujillo, Villafañe, 2017, p247).

La confluencia de todos estos factores llevó a miles de personas a buscar medios de vida alternativos. La devaluación del peso y consecuente aumento de costos para la importación de bienes propició la sustitución de importaciones, lo que aumentó el precio local de material reciclable. Esto hacía de su recuperación una posible fuente rentable de ingresos. Así, el cartoneo supuso una fuente de subsistencia y, en muchos casos, la única para miles de familias. Su presencia aumentó en aquellos lugares donde se generaba mayor cantidad de material reciclable. Es por ello por lo que este fenómeno se visibilizó con mayor fuerza en la Ciudad de Buenos Aires, sobre todo en aquellas zonas de mayor movimiento comercial. Este factor también generó presión sobre el ámbito gubernamental para sumar el tema en la agenda pública.

Al mismo tiempo, las normativas existentes respecto a los límites de recuperación oficial de desechos dieron espacio a que otros actores llevaran a cabo esta tarea. El pliego 14/97 regulaba la recolección de residuos en la Ciudad de Buenos Aires. Éste establecía que sólo podía recuperarse hasta un 10% de los residuos recogidos y sólo durante la fase de recolección. El hecho de que esta actividad estuviera prohibida no impidió que se masificara la presencia de cirujas.

A partir de la crisis, se implementó un nuevo modelo, que incluyó medidas de restricción comercial, reprivatización de empresas, fuerte aumento del gasto público, mayor intervención del Estado en la economía y extensión de beneficios hacia poblaciones desprotegidas (Susmel, 2012, p8).

La nueva década estuvo caracterizada por una recuperación económica, incentivada por la demanda agregada y empleo. También se dio un cambio en la composición del gasto social, con mayor preeminencia de gasto en educación, promoción y asistencia social y programas y planes sociales. Como destaca Susmel (2012, p10): “A partir del 2004, con la mejora en la situación económica se observa un crecimiento del gasto público total bien por encima del crecimiento económico. El gasto público social ha seguido en general la tendencia del gasto público total.”

Asimismo, mejoró la distribución del ingreso por hogar como consecuencia de la recuperación de instituciones laborales, políticas de ingresos y formalización del trabajo informal (Judzik, Trujillo, Villafañe, 2017).

Las políticas públicas implementadas a partir de la crisis tuvieron un mayor sesgo asistencialista y distributivo. Sumel (2012, p11-12) las agrupa en dos grandes categorías: políticas de transferencias directas -generalmente condicionadas-, y políticas de aumento de ingresos.

Entre las primeras se encuentran: el Plan Jefes y Jefas de Hogar (requería una contraprestación laboral que no siempre era controlada), la moratoria previsional (que permitió el acceso a prestaciones a más de 2,2 millones de beneficiarios), expansión de las pensiones no contributivas

(incluyen beneficios asistenciales, pensiones otorgadas por leyes especiales y pensiones para ex combatientes de Malvinas) y la Asignación Universal por Hijo (beneficiaba no sólo a trabajadores en relación de dependencia por hijo menor de 18 años, sino también a personas desocupadas, servicio doméstico, trabajadores informales con ingresos menores al salario mínimo, vital y móvil y monotributistas sociales). En términos generales, el conjunto de estas políticas tuvo un importante impacto en la reducción de la pobreza y sobre la indigencia, particularmente, entre 2002 y 2004, aunque, por su parte, los subsidios y planes sociales generaron incentivos negativos a participar del mercado de trabajo (Susmel, 2012, p14-15).

A partir del 2002 se dan las políticas tendientes a aumentar los ingresos mínimos, con el primer ajuste en la jubilación mínima (33%). Esto implicó un aumento del porcentaje de pensionados que percibían el haber mínimo, dado que al aumentar, alcanzó a quienes cobraban haberes superiores, y ahora estaban en la categoría de “mínimo” (Susmel, 2012, p13). Esta fue una de las políticas que impactó positivamente en la reducción de la inequidad de ingresos, no sólo por el aumento, sino también por alcanzar a los estratos más bajos (Judzik, Trujillo, Villafañe, 2017, p253).

Los salarios también fueron ajustados, acompañados por aumentos en los salarios básicos de convenio, lo que produjo un achatamiento de la estructura salarial. Esto se vincula con los retornos a la educación, que “miden el incremento porcentual en el salario de un individuo por un año adicional de educación (...) cuanto menores sean los retornos a esta inversión menores los incentivos a permanecer en el sistema” (Susmel, 2012, p15). Desde el 2003, coincidentemente con las políticas de aumento de ingresos mínimos, los retornos comienzan a decrecer. Este es un factor importante para explicar la reducción en la inequidad del ingreso laboral (Judzik, Trujillo, Villafañe, 2017, p238).

Los “nuevos” cartoneros

La población de cartoneros es muy heterogénea. Según Schamber (s/a), a partir del 2000 se pueden identificar dos grupos de recolectores: los estructurales y los coyunturales. La diferencia entre ellos no sólo radica en una cuestión de tiempo de ejecución de esta actividad, sino también en cuestiones de organización, características personales, historias de vida y expectativas.

En cuanto al primer grupo, se trata de personas que cirujeaban hacía más de 30 años. Sucesivas generaciones habían realizado esta actividad y ya era asumida como un sistema de vida habitual. Era vista por sus propios protagonistas como un modo legítimo de procurarse sus recursos y no era motivo de vergüenza.

Por su parte, el grupo de cartoneros coyunturales está conformado, en gran parte, por personas con un nivel educativo más alto que los estructurales, con conocimiento en oficios y experiencia laboral en diferentes rubros, en fábricas o comercios, y algunos con experiencia gremial. Para este grupo, la crisis supuso una caída de nivel social y una ruptura con la trayectoria laboral. Frente a la situación de desempleo y por la devaluación del peso y la consecuente caída de importaciones, el aumento del precio de materiales reciclables tornó al cartoneo atractivo para más personas.

A principios de la década del 2000 y frente a la masificación del fenómeno, los medios de comunicación comienzan a referirse a este actor como “cartonero”, término que luego se traslada al ámbito académico y gubernamental. Se identifica a esta figura como “aquella persona que recolecta y clasifica sistemáticamente materiales recuperables [...] para luego revenderlos. [...] la sistematicidad, la existencia de zonas fijas de recolección, el tipo de material que recolecta y la existencia de vínculos sociales que se generan a partir de la actividad misma, son aspectos primordiales que permiten distinguir al cartonero del ciruja tradicional” (Escilar, Mutuberría, Rodríguez, Rodríguez, s/a).

Este fenómeno se muestra con especial fuerza en la Ciudad de Buenos Aires. Su densidad geográfica –tres millones de residentes permanentes y otros tres millones que ingresan todos los días-, el nivel socioeconómico más elevado y la menor dispersión geográfica hacen de la Ciudad el mayor polo urbano de generación de residuos. Estos factores atrajeron a gran parte de residentes de zonas humildes del Gran Buenos Aires que se trasladaban diariamente para recolectar material. De acuerdo a los datos del Programa de Recuperadores Urbanos (PRU), más de las tres cuartas partes de los cartoneros registrados (76,6%) viven en el Gran Buenos Aires (Schamber, s/a).

El grupo de “nuevos” cartoneros se enfrentó a otro desafío: la tensión entre querer pasar desapercibido y la necesidad de acercarse a los puntos más transitados de la Ciudad y la colaboración de los vecinos para conseguir el material reciclable. Es decir, el cartoneo deja al descubierto la situación de pobreza en forma pública pero al mismo tiempo existe la necesidad de ser reconocidos como tales, ya que es la forma en que el otro se solidarice con ellos y reconozca lo que están haciendo (Perelman, M., Boy, M., 2010). Como menciona Informante 3, el vecino es el primer actor de la cadena, es donde se inicia el efectivo reciclado de los residuos.

Años anteriores a la crisis, los cartoneros encontraban en la recolección de material la forma de subsistir. Lo hacían de forma individual o familiar, pero sin planificación ni de forma organizada. Esto los dejaba más expuestos y “muchos [...] eran discriminados o maltratados por su situación de pobreza o su aspecto harapiento que contrastaba con los barrios ricos y lujosos de la ciudad (donde se podían encontrar los mejores elementos para recolectar)” (López, 2012).

Desde el lado de las empresas prestadoras de servicios de recolección, la actividad cartonera fue denunciada como competencia desleal, ya que consideraban que sus ganancias menguaban por el menor peso de los materiales reciclados (Schamber s/a). Para el año 2006, sólo en la ciudad de Buenos Aires, a través de la recolección informal se recuperaba el 97% de los desechos que se generaban diariamente en la Ciudad (Pardo, et al., 2006: 23 en Paiva, Perelman, 2008).

Por su parte, el Estado aparece como un actor que los reprime y “les pedía “coimas” para poder trabajar en una zona.” Por su parte, “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” (Otegui, 2013).

Sin embargo, desde la crisis de 2001 la mirada sobre el cartonero fue cambiando: se dignificó la figura del cartonero asociándole valores positivos tales como la del pobre pero digno o trabajador y honrado, lo que contribuyó a instalar la temática en la escena pública y habilitó la sanción de leyes como la 992 que legalizó la actuación de los cartoneros y creó la figura del recuperador de residuos (Paiva, Perelman, 2008). Como menciona Perelman (2011, p72-73): “La dignidad en tanto categoría legitimante permite incluir a los cartoneros en el campo de la igualdad con una serie de otras personas (...) en relación con el reconocimiento, y en especial, vinculada a la categoría de trabajo”. Externamente, se veía en esta práctica una expresión de sacrificio por la tarea en sí, generando una “predisposición solidaria” (Schamber, 2011, p166).

Para los que venían realizando la actividad previamente al comienzo de la década, no sólo se trata de una tarea naturalizada y un modo digno de ganarse la vida, sino que también se suma un sentimiento de orgullo -por los diferentes obstáculos que deben superar para hacerlo-, y también por ser quienes venían realizando la tarea -a diferencia de quienes salieron más recientemente a cartonear (Perelman, 2011, p74). En el caso de éstos últimos, la tarea es legítima comparado a otras actividades -como el robo- que no lo son, aunque de diferente tipo en relación con otras opciones laborales, que varios de ellos mismos habían ocupado previo a la crisis.

Casal (2012), destaca que los primeros tiempos de esta expansión el cartoneo representó una actividad de alto riesgo, ya que las personas no contaban con ningún tipo de protección para entrar en contacto con la basura, y también por sus condiciones de traslado, que en gran parte de los casos eran vehículos que no tenían la documentación en regla ni estaban en buenas condiciones.

La organización cartonera

En el año 2003 se declara al cartonero como un sujeto que existe dentro de sistema de higiene urbana. Sin embargo, como explica Informante 1, esto genera un “gap legal”, ya que no aclara las

implicancias de que forme parte del sistema. Se puede interpretar como que participa del sistema de higiene, o bien, incluirlo como empleado. Remarca que acá se vislumbra la idea de Cooperativas, como en otros organismos mixtos.

A diferencia del ciruja tradicional, el cartonero ya en los primeros años va generando diferentes tipos de asociaciones "...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" (Otegui, 2013). Como destaca Fajn (2002): "En nuestro país, la expansión del cooperativismo relativo a la recolección y recuperación de residuos, toma una posición relevante durante la década de los años '90, más específicamente, a partir del año 1995, con el creciente aumento de la desocupación."

Estas organizaciones forman la base de la conformación de las primeras cooperativas y otro tipo de organizaciones, particularmente en el Gran Buenos Aires. Varias estaban conformadas tanto por cirujas así como por nuevos cartoneros (Schamber s/a).

Como se mencionó anteriormente, gran parte de los cartoneros ejercía otros oficios antes de salir a la calle a recolectar material reciclable. Paiva (2013) plantea que "este capital 'social' y 'cultural' alentó los procesos de organización, que fueron encontrando apoyo en instituciones intermedias, organismos públicos y entidades de cooperación internacional, las que mediante acciones dispersas y desarticuladas fomentaron su proceso de organización e incluso proveyeron financiamiento." El tipo de organización más importante que nuclea a esta figura es la cooperativa.

Una de las varias definiciones de cooperativa la caracteriza como una "asociación de personas con necesidades comunes (...) que se unen para satisfacerlas a través de la combinación de la ayuda mutua y el esfuerzo individual. Presta servicio sin fines de lucro a sus asociados y a la comunidad, y es gobernada democráticamente. En general surgen como respuesta a los problemas que sufren los sectores más desprotegidos de la sociedad." (Escilar, Mutuberría, Rodríguez, Rodríguez, s/a). Por su parte, el cooperativismo es entendido como un "instrumento de organización socioeconómica eficaz para la protección de los legítimos intereses de sus integrantes y a la vez para influir en el desarrollo de la sociedad en beneficio de las amplias capas populares" (Shujman, 1979 en Escilar, Mutuberría, Rodríguez, Rodríguez, s/a).

Las zonas licitadas se distribuyeron entre doce cooperativas, de las cuales tres concentraban el 70% de los cartoneros registrados: Amanecer de los Cartoneros (3.000 cartoneros) Recuperadores Urbanos del Oeste (750 cartoneros) y Las madre selvas (650 cartoneros). Entre las organizaciones que las agrupan se pueden destacar el MTE (Movimiento de trabajadores excluidos) y la CTA (Central de Trabajadores de Argentina) y la más reciente Federación Argentina de Cartoneros y

Recicladores, la cual agrupa a varias cooperativas de Argentina y a las doce con zonas licitadas (menos a “El Ceibo”) (Lupi, 2016).

En el caso de las cooperativas de RU desde el Gobierno (Informante 1) remarca que éstas nunca recibieron asesoramiento durante su proceso de conformación e institucionalización por parte del Estado. Éste se va dando sobre la marcha, sin planificación y sin que existiera un modelo ni política pública a la cual seguir.

La agrupación de los cartoneros en cooperativas trae aparejado ventajas para sus miembros. Entre ellas se pueden mencionar:

- Formalización (formar parte de un espacio).
- Reducción de los tiempos de trabajo.
- Fomento de la solidaridad.
- Espacio de apoyo emocional.
- Posibilidad de que todos los miembros adquieran un ingreso mensual.
- Acceso a equipamiento (credenciales, ropa de trabajo, chapa para carro).
- Participación en toma de decisiones en temas referentes a su actividad.
- División del trabajo (los que salían a recolectar y los que separaban el material).

Además de estos factores inmediatos, la organización en cooperativas responde a la “búsqueda de reconocimiento y acreditación ante otros actores sociales, fundamentalmente el Estado” (Dimarco, s/a). Éste se va logrando paulatinamente. Otegui (2013) remarca que “la conformación de las organizaciones en cooperativas recibe un impulso desde el Gobierno producto de las dificultades para la conformación de un registro fiable de recuperadores urbanos, lo que imposibilita cualquier intento de regulación de la actividad.”

A pesar de todos estos factores, la adhesión a este tipo de organizaciones no fue total, ni abarcó a todos los cartoneros. Existen diferentes factores que pueden explicar esta cuestión. Por un lado, es el mismo origen de la actividad –de emergencia- la primera barrera que hace que los cartoneros no se agrupen. Como mencionan Escilar, Mutuberría, Rodríguez, Rodríguez, (s/a) “...dado que la actividad es considerada como transitoria en la mayoría de los casos, puede explicarse parcialmente, el desinterés de los cartoneros por participar en una cooperativa.” Desde el Gobierno, uno de los Informantes (1) también plantea que el fomento de cooperativas como estrategia de generación de empleo en contexto de crisis económico social político, fue viable, como medida de emergencia. El problema, plantea, “es que después no hubo un plan para modificar eso, para que esas cooperativas se transformen en algo de empleo sostenible.”

El desconocimiento y la apatía representan otras cuestiones a ser tenidas en cuenta. En línea con la investigación mencionada, se destaca que de los cien casos que constituyeron la muestra de estudio, ninguno formaba parte de una cooperativa, y casi la mitad no sabía qué es una cooperativa. Entre los motivos por los cuales no pertenecen a una, el más común es que no saben en qué consiste.

Otra razón es que no está interesado en participar, son consideradas políticas o sus socios-integrantes son vistos como ladrones y un número menor de entrevistados manifestó que prefiere trabajar por su cuenta, por un tema de ingresos. El Informante 1 refuerza esta idea, destacando que el trabajo del cartonero es tradicionalmente individual; por lo que las cooperativas rompían con este esquema de labor tradicional.

El universo de los cartoneros que está en la calle a principios del siglo XXI no sólo representa a los “nuevos” cartoneros, sino que también incluye a los tradicionales cirujas. Sus expectativas, incentivos y experiencia difieren y esto se refleja en la educación asociativa: “el ciruja tradicional no quiere tener conocimientos sobre cooperativismo, prefieren salir a trabajar cuando ellos quieren sin tener responsabilidades y obligaciones.” Esto hace más difícil que “los cartoneros tengan iniciativas propias de asociarse y hacer de la recolección una tarea colectiva.”

Si bien los factores que llevaron a los cartoneros a agruparse en asociaciones y cooperativas son reales en muchos casos, también es válido argumentar que “la emergencia de asociaciones (muchas veces bajo la forma de cooperativas) se encuentra más vinculada a un escenario socio-histórico que promueve este tipo de iniciativas frente a los inéditos niveles de desocupación y no contención estatal, que a la valorización del colectivo y del cooperativismo como modalidad de trabajo” (Dimarco, s/a). Experiencias de autoorganización en cartoneros: un acercamiento a la configuración de vínculos laborales y sociales en contextos de exclusión social).

A lo largo de los primeros años de la década del 2000 la manifestación y crecimiento del fenómeno cartonero hicieron de este actor una figura clave en la agenda pública, y promovió la elaboración y puesta en práctica de acciones concretas en pos de este colectivo.

Entre los hitos más relevantes de este período se encuentra la sanción de la Ley 992 (2003). Ésta incorpora a los recuperadores de residuos reciclables a la recolección diferenciada (artículo 2) y crea el Registro Único Permanente de Recuperadores de Materiales Reciclables (artículo 4). Esto implicó cambios fundamentales en la actividad cartonera: se despenalizó su ejecución en la Ciudad de Buenos Aires formalizándose así su accionar; y esta figura queda incluida en la gestión oficial de residuos. “Fundamentalmente, se intentó valorizar la tarea al resignificar la antigua figura del ciruja

por la de del recuperador de residuos, brindándole, además, servicios médicos, elementos de higiene y seguridad (guantes) y credenciales identificatorias” (Paiva, Perelman, 2008).

La sanción de esta ley también implica una voluntad de mejorar las condiciones de trabajo, aún cuando esta actividad no sea percibida como una situación permanente (Dimarco, s/a).

Sobre esta ley, dos años más tarde -en el 2005- se sanciona en la Ciudad de Buenos Aires la ley 1.854 de Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos, conocida como de “Basura Cero”; reglamentada por el Decreto 639 de mayo de 2007. A través de ésta los recuperadores urbanos (RU) contemplados en la ley 992 quedan dentro del proceso de recolección y transporte de los residuos y en actividades de los centros de selección (Centros Verdes). Para este año se estima que aproximadamente 8.762 personas trabajaban en la recuperación de residuos en la Ciudad de Buenos Aires, de las cuales más de la mitad eran residentes del conurbano bonaerense (OIM-UNICEF, 2005, p.29 en Boy, Paiva, 2009, p.5) y recuperaban 11% de 5.360 toneladas de basura producidas en CABA (Lupi, 2016).

Los centros de reciclado empezaron a construirse al año siguiente. “Hasta ese momento las cooperativas de recuperadores formalmente matriculadas realizaban sus tareas de selección y clasificación en galpones ocupados, o bien, directamente en la calle. [...] hasta el año 2008, la gestión de los centros de reciclado sólo benefició a un porcentaje de cartoneros. En ese entonces, las cuatro plantas de reciclado eran gestionadas por un total de 110 recuperadores, cifra que representaba un 2% respecto del total de inscriptos.” (Villanova, 2014).

Para este momento, en el plano político, se dio un cambio de abordaje del tema, con la llegada del gobierno de Mauricio Macri a la Ciudad de Buenos Aires en diciembre 2007. Entre las principales medidas que se adoptaron en esta etapa se destacan: la reducción de empleados de la Dirección General de Reciclado (DGREC); la suspensión del Tren Blanco por motivos de seguridad y el desalojo de uno de los asentamientos más grandes que había, situado en Barrancas de Belgrano. En el apartado siguiente se detallan las cuestiones referidas al enfoque político sobre el tema cartonero.

A lo largo de los años, el fenómeno cartonero siguió en aumento. “Para el año 2008 existían aproximadamente unos 4.900 recuperadores anotados en el registro oficial del Gobierno, mientras que para el año 2011 ese número había ascendido a 7.600. Es decir, que en tres años, la cantidad de personas [registradas] ascendió un 55%. Dicho aumento se relaciona con un incremento de los precios de los materiales reciclables a nivel internacional y con el aumento de la cantidad de residuos diarios recogidos, debido a un incremento general del consumo de la población” (Paiva, 2013). Es decir, que la mejora económica relativa se reflejó en mayor consumo y, por ende, en mayor disponibilidad de materiales reciclables para este colectivo. Al mismo tiempo, los precios de

éstos productos seguían haciendo de su recolección una actividad rentable. Se estimaba que en el 2007 ya el 97% de los desechos en la ciudad de Buenos Aires se recuperaban a través de los RU (Pardo y otros, 2006, p23 en Boy, Paiva, 2009, p.1).

Además de la legislación y la infraestructura específica, a principios de 2013 se firmaron contratos entre las cooperativas de RU y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Como destaca Otegui (2013): “Este evento constituye un hito en el proceso de reconocimiento de las organizaciones de cartoneros como empresas sociales prestadores de un servicio público. [...] suele considerarse el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como paradigmático a nivel país, pero también a escala regional.”

Hacia fines del período estudiado, se reciclaba el 46% de las 6.000 toneladas de basura diaria generadas en CABA, proveniente de lo recolectado por los RU y en los puntos verdes. Se estima que para ese año había 4.500 RU agrupados en las doce cooperativas, según datos del Ministerio de Ambiente, mientras que el número calculado por la Facultad de Ingeniería de la UBA llega a 15.000 RU, contando a quienes no estaban dentro de las cooperativas (Télam, 2016).

El abordaje gubernamental

En el tema de la basura confluyen dos aspectos principales: por un lado, la disposición de residuos, y por otro, la problemática social de quienes buscan en la basura su medio de subsistencia. Como describe el Informante 1: “Hasta ese momento no se entendía quiénes eran los RU. Los primeros años eran para entender quiénes eran, a dónde iban, que hacían con lo que se llevaban. Entender lógica de mercado de materiales reciclables, la lógica de familias.”

Para principios del milenio, ambos factores estaban en crisis. El CEAMSE estaba colapsado, lo que implicaba que su capacidad para seguir enterrando basura en él era marginal. Por su parte, como se mencionó anteriormente, la confluencia de diferentes factores principalmente económicos visibilizó una problemática social hasta ese momento relegada de la agenda pública y de los medios.

Es por esto que el abordaje que el Gobierno de la Ciudad adoptó respecto a los cartoneros implicó también una definición de política respecto a la disposición y manejo de residuos.

Una de las manifestaciones más importantes de este cambio de enfoque se vio reflejada en el ámbito legislativo. Es relevante mencionar que “hasta 1997 la recolección de residuos de la ciudad de Buenos Aires estaba regulada por el Pliego 14/97 que disponía que sólo podía recuperarse hasta un 10% de los residuos recogidos y sólo durante la fase de recolección” (Paiva, Perelman, 2008). El primer punto de inflexión se presentó en el año 2002, con la Ley 992/02. Ésta derogó las

ordenanzas vigentes hasta el momento, que prohibían la actividad. También estableció como servicio público a los servicios de higiene de la Ciudad de Buenos Aires e incorporó a los cartoneros como parte de la gestión de residuos en la recolección diferenciada de éste servicio (artículo 2°). Asimismo, por los artículos 4° y 5° de la ley se crearon el Registro Único Obligatorio Permanente de Recuperadores de Materiales Reciclables, y el Registro Permanente de Cooperativas y Pequeñas y Medianas Empresas.

Esta medida tuvo implicancias fundamentales para los cartoneros, ya que les dio un marco de legalidad a la actividad que venían realizando, y resignificó su figura por la de “recuperador de residuos”, otorgándole beneficios tales como: servicios médicos, credenciales de identificación y elementos de seguridad e higiene (Paiva, 2013). Asimismo, se generaron programas de capacitación y salud en pos de mejorar las condiciones de trabajo de los RU. Además, su reconocimiento y los programas también se direccionaron a trabajar en la relación de éstos con los vecinos.

En el 2003 también se dieron avances importantes en la temática. Los referentes gubernamentales entrevistados marcan este momento como un punto de inflexión por la capacidad de respuesta y reacción del Gobierno hacia la problemática. Como indica Otegui (2013) “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. Aprobado mediante el Decreto N° 18.838, introdujo cuatro elementos novedosos que reconocían a los recuperadores como parte del sistema.”

En primer lugar, cambió el criterio de pago a las empresas de recolección, pasando del principio de peso al de “área limpia”. Este tema “fue clave en la articulación con las organizaciones ambientalistas (fundamentalmente Greenpeace) en tanto que los intereses convergían: 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” (Otegui, 2013).

En segundo lugar, en cuanto a la recolección, se tomó en cuenta a los grandes generadores para armar un servicio de recolección diferenciada. Las empresas privadas se encargarían de la recolección en hoteles de cuatro y cinco estrellas, edificios públicos y aquellos con más de 19 pisos. Los cartoneros, por su parte, serían responsables de recoger los materiales reciclables de la vía pública (Paiva, Perelman, 2008). Este punto también generó un conflicto entre ambos actores, ya que las empresas privadas fueron denunciadas por las cooperativas, responsabilizándolas de desviar una parte de los materiales reciclables y venderlos en un depósito acopiador en la Villa 31. La acusación era consecuencia de la baja cantidad de material provisto por el sector privado, y de

su mala calidad, lo cual representaba un incentivo adicional para las cooperativas para salir a recuperar material por su cuenta (Villanova, 2014).

En tercer lugar, en lo que respecta a la gestión de residuos, se armó un sistema mixto entre las empresas, los RU y las cooperativas de recuperadores.

Por último, para el material reciclable se establecía la construcción de un Centro Verde para cada zona licitada. Éstos funcionarían como lugares de acopio, separación y clasificación de residuos. Su administración estaría a cargo de cooperativas de recuperadores que se sostendrían con lo recaudado de la venta de los residuos. A su vez, realizarían campañas de promoción ambiental entre los vecinos del barrio (Paiva, 2013).

Este mismo año, el Gobierno de la Ciudad creó el Programa de Recuperadores Urbanos (PRU) dentro del marco de la política de Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos.

Al año siguiente, en el 2004, se sancionó la Ley Nacional 25.916/04 de Gestión de Residuos Domiciliarios. En su espíritu está la valorización de los residuos, minimizando la cantidad dirigida a disposición final y su impacto en el medio ambiente. Específicamente, esta ley regula el tema de residuos domiciliarios, definidos en su artículo 2° como “elementos, objetivos o sustancias que como consecuencia de los procesos de consumo y desarrollo de actividades humanas, son desechados y/o abandonados.” El artículo 3° establece que su gestión será integral, entendiéndose esto como el “conjunto de actividades interdependientes y complementarias entre sí que conforman un proceso de acciones para el manejo de los residuos domiciliarios, con el objeto de proteger el ambiente y la calidad de vida de la población”, estableciendo las siguientes etapas del proceso: generación, disposición inicial, recolección, transferencia, transporte, tratamiento y disposición final.

Para el 2005, “la cuestión de la capacidad del relleno sanitario del CEAMSE se vuelve problemática” (Otegui, 2013). Frente a esto y en línea con los avances que se vienen dando en materia de gestión de residuos, se sanciona la Ley N°1.854 de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, conocida como Basura Cero; reglamentada en 2007. Según describe el propio Gobierno de la Ciudad¹ “es la ley marco que impone al Gobierno de la Ciudad metas de sustentabilidad. Tiene por objeto establecer el conjunto de pautas, principios, obligaciones y responsabilidades para la gestión integral de los residuos sólidos urbanos que se generen en el ámbito territorial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en forma sanitaria y ambientalmente adecuadas, a fin de proteger el ambiente, seres vivos y bienes. En este sentido la Ciudad adopta como principio para la

¹ <http://www.buenosaires.gob.ar/ciudadverde/separacion/separacion-en-origen/normativa-vigente>

problemática de los residuos sólidos urbanos el concepto de Basura Cero, que es 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. Acompaña a la Ley Nro. 992 en la incorporación de los Recuperadores Urbanos a través de cooperativas en el sistema de higiene de la ciudad, impone la obligatoriedad de los grandes generadores de separar en origen y el fomento a la industria del reciclado por parte del Estado.”

Por un lado, aparecía como respuesta a la situación del CEAMSE. Como plantea Villanova (2014) “el eje central fue la creación de plantas de clasificación con el propósito de disminuir la basura destinada a los rellenos sanitario.” A su vez, el enfoque también estaba puesto en “la reducción de la producción de residuos, el reciclado y la revaloración de materiales.”

Esta ley abarca a todos los actores involucrados en el proceso de gestión de la basura.

En cuanto a los cartoneros, subyace la intención de que éstos fueran incorporados a las actividades productivas. Como menciona Villanova (2014) “la ley de 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.”

Respecto a las empresas de recolección, por su parte, el pliego incorporaba la idea de que cada una de éstas debía generar inversiones para construir una planta de reciclado en su zona de recolección.

La ley también hacía referencia a la vía pública, con la incorporación de contenedores, a fin de poder realizar la separación de residuos previo a su desecho. La recolección de este material quedaría a cargo de transportes destinados a tal fin.

Como destaca López (2013): “Este conjunto normativo implica un importante avance en esta primera etapa, ya que otorga un marco legal más apropiado para las organizaciones de cartoneros, así como mayor capacidad de canalizar sus demandas y de constituirse como un actor con capacidad de negociación con el Estado. Sin embargo, a nivel práctico -en la calle- no resolvía las dificultades que venían teniendo, tales como conflictos con los vecinos, su situación de vulnerabilidad en el mercado, su informalidad, y el abuso de poder del que eran víctimas. Esta situación no frena su expansión, sino que desde el 2007 se ve un manifiesto crecimiento de organizaciones cartoneras.”

Este proceso fue acompañado por la elaboración por parte de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la “Estrategia Nacional para la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos”

(ENGIRSU). El principal aporte del documento radica en una visión sustentable de la gestión integral de los residuos sólidos urbanos. En este sentido, sigue los lineamientos de la Ley Nacional 25.916/04, congeniando el aspecto higiénico sanitario de la basura, a la vez que impulsando la separación en origen, la recolección diferenciada, la minimización de la cantidad de residuos que llegan a disposición final y la revalorización de aquellos que no se pueden dejar de producir, a través de acciones como el reuso, el reciclado y la recompra (Ministerio de Salud y Ambiente, 2005, p13). En el documento también se hace mención del tema cartonero. Si bien “la Secretaría no niega la existencia del fenómeno [...] lo diagnostica como un modo no integrado de gestión que debe ser modificado, tanto porque se produce ex post, es decir, luego de que los desechos fueron generados, como porque se realiza de manera informal y en desmedro de la salud y calidad de vida de quienes lo llevan a cabo” (Boy, Paiva, 2009).

De fines de 2005, tras la destitución de Ibarra, asume Jorge Telerman -vicejefe de Gobierno- hasta 2007. Bajo su mandato se crea la Dirección General de Políticas de Reciclado Urbano (DGPRU), que contaba con “una estructura, un organigrama y un presupuesto propio.” Para el año 2007 pasó a llamarse Dirección General de Reciclado (DGREC).

Un nuevo punto de quiebre en la gestión de los residuos ocurre con el cambio de Gobierno en la Ciudad de Buenos Aires, en el año 2007 con la gestión de Mauricio Macri como Jefe de Gobierno.

Como lo describe Villanova (2014), “con la asunción del Macrismo al gobierno porteño, la política de reciclado sufrió un cambio rotundo”, propiciado principalmente por algunas denuncias de cooperativas de RU, especialmente aquellas “que gestionaban los centros de reciclado y que participaban en la comisión asesora de la ley 1.854”, y también por un diagnóstico propio del GCBA. Respecto a la primera cuestión, la comisión -formada posteriormente a la sanción de la ley de basura cero para realizar un seguimiento de su aplicación- denunciaba dos cuestiones. Por un lado, que las empresas privadas desviaban una parte de los productos reciclables y los vendían por su cuenta a un depósito acopiador. Por otro lado, que los productos que les llegaban a las plantas eran de mala calidad, lo que obligaba a los RU a salir a buscar más por su cuenta.

En cuanto al propio diagnóstico del GCBA, en un informe del año 2008, se explicita la diferencia existente entre la cantidad de productos recolectados por los cartoneros y por las empresas privadas. “Los cartoneros registrados en el año 2008 recolectaban, diariamente, un total estimado de 580 toneladas de reciclado, es decir, una cantidad superior al total recolectado por las empresas privadas en un año. A partir de este balance, el gobierno porteño reasignó todos los recursos presupuestarios antes emitidos a las empresas privadas de recolección, a los cartoneros. La primera medida impulsada fue otorgar la concesión del servicio de recolección diferenciada a las

cooperativas...este plan de gestión representa un cambio significativo del eje de implementación de la Ley N° 1.854 privilegiando claramente un eje social y con alto nivel de efectividad de reciclado y no solamente un eje económico o logístico.”

Asimismo, los entrevistados referentes del Gobierno de la Ciudad (1, 2, 3), otro de los objetivos principales del nuevo Gobierno respecto al tema era poner orden al sistema, ya que no se contaba con información al respecto y las condiciones en las que se realizaba la actividad eran una “bomba de tiempo” que podría tener víctimas. En ese momento, los empleados del Gobierno iban personalmente a censar a los cartoneros en la vía pública y comentarles sobre las cooperativas. También se trabajó sobre la tecnificación del proceso.

Con estos antecedentes, Casal (2012) y Villanova (2014) coinciden en que la relación más permanente entre el Gobierno de la Ciudad y los RU comienza en el 2008, cuando éstos últimos se van agrupando y organizando en cooperativas. En línea con esto, en julio de ese año ambas partes firmaron un convenio que sienta las bases de su articulación. Por medio de éste, el GCBA se comprometía a que en el futuro el servicio de recolección de residuos “sólo incluirá el retiro de la basura no reciclable”, mientras que “la recolección y tratamiento de materiales reutilizables estaría a cargo de los recuperadores.” También, “se comprometieron a conceder nuevos vehículos y camiones para las cooperativas, finalizar las obras pendientes en los centros de reciclado y garantizar la llegada de productos provenientes de la recolección diferenciada.”

Asimismo, ese año también se implementó una política de subsidios para todos los cartoneros asociados en cooperativas, lo que incentivó aún más la formación de este tipo de organizaciones para nuclear a los RU.

Este sistema generaba cambios para los actores involucrados (Casal, 2012). Los RU veían más reglamentada su actividad, con horarios, derechos, obligaciones, uso de uniformes y sistema de puntos. Los vecinos, por su parte, colaborar a través de la separación en origen, facilitando así la tarea de los RU a la vez que generando menos cantidad de basura que fuera enterrada.

Los representantes del Gobierno consultados (Casal, 2012; Informantes 1 y 3) coincidieron en que los primeros tiempos de gestión con los RU y las cooperativas fueron conflictivos. Según menciona el Informante 1, era muy difícil alcanzar a todos los cartoneros, especialmente porque no estaban institucionalizados. Por parte de las cooperativas, estas organizaciones descreían del ente estatal y no todas tenían procesos de funcionamiento. Asimismo, resultó difícil en muchos casos ajustar la cultura del trabajo y controlar el nivel de confrontación con varias de estas organizaciones.

A pesar de esto, los cambios legislativos y la política de subsidios implicaron un reconocimiento de la actividad cartonera por parte del Estado. A su vez, se fomentó una gestión de residuos más eficiente y una mejora de condiciones de trabajo para los RU. Sin embargo, el alcance de estas medidas no generó los impactos esperados, ya que en principio sólo beneficiaron a una parte de los RU y sus condiciones laborales no se vieron mejoradas sustancialmente en la práctica (Villanova, 2014).

En el año 2010 Diego Santilli, el entonces Ministro de Ambiente y Espacio Público, llama a licitación con un pliego dividido en dos partes: una licitación para la contratación del servicio de higiene urbana “Fracción Húmedos” (para empresas) y otra para “Fracción Secos” (para cooperativas de RU). A fin de asegurar la transparencia y participación de todos los actores involucrados, se trabajó junto a la Fundación Poder Ciudadano y Fundación Cambio Democrático. La primera, encargada de asegurar transparencia en el proceso, y la segunda, de facilitar un proceso de diálogo y consulta sobre condiciones de contratación de servicios de recolección.

El 27 de julio de ese año, en una audiencia pública, se aprobó el pliego para el servicio de recolección de residuos sólidos urbanos en CABA. Esto habilitó el proceso de llamado a concurso y licitación. La CABA fue dividida en zonas, sobre las cuales las cooperativas presentaban sus ofertas. De esta forma se reconoce formalmente la figura del RU y sus derechos en el sistema de recolección de residuos de la Ciudad de Buenos Aires (López, 2012).

De esta forma se les otorgó a las cooperativas de RU la concesión del servicio de recolección de residuos secos; y las empresas de recolección privadas sólo se harían cargo de la basura húmeda o no reutilizable. Otros puntos relevantes del pliego abarcan los siguientes temas: criterios de desarrollo de tareas por parte de los cartoneros; asignación de recolección de residuos reciclables a los RU; formalización de asignación de zonas de trabajo a las cooperativas, a través de un llamado a licitación, pero respetando las rutas y zonas preexistentes; otorgamiento en comodato de un camión; erradicación del trabajo infantil, a través de la instalación de guarderías; programa de inclusión social (acceso al monotributo social, seguro de accidentes personales, uniforme) y programa de incentivo mensual.

Resultados

A lo largo de los años el enfoque sobre la problemática de la basura, así como el abordaje del tema de los RU, han ido cambiando, y estas modificaciones se han plasmado en leyes, políticas públicas y programas en pos de mejorar la situación para los actores involucrados.

Cuando el Gobierno de Mauricio Macri abordó el tema en el año 2007 no existía ningún plan modelo para utilizar como base (Informante 1). Como plantea otro de los Informantes (3): “el proceso estuvo marcado por la dinámica de prueba y error” en todas las aristas que abarca. Por un lado, con los cartoneros se fueron otorgando beneficios y ampliando las posibilidades de forma progresiva. Según su visión, la situación de este colectivo hoy es mucho mejor que a principios de la década del 2000; y que aquellos que no están en el sistema es porque no quieren hacerlo, porque no pudieron adaptarse y una minoría que fue excluida por temas de conducta. A pesar de esto, remarca que el importante logro a través de este tiempo es el cambio de mirada y de trato marginal, hacia un abordaje formal, institucional y legal.

Otegui (2013), por su parte, sostiene que si bien hubo impactos positivos en algunos aspectos para los cartoneros registrados, como por ejemplo: cobertura médica, transporte y guarderías, las condiciones generales no cambiaron sustancialmente, ya que el salario que cobran es bajo (equivalente al de trabajadores no registrados) y la jornada laboral sigue siendo extensa.

Por otro lado, las cooperativas abarcan un gran universo de realidades diferentes. Mientras con algunas la relación estuvo marcada por el descreimiento y conflictividad, con otras se pudo trabajar de modo más fluido. Desde la perspectiva gubernamental se plantea que a fin de empoderar a este actor como interlocutor válido para tratar este tema, se le dieron atribuciones que por momentos generan más tensiones que facilidades a las negociaciones y discusiones respecto a temas de su interés. El Informante 2 agrega que pocos son los casos de las cooperativas que funcionan como tales. Gran parte de ellas son grupos heterogéneos que se formaron como tales a fin de ser receptoras de beneficios.

El Informante 2 también sostiene que si bien existió voluntad política, ésta resultó insuficiente desde el punto de vista presupuestario y de ejecución en el acompañamiento a las cooperativas.

Por su parte, el Informante 3 agrega que aún hay un margen para maximizar los resultados, relacionado con la diversificación de los productos. Asimismo, sostiene que hay cuestiones estructurales propias del circuito del reciclado que deben modificarse, entre ellas, el trabajo no formalizado.

Respecto a los vecinos, también se debió hacer un trabajo de concientización respecto al manejo de la basura. A lo largo del tiempo se fueron implementando diferentes medidas y programas para promover el cambio cultural. Por ejemplo, se realizaron activaciones para explicar la correcta forma de separar los residuos y talleres de reutilización de material reciclable. También se implementaron programas en escuelas primarias en los que se aborda la problemática y se genera conciencia sobre la gestión de la basura desde temprana edad. Sin embargo, el abordaje de este actor presentó

algunas dificultades. Una de ellas fue comunicacional, ya que existió un desfasaje entre ésta y asuntos logísticos. Mientras que se promovía una ciudad más verde y la importancia de la separación de residuos en origen, la Ciudad de Buenos Aires no estaba totalmente contenerizada con campanas verdes –para materiales reciclables- y negras –para basura-, por lo que no existían espacios para dejar el material reciclable que fuera accesible para el vecino. Por su parte, en aquellos lugares que sí existían las campanas verdes muchas veces se veían rebalsadas de material o vandalizadas.

Otra dificultad, mencionada por el Informante 1, está dada por el cambio real de hábitos de los vecinos. Si bien aquellos que lo adoptaron es difícil que dejen de separar los residuos, se planteó el tema de cómo gestionar los incentivos y sanciones para la población que no lo hacía.

Entre otros temas que quedan por mejorar, el Informante 1 destaca el problema de la informalidad, la falta de regulación del mercado y los peligros inherentes al trabajo en la vía pública.

En cuanto al futuro, el Informante 3 plantea que el cartoneo debería ser una actividad que tendiera a desaparecer, no así el trabajo de las cooperativas. Esto implicaría que los vecinos y generadores separen correctamente los residuos, y solo se necesitara un transporte que lo recolecte y lo lleve a los lugares de acopio y tratamiento para su posterior reutilización.

A pesar de la experiencia y el trabajo hecho sobre la temática, no hay fuentes con información oficial pública y accesible que den cuenta de los aspectos más cuantitativos de la problemática. Esto representa una limitación importante al momento de hacer un análisis más objetivo de la situación, establecer tendencias y poder evaluar impactos de los programas y políticas específicos.

Aún con todas sus particularidades y problemas de diseño e implementación, el modelo argentino de gestión de residuos es un caso de estudio y referencia para otros países de Latinoamérica.

CONCLUSIÓN

Si bien la situación de las personas que buscan su sustento en la basura no es novedosa para Argentina, el 2001 fue testigo de cómo ese fenómeno alcanzó magnitudes que visibilizaron el fenómeno de manera exponencial.

El punto de inflexión fue la crisis económica que atravesó el país en esos años. Entre las consecuencias que tuvo, algunas contribuyeron de forma más directa al auge de los cartoneros en la Ciudad de Buenos Aires. El aumento del desempleo y el consecuente incremento de la pobreza obligó a una gran cantidad de familias a encontrar vías alternativas de subsistencia. Por su parte, la devaluación disminuyó las importaciones de bienes, lo que fomentó el mercado interno para éstos,

incluyendo los reciclables, haciendo más redituable su recolección. Al mismo tiempo, existía un problema real con el sistema de gestión de residuos, dado que la capacidad máxima para entierro de desechos estaba llegando a su límite.

La figura que aparece en las calles tiene algunas características diferenciales respecto a los tradicionales “cirujas”. Quienes aparecen en el 2001 eran, en su mayoría, personas con experiencia laboral previa en alguna actividad u oficio –ahora desempleados como consecuencia de la crisis-, y en varios casos, con educación o formación. Vivían en las afueras de la Ciudad de Buenos Aires y se trasladaban diariamente ahí, dado que se concentraba la mayor cantidad de material para recuperar.

Otra característica es que, a diferencia de sus predecesores, ésta nueva figura se agrupa en cooperativas, conformadas –en su mayoría- por cartoneros formalizados, o recuperadores urbanos (RU). Así se conformaba un interlocutor válido frente al Estado. Esta institucionalidad les da poder, una figura específica, facilitando su permanencia en la agenda pública.

En cuanto al abordaje estatal, fue inédito en sus comienzos y se trató de una aproximación de tipo paliativa. Con el tiempo y en base al desarrollo de las acciones que se iban implementando, fue mutando y se le dio identidad al colectivo de los nuevos cartoneros. Políticamente, se generaron programas y políticas públicas específicas y se crearon organismos y programas enfocados en este grupo.

Legalmente, se sancionaron leyes que le dieron marco a su actividad y a su figura, legitimándolos e incorporándolos a la agenda de Gobierno, como por ejemplo la Ley 992/02 que deroga la prohibición de la actividad y el Decreto N° 18.838 que reconoce a los RU como parte del sistema.

Tras quince años del auge de los cartoneros, no existe una opinión unánime en cuanto a los resultados de las políticas desarrolladas. Si bien se destacan impactos positivos respecto a la situación inicial, algunos argumentan que lo hecho no fue suficiente, y que la falta de una estrategia clara y una buena implementación fueron en detrimento del potencial de la inversión hecha. El abordaje que se hizo del tema fue único en el sentido de que no se tomó referencia de ningún otro caso similar. Esto implicó que se dieran una sucesión de pruebas y errores, con los beneficios –logros- y los costos –a nivel social, político y económico- que eso tiene.

En cuanto a los próximos pasos, algunos Informantes (1 y 2) sostienen que es importante darle mayor entidad al sistema, desde el punto de vista de productividad. Es decir, potenciar la capacidad instalada para poder hacer sustentable el proceso. Por otro lado, Schamber (s/a) sostiene que esta medida sólo es viable a pequeña escala, mientras que la optimización de la gestión en las plantas de

reciclado iría en detrimento de la demanda de mano de obra. A nivel más general, aún no se encuentra una propuesta pública, clara y estratégica de parte del Estado sobre cómo avanzar con este grupo. La definición que se haga al respecto le dará un marco a las medidas que se adopten en consecuencia, contra las cuales se evalúen los resultados y se puedan plantear oportunidades de mejora. Dado el peso de los actores involucrados, las medidas negociadas y consensuadas parecieran ser la forma más viable de lograr avances concretos, en el que se busque una situación superadora para todas las partes.

Finalmente, dado que este proceso comenzó hace al menos quince años, es de gran importancia generar información y datos públicos y accesibles que den cuenta de los impactos que las políticas públicas y programas han tenido sobre los cartoneros. Con resultados es posible evaluar de forma más eficaz y eficiente la evolución de este fenómeno y explicar los factores que más influyen sobre este actor social, económico y ambiental.

BIBLIOGRAFÍA

Boy, M., Paiva, V. (2009). El sector informal en la recolección y recuperación de residuos de la Ciudad de Buenos Aires 2001-2008. *Quivera*, 11, núm 1 (enero-junio 2009), 1-11.

Casal, A. (2012). La importancia de la Concientización como herramienta para el programa Inclusión Social y el Reciclado. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 nov. 2012

Chronopulus, T. (2006). Neo-liberal reform and urban space. The cartoneros of Buenos Aires, 2001-2005. *Routledge. City*, Vol 10, No 2, Julio 2006., 167-182.

Dimarco, S. (2005). Experiencias de autoorganización en cartoneros: un acercamiento a la configuración de vínculos laborales, sociales y políticos en contextos de exclusión social. *CLACSO*.

Dimarco, S. (s/a). Experiencias de autoorganización en cartoneros: un acercamiento a la configuración de vínculos laborales y sociales en contextos de exclusión social. Universidad Nacional de General Sarmiento/CONICET.

Escilar, V., Mutuberría, V., Rodríguez, M.F., Rodríguez, P. (s/a) Cartoneros: ¿una práctica individual o asociativa? Ciudad de Buenos Aires, año 2005-2005. *Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini*, 75.

Fajn, J.G. (2002). Cooperativa de recuperadores de residuos. Exclusión social y autoorganización. *Centro Cultural de la Cooperación, Cuaderno de Trabajo N°2*.

Judzik, D., Trujillo, L., Villafañe, S. (2017). A tale of two decades: Income inequality and public policy in Argentina (1006-2014). *Cuadernos de Economía* 36(72), 233-264.

La Ciudad recicla el 46% de las seis mil toneladas de residuos generados por día (2016, Febrero 02). *Télam*. Recuperado de: <http://www.telam.com.ar/notas/201602/137880-ciudad-recicla-residuos-que-genera-por-dia.html>

Ley 992/02.

López, M. (2012). Proceso administrativo para la inclusión de los recuperadores urbanos-La experiencia de la Ciudad de Buenos Aires. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 nov. 2012.

Lupi, C. (2016). PRU y DGREC: políticas sociales de reciclado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. IX Jornadas de Sociología de la UNLP, 5-7 diciembre 2016.

- Otegui, R. (2013). El proceso de inclusión de los cartoneros en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Fundación Avina; Red Argentina; Nuestra Buenos Aires; Nuestra Córdoba; Nuestra Mendoza.
- Paiva, V. (2013). Cartoneros, recolección informal, ambiente y políticas públicas en Buenos Aires 2001-2012. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 1, 149-158.
- Buenos Aires 2001-2007. *Cuaderno Urbano*, 7, 35-54.
- Perelman, M. (2011). La construcción de la idea de trabajo digno en los cirujas de la ciudad de Buenos Aires. *Intersecciones en antropología*, 12(1), 69-81.
- Perelman, M., Boy, M. (2010). Cartoneros en Buenos Aires: nuevas modalidades de encuentro. *Revista Mexicana de Sociología*, 72, núm 3 (julio-septiembre), 393-418.
- Schamber, P. (s/a). Una aproximación histórica y estructural sobre el fenómeno cartonero en Buenos Aires. Ministerio del Interior, Presidencia de la Nación.
- Schamber, P. (2012). De la represión al reconocimiento. Derrotero de la política pública hacia los cartoneros en la CABA (2002-2011). *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*. Año 2, N°3. 149-176.
- Stake, R. (1999). Investigación con estudios de casos. Morata. Madrid, España.
- Susmel, N. (2012). Argentina: pobreza, desigualdad de oportunidades y políticas públicas. Konrad Adenauer Stiftung. 8-19.
- Vazquez, Gonzalo (2010). "El debate sobre la sostenibilidad de los emprendimientos asociativos de trabajadores autogestionados" en *Revista de Ciencias sociales*, 18, 97-120, Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires, Argentina.
- Villanova, N. (2014). Los cartoneros y la estatización de su condición como población sobrante para el capital por intermedio de las cooperativas. Ciudad de Buenos Aires, 2001-2012. *Trabajo y sociedad*, 23, 67-91.
- Yin, R. (1994). Investigación sobre estudios de casos. Diseño y métodos. SAGE.

Anexo 1: Entrevista Informante 1

El Entrevistado 1 trabajó nueve años en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, en diferentes tareas vinculadas a los Recuperadores Urbanos (RU), entre ellas, trabajo de campo.

Relación del GCBA-RU

1. ¿Por qué desde el GCBA se decidió reconocer la actividad de los cartoneros?

Fue una decisión política, como manera de encontrar una solución a toda esa gente que estaba en la calle; como proceso sociopolítico. En 2003, hubo una mesa de diálogo conformada por el Gobierno, referentes de recuperadores, y una ONG aparte. Venía con la lógica a nivel nacional.

Entre 2001 y 2003 se da el estallido social, crisis, devaluación. Y los cartoneros aparecen más allá de un problema social, socioeconómico. Hay una masiva expulsión de mercado laboral, sumado al factor coyuntural (devaluación) era viable la industria del reciclado, porque hasta ese momento era más barato importar desde Brasil.

Los reflejos que tuvo el Gobierno en 2003, con la ley 992, aprobada en diciembre de 2002 habla de un estado que pudo reaccionar, que permitió a partir de 2003 trabajar con RU como actor social.

En los primeros años entender quiénes eran, qué hacían, qué hacían con lo que se llevaban; entender la lógica de mercado de materiales reciclables, lógica de familias y a partir de ahí, enmarcarlo dentro del “espíritu de época” (2004/2005). Con el gobierno de Kirchner se armaron las cooperativas de trabajo. Éstas fueron un instrumento de Ministerio de Desarrollo Social de Nación para transferencia de fondos, para generación de trabajo. En GCBA se llevó adelante el mismo proceso.

2. ¿Se tuvo en cuenta algún otro caso previo –ya sea en Argentina o del exterior- para diseñar la política al respecto?

No, no hubo un plan.

3. ¿Cuáles fueron las principales ventajas o incentivos que encontraron para hacerlo?

Depende el momento. Entre 2003 y 2007 fue dar respuesta a cuestión social. Desde ahí se intentó ordenar un poco porque era una bomba de tiempo, entre trenes y camiones iba a haber lío porque se iba a morir alguien.

En 2007 también se tecnificó. El responsable en ese momento venia de industria de reciclado, de ahí su visión de mejorar el proceso productivo, no tanto mejorar la cuestión social. Esto generó rispideces.

En pos de dar respuesta a la cuestión social (muy grave) se armaron cooperativas, se bajó plata, y sin modelo hacia dónde ir.

Hoy hay un observatorio que está pensando en contrata nueva.

Del Gobierno hubo cambio de visión. Por ejemplo: Ciudad Verde, primero fue más marketinero y después es hacia donde hay que ir. Empezó con el logo, pero después se fue dando forma y hoy es un eje de gestión de la ciudad (más o menos). A nivel nacional también lo va a ser. Hay una mirada más ambiental. También se debe ir hacia una manera más sostenible de vivir. El límite va a identificar nuestro hacer.

Con el vecino se haga ganado mucho terreno, pero falta. Hay varios problemas. Uno, es comunicacional (se bajaron diferentes mensajes, y no terminaron de pegar). Dos, no toda la ciudad tiene campanas verdes (según cooperativas). Hay que lograr que vecino adhiera a cambiar su hábito. Pero cómo lo multo? Es muy caro. Los que lo adoptan lo mantienen.

Para los cartoneros, desde que empezaron a estar en la calle, tienen cierta legitimidad, como "pobre digno". Hubo dos procesos. Primero, al principio de todo, cuando se empezó a formalizar, era el sujeto que se negaba a sí mismo, porque ellos no querían ser cartoneros, querían volver a su trabajo. El Estado le ponía pechera. Hubo resistencia de parte de RU. No querían ser cartoneros.

Hoy hay 5.000 o 7.000 en la calle.

Segundo, se generó identidad de cartonero, a través de cooperativas, lucha de derechos, reivindicaciones laborales.

El cartonero histórico eran muy pocos, hasta que se hizo rentable en 2001. La mayoría de los cartoneros que están ahora son producto de 2001.

Los formalizados se quedaron porque se generaron las condiciones de la formalización.

Es necesario mejorar condiciones laborales, que se generen en una industria. El tipo no deja de ser un ciruja con uniforme y un techo.

4. ¿Cuáles fueron los actores con los que tuvieron que trabajar para consensuar la estrategia de recolección de reciclables?

Con basura 0, se hace que reciclables sean de cooperativas. Se compensó de alguna manera a empresas.

5. Al momento de implementar la política, ¿cuáles se presentaron como los principales actores del proceso?

Como te decía, creo que los cartoneros, el gobierno y los vecinos son clave.

6. ¿Con qué dificultades se encontraron?

[Los cartoneros] Se movilizan muy fácil. El estado no puede alcanzarlos, sobre todo porque no está institucionalizado. Mucho conflicto en la calle, violentos.

Las cooperativas deberían incluir a los que no está formalizados (deberían estar registrados), pero también hay un cupo.

Se cambió de “por tonelada” y pasó a “zona limpia”. Se pasó de cuanti a cuali.

A noviembre de 2013, la tonelada enterrada en CEAMSE le valía al Gobierno \$3.600. La tonelada de reciclable recuperado, \$3.800. El recolector no gana lo mismo que RU, en sueldo. La empresa tiene costos que no tienen las cooperativas.

Las cooperativas no se pueden controlar. En la empresa sí. En algunas cooperativas ni hay procesos.

7. ¿Con qué recursos contaba la Ciudad al momento de incorporarlos al circuito de recolección?

- a. ¿Qué infraestructura conllevó este nuevo actor en el circuito?
- b. ¿Se originaron nuevos organismos gubernamentales? (Cambios institucionales)

Entre 2001 y 2003 sólo se buscó salvar la cuestión social. En ese momento, había que inventar trabajo, como en el resto del país. La herramienta era la cooperativa de trabajo, para lograr interlocutores. Era una manera legal de bajar recursos y transformarlos en algo productivo.

Con el diario del lunes, se generó una situación un poco confusa, que aún no está perdida. Está pasando lo mismo en otros distritos con temas de cooperativas, porque no logran productividad. El Estado maneja el dinero de la gente. Si lo tiene que invertir en algo, tiene que tener cierto beneficio social.

Cooperativas no es empleo en blanco. Las cooperativas como estrategia de generación de empleo en contexto de crisis económico social político, fue viable. Apagar el fuego. El problema es que después no hubo un plan para modificar eso, para que esas cooperativas se transformen en algo de empleo sostenible.

La única manera de achicar el gap entre los extremos es generar más empleo formal.

8. ¿Cómo se generó el contacto con los RU?

En la calle. Se salía en parejas por cada CGP. Y caminaban y entraban en contacto con la gente. Era más etnográfico. Empezaron a hacer los viajes con ellos.

9. ¿Cómo fue la relación inicialmente?

Tuvieron buena aceptación. Había de todo. Por ahí tenían miedo, por temor a que los controlaran, castigaran, que la policía no los molestara, y por eso identificarlos como cartoneros.

10. ¿Cuáles son los aspectos positivos que tiene la actividad de los RU?

[Contestada en otras preguntas]

11. ¿Cuáles fueron las medidas mejor tomadas por los RU?

El tren cartonero (fue visto como reivindicación). Los camiones y micros fueron bien recibidos. Los centros verdes.

12. ¿Cuáles fueron las medidas más resistidas por los RU?

Los controles.

El trabajo infantil. Porque en los cartoneros era que no llegan expulsados, llegan de la mano de la madre, porque no lo pueden dejar solos o lo forman parte de la estrategia. Instalar el tema fue difícil.

Guarderías: resistidas. No los quería dejar al principio. Había en Constitución y Parque Chacabuco. Fue todo un proceso. Había diferencia entre el pibe expulsado y el que llevaban.

Uniforme: temperatura, pechera, guantes. Los más viejos capaz que sí estaban bien porque era una cuestión de pertenencia.

13. ¿Cómo fue el proceso de “cooperativización” de los RU?

En 2003 se declara al cartonero como un sujeto que existe dentro de sistema de higiene urbana.

Hay un gap legal, porque reconocerlo como un sujeto tiene doble interpretación: participa de higiene o que hay que incluirlo dentro del sistema como empleado. La reglamentación no aclara qué significa que “forma parte del sistema...” Acá se empieza a ver la idea de Cooperativas, como el FONAVI (contrataba a empresas privadas y cooperativas para construir casas). El modelo de gestión de RSE mixto está buenísimo, es único en el mundo, porque está formalizado como tal.

Las cooperativas nunca tuvieron asesoramiento, nunca dejaron de ser “cirujas”, porque no hubo un seguimiento de procesos de cooperativas. No se acompañó el proceso de formalización.

El proceso de formalización se dio a “las patadas”, cuando en el 2007 ingresa el PRO, era un caos. El MTE ingresaba a ciudad con camiones con los pibes colgando.

No había un plan. No había lugar de donde copiar una política pública.

Se puede mejorar. Hay una capacidad instalada importante, pero a veces esta subexplotado porque no tiene la capacidad de mano de obra suficiente.

El trabajo del cartonero es individual. Esto fue un quiebre con las cooperativas.

El Tren Cartonero no fue una victoria política, fue más un solucionar el problema. Era una trampa mortal. Por eso también se sacó.

14. Principales ventajas de la “cooperativización”.

Se dio división del trabajo (los que salían a recolectar y los que separaban el material). Es un proceso de mano de obra que en otros países está tecnificado.

Posibilidad de formar parte de trabajo (incentivo, más cobro por venta).

Formalización (formar parte de un espacio).

Herramienta para juego político.

Ahora, las cooperativas encuentran situación muy compleja. El año que viene [2017] se termina la contrata, y tienen que volver a licitar las cooperativas de la Ciudad. Hay que renovar el pliego.

Implica una gran oportunidad. Como laburantes a los cartoneros no les sirve de nada, porque siguen con las manos revolviendo, con los carros.

El sistema no es sostenible porque no se ha dado el salto de productividad. Se puede hacer, pero hay que tener un acuerdo.

La demanda de ahora es que les den más plata para que haga las cosas mejor, pero no necesariamente es así.

15. Principales dificultades de la “cooperativización”.

Que los cartoneros de por sí es un trabajo solitario. Acá también entra la organización del trabajo.

Se puede mejorar.

El hacer el salto en productividad iba a permitir que pudieran vender más, cuando más le convenía. Poder dar el salto, que se diversifiquen los productos, actividades, los subproductos. El salto de productividad era muy difícil, porque a veces iban tres veces por semana, borrachos, faltaban, hacían difícil dar ese salto.

Acá es donde se ve la mayor falencia, porque hay mucho dinero invertido que no se está pudiendo llevar al máximo.

Falta de incentivo hacia adentro de las cooperativas.

Hay cuestiones estructurales propias del circuito del reciclado que hay que modificar, desde la calle hasta la empresa, es todo en negro. Acá está el gran negocio de los galponeros, los intermediarios.

No se puede pensar en ampliar la capacidad productiva si no tiene la capacidad de procesarlo.

El MTE hacia adentro no tiene organización. Son grupos heterogéneos que se formaron en cooperativas para obtener beneficios. Ninguna cooperativa funciona como una cooperativa.

Desde el lado ambiental es muy importante. La lógica de un grupo que se ocupe de recuperar los reciclables y los ingrese al mercado de reciclado, puede que todo se caiga. Todo sucede en 2017. Si la Ciudad no cumple y las cooperativas no acompañan con mejora de procesos, y no es rentable en términos de beneficio social (que la ciudad esté más limpia, disminuir entierro), se perdieron 15 años de trabajo.

El 2017 es una gran oportunidad, que las cooperativas permitan que se trabaje dentro de ellas. La Cooperativa del Oeste logró una división del trabajo importante. No hubo mejora real de las condiciones laborales pero ellas tampoco quisieron. El Estado nunca intervino por la cuestión social.

Hay que trabajar en diferentes planos al mismo tiempo. Los actores son los ciudadanos (qué quiere reciclar, el que cree que [la Ciudad] está sucia), el Estado (cuánto gasto y si hay beneficio), la cuestión ambiental (cuánto reciclo, cuánto al CEAMSE), lobby de recicladoras (esto no anda), reclamos de cooperativas y sectores afines.

Por esto la política se basa en acuerdos.

Hay que plantear inversión del Estado, pero en los procesos productivos, para ordenar hacia adentro, mejorar la productividad y en el mediano plazo que sea de escala. No sirven 30 personas (como en El Álamo), porque tienen que vender mucho para sostener la estructura. Tiene que ser rentable para el Gobierno (inversión en infraestructura), el ciudadano (haciendo el esfuerzo por reciclar), para las cooperativas (lograr un modelo de negocio exitoso) y para los RU (trabajar en algo que tiene sentido).

Podrían ser cuatro cooperativas, donde cada una, además de reciclar, que tengan un subproducto diferente, que no se pisen entre sí.

También está el tema de la economía circular. Abre posibilidad de nuevos mercados mucho más grandes que si se entierra o quema. Esto necesita fomento del Estado, pero también de las cooperativas.

Sobre el proceso de cooperativización, en la Ciudad, la contrata busco respetar las zonas de preexistencia. Hay lugares donde se solapan y otros donde nadie se mete. No está equilibrado.

16. Dado que hay diferencias entre la cantidad recolectada por barrio, ¿Hay alguna forma de compensación entre las Cooperativas según la zona de recolección?

No hay objetivos previstos de cuánto tienen que reciclar.

No hay forma de compensación. Se hizo en una época con grandes generadores, pero en su momento trajo muchos problemas con la cooperativa de la zona, porque se le daba a las que tenían menos.

17. De todos los actores involucrados en el proceso de recolección de reciclables (desde la separación en origen hasta las empresas compradoras del material), ¿consideras que hay alguno más relevante que otro?

Las cooperativas son el actor central. Si no se quieren tirar 15 años de trabajo, hay que cambiar las cooperativas.

No es un win-win. La Ciudad siempre estuvo atrás. No nació como algo sostenible económicamente, porque era paliativo. Se invirtió plata sin buena planificación. Sólo se trabajó por resultados.

18. Teniendo en cuenta todo el proceso del material reciclable ¿dónde están los principales cuellos de botella –separación en origen, gestión de recolección, depósitos, etc?

[Contestada en otras preguntas]

19. Si tuviera que marcar hitos desde el 2001 al 2015, ¿cuáles serían los principales?

2003, la ley 992. 2005: la ley de basura 0. En 2007 que se sacó el tren cartonero. Y desde ahí se dieron hitos hacia adentro de cooperativas. Por ejemplo, en 2013 o 2014 se conformó la Federación de Cartoneros, donde se unieron las cooperativas.

20. ¿Considerás que hubo un cambio de mirada por parte del GCBA sobre la situación desde el 2001 hasta el 2015?

[Contestada en otras preguntas]

21. ¿Cómo es la relación entre el GCBA y los RU? ¿Ha cambiado a lo largo del tiempo?

Siempre fue de tensión. Cambió cuando se constituyó la cooperativa, porque ahí hay manera de exigir.

Situación de RU

22. ¿Cómo está hoy la situación de los RU?

[Contestada en otras preguntas]

23. ¿Cuáles son los principales problemas que tiene la actividad?

Informalidad; falta de participación del vecino y políticas de separación; liberado el precio de mercado internacional (si los Chinos dejan de comprar papel cae precio); falta de regulación del mercado (precio mínimo, máximo, balanzas tocadas); peligros propios de la calle.

24. ¿Cuáles son las principales dificultades que consideras que aún hoy se enfrentan los RU?

[Contestada en otras preguntas]

25. ¿Tienen pensado alguna modificación sustancial para la figura del RU?

a. Sí

i. ¿Cuál?

b. No

i. ¿Por qué?

El recuperador tiene que empezar a ser trabajador calificado. Entender de procesos, materiales, entender qué pasa en el proceso. Capaz que una cooperativa se especializa.

26. ¿Qué cambios consideras que aún son necesarios hacer al respecto de la actividad cartonera?

[Contestada en otras preguntas]

27. ¿Cómo ven el futuro de la actividad llevada a cabo por RU? ¿Perdura en el tiempo?

La industrialización tiró gente a la calle, pero la industria se hizo más productiva.

Hay que ir por algo más planificado, generar más incentivos. Se puede ajustar, pero hay que alinear trabajo en calle, ordenar los procesos internos.

28. ¿Consideras que el sistema actual de RU incentiva la actividad?

Se tiende a que cada vez haya menos [RU]. No se ha incorporado mucha más gente en los últimos años.

El sistema no incita que haya nuevos cartoneros, para no pagar más subsidios.

Hay que trabar con lo que hay, pero generar condiciones laborales productivas para que le sirva todos (al cartonero, a la sociedad, al Estado).

29. Según tu opinión, ¿consideras que el cartoneo es una actividad que debería tender a desaparecer?

a. Sí.

i. ¿Por qué?

Tiene que modificarse, cambiar formalizarla. Hay que dejar de tirar un carro. Mientras que no se reactive el empleo, va a haber gente que va a salir a cartonear. Hay que agregarle valor a la actividad, generar circuitos de recolección.

Los puntos verdes son válidos porque hay horario, hay un circuito de recolección –no es puerta a puerta-, da un espacio de acopio).

b. No

i. ¿Por qué?

ii. ¿Cómo la ves de acá a 5 años?

30. Se considera que el auge de los cartoneros en la vía pública estuvo estrechamente relacionado a un período de crisis del país, por lo que la actividad estaba relacionada más a un tema de reacción a dicha situación –y por ende transitorio-, con fines comerciales y de subsistencia. ¿Consideras que hoy las motivaciones son las mismas? ¿Hay otras? - ¿Por qué se sigue cartoneando?

[Contestada en otras preguntas]

Política de RU

31. ¿Cuán importante consideras que es el rol de los vecinos de la Ciudad en la separación en origen?

importante porque facilita el trabajo del cartonero.

[Contestada en otras preguntas]

32. ¿Se está encarando el proceso basado en otros casos de éxito?

No.

33. Algunos artículos respecto al tema plantean que a diferencia de países del Primer Mundo, en Argentina el tema de la recolección de reciclables responde a incentivos puramente económicos, comerciales y/o de supervivencia. ¿Coincidis con esta visión? ¿O se puede plantear un viraje el enfoque, con una visión más integral y mayor preocupación por el medioambiente y cambio cultural respecto a los patrones de consumo?

[Contestada en otras preguntas]

34. ¿Cuánta basura genera cada actor? (vecino, grandes generadores, ...)

[NS/NC]

Anexo 2: Entrevista Informante 2

El Entrevistado 2 forma parte del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, y trabaja en un programa de articulación directa con RU.

Relación del GCBA-RU

1. ¿Por qué desde el GCBA se decidió reconocer la actividad de los cartoneros?

Primero porque fue consensuado desde la Legislatura, como nuevo actor social, con la ley 992. Antes era “lo metemos preso o lo incluimos”. Después de la [ley] 992, a veces había que ir a sacar de la cárcel a RU.

Hubo decisión política de profundizar modelo.

Primero fue reactivo a la crisis del 2001, y la Legislatura fue la primera en reaccionar e incluirlo en sistema de higiene urbana. Después vino proceso de formación de cooperativas. Con el pliego de húmedos y secos se terminó de consolidar el tema. De hecho, parte de la mitología dice que las cooperativas no presentaron todos los papeles porque no creían en que estaba pasando.

Sí, hubo voluntad. Pero del discurso al hecho hubo un poco de trecho.

El tema es cómo se mide, si tan limpia está la Ciudad o desde el punto de vista social.

2. ¿Se tuvo en cuenta algún otro caso previo –ya sea en Argentina o del exterior- para diseñar la política al respecto?

No. Como modelo no. Es inédito en el mundo. Sí, después se viajó a San Francisco y a diferentes plantas del mundo.

Este modelo se lee en capas, que responde a etapas históricas. Nació en una crisis, en una medida no planificada. Fue más reactivo que proactivo. Después si desde 2002 y 2007 sí se formalizó más el sistema.

El RU recién apareció como figura en folletería en 2011/2012.

Desde comunicación, no se podía bajar mensaje a Ciudad si el servicio [de campanas] lo tiene un porcentaje bajo.

3. ¿Cuáles fueron las principales ventajas/incentivos que encontraron para hacerlo?

[Contestada en otras preguntas]

4. ¿Cuáles fueron los actores con los que tuvieron que trabajar para consensuar la estrategia de recolección de reciclables?

Legisladores fue muy importante por la ley 992, los RU, funcionarios de Higiene Urbana, vecinos y la comunidad en general.

5. Al momento de implementar la política, ¿cuáles se presentaron como los principales actores del proceso?

Tiene que ver con las empresas, los vecinos. Está todo muy interrelacionado, es una cadena...cooperativas, gobierno...cada uno tiene un lugar para que la cuestión funcione.

El rol del vecino siempre se trabajó, porque más o menos no hay trabajo de cooperativa sin vecino.

Siempre hubo algún tipo de contacto. El tema es cuando toma escala, más visibilidad.

La sensibilización. Cuando capacitas gente preguntan por qué esto no se hace, por qué no hacen campaña. Es como el efecto de cuando estás embarazada y ves embarazadas. Por eso se habló de sensibilidad. Por eso también es un cambio cultural. No te puedo contar todo esto con un folleto o un spot de radio.

Hay un número muy fijo en las zonas, el 85% de la gente aproximadamente en varios lados dice que separa la basura. Lo bueno es que el primer paso ya pasó y es que la gente sabe que tiene que decir que sí.

El año 2014 fue muy importante por la resolución de obligatoriedad de separación de residuos.

Otra cuestión es la creación de cuerpo de inspectores. El apoyo legislativo fue muy importante. La política pública está porque está la ley.

6. ¿Con qué dificultades se encontraron?

Hubo un avance, mirando retrospectivamente.

Al principio de todo el problema era que los chicos tenían que ir por la calle con computadoras a hablar con los RU para censarlos y hablarles de cooperativas, sacar el DNI, contarles. El desafío era otro porque no había nada de nada. Se estaba tratando de darle forma a un caos.

Después se fue formalizando, también fue hacia adentro del Estado, además del cartonero. Esto habla de avance. Las dificultades están en otros lugares.

Está la dicotomía. Sí hubo voluntad política, pero insuficiente; no se aplicó como podría haber sido.

Pretender en ese contexto social que se genere cooperativa, que se hagan trámites, es un poco utópico. Falló en lo presupuestario por un lado, y en el acompañamiento a cooperativas sobre todo.

Se dio la herramienta pero no se enseñó cómo usarla.

7. ¿Con qué recursos contaba la Ciudad al momento de incorporarlos al circuito de recolección?
- ¿Qué infraestructura conllevó este nuevo actor en el circuito?
 - ¿Se originaron nuevos organismos gubernamentales?

[Contestada en otras preguntas]

8. ¿Cómo se generó el contacto con los RU?

[Contestada en otras preguntas]

9. ¿Cómo fue la relación inicialmente?

Creo que fue bien recibido dado que el escenario anterior era “te meto preso”. El sector desconfía aún hoy “que me vas a pedir a cambio”. Por ejemplo, una mejora que se había quejido implementar era tener un camión para cartoneros y otro para bolsones.

Quieres trabajar pertenencia pero la gente es de provincia, viene acá a trabajar.

10. ¿Cuáles son los aspectos positivos que tiene la actividad de los RU?

Hay orgullo cartonero porque es la profesión que les permitió tener un plato de comida en la casa aún en circunstancias más adversas. Por ahí están más contentos ahora, por ciertos beneficios, pero no reniegan de lo anterior.

11. ¿Cuáles fueron las medidas mejor tomadas por los RU?

Por ejemplo, cuando fue el tema de los camiones, a los tipos les llevó su tiempo porque no querían desprenderse del bolsón. Desarticular la lógica no es de un día para el otro.

La sistematización bancaria. La mayoría cobra así.

Las campañas de vacunación.

Cuando se dan capacitaciones en centros verdes.

Programa de promotoras ambientales.

El tema de la conformación de cooperativas ... fue empezar a jugar el tema democrático. El proceso de elección de presidente y autoridades. Parte de la DGREC tuvo que ver con esto.

12. ¿Cuáles fueron las medidas más resistidas por los RU?

La contenerización fue bastante resistida.

Hoy hay dos sistemas de recuperadores. Uno es el urbano, que se lleva el material que juntó y lo vende por su cuenta. Otro es el ambiental, vinculado por otro tipo de organización pero lo lleva la

centro verde. Según la cooperativa algunos cobran plus por venta de cooperativa. No es una cuestión de comunicación, es interna esa división. Por ejemplo, en el MTE hay muchas cooperativas internas.

- 13.** De todos los actores involucrados en el proceso de recolección de reciclables (desde la separación en origen hasta las empresas compradoras del material), ¿consideras que hay alguno más relevante que otro?

[Contestada en otras preguntas]

- 14.** Teniendo en cuenta todo el proceso del material reciclable ¿dónde están los principales cuellos de botella –separación en origen, gestión de recolección, depósitos, etc?

La parte del intermediario es un tema, pero también es una solución para mucha gente porque le paga en efectivo.

Falta de cultura de ahorro, de aprendizaje de cómo manejar el dinero y administrar gastos.

Uno da por sentado un montón de cosas que no estarían dadas.

- 15.** Si tuviera que marcar hitos desde el 2001 al 2015, ¿cuáles serían los principales?

Desde lo normativo, en 2002 la ley 992; en 2004/5, la ley basura 0 (acá hubo un gran bache); en 2012, el pliego y la adjudicación; En 2014, la sanción de resoluciones de grandes generadores y obligatoriedad de separación de residuos en CABA, y que grandes tienen que hacerse cargo de entierro de fracción de húmedos.

Y después contexto político importante. En 2012/2013 se da el conflicto Scioli-Macri por el CEAMSE.

El tema era qué pasa si no podemos enterrar más basura en CEAMSE. Cuando ya tenías la ley basura 0 que te obligaba. Esto también ayudo a propulsar ciertas cosas.

En paralelo, la construcción de plantas de áridos y la inauguración del Centro Verde de Barracas.

- 16.** ¿Considerás que hubo un cambio de mirada por parte del GCBA sobre la situación desde el 2001 hasta el 2015?

[Contestada en otras preguntas]

- 17.** ¿Cómo es la relación entre el GCBA y los RU? ¿Ha cambiado a lo largo del tiempo?

Es una relación compleja por naturaleza. Se mantiene la complejidad a lo largo del tiempo.

Situación de RU

18. ¿Cómo está hoy la situación de los RU?

[Contestada en otras preguntas]

19. ¿Cuáles son los principales problemas que tiene la actividad?

[Contestada en otras preguntas]

20. ¿Cuáles son las principales dificultades que consideras que aún hoy se enfrentan los RU?

[Contestada en otras preguntas]

21. ¿Tienen pensado alguna modificación sustancial para la figura del RU?

a. Sí

i. ¿Cuál?

b. No

i. ¿Por qué?

Depende del 2017, tal vez se extienda un poco más. Depende de la voluntad política. Estando en congresos a nivel latinoamericano, está legitimado que el trabajo de RU le corresponde a los cirujas y cartoneros. Los sistemas hacen agua cuando tocan tema de educación y cultura, con la variable cultural. Y con entender que a veces un servicio no se puede prestar con máxima calidad, por una cuestión estructural. Cuando se habla de condiciones básicas dadas, la realidad te da un cachetazo.

22. ¿Qué cambios consideras que aún son necesarios hacer al respecto de la actividad cartonera?

Tiene que ver con una política clara de qué se quiere y qué se pretende. Hacer un diagnóstico real de la situación hoy. Es una gran cruzada ambiental a todo nivel. Si lo vas a medir solo en servicios públicos no entendiste nada. Lo social solo tampoco.

El acompañamiento de cooperativas, a través de fortalecimiento y control.

23. ¿Cómo ven el futuro de la actividad llevada a cabo por RU? ¿Perdura en el tiempo?

[Contestada en otras preguntas]

24. Según tu opinión, ¿consideras que el cartoneo es una actividad que debería tender a desaparecer?

- a. Sí.
 - i. ¿Por qué?

- b. No
 - i. ¿Por qué?

Tendría que profesionalizarse. No tengo claro pasos intermedios pero sí pensar en fomentar la industria de reciclado, que cada vez haya más posibilidad de recuperar materiales que hoy no se recuperan. También derivar trabajo en centros vedes, en condiciones dignas de laburo. Hay muchas posibilidades dentro del rubro de seguir vinculado con la actividad, entendiendo el rol dentro del sistema. Si lo único que me importa es subsistir, económicamente se dificulta. Pero la parte económica sí queda de manifiesto por que es la más importante hoy por hoy.

- ii. ¿Cómo la ves de acá a 5 años?

25. Se considera que el auge de los cartoneros en la vía pública estuvo estrechamente relacionado a un período de crisis del país, por lo que la actividad estaba relacionada más a un tema de reacción a dicha situación –y por ende transitorio-, con fines comerciales y de subsistencia. ¿Consideras que hoy las motivaciones son las mismas? ¿Hay otras? - ¿Por qué se sigue cartoneando?

Hay cartoneros que hoy pueden mandar a sus hijos a la universidad. Hay confederaciones, hay movimientos nacionales e internacionales. Hubo un crecimiento. La motivación principal sigue siendo la económica, y se entiendo por qué. Hoy el cartonero es más productivo que una máquina de separación de residuos.

Cómo incluirnos a nosotros dentro del sistema que ya tienen los cartoneros.

Las cooperativas en sí son buenas, el cómo no. [El Estado] necesitaba acotar al interlocutor. Un poco tiene que ver con no haber sabido acompañar proceso de conformación de cooperativas. La verdad no sabe si lo ve reversible. Creo que sí. Si hay una voluntad fuerte y si se ponen los recursos y idoneidad necesaria, sí. Tiene que haber voluntad política fuerte.

Política de RU

26. ¿Cuán importante consideras que es el rol de los vecinos de la Ciudad en la separación en origen?

[Contestada en otras preguntas]

27. ¿Se está encarando el proceso basado en otros casos de éxito?

[Contestada en otras preguntas]

28. Algunos artículos respecto al tema plantean que a diferencia del países del Primer Mundo, en Argentina el tema de la recolección de reciclables responde a incentivos puramente económicos, comerciales y/o de supervivencia. ¿Coincidis con esta visión? ¿O se puede plantear un viraje el enfoque, con una visión más integral y mayor preocupación por el medioambiente y cambio cultural respecto a los patrones de consumo?

Lo que me gusta del programa es que encontras mujeres que trabajaron como recuperadores y no sabían que tenían una ley que los representaba.

Es verdad que recuperadores, cooperativizados y todo, y no está el criterio tan ambiental.

No hay conciencia. Sí en el discurso. Las cooperativas hablan de “clientes”. Algunos ya incorporaron la parte ambiental al discurso. Pero hoy por hoy se siguen encontrando que no se van a llevar materiales que a pesar de ser reciclables no se compran.

Tal vez en países europeos la mirada ambiental tiene que ver con esto. Acá nace de una crisis.

Siempre está el tema de cuánto de ambiental y cuánto de social. Se trabaja con el Ministerio de Desarrollo Social en algunos temas. En DGREC también hay un área social. Por ejemplo, una promotora ambiental falta trabajar porque tiene problemas personales. La conflictividad social está latente todo el tiempo. Esto pesa un montón.

29. ¿Cómo estimas que va a ser el proceso en 2017 de reasignación de zonas?

No hay mucha información circulando. Es una sensación de incertidumbre. Por ahora es todo rumor.

Calculo que va a haber alguna instancia de audiencia pública o discusión de los pliegos pero no sabe cómo va a ser. Es una gran incógnita.

Sí creo que estaría bueno que se rezonifique por comunas. Creo que simplificaría mucho el trabajo.

También es territorialmente muy complejo. Llevaría mucho tiempo implementarlo.

Sí está bueno que sea a través de la cooperativa y la formalización de RU.

Poder articular con Provincia sería ideal. Cuando se tocan temas como guarderías o escolarización, para eso la escuela tiene que estar cerca de la casa, para sacar obstáculos para no faltar.

Igualmente, si están estudiando se les reconoce y no se les pasa el ausente. Hay incentivo a que si “Estás estudiando, te acompañamos”.

Abordado desde lo social es una oportunidad enorme. Posibilidad de cambiarle la vida a 5.000 y pico dados de alta. Estos son los formalizados. Recuperadores informales hay muchos más.

Anexo 3: Entrevista Informante 3

El Entrevistado 3 trabajó cuatro años como asesor legal en un organismo del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires directamente involucrado con la gestión de recuperadores urbanos.

Relación del GCBA-RU

1. ¿Por qué desde el GCBA se decidió reconocer la actividad de los cartoneros?

Para cumplir con ley de basura 0; reducir lo que se entierra. Además del tema de crisis, marginalidad.

En el 2001 mucha gente a pesar de salir de la “crisis” quedó marginada, no encontrando la posibilidad de ingresar al mercado laboral formal. En parte se debe a que el Estado Nacional no supo qué hacer para darle solución al problema. El GCBA los formalizó para sacarlos de la marginalidad, dándole condiciones laborales.

2. ¿Se tuvo en cuenta algún otro caso previo –ya sea en Argentina o del exterior- para diseñar la política al respecto?

No. El de Argentina es caso único en el mundo.

Para poder trabajar el sistema de recolección tuvieron que arrancar desde cero y atacar dos problemas al mismo tiempo: marginalidad social-pobreza y el reciclado (cumplimiento de la ley que el PRO había votado antes de que fuera Gobierno).

3. ¿Cuáles fueron las principales ventajas/incentivos que encontraron para hacerlo?

El Papa pudo haber tenido algo que ver con el incentivo, por ser amigo de Carlos Sánchez.

4. ¿Cuáles fueron los actores con los que tuvieron que trabajar para consensuar la estrategia de recolección de reciclables?

El Ministro de Ambiente y Espacio Público, encabezado por Santilli en ese momento; Carlos Sánchez -el cartonero amigo del Papa, responsable el MTE-, el Jefe de Gobierno –Mauricio Macri-, las cooperativas de cartoneros existentes; las empresas de recolección de residuos.

5. Al momento de implementar la política, ¿cuáles se presentaron como los principales actores del proceso?

Los mismos con los que se tuvo que trabajar y consensuar.

6. ¿Con qué dificultades se encontraron?

Hubo dificultades en todos los sectores. Los cartoneros no cumplían con requisitos, no ponían todo lo recolectado para la cooperativa. Es difícil el tema de la cultura de trabajo.

Las cooperativas, algunas eran muy violentas. No estaban muy contentas con el gobierno de turno. Algunas, no todas. Algunas, a modo de agradecimiento por el reconocimiento, fueron más amables. Sobre los vecinos, es muy complejo que reciclen.

Se negoció prueba y error.

7. ¿Con qué recursos contaba la Ciudad al momento de incorporarlos al circuito de recolección?

[NS/NC]

- a. ¿Qué infraestructura conllevó este nuevo actor en el circuito?
- b. ¿Se originaron nuevos organismos gubernamentales? (Cambios institucionales)

8. ¿Cómo se generó el contacto con los RU?

[NS/NC]

9. ¿Cómo fue la relación inicialmente?

[NS/NC]

10. ¿Cuáles son los aspectos positivos que tiene la actividad de los RU?

[NS/NC]

11. ¿Cuáles fueron las medidas mejor tomadas por los RU?

[NS/NC]

12. ¿Cuáles fueron las medidas más resistidas por los RU?

[NS/NC]

13. ¿Cómo fue el proceso de “cooperativización” de los RU?

[NS/NC]

- a. Principales ventajas
- b. Principales dificultades

14. Dado que hay diferencias entre la cantidad recolectada por barrio, ¿Hay alguna forma de compensación entre las Cooperativas según la zona de recolección?

Sí, existe, pero no tengo muy en claro cómo está hecho.

15. De todos los actores involucrados en el proceso de recolección de reciclables (desde la separación en origen hasta las empresas compradoras del material), ¿consideras que hay alguno más relevante que otro?

Si faltara uno no existiría el proceso general.

16. Teniendo en cuenta todo el proceso del material reciclable ¿dónde están los principales cuellos de botella –separación en origen, gestión de recolección, depósitos, etc?

Está en las protestas de cartoneros/cooperativas, que traban las negociaciones, cuando afectan el normal funcionamiento. El problema es que hay excesos en las atribuciones que tienen; el Estado le dio el poder en el momento en que los reconoció.

De alguna forma es una solución porque logra juntar piezas de rompecabezas, es novedosa, es modelo en Latinoamérica.

17. Si tuviera que marcar hitos desde el 2001 al 2015, ¿cuáles serían los principales?

Cambio de legislación (2003). La ley de Basura 0. La creación de DGREC. La negociación colectiva entre Poder Ejecutivo y Cooperativas de Trabajo, que termina de englobar el reconocimiento de cartoneros.

También la doble contenerización. Esto significa que el vecino cambie su patrón de conducta. Y se hace en dos para simplificar lo que después sería más divisiones. Simplificar para el cartonero como para doña Rosa.

18. ¿Considerás que hubo un cambio de mirada por parte del GCBA sobre la situación desde el 2001 hasta el 2015?

La ley de 2003 cambió el paradigma. Hubo reconocimiento. También movilizado por temas sociales. El problema puede ser local, provincial y nacional.

19. ¿Cómo es la relación entre el GCBA y los RU? ¿Ha cambiado a lo largo del tiempo?

Siempre fue un tira y afloje. La cooperativas tienen mayor poder de negociación.

En un momento hubo una “primavera”, sobre todo al principio del proceso, con el reconocimiento de los cartoneros, sus nuevas prerrogativas. Después no.

Situación de RU

20. ¿Cómo está hoy la situación de los RU?

Mucho mejor que desde 2001. Solo hay un porcentaje que no se formalizó. Hay algunos que no quieren formalizarse; otros fueron excluidos por cuestiones de conducta; y otros no se pudieron adaptar al sistema.

21. ¿Cuáles son los principales problemas que tiene la actividad?

Principalmente, es insalubre y riesgosa, por el tema de que están en la calle. Pero hoy ya no es marginal. Es considerado un trabajo digno)

22. ¿Cuáles son las principales dificultades que consideras que aún hoy se enfrentan los RU?

Falta de educación. Falta de cultura del trabajo/hábitos. Necesitan de la cooperativa para ser escuchados. El trabajo en sí no es un problema, la parte de recolectar y reciclar. Es una cuestión de tiempo, generaciones para cambiar el statu quo. Darle tiempo a la sociedad para que cambie la mirada, que [el cartonero] es una persona que trabaja dignamente, que realiza su trabajo.

Que estén trabajando en la calle les da poder de negociación frente a un empleador.

Los RU presionaron para tener su lugar, y el Estado también tratando de darle solución. Hay una realidad social concreta y el Estado está tratando de combatirla para modificarla.

23. ¿Tienen pensado alguna modificación sustancial para la figura del RU?

a. Sí

i. ¿Cuál?

b. No

i. ¿Por qué?

[NS/NC]

24. ¿Qué cambios consideras que aún son necesarios hacer al respecto de la actividad cartonera?

Hay que hacer algo pero no sabes qué.

Sí hay que cambiar el trato con cooperativas. Se creó un monstruo, siempre piden más.

25. ¿Cómo ven el futuro de la actividad llevada a cabo por RU? ¿Perdura en el tiempo?

[NS/NC]

26. ¿Consideras que el sistema actual de RU incentiva la actividad?

Si el padre cartonero tiene hijos y no quiere sacarlo de ese contexto, el ciclo se mantiene y empeora.

27. Según tu opinión, ¿consideras que el cartoneo es una actividad que debería tender a desaparecer?

a. Sí.

i. ¿Por qué?

Va a llevar tiempo. Si se sigue con el modelo y se perfecciona, los cartoneros van a tender a desaparecer. Porque la gente ya va a separar en origen, y va a llagar a usarse un camión para la recolección y llevarse a los lugares de juntada de cosas.

b. No

i. ¿Por qué?

ii. ¿Cómo la ves de acá a 5 años?

28. Se considera que el auge de los cartoneros en la vía pública estuvo estrechamente relacionado a un período de crisis del país, por lo que la actividad estaba relacionada más a un tema de reacción a dicha situación –y por ende transitorio-, con fines comerciales y de subsistencia. ¿Consideras que hoy las motivaciones son las mismas? ¿Hay otras? - ¿Por qué se sigue cartoneando?

Porque hay recursos suficientes para seguir haciéndolo, porque hay residuos y eso es porque hay consumo. Si hay cliente es porque hay mercado. Se sigue viendo como un negocio.

Deja mucha plata, que hasta el Estado está metido en el medio.

Política de RU

29. ¿Cuán importante consideras que es el rol de los vecinos de la Ciudad en la separación en origen?

Se hace un trabajo muy de hormiga con todos los actores. Es muy importante. Porque sin los vecinos eso no se podría recuperar. Nos comprometemos a todos como sociedad. Es una rueda, si algo falla, el resto se rompe.

El vecino es el primer actor. Es donde se inicia el efectivo reciclado de residuos.

30. ¿Se está encarando el proceso basado en otros casos de éxito?

[NS/NC]

31. Algunos artículos respecto al tema plantean que a diferencia de países del Primer Mundo, en Argentina el tema de la recolección de reciclables responde a incentivos puramente económicos, comerciales y/o de supervivencia. ¿Coincidís con esta visión? ¿O se puede plantear un viraje del enfoque, con una visión más integral y mayor preocupación por el medioambiente y cambio cultural respecto a los patrones de consumo?

Sigue siendo un tema comercial. Es win win. Lo demás suena discursivo.

Si el Estado hizo todo lo que hizo con el tema, quiere modificar una situación de hecho.

32. ¿Cuánto se genera por actor?

[NS/NC]

33. ¿Se está armando algo en PBA para que los que son de provincia de BA así recuperan?

Se puede y se debería hacer un sistema de recolección diferenciada en GBA para que esos cartoneros no tengan que trasladarse tanto.

Anexo 4: Entrevista Informante 4

El Informante 4 es un cartonero de 30 años, de Lomas de Zamora, que trabaja en Capital Federal. La entrevista fue realizada por partes mientras hacía su labor en el barrio de Caballito.

1. El "cartoneo" es tu única ocupación? (otro trabajo/changas; estudio)

Sí, vivo de esto. A la noche venimos con el camión que nos trae, buscamos las cosas y esperamos para que nos vuelva a llevar.

2. ¿Tenes familia?

Sí, tengo esposa y dos chicos. Mi mujer se queda en casa con los chicos.

3. ¿Utilizas el sistema de guarderías que ofrece el GCBA?

No, que mi mujer los cuida en la casa. Ella se queda con ellos.

4. ¿Formas parte de una cooperativa? ¿Por qué?

Sí. Estoy en el MTE. Estoy ahí porque me da ventajas. Tengo sueldo y uniforme (me llegó hace unos meses nomás). Tengo obra social, tarjeta. Igual parte de lo que saco lo llevo a mi casa, lo clasifico yo y lo vendo directamente.

Estoy cartoneando desde hace ocho años.

5. ¿Qué ventajas encuentras de estar dentro de una cooperativa?

Me da beneficios.

6. Cuáles son los principales problemas de la actividad? Fueron siempre los mismos? O algunos se ajustaron con el tiempo y aparecieron otros?

Una de las cosas que yo veo es adentro de la cooperativa, los que la organizan, en los que administran la plata y esas cosas.

7. ¿Dejarías tu actividad como RU?

Si puedo sí. Está difícil la mano ahora. Y así vamos tirando.

Anexo 6: Ilustración de situación cartonera en la Ciudad de Buenos Aires



Cartoneros en la vía pública

Fuente:

<https://mundogremial.com/informacion-general/capital-federal-cartoneros-en-blanco-3232>

Centro Verde Barracas



Fuente: <http://www.buenosaires.gob.ar/noticias/los-centros-verdes-ayudan-tener-una-ciudad-mas-limpia>



Fuente: <http://www.buenosaires.gob.ar/ciudadverde/separacion/porque-debemos-separar/cooperativas-de-recicladores-urbanos>